

ПО СЛЕДИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПАРИ

ГРАЖДАНСКИ МОНИТОРИНГ ВЪРХУ ПРИЛАГАНАТА
ОТ ПРАВИТЕЛСТВОТО СИСТЕМА ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ
НА ПУБЛИЧНА ИНФОРМАЦИЯ ЗА УПРАВЛЕНИЕТО
НА СРЕДСТВА ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (ИСУН)

ДОКЛАД

2011 г.

Изказаните становища и мнения в настоящия доклад са отговорност на авторите и не отразяват непременно мненията и политиката на Институт "Отворено общество" - София. Авторите следва да бъдат цитирани при всяко преиздаване на материала, целия или част от него.

ПО СЛЕДИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПАРИ

Доклад

© 2011, Институт „Отворено общество“ – София

© 2011, Институт за развитие на публичната среда

© 2010, Калин Семерджиев, корица и оформление

ISBN 978-954-2933-11-3

ПО СЛЕДИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПАРИ

**ГРАЖДАНСКИ МОНИТОРИНГ ВЪРХУ ПРИЛАГАНАТА
ОТ ПРАВИТЕЛСТВОТО СИСТЕМА ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ
НА ПУБЛИЧНА ИНФОРМАЦИЯ ЗА УПРАВЛЕНИЕТО
НА СРЕДСТВА ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (ИСУН)**

ДОКЛАД

София, 2011 г.

Настоящият доклад е изготвен от Институт за развитие на публичната среда в рамките на проект "Граждански мониторинг върху прилаганите от правителството инструменти за управление на средствата от структурните фондове на Европейския съюз", подкрепен от Институт "Отворено общество" – София, програма Управление и публични политики.

Екип на проекта "Граждански мониторинг върху прилаганите от правителството инструменти за управление на средствата от структурните фондове на Европейския съюз":

Антоанета Цонева, автор
Светослав Георгиев, автор
Ива Лазарова, автор
Десислава Кузнецова, редактор

Рецензент

Доц. д-р Ингрид Шикова

Изказваме благодарност на представителите на НПО, на журналистите и блогърите, на експертите и длъжностните лица от Министерския съвет, дали своя принос към резултатите на мониторинга.

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ / 7

1. КОНТЕКСТЪТ / 9

2. ИНСТИТУЦИОНАЛНА СТРУКТУРА ЗА УСВОЯВАНЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ И КОХЕЗИОННИЯ ФОНД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (ЕС) / 16

Предоставяне на безвъзмездна финансова помощ / 16

Координация при управлението на средствата / 19

Координация в борбата с правонарушенията със средства от Европейския съюз (ЕС) / 20

Мониторинг на процеса на управление на средствата от Европейския съюз (ЕС) / 21

Предоставяне на обща информация за управлението на средствата / 22

Ролята на Информационната система за управление и наблюдение на структурните инструменти на Европейския съюз в България (ИСУН) в процеса на планиране, разходване и мониторинг на средства от структурните фондове / 22

Основни изводи / 26

3. СЪОТВЕТСТВИЕ НА БЪЛГАРСКАТА СИСТЕМА ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ПУБЛИЧНА ИНФОРМАЦИЯ ЗА УПРАВЛЕНИЕТО НА СРЕДСТВА ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ С ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТАНДАРТИ / 29

Европейска инициатива за прозрачност /29

Минимален общ стандарт на Европейската комисия (ЕК) относно публикуването на данни за бенефициентите на европейските фондове / 31

Изпълнение на Европейската инициатива за прозрачност от държавите членки / 33

Европейски преглед на прозрачността – юни 2010 г. / 37

Българската система за предоставяне на публична информация до октомври 2010 г. и европейските стандарти - сравнение / 39

Основни изводи от сравнението до стартирането на ИСУН / 41

4. ИСУН - ЗНАЧЕНИЕ ЗА СИСТЕМАТА ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ПУБЛИЧНА ИНФОРМАЦИЯ ЗА УПРАВЛЕНИЕТО НА СРЕДСТВА ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (ЕС) / 43

Модулите на ИСУН, които се ползват от държавната администрация / 43

Публичен модул на ИСУН / 47

Дизайн и функционалност на публичния модул на ИСУН, достъп на лица с увреждания, съответствие със стандартите на Open Data (отворените база данни) / 51

Основни изводи / 57

5. ПРЕПОРЪКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА СИСТЕМАТА ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ПУБЛИЧНА ИНФОРМАЦИЯ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (ЕС) В БЪЛГАРИЯ / 59

ИЗТОЧНИЦИ / 64

ПРИЛОЖЕНИЯ / 68

РЕЗЮМЕ

В периода 2005-2010 г. няколко инициативи в Европейския съюз (ЕС) акцентираха на нуждата от прозрачност в работата на институциите и голямото значение, което има предоставянето на достъпна информация за работата на съюза на гражданите. Особен фокус на тези инициативи бе предоставянето на достъпна информация за управлението на европейските фондове и за изразходването на средствата по тях.

Стартиралата Европейска инициатива за прозрачност бе последвана от минимални стандарти за прозрачност относно публикуването на данни за бенефициентите на европейските фондове, които Европейската комисия (ЕК) създаде и които станаха задължителни за страните членки. Европейският парламент (ЕП) инициира изследване на изпълнението на инициативата за прозрачност, а през 2010 г. публикува и резолюция, в която се изисква *"прозрачността да бъде въведена като водещ междусекторен принцип в процеса на програмиране и вземане на решения в областта на политиката на сближаване"*. Изследването на парламента констатира, че предоставяната информация за европейските фондове от страните членки може да стане полезна за гражданите на ЕС само ако се подобрят съдържанието на данните и начинът на тяхното представяне.

В този контекст и в отговор на задълженията на България да публикува достъпна информация за широката публика, която отразява управлението и усвояването на европейските средства, в края на 2010 г. бе представена публичната част на Информационната система за управление и наблюдение на структурните инструменти на Европейския съюз в България (ИСУН). Тази публична част има за цел да отговори на нуждата от достъпна и качествена информация за европейските фондове, които България управлява.

Настоящото изследване, което бе осъществено в периода 2010-2011 г., си постави за цел да направи оценка на достъпността и качеството на публикуваната информация в ИСУН. За осъществяването на част от дейностите поканихме представители на неправителствени организации, журналисти и блогъри, които тестваха системата и активно участваха във формирането на основните препоръки и обратна връзка, които предоставихме на експертите и отговорните длъжностни лица от Министерския съвет. Всички направени препоръки са публикувани в последната част на настоящия доклад.

Няколко основни констатации по отношение на достъпността и характеристиките на информацията в ИСУН в частта, предназначена за гражданите, могат да бъдат направени:

- С модула за предоставяне на публична информация на ИСУН България напълно покрива минималния общ стандарт на Европейската комисия

(ЕК) за публикуване на информация за бенефициентите по европейските фондове. Публичният модул дава информация и на ниво конкретен проект, включително и за реално изплатените средства по него.

- Системата предоставя значително по-широк кръг допълнителна съществена информация за управлението на европейските средства в сравнение със съществуващата до въвеждането на публичния модул информация за управление на средствата от Европейския съюз (ЕС). С това се изпълняват препоръките на Европейския парламент (ЕП), съдържащи се в неговата Резолюция за прозрачността на регионалната политика и нейното финансиране от 15 юни 2010 г.
- Публичният модул на ИСУН не решава проблема, свързан с практическата полза за гражданите от публикуването на данните. Модулът има редица дефицити както по отношение на съдържанието на данните, така и свързани с тяхното представяне. Това затруднява използването на модула като инструмент за граждански контрол в процеса на управление на европейските средства.
- Реализацията на публичния модул на ИСУН е все още далеч от прилагането на водещите международни стандарти, свързани с т. нар. отворени база данни. Интегрирането на информацията и използването ѝ от външни за администрацията центрове за информационни услуги и анализатори е затруднено. Това, както и обстоятелството, че не е налице двуезична версия на модула, ще ограничи възможността от използването на данните в трансгранични приложения, включително и такива за нуждите на Европейската комисия (ЕК).
- Публичният модул на ИСУН не дава ясна информация за изпълнението на годишните бюджети на оперативните програми; не е предоставена информация за вноските на България в Европейския съюз (ЕС) по години, планираните бюджети на отделните оперативни програми и реално отпуснатото национално съфинансиране.
- Публичният модул на ИСУН не дава информация в максимално пълен обем за изпълнителите по съответните договори. Публикуването на информация за партньорите и изпълнителите по всеки проект, както и сумите, които те получават, би трябвало да стане задължително.

1. КОНТЕКСТЪТ

През есента на 2009 г. медиите бяха изпълнени с публикации, че България не е в състояние да се възползва напълно от членството си в Европейския съюз (ЕС) поради сериозни слабости при въвеждането на устойчиви и работещи системи за управление и финансов контрол, които да гарантират качествено изпълнение на проектите и програмите, финансирани от европейските фондове.

Повод за тази негативна оценка бе повторното връщане¹ от Европейската комисия (ЕК) на оценките за съответствие² на пет оперативни програми - «Транспорт», «Конкурентоспособност», «Административен капацитет», «Техническа помощ» и «Развитие на човешките ресурси». Изтъкнатите причини от говорителя на ЕК, отговарящ за регионалната политика - Денис Абът, - за отхвърлянето на докладите за съответствие на програмите са липсата на доверие от страна на комисията в независимостта и административния капацитет на одитните органи в България, както и на **липсата на функционираща информационна система за управление и контрол на изпълнението на оперативните програми в страната през периода 2007-2013 г.**

«Основните причини да отхвърлим тези оценки за съответствие са продължаващите сериозни слабости в изграждането на централната компютризирана система за управление и контрол на плащанията, наречена ИСУН. Тя трябва да следи всички проекти, получателите на пари по тях и исканията за плащания от бенефициентите.»³

Според регламентите на ЕС⁴ България следва да има работеща **Инфор-**

¹ През ноември 2008 г. са изпратени първите доклади за оценка на съответствието по седемте оперативни програми - «Регионално развитие», «Околна среда», «Транспорт», «Техническа помощ», «Административен капацитет», «Развитие на човешките ресурси» и «Конкурентоспособност». В периода август-септември 2009 г. Европейската комисия (ЕК) отхвърля оценките за съответствие на петте програми. Основната забележка на комисията е свързана с Информационната система за управление и наблюдение на структурните инструменти на Европейския съюз в България (ИСУН) – констатиран са значими слабости в системата. Отправени са и сериозни бележки относно независимостта и капацитета на Одитния орган. Оценките за съответствие са върнати за втори път от Европейската комисия (ЕК) през август 2009 г. – така България се оказва единствената държава - членка на Европейския съюз (ЕС), с два пъти официално върнати оценки за съответствието и без одобрени системи за финансово управление и контрол на оперативните програми.

² Оценките за съответствие се извършват от Европейската комисия и имат за цел изразяване на мнение относно съответствието на системите за управление и контрол на оперативните програми с изискванията на европейските регламенти.

³ Брюксел отново отхвърля оценките за съответствие по оперативните програми, 24 август 2009, в. «Дневник».

⁴ Регламент (ЕО) №1083/2006, член 58, буква Г) Системите за управление и контрол на оперативните програми, внедрени от държавите членки, предвиждат: „надеждни системи за счетоводство, мониторинг и финансова отчетност в компютризирана форма; член 58, буква З) Системите за управление и контрол на оперативните програми, внедрени от държавите членки, предвиждат „процедури за отчитане и мониторинг за нередностите и за събиране на неправомерно изплатените суми“; член 60, букви В) и Г) Управителният орган отговаря за управлението и изпълнението на оперативната програма в съответствие с принципа за стабилно финансово управление и по-специално: „да гарантира, че съществува система за записване и съхраняване в компютризирана форма на

мационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на Европейския съюз в България (ИСУН) - база данни с информация за получателите и разпределението на евросредствата, в която управляващите органи въвеждат данни за проектите, тяхното финансово изпълнение, проверки и нередности. Системата трябва да предотвратява двойното финансиране за един и същ проект от две оперативни програми и да позволява на българските власти и Европейската комисия да осъществяват мониторинг върху управлението на европейските средства, включително и по-лесно да разкриват и разследват нередности с еврофондовете.

„Електронната красавица“ ИСУН

През септември 2009 г. министърът на финансите прави изказване, че всички дейности по окончателното въвеждане на Информационната система за управление и наблюдение на структурните инструменти на Европейския съюз в България (ИСУН) ще възлязат на стойност около 25 млн. лв. Същевременно ефективността на разходването на публични средства за системата е поставена под въпрос, тъй като към 2009 г. документите по проектите продължават да се проверяват на ръка, информацията “ръчно” се пренася от един компютър на друг и не е осигурена необходимата съвместимост и координация.⁵

В заседание на Постоянната комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове към Народното събрание, проведено на **17 септември 2009 г., вицепремиерът и финансов министър оценява ситуацията с ИСУН така:**

“...системата ИСУН, тя ми напомня и, общо взето, задачата е била дадена така: вие, инженерите, си направете система, която на вас най ви харесва, а за какво ние ще я използваме, това на вас не ви трябва. Всъщност тя не е направена (затова е проблемът, че не е направена), но е замислена като някакъв върховен ефект от инженерна гледна точка. А това за какво трябва да се използва, което е доста по-елементарно, просто не са го мислили. Координацията я няма там. Информационна красавица, но този, който трябва да се информира, не е бил там, като се е задавало това задание. Заради това сме на този етап – системата не е готова и дори като е готова, ще бъде много, много по-сложна, от-

счетоводните записи за всяка операция по оперативната програма и че са правилни данните за изпълнението, необходими за финансовото управление, мониторинг, проверки, одити и оценка”; “да гарантира, че бенефициерите и другите звена, включени в осъществяването на операциите, поддържат или отделна счетоводна система, или адекватна счетоводна аналитична сметка за всички сделки, отнасящи се до операцията, без да се засягат националните счетоводни правила”; член 61, буква Д) Сертифициращият орган на оперативна програма отговаря по-специално за: „поддържането на счетоводни записи в компютризирана форма на декларирани пред комисията разходи“ и Регламент (ЕО) № 1828/2006, от член 27 до член 36.

⁵ Системата за контрол на еврофондовете – скъпа “красавица”, но не върши работа, 17 септември 2009 г., Медианул.

колкото е необходимо. Точно това, с което аз започнах – че има Министерство на финансите, има Министерски съвет, уж имало някаква координация. Понеже сега съм и от двете страни, виждам хората и от двете страни. Те казват, че координацията е била нулева.”⁶

Г-жа Добринка Кръстева - директор на дирекция „Програмиране на средствата от Европейския съюз» към Министерския съвет, внася допълнителна яснота относно състоянието на системата към септември 2009 г. и бъдещите очаквания за нейната работа:

*“По отношение на двойното финансиране. В ежедневната работа нещата стоят така: правим го на ръка, от абсолютно всички финансови инструменти проектите идват в дирекция „Управление на средствата от Европейския съюз” и хората гледат проект по проект. Това наистина е заложено да го прави по-нататък ИСУН. Надяваме се докъм месец декември, когато наистина бъде завършена изцяло системата, да може да обменя информация и със SAP, и с други системи на управляващи органи. Това ще може да го прави системата, това е един от крайните резултати, които очакваме тя да постига. Към момента – да, наистина, това го правим на ръка.”*⁷ На 25 септември 2009 г. министър Дянков отговоря на депутатско питане относно неблагоприятията с ИСУН:

“Информационна програма ИСУН е една от големите причини, както и Вие споменахте, петте оценки за съответствие да ни бъдат върнати с отрицателно мнение от Европейската комисия. Заради това аз и моят екип работим по тази система всеки ден, а бих казал и всяка нощ. ...Искам тук да кажа, че след като аз лично се запознах с петте отрицателни оценки за съответствие, почти две трети от тях по някакъв начин са свързани с програмата ИСУН. С други думи, трябва много да направим, така че и двете оценки за съответствие, които ние тепърва ще изпрацаме и се надяваме на положителен отговор, и допълнителното препращане на тези пет отрицателни оценки много зависят от това програмата ИСУН да работи и в бъдеще добре. По-голямата част от всички тези коментари в одитните доклади вече са отразени в последния месец, включително и цитираните от Вас забележки по отношение риска от двойно финансиране, възможността за проверка за договори, интерфейса между счетоводната система SAP на Министерството на финансите и ИСУН. Аз се задължавам в период до 10 октомври т. г. всички останали забележки, които все още не са напълно отразени, да се отразят, така че през следващите две седмици ние да завършим този процес и вече изцяло да тестваме напълно системата ИСУН... Просто това, което е трябвало да се направи и което много време е от-

⁶ Стенограма от заседанието на Постоянната комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове към Народното събрание (НС), проведено на 17 септември 2009 г.

⁷ Пак там.

нело да се направи, ние сега го свършваме в много бързи срокове и както казах, до 10 октомври т. г. аз очаквам цялата система да работи и ние ще я тестваме. В заключение след приключване на одита по оценките за съответствие усилията ще бъдат насочени към отварянето на ИСУН за бенефициентите и широката общественост. В края на 2009 г. ще стартират и дейностите по разработване на разширената конфигурация на системата, която в момента не работи, която включва електронни услуги за бенефициентите и модул за публична информация, която Вие споменахте."

В периода септември-декември 2009 г. Изпълнителна агенция "Одит на средствата от Европейския съюз" извършва проверка на Информационната система за управление и наблюдение на структурните инструменти на Европейския съюз в България (ИСУН) за наличие на функционалности, които да позволяват генериране на необходимата информация в електронна форма за цялостния процес по управление и контрол на средствата от Структурните и Кохезионния фондове (СКФ). Одитът приключва със становище, че системите за управление и контрол на оперативните програми, част от които е ИСУН, съответстват на изискванията на европейските регламенти.

През декември 2009 г. са изпратени на Европейската комисия (ЕК) за преглед и одобрение описанията на системите за управление и контрол и доклади за оценка на съответствието. В началото на февруари 2010 г. Европейската комисия (ЕК) дава положителни оценки за съответствие на 7-те оперативни програми.

Нашите цели

Като пълноправна страна - членка на Европейския съюз, на РБългария е осигурен достъп до финансовия ресурс на Съюза. България договори с Европейската комисия Национална стратегическа референтна рамка (НСРР) и оперативни програми (ОП) на база, на които да се усвояват европейските средства. Финансирането обхваща 7 години – от 01.01.2007 г. до 31.12.2013 г. Всяка оперативна програма се управлява от Управляващ орган (УО), който може да бъде подпомаган в дейността си от Междинни звена (МЗ). Законите изисквания на Европейския съюз (ЕС) към процесите на договаряне, финансиране, усвояване, управление и отчитане на средствата по структурните инструменти са дефинирани в регламентите на ЕС (виж раздел „Източници“ на настоящия доклад).

Регламентите на Европейския съюз за периода 2007-2013 г. изискват всяка държава членка да осигури наличието на система за записване и съхраняване в компютризирана форма на операциите по Оперативните програми (ОП), необходими за тяхното добро финансово управление, наблюдение, проверки, одит и оценка. Освен това обменът на информация между държавите членки и

Европейската комисия (ЕК) във връзка с управлението на структурните инструменти следва да бъде извършван само в електронна форма.

За целта България разработи и въведе в действие Информационната система за управление и наблюдение на структурните инструменти на Европейския съюз (ИСУН). Чрез ИСУН България трябва да постигне следните резултати: изграждане на ефективна и ефикасна система за управление и контрол на средствата от структурните инструменти на Европейския съюз; предоставяне на обективни отчети по изпълнението на проектите и всички нива на оперативните програми на компетентните национални органи и органите на Европейската комисия (ЕК); предоставяне на възможност за проследяване на всички дейности по подбора, договарянето, финансирането и изпълнението на проектите в оперативните програми⁸.

Системата предвижда и изграждането и въвеждането в експлоатация на публична част, която да дава информация на крайните бенефициенти и широката общественост:

- модул, предоставящ публична информация за резултатите от изпълнението на проектите, който вече е въведен в експлоатация;
- модул, който следва да осигурява електронни услуги на бенефициентите, кандидатстващи и изпълняващи проекти по оперативните програми, и по които работата все още не е приключила.

Разработването на тези два модула на ИСУН започва през 2009 г.⁹ Тяхното създаване цели повишаване на прозрачността и отчетността при управлението на средствата от фондовете на ЕС и намаляване риска от корупция и измами чрез активно предоставяне на публична информация за изпълнението на проекти по оперативните програми, като така се гарантират условия за граждански контрол. Модулите трябва да осигурят възможност бенефициентите да подават електронно своите проектни предложения, а при спечелени проекти - и техническите и финансовите си отчети по изпълнението.

Прегледът на публикациите, свързани с ИСУН в българските медии, през периода от началото на мониторинга (23.02.2010 г.) до стартирането на модула за пре-

⁸ Системата обхваща Управляващите органи (УО) и Междинните звена (МЗ) на седемте оперативни програми – ОП „Регионално развитие“, ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“, ОП „Околна среда“, ОП „Транспорт“, ОП „Развитие на човешките ресурси“, ОП „Административен капацитет“ и ОП „Техническа помощ“. Основни потребители на ИСУН са Централното координационно звено - дирекциите „Програмиране на средства от ЕС“, „Мониторинг на средства от ЕС“ и „Информация и системи за управление на средствата от ЕС в администрацията на МС на РБългария“; Сертифициращият орган – дирекция „Национален фонд“ в Министерството на финансите; Одитният орган – Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“ към Министерството на финансите.

⁹ ИСУН се реализира в рамките на проект "Развиване на информационни системи във връзка с управлението и наблюдението на средствата от структурните инструменти на ЕС в България", финансиран от Оперативна програма „Техническа помощ“ - приоритетна ос 2.

доставяне на публична информация на ИСУН (26.10.2010 г.) показва, че в публичното говорене системата се описва не толкова като инструмент за управление на средствата от Европейския съюз (ЕС), колкото като информационна система, която ще позволи на българския гражданин да се запознае с реализацията на всеки отделен проект, съответно да упражни граждански контрол върху процеса на разходване на европейските средства¹⁰. Медиите представят ИСУН като “електронното ченге”, което ще разкрие съдържанието на всеки проект, извършените проверки и регистрираните нередности във връзка с него, като по този начин ще спомогне за успешната антикорупционна борба. В същото време документите и техническото задание представят ИСУН като система за управление на средствата от Европейския съюз (ЕС), която отговаря на нуждите на администрацията.

Истина или мит е публичната роля на Информационната система за управление и наблюдение на структурните инструменти на Европейския съюз в България (ИСУН)?

Възможно ли е и в каква степен (освен като управленски инструмент за нуждите на държавните органи и съвети и Европейската комисия) ИСУН да се използва ефективно и като инструмент за граждански контрол върху процеса на разходване на европейските средства в България?

Отговорът на тези въпроси изисква проблематизиране на съществуващата в България система за предоставяне на публична информация за управлението на средства от Европейския съюз (ЕС), както и на степента, в която тя отговаря на европейските стандарти. Сравнението между България и другите европейски държави в тази сфера дава отговор на въпроса къде сме ние спрямо другите страни от Европейския съюз (ЕС) по отношение на предоставянето на публична информация за управлението на европейските средства.

Изследователските ни усилия са съсредоточени именно върху публичната част на системата и по-точно върху първия модул, който предоставя публична информация за резултатите от изпълнението на проектите и който е въведен в експлоатация. Към момента на изготвяне на настоящия доклад (месец май 2011 г.) работата по модула «Електронни услуги за бенефициентите» все още не е приключила.

Докладът очертава мястото на Информационната система за управление и наблюдение на структурните инструменти на Европейския съюз в Бълга-

¹⁰ “От днес всеки гражданин вече има възможност да провери в интернет колко проекта се изпълняват в общината му, на каква стойност са и кой ги изпълнява и да сравни с това, което виждат очите му” – изявление на министъра по управление на средствата от Европейския съюз Томислав Дончев от 26.10.2010 г. при представянето на публичния модул на ИСУН в Министерския съвет.

рия (ИСУН) в цялостната институционална структура за усвояване на средствата от структурните фондове на Европейския съюз (ЕС) и в процеса на тяхното планиране, разходване и отчитане. Докладът е фокусиран върху:

1. Оценката на ефективността на модула на ИСУН, предоставящ публична информация за резултатите от изпълнението на проектите, финансирани със средства на еврофондовете. Тази оценка отразява:

- мнението на НПО и медиите за ефективността на модула за публична информация;
- качеството на предоставената за публично ползване информация – обем, формат, актуалност, съотносимост към индикаторите за мониторинг и оценка, заложи в оперативните програми; степен на постигане на целите на Националната стратегическа референтна рамка (НСРР) и др. характеристики;
- наличието на гаранции за прозрачност и отчетност при усвояването на средства от европейските фондове;
- съотносимостта с европейските стандарти за предоставяне на информация за усвояването на средства от европейските фондове;
- нивото на адекватност спрямо доктрината за Open Data.

2. Начина, по който ИСУН комуникира с други инструменти за отчетност и планиране на европейски средства.

3. Нивото на изпълнение на модула, осигуряващ електронни услуги на бенефициентите.

4. Сроковете по въвеждане на модулите.

Представени са препоръки за подобряване на системата, насочени към съдържанието на информацията, препоръки относно визуализацията на данните за изпълнените проекти, структурирането на данните и предоставянето на достъп до тях – формати, стандарти, експортиране, анализ на данни и др.

За изготвянето на доклада са използвани резултати от проучване на нормативни актове, документи на българското правителство, на Европейската комисия (ЕК) и Европейския парламент (ЕП); вторичен анализ на изследвания, провеждани в ЕС; международни стандарти за предоставяне на публична информация; резултати от медиен мониторинг; срещи и структурирани интервюта с представители на държавната администрация, НПО, медии, блогъри; фокус-група с представители на различни заинтересовани страни за даване на обратна връзка по демоверсия на ИСУН и др.

2. ИНСТИТУЦИОНАЛНА СТРУКТУРА ЗА УСВОЯВАНЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ И КОХЕЗИОННИЯ ФОНД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (ЕС)

Изискванията на Европейския съюз (ЕС) към процесите на договаряне, финансиране, усвояване, управление, наблюдение и отчитане на средствата от структурните инструменти са дефинирани в различни регламенти на ЕС. В съответствие с тях българското правителство е разработило и приело нормативни документи, регулиращи тези процеси. В тази част на доклада ще бъдат представени някои основни моменти от тези процеси, като са цитирани основните документи, които ги регулират.

Предоставяне на безвъзмездна финансова помощ

Редът за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по оперативните програми, съфинансирани от структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС, е подробно определен в постановление 121/31.07.2007 на МС¹¹.

Съгласно това постановление безвъзмездна финансова помощ се предоставя чрез провеждане на процедура за подбор на проекти или процедура на директно предоставяне.

При процедурата за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ проектно предложение може да подаде само кандидатът, който изрично е посочен като конкретен бенефициент на помощта по съответната оперативна програма.

Процедурата за подбор на проекти включва провеждането на конкурс, в който могат да участват множество кандидати. Тази процедура следва да се провежда в съответствие с принципите на публичност и прозрачност, свободна и лоялна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация. Обявата за откриване на процедура за подбор на проекти се публикува на страницата на управляващия/договарящия орган, на Единния информационен портал за обща информация за управлението на структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС в България¹² и поне в един национален всекидневник. В оценителните комисии задължително се включват като членове и резервни членове най-малко 1/3 външни експерти и/или външни оценители.

Безвъзмездната финансова помощ се предоставя въз основа на договор, сключен между *договарящия орган* и *бенефициента*, или въз основа на заповед на ръководителя на договарящия/управляващия орган в случаите, в които бе-

¹¹ ПМС №121 от 31 май 2007 г. за определяне на реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по оперативните програми, съфинансирани от структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС.

¹² <http://www.eufunds.bg>.

нефициентът и управляващият/договарящият орган са в една и съща администрация.

Договарящи органи са управляващите органи на оперативните програми – при предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по оперативните програми; междинните звена по оперативните програми – при предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по оперативните програми, в случай че функцията по сключване на договор им е делегирана от управляващия орган. *Управляващите органи* на оперативните програми са определени с решение на МС¹³, както следва:

- Главна дирекция "Програмиране на регионалното развитие" на Министерството на регионалното развитие и благоустройството – управляващ орган на ОП "Регионално развитие";
- Дирекция "Европейски фондове за конкурентоспособност" на Министерството на икономиката и енергетиката – управляващ орган на ОП "Развитие на конкурентоспособността на българската икономика";
- Главна дирекция "Европейски фондове, международни програми и проекти" на Министерството на труда и социалната политика – управляващ орган на ОП "Развитие на човешките ресурси";
- Дирекция "Кординация на програми и проекти" на Министерството на транспорта – управляващ орган на ОП "Транспорт";
- Дирекция "Кохезионна политика за околна среда" на Министерството на околната среда и водите – управляващ орган на ОП "Околна среда";
- Дирекция "Оперативна програма "Административен капацитет" на Министерството на финансите – управляващ орган на ОП "Административен капацитет";
- Дирекция "Оперативна програма "Техническа помощ" в администрацията на Министерския съвет (МС) – управляващ орган на ОП "Техническа помощ".

Бенефициентите са публични и частни предприятия, които изпълняват отделен проект и получават публична помощ.¹⁴

Конкретен бенефициент на безвъзмездната помощ според ПМС №121/2007 г. е организация, институция, административна или друга подобна структура, която е индивидуално посочена в оперативната програма или в документ, одобрен от комитета ѝ за наблюдение, като единствен субект, който може да изготви проектно предложение и да получи безвъзмездна помощ за определена дейност.

¹³ ПМС №965 от 16.12.2005 г.

¹⁴ Регламент №1083/2006 г. на съвета от 11 юли 2006 година относно определянето на общи разпоредби за Европейския регионален фонд, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999.

Изменения на договор/заповед за безвъзмездна финансова помощ е възможно според нормативните правила чрез сключване на анекс към договора по взаимно съгласие на управляващия орган и бенефициента или с изменение на заповедта за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ. Анексирането на договор обаче не може да нарушава конкурентните условия, съществуващи към момента на сключване на договора, и равното третиране на бенефициентите. Анексът към договора също така не може да води към увеличаване на общия размер на отпуснатата безвъзмездна финансова помощ по проекта.

Според ПМС №121/2007 г договарящият орган е длъжен в срок до 15 работни дни от датата на сключване на договора/издаване на заповедта за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ да публикува на своята интернет страница и на страницата на Единния информационен портал за обща информация за управлението на структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС в България информация, която включва:

- наименование и седалище на бенефициентите;
- място на изпълнение на проектите;
- наименование на проектите, за които е отпусната безвъзмездната финансова помощ;
- общия бюджет и размера на предоставената безвъзмездна финансова помощ по всеки от проектите;
- продължителност на изпълнение на проектите;
- основните дейности и индикаторите за изпълнението на проектите.

За *Одитен орган* по оперативните програми е определена Изпълнителна агенция "Одит на средствата от ЕС" към Министерството на финансите. Одитният орган следва да следи за наличието на ефективни системи за финансово управление и контрол в съответните оперативни програми. Агенцията отговаря за изготвянето на доклади, в които се представят резултатите от оценката на внедрените системи за наблюдение и контрол на оперативните програми и представя мнение за съответствието на тези системи с изискванията на Европейската комисия (ЕК).

За *Сертифициращ орган* по оперативните програми е определена дирекция "Национален фонд" в Министерството на финансите. Дирекцията проверява направените разходи по оперативните програми, за да се увери, че те са извършени в съответствие със закона и специфичните правила на ЕС. Проверката трябва да установи, че действително платените по оперативните програми разходи са отчетени чрез надеждни счетоводни системи и на базата на доказателствени счетоводни документи. Едва тогава дирекцията сертифицира направените разходи. Чрез сертифицирането на разходите по оперативните програми се удостоверява, че декларираните разходи отговарят както на дей-

стващите правила на Европейския съюз (ЕС), така и на националните правила и са направени във връзка с изпълнението на дейности, избрани за финансиране в съответствие с критериите, приложими по отношение на съответната програма. Основната функция на Сертифициращия орган е да изпраща до Европейската комисия (ЕК) актуализирани прогнози на исканията за плащане за текущата година, прогноза за следващата година и сертифицирани декларации за разходите и исканията за плащане в електронен формат.

Координация при управлението на средствата

Цялостната организация и ръководство на системата за координация при управлението на средства от Европейския съюз (ЕС) се осъществява от министъра по управление на средствата от ЕС¹⁵. Той е централният (така е според чл. 1, ал. 2, т. 1 от ПМС №70 от 14.04.2010 г. – явно България има различни официални представители пред Европейската комисия (ЕК), но само един действа като централен представител на РБългария и това е министърът) представител на България пред Европейската комисия (ЕК) и другите европейски институции по въпросите на програмирането, управлението и наблюдението на средствата от Европейския съюз (ЕС).

Министърът ръководи подготовката на проектите на стратегическите и програмните документи на РБългария, свързани с управлението на средствата от Европейския съюз (ЕС). Той има компетенции по отношение на координацията и контрола на дейностите за подобряване на административния капацитет на централно, регионално и местно ниво при усвояването на тези средства. Негово е и задължението да координира и контролира ефективното прилагане на мерките за публичност и прозрачност при усвояването им.

Министърът е председател на Съвета за координация при управлението на средства от Европейския съюз (ЕС). Съветът е орган на Министерския съвет (МС) за координация на мерките за изпълнение на правителствената политика за икономическо, териториално и социално развитие на страната, финансирана със средства от ЕС. Съветът¹⁶ подпомага правителството, като одобрява проектите на стратегически и програмни документи на РБългария, предвиждащи финансиране със средства от Европейския съюз (ЕС), координира разпределението на финансовите средства, съгласува индикативните годишни работни

¹⁵ ПМС №70 от 14.04.2010 г. за координация при управлението на средствата от Европейския съюз.

¹⁶ Членове на съвета са заместник министър-председателят и министър на вътрешните работи или определен от него заместник-министър на вътрешните работи, заместник министър-председателят и министър на финансите или определен от него заместник-министър на финансите, министърът на икономиката, енергетиката и туризма, министърът на регионалното развитие и благоустройството, министърът на труда и социалната политика, министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията, министърът на околната среда и водите, министърът на земеделието и храните и министърът на образованието, младежта и науката.

програми на оперативните програми, разглежда редовните отчети за напредъка по програмите, обсъжда и взема решения по проблемни въпроси, свързани с изпълнението на мерки, финансирани със средства от ЕС. Съветът провежда заседания най-малко веднъж в месеца.

Административното, организационно-техническото и експертното обслужване на дейността на съвета се осигурява от Централно координационно звено. Функциите на Централно координационно звено се изпълняват от дирекциите "Програмиране на средствата от ЕС", "Мониторинг на средствата от ЕС" и "Информация и системи за управление на средствата от ЕС" в администрацията на МС. Секретар на съвета е съветник към политическия кабинет на министър-председателя.

Координация в борбата с правонарушенията със средства от Европейския съюз (ЕС)

Координацията в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз (ЕС), е уредена с постановление 18/2003 на Министерския съвет (МС¹⁷). С постановлението се създава *Съвет за координация в борбата с правонарушенията*, засягащи финансовите интереси на ЕС (АФКОС). Този орган дава насоки, наблюдава и осигурява координацията в дейността на държавните структури по предотвратяване и борба с правонарушенията – измами, злоупотреби, неефективно управление или използване на средства и имущество, принадлежащи на ЕС и предоставени на българската държава от фондове и по програми на ЕС, включително свързаното с тях национално съфинансиране. Председател на съвета е заместник министър-председателят и министър на вътрешните работи. Съветът провежда редовни заседания най-малко веднъж на 3 месеца. При необходимост по инициатива на председателя, на заместник-председател или на член на съвета могат да се насрочват извънредни заседания.

Членовете¹⁸ на АФКОС, управляващи евросредства и/или докладващи

¹⁷ ПМС №18 от 04.02.2003 г. за създаване на Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз.

¹⁸ Членове на съвета са министърът по управление на средства от ЕС, определен от министъра на вътрешните работи заместник-министър на вътрешните работи, ресорните за управлението на евросредства заместник-министър на финансите, заместник-министър на земеделието и храните, заместник-министър на околната среда и водите, заместник-министър на труда и социалната политика, заместник-министър на транспорта, информационните технологии и съобщенията, заместник-министър на икономиката, енергетиката и туризма, заместник-министър на регионалното развитие и благоустройството, както и изпълнителният директор на държавен фонд "Земеделие", изпълнителният директор на Изпълнителна агенция "Одит на средства от ЕС", директорът на Агенцията за държавна финансова инспекция, изпълнителният директор на Агенцията по обществените поръчки, изпълнителният директор на Националната агенция за приходите, директорът на Агенция "Митници", изпълнителният директор на Агенция "Пътна инфраструктура", изпълнителният директор на Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури и директорът на дирекция "Финансово разузнаване" на Държавна агенция "Национална сигурност".

нередности и измами, определят в своите администрации служители, отговорни за борбата с измамите и нередностите, и организират воденето в електронен формат на регистър на сигналите за нередности и измами.

При осъществяване на дейността си съветът се подпомага от дирекция "Координация на борбата с измамите със средства на ЕС" на Министерството на вътрешните работи. Дирекцията събира всички информации за нередности и измами и дава методически указания относно цялостната дейност по администриране на нередности по всички финансови инструменти на Европейския съюз (ЕС).

Мониторинг на процеса на управление на средствата от Европейския съюз (ЕС)

Министърът по управление на средствата от ЕС е и председател на *Комитета за наблюдение на Националната стратегическа референтна рамка 2007-2013 г.*¹⁹

Комитетът²⁰ за наблюдение има за задача да следи напредъка при постигането на целите и приоритетите на Националната стратегическа референтна рамка въз основа на дефинираните в нея индикатори. Той обсъжда и одобрява всички промени в Националната стратегическа референтна рамка. Комитетът разглежда и одобрява годишните доклади и окончателния доклад за изпълнението на Националната стратегическа референтна рамка 2007-2013 г. Комитетът разглежда и одобрява комуникационен план за информация и публичност на Националната стратегическа референтна рамка 2007-2013 г., както и докладите за изпълнението му.

Комитетът се информира от директора на дирекция "Информация и системи за управление на средствата от ЕС" в администрацията на Министерския съвет (МС) за прилагането и използването на информационната система за управление и наблюдение на средствата от структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС (ИСУН).

¹⁹ ПМС №182 от 21.07.2006 г. за създаване на комитети за наблюдение на Националната стратегическа референтна рамка и оперативните програми, съфинансирани от структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз.

²⁰ Членове на комитета са председателите на комитетите за наблюдение на оперативните програми, заместник-министърът на финансите, заместник-министърът на външните работи, заместник-министърът на земеделието и храните, заместник-министърът на образованието и науката, заместник-министърът на здравеопазването, заместник-министърът на културата (отговарящи по европейските въпроси) и заместник-председателят на Националния статистически институт, в чийто ресор е методологическото ръководство на статистическата дейност. Членове на комитета са и директорите на дирекции в министерствата и администрацията на МС, отговорни за управлението на средства от ЕС, представител на Националното сдружение на общините в Р България, представители на регионалните съвети за развитие, представители на национално представените организации на работодателите, работниците и служителите и един представител на представителните организации на хората с увреждания.

Координацията, административната и техническата работа, свързани с дейността на комитета, се извършват от Секретариат. Функциите на Секретариат изпълнява дирекция "Мониторинг на средствата от ЕС" в администрацията на Министерския съвет (МС).

Към всяка от седемте оперативни програми се създава отделен комитет за наблюдение, който се председателства от съответния заместник-министър, в чийто ресор е управляващият орган на съответната оперативна програма. Те имат съответно функции в рамките на оперативната програма.

Предоставяне на обща информация за управлението на средствата

Предоставянето на обща информация за управлението на структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС в България е уредено с постановление 6/2007 г. на Министерския съвет (МС²¹). С постановлението се създава **Единен информационен портал за обща информация за управлението на структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС в РБългария – www.eufunds.bg**.

Според нормативния акт на въвеждане в електронния портал подлежат следните документи и информация: регламенти на Европейския съюз относно структурните фондове; нормативни актове; стратегически програмни документи; процедурни наръчници; ръководства и правила; успешни практики, свързани с управлението на дейностите по усвояването на структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС; други документи и информация, свързани с управлението на структурните и Кохезионния фонд на ЕС.

Администрацията на Министерския съвет (МС) е отговорна за цялостната поддръжка на портала. Дирекция "Информация и системи за управление на средствата от ЕС" в МС осъществява цялостната координация на процеса по въвеждането и актуализирането на информацията и осигурява контролирания достъп за въвеждане и актуализиране на данните.

Ролята на Информационната система за управление и наблюдение на структурните инструменти на Европейския съюз в България (ИСУН) в процеса на планиране, разходване и мониторинг на средства от структурните фондове.

Изискванията към процесите на договаряне, финансиране, усвояване, управление, наблюдение и мониторинг на средствата от структурните инструменти са определени с регламенти на Европейския съюз (ЕС).

²¹ ПМС №6 от 19.01.2007 г. за създаване на Единен информационен портал за обща информация за управлението на структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз в РБългария.

Регламентите на ЕС за програмния период 2007-2013 г.²² изискват всяка държава членка да осигури наличието на система за записване и съхраняване в компютризирана форма на операциите по оперативните програми, необходими за тяхното добро финансово управление, наблюдение, проверки, одити и оценка. Освен това обменът на информация между държавите членки и комисията във връзка с управлението на структурните инструменти следва да бъде извършван само в електронна форма.

Информационната система за управление и наблюдение на структурните инструменти на Европейския съюз в България (ИСУН) е именно такава система. В нея се записват и съхраняват в компютризирана форма операциите по изпълнение на оперативните програми, необходими за тяхното добро финансово управление, наблюдение, отчитане и проверки. Тя е и инструмент за обмен на информация с органите на Европейската комисия (ЕК). Основните функции на системата включват:

- регистриране на всички кандидати за безвъзмездна помощ (бенефициенти) и всички техни проектни предложения и свързани документи;
- регистриране и документиране на всички действия на оценителните комисиии;
- управление на одобрените проектни предложения (проектите);
- управление на проверките и нередностите;
- финансово управление на оперативните програми (без осчетоводяване на операциите);
- изготвяне на всички необходими отчети към национални органи и органи на ЕК с различно ниво на агрегираност на данните, обхващащи изпълнението на всички нива от оперативните програми.

Очакваните резултати от въвеждането на ИСУН според техническото задание²³ за нейното изработване са: изграждане на ефективна и ефикасна система за управление и контрол на средствата от структурните инструменти на Европейския съюз (ЕС); предоставяне на обективни отчети по изпълнението на проектите и всички нива на оперативните програми на компетентни национални органи и органите на Европейската комисия (ЕК); предоставяне на възможност за проследяване на всички дейности по подбора, договарянето, финансирането и изпълнението на проектите по оперативните програми.

Системата обхваща седемте оперативни програми: ОП "Регионално развитие", ОП "Развитие на конкурентоспособността на българската икономика", ОП "Околна среда", ОП "Транспорт", ОП "Развитие на човешките ресурси", ОП "Адми-

²² Регламент (ЕО) 1083/2006 и Регламент (ЕО) 1828/2006.

²³ Техническо задание за предоставяне на услуги по развиването на Информационната система за управление и наблюдение на структурните инструменти на Европейския съюз в България – 24.04.2008 г.

нистративен капацитет”, ОП “Техническа помощ”.

ИСУН не дава информация за Програмата за развитие на селските райони и Оперативната програма за развитие на сектор “Рибарство”. Тези програми не са част от Информационната система за управление и наблюдение на структурните инструменти на Европейския съюз в България (ИСУН), но според техническото задание за изграждане на системата между тях и ИСУН следва да се създаде електронен обмен на информация.

Условията, редът и механизмът за функциониране на информационната система за управление и наблюдение на средствата по структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС в България са уредени с постановление 322/2008 на МС²⁴.

Национален координатор за дейността на ИСУН е дирекция “Информация и системи за управление на средствата от ЕС” в администрацията на МС. Дирекцията следва да осигурява функционалния надзор върху непрекъснатия и сигурен режим на работа на системата; да осъществява дейностите по управление и координация за доизграждането и по-натъшното усъвършенстване на системата в тясно сътрудничество с управляващите органи на оперативните програми и Сертифициращия орган на Министерството на финансите.

Органите, които имат право да събират, систематизират и въвеждат информация в системата, са управляващите органи на оперативните програми и Сертифициращият орган. Управляващите органи могат да делегират функции по събиране, систематизиране и въвеждане на информация на своите междинни звена.

Право да въвеждат информация в системата имат длъжностни лица, определени със заповед на ръководителите на управляващите органи (за оперативните програми) и със заповед на заместник министър-председателя и министър на финансите (за Сертифициращия орган).

Информацията следва да се въвежда в срок до 3 работни дни от възникването или получаването на данните във връзка с изпълнение на дейностите по управлението, наблюдението, оценката и контрола на оперативните програми. Длъжностните лица отговарят за достоверността на въведените от тях данни.

Достъп до информацията в системата се осигурява на следните длъжностни лица:

- ✓ служители от Централното координационно звено (функциите на Централното координационно звено се изпълняват от дирекциите “Програ-

²⁴ ПМС №322 от 19.12.2008 г. за определяне на условията, реда и механизма за функциониране на Информационната система за управление и наблюдение на средствата от структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз в Република България.

миране на средствата от ЕС", "Мониторинг на средствата от ЕС" и "Информация и системи за управление на средствата от ЕС" в администрацията на МС) с оглед осъществяването на наблюдение върху изпълнението на оперативните програми. Лицата се определят със заповед на главния секретар на МС;

- ✓ служители от Одитния орган с оглед осъществяването на контрол върху оперативните програми. Лицата се определят със заповед на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция "Одит на средствата от ЕС" към Министерството на финансите;
- ✓ министрите, отговорни за управлението на оперативните програми, с оглед осъществяването на наблюдение върху изпълнението на съответната оперативна програма. Достъпът се иска от главния секретар на МС.

Конкретните права и задължения на потребителите на системата – длъжностните лица от съответните органи, се определят с писмени искания от ръководителите на управляващите органи, Сертифициращия орган на Министерството на финансите и Одитния орган към министъра на финансите, подадени до директора на дирекция "Информация и системи за управление на средствата от ЕС" в администрацията на МС съгласно утвърден образец. Управлението на потребителските профили в системата се извършва от оторизирани служители на същата дирекция, която поддържа и пълната документация за тяхното управление. Техническото администриране и поддържане на системата се извършва от специализираните звена на Министерството на финансите съгласно утвърдените от министъра на финансите вътрешни правила.

Директорът на дирекция "Информация и системи за управление на средствата от ЕС" в администрацията на Министерския съвет (МС) е длъжен да докладва ежемесечно на министъра по управление на средствата от ЕС и на секретаря на Съвета за координация при управлението на средства от ЕС за функционирането и за редовното и коректно въвеждане на данни в системата.

Плащанията по оперативните програми следва да се извършват едва след регистрирането на съответните договори/заповеди за отпускане на безвъзмездна финансова помощ в ИСУН и при въведени данни за тяхното изпълнение.

Предвиден е и ред, според който министърът по управление на средствата от ЕС може да спира плащания по оперативните програми, ако е налице системно неизпълнение на задълженията за събиране, систематизиране и въвеждане на информация в ИСУН от страна на управляващ орган или междинно звено.

Системно неизпълнение е налице, когато има три или повече случая

на неизпълнение на задължения за една календарна година. В случай на установено неизпълнение на задължение дирекция "Информация и системи за управление на средствата от ЕС" в администрацията на МС уведомява писмено ръководителя на управляващия орган/междинното звено и указва срок за отстраняване на пропуските.

Ако констатираният пропуск бъде отстранен, той не се взема предвид при констатиране наличието на системност. При системно неизпълнение на задълженията от страна на управляващ орган или междинно звено плащанията по съответната оперативна програма се спират със заповед на министъра по управление на средствата от ЕС въз основа на мотивирано предложение на ръководителя на Сертифициращия орган и доклад от директора на дирекция "Информация и системи за управление на средствата от ЕС" в администрацията на МС след съгласуване със секретаря на Съвета за координация при управлението на средства от ЕС.

Основни изводи

Описанието на основните процеси, свързани с предоставянето на безвъзмездна финансова помощ от Европейския съюз (ЕС), координацията при управлението на средствата и борбата с правонарушенията, мониторинга и предоставянето на обща информация за управлението на средствата и ролята на ИСУН, води до формулирането на следните основни изводи:

- ✓ Изградената институционална структура в България за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по оперативните програми, съфинансирани от структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС, включва сложна система от органи (управляващи органи, междинни звена, Одитен орган, Сертифициращ орган, комитети за наблюдение), която следва да гарантира ефективното и ефикасно разходване на средствата в съответствие с принципите на прозрачност и публичност, свободна и лоялна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация по отношение на бенефициентите.
- ✓ Системата е децентрализирана – липсва единен център на административно ръководство. Управляващите органи и междинни звена са в съставите на различни администрации, чието ръководство се осъществява от съответните министри.

Одитният и Сертифициращият орган са ситуирани в Министерството на финансите, което, от една страна, гарантира тяхната независимост в съответствие с европейските изисквания, но от друга - ги поставя в зависимост от общата политика на Министерството на финансите. Следва да се има предвид, че ус-

ловията на финансова криза и европейското изискване за ограничен бюджетен дефицит (съответно ограничаване на средствата за национално съфинансиране в държавния бюджет) може да се окажат в колизия с публично изразената правителствена позиция за максимално усвояване на европейските фондове.

- ✓ Децентрализираната система на разходване на европейските средства поражда необходимостта от наличието на сериозни и работещи механизми за координация при управлението на средствата. Според нормативните актове цялостната организация и ръководството на системата за координация следва да се осъществяват от министъра по управление на средствата от Европейския съюз (ЕС). Същевременно той е министър без портфейл, който не разполага със собствено министерство.

Правомощията на министъра до голяма степен зависят от решенията на Съвета за координация при управлението на средства от ЕС, включващ в състава си висши представители на държавната власт с отговорности по управлението на европейските средства. Той е председател на този съвет, а негови членове са двамата вицепремиери, съответно министрите на финансите и на вътрешните работи.

Подобно йерархическо недомислие не гарантира в необходимата степен водещата роля на министъра по управление на средствата от ЕС по отношение на организацията и координацията на дейностите за разходване на европейските средства. Дори секретарят на съвета не е в административна зависимост от министъра, а е лице от политическия кабинет на министър-председателя. Административните структури, играещи ролята на Централно координационно звено, са дирекции в състава на Министерския съвет (МС), съответно са административно подчинени на главния секретар на МС.

Министърът по управление на средствата от ЕС е председател на Комитета за наблюдение на Националната стратегическа референтна рамка 2007-2013 г., но е само член на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовата политика на Европейския съюз (ЕС). Председател на този съвет, наблюдаващ и осигуряващ координацията в дейността на държавните органи по предотвратяване и борба с нарушенията – измами, злоупотреби, неэффективно управление или използване на средства и имущество, - е заместник министър-председателят и министър на вътрешните работи.

- ✓ Децентрализираната система на разходване на европейските фондове, наличието на множество консултативни органи за мониторинг и координация на процесите и липсата на достатъчно реални правомощия на министъра по управление на средствата от ЕС предпоставят особено важното значение на ИСУН. Системата се оказва основен управленски инструмент, който прави възможно отчетното и контролирано разход-

ване на европейските средства в България.

Информационната система за управление и наблюдение на структурните инструменти на Европейския съюз в България (ИСУН) е единственият източник за множество заинтересовани държавни органи и съвети да получат цялостна информация за процеса на разходване на европейски средства в реално време. Ако информационната система съдържа точни и актуални данни, тя може да улесни обективно затруднения процес по мониторинг, цялостната организация, координация и ръководство на системата за управление на средствата от ЕС. В този смисъл ефективното функциониране на ИСУН може да компенсира, макар и в ограничена степен, структурните и организационните дефицити на съществуващата система за управление на средствата от ЕС.

Това обяснява острата реакция на Европейската комисия (ЕК), която заради първоначалните неблагоприятия със системата отказа да приеме оценките за съответствие на българските оперативни програми, мотивирайки се, че няма достатъчно доказателства, че България притежава надеждни системи за управление и наблюдение на европейските средства.

Възможно ли е и в каква степен (освен като управленски инструмент за нуждите на държавните органи и съвети и Европейската комисия) ИСУН да се използва ефективно и като инструмент за граждански контрол върху процеса на разходване на европейските средства в България?

На отговора на този въпрос са посветени следващите раздели в този доклад.

3. СЪОТВЕТСТВИЕ НА БЪЛГАРСКАТА СИСТЕМА ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ПУБЛИЧНА ИНФОРМАЦИЯ ЗА УПРАВЛЕНИЕТО НА СРЕДСТВА ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ С ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТАНДАРТИ

Предоставянето на публична информация за управлението на средства от ЕС от години е изискване на Европейската комисия (ЕК). ЕК е приела минимален общ стандарт за публикуване на данни за бенефициентите на европейските фондове и провежда целенасочена политика за публикуване на все по-широк кръг и все по-разбираеми данни. Периодично ЕК оценява способността на държавите членки да предоставят разбираема публична информация за разходването на европейските фондове.

В тази част на доклада ще бъдат представени усилията на ЕК за въвеждането на общи стандарти относно публикуването на данни за бенефициентите на европейските фондове, както и сравнение за това как българската система за предоставяне на публична информация за управлението на структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС отговаря на европейските изисквания.

Европейска инициатива за прозрачност²⁵

Идеята за предоставяне на публична информация относно управлението на европейските фондове е сравнително нова за Европейската комисия (ЕК) и е свързана най-вече с прилагането на т. нар. **Европейска инициатива за прозрачност** (ЕИП).²⁶

На 3 март 2005 г. европейският комисар по административните въпроси и борбата с измамите Сийм Калас произнася реч в университета в Нотингам, в която за първи път лансира Европейската инициатива за прозрачност. Според Калас Европейската комисия (ЕК) е изправена пред предизвикателството да създаде работещо управление на Европейския съюз (ЕС), което да е по-прозрачно и да предоставя лесно информация за гражданите.

Инициативата на Калас е продиктувана преди всичко от необходимостта да се въведат ред и правила в дейността на около 15 000 лобисти (консултанти, адвокати, търговски асоциации, корпорации и НПО), които се опитват да влияят ежедневно върху решенията, вземани от служителите на ЕК и евродепутатите. Само броят на специалните групи по интереси, създали собствени постоянни офиси в Брюксел с цел лобизъм, към този момент е над 2600.

Инициативата за прозрачност, лансирана от еврокомисаря Калас, е насочена към регламентирането на три ключови области – повишаване на отчет-

²⁵ *European Transparency Initiative.*

²⁶ *Green Paper of the Commission "European Transparency Initiative" of 3 May 2006, COM (2006)194*
http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_en.pdf.

ността на европейските фондове, укрепване на персоналния интегритет и независимост на европейските институции и налагане на стриктен контрол върху лобизма. Европейската комисия (ЕК) започва да въвежда законодателства в тези сфери, включително и по отношение на предоставянето на публична информация за европейските фондове.²⁷

С Регламент (ЕО) №1995/2006 г. са изменени общите положения на Финансов регламент №1605/2002 г. С измененията осигуряването на прозрачност при използването на средствата се посочва като цел, за чието изпълнение “е потребна налична информация за бенефициентите на тези средства в рамките на определени граници”.

В чл. 30 на Финансовия регламент е въведен нов параграф 3, който изисква “публикуването на информация за бенефициентите по всички видове режими на управление на програми”. Информацията следва да се предоставя за ползване “при надлежно съблюдаване на изискванията за поверителност и за защита на личните данни”.

Създаден е нов чл. 53б, чрез който се уточняват честотата на публикуване на информацията, както и изискването за “адекватно годишно последващо публикуване на бенефициентите на фондовете”.

На 27 юли 2006 г. е приет Регламент (ЕО) №1198/2006 г. на съвета за Европейския фонд за рибарство. Въведено е задължение за публикуване на списък с бенефициентите, имената на операциите и сумите за публично финансиране.

Комисията изменя Регламент (ЕО) №1290/2005 на съвета, който описва правилата относно финансирането на Общата селскостопанска политика както по отношение на преките плащания и пазарните мерки, така и по отношение на развитието на селските райони. Включени са разпоредби за задължително публикуване на имената на бенефициентите.

С Регламент №1083/2006 г. са въведени разпоредби относно Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд.

В чл. 7, параграф 2, буква Г на Регламент (ЕО) №1828/2006 г. на ЕК от 8 декември 2006 г. относно трите фонда се уточнява, че управителният орган отговаря за организирането “на публикуването по електронен или по друг начин на списъка на бенефициентите, наименованията на операциите и размера на публично финансиране, определен за операциите”.

Описаните нови регламенти представляват нормативни гаранции за ус-

²⁷ *Communication from the Commission - Follow-up to the Green Paper 'European Transparency Initiative' of 21 March 2007, COM (2007)127.*

тановяване на повече публичност и прозрачност в управлението на европейските фондове.

Като първи етап държавите членки следва да публикуват данните, с които вече разполагат. Те следва да осигурят обществен достъп до тези данни чрез национални интернет страници и чрез други средства, които сметнат за уместни.

От своя страна комисията поема ангажимента да предостави централен интернет портал с линкове към съответните интернет страници на държавите-членки. Този сайт ще бъде свързан с интернет страницата за фондовете на ЕС, открита през 2006 г.

На втория етап държавите членки ще трябва да осигурят данни, годни да бъдат сравнявани помежду си. Събирането на такива данни ще даде възможност на заинтересованите страни вече да правят анализи, включително и за целия Европейски съюз (ЕС). Очакването е процесът на анализиране да се улесни чрез използването на централния портал на комисията, даващ линкове към страниците на отделните държави членки. С оглед улесняването на процеса по публикуване и събиране на сравними данни от държавите членки комисията поема ангажимент да предложи общ стандарт за събирането и публикуването на такъв вид данни. Този стандарт ще трябва да отчита и специфичните характеристики на провежданите политики.

Минимален общ стандарт на Европейската комисия (ЕК) относно публикуването на данни за бенефициентите на европейските фондове

На 16.06.2008 г. Генерална дирекция "Регионална политика" на Европейската комисия изпраща до страните членки писмо относно кохезионната политика за прозрачност. Писмото съдържа приложение на Комитета за координация на фондовете относно Европейската инициатива за прозрачност (ЕИП). То обобщава изискванията на ЕК за въвеждането на регулации, отнасящи се до публикуването на данни за бенефициентите по европейските фондове.

Писмото и приложението към него очертават следния минимален общ стандарт на Европейската комисия (ЕК) относно публикуването на данни за бенефициентите по европейските фондове:

- Държавите членки са длъжни да публикуват годишна последваща информация за бенефициентите по фондовете.
- Според ЕК под "бенефициент" следва да се разбира оператор, орган или фирма, независимо дали е публична или частна, отговорна за иницирането или изпълнението на операция. Бенефициентите са публични

или частни организации и лица, реализиращи индивидуален проект и получаващи публична помощ.

- Според ЕК под "операция" следва да се разбира проект или група от проекти, избрани от управляващите органи, отговорни за съответната оперативна програма, по критерии, заложи от мониториращия комитет и изпълнявани от един или повече бенефициенти, позволяващи да се постигат целите на приоритетната ос, към която се отнасят. Имената на операциите следва да отразяват естеството на извършваните дейности и да са разбираеми за публиката.
- Управляващите органи на страните членки се задължават да публикуват най-малко списък на бенефициентите, съдържащ имената на съответните операции и размера на средствата за публично финансиране за всяка от операциите. ЕК препоръчва на страните членки образец относно формата, по която да се публикуват данни за бенефициентите на структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС (Приложение №1).

Държавите членки могат да публикуват и допълнителна информация (например: цели на проекта, целеви групи и др.), но това не е задължително предписание на комисията. Държавите членки не са длъжни да публикуват и стойността на съфинансиране от ЕС за отделните операции.

Комисията препоръчва размерът на средствата за публично финансиране на всяка от операциите да се представя по следния начин: средства, предвидени за съответната операция, и реално изплатени средства в края на операцията.

Според комисията публикуването на междинните плащания не е задължително. За Европейската комисия (ЕК) е важно публиката да има достъп до значимата информация - за първоначално предвидените средства по съответната операция и окончателно платените средства по нея.

След приключването на съответната операция (след извършване на финалното плащане) ЕК предвижда възможност, ако съответната държава членка пожелае това, при предоставянето на публичната информация данните за първоначално предвидените средства да бъдат заменени с данни за окончателно платените средства.

- Въвеждането на Европейската инициатива за прозрачност (ЕИП) е правно задължение на всяка държава членка. ЕК си запазва координираща роля по две линии: 1) тя ще предлага на държавите членки препоръчителни стандарти за това как трябва да се публикува информацията за структурните фондове, Кохезионния фонд и фонда за "Рибарство"; 2) ЕК чрез собствения си уебсайт ще предоставя на европейската публика

линкове към сайтовете на държавите членки, на които е публикувана информацията за фондовете.

- Въпреки че са възможни различни начини за публикуване на данните, ЕК подчертава, че предпочита електронното публикуване чрез използването на национален и/или регионален уебсайт. Всяка държава членка може да реши сама как да организира публикуването на списъка на бенефициентите – на национално или на регионално ниво, но за целите на координацията трябва да съобщи на ЕК за начина на тази организация.
- Всяка държава членка е длъжна да определи самостоятелна структура, отговорна за публикуването на данните, за което да уведоми Европейската комисия (ЕК).
- Според комисията всяка държава членка може да обновява информацията, публикувана на нейния уебсайт, толкова често, колкото сметне за необходимо (например ежемесечно, веднъж на четири месеца и пр.). Задължително обаче е публикуването на информацията на годишна база. Комисията препоръчва информацията да се публикува не по-късно от 30 юни – крайната дата, до която държавите членки са длъжни да изпратят годишните си отчети до ЕК. Така 30 юни се посочва като крайна дата за публикуване на информацията за бенефициентите за предходната година.
- Управляващите органи на оперативните програми на държавите членки трябва да подготвят комуникационни планове, които да изпратят на ЕК.
- Що се отнася до предприсъединителните инструменти, всяка нова държава членка, която все още ползва такива, е длъжна да предоставя информацията относно списъка с крайните бенефициенти, имената на операциите и средствата от Европейския съюз (ЕС), разходвани за тези операции.

Изпълнение на Европейската инициатива за прозрачност от държавите членки

През 2009 г. Европейският парламент възлага изследване²⁸, което да оцени способността на държавите членки да изпълняват Европейската инициатива за прозрачност и условията, при които Европейската инициатива за прозрачност (ЕИП) може да бъде успешно осъществявана.

Основният извод от изследването е, че на регионално ниво задълженията, свързани с изпълнението на ЕИП, "се изпълняват задоволително".

Минималният общ стандарт на ЕК за предоставяне на публична инфор-

²⁸ *The Data Transparency Initiative and its Impact on Cohesion Policy, June 2009*

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/data_transparency_/data_transparency_en.pdf

мация във връзка с европейските фондове (публикуване на името на бенефициента, наименованието на съответната операция, размера на публично финансиране за всяка от операциите) се изпълнява от 72% от 271 NUTS 2 европейски региона.²⁹

Съществуват съществени различия по отношение на начина на представяне на информация на съответните интернет страници, както и на вида информация, който се предоставя. Вариациите възникват най-вече при публикуването на т. нар. допълнителна информация, която е извън обема на минималните европейски изисквания.

Таблиците, които следват, илюстрират тези вариации.

Таблица 1 – Допълнителни данни за бенефициентите. Общ дял на регионите, публикуващи подобни данни:

	Европейски социален фонд	Европейски фонд за регионално развитие/Кохезионен фонд
Уебсайт и телефонен номер	11%	10%

Таблица 2 – Допълнителни данни за съответната операция. Общ дял на регионите, публикуващи подобни данни:

	Европейски социален фонд	Европейски фонд за регионално развитие/Кохезионен фонд
Описание	16%	19%
Пощенски код на населеното място, в което се реализира проектът	86%	49%
Местоположение	42%	41%
Статус на проекта	7%	5
Начало/Край на проекта	49%	15%

²⁹ Статистическата служба на ЕС (Евростат) разделя територията на ЕС на три вида региони: NUTS I (91 региона – основни социално-икономически региони); NUTS II (271 региона – основни региони за въвеждане на регионална политика) и NUTS III (1303 региона – малки региони за специфични решения). Според тази номенклатура на ниво NUTS II се реализират политиките на структурните фондове. В България ниво NUTS II са шестте района за планиране – Северозападен, Северен Централен, Североизточен, Югоизточен, Южен Централен и Югозападен.

Таблица 3 – Допълнителна информация за усвояването на фондовете. Общ дял на регионите, публикуващи подобни данни:

	Европейски социален фонд	Европейски фонд за регионално развитие/Кохезионен фонд
Общ размер (национално + ЕС)	47%	44%
Размер на национално съфинансиране	51%	27%
Изплатени средства	9%	32%
Година на отпускане	66%	65%

Изследването установява високо ниво на достъпност на публикуваната публична информация чрез сайтовете на ЕК. Само с две кликания върху онлайн географските карти³⁰ на страниците на ЕК потребителят може да достигне до списъците на бенефициентите в съответните държави.

Достъпът до данни и техният формат се илюстрира в следващата таблица:

Таблица 4 – Достъп до данните и формат

	Европейски социален фонд	Европейски фонд за регионално развитие/Кохезионен фонд
Среден брой кликания за достигане до определени данни	1.5	1.9
PDF формат	54%	52%
HTML формат	18%	21%
Excel формат	28%	27%

Лесният електронен достъп до данните обаче не води до тяхното по-лесно разбиране от потребителя - с малки изключения данните се публикуват само на съответните национални езици, а за представяне на финансовите параметри са използвани само националните валути. Ето защо това прави сравнението на данните невъзможно, вследствие на което потребителят не може да си изгради всеобхватна картина за ситуацията с усвояването на средствата.

Във връзка с прилагането на Европейската инициатива за прозрачност (ЕИП) от държавите членки от изследването могат да се направят следните заключения:

³⁰ Онлайн географската карта дава възможност на интернет потребителите за много лесна навигация над необходимата информация, чрез използването на специално визуализирани карти. Така информацията става по-достъпна, бързо и лесно откриваема.

- Ролята на ЕК е да насърчава прилагането на ЕИП, а не да налага изискванията си на управляващите органи от съответните държави. Отговорността за точността на публикуваните данни остава задължение на държавите членки.
- Законодателствата на държавите членки по никакъв начин не препятстват спазването на минималния общ стандарт за публикуване на информация, установен от ЕК. Само някои от управляващите органи в съответните държави не спазват минималните изисквания, но причина за това според изследването не е тяхното нежелание да предоставят данни, а липсата на достатъчно административен капацитет и на достатъчно ясен формат за предоставяне на информацията. От изследването не става ясно в какво конкретно се изразява липсата на административен капацитет – дали в липсата на специалисти в конкретната област или в нещо друго. Изследването не съдържа и обяснения защо липсата на достатъчно ясен формат за предоставяне на информацията да е причина за неспазването на минималните изисквания от някои Управляващи органи. Логично е да се предположи, че щом повечето Управляващи органи на оперативни програми в държавите членки изпълняват изискванията при наличния формат, то това биха могли да правят и всички останали Управляващи органи.
- Държавите членки използват най-разнообразни способности и форми за предоставяне на данни, които са в съответствие с принципите на ЕИП – уебпрезентации, цифровизирани бази данни, някои от които включват и онлайн географски карти, презентации на най-добрите практики във връзка с реализирани проекти и други.
- Държавите членки свързват изпълнението на своите задължения по Европейската инициатива за прозрачност (ЕИП) най-вече с изработването и прилагането на комуникационните планове към съответните оперативни програми. Този подход обаче ограничава фокуса на полагащите усилия и оставя отворен въпроса за реалния обхват и реалното популяризиране на Европейската инициатива за прозрачност (ЕИП) сред гражданите. Комуникационните планове са преди всичко документи със служебен и организационен характер. Същите са слабо популярни сред гражданите. Прилагането на техните мерки трудно подлежи на граждански контрол. Реалното популяризиране на Европейската инициатива за прозрачност сред гражданите може да се постигне не косвено, а директно – например чрез провеждането на специализирани информационни кампании по темата.

Тези резултати отново водят до извода, че потребителят няма възможност да сравнява отделните данни и да си направи заключения на ниво

Европейски съюз (ЕС). Твърде различни са начините, по които е представена публичната информацията, както и достъпът до нея.

Това поражда основателните въпроси: "Доколко гражданите на Европейския съюз могат реално да се възползват от предоставените публични данни във връзка с изпълнението на ЕИП?" и "Каква е ползата за тях от тези данни?"

Изследването съдържа извода, че предоставяната информация може да стане полезна за гражданите на ЕС само ако се подобрят съдържанието на данните и начинът на тяхното представяне. От съществено значение е освен изискуемия минимум да се предоставя допълнителна информация като: местоположение на проектите; резюмета на дейностите по тях; информация за партньорите по проекта; данни за класирането на проектните предложения и тяхната оценка, въвеждането на възможности за търсене по определени критерии в създадените бази данни.

Задължително е поддържането на двуезични версии – на местен език и на английски език.

Необходими са технически подобрения, за да се осигури съвместимост на софтуера, дигитализация на базите данни³¹, използването на онлайн географски карти, представящи местоположението на отделните проекти и видовете проектни дейности.

Необходимо е да се постигнат технически договорености между държавите членки за осигуряване на съвместимост на използваните от тях различни бази данни.

За подобряване представянето на информацията следва да се изработят наръчници за уебдизайн и съдържание.

Прилагането на тези мерки според изследването ще доведе до по-голяма откритост и по-добра обратна връзка с потребителите. По този начин ще се увеличи и броят на заинтересованите лица, желаещи да участват в реализацията на европейските програми.

Изследването представя добри практики в прилагането на ЕИП в региони на страните членки (Приложение №2).

Европейски преглед на прозрачността – юни 2010 г.

През пролетта на 2010 г. Европейският парламент (ЕП) прави преглед на прозрачността на регионалната политика и нейното финансиране. На 15 юни

³¹ Обработка на информацията от хартиените носители и привеждането ѝ в цифров вид с оглед възможността да се обработва по електронен път.

2010 г. ЕП приема специална резолюция по тези въпроси.³²

Резолюцията прокламира, че предоставянето на публична информация за получателите на средства от фондовете на ЕС “представлява крайъгълен камък на Европейската инициатива за прозрачност”. Отбелязва се, че политиката за прозрачност до този момент се управлява преди всичко на ниво държави членки и че не е налице “строго управление” от страна на комисията. Констатира се, че държавите членки предоставят публична информация по различен начин, което затруднява сравнението на данните на ниво Европейски съюз (ЕС), както и че няма връзка между Европейската инициатива за прозрачност (ЕИП) и осъществявания финансов контрол и одит на европейските средства.

Описвайки съществуващото положение, резолюцията изисква “прозрачността да бъде въведена като водещ междусекторен принцип в процеса на програмиране и вземане на решения в областта на политиката на сближаване”.

За целта Европейският парламент (ЕП) приканва Европейската комисия (ЕК) да проведе консултации със страните членки за осигуряването на възможно най-широк достъп до базата данни, съдържаща се на интернет страницата на Генерална дирекция «Регионална политика» http://ec.europa.eu/regional_policy/country/commu/beneficiaries/index_en.htm³³.

Европейските депутати призовават комисията и държавите членки да гарантират пълен достъп за търсене в тези бази данни, както и да осигурят тяхната съвместимост. Така ще се улесни прегледът на представените данни за целия ЕС, като същевременно се запази местната им значимост.

Европейският парламент (ЕП) отчита спешната необходимост от въвеждането на двуезични версии на сайтовете, публикуващи публична информация – както на съответния местен език, така и на един от работните езици на комисията.

На комисията се препоръчва да определи “по-подробен и инструктивен формат” относно структурата, формата и съдържанието на информацията, която следва да бъде предоставяна на европейските граждани.

Европейският парламент (ЕП) препоръчва публикуването на информа-

³² Резолюция на Европейския парламент от 15 юни 2010 г. относно прозрачност на регионалната политика и нейното финансиране (2009/2232(INI)); <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0201+0+DOC+XML+V0//BG>.

³³ Сайтът дава възможност в съответствие с Регламент №1828/2006 на ЕК всеки потребител да получи информация за имената на бенефициентите, имената на операциите и размера на публичното финансиране по всяка от тях във връзка с осъществяването на европейската кохезионна политика. Информацията е организирана на основата на европейска географска онлайн карта, чрез която е възможно да се получи достъп до всяка една от държавите членки. Чрез географски онлайн карти на всяка от държавите членки е възможно да се проследят проектите, които се осъществяват на ниво регион (NUTS II) във всяка една от държавите.

ция да става в съответствие с установения минимален стандарт, но да се предоставя и допълнителна съществена информация за бенефициентите като: данни за тяхното местоположение, резюмета на одобрените проекти, партньорите по проектите, видовете оказвана подкрепа.

Според ЕП данните следва да станат използваеми и да гарантират въвеждането на истинска прозрачност. Това изисква тяхното събиране и управление да става по "един структуриран, позволяващ сравнение начин". Европейският парламент счита, че постигането на тази цел може да стане с организационни мерки, без да са необходими допълнителни финансови разходи.

В заключение ЕП подчертава, че "пълното съответствие с изискванията на ЕИП е необходимо да се гарантира чрез подходящо регулиране, по-добро насочване, предупредителен механизъм и санкции в случаи на неспазване като последна мярка".

Българската система за предоставяне на публична информация³⁴ до октомври 2010 г. и европейските стандарти - сравнение

Анализът на българската система за предоставяне на публична информация за управлението на средствата от ЕС в контекста на описания минимален европейски стандарт и прегледът относно прозрачността, осъществен от Европейския парламент (ЕП), са направени в периода 1 септември 2010 г.-15 октомври 2010 г. и показва следното:

До стартирането на модула за предоставяне на публична информация на ИСУН (26 октомври 2010 г.) публична информация за управление на средствата от ЕС се предоставя от Единния информационен портал за обща информация за управлението на структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС в РБългария чрез информационния сайт www.eufunds.bg. Сайтът предоставя широк кръг информация и документация в съответствие с изискванията на ПМС №6 от 19.01.2007 г.

- Съдържанието на предоставяната информация и документация е регламентирано в чл. 2 на цитирания по-горе нормативен документ. В това съдържание отсъства изискване за публикуване на информация, съответстваща на минималния общ европейски стандарт.

Такова изискване обаче се съдържа в ПМС №121 от 31.05.2007 г. за определяне на реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по оперативните програми, съфинансирани от структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС. Според постановлението на интернет страницата на договарящия орган и на Единния информационен портал за обща информация за управлението на структурните фондове и Кохезионния

³⁴ До въвеждането на публичния модул на ИСУН.

фонд в РБългария следва да се публикува информация, която включва: наименование и седалище на бенефициента; място на изпълнение на проектите; наименование на проектите, за които е отпусната безвъзмездната финансова помощ; общия бюджет и размера на предоставяната безвъзмездна финансова помощ по всеки от проектите; продължителност на изпълнение на проектите; основните дейности и индикаторите за изпълнението на проектите.

На сайта на www.eufunds.bg съществуват и линкове към електронните страници на седемте оперативни програми, изпълнявани в България, на които е публикувана допълнителна информация.

- Прегледът на информацията показва, че най-близко до минималния общ стандарт на Европейската комисия (ЕК) като форма и съдържание е информацията за ОП "Околна среда". Предоставени са данни за наименованието на бенефициента, наименованието на операцията, годината на договаряне/окончателното плащане, размера на публичното финансиране и окончателния размер на финансирането. Допълнително се предоставя и информация за номера на проектното предложение.

Близко до европейския стандарт е и информацията, предоставяна за ОП "Транспорт". Използва се формата, препоръчана от ЕК, но не са дадени данни за годината на отпускане на средствата/годината на последно плащане, както и данни за общо предоставените средства в края на отделните операции.

ОП "Развитие на конкурентоспособността на българската икономика" използва форма за предоставяне на публичната информация, която се различава от препоръчаната от ЕК, но съдържанието на предоставяната информация покрива изискванията на стандарта. Допълнително се предоставят данни относно номера на договора за безвъзмездна финансова помощ, седалището на бенефициента, продължителността и мястото на изпълнение на проекта, основните дейности, очакваните резултати от изпълнение на проекта и индикаторите за изпълнение на проекта.

ОП "Регионално развитие" използва форма за предоставяне на публичната информация, която се различава от препоръчаната от ЕК. Информацията съдържа наименованието на бенефициента и размера на публичното финансиране, но няма данни за изплатените средства. Допълнително се предоставят данни за седалището на бенефициента, основните дейности и индикаторите за изпълнение на проекта, процента на безвъзмездната финансова помощ, продължителността на проекта в месеци.

Аналогични констатации могат да се направят и по отношение на фор-

мата и съдържанието на предоставяната публична информация от ОП "Развитие на човешките ресурси" и ОП "Административен капацитет". Потребителят може да научи наименованията на бенефициентите и на съответните операции, както и размера на предвиденото публично финансиране. Отново липсват данни за размера на изплатените средства. И по двете оперативни програми са предоставени допълнителни данни за предвидените основни дейности по проектите и индикаторите за тяхното изпълнение. ОП "Административен капацитет" предоставя дори резюметата на проектите.

Основни изводи от сравнението до стартирането на ИСУН

Въз основа на направеното сравнение за съответствие между предоставяната публична информация за управлението на средствата на Европейския съюз (ЕС) в България и минималния общ стандарт на Европейската комисия (ЕК) до момента на стартиране на публичния модул на Информационната система за управление и наблюдение на структурните инструменти на Европейския съюз в България (ИСУН) (26 октомври 2010 г.) могат да се направят следните основни изводи:

- ✓ С малки изключения до въвеждането на публичния модул на ИСУН публикуването на данни за бенефициентите в България се извършва във форма, която се различава от препоръчаната от ЕК. Информацията не се представя на годишна база. Затруднено е както идентифицирането на периода, за който се отнася съответната информация, така и установяването на нейната актуалност към определена дата.
- ✓ Задължителното съдържание на предоставяната информация в България като цяло покрива изискванията на минималния общ стандарт на ЕК с изключение на публикуването на информация за изплатените средства по отделните проекти. До въвеждането на публичния модул на ИСУН почти всички оперативни програми в България не публикуват такава информация.
- ✓ Управляващите органи в България допълнително публикуват широк кръг информация за европейските фондове, която надхвърля установения задължителен стандарт на ЕК. Публикуват се данни за продължителността на проектите, за мястото на тяхното изпълнение, за партньорите, за предвидените основни дейности и индикаторите за тяхното изпълнение. Тази комуникационна политика е в съответствие с по-широките препоръки на Европейския парламент (ЕП), обективирани в Резолюцията относно прозрачността на регионалната политика и нейното финансиране от 15 юни 2010 г. Това допълнително усилие обаче, не е съпрово-

дено с публикуването на данни за реалното изпълнение на конкретните проекти – фактическа продължителност на проектите, окончателна стойност на проектите, постигнати/непостигнати резултати, изпълнени/неизпълнени дейности, степен на изпълнение на заложените индикатори и др.

4. ИСУН - ЗНАЧЕНИЕ ЗА СИСТЕМАТА ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ПУБЛИЧНА ИНФОРМАЦИЯ ЗА УПРАВЛЕНИЕТО НА СРЕДСТВА ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (ЕС)

ИСУН се реализира в рамките на проект³⁵ «Развиване на информационни системи във връзка с управлението и наблюдението на средствата от структурните инструменти на ЕС в България», финансиран от Оперативна програма „Техническа помощ“ - приоритетна ос 2. Бенефициент на проекта е дирекция „Управление на средствата от ЕС“ (тогава в Министерство на финансите), отдел „Координация на Национална референтна стратегическа рамка“ в качеството си на Централно координационно звено. Процедура по избор на бенефициент не е провеждана, тъй като управляващият орган и бенефициентът са звена от една и съща административна структура и бенефициентът се определя със заповед на ръководителя на структурата, в случая на министъра на финансите.

Седем компании са подали оферти за участие в търга, обявен от Министерството на финансите за разработване на ИСУН - „Стемо“, „Индекс България“, КРМГ, „Информационно обслужване“, „Технологика“, „Интраком ИТ сървисис“ и „Хюлет-Пакард България“. Офертите са отворени на 7 юли 2008 г., а решението за избора е взето на 17 септември 2008 г. Търгът е спечелен от държавната фирма „Информационно обслужване“ с принципал Министерство на финансите. Общият бюджет на проекта е 3.498 млн. лв., от които финансиране от ЕС в размер на 2 973 300 лв. и национално финансиране в размер на 524 700 лв. Продължителността му е 36 месеца - крайният срок за приключване е 31 декември 2011 г. До 31 декември 2010 г. по него са разплатени общо 3 281 581 лв.³⁶

За изпълнение на проекта е създадена междуведомствена работна група. Координацията на дейностите по управление и развитие на ИСУН се осъществява от дирекция „Информация и системи за управление на средствата от ЕС“ към администрацията на Министерския съвет, на която с ПМС №229/23.09.2009 г. е възложена отговорността за „развитието, управлението и поддръжката“ на ИСУН.

Модулите на ИСУН, които се ползват от държавната администрация

ИСУН се използва от всички структури, участващи в управлението, контрола и наблюдението на Структурните инструменти на ЕС в Република България. В края на 2010 г. със системата работят потребители от 23 различни институции и/или административни звена, в това число от Европейската комисия

³⁵ Проект № 0013 ЦКЗ – 2.0.

³⁶ Информация за проекта може да бъде намерена в ИСУН на адрес <http://umispublic.minfin.bg/srchProjectInfo.aspx?org=beneficiary&id=2937>.

и Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ). Достъпът до системата се осъществява от потребителите чрез интернет, като връзката със системата може да се осъществи от всеки компютър с инсталирана програма за ползване на информацията от интернет (браузър).

До края на 2009 г. в експлоатация са въведени основните модули на системата, които се ползват от държавната администрация: Системна информация, Параметри, Регистрация, Оценка, Договори, Управление на проекти, Финансов модул и Наблюдение. Към 31 декември 2009 г. в системата са въведени общо 10 071 проектни предложения, 2764 договора и друга информация, свързана с процесите и работата на отделните управляващи органи и междинни звена³⁷. Създадени са процедура и връзка за осигуряване на съответствие на данните в системите SAP и ИСУН, но тази връзка не се осъществява чрез онлайн интерфейс³⁸.

В рамките на процедура по съответствието на българските оперативни програми през периода май-юни 2009 г. е извършена одитна проверка за функционирането и използването на ИСУН. В резултат на тази проверка на 06.08.2009 г. Европейската комисия (ЕК) връща за преработване "Оценка на съответствието". Това налага само за няколко месеца през втората половина на 2009 г. да се разработят и въведат в експлоатация допълнителни функционалности на ИСУН, които да покрият изискванията на одиторите. До 30.06.2010 г. са извършени следните подобрения в отделните модули:

Модул „Регистрация“

- Въведена е в експлоатация функционалност, позволяваща регистрацията в ИСУН на самоосигуряващи се лица като бенефициенти и изпълнители по проекти;
- Въведена е в експлоатация функционалност, позволяваща регистрацията на чуждестранен кандидат като бенефициент, партньор и/или изпълнител;

Модул „Оценка на проектни предложения“

- Въведена е в експлоатация допълнителна функционалност, позволяваща работа с така наречения „Резервен списък“.

³⁷ Годишен доклад ОП "Техническа помощ", 2009 г.

³⁸ Доклад на Сметната палата на Р България за резултатите от извършен одит на проект "Развиване на информационните системи във връзка с управлението и наблюдението на средствата от структурните инструменти на ЕС в България" за периода 01.07.2008 г. - 30.06.2009 г.

Модул „Управление на проекти“

- В ИСУН е въведен нов източник на финансиране - „други публични средства“, като част от националното съфинансиране. Стойността на националното съфинансиране се изчислява автоматично от системата;
- Реализирана е нова функционалност за задължително прикачване на файл:

Модул „Финансов“;

- Реализирана е функционалност за частично одобряване на искане за средства от Междинно звено към Управляващ орган и от Управляващ орган към Сертифициращ орган;
- Съгласуван е алгоритъм за извършване на закръгляване на сумите в ИСУН и конвертиране на средствата от лева в евро;
- Добавена е функционалност за проверка на доклади за сертификация;
- Разработена е функционалност, позволяваща извършването на частично одобрение на доклад по сертификация от сертифициращия орган на ниво договор;
- Добавена е възможност за ръчно изравняване на разликите между националното и европейското финансиране;
- В подмодул „Обобщени разходи“ е добавена възможност за групиране на справката на ниво договор;
- За целите на коректното отразяване в системата на случаите на възстановяване на суми и финансови корекции във „Финансов модул“ е разработена и въведена в експлоатация допълнителна функционалност и са създадени нови подменюта: „Възстановени суми“ (Въвеждане и редактиране на възстановени суми) и „Финансови корекции“ (Въвеждане и редактиране на финансови корекции);
- С цел ускоряване процеса по усвояване на средствата от Структурните и Кохезионния фонд (СКФ) е разработена и е въведена в експлоатация функционалност, позволяваща Междинното звено да подава искания към Управляващия орган на Оперативната програма повече от един път месечно.

Модул „Проверки на място и управление на нередности“

- Функционалността на модула е адаптирана в съответствие с промените в ДНФ №08/29.12.2009 г. относно възстановяване на недължимо платени и надплатени суми, както и на неправомерно получени или неправомерно усвоени средства по проекти, финансирани от СКФ на ЕС във връзка с регистрирани от Управляващия орган нередности;

- Реализирана е функционалност за задължително прикачване на документи към проверки на място. Без прикачен документ не може да се регистрират констатации и/или препоръки в системата.

Модул „Наблюдение“

- През 2010 г. по искане на Управляващия орган на Оперативната програма в ИСУН са създадени нови справки с цел улесняване процеса на мониторинг.

Модулът за публична информация започва да функционира от **26 октомври 2010 г.** Чрез въвеждане на модула в експлоатация се изпълняват изискванията на Европейската инициатива за прозрачност (ЕИП).

През втората половина на месец ноември 2010 г. е въведена в експлоатация връзката между ИСУН, Интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК) по Програмата за развитие на селските райони и Системата за наблюдение на проекти по Оперативната програма за развитие на сектор „Рибарство“ (Акстър-Попай). Посредством този интерфейс в ИСУН е представена информация за всички кандидати, бенефициенти, проектни предложения и договори по Програмата за развитие на селските райони и Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство“. Тази информация се използва при извършването на проверки, контрол и превенция на двойното финансиране със средствата на ИСУН. Не е завършило интегрирането на Инструмента LOTNAR³⁹ в ИСУН. Честите промени, които се правят в LOTNAR, затрудняват процеса на интегриране.

През 2011 г. предстои изграждането на интерфейс между ИСУН и информационната система за управление на фондовете на Европейската комисия – SFC2007⁴⁰, и въвеждане на интерфейс между програмите за трансгранично сътрудничество и ИСУН.

По приоритетна ос 2 на Оперативна програма “Техническа помощ” са предвидени за 2011 г. 1.5 млн. евро за техническа поддръжка на ИСУН, както и

³⁹ LOTNAR е изготвен от ГД “Регионално развитие” на ЕК – инструмент, базиран на продукта MS Excel, който да помогне за създаването на прогнози за сключването на договори с бенефициентите, плащанията към тях и сертифициране на разходите пред ЕК, и анализ и сравнение на тези прогнози с необходимите за постигане цели; съдържа “флаш” таблици, които следят реалното изпълнение на ОП и дават възможност за съпоставяне с вече направени прогнози. Прилагането на LOTNAR цели: да се предотврати загубата на средства поради прилагането на правилото N+2, N+3; предварителен мониторинг, за да се установи изоставане, което би довело до загуба на средства в един ранен етап; навременно вземане на коригиращи действия за отстраняване на установени слабости.

⁴⁰ SFC2007 is the new management tool for the European Funds for the period 2007 – 2013. Compared to the previous period, the new regulations bring about considerable changes. According to the Council regulations, all exchanges concerning financial transactions between the Commission and the authorities designated by the Member States shall be made by electronic means in accordance with the implementing rules adopted by the Commission. http://ec.europa.eu/employment_social/sfc2007/sfc2007_help/index.htm

за развитие на системата за предоставяне на географска информация за проектите, финансирани по оперативните програми.

Публичен модул на ИСУН

Обект на нашия анализ е само модулът, който вече е въведен в експлоатация и предоставя публична информация за резултатите от изпълнението на проектите. Публичният модул на ИСУН е представен на обществеността от министъра по управление на средствата от ЕС на 26 октомври 2010 г. Достъпът до него се осъществява чрез информационния портал за структурните фондове www.eufunds.bg. Възможен е и директен достъп на адрес <http://umispublic.minfin.bg>. Наличните данни се актуализират два пъти месечно - на 15-о число и в края на месеца.

➤ Плюсове на системата:

Публичният модул на ИСУН предоставя обобщена информация за финансовото изпълнение на седемте оперативни програми, които се финансират със средства от Кохезионния и структурните фондове на ЕС. За тях са налични данни за целия програмен период 2007-2013 г. (бюджет, договорени и изплатени средства) – обобщено и по години. Предоставя се информация и за всяка програма поотделно, като може да се проследи изпълнението по приоритетни оси, подприоритети и на ниво отделен проект.

Чрез публичния модул обществеността получава пълна обобщена информация за усвояването на средствата по седемте оперативни програми в България. Преди това частично данни се предоставяха на електронния сайт на Министерството на финансите, на www.eufunds.bg, както и на страниците на съответните оперативни програми. Там обаче беше невъзможно да се стигне до информация на ниво проект. Публичният модул на ИСУН дава тази възможност, което е и най-големият плюс на модула.

Чрез ИСУН се предоставят публично данни относно прогнозите за усвояването на европейските средства по години. Тази информация дава възможност да се формулират изводи относно изпълнението на програмите. Проследявайки заявените прогнози и тяхното изпълнение, може да се идентифицира изоставането по определени програми, съответно да се набележат мерки за тяхното преодоляване. Предстои интегрирането на системата LOTNAR, чрез която се правят прогнози за финансовото изпълнение на еврофондовете с ИСУН. По този начин прогнозата ще може да стъпва върху постигнатите реални резултати и ще се създадат условия за по-лесно проследяване на нейното изпълнение.

Чрез публичния модул може да се получи информация за конкретен проект. Публикувани са данни относно бенефициента по проекта и неговото

седалище, мястото на изпълнение, наименование на договора, обща стойност на проекта, размер на безвъзмездната финансова помощ, размер на финансирането от бенефициента, реално изплатените средства по проекта, продължителността на проекта в месеци, статуса на проекта. Налични са описанието на дейностите, които следва да бъдат изпълнени, партньорите и изпълнителите по проекта и заложените индикатори.

Публичният модул дава възможност да се правят сравнения за изпълняваните проекти в шестте района за планиране – Северозападен, Северен Централен, Североизточен, Югоизточен, Южен Централен и Югозападен.

Системата дава възможност да се извежда информация за разпределението на изпълняваните проекти по региони, области и общини както за всички оперативни програми, така и за всяка оперативна програма поотделно. Има възможност и за разширено търсене чрез комбинация от различни критерии и ключови думи.

Има възможност за търсене на информация по организации – бенефициенти, партньори и изпълнители, както и по проекти. Формата за разширено търсене позволява въвеждане на филтър за бенефициента, например: „само акционерни дружества“, „само общини“, „само детски градини“ и т. н. За всеки бенефициент може да се разбере колко одобрени проекта има, за какво се отнасят, на каква стойност са и какъв е размерът на вече изплатените средства. Бенефициентът може да участва и като партньор и изпълнител по други проекти, което също може да бъде засечено. Търсене може да се направи и по ключова дума, номер на проекта, седалище на бенефициента, наименование на договора и др.

➤ *Минуси на системата:*

ИСУН не предоставя информация за програма “Развитие на селските райони” и за програма “Рибарство и аквакултури”. В публичния модул на ИСУН няма данни и за проектите по предприєдинителните инструменти на ЕС и другите програми на ЕС⁴¹. Причината за това ограничение е, че ИСУН е създадена със средства от ОП “Техническа помощ”, чийто бюджет се формира от националния бюджет и един от структурните фондове – Европейския фонд за регионално развитие. Правилото е, че със средства от този фонд не може да се финансират проекти, свързани с повишаването на публичността за други фондове, например за аграрния или за фонда за рибарския сектор.

Проведеното от нас наблюдение установи, че значителна част от данните, свързани с изпълнителите по отделните проекти, не са попълнени. За част

⁴¹ Частично такава информация се съдържа на страниците на www.eufunds.bg и www.minfin.bg. Публикуваната информация за териториално сътрудничество, Инструмента Шенген, Българо-швейцарската програма, ИСПА и САПАРД е крайно недостатъчна. Няма почти никаква информация за сключените договори и тяхното изпълнение.

от проектите липсват и т. нар. "индикатори за изпълнение на проекта". Там, където индикаторите са въведени, често не е представено тяхното количествено изражение. Информацията за индикаторите съдържа данни за дейностите, които следва да бъдат изпълнени, а не за изпълнените дейности. Публичният модул на ИСУН не предоставя данни за конкретното изпълнение на предвидените проектни дейности във връзка със заложените предварително количествени и качествени индикатори.

Това прави невъзможно формирането на мнение и обективна оценка до колко изпълнението на целите на определен проект допринася за изпълнението на целите на съответната приоритетна ос и оперативна програма.

В публичния модул на ИСУН не са въведени проектите, които са били подадени, но не са били одобрени или са били одобрени, но не са получили финансиране поради изчерпване на средствата. Липсва т. нар. "листа с чакащи проекти" – например по схемата за ремонт на общински пътища на програма "Регионално развитие" – проекти, които са одобрени, но не са финансирани заради изчерпване на финансовия ресурс.

Според статуса си проектите са групирани в следните осем категории – "регистриран", "прекратен", "в процес на изпълнение", "временно спрян", "завършени дейности", "изпълнен", "под наблюдение" и "приключен". В сайта няма дефиниции за значението на всеки един от изброените статуси, нито информация за причините, поради които даден проект е с определен статус, например "прекратен" или "временно спрян".

Липсват данни за проектите с нередности - обществеността не може да узнае от публичния модул кои са проектите с нередности, какви са конкретните нередности и причините за тях, какви финансови санкции е понесъл бенефициентът във връзка с тях. Същото се отнася и за проектите, по които е санкционирана държавната администрация заради забавени плащания, както и за погрешно наложени финансови корекции на бенефициентите⁴².

Публичният модул на ИСУН не дава информация за извършените одити на европейските средства. Предстои създаването на "одитен модул" в ИСУН, на който ще се публикуват резултатите от проверките на различните одитни органи. Предвижда се и изграждането на връзка между ИСУН и Европейската служ-

⁴² На 2 март 2011 г. на общо събрание на Националното сдружение на общините министър Томислав Дончев обяви предстоящото създаване на специален държавен фонд, от който ще се покриват щетите на общините, неправомерно наказани по европроекти заради чиновнически грешки. Очаква се фондът да бъде захранен с около 70 млн. лв. от държавния бюджет. Специална комисия ще разглежда молбите на общините и ще решава коя с каква сума ще бъде обезщетена заради наложени вече корекции при изпълнение на проекти по предприсъединителни или оперативни програми. Фондът ще бъде само за публични институции и няма да покрива корекции на фирми и граждани, точни минустъръм. <http://www.segabg.com/online/new/articlenew.asp?issueid=8536§ionid=16&id=000101>.

ба за борба с измамите ОЛАФ⁴³. В това отношение разбирането за същността на системата е претърпяло положително развитие. В началото системата не е предвиждала дори оторизиран достъп от страна на външни контролни органи – Сметната палата на Р България, Агенцията за държавна финансова инспекция и др.⁴⁴

ИСУН не съдържа секция “Помощ”, към която потребителят да може да се обръща при необходимост.

Съставен е речник на използваните съкращения. Не е наличен речник на използваните термини, който да обяснява достъпно и кратко значението на използваните термини. Данните в публичния модул са представени посредством терминология, която трудно може да бъде разбрана от потребител без специализирана подготовка в областта на управлението на европейските средства. Специфичната терминология е още по-неразбираема, защото е съчетана с използването на множество съкращения (абривиатури). Подразбирането на определен термин от контекста е силно затруднено поради широкото използване на графики и таблици за представяне на информацията в сайта, а не на аналитични текстове.

В ИСУН няма дори минимална информация за същността на оперативните програми и за механизмите, по които работят те. В този смисъл данните са представени извън техния по-общ контекст – не е ясно защо точно тази информация е от значение за публиката и каква важна тенденция илюстрират публикуваните данни.

Сайтът няма функция “Обратна връзка с потребителите”. Той не съдържа възможност за подаване на сигнали за нарушения или за задаване на въпроси от страна на бенефициенти и граждани, съответно не се предоставя информация за извършени проверки във връзка с техни сигнали или отговори на зададени от тях въпроси.

Няма секция “За нас”, на която да се персонализират отговорните за сайта длъжностни лица. Създателите на публичния модул остават в анонимност – липсва дори информация за телефон и електронна поща за контакт с тях.

Техническото задание за изграждането на системата предвижда разширената конфигурация на ИСУН да съдържа модул “Електронни услуги за бе-

⁴³ <http://pressboard.info/article/128106>.

⁴⁴ Тази констатация се съдържа в доклад на Сметната палата на Р България за резултатите от извършен одит на проект “Развиване на информационните системи във връзка с управлението и наблюдението на средствата от структурните инструменти на ЕС в България” за периода 01.07.2008 г.-30.06.2009 г. В доклада се препоръчва на министъра по управление на средствата от ЕС “да се предприемат действия за осигуряване на достъп на външни одитори до ИСУН във връзка с осъществяване на контрол по изпълнение на проекти, финансирани от структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС.”

нефициентите". Този модул трябва да осигурява следните функционалности: електронно подаване на формулярите за кандидатстване от бенефициентите; подаване на искания за плащане по електронен път; подаване на отчет за изпълнението на проекти по електронен път; проверка по електронен път от бенефициентите на текущото състояние на техния проект. По този начин приемът, обработката и отчитането на проектите ще се ускорят, ще се спестят финансови средства и ще се опазва околната среда. Според министъра по управление на средствата от ЕС това може да мотивира и повече бенефициенти, които да подават проектни предложения.

Според информацията от дирекция "Информация и системи за управление на европейските фондове" в администрацията на Министерския съвет електронните услуги за бенефициентите са в процес на съгласуване с разработчика на модула и работната група за развитие на ИСУН. Очаква се модулът да бъде тестван през месец май 2011 г. и да започне да действа през месец юни 2011 г. Електронните услуги за бенефициентите ще бъдат предоставяни поетапно до края на 2011 г., тъй като цялостното им въвеждане ще бъде свързано с промяна в насоките на управляващите органи.

Дизайн и функционалност на публичния модул на ИСУН, достъп на лица с увреждания, съответствие със стандартите на Open Data (отворените база данни)

Публичният модул няма собствена визуална идентичност – собствено лого, шрифт, цвятова схема, интерфейсни елементи⁴⁵. Причината за това е, че модулът не е замислен (съответно не е и изпълнен) като самостоятелен и отделно функциониращ инструмент за предоставяне на публична информация. Според Техническото задание за предоставяне на услуги по развиването на ИСУН той е само част (секция) от Единния информационен портал (www.eufunds.bg) за публикуване на статистическа информация.

Положително в изпълнението на модула е използваният "течен (флуиден) дизайн". Изображението при него е направено удобно за потребителите (user friendly) – то не се „размазва“ и не остават огромни празни полета на екрана независимо от различната разделителна способност на използваните монитори.

За страниците на сайта е използван шаблон от вида: заглавна част (хедър), част в дъното на страницата (футър), 2 колони - лява колона за навигацията и тяло (боди), където да се разполага съдържанието. Пространството в

⁴⁵ Както вече бе подчертано, достъпът до системата е чрез Информационния портал за структурните фондове www.eufunds.bg. Влиза се през менюто в лявата част, където с червени букви е изписано Информационна система за управление и наблюдение.

заглавната част е недостатъчно използвано, а категориите са излишно струпани в лявата колона.

Изключително неефективно е използвано пространството на първа страница. Навигационната колона е претрупана с линкове, а там, където трябва да е разположено съдържанието, има само един работещ бутон към страницата на ЕК и два неработещи – към Техническа помощ и към Стратегическа референтна рамка.⁴⁶

Тялото на началната страница е почти празно и не представлява истински вход към електронен портал. Липсват линкове и карета с информация, които да водят към страници с подробна информация за сайта, и то въпреки всички описани по-горе дефицити във връзка със съдържанието на публичния модул на ИСУН (секция “За нас”, секция “Помощ”, секция “Обратна връзка с потребителите” и др.).

В сайтовете, които са фронтенд⁴⁷ на информационни услуги с бази данни, най-ефективният и бърз метод за навигация по отделните страници от сайта е наличието на възможност за осъществяване на търсене в съдържанието на документите чрез форма за търсене. Около 1/2 от потребителите на такива сайтове не ползват навигация, а се насочват директно към формата за търсене. Затова от изключителна важност е търсенето да е леснодостъпно още от първата страница, на която попадат потребителите (обикновено това е началната страница), както и да е максимално улеснено и ефективно.

Формата за разширено търсене на публичния модул на ИСУН е разположена на началната страница над лявата навигационна колона. Избраното място не е подходящо. То не улеснява потребителя. Ситуирането на формата за търсене непосредствено над претрупаната навигационна колона и нейната визуализация не подчертават основното значение, което следва да има формата за търсене в подобен информационен сайт.

Самата форма за търсене не е достатъчно оптимизирана:

- Формата не съдържа най-често търсени фрази и ключови думи, върху които да може да се кликне, за да се спести време на потребителя.
- Търсенето във времето е възможно само по години. Невъзможно е търсене с точност до месец⁴⁸.
- Търсенето по бенефициенти, партньори и изпълнители също не улеснява потребителите. Налице са падащи менюта, съдържащи огромни спи-

⁴⁶ Бутоните са неработещи и към 19 май 2011 г.

⁴⁷ “Фронтенд” е термин, описващ тази част от уебразработката, която е видима за крайния потребител. Това е дизайнът на уебсайта или приложението.

⁴⁸ Проектите са с начална и крайна дата. Търсенето от определена дата до друга дата е невъзможно.

съци с наименованията на организации и фирми, подредени по азбучен ред. Това затруднява потребителя, особено ако трябва да търси наименование на организация или фирма от средата на списъците. Наложителна е промяна в падащите менюта и организирането им по друг подходящ начин. Промяната ще става все по-необходима, защото броят на бенефициентите, партньорите и изпълнителите ще става още по-голям с развитието на програмите.

- Търсенето не може да се извърша според размера на финансиране на проектите – например филтриране на проекти до определена или над определена стойност.

Информацията е представена основно чрез използването на таблици. Липсата на аналитични (пояснителни) текстове затруднява разбирането на данните.

Визуализацията на определени данни е организирана по начин, който показва както желаната информация, така и излишни други данни от таблиците. Причина за това е, че информацията в сайта е структурирана по административно-бюрократичен начин, а не според предпочитанието и удобството на потребителите. Публичният модул представя информация, която като форма и съдържание е налична в ИСУН за нуждите на държавната администрация в процеса на управление на проектите. Простото "разкриване" на определен обем от тази информация пред публиката без полагането на сериозни допълнителни усилия за нейното разясняване не предполага създаването на продукт, който да се използва лесно от потребителите.

Сайтът не дава възможност на потребителя да разбере коя е последно променяната информация (RSS абонамент). Това е съществена слабост на публичния модул, който следва да предоставя актуална информация за динамичния процес, свързан с управлението на европейските средства. Невъзможно е осъществяването на граждански контрол върху изпълнението на задълженията от страна на длъжностните лица, попълващи информацията, чрез проследяване на последната публикувана информация.

През последните години при изработването на информационни сайтове с бази данни за нуждите на широкия кръг от потребители като подход често се използва представянето на статистическа информация върху географска (картна) основа - data mapping. Този подход позволява по-разбираемото представяне на данните и тяхното практическо използване за нуждите на потребителя. Публичният модул на ИСУН почти не използва този съвременен подход за интегрирано представяне на информацията. През май 2011 г. на сайта са налични онлайн географски карти на шестте района за планиране, административните области, включени в съответния район за планиране, и общините, от които са

съставени административните области.

Достъпна е и обобщена статистическа информация на ниво отделен район за планиране (общо договори, обща стойност, общо бенефициенти) както за изпълнението на всички програми, така и за изпълнението на отделна програма. Такава информация е налична и на ниво административна област и община. Финансовата информация обаче е представена само в табличен вид, без да е свързана със съответната картна основа.

Достъп до информацията на лица с увреждания

Публичният модул на ИСУН не предоставя специални улеснения за хора с увреждания. Три са най-важните групи потребители с увреждания, с които сайтът трябва да бъде съобразен – незрящи, хора с увредено зрение, хора с двигателни проблеми⁴⁹. Изискването за съобразяване на публичния модул с нуждите на хората с увреждания произтича както от документи на ЕС, така и от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, подписана от България на 27.09.2007 г. Конвенцията изисква от държавите да идентифицират и премахнат пречките и да осигурят достъп на хората с увреждания, включително и до информационни и комуникационни технологии. Съгласно Конвенцията “Страните следва да подобряват достъпа до информация чрез предоставянето на информация от интерес за обществото в достъпен формат и технически средства, улеснявайки употребата на Брайл, езика на жестовите и други форми на комуникация, като се насърчават медиите и интернет доставчиците да направят онлайн информацията в достъпна форма”.

Open Data

През последните години Европейската комисия (ЕК) отделя все по-голямо внимание на използването на информационните технологии и особено на прозрачността, отвореността и достъпността на данните⁵⁰. Конкуренцията с американския и азиатския пазар води до разбирането, че единният пазар на Европейския съюз (ЕС) се нуждае от радикално актуализиране за въвеждането му в ерата на интернет, като се премахнат пречките за достъп до съдържание⁵¹.

⁴⁹ Незрящите хора се улесняват с използването на гласови браузъри и брайлови дисплеи. Хората с увредено зрение се подпомагат със софтуерни увеличителни инструменти. Водещите стандарти, които трябва да се въведат с оглед улесняването на хората с увреждания, се съдържат в *Web Content Accessibility Guidelines*.

⁵⁰ Програмата в областта на цифровите технологии за Европа (*Digital Agenda*) е първата подробна стратегия за най-пълно използване на потенциала на информационните и комуникационните технологии в ЕС. Тя наследява Рамковата програма *i2010*. *Digital Agenda* декларира следните приоритети: динамичен цифров единен пазар, оперативна съвместимост и стандарти, доверие и сигурност, високоскоростен и свръхвисокоскоростен достъп до интернет, научни изследвания и иновации, повишаване на грамотността относно цифровите технологии, на уменията за тяхното използване и на приобщаването към цифровото общество.

⁵¹ Доктрината *Open Data* (отворени база данни) набира все повече привърженици, и то не само в средите на НПО

Идеята за Open Data (отворени база данни) намира политическата си проекция в идеята за Open Government" (отвореното управление). Според съвременната доктрина за отвореното управление, цялата дейност на правителството и на държавната администрация трябва да бъде отворена на всички нива за публичен мониторинг и оценка⁵². Информацията, съдържаща се в правителствените бази данни, следва да стане публична чрез споделянето ѝ в интернет. Така публичните услуги ще станат наистина видни и всеки гражданин ще има възможност за избор на съответна услуга и за осъществяване на истински граждански контрол. Това е и пътят за въвеждане на повече отговорност в управлението. Въвеждането на интернет технологиите в държавното управление ще намали публичните разходи и ще ги направи по-ефективни⁵³.

Икономическите и политическите последствия от въвеждането на доктрината за отвореното управление следва да са обект на самостоятелен анализ, но при всички случаи те ще бъдат огромни и разнопосочни за отделните държави.

В настоящото изследване ще се ограничим само до някои констатации за това доколко публичният модул на ИСУН съответства на някои от основните стандарти, свързани с отворените база данни и отвореното управление. Тези стандарти изискват:

Пречките за достъп до съдържание да бъдат премахнати. Информацията да е публично достъпна и за нея да не се дължи заплащане. Публичните органи да са задължени да осигуряват достъп до ресурсите от данни за трансгранични приложения и услуги, което най-малкото означава наличието на подходящи езикови версии и стандартизация при експорта на съдържанието.

Да се създаде действителна оперативна съвместимост между продукти-

активистите и блогърите. Най-общо тя може да се синтезира по следния начин: "Данните принадлежат на човечеството"... "Върху факти не могат да бъдат учредявани авторски права"... "Типични примери са геномите, данните за организмите, медицинската наука, данните за околната среда. Ако за дадено проучване са използвани публични средства, то данните, получени от него, трябва да са свободно достъпни за всички. С пълна сила това важи за данните, създадени от публични институции – национални или европейски".

⁵² През февруари 2010 г. Дейвид Камерън, тогава лидер на британските консерватори, а сега министър-председател на Великобритания, изнася презентация пред TED – най-влиятелната в световен мащаб неправителствена организация в областта на информационните технологии и разпространението на иновативни идеи. Презентацията е програмна по своя характер: според Камерън предстои нова ера в държавното управление, "чиито резултати ще са по-добрите услуги и появата на нов вид държавност". Огромната промяна ще произтече най-общо от три неща и трите вследствие от въвеждането на новите информационни технологии и интернет в държавното управление – прозрачност, избор и отговорност. (http://www.ted.com/talks/david_cameron.html).

⁵³ "Най-добрият начин да накарате някого да намали своята сметка за електричество е да му покажете неговите собствени разходи, разходите на неговите съседи и след това да му покажете колко харчи енергийно съзнателен съсед. Този вид поведенческа икономика може да преобрази поведението на хората, както тормозът от правителството няма да уснее" – Дейвид Камерън, http://www.ted.com/talks/david_cameron.html.

те и услугите на информационните технологии. Експортът на данни да се осъществява в отворени формати (за които не се дължи заплащане) – това ще помогне информацията да се интегрира и използва от външни за правителството центрове за информационни услуги, например създадени от неправителствения сектор.

Сравнението на ИСУН с тези стандарти води до следните констатации:

- Липсва публично оповестена политика по отношение на съдържанието на сайта - публичният модул на ИСУН засега не съдържа информация относно правото на използване на публикуваните данни и условията за това⁵⁴.
- Експортът на данни от основните таблици на публичния модул е възможен само към Excel, което предполага, че потребителите трябва да са заплатили на Microsoft за закупуването на Microsoft Office. Следва да се отбележи обаче, че рубриката “Справки” на публичния модул на ИСУН съдържа два отворени формата за експорт на данни и машинна обработка – XML и CSV.
- Избраните формати за таблиците и графиките не са подходящи за експорт и вмъкване в други публикации (например за тяхното отпечатване и разпространение от трето лице). В такива случаи се налага тяхната допълнителна обработка от потребителите.
- Публичният модул е достъпен само на български език. Липсата на версия на английски език ограничава възможността от използването на данните в трансгранични приложения и за предоставяне на услуги на лица, които не ползват български език.

⁵⁴ За сравнение: сайт на Министерството на отбраната – “Министерство на отбраната на Република България © 2011. Информацията в този сайт е публична и може да бъде копирана и разпространявана свободно, като изрично се упомене източникът. Неоторизираните опити за добавяне или подмяна на информация са строго забранени. Води се статистика за всички посещения.” <http://www.md.government.bg/bg/>. сайт на ЦРУ – “Unless a copyright is indicated, information on the Central Intelligence Agency Web site is in the public domain and may be reproduced, published or otherwise used without the Central Intelligence Agency’s permission. We request only that the Central Intelligence Agency be cited as the source of the information and that any photo credits or bylines be similarly credited to the photographer or author or Central Intelligence Agency, as appropriate. If a copyright is indicated on a photo, graphic, or any other material, permission to copy these materials must be obtained from the original source. This copyright notice does not pertain to information at Web sites other than the Central Intelligence Agency Web site.” - <https://www.cia.gov/about-cia/site-policies/index.html#copy>.

Основни изводи

Анализът на съдържанието и дизайна на публичния модул на ИСУН дава възможност да се формулират следните основни изводи за значението на ИСУН в системата за предоставяне на публична информация за управлението на средства от Европейския съюз (ЕС):

- ✓ Със стартирането на модула за предоставяне на публична информация на ИСУН България напълно покрива изискванията относно съдържанието на минималния общ стандарт на ЕК за публикуване на информация за бенефициентите по европейските фондове. Публичният модул дава информация и на ниво конкретен проект, включително и за реално изплатените средства по него.
- ✓ Предоставя се широк кръг допълнителна съществена информация за управлението на европейските средства в сравнение със съществуващата до въвеждането на модула информация за управление на средствата от ЕС. С това се изпълняват препоръките на Европейския парламент (ЕП), съдържащи се в неговата Резолюция за прозрачността на регионалната политика и нейното финансиране от 15 юни 2010 г.
- ✓ Публичният модул на ИСУН не решава проблема, свързан с практическата полза за българските граждани от публикуването на данните. Това е проблем не само за България, но и за много от страни - членки на ЕС, както стана ясно от изследването, цитирано по-горе. Според това изследване за изпълнението на Европейската инициатива за прозрачност (ЕИП) от държавите-членки "предоставяната информация може да стане полезна за гражданите на ЕС само ако се подобрят съдържанието на данните и начинът на тяхното представяне". Според Резолюцията на Европейския парламент (ЕП) "данните следва да станат използвани и да гарантират въвеждането на истинска прозрачност".

Модулът на ИСУН за предоставяне на публична информация има редица дефицити както по отношение на съдържанието на данните, така и свързани с тяхното представяне. Това затруднява използването на моду-

ла като инструмент за граждански контрол в процеса на управление на европейските средства.⁵⁵

- ✓ Реализацията на публичния модул на ИСУН е все още далеч от прилагането на водещите международни стандарти, свързани с т. нар. "отворени база данни". Интегрирането на информацията и използването ѝ от външни за администрацията центрове за информационни услуги е затруднено. Това, както и обстоятелството, че не е налице двуезична версия на модула, ще ограничи възможността от използването на данните в трансгранични приложения, включително и такива за нуждите на ЕК.

⁵⁵ "Не знам друга държава членка, където да е правено подобно упражнение. Постарахме се да извадим на показ всичко, което може. Може да се каже, че отворихме широко прозорците", коментира министърът по еврофондовете Томислав Дончев. Той каза, че е имало коментари, че с тази стъпка може да отвори кутията на Пандора, но смята, че е постъпил правилно. "Защото едно е да правим заклинания за публичност, а друго е да има реално действащ инструмент", каза министър Дончев. http://www.dnevnik.bg/evropa/2010/10/26/982408_3301_evroprojekta_veche_sa_publichni_v_internet/. Три месеца след отварянето на "кутията на Пандора" няма скандали, произтекли от публикувана в ИСУН информация. Модулът продължава да е непознат за широкия кръг граждани, включително и за много от журналистите. Липсата на особен интерес към публикуваните в ИСУН данни се дължи преди всичко на дефицита в съдържанието на самата публична информация. В публичния модул не се публикува отчет за изпълнената дейност по конкретен проект. Потребителят не може да разбере каква е реално извършената работа и какви са конкретните резултати, постигнати с реализацията на определен проект, и да ги сравни с параметрите, заложили в конкретното проектно предложение. Това, което ползвателят на ИСУН може единствено да разбере, е колко средства са вложени в реализацията на проекта.

5. ПРЕПОРЪКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА СИСТЕМАТА ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ПУБЛИЧНА ИНФОРМАЦИЯ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (ЕС) В БЪЛГАРИЯ

На 6 октомври 2010 г. в рамките на проект "Граждански мониторинг върху прилаганите от правителството инструменти за управление на средства от структурните фондове на ЕС" се проведе фокус-група в Министерския съвет (МС) на РБългария. Целта на фокус-групата бе да се дадат предложения за подобряване на съдържанието, дизайна и навигацията на публичния модул на ИСУН преди неговото официално стартиране. Обобщените предложения на представителите на гражданското общество бяха представени на дирекция "Управление на средствата от ЕС" при МС на РБългария за становище и коментар (Приложение 4).

Представители на дирекция "Управление на средствата от ЕС" демонстрираха пред участниците във фокус-групата – представители на НПО, журналисти и блогъри, демоверсия на модула за предоставяне на публична информация на ИСУН (Приложение 3).

Резултатите от фокус-групата, допълнително постъпилите писмени предложения от НПО, журналисти и блогъри, становището и коментарите на дирекция "Управление на средствата от ЕС" дават възможност да се формулират следните предложения за подобряване на публичния модул на ИСУН и в един по-общ план за подобряване въобще на системата за предоставяне на публична информация за управление на средствата от Европейския съюз (ЕС) в България:

- Системата за предоставяне на публична информация за управление на европейските фондове в България да осигури условия за публикуването на едно място на данни за всички европейски инструменти, включително и за изпълнението на програмата за "Развитието на селските райони" и програмата за "Рибарство и аквакултури".
- Публичният модул на ИСУН да дава ясна информация за изпълнението на годишните бюджети на оперативните програми.
- На www.eufunds.bg да се предоставя информация за вноските на България в Европейския съюз по години, планираните бюджети на отделните оперативни програми и реално отпуснатото национално съфинансиране.
- Публичният модул на ИСУН да дава информация в максимално пълен обем за изпълнителите по съответните договори. Публикуването на информация за партньорите и изпълнителите по всеки проект, както и сумите, които те получават, да стане задължително. В тази връзка да се

проведат съответните разговори с Управляващите органи и ако се налага, да се промени нормативната уредба, така че предоставянето на информация за изпълнителите и партньорите да стане част от задължителната информация, която следва да се публикува.

- Европейската комисия (ЕК) предвижда възможност при предоставянето на публична информация данните за първоначално предвидените средства да бъдат заменени с данни за окончателно платените средства по съответната операция. Създателите на публичния модул на ИСУН са се възползвали от тази възможност и в този смисъл не са нарушили изискванията на минималния общ стандарт на Европейската комисия.

Нашата препоръка е при приключилите проекти да се предоставят данни както за договорената стойност на проекта, така и информация за стойността на съответния проект (верифицираните и действително изплатени средства). В българския контекст предоставянето на такава информация е от съществено значение. Тази препоръка е и в духа на изискванията на Европейската инициатива за прозрачност (ЕИП).

- Съдържанието на публичния модул на ИСУН да се допълни с максимален брой разбираеми аналитични текстове за усвояването на еврофондовете, които да подпомагат разбирането на данните, представени в графиките и таблиците. По-широко да се използва подходът за представянето на статистическа информация върху географска (картна) основа – прилагането на подхода data mapping и създаването на дигитални карти със статистическа информация. Това ще позволи по-разбираемото представяне на данните и ще улесни тяхното практическо използване за нуждите на потребителите.
- Да се създаде речник на използваните термини, който да обяснява достъпно и кратко използваната в сайта специфична терминология.
- Да се създаде секция “Помощ” или HELP текстове, към които потребителят да може да се обръща при необходимост.
- Публичният модул да предоставя информация и за неусвоените средства по програмите и тяхното допълнително преразпределение и усвояване.
- Публичният модул да предоставя информация, съдържаща отчет относно изпълнението на заложените по проектите индикатори, т.е. отчетането на изпълнението на отделен проект да включва представяне на реалните количествени и качествени индикатори, постигнати при изпълнението. В момента системата прави достъпни само индикаторите, заложи на етапа на одобряване на проекта.

- Да се предоставят аналитични данни за това доколко чрез изпълнението на проектите през съответна година се постигат заложените индикатори в оперативните програми. Профилът на оперативната програма (ОП) да предоставя агрегирани данни за изпълнението на индикаторите. Тази връзка може да се направи чрез годишните доклади за изпълнението на оперативните програми, които представяме пред Европейската комисия (ЕК). Да се осигури публичност на годишните доклади по член 67, параграф 1 от Регламент 1083/2006, чрез изграждане на връзка от раздела "Профил на ОП" към сайта www.eufunds.bg, където да се публикуват докладите. Плановете за комуникация по отделните оперативни програми (ОП) също да са достъпни чрез препратка от профила на програмите към сайта www.eufunds.bg.
- Да се изясни концептуално как публичният модул може да стане част от съществуващата система за мониторинг на изпълнение на проектите – нередности – обратна връзка – сайт www.eufunds.bg – Централно координационно звено – Управляващи органи. Публичният модул да има реално работеща система за обратна връзка относно предприетите действия по сигнали на потребителите за нередности и предприетите мерки при констатиране на нередности. Както сигналите, така и обратната връзка да бъдат видими за всички потребители – това ще направи системата атрактивна и ще провокира търсене и интерес към нея. Такава добра система за обратна връзка бе изградена в рамките на оперативна програма (ОП) "Административен капацитет". Този добър опит следва да се приложи и тук.
- Първа страница на публичния модул да се превърне в истински вход към електронен портал. Сайтът трябва да придобие поне минимална визуална идентичност – лого, шрифт, цвятова схема. Тук е мястото на линковете и каретата с информация, които да отвеждат към страници с подробна информация за сайта. Тук е и мястото да се позиционира и визуализира формата за търсене – тя трябва да е с много висока степен на приоритетност, защото става въпрос за информационен сайт с база данни. Системата да дава възможност и за предоставяне на справки по категории проекти – напр. инвестиционни проекти, меки мерки, техническа помощ и по размер на финансирането.
- Формата за търсене да се оптимизира в съответствие с препоръките, дадени в настоящия доклад. Добър пример в това отношение е Северна Ирландия - <http://successes.eugrants.org/>.
- Да се развие полето „Статус на проекта“. Сайтът да обяснява значението на всеки един от изброените статуси, както и да дава информация за

причините, поради които даден проект е с определен статус. Чрез полето "Статус на проекта" да може да се следи кога бенефициентите подават отчет, кога им верифицират разходите и кога получават плащания, т.е. както е написано, ИСУН да може да се използва за онлайн справки по движението на документацията по проекта на всяка една стъпка - например при подаден междинен отчет публичният модул на ИСУН да казва къде се намира отчетът в момента. Всичко това може да стане възможно, ако започне да функционира модулът "Електронни услуги за бенефициентите".

- Да се създадат възможности публичният модул на ИСУН да предоставя специални улеснения за хората с увреждания - например чрез използването на гласови браузъри, брайлови дисплеи и други.
- Да се подобрят възможностите за интегриране на публичната информация и използването ѝ от външни за администрацията лица чрез:
 - публично оповестяване на политиката по отношение съдържанието на сайта – правото на използване на публичните данни и условията за това;
 - разширяване на възможностите за експорт в отворени формати, които да позволяват машинна обработка на данните от вторични и външни информационни услуги – XML, RSS, ODT, ODC;
 - създаване на двуезична версия на сайта (освен на български и на английски език).
- Да се организира постоянна инициатива за подобряване на дизайна и ползваемостта на страниците на сайта - дизайн на таблиците, добавяне на помощ и обяснения за колоните в таблиците, дизайн на формите за търсене, кои да са стойностите по подразбиране във формите за търсене. Тази инициатива никога не бива да спира, защото винаги ще има пространство за подобрене на публичната част на сайта.
- Да се предвидят средства и да се проведе обучение на потребителите (различни заинтересовани групи) за използване на публичния модул, например чрез ОП "Техническа помощ". Подобно обучение може да бъде организирано и проведено, като се използват двадесет и осемте информационни центъра. Те се изграждат в момента в България, като тяхната основна цел е да свържат Европейския съюз и неговите граждани на местно ниво.
- Като техническо изпълнение (формати, софтуерна съвместимост и други) и условия за ползване публичният модул да дава възможност за ле-

сен достъп до данните, както и възможност те да бъдат използвани и допълнително обработвани от външни за администрацията лица - например заинтересовани НПО. Това е в духа на концепцията за откритост, отвореност и достъп до информация, съдържаща се в базата данни на държавните органи.

- За да се гарантират актуалността и достоверността на информацията в системата, е необходимо своевременно въвеждане на информацията от Управляващите органи и Междинните звена, както и унифицирана система по отношение на въвеждане на данните. Да се предвидят необходимите контролни механизми и унифициране на системите за въвеждане на данните от Управляващите органи и Междинните звена, чрез които Министерският съвет (МС) да следи доколко редовно се вкарва информацията за отделните оперативни програми. Без гаранция за регулярно въвеждане на информация и без да са създадени единни правила за всички оперативни програми, не може да се очаква, че ИСУН ще изпълнява целите, за които е създадена.
- Да се гарантират достоверността и актуалността на данните, като се посочи чия е персоналната отговорност за тяхното въвеждане и публикуване.

Източници

- Регламент (ЕО, ЕВРАТОМ) №1995/2006 г на съвета от 13 декември 2006 година за изменение на Регламент (ЕО, Евратом) №1605/2002 относно Финансовия регламент, приложим към общия бюджет на Европейските общности
- Регламент №1083/2006 г. от 11 юли 2006 година относно определянето на общи разпоредби за Европейския регионален фонд, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) №1260/1999
- Регламент (ЕО) №1828/2006 г. на ЕК от 8 декември 2006 г. относно реда и начина на изпълнение на Регламент (ЕО) №1083/2006 на съвета за определянето на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и на Регламент 1080/2006 на Европейския парламент и на съвета относно Европейския фонд за регионално развитие
- Регламент (ЕО) №1290/2005 на съвета от 21 юни 2005 година относно финансирането на Общата селскостопанска политика
- Регламент (ЕО) №1198/2006 г. от 27 юли 2006 година за Европейския фонд за рибарство
- Резолюция на Европейския парламент от 15 юни 2010 г. относно прозрачност на регионалната политика и нейното финансиране (2009/2232(INI)); <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0201+0+DOC+XML+V0//BG>
- ПМС №121 от 31 май 2007 г. за определяне на реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по оперативните програми, съфинансирани от структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС. – Обн. ДВ, бр. 45 от 8 юни 2007 г., изм. ДВ, бр. 38 от 11 април 2008 г., изм. ДВ, бр. 61 от 8 юли 2008 г., изм. ДВ, бр. 81 от 16 септември 2008 г., изм. ДВ, бр. 95 от 4 ноември 2008 г., изм. ДВ, бр. 7 от 27 януари 2009 г., изм. ДВ, бр.16 от 27 февруари 2009 г., изм. ДВ, бр. 93 от 24 ноември 2009 г., изм. ДВ, бр. 31 от 23 април 2010 г., изм. ДВ, бр. 44 от 11 юни 2010 г., изм. ДВ, бр. 90 от 16 ноември 2010 г.
- ПМС №965 от 16.12.2005 г. - Представена е консолидирана версия на ПМС №965 от 2005 г. с всички последващи изменения и допълнения (ПМС №747 от 2006 г., ПМС №886 от 2007 г. и ПМС №113 от 2008 г.)
- ПМС №70 от 14.04.2010 г. за координация при управлението на сред-

ствата от Европейския съюз - Обн., ДВ, бр. 31 от 23.04.2010 г., в сила от 23.04.2010 г., доп. бр. 64 от 17.08.2010 г., в сила от 17.08.2010 г.

- ПМС №18 от 04.02.2003 г. за създаване на Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз - Обн. ДВ, бр. 13 от 11.02.2003 г., изм. бр. 49 от 27.05.2003 г., в сила от 27.05.2003 г., доп. бр. 95 от 26.10.2004 г., в сила от 26.10.2004 г., изм. и доп. бр. 60 от 25.07.2006 г., изм. бр. 93 от 17.11.2006 г., бр. 37 от 08.04.2008 г., изм. и доп. бр. 47 от 20.05.2008 г., в сила от 20.05.2008 г., бр. 57 от 24.06.2008 г., изм. бр. 79 от 09.09.2008 г., в сила от 09.09.2008 г., изм. и доп. бр. 39 от 26.05.2009 г., в сила от 26.05.2009 г., изм. бр. 71 от 04.09.2009 г., бр. 97 от 08.12.2009 г., в сила от 08.12.2009 г., бр. 101 от 18.12.2009 г., в сила от 18.12.2009 г., бр. 5 от 19.01.2010 г.
- ПМС №182 от 21.07.2006 г. за създаване на комитети за наблюдение на Националната стратегическа референтна рамка и оперативните програми, съфинансирани от структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз – консолидирана версия - Обн. ДВ, бр. 62 от 1 август 2006 г., изм. ДВ, бр. 90 от 7 ноември 2006 г., изм. ДВ, бр. 78 от 28 септември 2007 г., изм. ДВ, бр. 29 от 18 март 2008 г., изм. ДВ, бр. 66 от 25 юли 2008 г., изм. ДВ, бр. 80 от 12 септември 2008 г., изм. ДВ, бр. 103 от 2 декември 2008 г., изм. ДВ, бр. 22 от 24 март 2009 г., изм. ДВ, бр. 93 от 24 ноември 2009 г., изм. ДВ, бр. 31 от 23 април 2010 г., изм. ДВ, бр. 44 от 11 юни 2010 г., изм. ДВ, бр. 46 от 18 юни 2010 г.
- ПМС №6 от 19.01.2007 г. за създаване на Единен информационен портал за обща информация за управлението на структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз в РБългария – консолидирана версия - Обн. ДВ, бр. 10 от 30 януари 2007 г., изм. ДВ, бр. 93 от 24 ноември 2009 г., изм. ДВ, бр. 31 от 23 април 2010 г.
- ПМС №322 от 19.12.2008 г. за определяне на условията, реда и механизма за функциониране на информационната система за управление и наблюдение на средствата от структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз в Република България – консолидирана версия - Обн. ДВ, бр. 1 от 06.01.2009 г., в сила от 06.01.2009 г., изм. бр. 11 от 10.02.2009 г., в сила от 01.01.2009 г., бр. 79 от 06.10.2009 г., бр. 93 от 24.11.2009 г., в сила от 24.11.2009 г., изм. ПМС №70 от 14 април 2010 г.
- Техническо задание за предоставяне на услуги по развиването на Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на Европейския съюз в България, Министерство на финансите, 24.04.2008 г.

- Доклад на Сметната палата на РБългария за резултатите от извършен одит на проект "Развиване на информационните системи във връзка с управлението и наблюдението на средствата от структурните инструменти на ЕС в България" за периода 01.07.2008 г.-30.06.2009 г.
- Протокол №6 от 17 септември 2009 г. на Постоянната комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове към НС.
- Стенограма от заседанието на Постоянната комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове към НС, проведено на 17 септември 2009 г.
- Стенограма от заседанието на НС, проведено на 25 септември 2010 г.
- Годишен доклад за усвояване на средствата от ЕС в РБ за 2009 г., Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове в 41-ото НС, февруари 2010 г.
- Годишен доклад за усвояване на средствата от ЕС в РБ за 2010 г., Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове в 41-ото НС, януари 2011 г.
- Годишен доклад за изпълнението на Оперативна програма „Техническа помощ“ за 2009 г.
- Конвенция на ООН за правата на хората с увреждания, приета от Общото събрание на ООН на 05.12.2006 г. и подписана от България на 27.09.2007 г.
- Програма в областта на цифровите технологии за Европа (Digital Agenda for Europe) – Европейска комисия, Брюксел, 26.08.2010, COM (2010) 245 окончателен, Програма в областта на цифровите технологии за Европа
- European Commission, 2008, Annual report 2007 on public access to documents (Regulation (EC) No 1049/2001 – Article 17), Brussels. http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/719142_1_EN.pdf
- Note to the COCOF – COCOF 07/0071/03-EN, final version of 23/04/2008 http://www.interact-eu.net/downloads/1250/European_Transparency_Initiative_-_Note_to_the_COCOF_07-0071-03-EN.pdf
- European Commission, Green Paper of the Commission „European Transparency Initiative“ of 3 May 2006, COM (2006)194. http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_en.pdf
- European Commission, Communication from the Commission - Follow-up to the Green Paper ‚European Transparency Initiative‘ of 21 March 2007, COM (2007)127. http://ec.europa.eu/civil_society/docs/com_2007_127_final_en.pdf

- The Data Transparency Initiative and its Impact on Cohesion Policy, June 2009.
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/data_transparency_/data_transparency_en.pdf

Web Content Accessibility Guidelines

- <http://www.w3.org/TR/WCAG10/>

Приложение №1:

Образец на Европейската комисия относно формата, по която да се публикуват данни за бенефициентите на структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз⁵⁶

ANNEX: INDICATIVE TABLE FOR SETTING THE LIST OF BENEFICIARIES OF EU FUNDING THROUGH STRUCTURAL AND COHESION FUNDS

LIST OF BENEFICIARIES FOR REGION X/MEMBER STATE Y (LAST UPDATED MM/YY) ¹				
NAME OF THE BENEFICIARIES	OPERATION	PUBLIC FUNDING PAID TO BENEFICIARY		
	NAME OF THE OPERATION	YEAR OF ALLOCATION/YEAR OF FINAL PAYMENT	AMOUNTS COMMITTED ²	TOTAL AMOUNTS PAID AT THE END OF THE OPERATION
BENEFICIARY 1	Operation A		Currency of Payment	Currency of Payment
BENEFICIARY 1	Operation B		Currency of Payment	Currency of Payment
BENEFICIARY 1	Operation C		Currency of Payment	Currency of Payment
BENEFICIARY 2	Operation A		Currency of Payment	Currency of Payment
BENEFICIARY 3	Operation D		Currency of Payment	Currency of Payment
...	...		Currency of Payment	Currency of Payment

¹ The list can be established per co financing Fund.

² Column that may disappear once the operation is completed and the total amount paid and published.

⁵⁶ Note to the COCOF – COCOF 07/0071/03-EN – European Transparency Initiative: Implementation of the Financial Regulation regarding the publication of data on beneficiaries of Community Funds under the shared management mode.

Приложение №2

Добри практики

Примери за прилагане на Инициативата за прозрачност (публикуване на списъците на бенефициентите) - Финландия (Северна), Италия (Южна), Холандия (Западна) и Полша (Източна)

Публикуване на списък с бенефициенти

Финландия, Полша и Холандия отговарят на минималните изисквания, като публикуват името на бенефициента, имената на операциите и размера на публичното финансиране, отпуснато за операциите.

В Италия картината е по-различна - някои от районите покриват минималните изисквания, други не, трети го правят частично или предоставят допълнителни връзки към уебсайтове, където такава информация може да се намери.

В Полша Министерството на финансите поддържа Национална информационна система (SIMIK), която включва базите данни на бенефициентите на структурните фондове. SIMIK е създадена да работи с всички бази данни за информация, изисквана съгласно разпоредбите на ЕС за управление и контрол на използването на Структурните фондове и Кохезионния фонд.

Като Управляващ орган Министерството на регионалното развитие поддържа уеббазирана Национална информационна система, която публикува списъка на бенефициентите по проекти и доклади, свързани с проектния цикъл (напр. заявления за плащане).

Формат на предоставяните данни

Наблюдават се различия във формата, използван за представяне на данните в отделните страни. За оперативните програми, централно управлявани от един орган, е осигурена унификация (например Финландия). В случай на децентрализирани отговорности се появяват различията. В Италия не всички органи предоставят информация в колоните „извършени/предвидени или изплатени средства“ ('committed or paid out'). В Холандия структурата на публичното финансиране се представя от различните регионални управляващи органи по различен начин. Тези различия не са задължително свързани с нежеланието на управляващите органи да се придържат към правилата, а са по-скоро следствие

от липсата на предписан формат, който да определя структурата на информацията, която се предоставя. Предложеният от СОСФ образец е само индикативен и подлежи на тълкуване.

Има разлика също така в степента на автоматизация на данните на ниво програма и степента на изпълнение на проектите. Налице е процес за по-нататъшна цифровизация на базите данни и уебсайтовете, като по този начин се предоставя по-подробна информация за програмата и нейния дизайн. Добър пример за такъв подход е Полша.

Полезност на данните

От разгледаните случаи става ясно, че управляващите органи обсъждат въпроса относно полезността на предоставяната информация. Съществува разбирането, че публикуването само на дълъг списък с бенефициентите едва ли може да осигури повече прозрачност относно случващото се с европейските фондове. Осигуряването на карти с местоположенията на проектите, по-подробните техни описания, представянето им в един по-атраکتивен дизайн се оценяват като възможности, които трябва да се развиват. В същото време се има предвид, че представянето на по-подробно описание на проекта и създаването на сложен дизайн носят риск от предозиране на информацията, което може да затрудни потребителите.

Налага се изводът, че на този етап в най-голяма степен до добрия стандарт за предоставяне на информация се доближава следното: публикуване на списък на бенефициентите, на местоположението на проектите и представяне на кратки резюмета за всеки проект.

Презентациите на най-добрите практики също могат да послужат за целите на едно по-прозрачно представяне на резултатите, получени по структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС. Съществува разбирането, че събирането на данни за реализацията на проектите има съществено значение за определянето на степента на въздействието на структурните фондове. Колкото повече характеристики на крайните бенефициенти са известни, толкова по-добре ще се представи начинът, по който са изразходвани средствата и за кого е била ползата. Предизвикателството е да се събират достатъчно данни за анализ на въздействието и в същото време да се защитава личната информация за отделните бенефициенти.

Надеждност на данните

Минималните изисквания на Европейската инициатива за прозрачност (ЕИП) за надеждност на данните се изпълняват чрез извличане на данни от системата за мониторинг на използването на еврофондовете, в която ключов елемент е редовното актуализиране на информация.

ФИНЛАНДИЯ

Проектната и финансовата информация за програмите и проектите е публично достъпна за всеки. Обществено достъпната информация обхваща получателите на средства, размера на финансирането, плана и кандидатстването (application) на проекта (както е предвидено в регламентите на ЕС), както и вземането на решение за финансирането на проекта, т.е. протокола от заседанието, на което се е стигнало до решението. Тази информация е достъпна чрез националната система за мониторинг като основен инструмент за достъп до финансова и проектна информация за структурните фондове (EURА2007 система за мониторинг) на разположение на www.eura2007.fi.

Базата данни от мониторинга дава възможност за търсене по различни критерии, като се започне от специфичните фондове, програми, думи за специфични цели или индикатори (objective or measure specific search words). Информацията е достъпна на финландски, шведски и английски език в www.rakenerahastot.fi, www.strukturfonder.fi и www.structuralfunds.fi. Информация за проектите и финансирането е на разположение на www.eura2007.fi. Трите сайта предоставят обобщени данни за програми, докато Eura2007 предоставя информация за отделни проекти. База данни за проекти по структурните фондове, тяхното финансиране, изпълнение и резултати е на разположение в <https://www.eura2007.fi/rrtiepa/>. Данните са представени на финландски.

ИТАЛИЯ

По отношение на оповестяването на бенефициентите могат да бъдат посочени някои общи елементи:

В Италия за Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Европейския социален фонд (ЕСФ) данните се управляват на регионално ниво в съответствие с децентрализираната италианска институционална рамка. В същото време има само една инстанция за централна координация, наблюдаваща изпълнението на Европейската инициатива за прозрачност на регионално равнище. Италианската ситуация е много разнородна. Някои региони публикуват на своите интернет страници информация, свързана със структурните фондове, други не, а някои го правят частично.

По отношение на пълнотата на данните за Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Европейския социален фонд (ЕСФ) се установява следното:

ЕСФ:

- 4 региона публикуват всички данни - според изискванията на Европейската инициатива за прозрачност;
- 2 региона публикуват почти всички данни. Не се публикуват данни в една от категориите (предвидени/изплатени; годината на отпускане; стойност), изисквани от Европейската инициатива за прозрачност;
- 4 регионалния сайт не следват изискванията на Европейската инициатива за прозрачност и дори не я споменават. Те обаче имат връзка с европейските сайтове и се позовават на общностната правна рамка (т.е. Рег. 1828/2006);
- 2 региона имат или празни списъци на бенефициентите, или не работят линковете към списъка на бенефициентите;
- 9 региона не публикуват информация на своите сайтове в съответствие с изискванията на Европейската инициатива за прозрачност (ЕИП).

ЕФРР:

- 7 региона публикуват всички данни според изискванията на ЕИП;
- 1 регион публикува почти всички данни. Липсва информация по една от категориите, изисквани от Европейската инициатива за прозрачност – предвидени/изплатени средства; годината на отпускане; стойност;
- 6 регионалния сайт не следват Европейската инициатива за прозрачност и не я споменават. Те обаче имат връзка с европейските сайтове или с позоваването на общностна правна рамка (т.е. Рег. 1828/2006);
- 1 регион има празни списъци на бенефициентите;
- 6 региона не публикуват информация на своите сайтове в съответствие с изискванията на Европейската инициатива за прозрачност (ЕИП).

Данните много често са във формат PDF, поради което е затруднено използването им за допълнителни аналитични операции и изчисления. В много от случаите публикуваните на интернет страниците данни за бенефициентите са директно копие от официалния бюлетин на региона.

ХОЛАНДИЯ

Базите данни по структурните фондове представят ясна и изчерпателна информация в съответствие с изискванията на Европейската инициатива за прозрачност (ЕИП). Уебсайтовете съдържат значителен обем от информация и са удобни за търсене. Има възможност за търсене на проекти по място или по други начини - например по въведена ключова дума.

Във всеки отделен случай се публикуват името на бенефициента и съответната операция. Това дава възможност на всеки заинтересован да търси допълнителна информация – например какви са целите на проекта. Това в най-голяма степен важи за публичните институции (public entities) (например провинциите, общините, държавните институции), които имат практика да правят такава информацията публично достояние.

В Холандия за Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) всеки Управляващ орган разполага със собствена база данни, която се основава на регионални системи. Чрез MSF (Монитор на структурните фондове) всяка отделна система е свързана с Националния монитор. Ежедневно се актуализират данните, качени на Националния монитор, който работи за обмена на информация между регионалните Управляващи органи, координиращото министерство, сертифициращия орган и одитиращия орган. Списъците с бенефициенти се публикуват от регионалните управляващи органи на съответните уебсайтове и на MinEZ (като координиращ орган).

Ministry of Economic Affairs (MinEZ): www.structuurfondsen.ez.nl.

Landsdeel Noord Nederland: <http://www.snn.eu/>

Landsdeel Oost Nederland: <http://www.go-oostnederland.eu/>

Landsdeel West Nederland: <http://www.kansenvoorwest.nl>.

Landsdeel Zuid Nederland: <http://www.op-zuid.nl>

ПОЛША

Съгласно правилата за прилагане на структурните фондове 2007-2013 г. (ЕО №1828/2006) Управителният орган е длъжен да публикува списъци на всички преки бенефициенти по тях.

В Полша тази информация се публикува на сайта на Министерството на регионалното развитие. Публикуваната информация съдържа името на бенефициента, имената на операциите и размера на публичното финансиране, отпуснатото за операциите.

Голяма част от информацията за бенефициенти се качва ръчно в PDF формат, което затруднява търсенето. Налага се базите данни за структурните фондове да бъдат сваляни и после отваряни с Adobe Acrobat. Самите данни са ясни и разбираеми. Информацията се обновява на 4 месеца.

Министерството на регионалното развитие разработва и хоства като отделна услуга с линк от главната си интернет страница карта на Европейския съюз <http://www.mapadotacji.gov.pl/>. Услугата представя проекти и описания на избраните проекти, изпълнявани в Полша и съфинансирани от Структурните фондове. Картата съдържа над 91 хиляди проекта.

Описанията, представени в рубриката „Галерия“, съдържат изчерпателни данни и могат да се разглеждат като набор от идеи за тези, които биха желали да кандидатстват за финансиране от ЕС. Модулът със списъка от проекти описва всеки проект, който се осъществява в Полша през текущия програмен период. Модулът „Статистика и сравнения“ дава възможност на потребителя да обединява и изчислява данни и да ги представя за различни цели на статистиката. Картата е напълно интерактивна и позволява търсене по региони и по всички фондове и оперативни програми.

Анализ на данните може да се извършва на ниво регион. Подобна услуга на местно ниво все още не е активна. Финансовите данни за проектите идват от базата данни на министерството – това позволява на потребителя да следи изпълнението на Националната стратегическа рамка и Националния план за развитие.

Полша демонстрира новаторския подход за представяне на информацията върху картна основа. Възможен е достъп до огромен обем информация за всеки одобрен проект, неговото предназначение и цели, размера на публично финансиране, участието на ЕС, времевата рамка, в която ще се реализира.

Бази данни върху картна основа предоставят и местните управи. Съществува информация дори и за предишни програмни периоди.

На регионално равнище в повечето воеводства списъците на класираните и одобрени проекти съдържат и информация относно техните резултати. Такава информация обаче липсва в националните обобщени списъци с бенефициенти.

Може да се направи изводът, че в Полша се дава необходимата информация за бенефициентите на проекти. Информацията е леснодостъпна. Обзорите са ясни и изглеждат коректни. Въпреки това данните не са лесни за агрегиране. Предоставената информация се оценява като доста фрагментирана и като затрудняваща външния наблюдател, който има намерение да направи точна оценка за това какво се случва със структурните фондове на ЕС в Полша.

Приложение №3

Списък на участници във фокус-групата, проведена на 6.10.2010 г. от 11.00 до 13.00 ч. в Министерския съвет

1. **Николета Ефремова** – *Фондация за реформа в местното самоуправление*
2. **Мария Николова** – *Портал "Европа"*
3. **Драгомир Константинов** – *Коалиция за устойчиво ползване на фондовете на ЕС*
4. **Славей Христова** – *Сдружение "Болкан Асист"*
5. **Асен Генов** – *блогър, фондация "14-ти януари"*
6. **Константин Павлов** – *блогър, фондация "14-ти януари"*
7. **Десислава Кузнецова** – *Институт "Отворено общество" – София*
8. **Анита Байкушева** – *Институт "Отворено общество" – София*
9. **Любен Панов** – *Български център за нестопанско право*
10. **Айрин Ибрямова** – *Асоциация на българските градове и региони*
11. **Антоанета Цонева** – *Институт за развитие на публичната среда*
12. **Ива Лазарова** – *Институт за развитие на публичната среда*
13. **Светослав Георгиев** – *Институт за развитие на публичната среда*
14. **Иван Бедров** – *журналист, в. „Пари“*
15. **Лили Границка** – *журналист, в. "Дневник"*

ПО СЛЕДИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПАРИ

Доклад

Антоанета Цонева, Светослав Георгиев, Ива Лазарова, автори
Десислава Кузнецова, редкатор
Доц. д-р Ингрид Шикова, рецензент

Институт “Отворено общество” София
София 1000, ул. “Солунска” 56
тел.: (02) 930 66 19, факс (02) 951 63 48
<http://www.osi.bg>

Оформление “Сера-Инфома” ООД
тел.: (02) 872 74 96; e-mail: sera_infoma@abv.bg

ISBN 978-954-2933-11-3