**Резюме**

**„Междинна оценка на напредъка в изпълнението**

**на програмите на ФМ на ЕИП и НФМ 2014-2021“**

**Възложител: Администрацията на Министерския съвет**

**Изпълнител: Иконометрика ЕООД**

**София**

**Февруари, 2021**

# **Резюме**

Междинната оценка на напредъка в изпълнението на програмите на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство (ФМ на ЕИП) и Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021 се извършва на основание глава 10. Оценки от Регламент за изпълнението на ФМ на ЕИП 2014-2021 г. и Регламент за изпълнението на НФМ 2014–2021 г.

**Цели на междинната оценка**

**Общата цел** на **„**Междинната оценка на напредъка в изпълнението на програмите на ФМ на ЕИП и НФМ 2014-2021” е да се извърши междинна оценка на изпълнението на програмите по т. I.1 от техническата спецификация (ТС), финансирани по ФМ на ЕИП и НФМ 2014-2021г., която да допринесе за подобряване на целесъобразността, ефективността и ефикасността в изпълнението им, като:

* предостави на всички заинтересовани страни, участващи в управлението, наблюдението и контрола на програмите независим и обективен анализ на фактите и констатациите от изпълнението им;
* анализира напредъка и вероятността от постигане или непостигане на заложените в програмите цели и резултати;
* предостави, на базата на фактите и констатациите, препоръки, които да бъдат използвани за предприемане на действия за подобряване на качеството на управление и изпълнение на програмите.

**Специфичните цели** на оценката са:

* Да се оцени напредъка в изпълнението на програмите от подписване на съответните Програмни споразумения до 30 юни 2020 г., на базата на отделни анализи и оценки по всяка от изброените в т. I.1 на ТС програми на целите, резултатите и продуктите, които се очаква да бъдат реализирани от изпълнението на финансираните интервенции/проекти;
* Да се извърши оценка на целесъобразността от прилагането на програмите по т.I.1 от ТС, която следва да се базира на отделни анализи и оценки на всяка от посочените програми, при отчитане на техните специфични целеви групи и конкретни цели;
* Да се извърши оценка на ефективността и ефикасността на изпълнението на програмите по т. I.1 от ТС, която следва да се базира на отделни анализи и оценки на всяка от посочените програми, при отчитане на техните специфични целеви групи и конкретни цели;
* Да се извърши оценка на постигнатите резултати на интервенциите по програмите по т. I.1 от ТС на ниво програма, както и на вероятността от постигане или риска от непостигане на планираните резултати по отделните програми;
* Да се извърши оценка на идентифицирани проблеми и добри практики (силни и слаби страни) от прилагането на програмите по т. I.1 от ТС, както и формулиране на практически и полезни препоръки, насочени към преодоляване на идентифицираните проблеми, които могат да послужат в процеса на взимане на обосновани управленски решения.

Оценката се базира на напредъка в изпълнение на програмите за периода от подписване на Програмните споразумения по програмите между Националното координационно звено (НКЗ) и Офиса на ФМ на ЕИП (ОФМ) до 30 юни 2020г., като се оценява възможността за постигане на заложените цели и резултати в рамките на крайния срок за изпълнение на проектите – 30.04.2024г. За да бъдат постигнати целите на междинната оценка на ФМ на ЕИП и НФМ 2014- 2021г., в нея се дава отговор на ключовите въпроси, посочени в ТС.

**Основни критери на междинната оценка**

При извършване на оценката са отчетени няколко основни критерия:

* + Целесъобразност (релевантност) – в каква степен целите на програмите и включените в тях интервенции съответстват на съществуващите социално-икономически потребности, политики и приоритети на страната, на нуждите и проблемите на целевите групи, които трябва да бъдат адресирани чрез съответните програми;
	+ Ефективност – степен на реално или очаквано постигане на целите и резултатите определени на програмно ниво (постигане на заложените индикатори за резултат и продукт);
	+ Ефикасност – до каква степен постигнатите резултати съответстват на направените разходи; сравними ли са разходите за постигане на резултатите със сходни програми, финансирани от други донори;
	+ Приложимост на помощта – анализ на целите на програмата и тяхната адекватност по отношение на промените в социален, икономически и политически аспект по време на програмния период.

**Методология на междинната оценка**

Междинната оценка е осъществена в съответствие с указанията за извършване на оценка на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Норвежкия финансов механизъм 2014 - 2021 г., съдържащи се в Ръководството относно резултатите (Results Guideline) (<https://eeagrants.org/resources/2014-2021-results-guideline>).

**Целеви групи, източници на информация, методи**

|  |  |
| --- | --- |
| **Целеви групи /източници на информация** | **Методи за събиране и анализ на информация** |
| Национално координационно звено (НКЗ) | 1. Встъпителна среща (дискусия относно целите, методите и резултатите на междинната оценка)
2. Онлайн дискусия
 |
| Програмни оператори (ПО) | Онлайн групово дълбочинно интервю  |
| Програмни партньори от страните донори (ПСД) | Онлайн анкета  |
| Отделни изпълнявани проекти (бенефициенти, партньори, експерти) | Изследване на случаи (case study) – онлайн интервю с представители на избрани проекти, подкрепени от програмата |
| Програмни и проектни документи  | Кабинетно изследване (анализ на документи) |

**Финансов механизъм на Европейското икономическо пространство и Норвежкия финансов механизъм**

На 9 декември 2016г. е подписан Меморандум за разбирателство относно изпълнението на Финансовия механизъм на ЕИП 2014-2021 между Исландия, Княжество Лихтенщайн, Кралство Норвегия и Република България. Подписан е и Меморандум за разбирателство относно изпълнението на Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 между Република България и Кралство Норвегия. За програмния период 2014 - 2021г. (проектите се изпълняват до 30 април 2024г.), безвъзмездната финансова подкрепа, предоставена на България, е на стойност 210,1 милиона евро. Нетният размер на финансовата помощ по ФМ на ЕИП за периода 2014-2021г., която ще бъде предоставена на България възлиза на €106,375,000. Нетният размер на предоставената на България финансова помощ по Норвежкия финансов механизъм (НФМ) е в размер на € 87,967,500.

Финансовата помощ по ФМ на ЕИП и НФМ 2014-2021 г. е предоставена за подготовка и изпълнение на следните програми в шест програмни области, които са обект на междинната оценка:

**А. Програмни области:** Местно развитие и намаляване на бедността, деца и младежи в риск, приобщаване и оправомощаване на ромите.

**Програма:** Местно развитие, намаляване на бедността и подобрено включване на уязвими групи

**Общ бюджет:** 41 176 471 евро; **Размер на гранта:** € 35 000 000

**Б. Програмна област:** Възобновяема енергия, енергийна ефективност и енергийна сигурност

**Програма:** Възобновяема енергия, енергийна ефективност и енергийна сигурност

**Общ бюджет:** € 32,941,176; **Размер на гранта:** €  28,000,000

**В. Програмни области:** Околна среда и екосистеми; намаляване на последиците от и адаптация към промените в климата

**Програма:** Опазване на околната среда и промени в климата

**Общ бюджет:** € 15,294,118; **Размер на гранта:** €  13,000,000

**Г. Програмна област:** Културно предприемачество, наследство и сътрудничество

**Програма:** Културно предприемачество, наследство и сътрудничество

**Общ бюджет: € 11 764 706; Размер на гранта:** €  10 000 000

**Д. Програмни области:** „Международно полицейско сътрудничество и борба с престъпността“, „Убежище и миграция“ и „Добро управление, подлежащи на отчетност институции, прозрачност“

**Програма:** Вътрешни работи

**Общ бюджет:** € 25 294 118; **Размер на гранта:** €  21 500 000

**Е. Програмни области:** Корекционни услуги и задържане преди съдебния процес, Ефективност и ефикасност на съдебната система, Укрепване на правовата държава

**Програма:** Правосъдие.

**Общ бюджет:** € 35 294 118; **Размер на гранта**: €  30 000 000

**Целесъобразност на изпълняваните програми**

**Целите на изпълняваните програми могат да се оценят като адекватни на нуждите и проблемите на техните целеви групи.** Осъществени са консултации със заинтересованите страни, както с тези на национално равнище, така и от страните-донори, като са откроени ключовите предизвикателства по оценяваните програми. Те са разработени в съответствие с основни национални и европейски стратегически и програмни документи в съответните програмни области. Зададените в макрорамката на различните програми приоритети, допустими проектни дейности и подходи съответстват на нуждите, проблемите и ограниченията на основните целеви групи. Те са определени в широк и систематичен процес на консултации и съгласуване с ключови заинтересовани страни, вкл. потенциални бенефициенти на програмите. Идентифицираните от заинтересованите страни нужди при подготовката на програмите обуславят логиката и съдържанието на планираните интервенции. **Към момента на междинната оценка не се очертава необходимост от допълване или промяна на целите и приоритетите на оценяваните програми.**

Същевременно, националният контекст се е развил след подписването на Меморандума за разбирателство и Програмните споразумения. Макар че като цяло целите и дейностите на програмите остават актуални, те трябва да бъдат внимателно наблюдавани и коригирани, така че да продължат да отговарят на ключовите нужди на целевите групи. Общите цели и приоритети могат да останат непроменени, но е необходимо те постоянно да се адаптират към променящия се национален контекст, а програмите трябва да поддържат стратегически подход към изпълняваните дейности. Други ключови заинтересовани страни работят в някои от областите, обхванати от програмите (например в рамките на Европейските структурни и инвестиционни фондове  - ЕСИФ). Затова ситуацията трябва да се наблюдава редовно, за да се гарантира, че програмите остават актуални и че всички мерки се прилагат координирано и допълващо се с други национални и външни инициативи.

**По отношение на дизайна на програмата две парньорски организации от страните-донори изразяват съображения, които биха могли да се имат предвид при структурирането на следващ програмен период на ФМ на ЕИП и НФМ**. Според Норвежката асоциация на местните и регионални власти, начинът по който са комбинирани програмните области за местно развитие (ПО 10), включване и овластяване на ромите (ПО 07) и деца и младежи в риск (ПО 08) е в ущърб на напълно систематичен и всеобхватен подход към местното развитие, тъй като акцент се поставя по-скоро върху мерките за подпомагане на групи в неравностойно положение, отколкото върху динамичното развитие на местните общности. Ако местното развитие е основният фокус в програмата, би могло да се осъществят повече интегрирани мерки в тази област. Партньорът на програма „Правосъдие“ от страната-донор (Дирекция на норвежката корекционна служба - KDI) предлага в бъдещи програмни периоди да се обособи отделна програма за сектора на корекционните услуги.

**Напредък и постигнати резултати в изпълнението на програмите**

**Всички споразумения за изпълнение на шестте оценявани програми са подписани. Системите за управление и контрол (СУК) на национално ниво са одобрени от Офиса на Финансовия механизъм на ЕИП (ОФМ), а СУК на програмно ниво са одобрени от НКЗ.**

Осъществено е интегрирането на програмите в Информационната система
за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България (ИСУН), което е успешна стъпка за осигуряване на съответствие с принципите на добро управление и прозрачност. Проведени са опознавателни събития по програмите (matchmaking events) в конструктивен дух на сътрудничество и приятелство. **Започнало е изпълнението на дейностите по всички програми, което обаче протича неравномерно и се констатира различен напредък при тяхното осъществяване.** За периода на оценката програмните оператори подготвят и стартират процедури за кандидатстване по 26 предварително дефинирани проекта и 11 покани за представяне на проектни предложения. След оценка и проведени процедури за подбор са подписани договори за отпускане на безвъзмездни средства за 23 предварително дефинирани проекта и за четири проекта, одобрени по една отворена покана. Към крайната дата на междинната оценка (30 юни 2020г.) са в ход процедури за оценка и подбор за една малка схема за безвъзмездна помощ, три отворени покани и четири предварително дефинирани проекта. По четири от обявените покани за представяне на предложения, срокът за подаване на проектни предложения не е изтекъл. Продължава изготвянето на Насоки за кандидатстване за три открити покани в програмите за „Възобновяема енергия, енергийна ефективност и енергийна сигурност“, „Културно предприемачество, наследство и сътрудничество“ и „Правосъдие“.

**Може да се направи заключението, че стартирането и достигането до фазата на изпълнение на проектите отнема продължително време, като в средата на програмния период значителен дял проекти не са стартирали или са в начална фаза на изпълнение, което може да създаде потенциален риск за тяхната ефективна реализация.** В резултат на различни обстоятелства, три предварително дефинирани проекта са оттеглени от техните бенефициенти - един в програма „Местно развитие, намаляване на бедността и подобрено включване на уязвими групи“ с бенефициент на проекта Съвет на Европа и два в програма „Вътрешни работи“ с бенефициенти на проектите Агенцията за закрила на детето и Държавната агенция „Национална сигурност“. Тъй като целите на проектите остават приоритет, програмните оператори са подготовили предложения за замяната им с два други проекта и една отворена покана. Предложенията са в процес на обсъждане с ОФМ.

**Ефективност и ефикасност на изпълнението на програмите**

**Планираните инициативи в осъществяваните програми са насочени към интервенции, които на този етап могат да се оценят като целесъобразни, реалистични и проследими от гледна точка на целите на ФМ на ЕИП и НФМ**. Те са адекватни на потребностите и приоритетите на България в програмния период и съответстват в голяма степен на проблемите и нуждите на целевите групи на програмите. Същевременно, **изпълнението на програмите, проектите и конкретните мерки и дейности, финансирани от ФМ на ЕИП и НФМ, се намира в ранна фаза или въобще не е стартирало, което не позволява да се направят категорични оценки за тяхната ефективност и ефикасност.**

За измерване степента на постигане както на общите и специфични цели на програмите, така и на очакваните резултати от подкрепяните интервенции, е разработена **система от индикатори**, чрез която е създадена възможност да се проследява напредъка при тяхното изпълнение. Тази система може да се оцени чрез прилагане на широко възприетите критерии SMART от гледна точка на конкретността, измеримостта, постижимостта, реалистичността и времевата определеност на индикаторите, които се очаква да бъдат:

* Специфични (specific) – индикаторите са конкретни и отразяват адекватно съдържанието на общите и специфични цели на програмата;
* Измерими (measurable) – индикаторите са насочени към желано бъдещо състояние и са количествено определени (повечето от тях), така че да позволяват измерване.
* Постижими (achievable) – за индикаторите са определени целеви стойности, които са постижими, но при част от тях не са посочени базови стойности;
* Реалистични (realistic) – целевите стойности на индикаторите са реалистични и релевантни на очакваните резултати;
* Времево определени (timely) – дефинирани са конкретни срокове за изпълнение на програмата и достигане на целевите стойности на индикаторите.

Ограниченията, причинени от извънредната пандемична обстановка, водят до някои промени в графика или начина на изпълнение на дейностите по договорените проекти, до отлагане на покани за набиране на проектни предложения, удължаване на сроковете за тяхното подаване или на процедурите за оценката им. **Засега обаче не се идентифицират непреодолими пречки за изпълнението на целите и резултатите на програмите, въпреки че се отчитат затруднения и по-нисък ефект на част от реализираните дейности** (работа на терен, обмяна на опит, размяна на посещения с партньорски организации, организиране на образователни и културни събития, мониторинг на изпълняваните проекти на място и други)**.**

**Размерът на предоставената финансова подкрепа по ФМ на ЕИП и НФМ по отделните програми може да бъде оценен като значим, съответстващ на поставените програмни цели и потребностите на целевите групи.** Тази помощ допълва съществуващото външно финансиране, предоставяно от Европейските структурни и инвестиционни фонд (ЕСИФ 2014-2020) чрез оперативните програми на ЕС „Наука и образование за интелигентен растеж“, „Развитие на човешките ресурси“, „Региони в растеж“, „Развитие на селските райони“. Отчита се и финансирането чрез Българо-швейцарската програма за сътрудничество с общ обем от 76 млн. швейцарски франка в приоритетни за страната сфери (включително включване на уязвими групи).

**Финансовите средства, отпуснати за реализация на конкретни проекти, също се оценяват като достатъчни за постигане на очакваните резултати.** По някои от финансираните инициативи се регистрира повишен интерес, но броят на подпомаганите проекти по тях е ограничен. Същевременно други проекти отпадат, отлага се тяхното стартиране или интересът към тях е ограничен. В тази връзка в хода на осъществената междинна оценка са направени и някои **предложения за релокация на финансови ресурси** по някои от изпълняваните програми. Понастоящем има предложение от програмния оператор (ПО) за преразпределение на средства в рамките на програма „Местно развитие, намаляване на бедността и подобрено включване на уязвими групи“ от проекта INCLUDE към схемата за създаване на нови младежки центрове. Това предложение все още се обсъжда, но вероятно ще бъде подкрепено от Съвета на Европа като международен програмен партньор, което е споделено в проведената онлайн анкета. Релокирането на допълнителни финансови ресурси би дало възможност да се подкрепят получени добри проекти за изграждане на младежки центрове и в други общини, които изразяват желание и готовност за това.

Развитието на програмата „Културно предприемачество, наследство и сътрудничество“ се оценява от партньора от страната донор (Съвет по изкуствата на Норвегия) като твърде забавено. Времето за изпълнение на по-големите проекти за културно наследство, които включват изграждане на инфраструктура, предвидена в резултат 1, е ограничено, а разработването на покана за набиране на предложения все още не е започнало. ПСД предлага да се преразпределят средства от резултат 1 към резултат 2, за да се осигури ефикасното използване на финансовите ресурси на програмата. Проектите по резултат 2 имат по-кратък период на изпълнение (1-2 години), като могат да се прехвърлят средства към вторана покана за проекти по нея. Оценителят обаче не препоръчва приемането на предложенията на ПСД, защото то може да доведе до финансово обезкървяване на резултат 1, където са предвидени инфраструктурни разходи (ревитализиране и обновяване на пространства за представяне на културно наследство, създаване на работни места и др.). Това би имало негативен ефект и върху устойчивостта и обхвата на реализираната програма. ПО счита, че пренасочването на средства от Резултат 1 не е необходимо, тъй като изпълнението на проекти в рамките на резултата ще допринесе значително за постигане на целите на програмата и осигуряване на устойчивост на постигнатите резултати. Тази позиция се подкрепя и от НКЗ.

В рамките на програма „Възобновяема енергия, енергийна ефективност и енергийна сигурност“ е стартирала процедура за пренасочване на средства от малките грантови схеми към финансиране на още 3-4 проекта за рехабилитация и модернизация на уличното осветление, където са получени много добри проектни предложения.

**Рискове от непостигане на планираните цели и резултати**

В хода на осъществената междинна оценка са идентифицирани няколко външни и вътрешни рискове за постигане на целите и резултатите на ФМ на ЕИП и НФМ. Сред основните **външни рискове** се посочват:

***Епидемиологични рискове***

Ограниченията, причинени от извънредната пандемична обстановка, водят до промени в графика или начина на изпълнение на дейностите по договорените проекти, до отлагане стартирането на поканите за подаване на проектни предложения, до удължаване на сроковете на процедурите за тяхната оценка. Затруднено е и организирането на събития, личните контакти, посещенията и извършване на текущ монирониг на място, предвидените пътувания в страната, срещите с международните партньори, обмяната на опит и установяването на двустранни партньорства. Работата в онлайн среда намалява тези рискове, но не ги премахва изцяло, а част от предвидените дейности се отлагат. Като цяло **прилагането на антипандемичните мерки все още не води до заплаха за постигане целите на осъществяваните проекти, но такива могат да възникнат при продължително запазване на настоящата епидемиологична обстановка**.

***Икономически рискове***

България е сред най-засегнатите от пандемията на Ковид -19 държави в ЕС. Според някои прогнози, българската икономика ще започне да се възстановява плавно през 2021г., но няма да достигне предкризисните нива на ключовите икономически показатели (брутен вътрешен продукт, икономически растеж, инвестиции, безработица и др.). **Средствата от ЕС и други донори, включително ФМ на ЕИП и НФМ, ще останат съществен финансов източник за преодоляване на негативните икономически и социални последици от разпространението на Ковид-19.** Това прави изпълнението на програмите още по-необходимо. Същевременно, евентуалното дългосрочно продължаване на икономическите затруднения в страната може да създаде проблеми при осъществяването на част от програмните инициативи.

***Политически рискове***

**Политическата нестабилност и предстоящите парламентарни и президентски избори през 2021г.** могат да доведат до промени в екипите за управление на програмите и закъснения в тяхното изпълнение. НКЗ и програмните оператори имат опит при справянето с предизвикателства, произтичащи от правителствени промени и могат да намалят този риск, като чрез релокация на отговорности се осигурява стриктно спазване на Системите за управление и контрол.

***Рискове от манипулативно формиране на негативни обществени нагласи към ФМ на ЕИП и НФМ***

**Като сравнително нов риск за изпълнението на програмите, подкрепяни от ФМ на ЕИП и НФМ (2014-2021), се очертава манипулативно създаваното от определени политически и медийни среди недоверие към финансовата подкрепа на Норвегия и по-специално по отношение на грижите за деца.** В началото на 2019г. проектът на Национална стратегия за детето 2019-2030г., разработен в широки консултации с участието на над 200 НПО и институции, работещи за правата на децата, е представен за обществено обсъждане. Противниците на стратегията твърдят, че тя се основава на норвежкия модел на закрила на детето, а изготвянето й е финансирано от Норвегия, която има специални интереси в българската реформа за грижи за децата. Трябва изрично да се подчертае, че по ФМ на ЕИП и НФМ не е предоставяно финансиране за разрабтване на Национална стратегия за детето, както и няма финансирани проекти, които да са имали като цел и дейности въвеждане на елементи от норвежката система за закрила на детето. Тази кампания надхвърля системата за грижа за децата и се насочва и към НПО, техните международни донори, чуждестранната помощ като цяло, правозащитни организации и активисти, особено свързани с правата на ромите и други уязвими групи (ЛГБТ, имигранти, бежанци).

Националното координационно звено следи внимателно темата и на 3.06.2019 г. публикува координирано с Норвежкото посолство [становище](https://email.government.bg/owa/redir.aspx?REF=xlyRnMAIKZO6gYaxtv1MWA4IXBRvFifB2WBSyMplu1lXpfc0KcnYCAFodHRwczovL3d3dy5lZWFncmFudHMuYmcvbm92aW5pL3N0YW5vdmlzaGhlLW5hLW5hY3ppb25hbG5vdG8ta29vcmRpbmFjemlvbm5vLXp2ZW5vLXBvLWZtLW5hLWVpcC1pLW5mbS12LWJsZ2FyaXlh)  на интернет портала на Финансовите механизми. Становището отрича всякаква връзка между Националната стратегия за детето и ФМ на ЕИП и НФМ. Решението на НКЗ е да акцентира на позитивните новини и добрите практики за успешно сътрудничество между организации и институции от България и Норвегия, като контрапункт на негативната кампания. Дават се позитивни примери за популярни в обществото резултати от подкрепени проекти и позитивната роля на държавите донори. Подходът е представен на годишната среща през октовмри 2019г., включително е обсъдена идеята за посещения на проекти от журналисти. На тази база е разработена концепция за посещенията, обсъдена на работна среща с Норвежкото посолство, проведена на 5.03.2020 г. Подписването на договор за медиен мониторинг също позволява НКЗ и Норвежкото посолство да следят ежедневния информационен поток и при необходимост да реагират, в сътрудничество с програмните оператори, на публикации с невярно съдържание.

Идетифицирани са и някои **вътрешни рискове** за изпълнението на програмите, финансирани по ФМ на ЕИП и НФМ:

***Недостатъчен административен капацитет и капацитет за управление на проекти в малките общини***

Този риск може да бъде смекчен чрез обучение и подкрепа от програмните оператори на бенефициентите в процеса на кандидатстване и изпълнение на проектите. Възможен е и подбор на проекти на няколко етапа (например първоначално кандидатстване под формата на концептуални идеи и последващо развитие в пълни проектни предложения). Програмните оператори могат да предоставят текуща подкрепа и мониторинг на бенефициентите на проекти по време на тяхното изпълнение.

Констатира се също така, че капацитетът на общините да проектират адекватни и значими интегрирани интервенции за включване и овластяване на ромите е ограничен. Проектите на общините се разработват добре правно-технически, но без реално разбиране и фокус върху устойчива социална промяна на положението на ромските общности. Затова рещаващо значение от гледна точка на овластяването на ромите има начинът на подготовка на тези проекти и степента на включване на местните ромски общности в нея.

***Забавени процедури за промяна/актуализация на програмите***

Забавянията в някои от осъществяваните програми и проекти създават риск от неуспешно изпълнение в срок на осъществяваните дейности. Този риск може да бъде смекчен чрез по-строго и целенасочено управление на следващата фаза на програмите. Отлагането на международните пътувания и контакти създава и риск от непостигане на очакваните резултати от двустранните дейности и неуспех при установяването на достатъчен брой двустранни партньорства. С помощта на партньорите на програмите от страните-донори, програмните оператори могат да смекчат този риск, като организират събития за изграждане на двустранни отношения, включително в онлайн среда.

**В условията на бързи и понякога радикални промени в обществено-икономическия контекст е целесъобразно да се оптимизират оперативните процедури при възникнала необходимост от промяна и/или актуализация на програмите.** Препоръчително е да се ускорят процедурите, свързани с обсъждането и одобрението на предложения за промяна/замяна на проблемни проекти. Необходимо е стриктно спазване на утвърдените в СУК на национално ниво и в регламентите срокове, в рамките на които НКЗ, Комитетът за сътрудничество и Офисът на ФМ трябва да обсъдят и да дадат своето становище ца направени от програмните оператори предложения за промяна/актуализация на конкретни интервенции. Периодът между разработването на Насоките за кандидатстване и тяхното публикуване понякога също е твърде продължителен, което създава проблеми при планирането и изпълнението на проектите.

***Комуникационни рискове***

Пандемията от Ковид-19 представлява значително предизвикателство за комуникацията и публичността на всички нива на реализация на програмите и проектите, подкрепени по ФМ на ЕИП и НФМ 2014-2021. В условията на извънредна обстановка планираните събития или се отлагат, или се провеждат във виртуална среда. Въпреки ограниченията, се провеждат редовни срещи на групата за комуникация, където се обсъждат бъдещи стъпки, научени уроци и добри практики. Групата е важен инструмент за гарантиране, че хоризонталните съобщения се предават на целевите групи и се осигурява подходяща видимост за използването на безвъзмездните средства от ФМ на ЕИП и НФМ.

**Ромски фокус на изпълняваните програми**

Социалното и икономическо включване на ромите е приоритет на ФМ на ЕИП и НФМ за текущия програмен период и дава възможност за подкрепа на българското правителство в изпълнението на Национална стратегия за интеграция на ромите. Общият размер на средствата, предназначени за мерки с въздействие върху ромското население, е 18 048 416 евро, което съответства на 14% от общия бюджет на програмите по ФМ на ЕИП и НФМ. **НКЗ и програмните оператори се стремят към координация и взаимодействие между различните програми на ЕИП и Норвежкия финансови механизми 2014-2021, свързани с приобщаването на ромите, чрез включване в консултативния процес на всички заинтересовани страни, ангажирани със социалното включване и овластяването на ромите на национално и европейско равнище.**

НКЗ установява много добро сътрудничество с различни представители на ромското гражданско общество, които възприемат неговата дейност като реално насочена към социалното включване и овластяване на ромите. Ромски неправителствени организации участват активно в организираната от НКЗ консултативната среща на заинтересованите страни по програмите с фокус върху ромите. Направените предложения от ромски НПО за конкретни мерки, са отразени и в идейните концепции на съответните програми, а в някои случаи са изцяло включени (например в програма „Правосъдие“). Въз основа на подписаните програмни споразумения, НКЗ разработва и представя План за ромско включване на национално ниво, който е одобрен от ОФМ.

**Някои аспекти на обществено-политическия контекст в България могат да повлияят негативно върху ефективността на прилагането на националната политическа рамка за приобщаване на ромите и постигането на целта за социално включване и овластяване на ромите.** Ромският въпрос в голяма степен се политизира и особено в предизборна ситуация се генерират анти-ромски настроения, които понякога водят до протести в различни населени места и дори до извършване на престъпления от омраза на етническа основа. Общественият дебат все повече се доминира от предложения за „интеграция“ на ромите чрез строги административни и наказателни подходи, които формират отрицателно обществено мнение към ромите.

**Идентифицираните проблеми в политическия и обществен контекст са предизвикателство за всички програми, насочени към приобщаване на ромите**. Програмните и проектните екипи имат добри професионални умения, за да осигурят ефективно управление на финансовите инструменти, но знанията за подходите за включване на ромите и постигането на значими и устойчиви резултати, все още са недостатъчни. Това поражда необходимост от увеличаване на капацитета за ефективно програмиране и управление на проекти в областта на социалното включване и овластяване на ромите чрез обучение, обмен на опит с други страни, създаване на консултативни групи от експерти с участие на ромски представители.

**Риск за постигането на целите за приобщаването и овластяването на ромите представляват и съществуващите негативни стереотипи към ромите както сред българското общество, така и сред някои институции**. Наблюдава се известна резервираност при обсъждане на въпросите за участието на ромите при проектирането и изпълнението на проектите, а тяхната роля се възприема преди всичко като на бенефициенти на осъществяваните програми и проекти. Липсата на разбиране за необходимо участие на ромите не само като пасивни ползватели на услуги, но и като равноправни партньори при разработването и изпълнението на различните проекти с ромски фокус, представлява риск за постигане на целите за овластяване и включване на ромите в обществото.

**Проблеми и добри практики при управлението и изпълнението на програмите**

Констатирани са някои **проблеми** във връзка с управлението на изпълняваните програми и проекти:

* Оттегляне на някои предварително дефинирани проекти поради организационни и административни проблеми на техните бенефициенти, неотчитане на позициите на ключови заинтересовани страни или съществуващи обществени нагласи;
* Констатирани са и някои проблеми, свързани или с идентифицирането на партньори по донорски проекти в разумен период от време (напр. в програма „Опазване на околната среда и климатични промени“), или с въвеждането на нови партньори по донорски проекти във вече договорени условия на предварително дефинираните проекти (например в програма „Вътрешни работи“).
* За ПСД по програма „Вътрешни работи“ (Норвежка дирекция „Полиция“) е проблем, че във фазата на развитие на проектите не са допустими разходи за тяхната подготовка. Отбелязва се, че представителите на ПСД от Норвежката дирекция „Полиция“ трябва да подписват лични декларации и да представят автобиографии, когато влизат в партньорство с български институции. Подобно изискване не съществува в никоя друга държава бенефициент па ФМ на ЕИП и НФМ, в която те участват.
* Норвежката асоциация на местните и регионални власти регистрира някои проблеми при управлението на програмата „Местно развитие, намаляване на бедността и подобрено включване на уязвими групи“: Първо, забавени процедури при обявяване на поканите за набиране на проектни предложения, като всяка от тях се развива последователно, а не синхронизирано. Поканите се разработват с конкретни правила за всеки предварително дефиниран проект, което е ненужно и причиява закъснения. Второ, техническото задание за оценителите при подбора на проектни предложения акцентира повече на техническите, отколкото на качествените критерии. Оценителите не могат да обяснят своите аргументи в селекционните комисии, което предизвика закъснения и загриженост за прозрачността на процеса. Трето, наличие на известни проблеми с измерването на някои показатели (например, в проекта GALOP), тъй като получаването на информация за техните стойности предполага значителни финансови разходи, които не са планирани в бюджета на проекта. В ход са дискусии за решаване на този проблем, защото ако някои от показателите са трудни за измерване, не може категорично да се установи дали те наистина са постигнати.

В хода на осъществяване на междинната оценка бяха идентифицирани и **добри практики при управлението и изпълнението на оценяваните програми**, сред които могат да бъдат откроени:

**Първо, четирите проекта, свързани с надграждането и развитието на младежки центрове в Пловдив, Стара Загора, Добрич и Враца,** създадени в предходния програмен период, категорично могат да бъдат определени като добра практика, създаваща устойчиви модели, които могат да бъдат репликирани и в други общини. Младежките центрове в Пловдив и Стара Загора са отличени със специалния „Знак за качество“ на Съвета на Европа, който гаранитра, че младежките центрове работят в съответствие с високите стандарти на Съвета на Европа и неговите ценности, като част от една по-широка международна мрежа, която поощрява дейности в пет конкретни сфери – образование, социални дейности, развитие на младежта, знание и иновации, обмяна на опит и сътрудничество отвъд границите на държавите. Идентифицират се няколко условия и предпоставки за превръщането на тези проекти в добра практика и успешен модел за младежка работа:

* **наличие на ефективно сътрудничество и ангажираност на всички заинтересовани страни.** Констатира се ясно изразена политическа воля и подкрепа (включително финансова) от органите на местната власт за реализацията на проектите за създаване и развитие на младежките центрове.
* **използване на добри международни практики и прилагане на високи стандарти, които в случая се предлагат от Съвета на Европа.** Негови представители активно участват и в дейностите на младежките центрове чрез предлагане на обучения, менторство, консултации, съвместни инициативи, обмяна на опит и др.
* **активно въвличане и овластяване на младите хора не само като бенефициенти на проектите, но и активни участници в планирането и осъществяването на дейността на младежките центрове като младежки работници, медиатори, обучители, лидери в общността, агенти на влияние, доброволци и др.** Акцент се поставя не толкова върху отделни и ад-хок реализирани дейности, а на трайни и комплексни младежки инициативи, които са ориентирани към постигането на дългосрочен ефект и изграждане на устойчив капацитет за работа с младите хора.
* **участие в национална и международна мрежа на младежките центрове, които предлагат широки възможности за обмяна на опит и съвместни инициативи.** Тези мрежи непрекъснато се разширяват с включване на нови младежки центрове, които могат да използват опита на вече съществуващите.
* **възможност за репликиране на апробираните добри практики и устойчиви модели за работа на младежките центрове.** Доказателство за това е и успешно проведената процедура за набиране, оценка и подбор на проектни предложения за създаване на четири нови младежки центрове.
* Съществуват условия за **осигуряване на устойчивост** на проектите чрез последващо общинско финансиране и самофинансиране.

**Второ, създадени са възможности за развитие и надграждане на изпълнявани проекти и в предходния, и в настоящия програмен период.** Съществуват предпоставки и изразена готовност да се осигури устойчивост чрез последващо осигуряване на тяхното финансиране от държавния бюджет, общините и генерирани собствени средства. За някои проекти се регистрира съвместно финансиране от различни национални и международни източници. Добра е практиката на проект „Възстановителен център за деца с онкохематологични заболявания“ с изпълнител община Костинброд. Неговата инфраструктура е изградена по друг проект, но предлаганата услуга се финансира по програмата от ФМ на ЕИП. Този пилотен проект се очаква да получи финансиране от държавата чрез предоставяне на делегиран бюджет.

Добър пример за постигане на синергичен ефект е проектът „Иновативни модели за грижи в общността за хора с хронични заболявания и трайни увреждания“, изпълняван от Българския червен кръст (БЧК). Прилаганият модел за грижа в общността първоначално е апробиран от БЧК по проект „Домашни грижи за независим и достоен живот“, финансиран от Швейцарската агенция за развитие и сътрудничество  в партньорство с Министерството на здравеопазването и Министерството на труда и социалната политика. Този подход е възприет и от ЕСИФ в рамките на програмата „Патронажни грижи за възрастни хора и хора с увреждания“. Предоставянето на национално финансиране може да осигури устойчивост на услугите за грижи в общността за хора с хронични заболявания и трайни увреждания, които предоставя БЧК.

Добра практика е и продължаването на дигитализацията на обекти на културно наследство, която стартира в предходния програмен период по програма BG08 „Културно наследство и съвременно изкуство“. В него са подкрепени осем такива проекта, което сега могат да се надградят.

**Трето,програмите, финансирани от ФМ на ЕИП и НФМ, с изключение на управляваните централизирано от Офиса на ФМ на ЕИП, се изпълняват в сътрудничество или с партньорски организации от страните донори и/или с международни партньорски организации (Съвет на Европа).** Във всички програми е установено добро стратегическо и оперативно партньорство с партньорски организации от страните донори и международни партньорски организации. Партньорските организации от страните донори (ПСД) участват във всички заседания на Комитета за сътрудничество и оказват помощ главно по отношение изпълнението на предварително дефинираните проекти, подписване на споразумения за партньорство, договаряне участието на партньорите и разпределението на финансовите ресурси между тях, предоставяне на становище и коментари по проектите на Насоки за кандидатстване по откритите процедури и малки грантови схеми, стартирани през периода. Добър пример е Норвежката Национална асоциация на местните и регионални власти, която е партньор по няколко предефинирани проекта в различни програми и притежава значителен опит в работата с общините. НСОРБ изразява удовлетвореност от сътрудничеството при реализацията на общия им проект „Растеж чрез активизиране на местния потенциал (GALOP)“.

**Регистрира се устойчивост на международното партньорство**. Съветът на Европа (СЕ) е международен партньор и в предходния програмен период и е особено полезен в сферите на създаване на административен капацитет и ромското включване в програмите „Местно развитие, намаляване на бедността и подобрено включване на уязвими групи“ и „Правосъдие“. На проектно ниво СЕ гарантира спазването на своите стандарти, препоръките на органите за наблюдение, стандартите за правата на човека и върховенството на закона, както и спазването на съдебната практика на Европейския съд по правата на човека.

В резултат на провежданите през 2019г. срещи за създаване на контакти и обмяна на опит, получили подкрепа на национално или програмно ниво, са подадени значителен брой проектни предложения с партньори от страните донори **-**  88 проекта от 107 проектни предложения, подадени в поканата за общинска инфраструктура на програмата „Възобновяема енергия, енергийна ефективност и енергийна сигурност“; 61 проекта от 114 по програма „Културно предприемачество, наследство и сътрудничество“; 11 проекта от 12 проектни предложения за създаване на младежки центрове по програма „Местно развитие, намаляване на бедността и подобрено включване на уязвими групи“.