

ДОКЛАД

ЦЯЛОСТНА ОЦЕНКА НА РЕАЛИЗАЦИЯТА НА ПРОГРАМА ФАР ТРАНСГРАНИЧНО СЪТРУДНИЧЕСТВО В БЪЛГАРИЯ В РАМКИТЕ НА ПРОГРАМЕН ПЕРИОД 2000 – 2006

**Възложител:
Министерство на регионалното развитие**

**Главна дирекция „Управление на териториалното
сътрудничество“**

**Изготвен от:
Обединение „БКО-СПМ“**

София

Идентификация

Име на договора:	„Цялостна оценка на реализацията на програма ФАР трансгранично сътрудничество в България в рамките на програмен период 2000-2006” на Министерство на регионалното развитие и благоустройството
Договор №:	РД 02- 29-343/14.10.2011г.
Договарящ орган:	Министерство на регионалното развитие и благоустройството Главна дирекция „Управление на териториалното сътрудничество”
Изпълнител/ Консултант:	Обединение „БКО-СПМ“ Бул. „Черни връх” № 32 Г Тел. 02 962 56 23; Факс: 02 862 83 23 E-mail: office@bco.bg
Представяващ обединението	Стоян Ставрев Тел. 02 962 56 23 Stoyan.stavrev@bco.bg
Дата на подписване на договора:	14.10.2011 г.
Дата на започване изпълнението:	14.10.2011 г.
Краен срок на проекта:	13.10.2012 г.
Вид доклад:	Доклад от оценка

Съдържание

Въведение	12
Раздел 1. Тема на оценката, оценителни въпроси и методология.....	12
1.1. Тема на оценката	12
1.2. Подход за изпълнение на договора.....	12
1.3. Методология	13
Раздел 2: Констатации от оценката.....	19
Подраздел 2.1. Логика на интервенцията	19
Оценителен въпрос 1: Има ли всяка програма ясна и добре структурирана логика на интервенция на проектно и програмно ниво с определени SMART цели на всички нива?	19
Подраздел 2.2. Съответствие.....	36
Оценителен въпрос 2. До каква степен избраните интервенции и тяхната форма и подход съответстват на нуждите, проблемите и ограниченията на регионите и конкретните бенефициенти?	36
Оценителен въпрос 3. Размерът на средствата за отделните интервенции подходящ ли е /оптимален ли е?.....	44
Оценителен въпрос 4. До каква степен местните и регионални власти/организации, бенефициентите по проекти, секторните програмни ръководители са участвали или са били консултирани в процеса по планиране и управление на програмите и проектите?	50
Оценителен въпрос 5. Разпределени ли са средствата в граничните региони в съответствие с идентифицираните нужди и проблеми на регионите?	57
Оценителен въпрос 6. До каква степен проектите са съвместно проектирани с партньорите през граница (на институционално ниво или на ниво бенефициент в грантова схема)?	59
Оценителен въпрос 7. До каква степен проектите са съвместно изпълнени и до колко е постигнат трансграничен ефект?	67
Подраздел 2.3. Ефективност и ефикасност (на ниво програми)	75
Оценителен въпрос 8. Налице ли са подходящи административни процедури (в т.ч. законови и подзаконови нормативни актове), които да осигурят ефикасното и ефективното постигане на целите по отношение на отделните типове проекти?	75
Оценителен въпрос 9. Възможно ли е същите резултати и въздействие да бъдат постигнати по-рентабилно.....	83
Оценителен въпрос 10. Осъществявано ли е адекватно наблюдение на изпълнението на програмите и проектите от всички нива, участващи в процеса по наблюдение и контрол върху изпълнението?.....	88
Подраздел 2.4. Въздействие и устойчивост	93
Оценителен въпрос 11: Какви са перспективите за краткосрочно и средносрочно въздействие на помощта?.....	93
Оценителен въпрос 12. Достатъчни ли са периодите за изпълнение за генериране на резултати?	109
Оценителен въпрос 13. Постигнати ли са очакваните резултати и целеви стойности на показателите, дефинирани в програмните и проектните документи?	111
Оценителен въпрос 14 : Налице ли са и до каква степен въздействие и устойчивост върху крайните бенефициенти?	116

Оценителен въпрос 15. До каква степен изпълнените проекти са способствали за решаване на общи проблеми? До каква степен създадените партньорства продължават след края на проекта (за грантови схеми)?.....	145
Раздел 3. Констатации, изводи и препоръки по обособените групи проекти.....	152
Подраздел 3.1. Констатации, изводи и препоръки, насочени към инвестиционните проекти (проекти, касаещи изграждане на големи инвестиционни обекти).....	152
Подраздел 3.2. Констатации, изводи и препоръки, насочени към проекти, касаещи доставки на специализирано оборудване.....	158
Подраздел 3.3. Констатации, изводи и препоръки, насочени към проекти, свързани с предоставяне на технически помощи и услуги.....	162
Подраздел 3.4. Констатации, изводи и препоръки, насочени към проекти, свързани с предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (грантови схеми).....	165
Раздел 4: Изводи и препоръки за бъдещето ТГС програмиране.....	175
Оценителен въпрос 16. Има ли някакви действия, които биха подобрили възможностите за въздействие и устойчивост на настоящата и бъдещата помощ в областта на трансграничното сътрудничество?.....	175
Оценителен въпрос 17. Какви са основните уроци, които могат да се научат и как могат да бъдат включени тези уроци в бъдещото програмиране на програмите за ТГС от страните кандидатки и потенциални кандидатки за членство?.....	203
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	216
Приложение № 1 Оценителна матрица.....	216
Приложение № 2 Характеристики на териториите, обект на програмите.....	216
Приложение № 3 Списък с проведени интервюта.....	216
Приложение № 4 Финансово изпълнение по програма ФАР по години.....	216
Приложение № 5 Списък с проектите за проучване на случаи (case studies).....	216
Приложение № 6 Анкета с бенефициенти по грантови схеми.....	216
Приложение № 7 Анкета с институционални бенефициенти.....	216
Приложение № 8 Доклади от проведени фокус групи.....	216
Приложение № 9 Видове проекти.....	216

СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ

АПИ	Агенция пътна инфраструктура
БАН	Българска академия на науките
ГД УТС	Главна дирекция Управление на териториалното сътрудничество
ДАГ	Държавна агенция по горите
ДЕК	Делегация на Европейската комисия
Дирекция ИАПФ	Дирекция Изпълнителна агенция Програма ФАР
ЕАВ	Европейска агенция за възстановяване
ЕГТС	Европейски групи за териториално сътрудничество
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСФ	Европейски социален фонд
ЕТС	Европейско териториално сътрудничество
ЕФРР	Европейски фонд за регионално развитие
ЗИП	Звено за изпълнение на проекти
ЗОП	Закон за обществени поръчки
ЗУТ	Закон за устройство на територията
ИА	Изпълнителна агенция
ИКТ	Информационни и комуникационни технологии
ИПП	Инструмент за предприсъединителна помощ
ИСС	Икономическо и социално сближаване
ИТИ	Интегрирани териториални интервенции
КПП	Контролно пропускателен пункт
КФ	Кохезионен фонд
МЗГ	Министерство на земеделието и горите, сега Министерство на земеделието и храните (МЗХ)
МИЕТ	Министерство на икономиката, енергетиката и туризма
МК	Министерство на културата
МКА	Мултикритериен анализ
МОМН	Министерство на образованието, младежта и науката
МОСВ	Министерство на околната среда и водите
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МС	Министерски съвет
МСП	Малки и средни предприятия

МТИТС	Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
МФ	Министерство на финансите
НВМС	Национална ветеринарно-медицинска служба
НЕК	Национална електрическа компания
НИПК	Национален институт за паметници на културата
НКЖИ	Национална компания Железопътна инфраструктура
НКП	Национален координатор на помощта
НПО	Неправителствена организация
НР	Национален ръководител
НИРД	Научноизследователска и развойна дейност
НСИ	Национален статистически институт
НСРР	Национална стратегическа референтна рамка
НФ Култура	Национален фонд Култура
ОЛАФ	Европейска служба за борба с измамите
ОП	Оперативна програма
ОП ЕТС	ОП за „Европейско териториално сътрудничество“
ОПОС	ОП „Околна среда“
ОПРКБИ	ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“
ОПРР	ОП „Регионално развитие“
ОПРЧР	ОП „Развитие на човешките ресурси“
ОСР	Общата стратегическа рамка
ПД	Програма за Добросъседство
ПМС	Постановление на Министерския съвет
ПП	Природен парк
ПРСР	Програма за развитие на селските райони
ПФ	Проектен фиш
ПФИ	Преходен финансов инструмент
ПЧИ	Публично частните инвестиции
ПЧП	Публично частно партньорство
РИОКОЗ	Регионална инспекция за опазване и контрол на общественото здраве
РИОСВ	Регионална инспекция по околна среда и води
РО	Разплащателен орган
РП	Рамкова програма

СЕИ	Съвет по европейска интеграция
СКС	Съвместен комитет за сътрудничество
СКФ	Структурни и Кохезионен Фонд
СНП	Съвместен направляващ комитет
СПД	Съвместен програмен документ
СПКН	Секторен подкомитет за наблюдение
СРГ	Съвместна работна група
СТС	Съвместен технически секретариат
СФМП	Съвместен фонд за малки проекти
ТГС	Трансгранично сътрудничество
ФАР	Програма на Европейската комисия (PHARE)
ФГ	Фокус група
ФМ	Финансов меморандум
ЦЗФД	Централно звено за финансиране и договаряне (в Министерство на финансите)
ЦКЗ	Централно координационно звено (в момента в администрацията на МС)
УК	Управителен комитет
EVALSED	Средство за оценка на социално-икономическото развитие
SWOT	Strengths, weaknesses, opportunities and threats

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ

Таблица 1 Получени отговори в он-лайн проучване с институционални бенефициенти.....	17
Таблица 2 Получени отговори в анкетното проучване с грантополучатели по програми.....	18
Таблица 3: Обвързаност на индикаторите с целите на програмата	18
Таблица 4 Вътрешна съгласуваност на целите на СПД България-Гърция	29
Таблица 5: Въпрос 10. Централизирано или децентрализирано беше програмирането по ФАР ТГС (вкл. социално-икономическият анализ на средата и потребностите на целевите групи)?	38
Таблица 6: Отговор на въпрос 8 от анкетното проучване с институционални бенефициенти	39
Таблица 7 Финансово разпределение на средствата по Програма ФАР ТГС България - Гърция 2000-2006	41
Таблица 8 Финансово разпределение на средствата по Програма ФАР ТГС България - Румъния 2000-2006	41
Таблица 9 Финансово разпределение на средствата по Програма ФАР ТГС България - Турция 2004-2006	41
Таблица 10 Финансово разпределение на средствата по Програма ФАР ТГС България – Сърбия 2004-2006	41
Таблица 11 Финансово разпределение на средствата по Програма ФАР ТГС България – Македония 2004-2006.....	42
Таблица 12 Консултации с институционални бенефициенти при подготовка на проектите	53
Таблица 13 Партньорство при разработване на проектите	60
Таблица 14 Осъществяване на партньорство при грантовите схеми	61
Таблица 15 Дефиниране на дейности от партньорите	61
Таблица 16 Собствен принос на грантополучателите по проектите им	72
Таблица 17 Принос на партньорите по проектите.....	73
Таблица 18 Въпрос 10 от анкетното проучване– Характеристики на програмата ФАР ТГС .	81
Таблица 19- График на обявените грантови схеми по години и програми	86
Таблица 20 Области по границите на Р. България и райони на планиране	96
Таблица 21: Население по граничните области (ГО) на Р. България и райони на планиране 2004-2007-2011 години	97
Таблица 22: Структура на населението по граничните области на Р. България 2004-2007-2011 години, изменение в структурата	99
Таблица 23: Отговори за въпрос 12	100
Таблица 24: Отговори на въпрос 12 от анкета с институционални бенефициенти	101
Таблица 25 Отговор на въпрос 6 от анкета с институционални бенефициенти	102

Таблица 26 Отговор на въпрос 11 от анкетата с грантополучатели	111
Таблица 27 Отговори на въпрос 11 от анкетата с институционални бенефициенти.....	114
Таблица 28 Отговори на въпрос 12 от анкетата с грантополучатели.....	115
Таблица 29 Структура на наетите по граничните области на Р. България 2004-2007-2011 години, изменение в структурата	121
Таблица 30 Средна работна заплата по гранични области през периода 2008-2011.....	124
Таблица 31.....	126
Таблица 32: Динамика на населението в приграничните територии.....	127
Таблица 33 Таблица: Брой преустановили дейността си бенефициенти.....	150
Таблица 34 Отговор на въпрос 7 от анкетата с грантополучатели.....	150
Таблица 35 Договори за инфраструктура по програми	152
Таблица 36 Договори за доставки по програми	159
Таблица 37 Договори за Техническа помощ по програми	163
Таблица 38 Грантови схеми по програми.....	166
таблица 39 Предложение за логическа матрица.....	184
Таблица 40 Оценка на нуждите и съответствието (външно и вътрешно).....	190

СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ

Фигура 1 Обща йерархия на целите.....	20
Фигура 2 Логика на интервенцията на СПД България- Гърция.....	24
Фигура 3. Логика на интервенцията на СПД България - Румъния	25
Фигура 4 Логика на интервенцията на СПД България Турция	26
Фигура 5. Логика на интервенция Програма ТГС България – Сърбия.....	27
Фигура 6 . Логика на интервенция за програма ФАР ТГС България – Македония.....	28
Фигура 7– Нива на показателите – Програма ТГС България-Македония	32
Фигура 8 Образец на матрица на логическата рамка на проектните фишове.....	33
Фигура 9 Консултации с институционални бенефициенти при подготовка на проектите	54
Фигура 10 Получаване на помощ при изпълнение на проектите	55
Фигура 11 Изменение на населението в България по граничните области (база 2004 г).....	98
Фигура 12 Изменение на населението в България по граничните области (верижно)	98
Фигура 13 Степен на договаряне на финансирането по програма ФАР и националното съ- финансиране – програма ФАР ТГС България - Румъния (2000 – 2005).....	112
Фигура 14: Степен на договаряне на финансирането по програма ФАР и националното съ- финансиране – програма ФАР ТГС България – Гърция (2000 – 2005).....	113
Фигура 15 Степен на договаряне – Програми ФАР ТГС България – Турция, България – Сърбия и България - Македония	113
Фигура 16 : Дял на БВП на човек от населението по райони на планиране от средната за страната стойност през периода 2004-2010 година	117
Фигура 17 БВП в областите по границата с Гърция:	119
Фигура 18 БВП в областите по границата с Турция.....	119
Фигура 19 БВП в регионите по границата с Румъния	119
Фигура 20 БВП по региони – граница със Сърбия , БВП по границата с Македония	119
Фигура 21 Верижно изменение на БВП на човек от населението по райони на планиране през 2005-2010	120
Фигура 22 Изменение на наетите лица в България по граничните области (база 2004 г).....	122
Фигура 23 Изменение на наетите лица в България по граничните области (верижно).....	122
Фигура 24 Заетост на населението от 15 до 65 годишна възраст по гранични области	123
Фигура 25 Дял на СРЗ.....	124
Фигура 26 Дял на безработните от16-65 годишна възраст по погранични области	126
Фигура 27 Пространствено разпределение на проектите по Грантова схема 2004	128
Фигура 28 Пространствено разпределение на проектите по схема BG 2005/017-456.01/Grants- 05MAC/02/02, “Sustainable Development Grant Scheme”	129
Фигура 29 Пространствено разпределение на проектите по схема BG 2005/017- 456.02/G/CBC/JSPF	129

Фигура 30	Пространствено разпределение на проектите по Грантова схема „JSPF 2001“	130
Фигура 31	Пространствено разпределение на одобрените проекти по схемата за малки грантове за 2002г.	131
Фигура 32	Пространствено разпределение на проектите по схема BG2003/005-630.03.02	132
Фигура 33	Пространствено разпределение на проектите по схема BG 2004/016-782-01.02.01	132
Фигура 34	Пространствено разпределение на проектите по схема BG 2005/017-454.02.01.01 “Integrated support for economic development and promotion of employment”	133
Фигура 35	Пространствено разпределение на проектите по Грантова схема „Изграждане на местен капацитет“	134
Фигура 36	Пространствено разпределение на проектите по схемата „Проекти от хора за хора“, 2004 г.	135
Фигура 37	Пространствено разпределение на проектите по Грантова схема „Изграждане на местен капацитет“, 2005г.	136
Фигура 38	Създаван в областта БВП за периода 1997 – 2005 г. (хил. евро)	137
Фигура 39	Пространствено разпределение на проектите по Грантова схема „JSPF 2003“	138
Фигура 40	Пространствено разпределение на одобрените проекти по схемата за малки грантове за 2004г.	139
Фигура 41	Пространствено разпределение на одобрените проекти по схемата за малки грантове за 2000г.	139
Фигура 42	Пространствено разпределение на одобрените проекти по схемата за малки грантове за 2001г.	140
Фигура 43	Пространствено разпределение на одобрените проекти по схемата за малки грантове за 2002г.	141
Фигура 44	Пространствено разпределение на одобрените проекти по схемата за малки грантове за 2004 г.	142
Фигура 45	Пространствено разпределение на проектите по Грантова схема „JSPF 2005“	142
Фигура 46	Пространствено разпределение на проектите по Грантова схема за опазване на околната среда и биоразнообразието в целевият регион	143
Фигура 47	Избираем район по програма за ТГС Естония-Латвия-Русия	189
Фигура 48	Избираем район по програма за ТГС Латвия-Литва-Беларус	190
Фигура 49	Продукт, резултат и въздействие във връзка с процесите на програмиране, мониторинг и оценка (Източник: РД за оценка на Кохезионната политика)	206

Въведение

Настоящият доклад е плод на съвместна работа на експертния екип на Обединение "БКО – СПМ" за периода от 14-ти октомври 2011 до октомври 2012 включително, в отговор на Техническата спецификация на проект „Цялостна оценка на реализацията на програма ФАР трансгранично сътрудничество в България в рамките на програмен период 2000-2006" на Министерство на регионалното развитие и благоустройството.

Раздел 1. Тема на оценката, оценителни въпроси и методология

1.1.Тема на оценката

Тема на оценката е „Цялостна оценка за реализацията на програма ФАР Трансгранично сътрудничество в България в рамките на програмен период 2000-2006”.

Оценката обхваща отношенията и зависимостите между програмите ФАР-ТГС и общата стратегическа рамка на национална програма ФАР. Анализирани са логическата рамка на програмите ФАР ТГС и областите на интервенция. Анализът е приоритетно фокусиран върху оценка на ниво Програма ТГС от гледна точка на дизайна на всяка отделна програма ТГС, съотнесен към изпълнението на програмните цели, но съдържа и оценка на ниво типове проекти, където това е изискуемо от техническото задание.

Настоящият доклад съдържа също и анализ на ниво отделен проект, но само до степен, необходима за формиране на изводи и заключения на програмно ниво, както и когато това се налага с цел постигане на обхванен и задълбочен отговор.

1.2.Подход за изпълнение на договора

Въпроси на оценката

Следвайки логиката и структурата на техническото задание, както и мненията и коментарите, получени от Възложителя в хода на изпълнение на договора, Изпълнителят избра да приложи интегриран подход към отговорите на оценителните въпроси, който предполага, от една страна, изпълнение на всяка отделна информационна и аналитична дейност, като самостоятелен комплекс от действия, и от друга страна, логическо свързване и обвързване на резултатите от отделните дейности с цел улесняване извършването на всяка следваща дейност при надграждане на резултатите от предишните. По този начин беше постигната обособеност на отговорите на всеки отделен оценителен въпрос, като едновременно с това отговорите не се дублират смислово или текстово, а се допълват взаимно.

Техническото задание дефинира оценителните въпроси в пет основни групи според петте оценителни категории: съответствие, ефективност, ефикасност, въздействие и устойчивост. В този смисъл, разбирането на Възложителя и Изпълнителя относно наличието на пряка логическа връзка между „Оценителни въпроси“ → „Критерии за оценка“ → „Индикатори за оценка“ → „Използвани методи и инструменти“, както и нуждата тя да бъде проследена и отчетена в отговорите на оценителните въпроси, съпада изцяло.

Анализът по-нататък следва структурата на зададените от Възложителя въпроси, групирани както следва:

Логика на интервенцията

1. Има ли всяка програма ясна и добре структурирана логика на интервенция на проектно и програмно ниво с определени SMART цели на всички нива?

Съответствие

2. До каква степен избраните интервенции и тяхната форма и подход съответстват на нуждите, проблемите и ограниченията на регионите и конкретните бенефициенти?
3. Размерът на средствата за отделните интервенции подходящ ли е /оптимален ли е?
4. До каква степен местните и регионални власти/организации, бенефициентите по проекти, Секторните програмни ръководители са участвали или са били консултирани в процеса по планиране и управление на програмите и проектите?
5. Разпределени ли са средствата в граничните региони в съответствие с идентифицираните нужди и проблеми на регионите?
6. До каква степен проектите са съвместно проектирани с партньорите през граница (на институционално ниво или на ниво бенефициент в грантова схема)?
7. До каква степен проектите са съвместно изпълнени и до колко е постигнат трансграничен ефект?

Ефективност и ефикасност (на ниво програма)

8. Налице ли са подходящи административни процедури (в т.ч. законови и подзаконови нормативни актове), които да осигурят ефикасното и ефективното постигане на целите по отношение на отделните типове проекти?
9. Възможно ли е същите резултати и въздействие да бъдат постигнати по-рентабилно?
10. Осъществявано ли адекватно наблюдение на изпълнението на програмите и проектите от всички нива, участващи в процеса по наблюдение и контрол върху изпълнението?

Въздействие и устойчивост

11. Какви са перспективите за краткосрочно и средносрочно въздействие на помощта?
12. Достатъчни ли са периодите за изпълнение за генериране на резултати?
13. Постигнати ли са очакваните резултати и показатели, дефинирани в програмните и проектните документи?
14. Налице ли са и до каква степен въздействие и устойчивост върху крайните бенефициенти?
15. До каква степен изпълнените проекти са способствали за решаване на общи проблеми? До каква степен създадените партньорства продължават след края на проекта (за грантови схеми)?

Бъдещето ТГС програмиране и поуки

16. Има ли някакви действия, които биха подобрили възможностите за въздействие и устойчивост на настоящата и бъдещата помощ в областта на трансграничното сътрудничество?
17. Какви са основните уроци, които могат да се научат и как могат да бъдат включени тези уроци в бъдещото програмиране на програмите за ТГС от страните кандидатки и потенциални кандидатки за членство? Какви препоръки и конкретни предложения могат за подобряване управлението на програмите могат да бъдат дадени?

1.3. Методология

Изборът на методите и инструментите за изпълнение на договора е съобразен със спецификите на предмета и типа на оценката (последваща оценка), изискванията на Възложителя и стандартите на ЕС за извършване на оценка на програми. Всички информационни и аналитични дейности са извършени в съответствие с изискванията и стандартите на методологическата рамка на стратегическите, нормативни и планови

документи, касаещи дейността на Възложителя и свързани с реализацията на оценки на подготовката, изпълнението и въздействието на програми. Приетият методологичен подход е комплексен и включва изследвания (информационни дейности) и анализи, които комбинират разнообразни количествени и качествени методи. Тук се разглеждат основните елементи на методиката, групирани, както следва: Преглед на документи, Качествени изследвания: интервюта и фокус група, казуси; Количествени изследвания; Аналитични методи.

Преглед на документи:

Предвид обхвата си, оценката включи преглед на голямо количество документи, програмни и мониторингови документи. С помощта на Възложителя беше събрана и индексирана наличната документация, свързана с протичането, наблюдението и оценките по изпълнение на програмите за ТГС, обект на настоящата оценка. Документалните единици включваха: основни документи, програмни и отчетни документи по отделни схеми, доклади пред Секторен подкомитет за наблюдение (СПКН), доклади за одити и проверки, доклади за релевантни към целите на оценката изследвания, проучвания, анализи и оценки, проектни документи, административни актове, статистически документи, информация от Национален статистически институт и други институции от националната статистическа система. Административните данни, които бяха използвани за целите на оценката, включваха проектна информация, докладите за наблюдение на изпълнението и др. Източник за набиране на тази информация бяха наличните база данни (статистически, технически и финансови) за мониторинг и изпълнение, поддържани от МРРБ, МФ и ЦКЗ.

Резултатите от документалния анализ бяха използвани за определяне на фокуса на теренните методи за извършване на проучванията, тяхното конкретно съдържание (въпроси, казуси) и относителната им тежест при формиране на окончателната оценка.

Беше проведено и кабинетно изследване и анализ на вторични данни от електронни информационни източници.

Основен източник на информация беше страницата на Европейската комисия: ([http://ec.europa.eu/enlargement/fiche_projet/index.cfm?page=20563&c=BULGARIA\(ARCHIVED\)](http://ec.europa.eu/enlargement/fiche_projet/index.cfm?page=20563&c=BULGARIA(ARCHIVED))), системата МИС ФАР (<http://phare-mis.minfin.bg>), документи на Европейския съюз и българското правителство, действащи нормативни актове, наличната статистическа информация, доклади и протоколи от месечни срещи, както и данни от други изследвания в тази област.

Качествените изследвания включиха дълбочинни интервюта, фокус групи и проучване на казуси.

Дълбочинни интервюта. Целта на интервютата беше да се добие допълнителна, детайлна и задълбочена информация, до която беше невъзможно да се достигне чрез документалния анализ на официалните източници и прегледа на проектни досиета, както и да се проверят първоначално разработените от оценителя хипотези.

Проведени бяха седем интервюта с представители на централно ниво на институциите, които са участвали в програмиране, управление и изпълнение на програмите ФАР ТГС, както и институционални бенефициенти (АПИ, МОСВ). Списък с интервюираните лица е приложен към доклада – Приложение № 3.

Фокус групи. Целта по време на дискусиите във фокус групи беше да се формират мнения и очаквания и да се изявят отношения във връзка с интересувашата ни тема (област на интерес). За нуждите на оценката бяха проведени 5 фокус групи – по една за всяка програма. В резултат от дискусиите беше събрана информация, идеи и възможни решения, добри практики, както и оценката на участниците за една или друга опция или предложение. Докладите от проведените фокус групи са приложение към настоящия доклад - Приложение № 8.

Проучване на казуси

Проучването на случаи (казуси) беше използвано за изследване на хипотезите, дефинирани от проектния екип. Случаите бяха подбрани от оценителните екипи по типове проекти след съгласуване на методиката за селекция с Възложителя. При избора на случаи фокусът беше поставен върху тези от проектите, чието проучване би могло да доведе до директен отговор на оценителните въпроси, тоест, проектът е представителен за съответната група проекти и същевременно съдържа потенциал да изяви определен извод, тенденция или търсен аспект. Там, където с един казус не можеше да бъде аргументиран определен извод/препоръка (поради диверсифицираността на проектите в съответната сфера или по друга причина), бяха търсени повече от един (обичайно три казуса), за да може аргументацията да е многообразна и да се прави сравнение. Стремехът беше анализът да включи и проучване на успешни случаи, при които да се описва потенциала на съответния случай или негови елементи (компоненти) и да се моделират възможните подходи за прилагането му в контекста на предприсъединителните инструменти или на структурните инструменти за ЕТС.

Прилагането на този метод включи следните стъпки:

1. Системен преглед на един (или няколко) казус(и);
2. Извличане, систематизиране и документиране (описание) на информацията от тях;
3. Анализ на структурираната по определени признаци информация;
4. Формулиране на изводи и препоръки;
5. Докладване на резултатите от анализа във форма на доклад, съдържащ експертни заключения, изводи и препоръки;
6. Когато случаят го предполага – описание на добрите практики, дефиниране на техния потенциал за продължаващо прилагане, както и възможните начини (модел) за прилагането им в контекста на предприсъединителните и/или структурните инструменти на ЕС.

При селекцията на случаите бяха отчетени следните проблеми и ограничения на контекста на програмите ТГС за България:

- Вследствие на **изолираното и несистемно (спорадично) развитие на крайграничните територии** през последните десетилетия, се е формирала една значима по размер географска и икономическа периферия на страната, която на практика е лишена от възможности за усвояване на местните сравнителни предимства: липсва елементарна инфраструктура, преобладаващата част от общините са обхванати от депопулационни процеси, застаряване на населението (до и над 90% в значителна част от територията, обект на програмата), липсват инвестиции. Практически, налице е географски абсурд - вместо приграничните територии да са контактни зони, със значителна динамика в развитието, играещи ролята на катализатор за пространствената „дифузия“ и движението на технологии, капитали, хора, стоки и др. (като напр. в Хърватия или Словения), всъщност е формиран феномен от типа „остров на сушата“. Преодоляването на тези различия в развитието е една от фундаменталните цели на програмата. Същевременно, това се явява основен ограничител в прилагането на програмата, който влияе негативно върху усвояването и натрупването на капацитет;
- Липсата на **нормална инфраструктурна изграденост** „пречи“ да се оцени ефекта от инфраструктурните проекти, осъществявани от програмата, най-вече поради липсата на съответствие и синергия между „новите“ обекти и системи, изградени чрез програмата

и тези, свързани с остарялата и амортизирана базова инфраструктура на приграничните територии;

- Липсата на капацитет сред общинските власти и местната общност, е една от основните причини за механичното „внасяне“ на ноу-хау в тези територии, последвано от механичното „изнасяне“ на финансови средства извън целевия регион. Конкретно при групата на грантовете например липсата на местен капацитет води до изпълнение на проектите от страна на организации, които не са местни, а централно базирани (в големите градове);
- По-голяма част от териториите на съседните страни, участващи в програмата, е с идентични „периферни“ характеристики, което ограничава възможностите за използването им като „двигател“ на развитието за региона. Изключение прави южната граница, но там поради водещата роля на Гърция като страна член на ЕС, по-големият ефект от програмата се наблюдава в южната част на дефинирания трансграничен регион.

Екипът се спря на следните базови критерии за избор на случаи:

Административни критерии:

1. Достъпност на информацията – за да се разглежда определен проект (или бенефициент в някои случаи) трябва да има достатъчно достъпна информация, както за самия проект, така и за бенефициента, заинтересованите страни, целевите групи.
2. Степен, до която могат да предоставят отговор на оценителните въпроси – свързан с горния критерий. Имаме предвид богатството на налична информация, нужна за постигане изчерпателност на описанието. При достатъчно налична информация казусът е подходящ за задълбочен анализ.

Допълнителни критерии:

3. Избор на двете крайности (extremes) при прилагане на съответния тип случаи:
 - 3.1. Разглеждане на **най-успешен – най-неуспешен** проект. Предоставя се база за анализ какво се случва при най-успешния и най-неуспешния проект, на какво се дължат разликите, кои са факторите и причините един проект да се изпълни успешно, какво е въздействието върху целевите групи и могат ли да се направят общовалидни изводи и препоръки за бъдещото планиране. Категоризацията „успешен – неуспешен“ на този етап е основана на вторична информация (мониторингови и/или оценителни доклади), както и на експертна оценка.
 - 3.2. Като крайни или противоположни случаи (extremes) могат да се разглеждат и проекти, за които има **голямо медийно отразяване** (не задължително успешен) и проекти за които липсва такова. Този критерий е в по-голяма степен валиден за по-големите (на стойност и основно инвестиционни) проекти. Този критерий може да се яви и като допълващ на горепосочения.
4. Проектът се изпълнява на територия, която влиза в рамките на **повече от една програма**;
5. Степен на постигнат **трансграничен ефект** – на етап избор на казус този критерий се основава на експертна оценка и информация от мониторинговите доклади и докладите за оценка.

Изброените до тук критерии в по-голяма степен са валидни по отношение на избор на проекти от първите три условно обособени групи: инвестиционни проекти, проекти за доставки и техническа помощ.

Подходът при избор на проекти от четвъртата група – грантови схеми, включва един допълнителен критерий:

6. Подбор на **бенефициенти**, които попадат в територии, обект на повече от една програма и които са изпълнявали повече от един проект, в различни подобласти и в различни програми.

Използвайки този критерий при избора на казуси (“case study”), екипът основно се ръководи от „честотата“ на проектите в рамките на отделните грантови схеми на бенефициентите, въз основа на което се търси ефективност и резултатност по отношение:

- Изграждане на капацитет
- Логическа свързаност на проектните предложения
- Кумулативен ефект върху територията и общността и т.н.

С други думи, тук случаите в тази хипотеза не бяха единични проекти, а бенефициентите и съвкупността от всички техни проекти през периода на функциониране на програмата. За да се приложи този критерий, отделните бенефициенти бяха групирани с оглед на тяхната активност в програмата, което позволява да се изберат най-активните по отделните „границы“. Обосновката на този подход беше, че ако бъдат подбирани единични проекти (а не бенефициенти), анализът на тази група проекти рискува да остане фрагментиран или изкривен (едностранчив) поради невъзможността да се обхване многообразието на проекти.

Избраните случаи по групи проекти са приложени към настоящия доклад (Приложение № 5).

Количествени проучвания

В рамките на договора бяха проведени две анкетни проучвания:

- **Он-лайн проучване с институционални бенефициенти от първите 3 групи проекти**

За нуждите на анкетното проучване беше разработена анкетна карта, която съдържаше два типа въпроси: **затворени** и **отворени**. Анкетата беше изпратена общо до 20 институционални бенефициента.

Получени бяха 8 отговори, които са разпределени по следния начин (по програми)

Таблица 1 Получени отговори в он-лайн проучване с институционални бенефициенти

Програма	стойност	
	Брой	Процент
ОБЩО	8	8
България – Румъния	1	13%
България – Турция	4	50%
България – Гърция	3	38%

- **Он-лайн проучване с бенефициенти по грантовите схеми**

За нуждите на анкетното проучване с бенефициенти по грантовите схеми беше разработена анкетна карта, която съдържаше два типа въпроси: **затворени** и **отворени**. Бяха определени и респондентите – всички идентифицирани бенефициенти с достъпни адреси. Анкетата беше изпратена общо до 150 бенефициенти.

Получени бяха 77 отговори, които са разпределени по следния начин (по програми)

Таблица 2 Получени отговори в анкетното проучване с грантополучатели по програми

Програма	стойност	
	Брой	Процент
ОБЩО	77	100
България – Румъния	23	30%
България – Турция	11	14%
България – Гърция	26	34%
България – Македония	13	17%
България – Сърбия и Черна гора	19	25%
Без отговор	1	1%

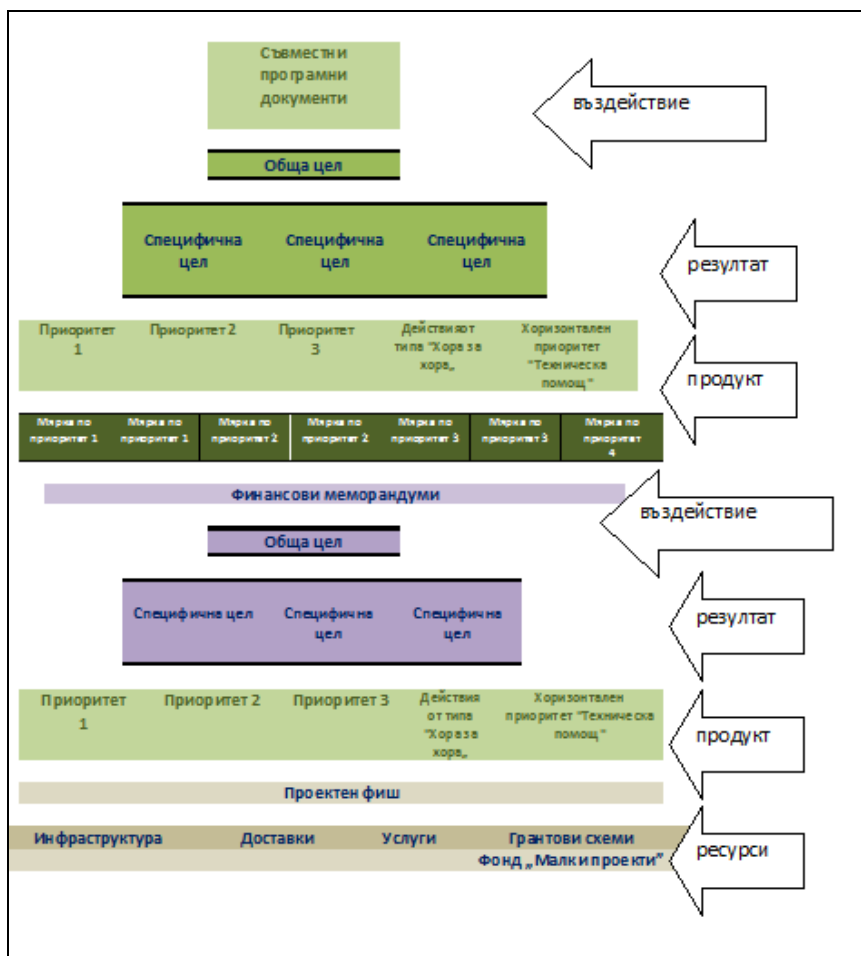
Използване на индикатори в настоящата оценка

Анализът на индикаторите на програмно и проектно ниво беше насочен към следните цели (описани в оценителната матрица):

- ✓ Оценка на логиката на интервенция и разпределение на ресурсите;
- ✓ Сравнение на входящите ресурси и изходящите резултати с цел оценка на ефикасността на изпълнение;
- ✓ Сравнение на изходящите продукти с планираните резултати с цел оценка на ефективността;

Следната съотносимост и съгласуваност между цели и индикатори беше взета предвид:

Таблица 3: Обвързаност на индикаторите с целите на програмата



Използването на бенчмаркинг от страна на Оценителя даде възможност за вникване в изпълнението на всяка програма по метода на извършването на сравнение с постигнатото от останалите програми, сравнения между различните видове проекти, бенефициенти, изпълнението по различните приоритети. В ограничен брой случаи методът на бенчмаркинг беше използван за сравнителен анализ с опита на балтийските страни. В оценителната матрица са заложили критерии за такъв анализ.

Матрица за оценка:

На базата на формулираните от Възложителя ключови въпроси, Изпълнителят разработи и съгласува с Възложителя Оценителна матрица, съдържаща изчерпателни критерии и индикатори за оценка. Всеки критерий е фокусиран върху отделен аспект на оценяваните интервенции: на ниво програма или типове проекти. Чрез измерване на индикаторите бяха формирани изводите на оценката. Следвайки фокуса, поставен от Възложителя, формулираните от оценителния екип критерии изследваха оценяваните интервенции основно на програмно ниво и на ниво група проекти. В ограничен брой случаи използвахме анализ на извадков принцип на проектни досиета. В хода на изпълнение на оценката, експертният екип нанесе леки корекции в първоначално изработената матрица с цел адаптирането ѝ към конкретните измервания на информационния масив, който беше използван за нуждите на оценката. Нито една от корекциите не стеснява обхвата или променя подхода и методите за оценка, а се явява само детайл, добавящ определен ракурс към разглеждания въпрос.

Матрицата с оценителните въпроси, критериите за оценка, и индикаторите, които бяха използвани, е приложена към настоящия доклад – Приложение № 1.

Раздел 2: Констатации от оценката

Подраздел 2.1. Логика на интервенцията

Оценителен въпрос 1: Има ли всяка програма ясна и добре структурирана логика на интервенция на проектно и програмно ниво с определени SMART цели на всички нива?

Въпросът в контекста на оценителния доклад:

Въпросът е основополагащ за цялата оценка и обхваща отговорите на част от следващите оценителни въпроси. За да се избегнат смислови и текстови повторения по-нататък в доклада, отговорът на въпроса беше предоставен изчерпателно в тези аспекти, които не се засягат в последващите глави. Отговорът на тези аспекти, чийто анализ е основно необходим за отговор на последващи оценителни въпроси, е само маркиран със съответна препратка към частта от доклада, предоставяща по-изчерпателен отговор.

Ниво на анализ

Оценката на логиката на интервенцията е предоставена на общо програмно ниво и, където е нужно, на ниво отделна програма за ТГС. В допълнение е представен и анализ на логическите връзки и съответствието между компонентите на логическите модели на отделните програми, както и съгласуваността им с логическата матрица на отделните типове проекти.

Методика:

Спецификата на този въпрос предполага прилагане предимно на качествени методи, сред които основно преглед на документи (СПД) и казуси; качествен и контент анализ, сравнителен анализ и бенчмаркинг, прилагане на различни подходи към изграждане на логически модели (подходът *ако – тогава*, теория на промяната); анализ на информацията, получена от качествените изследвания: фокус група и интервюта.

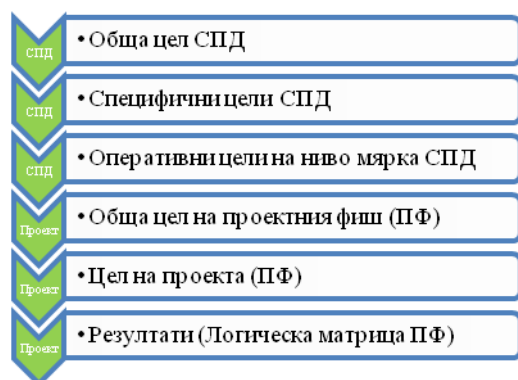
За отговор на оценителния въпрос бяха приложени следните критерии: йерархична организация на целите, вътрешна съгласуваност на целите, наличие на SMART (конкретни, измерими, приемливи, реалистични и измерими в определени периоди от време) показатели за измерване на целите на всички нива, наличие на базови, междинни и крайни стойности на показателите, съответствие с информационните източници, индикации за прилагане на логически методи за осигуряване на вътрешна логика на програмно ниво и подходящ подбор на средствата с оглед на целите на отделните интервенции.

За да отговорим на този оценителен въпрос, прегледахме СПД за петте програми за трансгранично сътрудничество и проектните фишове от Финансовите Меморандуми по всички програми в рамките на програма ФАР 2000-2006. Съвместният Програмен Документ (СПД) е основният стратегически документ на програмата за трансгранично сътрудничество, който обосновава логиката на интервенция. Той представя съвместния подход за регионално сътрудничество и избора на проекти по програмата за ТГС, като задава многогодишната перспектива на програмата. СПД включва анализ на социално-икономическата среда, в която ще се изпълнява програмата, ситуационен анализ, SWOT анализ и основан на последния избор на цели и приоритети, обосновка на мерките, подкрепящи приоритетите, индикативни дейности и индикатори за измерване на прогреса в изпълнението им по отношение на поставените цели, организационната структура на управляващите и мониториращи органи, системата за мониторинг и контрол. Затова прегледът на документи включи основно контент и сравнителен анализ на СПД документите на петте програми за ФАР ТГС. Прегледът на документи бе допълнен с информация, предоставена от прегледа на проекти и казуси, както и с качествена информация от фокус групите и интервютата.

Анализът на документи се базира на следните критерии и стандарти:

Оценителен критерий 1.1. Организация и вътрешна съгласуваност на целите

Фигура 1 Обща йерархия на целите



Фигура 1 Показва взаимосвързката между целите, формулирани в различните програмните документи.

Всяка от разгледаните програми се основава на СПД, подготвен от съвместните структури за управление на програмите, установени от държавите участници. Програмният документ дефинира допустимите територии от двете страни на границата; социално-икономическо описание на региона, както и стратегия за сътрудничество, приоритети и мерки, които да бъдат подкрепени.

Общата (главна) цел и на петте СПД е сходна (въпреки че във всеки документ общата цел има различна формулировка), като целите могат да бъдат обобщени както следва:

- да се укрепят граничните региони за подобряване на неблагоприятното им състояние, породено от тяхната изолация;
- да се насърчи трансграничното сътрудничество;
- да се създадат условия за пограничните региони да изпълняват ролята си на външни граници в обединеното европейско пространство.

Специфичните цели в документите са фокусирани върху сътрудничеството при развитието на инфраструктурата, туризма, търговията, околната среда, културата.

Избираемите за финансиране мерки, описани в СПД, включват широк диапазон от дейности (инфраструктура, бизнес сътрудничество, туризъм и т.н.), като специално внимание е обърнато на изграждането на мрежи за сътрудничество и обмен на опит между регионалните/ местните власти, обществените организации, както и неправителствения сектор от двете страни на границата. По всички програми се предвижда и създаването на Съвместни фондове за малки проекти (до 50 хил. евро) с цел изграждането на капацитет на местно ниво за идентифициране, формулиране и изпълнение на дейности с трансгранично въздействие.

Тъй като целите и приоритетите в СПД са широко формулирани, целите на отделните проекти са винаги съвместими с общата цел. При направения документален преглед на идентифицираните проекти не бяха открити цели на проектно ниво, които не са съвместими. Твърде широко формулираните цели обаче биха могли да означават липса на конкретен подход – тоест, целите не адресират конкретно идентифицирани нужди, а целят генерализиране на формулировките с цел обхващане на най-разнообразни дейности. Подобна констатация се подкрепя от начина, по който е протекла фазата на програмиране – централизирано, без достатъчно ефективно участие на местните власти в процеса на формулиране на програмните документи. Във връзка с тематичната концентрация, която се цели в областта на ОП ЕТС през периода 2014-2020 и нуждата тематичните цели по ЕТС да бъдат сведени до 4, препоръчително е програмирането за следващия период да се базира на ситуационен анализ, отчитащ спецификите на ниво община и фокусиран върху по-малко на брой приоритети, но такива, които са били дефинирани и избрани на база сегментиране на целевите групи и консултиране с местните инициативи за развитие и местните органи на самоуправление. Въпросът се разглежда по-задълбочено в рамките на Оценителен въпрос 4.

Изпълнението на програмата на ниво проект се основава на годишно програмиране, обективизирано в подписан Финансов Меморандум на годишна база и подробни проектни фишове за изпълнение на Финансовия Меморандум.

На ниво проектен фиш програмите се изпълняват чрез четири типа проекти – строителства и свързаните с тях договори за строителен надзор, доставки, техническа помощ и грантови схеми. Програмите с Македония и Сърбия се изпълняват само чрез грантови схеми и техническа помощ.

Оценителен критерий 1.2. Съвместното разработване на стратегията, която определя общите приоритети, в което са взели участие всички заинтересовани органи, лица и местни общности.

Този стандарт е релевантен за програмите за ТГС през оценявания период, тъй като много често при изготвяне на ситуационните анализи е ползвана предимно (ако не и изключително) статистическа информация на национално ниво. Почти винаги за изготвяне на социално-икономическите анализи е била налична статистическа информация на регионално ниво (с някои изключения, напр. за Македония е била налична само на национално ниво), но същевременно почти никога не е била налична информация на ниво община. В този случай срещите със заинтересованите лица и организации, както и с местните общности са били от съществена полза, тъй като са предоставяли нужната за изработване на ситуационния и SWOT анализ информация за спецификата на ниво община или приграничен район. Поради твърде ниския етап на развитие на децентрализацията в региона, местните общности не са били организирани и нямат излъчени представители за участие в организирани дискусии. Тоест, интересите и очакванията на местните общности са били изразени директно посредством участието им в организирани консултации. Няма данни за наличието и степента на капацитет от страна на взелите участие представители на местните общности. Тъй като в дискусиите са взели участие представители на регионалните и местните органи на самоуправление, които са изразили в преобладаващия брой случаи високо ниво на политическа подкрепа, може да се приеме като предпоставка, че експертните екипи, изготвящи стратегията на програмите и

логиката на интервенциите са имали нужната подкрепа от тяхна страна. Това е изразено изрично в някои от прегледаните СПД (Македония, Сърбия).

Възможност за подобряване на процесите на програмиране и мониторинг е изграждането на съвместни структури за подготовката на програмите, които включват всички заинтересовани страни, координират и наблюдават изпълнението на програмите на ниво мярка и операция.

Препоръката ни за следващия програмен период е такива да бъдат създадени с цел съвместно планиране и управление на инициативите за местно развитие и интегрираните териториални интервенции. Създаването на съвместни комисии за мониторинг и на съвместни системи за контрол и отчитане може да доведе до реализирането на икономии от националните органи. Съвместното планиране ще подпомогне прилагането на интегриран подход при изпълнението на политиката на сближаване.

Оценителен критерий 1.3. Наличие на основните компоненти на логическия модел на програмиране

Всички разгледани СПД съдържат необходимите компоненти за разработване на завършен логически модел и са разработени по начин да изявят и обосноват връзките и взаимозависимостите между отделните компоненти. Съществуват различия по отношение на приложимите методики и средства. Някои СПД имат развити модели на ниво приоритет, други на ниво мярка, но дори и тези, които не са построили логически модели, съдържат имплицитно добре разработена логика на интервенцията, която свързва целите на различни нива с мерките и индикативните дейности и очакваните резултати. По този начин СПД обосновават, че посредством постигнатите резултати програмата ще съдейства за постигане на поставените цели, които са зададени в съответствие с изведените на база ситуационен анализ нужди и проблеми на съответния регион.

СПД съдържат редица таблици, фигури и схеми, илюстриращи организацията на целите и индикаторите на ниво мярка по отделните програми, типология на индикаторите по различни критерии и др. компоненти на логически модели. Те не представят цялостната логика на интервенцията с всички градивни компоненти, като входящи ресурси, изходящи продукти, резултати и очаквани въздействия, индикатори за проследяване на изпълнението и система за мониторинг, както и влиянието на външните за програмата фактори, но илюстрират различните подходи към изграждане на логиката на интервенцията посредством моделиране на отделни компоненти (напр. съответствието и йерархията на целите и съответствието им с мерките).

Оценителен критерий 1.4. Наличие на кохерентен и обхванен логически модел

Независимо че нито една от програмите за ФАР ТГС не съдържа обхванен и кохерентен логически модел, илюстриращ логиката на интервенция, СПД на всички програми имплицитно съдържат описание и обосновка на всички необходими компоненти на подобен модел, добре развити връзки между отделните компоненти, обвързване на най-съществените измежду тях: нужди, цели, приоритети, мерки и индикатори. Някои от анализираниите СПД съдържат в допълнение анализ и типологизация на индикаторите, анализ на стратегията на програмата в контекста на външни за програмата фактори, които биха повлияли нейното изпълнение, както и препоръки по отношение на системите за мониторинг и контрол на изпълнението. Ситуационните анализи на всички програми съдържат подробен социално-икономически анализ, определяне и анализ на спецификите на целевите райони, SWOT анализ, в изготвянето на който са взели участие всички заинтересовани страни.

Избраните операции за прилагане от програмите имат ясно обоснован трансграничен характер. Критериите за избор на проекти са определени в повечето програми ясно и конкретно и целят да се докаже, че предлаганите операции ще имат значимо трансгранично въздействие.

Слабост на програмирането, което е отразено и в СПД е, че сътрудничеството не се отразява в изграждане на съвместни структури за подготовката на програмите, които включват всички заинтересовани страни и които да координират и наблюдават изпълнението на програмите на ниво мярка (операция). Препоръката ни е за следващия програмен период такива да бъдат създадени с цел съвместно планиране и управление на инициативите за местно развитие и интегрираните териториални интервенции.

Ситуационните анализи на програмите поддържат логиката на интервенция и демонстрират ефекта на *причина-следствие* и *ако-тогава*, като обхващат проблемите на целевите райони и обосновават как промяната вследствие прилагане на интервенцията би адресирала нуждите на целевите групи и как изпълнението на програмата би въздействало на промените върху целевите групи и върху динамиката в промяната на съответния район.

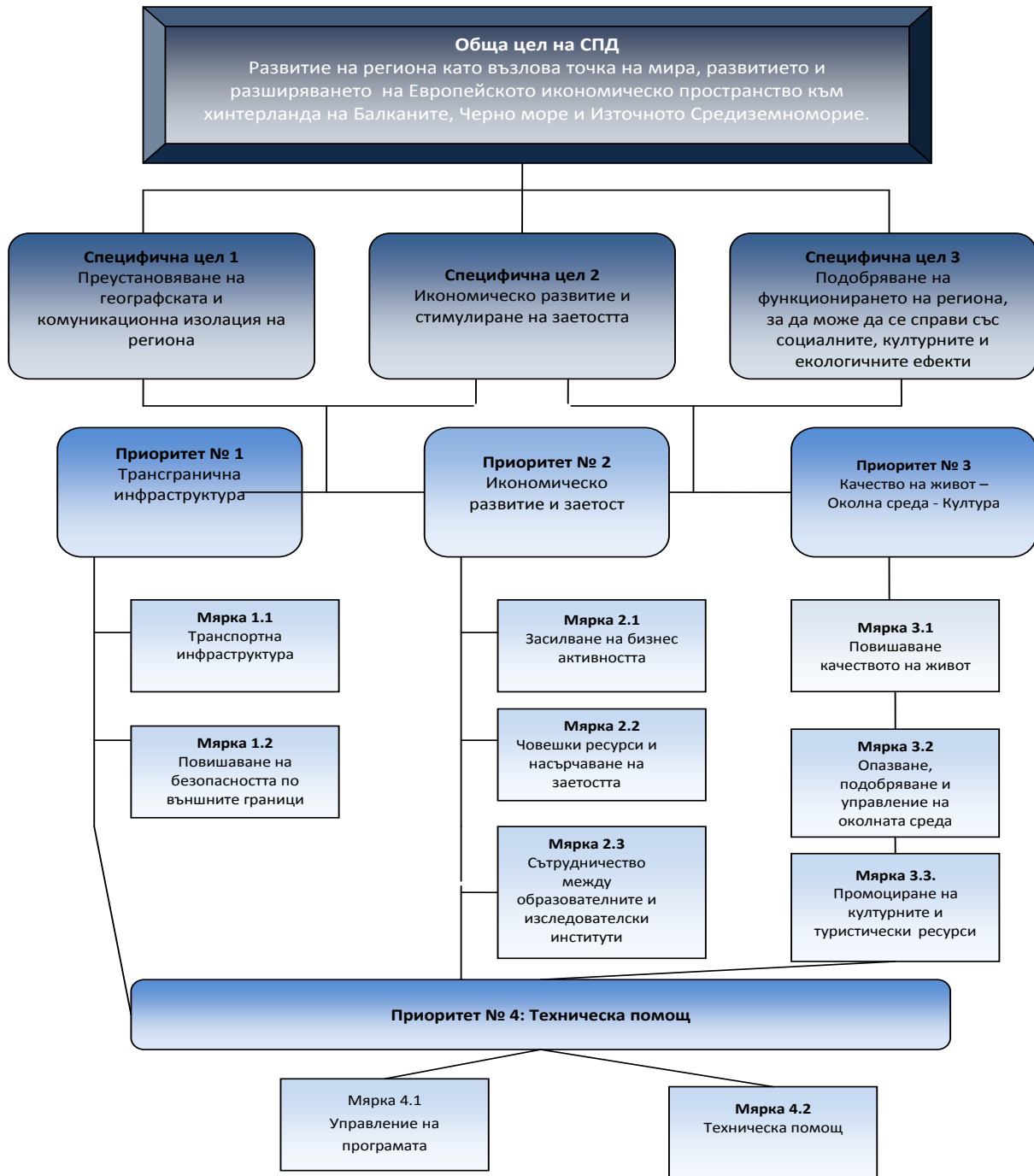
Логиката на интервенция на ниво програма е изградена в съответствие с всички актуални стратегически документи на граничните държави. Прави впечатление, че СПД не съдържат информация относно съответствието с плановете и стратегически документи на регионално и местно равнище, което най-вероятно се дължи на липсата на добре развити документи от подобен характер към момента на програмиране на ФАР ТГС. СПД са отразили съответствието на програмите с всички европейски стратегически документи.

По-долу ще проследим **йерархията на целите** по отделните програмни документи.

- ***Програма ФАР ТГС България –Гърция***

Логиката на интервенцията на програмата България- Гърция е добре структурирана. Налице е **йерархична организация на целите**, които са заложи в Съвместния програмен документ, Допълнението към програмата INTERREG III A / ФАР ТГС България Гърция, Финансовите меморандуми и конкретните проектни фишове. За периода на програмиране 2000-2006 между България и ЕК са подписани седем Финансови меморандума, в рамките на които са одобрени 42 проектни фиша. В проектните фишове (точка 2.3.) се посочва и връзката с Партньорството за присъединяване и Националния план за икономическо развитие.

Фигура 2 Логика на интервенцията на СПД България- Гърция

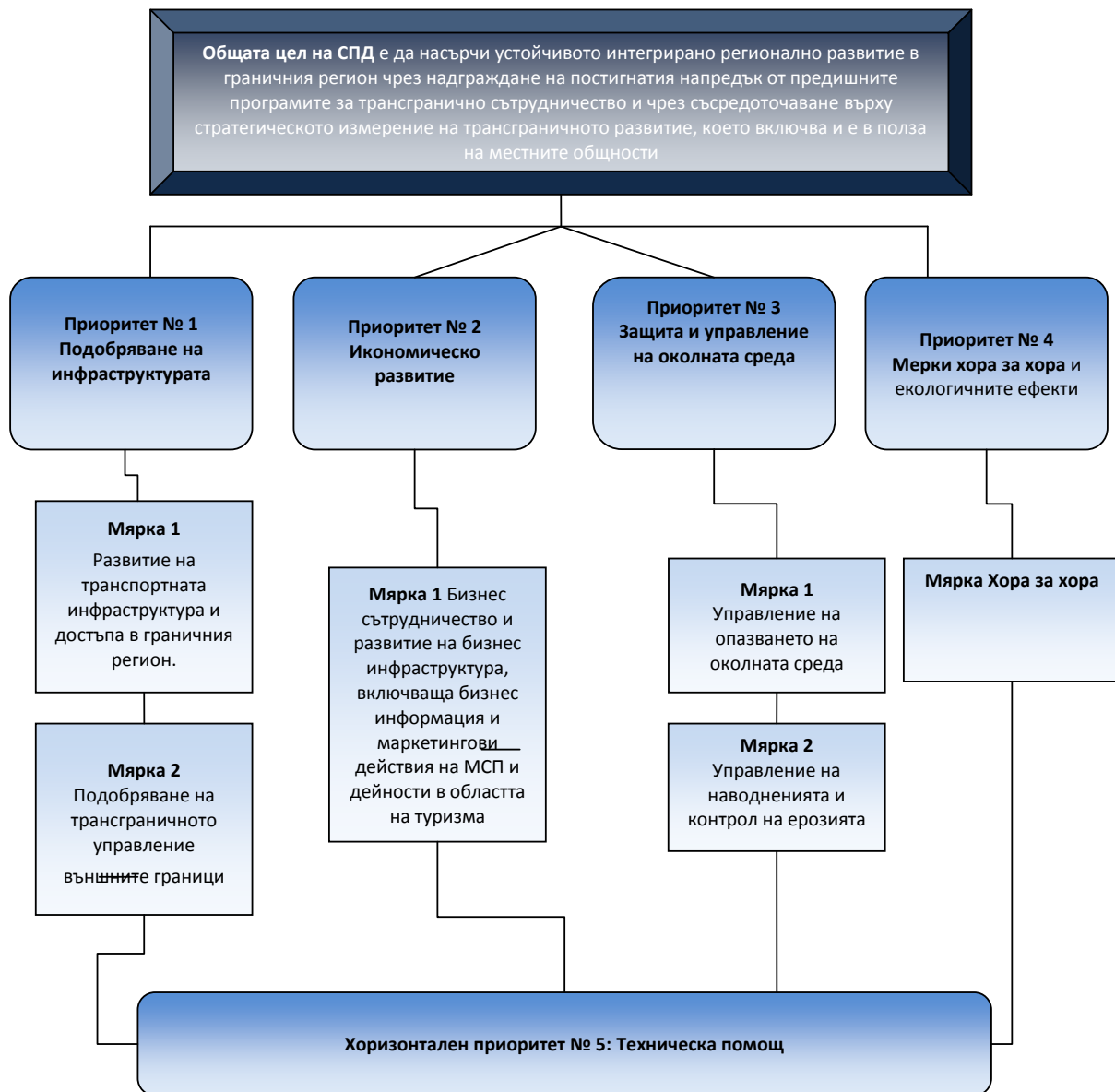


- Програма ФАР ТГС България –Румъния

Логиката на интервенцията на програмата България - Румъния е ясна и добре структурирана. Налице е йерархична организация на целите, които са заложили в актуализирания през 2003 Съвместен програмен документ и Допълнението към програмата (2005 – 2006). За периода на програмиране 2000-2006 между България и ЕК са подписани седем Финансови меморандума, в рамките на които са одобрени 31 проектни фиша. Във всички финансови меморандуми е описано съответствието на проектите със съответния приоритет на СПД, конкретните проектни фишове посочват специфичните цели на проекта, резултатите, които следва да бъдат

постигнати, а в точка 2.3. на ПФ е описана и връзката на проекта с Партньорството за присъединяване и българския Национален Икономически План за Развитие.

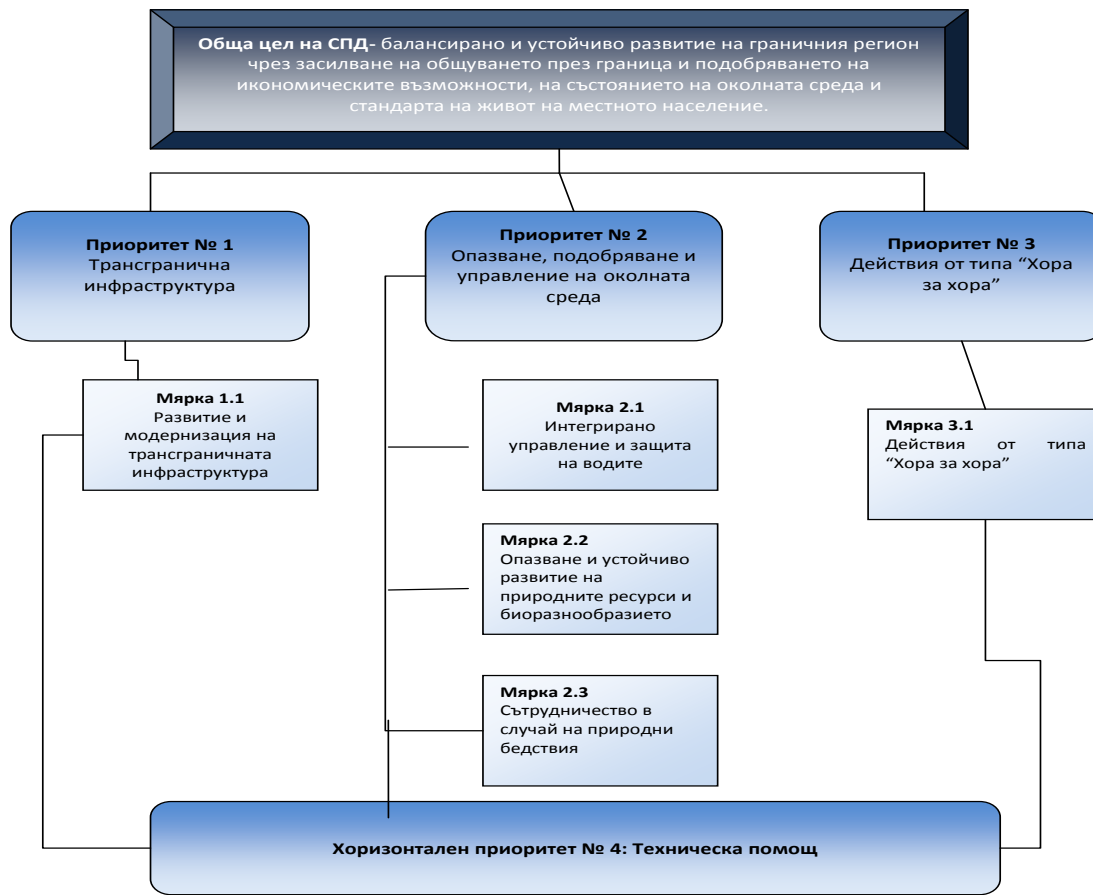
Фигура 3. Логика на интервенцията на СПД България - Румъния



- Програма ФАР ТГС България – Турция

Логиката на интервенцията на програмата България - Турция е ясна и добре структурирана. Налице е **йерархична организация на целите**, заложили в Съвместен програмен документ. За периода на програмиране 2000-2006 между България и ЕК са подписани три Финансови меморандума, в рамките на които са одобрени 10 проектни фиша. Във всички финансови меморандуми е описано съответствието на проектите със съответния приоритет на СПД, конкретните проектни фишове посочват специфичните цели на проекта, резултатите, които следва да бъдат постигнати, а в точка 2.3. на ПФ е описана и връзката на проекта с Партньорството за присъединяване и българския Национален икономически план за развитие (НИПР).

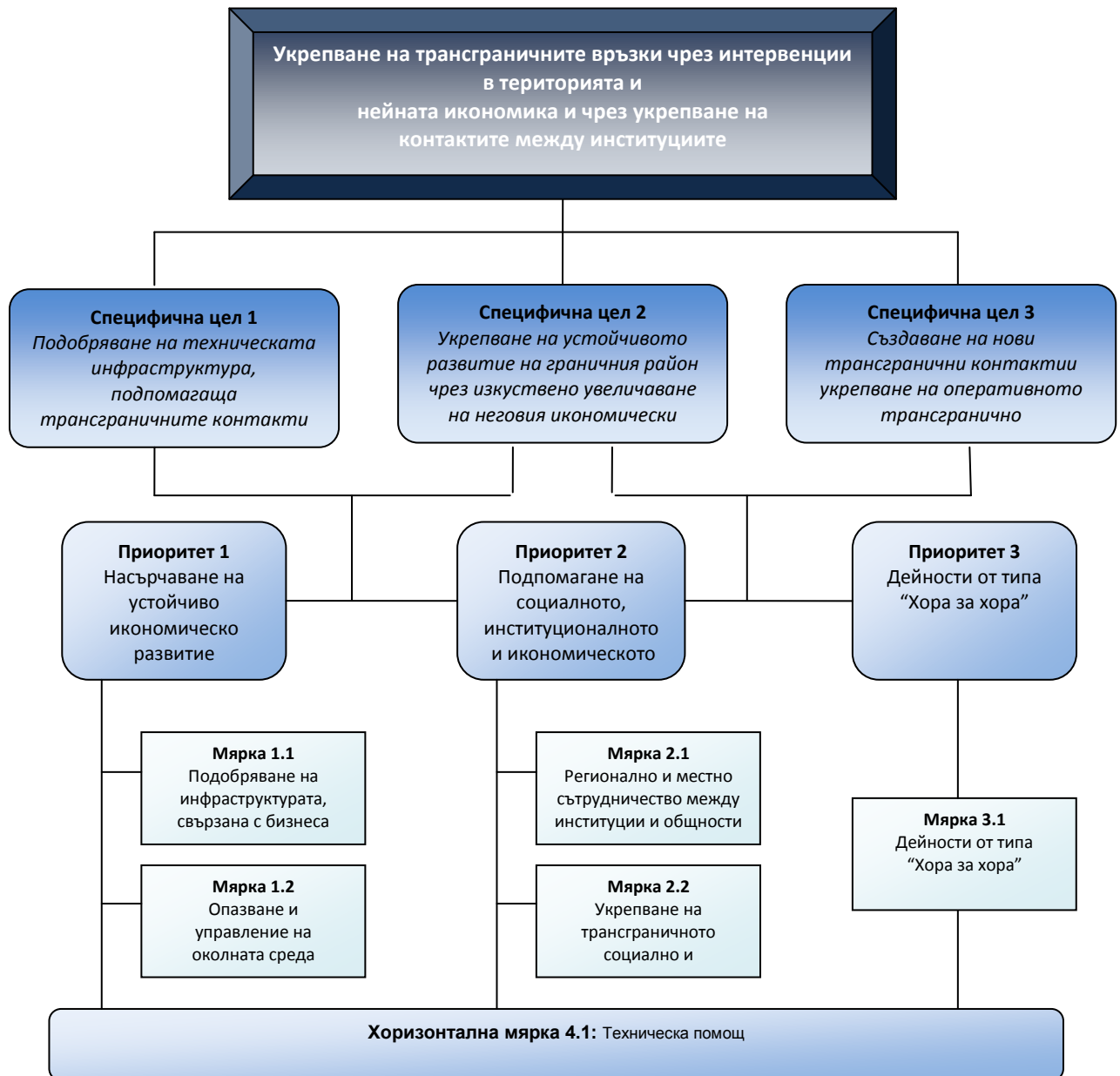
Фигура 4 Логика на интервенцията на СПД България Турция



- **Програма ФАР ТГС България – Сърбия**

Логиката на интервенцията на програмата България - Сърбия е ясна и добре структурирана. Налице е **йерархична организация на целите**, които са заложи в Съвместния програмен документ (обща цел - специфични цели - приоритети - мерки), Финансовите меморандуми и конкретните проектни фишове. За периода на програмиране 2000-2006 между България и ЕК са подписани три Финансови меморандума, в рамките на които са одобрени 9 проектни фиша. По тази програма е предвидено проектите да се изпълняват чрез грантови схеми и техническа помощ. Няма предвидени отделни проектни фишове за доставка на оборудване или строителство. В проектните фишове (точка 2.3.) се посочва и връзката с Партньорството за присъединяване и българския Национален план за икономическо развитие. Налице е съответствие и с целите на Програмата за добросъседство .

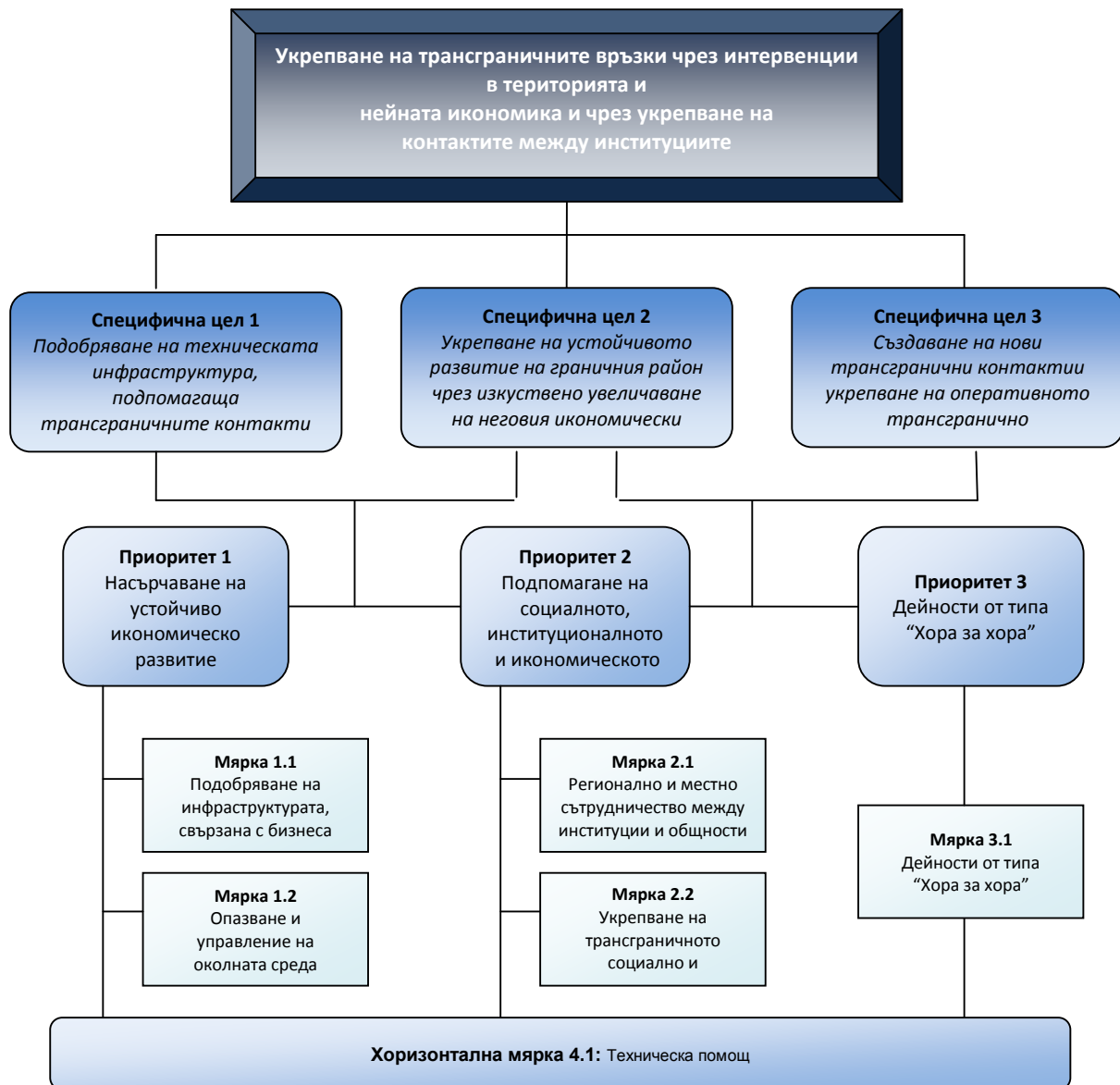
Фигура 5. Логика на интервенция Програма ТГС България – Сърбия



- **Програма ФАР ТГС България –Македония**

Логиката на интервенцията на програмата България - Македония е ясна и добре структурирана. Налице е йерархична организация на целите , които да заложени в Съвместния програмен документ (обща цел-специфични цели- приоритети - мерки), Финансовите меморандуми и конкретните проектни фишове. За периода на програмиране 2000-2006 между България и ЕК са подписани три Финансови меморандума, в рамките на които са одобрени 9 проектни фиша. По тази програма е предвидено проектите да се изпълняват чрез грантови схеми и техническа помощ. Няма предвидени отделни проектни фишове за доставка на оборудване или строителство. В проектните фишове (точка 2.3.) се посочва и връзката с Партньорството за присъединяване и Националния план за икономическо развитие. Налице е съответствие и с целите на Програмата за добросъседство (ПД).

Фигура 6 . Логика на интервенция за програма ФАР ТГС България – Македония



По всичките пет програми също изследвахме **вътрешна съгласуваност** на целите. В таблицата по-долу е поместен пример от СПД между България-Гърция.

Таблица 4 Вътрешна съгласуваност на целите на СПД България-Гърция

Главна цел на Съвместния програмен документ				
Развитие на региона като възлова точка на мира, развитието и разширяването на Европейското икономическо пространство към хинтерланда на Балканите, Черно море и Източното Средиземноморие.				
<ul style="list-style-type: none"> • Специфични цели на Съвместния програмен документ • Преустановяване на географската и комуникационна изолация на региона • Икономическо развитие и стимулиране на заетостта 				
Подобряване на функционирането на региона, за да може да се справи със социалните, културните и екологичните ефекти				
Приоритетни оси на Съвместния програмен документ	Цел на приоритета	Мерки на Съвместния програмен документ	Оперативни цели на мерките	Коментар
Приоритет № 1 Трансгранична инфраструктура	Цел на приоритета е развитието на транспортната инфраструктура и подобряване на сигурността по българо-гръцката граница като външна граница на ЕС.	Мярка 1.1 Транспортна инфраструктура	1.Преодоляване на изолацията на трансграничния регион, превръщането му в главен транспортен възел на Балканите; 2.Подобряване на достъпността до главните транс-Европейски транспортни мрежи за движението на хора и стоки; 3.Подобряване и обновяване на железопътните инфраструктури, с оглед улесняване на движението от двете страни на границата.	Оперативните цели на ниво мярка съответстват на целите на ниво приоритет и на две от специфичните цели на СПД (специфични цели 1 и 2), като допълнително ги конкретизират. Някои от целите обаче са широко формулирани - <i>Преодоляване на изолацията на трансграничния регион, превръщането му в главен транспортен възел на Балканите</i>
		Мярка 1.2 Повишаване на безопасността по външните граници	1. Подобряване безопасността в региона за жителите му и за тези, които използват границите за да влязат в или излязат от страната 2. Решаване на проблема с нелегалните имигранти, контрабандата и другите нелегални актове, които отслабват силата на региона и които пречеха на развитието му в миналото	Оперативните цели на ниво мярка съответстват на целите на ниво приоритет и на специфична цел 1 на СПД

<p>Приоритет № 2 Икономическо развитие и заетост</p>	<p>1. Насърчаване на по-нататъшното развитие на икономическата активност в граничния регион чрез укрепване на вече съществуващите структури</p>	<p>Мярка 2.1 Засилване на бизнес активността</p>	<p>1. Насърчаване на трансграничните бизнес споразумения, създаване на икономически връзки, които ще оказват голямо влияние върху икономическия потенциал на региона.</p> <p>2. Повишаване на предприемаческата активност в туристическия сектор, чрез развитието на специални/алтернативни форми на туризъм, пригодени към природните особености на региона.</p> <p>3. Подпомагане на развитието на икономическата динамика на трансграничния регион, чрез укрепване на съществуващите структури.</p> <p>4. Подпомагане на частните агенции и сключване на повече споразумения за сътрудничество между тях.</p>	<p>Оперативната цел на ниво мярка съответства на целите на ниво приоритет и на една от специфичните цели на СПД, като допълнително ги конкретизира</p>
	<p>2. Насърчаване на частните лица и агенции, за да могат те да сътрудничат в областта на частния бизнес.</p>	<p>Мярка 2.2 Човешки ресурси и насърчаване на заетостта</p>	<p>1. Повишаване на заетостта чрез укрепване на местния пазар на труда, с оглед намаляване на високото равнище на безработица;</p> <p>2. Насърчаване на равните възможности за младите мъже и жени и на обучението им в новите технологии;</p> <p>3. Засилване на трансграничното бизнес сътрудничество и съвместното подпомагане на човешките ресурси.</p>	<p>Оперативната цел на ниво мярка съответства на целите на ниво приоритет и на една от специфичните цели на СПД, като допълнително ги конкретизира</p>
	<p>3. Създаване на регионален пазар на труда, който може да предостави равни възможности за работа на младите хора и жените.</p>	<p>Мярка 2.3 Сътрудничество между образоват. и изследоват. институти</p>	<p>1.Насърчаване на трансграничното сътрудничество чрез подпомагане на образователните и изследователски агенции, които ще формират мрежа за разпространение на информация и знания.</p> <p>2.Мобилизиране на образователните общности в трансграничния регион и създаването на съвместна рамка на сътрудничество по въпросите от взаимен интерес</p>	<p>Оперативната цел на ниво мярка съответства на целите на ниво приоритет и на една от специфичните цели на СПД, като допълнително я конкретизира</p>
<p>Приоритет № 3 Качество на живот – Околна среда - Култура</p>		<p>Мярка 3.1 Повишаване качеството на живот</p>	<p>1.Подобряване на трансграничното сътрудничество по въпроси, свързани с качеството на услугите, които получава местното население и подкрепа на научните общности;</p> <p>2.Подобряване на сектора на здравеопазване чрез създаване на висококачествени инфраструктури, които ще позволят решаването на въпросите, свързани със здравеопазването на местно ниво, без да е необходимо придвижване на хората до големите градски центрове.</p>	<p>Оперативната цел на ниво мярка съответства на целите на ниво приоритет, но целите са широко формулирани</p>

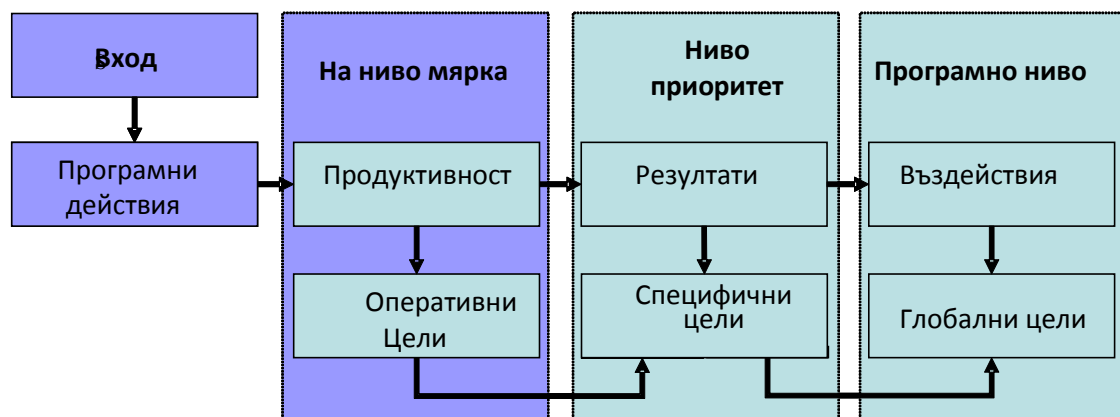
		<p>Мярка 3.2 Опазване, подобряване и управление на околната среда</p>	<p>Засилване сътрудничеството между регионалните и местните власти и останалите специализирани агенции (напр. университети) за съвместно опазване на екосистемите с особена екологическа важност, по отношение на техния хабитат и фауна и здравето на животните. От голямо значение е опазването на горите от пожари и други бедствия, както и проблемът с изхвърлянето на отпадните води и твърдите отпадъци</p> <p>Повишаване качеството на живот и опазване на околната среда</p> <p>Засилване на устойчивото управление на екосистемите и водните ресурси чрез съвместни трансгранични инициативи и действия, в комбинация с използването на възобновяеми източници на енергия</p> <p>Ефективни действия в случаите на природни бедствия, създаване на трансгранични системи за реагиране при бедствени положения</p>	<p>Оперативната цел на ниво мярка съответства на целите на ниво приоритет и на една от специфичните цели на СПД, като допълнително я конкретизира.</p> <p>Някои от формулираните оперативни цели с твърде широки - повишаване на качеството на живот, опазване на околната среда и др. В някои случаи има смесване на две цели, чието свързване не е обосновани – оперативни цели във връзка с мярка 2.3.</p> <p>Оперативните цели не са винаги ясно дефинирани - ефективните действия са резултат, а постигането им следва да бъде обект на планираните дейности</p>
		<p>Мярка 3.3 Опазване, подобряване и управление на околната среда</p>	<p>1.Използване на културния потенциал в най-голяма степен. Това ще създаде верижен ефект и в останалите сектори на икономиката, по-специално в туризма.</p> <p>2.Насърчаване на съвместни културни дейности и създаване на култура, която ще придаде на района идентичност, свързана и с новите технологии</p>	<p>Оперативната цел на ниво мярка най-общо съответства на целите на ниво приоритет и на една от специфичните цели на СПД, като допълнително я конкретизира.</p> <p>Целта обаче е формулирана като твърдение, не като цел.</p>

Анализът показва, че целите са в йерархическа зависимост и са логически свързани. Някъде има смесване на цели. Някои цели не са формулирани като оперативни цели. Общата препоръка е, че оперативните цели трябва да бъдат по-специфични и конкретизирани. Същите следва да са просто, ясно, кратко и конкретно дефинирани.

Оценителен критерий 1.5. SMART показатели за измерване на целите на всички нива

Показатели са формулирани в СПД и в проектните фишове. СПД определят три нива на индикатори: индикатори за продукт на ниво мярка (оперативни цели) , индикатори за резултат на ниво приоритет (специфични цели) и индикатори за въздействие на ниво програма (глобална цел). Има различия в използваната терминология, но в общия случай показатели са дефинирани, като в повечето случаи е определен видът на самия показател (количествен, качествен, за резултат, продукт, контекстен и др.) и източниците за събиране на информация (статистически източници, доклади за наблюдение и др). В някои СПД тези таблици са доста подробни.

Фигура 7– Нива на показателите – Програма ТГС България-Македония



Що се отнася до тяхната измеримост трябва да се отбележи, че дефинираните показатели често нямат базови и крайни/целеви стойности, което прави измерването им не винаги възможно. В някои програми са зададени целеви стойности (например ФАР ТГС България - Румъния), но няма времеви период за постигането им. Това означава, че показателите не са обвързани с конкретна времева рамка, освен ако не се предположи, че стойностите на показателите следва да бъдат постигнати за времето на действие на програма ФАР ТГС.

В допълнение, показателите в СПД следват логиката на EVALSED¹ , където се предлагат различни типологии показатели. От друга страна, показателите в проектните фишове са разработени в съответствие с Приложение 1 към образеца на проектен фиш на ЕК (Матрица на логическата рамка) и са представени в следния формат:

¹http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/e2aluation/e2alsed/index_en.htm

Фигура 8 Образец на матрица на логическата рамка на проектните фишове

ПРИЛОЖЕНИЕ 1 – МАТРИЦА НА ЛОГИЧЕСКАТА РАМКА			Краен срок за договаряне :
			Краен срок за изпълнение на договорите:
			Отпуснати средства по ФАР:
Общи цели	Индикатори за постижения	Източници на информация	
	•		
Цел на проекта	Индикатори на постиженията	Източници на информация	Предпоставки и рискове
Резултати от проекта	Индикатори за постижения	Източници на информация	Предпоставки и рискове

Поради различното структуриране на индикаторите в СПД и проектните фишове не винаги може да бъде направена точна оценка доколко индикаторите от двата документа си съответстват. Определянето на индикаторите като типология също е представено по различен начин. В СПД те са определени като типология, а в ПФ индикаторите не са специфицирани. Това допълнително затруднява извършването на преценка за наличие на съгласуваност между индикаторите в СПД и тези в ПФ. Някакво съответствие може да се търси по отношение на индикаторите на ниво мярка от СПД и тези на ниво резултат от логическата матрица, но връзката не е пряка, и показателите в СПД са често по-детайлизирани от тези в ПФ.

По време на проведените дълбочинни интервюта (напр. МС – Дирекция „Мониторинг на средствата от ЕС“) бе споделено мнение, че по редица проекти планираните индикатори не са реалистични и се е наложило впоследствие същите да бъдат ревизирани. Системата на индикатори не е в достатъчна степен използвана, поради големия брой индикатори на всяко ниво цели, които обаче не са подкрепени с план за събиране на количествена и качествена информация по тях. При отчитане на изпълнението на проектите в докладите за напредък постигането на индикаторите се отчита като „постигнато/ непостигнато“. В по-редки случаи количествено се измерва постигнатия напредък и то само по отношение на индикаторите за резултат. На ниво програма, акцентът е върху договаряне на средствата и тяхното усвояване. Тези въпроси са разгледани по-подробно в рамките на Оценителни въпроси 10 и 13, но най-общо изводът за тази част на оценката е, че не са определени SMART цели на всички нива, които впоследствие да могат да бъдат проследени посредством системата за наблюдение.

- ✓ Степента на адекватност на индикаторите за въздействие, резултат и продукт, разработени за измерване на постигането на целите, може да се определи като добра (с изключение на програмата с Турция). Общите, специфични и оперативни цели са свързани с индикатори за въздействие, резултат и продукт само при дефиниране на индикаторите на ниво СПД. Освен това, системата от индикатори не изглежда да е достатъчно селективна, за което сочи големият брой индикатори, заложи на ниво приоритет и най-вече на ниво мярка. Това означава, че на практика събирането на данни за индикаторите и тяхното измерване е затруднено от липсата на технико-икономическа осъществимост.
- ✓ Индикаторите на ниво програма са наблюдавани, но фокусът е поставен най-вече върху договаряне на средствата и тяхното усвояване.

- ✓ Индикаторите в СПД и в ПФ са представени по различен начин; съответствието на индикаторите на ниво програма и индикаторите на ниво ПФ не е пълно. Същото важи за съответствието на индикаторите на ниво грантов договор. Това се дължи основно на факта, че индикаторите на ниво грантов договор са дефинирани от грантополучателите при подготовка на проектните им предложения и са във формата на логическа матрица, като следват проектните дейности. На ниво грантова схема индикаторите за напредък са тясно свързани с предвидените дейности по индивидуалния проект, което дава информация как конкретният договор се изпълнява по отношение на заложените дейности. Детайлността на индикаторите на ниво грант затруднява свързването им с индикаторите на ниво ПФ (и по-високите нива) и затруднява агрегирането им за целите на мониторинга и оценката.

Горните изводи се потвърждават от данните от направен одит от Сметната палата (доклад от одита) по проект BG 2004/016–785.01.02 ТГС България–Сърбия (края на 2007 година): По отношение на изпълнението на индивидуалните договори одитният екип е установил, че бенефициентите са докладвали изпълнение на заложените дейности и постигане на предвидените резултати. По отношение на изпълнение на очакваните резултати на ниво проект към момента на извършване на одита ИА ФАР все още не е отчетла резултатите от изпълнение на проекта. От анализа на информацията в техническите отчети, извършена от одитния екип, може да се направи заключението, че в общ план заложените показатели на ниво проект (съвместни трансгранични мероприятия, медийни събития с трансграничен ефект и проучвания/изследвания на историческото наследство) са изпълнени. В ИА ФАР, МРРБ, няма процедура за отчитане на резултатите от изпълнението на проекта като цяло и към момента на извършване на одита по проект BG 2004/016–785.01.02 (края на 2007 година) не са предприети действия за обобщаване и отчитане на целите и постигане на заложените резултати. Начинът на формулиране на целите, заложените резултати и индикаторите за постигането им не позволява коректно изчисляване на показателите за ефективност, ефикасност и икономичност по отношение на изпълнението на проекта.

Извод:

Вътрешната логика на програмните и проектни документи е ясна и добре структурирана и целите са йерархично организирани и вътрешно съгласувани, въпреки че формулирането особено на оперативните цели може да бъде по-прецизно и най-вече по-конкретно. СПД на всички програми имплицитно съдържат описание и обосновка на всички необходими компоненти на подобен модел, добре развити връзки между отделните компоненти, обвързване на най-съществените измежду тях: нужди, цели, приоритети, мерки и индикатори. При направения документален преглед на идентифицираните проекти не бяха открити цели на проектно ниво, които не са съвместими. Твърде широко формулираните цели обаче биха могли да означават липса на конкретен подход – тоест, целите не адресират конкретно идентифицирани нужди, а целят генерализиране на формулировките с цел обхващане на най-разнообразни дейности. Подобна констатация се подкрепя от начина, по който е протекла фазата на програмиране – централизирано, без достатъчно ефективно участие на местните власти в процеса на формулиране на програмните документи.

Във връзка с тематичната концентрация, която се цели в областта на ОП ЕТС през периода 2014-2020 и нуждата тематичните цели по ЕТС да бъдат сведени до 4, препоръчително е програмирането за следващия период да се базира на ситуационен анализ, отчитащ спецификите на ниво община и фокусиран върху по-малко на брой приоритети, но такива, които са били дефинирани и избрани на база сегментиране на целевите групи и консултиране с местните инициативи за развитие и местните органи на самоуправление.

Ситуационните анализи на програмите поддържат логиката на интервенция и демонстрират ефекта на *причина-следствие* и *ако-тогава*, като обхващат проблемите на целевите райони и обосновават как промяната вследствие прилагане на интервенцията би адресирала нуждите на целевите групи и как въздействието на програмата би повлияло на динамиката в промяната на съответния район. Много често при изготвяне на ситуационните анализи е ползвана предимно (ако не и изключително) статистическа информация на национално ниво. Почти винаги за изготвяне на социално-икономическите анализи е била налична статистическа информация на регионално ниво (с някои изключения, напр. за Македония е била налична само на национално ниво). Почти никога не е била налична информация на ниво община. В този случай срещите със заинтересованите лица и организации, както и с местните общности са били от съществена полза, тъй като са предоставяли нужната за изработване на ситуационния и SWOT анализ информация за спецификата на ниво община или приграничен район.

Поради твърде niskия етап на развитие на децентрализацията в региона, местните общности не са били организирани и нямат излъчени представители за участие в организирани дискусии – интересите и очакванията на местните общности са били изразени директно посредством участието им в организирани консултации. Няма данни за наличието и степента на капацитет от страна на взелите участие представители на местните общности. Тъй като в дискусиите са взели участие представители на регионалните и местните органи на самоуправление, които са изразили в преобладаващия брой случаи високо ниво на политическа подкрепа, може да се предпостави, че експертните екипи, изготвящи стратегията на програмите и логиката на интервенциите са имали нужната подкрепа от тяхна страна. Това е изразено изрично в някои от прегледаните СПД (Македония, Сърбия).

Възможност за подобряване на процесите на програмиране и мониторинг е изграждането на съвместни структури за подготовката на програмите, които включват всички заинтересовани страни, координират и наблюдават изпълнението на програмите на ниво мярка и операция.

Препоръката ни е за следващия програмен период такива да бъдат създадени с цел съвместно планиране и управление на инициативите за местно развитие и интегрираните териториални интервенции. Създаването на съвместни комисии за мониторинг и на съвместни системи за контрол и отчитане може да доведе до реализирането на икономии от националните органи. Съвместното планиране ще подпомогне прилагането на интегриран подход при изпълнението на политиката на сближаване.

Логиката на интервенция на ниво програма е изградена в съответствие с всички актуални стратегически документи на граничните държави. Прави впечатление, че СПД не съдържат информация относно съответствието с плановете и стратегически документи на регионално и местно равнище, което най-вероятно се дължи на липсата на добре развити документи от подобен характер към момента на програмиране на ФАР ТГС. СПД са отразили съответствието на програмите с всички европейски стратегически документи.

Критериите за избор на проекти са определени в повечето програми ясно и конкретно и целят да се докаже, че предлаганите операции ще имат значимо трансгранично въздействие.

Пропуските са във връзка с дефинирането на SMART цели на всички нива. Показатели за проследяване на целите се дефинират в СПД и проектните фишове, но често пъти те не са измерими, тъй като липсват базови и крайни/целеви стойности на показателите. Целите не са в достатъчна степен зависими от конкретна времева рамка – тъй като такава няма определена и може само да се предположи, че същите следва да бъдат постигнати за времето на действие на програма ФАР ТГС. Има съществени различия в типологията на показателите в СПД и проектните фишове, което прави съпоставянето им много трудно. Някаква степен на съответствие може да се търси по отношение на показателите на ниво мярка от СПД и тези на ниво резултат от логическата матрица в проектните фишове. Част от показателите не са подходящи с оглед на целите и не е реалистично да бъдат постигнати в рамките на проектите.

Тъй като SMART цели не са дефинирани на всички нива, системата за наблюдение впоследствие отчита показателите само най-общо като постигнати или непостигнати. На ниво програма, акцентът е върху договаряне на средствата и тяхното усвояване, а не върху ефекта на програмата.

Препоръката за усъвършенстване на логиката на интервенцията е в посока на дефиниране на конкретни и съпоставими цели, придружени във всички случаи с по-малко на брой, но реалистични и обвързани с конкретна времева рамка показатели, които са съгласувани с широк кръг заинтересовани страни и са придружени с базови и целеви стойности и план за събиране на количествена и качествена информация за постигането им.

Регулаторната рамка за СКФ за периода 2014-2020 акцентира върху ролята на местните общности и предлага възможности за интегрирани териториални интервенции. В този смисъл е препоръчително на база на вече изграденото в периода на действие на ФАР ТГС сътрудничество, местните власти, организациите, подкрепящи МСП и насърчаващи предприемачеството, както и НПО, които вече са изградили капацитет, да подпомогнат по-нататъшното развитие на местните общности с цел повишаване на капацитета им за участие в прилагане на структурните инструменти за следващия програмен период.

Подраздел 2.2. Съответствие

Оценителен въпрос 2. До каква степен избраните интервенции и тяхната форма и подход съответстват на нуждите, проблемите и ограниченията на регионите и конкретните бенефициенти

Въпросът в контекста на оценителния доклад:

Въпросът има отношение към съответствието на интервенциите на проектно ниво с логиката на интервенция на програмата и в този смисъл е свързан с въпрос 1. Свързан е също с въпрос 4, тъй като качеството на оценката на нуждите в голяма степен зависи от качеството на консултативния процес в процеса на планиране на програмите и проектите и участието на широк кръг заинтересовани страни.

Ниво на анализ

Анализът на съответствието между потребностите на целевите региони на отделните програми по ТГС се допълва с анализ на съответствието на интервенциите на всяка една програма с нуждите на целевите групи вътре в рамките на съответния целеви район, както и с анализ на съответствието по отделните типове проекти в рамките на всяка анализирана програма за ТГС. Анализът се основава на извършения от екипа преглед на социално-икономическите и географски характеристики на областите, които попадат в обхвата на програмите от българска страна. Информацията е поместена в Приложение №2 към настоящия оценителен доклад.

Методика:

При отговора на настоящия въпрос беше използвана комбинация от количествени и качествени методи за осигуряване на данни и анализ, най-важни сред които са: проучване на първични и вторични информационни източници; дълбочинни интервюта; фокус групи; проучване на случаите; анкети с бенефициенти на програмите ФАР ТГС; експертна оценка и експертни панели; сравнителен анализ.

За отговор на оценителния въпрос бяха приложени следните оценителни критерии:

- Наличие на документ за оценка на нуждите (напр. социално-икономически анализ на средата и анализ на нуждите на целевите групи) или друг подобен документ

- Извършване на SWOT анализ към момента на програмиране
- Характеристики (обхват, задълбоченост, адекватност) на извършения анализ
- Степен, до която приоритетите и мерките в програмните документи са съобразени с приоритетите на националната политика и стратегически и планови документи за регионално развитие
- Съответствие на избраните интервенции с анализа в СПД - видове проекти във финансовите меморандуми и връзка с програмите

Оценителен критерий 2.1. Интервенциите по програмите са формулирани с позоваване на документ за оценка на нуждите

Основните документи, съдържащи оценка на нуждите, които са свързани с избора на интервенции, както и тяхната форма и подход, са СПД. СПД са многогодишни по характера си и са разработени за всяка една от петте национални граници. Програмите покриват двете страни на границата на трансграничния регион, който са разглежда като „една обществено-икономическа и географска цялост“.

И петте анализирани СПД включват описание на текущото състояние за целия трансграничен район, което включва социално икономически анализ по сектори. Във всичките пет програми анализите включват множество области, като: правна и институционална рамка, инфраструктура, икономика, заетост, образование, околна среда, култура и туризъм. При изготвянето на социално икономическия анализ са използвани статистически данни, които са налични към момента на изготвяне на анализа. Много от тях са на ниво национална статистика, която не винаги е актуална. Описанието на съществуващото положение приключва със SWOT анализ. SWOT анализите очертават ключовите предизвикателства за програмния район и обобщават оценката на нуждите. При тези анализи избираемата територия е разглеждана като „едно цяло“, което създава трудности за детайлната идентификация на нуждите по някои програми (напр. ТГС България - Румъния), тъй като те обхващат големи и различаващи се помежду си региони от територията на страната, всеки от които има характерни нужди. Въпросът се изследва допълнително в следващите части на оценката. Няма данни за използване на други методи извън SWOT анализа като например Метод на балансираните показатели, Метод на изграждане на концептуална карта на ефектите (Concept mapping of impacts).

СПД е основата за одобряване на индивидуалните проекти за финансиране от страна на Европейската Комисия. Съвместният комитет за сътрудничество (органът за осъществяване на съвместно програмиране и мониторинг на програмите за трансгранично сътрудничество, включващ представители на двете страни) определя веднъж годишно, на основата на съвместния програмен документ, общ набор от проекти, които се представят пред Европейската комисия от правителството на кандидатстващата страна.² Службите на Комисията формулират своето програмно предложение като изходна основа за финансовия меморандум, подписван със страната-бенефициент, също отчитайки съвместния програмен документ.³ В това отношение трябва да се подчертае, че за кандидатстващите страни, въпреки наличието на многогодишен програмен документ се запазва годишното вземане на решения за финансиране на проектите. Проектните фишове са основните документи за изпълнение. На ниво финансов меморандум и стандартен проектен фиш обаче няма отделен предварителен анализ на нуждите. Изключение прави ФМ 2005 за Румъния, за който има направен допълнителен SWOT анализ. В останалите документи са описани общите и специфични цели на програмата, както и на кои приоритети от СПД отговаря всеки един от проектите фишове, но не се извършва анализ (обосновка) на идентифицираните специфични нужди и съответствието на

² Чл. 7, т. 3 от Регламент 2760/1998 за ФАР-трансгранично сътрудничество

³ Чл. 8, т. 1 от Регламент 2760/1998 за ФАР-трансгранично сътрудничество

адресиращите ги интервенции.

Най-общо може да се заключи, че към момента на програмиране на ниво СПД са извършени анализи на регионите и на специфичните им нужди. На базата на тези анализи са определени интервенциите, които следва да бъдат финансирани. Слабост на извършените анализи е липсата на обхватност на оценителните критерии, задълбоченост на аналитичните дейности и адекватност на аналитичните методи. Позитивен момент е изготвянето на SWOT анализ. По-долу ще разгледаме въпроса за степента на съвместно и ефективно участие в извършване на SWOT анализите.

- Степен на съвместно и ефективно участие в извършване на SWOT анализа

По-нататък сме анализирали многогодишните и едногодишни документи за програмирането (СПД и ПФ) на ФАР ТГС.

Оценителният екип разгледа процесите на извършване на анализ на силните и слаби страни, преимуществата и заплахите (SWOT) на базата на предварително формулирани четири хипотези:

- a. съвместен SWOT анализ с участието на широк кръг заинтересовани страни от двете страни на границата – представители на администрацията на централно и регионално/местно ниво и неправителствени организации
- b. съвместен SWOT анализ с участието на ограничен брой заинтересовани страни от администрацията на национално и регионално ниво, но без съществено участие на общинските власти
- c. съвместен SWOT анализ в процеса на подготовка на програмата с участието на ограничен брой заинтересовани страни от администрацията на национално, регионално и местно ниво, но без съществено участие на неправителствени организации, социални и икономически партньори и др.
- d. централизирано и преимуществено едностранно изготвяне на „съвместните“ (общите) анализи на нуждите на граничните региони, при които само са отчетени коментарите на партньорите от другата страна

Резултатите от анализа на документи сочат за достатъчно формални индикации, че във фазата на програмиране е протекъл консултативен процес под някаква форма. В самите СПД (с Турция, Македония, Сърбия и малко по-общо в СПД с Румъния) се декларира, че подходящото и релевантно представителството на местните, регионални и национални власти е осигурено чрез участието им в Съвместната работна група. За да се осигури балансираното участие на различните заинтересовани страни и избираемите региони, всички консултации и съвместни срещи са проведени паралелно и в двете страни. На тези срещи проектът за СПД е бил представен и дискутиран с регионалните/ местните участници. Отговорите на преките участници в процеса обаче, получени посредством анкетите и интервютата клонят по-скоро към втората или дори третата хипотеза. 75% от анкетираните институционални бенефициенти са на мнение, че програмирането от българска страна е по-скоро централизирано, а за 25% процесът е определено централизиран. Данните са сходни и за съседната на България страна.

Таблица 5: Въпрос 10. Централизирано или децентрализирано беше програмирането по ФАР ТГС (вкл. социално-икономическият анализ на средата и потребностите на целевите групи)?

Отговор	Държава	
	В България	В съседната страна
База: Всички	8	8
Определено централизиран	25%	38%
По-скоро централизиран	75%	50%

По-скоро децентрализиран	0%	13%
Определено децентрализиран	0%	0%

Източник: Анкета с институционални бенефициенти

Резултатите от анкетите показват, че програмирането е извършвано основно на базата на документи и на съществуващата информация. Анализите са разработвани по-скоро централизирано с помощта на външни консултанти (интервюта с ИА, НКП). Регионалните нужди са съобразявани, но местните власти не са били активно въвличани. Те са участвали по-скоро като консултирани страни наред с представители на целевите групи, които също са участвали в консултациите. Според резултатите от анкетите още по-слабо е изразено участието на неправителствени организации, социални и икономически партньори, представители на бизнеса и др. Пречка за ефективно протичане на консултации е било и слабото ниво на използване на английски език в граничните общини.

Таблица 6: Отговор на въпрос 8 от анкетното проучване с институционални бенефициенти

Въпрос: До каква степен участвах (или бяха консултирани) в процеса на подготовка на Програмата представители на: (Ако Ви е известно, моля оценете по 7-бална скала, при което "1" ще означава най-ниска, а "7" – най-висока степен на участие.)										
Редови процент	База: Всички	Оценка								Средна оценка
		(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	неприложимо	
Местната власт	8	38%	13%	13%	13%	13%	0%	13%	0%	5.0
Областната управа	8	0%	13%	13%	13%	25%	13%	25%	0%	3.1
Потенциални бенефициенти от институциите	8	0%	13%	13%	25%	13%	0%	38%	0%	3.1
Съвместните структури	8	13%	13%	0%	38%	13%	13%	13%	0%	3.9
Бизнеса	8	0%	13%	0%	13%	25%	25%	25%	0%	2.8
Гражданските организации в региона	8	0%	13%	13%	25%	13%	13%	25%	0%	3.3
Целевите групи	8	13%	38%	13%	38%	0%	0%	0%	0%	5.3

Източник: Анкета с институционални бенефициенти

На нито един от петте СПД не е направена предварителна (ex-ante) оценка, за да валидира изводите на SWOT анализа и набелязаните приоритети и мерки, както и индикаторите, които да измерят изпълнението на програмата и постигането на заложените цели. Следва да се отбележи, че такава оценка не е била задължителна към момента на програмиране на оценяваните програми.

Оценителен критерий 2.2. Приоритетите и мерките в програмите са съобразени с приоритетите на националната политика и стратегически и планови документи за регионално развитие

В резултат от анализа на документи се установи пълно съответствие на програмите ФАР ТГС с приоритетите на националната политика. Програма ФАР Трансгранично сътрудничество цели подпомагане развитието на граничните региони на страните кандидатки и интеграцията им в ЕС. Основен приоритет в програмите е ускоряване на икономическото сближаване с ЕС по балансиран начин, който предотвратява възникването на периферни икономически зони и подготовка на страните кандидатки за участие в програмата INTERREG на ЕС. Така формулирани основните приоритети и съответстващите им мерки на програмите ФАР ТГС са изцяло в синхрон с основните приоритети на националната политика на България през оценявания период –

интеграция с ЕС и подготовка за прилагане на финансовите инструменти на общността (сред които на първо място структурните инструменти).

В допълнение, проведените интервюта и дискусиите във фокус групите потвърдиха заключенията на експертния екип, както и изводите от предходни оценки на програмите ФАР ТГС, че изпълнените дейности, приоритетите и мерките на последните са съответствали на приоритетите на предприсъединителния процес в България. Регионалното развитие и изграждането на капацитет за управление и координация на Структурните фондове след присъединяването са сред най-често споменаваните. Програмите допълват национална програма ФАР, като разпределят и насочват средства за развитието на по-слабо развити райони, за които често не достигат средства. В този смисъл СПД са били съгласувани със съответните национални стратегически и планови документи – Националният план за икономическо развитие (НПИР) 2000 – 2006, Националната стратегия за присъединяване към Европейския съюз, Правителствената програма „България 2001“, актуализираната Национална програма за приемане достиженията на правото на Европейската общност и „Партньорство за присъединяване“.

Съответствието на Програмите ФАР ТГС със стратегическите и планови документи за регионално развитие се постига посредством СПД и на етапа на годишното планиране на проектите. Отговорът на въпроса за съответствието на Програмите ФАР ТГС с националните, регионални и общински документи за регионално развитие изисква проследяване на динамиката в промените на нормативната база и основно на Закона за регионално развитие в редакциите му от 2004 и 2008 г., когато влиза в сила нов Закон за регионално развитие.

Докато в началото на оценявания период законодателната рамка е относително неразвита по отношение налагане на стандарти за изготвяне на програмни документи и координацията им между различните нива и сектори, то в края на оценявания период вече е налична нормативна рамка, която предполага не само наличие, но и по-високи стандарти за изготвяне, изпълнение и мониторинг на плановите документи в областта на регионалното развитие. В заключение следва да се обобщи, че в периода на оценката се доразвиват и усъвършенстват политиките, свързани с регионалното развитие. Националното законодателство приема частично или изцяло основните принципи и цели на регионалната политика на ЕС: намаляване на икономическите и социални различия в различните региони, повишаване, качеството на живот, опазване на околната среда, подобряване на инфраструктурата, защита срещу всички форми на дискриминация. Специална регламентация получават документите за планиране, като основен инструмент за провеждане на политиката по регионално развитие. Новата регламентация обхваща съответно и СПД по Програмите ФАР ТГС, с което допринася не само за по-качественото им изготвяне (посредством задължителните реквизити), но и за съобразяването им с националните и регионални планове и програми.

Оценителен критерий 2.3. Съответствие на избраните интервенции с анализа в СПД - Видове проекти във финансовите меморандуми и връзка с програмите

Анализът в рамките на този критерий се базира на изводите от анализа на документи. Установено беше, че при програмирането на годишните Финансови меморандуми ЕК е определяла какъв финансов ресурс ще бъде отпуснат за съответната държава и граница. В рамките на този бюджет средствата са били разпределяни между съответните приоритети и мерки. Съществувала е и възможност за пренасочване на средства.

В таблиците по-долу е направено обобщение какъв вид проекти съдържат финансовите меморандуми по петте граници по години, както и тяхната стойност:

Таблица 7 Финансово разпределение на средствата по Програма ФАР ТГС България - Гърция 2000-2006

Програма България Гърция	Брой проектни фишове	Помощ по ФАР милиона евро	Съфинансиране милиона евро	Строителство	Доставки	Техническа помощ	Грантова схема
2000	4	20	10	√	√	√	
2001	5	20	8	√		√	√
2002	5	20	6,065	√		√	√
2003	6	20	6,785	√	√	√	√
2004	4	20	4,925	√	√	√	√
2005	5	20	4,050	√		√	√
2006	8	20	5,515		√		√

Таблица 8 Финансово разпределение на средствата по Програма ФАР ТГС България - Румъния 2000-2006

Програма България Румъния	Брой проектни фишове	Помощ по ФАР милиона евро	Съфинансиране милиона евро	Строителство	Доставки	Техническа помощ	Грантова схема
2000	4	8	2,45	√	√	√	√
2001	5	8	3,945	√		√	√
2002	5	8	2,634	√	√	√	√
2003	6	8	2,3	√	√	√	√
2004	4	8	2	√	√	√	√
2005	5	8	2,07	√		√	√
2006	3	8	1,370			√	√

Таблица 9 Финансово разпределение на средствата по Програма ФАР ТГС България - Турция 2004-2006

Програма България Турция.	Брой проектни фишове	Помощ по ФАР милиона евро	Съфинансиране милиона евро	Строителство	Доставки	Техническа помощ	Грантова схема
2004	2	3	0,850	√		√	√
2005	3	5	0,950	√	√	√	√
2006	4	7	1,920	√	√	√	√

Таблица 10 Финансово разпределение на средствата по Програма ФАР ТГС България – Сърбия 2004-2006

Програма България Сърбия.	Брой проектни фишове	Помощ по ФАР милиона евро	Съфинансиране милиона евро	Строителство	Доставки	Техническа помощ	Грантова схема
2004	3	3	0,400			√	√
2005	3	4	0,827			√	√
2006	3	4	0,800			√	√

Таблица 11 Финансово разпределение на средствата по Програма ФАР ТГС България – Македония 2004-2006

Програма България Македония.	Брой проектни фишове	Помощ по ФАР милиона евро	Съ-финансиране милиона евро	Строителство	Доставки	Техническа помощ	Грантова схема
2004	3	2	0,300			√	√
2005	3	3	0,580			√	√
2006	3	3	0,600			√	√

Видно е от цитираната по-горе информация, че финансовият пакет по границите се движи в приблизително еднакви граници през различните години. По границата с Гърция той е по около 20 милиона евро на година, с Румъния – около 8 млн. евро, с Турция- нараства с всяка следваща година, а със Сърбия и Македония е съответно по около 4 и по около 3 милиона евро. Прегледаните от екипа казуси по отделните групи проекти показват, че подобрите проекти във финансовите меморандуми съответстват на приоритетите на СПД.

Чрез прегледа на документи, разработването на казуси и проведените интервютата беше установено следното:

Правилата за националното съфинансиране при програма ФАР ТГС се подчиняват на същите правила както и националната програма, а именно:

Всички инвестиционни проекти, подкрепяни от ФАР, трябва да получат съфинансиране от национални публични фондове, като приносът на ЕС може да възлиза до 75% от общия размер на допустимите публични разходи. Съфинансирането на проекти за институционално изграждане се осигурява от страната-бенефициент, която поема определени инфраструктурни и оперативни разходи, чрез финансиране на човешки и други ресурси, необходими за ефективно и ефикасно усвояване на помощта по програма ФАР. Финансовата подкрепа за твърдите мерки по всички програми е по-голяма.

При преглед на ФМ и СПД консултантът констатира, че разпределените средства за големи инфраструктурни проекти по програмата България-Гърция са в размер на 55% от общите средства за програмата; 30% по програмата с Румъния и 45% по програмата с Турция.

В програма ФАР ТГС, както при националната програма ФАР, има изискване за съотношение при програмирането на минимум 30% за подкрепа за институционално изграждане и максимум 70% за инвестиции от финансовата помощ (Източник: Ръководство за програмиране по ФАР на ЕК, Генерална дирекция "Разширяване", Програмиране и мониторинг).

Големи инфраструктурни проекти са предвидени по три от границите - Гърция, Румъния и Турция. По Инициативата Външни Граници 2003 е предвиден пътен проект с Македония (BG 2003/005-632.01 Construction of the Access Road to Strumiani - Berovo Border Crossing between Bulgaria and FYROM), но той не е реализиран, тъй като избраният изпълнител е фалирал. Само по тези три програми има предвидени и проекти за доставки. По програмите с Македония и Сърбия са финансирани дребномащабни инфраструктурни мерки посредством грантови схеми. В проведеното интервю с експерт от отдел програмиране в МРРБ бе споделено, че обосноваването на големи проекти пред ЕК е по-трудно, тъй като е необходима специална обосновка за трансграничния им ефект. Същите подлежат на одобрение от ЕК, докато по грантовите схеми не е необходимо такова одобрение.

Изводи:

Избраните интервенции и тяхната форма и подход най-общо съответстват на нуждите, проблемите и ограниченията на регионите и конкретните бенефициенти, като подобрения са препоръчителни в посока на засилване на консултативните процеси, детайлизиране на

оценката на нуждите и валидиране на релевантността на интервенциите, качеството на формулираните индикатори и реалистичността на целевите им стойности посредством предварителна оценка.

Всички СПД съдържат социално икономически анализ на региона, въз основа на който е разработен SWOT анализа и са обусловени и дефинирани приоритетите и мерките за всяка отделна програма ФАР ТГС. Програмирането, включително социално-икономическият анализ на средата и оценката на потребностите на целевите групи, са протичали по-скоро централизирано. На това мнение са 75% от анкетираните институционални бенефициенти, а за 25% от тях процесът е определено централизиран.

При изготвяне на социално-икономическите анализи избираемата територия е разглеждана като „едно цяло“, което е създавало трудности за детайлна идентификация на нуждите по някои програми (например България- Румъния), тъй като те обхващат големи и различаващи се помежду си региони от територията на страната, всеки от които има характерни нужди. В този смисъл поради липсата на дефинирани различни нужди на отделните териториални единици в рамките на региона, същите не са адресирани със съответстващи им мерки или подкрепени от целенасочени политики. Отбелязването на релевантността на приоритетите от СПД със съответните проектни фишове не се съпътства от анализ (обосновка) на идентифицираните специфични нужди и съответствието на адресиращите ги интервенции.

Проблем е наличието на достоверна и достъпна информация за социално-икономическата ситуация по места, което затруднява формулирането на адекватни цели на етапа на програмиране и тяхното количествено изразяване посредством показателите за отчитане на напредъка по програмата.

Интервенциите се съобразяват с националните стратегически документи и национални и регионални планове и програми. Особено положително е влиянието на разпоредбите на Закона за регионалното развитие, който в различните си редакции създава предпоставки за интегрирано и дългосрочно ориентирано регионално и местно развитие, включително развитие на трансграничното, транснационалното и междурегионалното сътрудничество.

Помощта е стабилна през годините, което подобрява възможностите за постигане на съответствие на избраните интервенции с анализа на нуждите в СПД, но има значителни различия в размера на общия финансов ресурс по отделните граници, което поставя въпроса за обосновката и адекватността на разпределението на помощта и съответствието на това разпределение с нуждите, проблемите и ограниченията на регионите. Финансовата помощ, отпусната на България по петте граници, е с най-голям размер за програмата с Гърция, след това с Румъния, Турция, Сърбия и Македония - сравнително малките бюджети контрастират с големите очаквания от програмата. Съотношението между твърди и меки връзки е в полза на първите, макар големи инфраструктурни проекти да са изпълнявани само по три от границите - Гърция, Румъния и Турция. По програмите с Македония и Сърбия се финансират дребномащабни инфраструктурни мерки посредством грантовите схеми. Въпреки безспорните ползи от изграждането на по-добри инфраструктурни връзки от национално значение, това съотношение (по-силно изразено в началото на периода) в известна степен не позволява да се реализира пълният потенциал на програмата във връзка с реализиране на по-голям брой партньорства. В заключение може да се обобщи, че на етап програмиране на ТГС очакваните резултати (outcomes) са били завишени по отношение на възможностите за въздействие на програмата. В този смисъл поставянето на реалистични цели и фокусирането на програмите върху малко на брой тематични области с адекватно алокиран финансов ресурс би допринесло за повишаване на въздействието на програмите за ФАР ТГС.

Основните изводи налагат съобразяване с няколко важни потребности при бъдещето програмиране, а именно:

Оценката на потребностите за нуждите на планирането да бъде съчетана или да включва анализ на несъответствията и анализ на заинтересованите страни чрез които да се извърши сегментация на териториите и на целевите нужди с оглед обхващането на спецификите в рамките на всяка отделна програма. Това важи особено за програмите, обхващащи големи територии и различни (различаващи се помежду си) социални групи. Същата препоръка се потвърждава от анализа във връзка с Въпрос 5.

Да се създадат предпоставки за извършване на съвместен SWOT анализ с участието на широк кръг заинтересовани страни от двете страни на границата – представители на администрацията на централно и регионално/местно ниво, неправителствени организации, социално-икономически партньори, представители на бизнеса.

Друга препоръка е изготвянето на предварителна (ex-ante) оценка, за да валидира изводите на SWOT анализа и релеванността на дефинираните приоритети и мерки, както и качеството на формулираните индикатори и реалистичността на целевите им стойности.

Препоръка към страните кандидатки и потенциални кандидатки за членство е да обърнат фокусирано внимание върху регламентацията на изискванията към процесите и процедурите по изготвяне на плановете документи за регионално развитие.

Оценителен въпрос 3. Размерът на средствата за отделните интервенции подходящ ли е /оптимален ли е?

Въпросът в контекста на оценителния доклад:

Въпросът има отношение към оценителни въпроси 1 и 2 и допринася за анализа на съответствието на логиката на програмите и подбраните интервенции с нуждите в регионите. Въпросът също има връзка с въпросите от раздела за Ефективност и ефикасност на програмно ниво.

Ниво на анализ:

Оценката на съответствието на финансовите ресурси, алокирани към отделните интервенции, с идентифицираните нужди и адекватността им за постигане на планираните цели е представена за всяка програма и за всеки тип проекти.

Методика:

При отговора на настоящия въпрос беше използвана комбинация от количествени и качествени методи за осигуряване на данни и анализ, най-важни сред които са: проучване на първични информационни източници: преглед на проектни досиета и предпроектна документация (извадка от проектни досиета); проучване на случаите; фокус групи; експертна оценка; сравнителен и контекстен анализ; преглед на индикатори.

За отговор на оценителния въпрос бяха приложени следните оценителни критерии:

- Съответствие между размера на средствата по отделните групи проекти и идентифицираните нужди и цели в СПД
- За всеки тип проекти, съответствие между размера на средствата, планираните дейности и идентифицираните нужди и цели (Възможно ли е и ефикасно ли е да се изпълнят планираните дейности с предвидените средства? Логично ли е да се постигнат с изпълнение на предвидените дейности дефинираните цели? Изпълнението на предвидените дейности адресира ли идентифицираните нужди?)

Оценителен критерий 3.1. Съответствие между размера на средствата по отделните групи проекти и идентифицираните нужди и цели в СПД

Въпросът изисква да се разгледа съответствието на разпределението на средства във финансовите меморандуми с поставените цели и идентифицираните нужди. Предвид факта, че СПД осигурява рамката за програмиране на ежегодния бюджет по ФАР, същият следва да посочи сферите, в които Комисията ще фокусира подкрепата на ЕС по ФАР. Това се прави, за да се гарантира, че страните ще разпределят предоставените ресурси между проектните фишове при спазване на тези именно приоритети. Финансовото разпределение се определя в зависимост от поставените цели и идентифицирани нужди и на годишна база, но при придържане към индикативен финансов план, разработен на фаза изработване на СПД Индикативното финансово разпределение между различните приоритети за годините на действие на програмата е както следва:

България – Гърция

- Приоритет 1 (Трансгранична инфраструктура вкл. енергийна) - 55% от общите разходи;
- Приоритет 2 (Икономическо развитие и заетост) – 7% от общите разходи;
- Приоритет 3 (Качество на живот – Околна среда – Култура)- 33% от общите разходи
- Приоритет 4 (Техническа помощ) – 5% от общите разходи;

Безвъзмездната финансова помощ за всяка година (2000- 2006) е в размер на 20 милиона евро.

България- Румъния

Индикативният финансов план в допълнението към програмата 2005- 2006 е както следва (разпределението се отнася само за години 2005 и 2006 съгласно Допълнението към програмата):

- Приоритет 1 (Подобряване на инфраструктурата) – 30% от общите разходи;
- Приоритет 2 (Икономическо развитие) – 27% от общите разходи;
- Приоритет 3 (Опазване на околната среда и управление)- 27% от общите разходи
- Приоритет 4 (дейности от типа “хора за хора”) – 10% от общите разходи;
- Хоризонтална мярка “техническа помощ” - 5% от общите разходи.

Безвъзмездната финансова помощ за всяка година (2000- 2006) е в размер на 8 милиона евро.

България- Турция

- Приоритет 1 (Трансгранична инфраструктура) – 45% от индикативния финансов план;
- Приоритет 2 (Опазване, подобряване и управление на околната среда) - 47% от индикативния финансов план;
- Приоритет 3 (хора-за-хора – СФМП) – 8% от индикативния финансов план;
- Приоритет техническа помощ – не е определено.

Безвъзмездната финансова помощ по линията на програма ФАР по години е както следва: 2004 - 3 милиона евро; 2005 - 5 милиона евро; 2006 - 7 милиона евро.

България – Сърбия

Индикативният финансов план на Програмата за добросъседство между България и Сърбия и Черна гора е представен по-долу. Съответните приоритети / мерки имат следното финансово разпределение като обща сума за три-годишния период на програмата:

- Приоритет 1 (подпомагане на устойчивото икономическо развитие) – 63% от общите разходи;
- Приоритет 2 (подкрепа на социалното, институционално и икономическо сближаване) – 19% от общите разходи;
- Приоритет 3 (дейности от типа “хора за хора”) – 15% от общите разходи;
- Хоризонтална мярка “техническа помощ” - 3% от общите разходи.

Безвъзмездната финансова помощ по линията на програма ФАР по години е както следва: 2004 - 3 милиона евро; 2005 - 4 милиона евро; 2006 - 4 милиона евро.

България-Македония

Индикативният финансов план на Програмата за добросъседство (ПД) между Република България и бивша Югославска Република Македония е представен по-долу.

- Приоритет 1 (Устойчиво териториално развитие на транс-граничния регион) - 59% от всички разходи за програмата
- Приоритет 2 (Насърчаване на транс-граничното сътрудничество между държавните власти и бизнеса) - 24% от общите разходи;
- Приоритет 3 (хора-за-хора – СФМП) - 14% от общите разходи;
- Приоритет техническа помощ - 3% от общите разходи

Безвъзмездната финансова помощ по линията на програма ФАР по години е както следва: 2004 - 2 милиона евро; 2005 - 3 милиона евро; 2006 - 3 милиона евро.

Документалният преглед показва, че разпределението на средствата във финансовите меморандуми съответства на идентифицираните нужди и поставени цели в СПД, както и на индикативния финансов план. За някои от типовете проекти (строителство и донякъде доставки) е налице недобро финансово планиране на индикативните средства за постигане на предвидените в проекта резултати. Предвид факта, че финансовото планиране на ФАР ТГС се прави в рамките на финансовото предложение, направено от Комисията, може да се предположи, че разпределението по приоритети не винаги е било достатъчно за постигане на всички идентифицирани нужди поради недостиг на общия предоставен от ЕС финансов ресурс.

В подкрепа на този извод са отговорите на въпрос *Съответстваше ли финансирането на планираните мерки – как се разпределиха средствата в дадена програма между областите и мерките за въздействие, на който екипът ни получи следния отговор по време на интервюта:* „Финансирането съответства на планираните мерки. По меките мерки е имало по голям интерес, може би заради-голямата потребност от финансиране. Финансовите параметри се задават от ЕК, НКП следи за съотношението между инвестиции и техническа помощ”. (интервю с МС)

Оценителен критерий 3.2. За всеки тип проекти, съответствие между размер на средствата, планираните дейности и идентифицираните нужди и цели

В рамките на този въпрос изследвахме степента на съответствие между дейности, предвидени за тяхното изпълнение финансови ресурси, идентифицирани нужди и дефинирани цели. При анализа сме взели предвид също степента на постигнати резултати и цели (дали са постигнати целите и ако не са, дали това се дължи на недостиг на средствата или други причини).

За извеждане на отговора по този оценителен критерий се разглеждат основните типове проекти, тъй като съответствието на програмираните финансови средства и постигането на заложените резултати показва специфики по отношение на типовете проекти, а не по отношение на програмите.

- *Тип проекти, свързани със строителство*

Проекти за строителство са предвидени по програмите ФАР ТГС с Румъния, Гърция и Турция, както и по Инициатива външни граници 2003 с Македония⁴. Най-много проекти има в сектор «транспорт» - това са предимно проекти за изграждане или рехабилитация на пътища, има няколко проекта за изграждане на пречиствателни станции, както и други строителни проекти – изграждане на тунел, зимен лагер по река Дунав, КПП. За този тип проекти е характерно, че изискват голям финансов ресурс, като той е около 50% от всички предвидени средства по програмите. За разглеждания период има 26 строителни проекта.

При програмиране на договори в сферата на строителството правилото е, че държавата кандидатка следва да осигури съфинансиране в размер на минимум 25%. Размерът на средствата за проектите в сектора не е достатъчен за изпълнение на предвидените дейности с някои изключения. Това се обяснява с недобро програмиране, залагане на определен бюджет години преди реалното изпълнение на договорите, като през това време цените, свързани със строителство са се повишили. Друга причина за по-високия бюджет са непредвидени работи, които изникват в хода на самото строителство и не са предварително бюджетирани.

Строителни проекти има предвидени по всички Финансови меморандуми (ФМ) с Гърция за разглеждания период 2000-2006, по ФМ 2000-2005 с Румъния, по ФМ 2004-2005 с Турция, както и по Инициатива външни граници 2003 – с Македония. От всички 26 проекта по 3 няма сключени договори или сключените договори не са били изпълнени. В останалите 23 случая само по 8 проекта (34% от случаите) предварително предвиденият бюджет е достатъчен, за да бъдат изпълнени строителствата и да се постигнат резултатите и целите на фишовете. По 15 проекта са добавяни средства от националния бюджет, за да бъде сключен договорът или да бъде успешно изпълнен. В голяма част от тези случаи националното съфинансиране е почти равно на безвъзмездната помощ по програма ФАР. Има случаи, в които националното съфинансиране надвишава почти два пъти отпуснатата безвъзмездна помощ по програма ФАР (проект BG 2004/016- 783.01.01.02).

- *Тип проекти, свързани с доставка специализирано оборудване*

Проекти за доставки са предвидени по програмите ФАР ТГС с Румъния, Гърция и Турция. Най-много доставки има в сектор «околна среда» и са свързани с доставка на специализирано лабораторно оборудване и оборудване за наблюдение. Доставки са предвидени в други сектори.

При програмиране на договори в сферата на доставките правилото е, че държавата кандидатка следва да осигури съфинансиране в размер на минимум 25%.

Размерът на средствата за проектите в сектора не винаги е достатъчен за договаряне на цялото предвидено оборудване, съответно за постигане на целите и резултатите, предвидени в проектния фиш. Следва да се отбележи, че тези случаи са 42% от общият брой на сключените договори по проекти, в които е предвидена доставка на оборудване. При подготовката на стандартния проектен фиш обикновено се прави анализ на цените на оборудването, което ще се доставя, но този анализ често предхожда с години реалното провеждане на тръжната процедура, сключване на договор и извършване на самата доставка. Поради тази причина в някои случаи ценовите оферти надвишават програмирания бюджет. В много от случаите страната увеличава първоначално предвиденото национално съфинансиране, за да могат да бъдат сключени договорите и извършени доставките.

При провеждане на тръжни процедури за доставки по правилата на Практическото ръководство за договорни процедури за външни дейности, финансирани от Европейската общност (PRAG) критерият за избор обикновено е най-ниската цена на офертите, които

⁴ Договорът за строителство не е изпълнен, тъй като фирмата изпълнител е фалирала.

отговарят на изискванията в техническата спецификация. Следователно предлаганите цени за доставка на оборудване са конкурентни и не надвишават пазарните. Причината за по-високите финансови оферти е недоброто програмиране на финансовия ресурс.

България – Румъния

За разглеждания период (2000- 2006) във Финансовите меморандуми с Румъния има предвидени седем проекта за доставка на оборудване (някои от доставките са като подкомпонент в комбинация с друг тип проекти в един и същ проектен фиш). В един от проектите фишове (ФАР BG 2002/000-623-01) след модификацията му компонентът за доставка е отпаднал. По два от проектите няма сключени договори. В останалите четири случая са налице сключени договори, като по един от проектите (BG-2004/016-783.01.02) предвиденият финансов ресурс се е оказал недостатъчен и са отпуснати допълнителни средства от националния бюджет. Всичките договори са изпълнени, доставките са според изискванията на бенефициентите, а целите на проектите са постигнати.

България – Гърция

За разглеждания период (2000 - 2006) във Финансовите меморандуми с Гърция има предвидени тринадесет проекта за доставка на оборудване (някои от доставките са като подкомпонент в комбинация с друг тип проекти в един и същ проектен фиш). По два от проектите няма сключени договори. В останалите единадесет случая са налице сключени договори, като по четири⁵ от проектите предвиденият финансов ресурс се е оказал недостатъчен и са отпуснати допълнителни средства от националния бюджет. Всичките договори са изпълнени, доставките са според изискванията на бенефициентите, а целите на проектите са постигнати

България – Турция

За разглеждания период (2004 - 2006) във Финансовите меморандуми с Турция има предвидени три проекта за доставка на оборудване (някои от доставките са като подкомпонент в комбинация с друг тип проекти в един и същ проектен фиш). И по трите проекта има сключени договори, като в единия от случаите предвиденият финансов ресурс се е оказал недостатъчен и са отпуснати допълнителни средства от националния бюджет. Всичките договори са изпълнени, доставките са според изискванията на бенефициентите, а целите на проектите са постигнати

- *Тип проекти, свързани с предоставянето на техническа помощ*

Проекти за предоставяне на техническа помощ са предвидени по всички финансови меморандуми, за всички програми. Размерът на средствата за отделните компоненти, за предоставяне на техническа помощ, може да бъде определен като оптимален. По този вид проекти оценката на ниво договаряне е икономически най-изгодната оферта, което позволява да се избере най-добрият изпълнител. Обикновено техническата оценка има по-голяма тежест и финансовите предложения на кандидатите са на горната граница на индикативния бюджет, но в неговите граници. Повечето процедури са обявени като “fee based” договори, т.е. плаща се на базата на изработените дни за предложените ключови и неключови експерти.

При разгледаните 43 проекта⁶ за техническа помощ, преобладават проектите за подготовка на проектни предложения и наблюдение на изпълнението. Това е подкрепа, свързана с повишаване на готовността за стартиране на процедури и подобряване на процесите на мониторинг на проекти, а не с институционално изграждане. Проектите за подготовка на бъдещи проекти са напр. проекти за предварително проучване, маркетингови анализи,

⁵ Проект BG 2006/018-387.03.03 е част от ФМ 2006 е финансиран изцяло със средства от националния бюджет, но сумата на сключения договор надвишава индиктивния бюджет от проектния фиш и затова е включен в тази графа

⁶ Някои от проектите предвиждат повече от един компонент „техническа помощ“

технически проекти и тръжна документация. Друг тип такива проекти са проекти за съставянето на адекватен списък от готови за финансиране проекти (project pipeline).

Техническа помощ е предвидена за повечето грантови схеми. С тези проекти се подкрепя Изпълнителна Агенция (ИА) ФАР (за подготовката на документите по грантовата схема, провеждане на информационна кампания и др.) и грантополучателите. Целта е да се подпомогне изпълнението на сключените грантови договори от страна на грантополучателите, като същите бъдат подпомогнати в процеса на докладване/отчитане, финансово управление, провеждане на тръжни процедури за избор на подизпълнители.

От разгледаните 43 проекти, 14 са свързани с разработването на стратегически планове за управление, стратегии, проучвания, програми, отнасящи се за ТГС програмите с Румъния и Гърция, като един проект е по ТГС България – Турция (за предотвратяване на наводненията).

Като цяло, договорите за техническа помощ, там където са договорени и изпълнени, могат да бъдат определени като успешни по отношение на съответствие на средствата и целите, които се постигат с тях - подготовка на други проекти, институционално изграждане, създаване на списък със зрели проектни идеи т.н

- **Тип проекти – грантови схеми**

Програмираните по различните Финансови меморандуми грантови схеми могат да бъдат разделени на два вида: грантови схеми, финансиращи мерки от типа „хора за хора“ и грантови схеми, финансиращи дейности в сферите на икономическо или социално развитие и околна среда.

В първите ФМ 2000 - 2002 са програмирани грантови схеми, финансиращи мерки „хора за хора“. През 2003 по ФМ с Гърция е програмирана грантова схема за насърчаване на заетостта. През 2004 година вече са програмирани и от двата типа грантови схеми, като това е основният инструмент, чрез който се предоставя финансова помощ за Сърбия и Македония. В програмирането за Румъния също има тенденция за преминаване към този тип предоставяне на безвъзмездна финансова помощ.

Размерът на предоставените грантове се увеличава в годините, което е свързано с преминаването от големи инвестиционни проекти към финансиране на грантови схеми и дребни инфраструктурни мерки.

По скала от 1 до 7 анкетираните грантополучатели дават оценка 5.5 на въпроса „Достатъчно финансиране за одобрените проектни дейности“. Екипът сравни тези резултати с информацията от формулярите за кандидатстване за безвъзмездна помощ. По отношение на двата тип грантови схеми – хора за хора, и схемите в областта на икономическо и социално развитие и околна среда, договорените средства (които в повечето случаи са с по-малък размер от първоначално поисканите във формуляра за кандидатстване) позволяват бенефициента да постигне планираните резултати от проекта си.

Изводи:

Разпределението на средствата във финансовите меморандуми съответства на идентифицираните посредством социално-икономическия и SWOT анализи нужди и дефинираните в СПД цели по отношение на отделни типове проекти (техническа помощ и грантове). Съпоставянето на програмираните финансови средства и постигането на заложените резултати показва несъответствия, проявяващи се по отношение на някои видове проекти (строителство и донякъде доставки), където е налице недобро финансово планиране на индикативните средства за постигане на желаните резултати. Следва да се отбележи, че планиращите органи се съобразяват с финансовото предложение, направено от Европейската Комисия, като в рамките на това предложение разпределят предоставената помощ по отделните приоритети. Те също следят за спазването на съотношението между финансиране в

инвестиции и техническа помощ. В този смисъл, ако предоставеният рамков ресурс е недостатъчен да посрещне всички нужди в техния реален обем, следва да се извърши приоритизиране, като се избере подход – или да се адресират всички спешни нужди в определена степен или да се адресират най-спешните или приоритетни нужди в пълен обем. Тази липса на приоритизация води често до формулиране на финансови предложения, недостатъчни за постигане на заложените цели.

Като се има предвид, че недостигът на ресурси ще продължи в периоди на криза, препоръката ни към следващия период е да се дефинира на експертно ниво подход към селекцията, който след това да се комуникира и обсъди с всички заинтересовани страни на различни нива, включително регионално и местно, за да се създаде среда на разбиране и подкрепа за изпълнение на избраните тематични цели. Така например, констатацията от оценката е, че по меките мерки е имало силен интерес, и може би по-голяма потребност от финансиране, която би довела до по-бързо и ефективно усвояване на предоставения финансов ресурс.

Друга причина, пораждаща липсата на рационално планиран финансов ресурс, са твърде дългите сроковете до реалното стартиране на планираните дейности. Във всички случаи, когато бюджетът е недостатъчен, се налага страната да увеличава първоначално предвиденото национално съфинансиране, за да могат да бъдат сключени договорите и респективно изпълнени строителните работи. Следва да се отбележи също така, че размерите на подобно надхвърляне на планираното финансиране съвсем не са малки: в голяма част от тези случаи националното съфинансиране е равно на безвъзмездната помощ по програма ФАР, като има и случаи, в които националното съфинансиране надвишава почти два пъти отпуснатата безвъзмездна помощ по програма ФАР.

Препоръките за следващия период тук следва да се изведат предимно за проектите, прилагани в рамките на програмите за транс-гранично сътрудничество, съфинансирани по трите инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП), тъй като правилата на СКФ за периода 2014-2020 с новите предварителни и последващи условности (conditionality) са прецизирани в достатъчна степен. При изпълнение на проекти в рамките на ИПП е препоръчително да се спазват стриктно правилата за финансова обосновка на всички непредвидени (непланирани) дейности (доказване на липса на финансови импликации), които не са изрично обхванати от техническото задание.

Оценителен въпрос 4. До каква степен местните и регионални власти/организации, бенефициентите по проекти, секторните програмни ръководители са участвали или са били консултирани в процеса по планиране и управление на програмите и проектите?

Въпросът в контекста на оценителния доклад:

Въпросът е основен за оценка на качеството на консултативния процес и ефективността на използваните комуникационни канали и механизми.

Връзки с други оценителни въпроси:

Въпрос 2 във връзка с оценката по критерий „Степен на съвместно и ефективно участие в извършване на SWOT анализа“

Въпроси от Раздела за ефективност и ефикасност (на програмно ниво) – във връзка с местното участие в процесите на управление и наблюдение на програмите и проектите, роля на съвместните технически секретариати и др.

Ниво на анализ:

Оценката на степента на участие на местните и регионални власти/организации, бенефициентите по проекти, секторните програмни ръководители в процесите по планиране и управление на програмите и проектите се извърши на ниво отделна програма ФАР ТГС.

Методика:

При отговора на този въпрос освен прегледа на първични източници на информация - СПД за петте програми, бяха използвани и следните методи: интервюта (дълбочинни) с координационните структури, фокус групи, анкети с бенефициенти на програми ФАР ТГС - институционални бенефициенти и грантополучатели по програмите. Анализът се базира на оценка на следните критерии:

- Участие на ключови заинтересовани страни в процеса на оценка на нуждите и програмирането на ниво СПД (връзка с анализа по въпрос 2) – *качество на планиране и провеждане на консултативния процес (срокове, начин и форма на консултациите, широк кръг участници в процесите на консултиране, принос на заинтересованите страни, обратна връзка със заинтересованите страни и др.)*
- Участие на ключови заинтересовани страни в процеса на програмиране на ниво проектен фиш – вид участници и техният принос (директен, като консултирани страни, в рамките на съгласувателни процедури и др.)
- Участие на ключовите заинтересовани страни в процесите на управление на програмите и проектите - изграден и ефективно прилаган управленски процес, честота на контакти на бенефициентите с програмните ръководители и др.

Оценителен критерий 4.1. Участие на ключови заинтересовани страни в процеса на оценка на нуждите и програмирането на ниво СПД

Подходът за оценката на нуждите и програмирането на ниво СПД вече бяха разгледани в рамките на оценителен въпрос 2 . В тази част на анализа бихме желали да отбележим, че СПД за петте граници са изготвени по различно време, което оказва влияние върху процеса на подготовката и на съдържанието на програмните документи. СПД с Гърция и Румъния са разработени през 2000 г., като през 2003 г. има нов СПД с Румъния, а през 2005 г. е разработено и Допълнение към Програмата. Разработването на СПД с Турция, Сърбия и Черна Гора и Македония е през 2004 година. Към Програмата с Гърция също има разработено Допълнение.

Прегледът на документи води до извода, че изработването на програмните документи е резултат от съвместните усилия на съответните централни органи и различни регионални партньори, включени и представени в Съвместна работна група (СРГ) за всяка една от програмите, която се състои от представители на двете погранични държави на централно, регионално и местно ниво. При разработването на документите е оказана консултантска помощ от външен консултант от страна на Комисията. При провеждане на структурираните интервюта представители на МРРБ споделиха, че не са запознати отблизо с процеса на изготвяне на документите, тъй като това е било възложено на външен консултант.

В допълнение беше установено, че събирането на информация в процеса по изготвяне на SWOT анализа включва и няколко групи заинтересовани страни: общините в избираемата територия, граждански организации, търговски камари и социално икономически партньори, неправителствени организации. В по-новите СПД е предоставено описание на консултативния процес със заинтересованите страни, като най-подробно това е представено в СПД със Сърбия и Черна гора и СПД с Македония. В останалите документи липсва подробно описание на процеса.

- ***СПД със Сърбия и Черна гора и този с Македония дават еднакво описание на консултативния процес, който включва:***

Програмата за Добросъседство е резултат от съвместните програмни усилия на съответните национални органи и редица регионални партньори, представени в Съвместната работна група (СРГ) по Програмата.

За осигуряването на балансирано участие на редица представители от различни нива са проведени множество срещи в двете страни с Консултанта по програмата и със СРГ, на които са представяни и дискутирани работните варианти на Програмата с участниците, представляващи редица икономически и социални партньори като търговски и индустриални камари, общини, агенции за развитие и други неправителствени организации.

Определянето на основните компоненти на СПД (цели и приоритети) е базирано на SWOT анализ, осъществен от участници от двете страни на границата чрез съвместни консултации. Изготвеният SWOT анализ е представен на съответните участници за обсъждане и одобрение по време на консултативните семинари.

След определянето на предварителни приоритети и цели на СПД на базата на SWOT анализа и обсъждането им с местните участници, са създадени Тематичните работни групи, чиято цел е била да идентифицират в детайли сферите на дейност в дадените приоритети чрез кратко описание на мерките и да определят възможните бенефициенти. В тази специфична рамка е използван метод „отдолу – нагоре“: местните участници са широко включени в генерирането на проектни предложения, които са обезпечили подходяща платформа на СПД.

В Сърбия са проведени регионални семинари от двете страни на границата с цел представяне на Програмата за Добросъседство пред местните участници и разясняване на нейните главни цели, процедури, основни принципи, включително и СПД (неговата същина, цел и т.н.), съвместния фонд за малки проекти и съвместната покана за участие, а също така и механизмите на финансиране. Участвали са повече от 140 местни участници от двете страни.

СПД с Македония също описва, че с цел да се предостави информация на по-широката публика относно програмния процес са организирани и проведени семинари на регионално ниво както в България, така и в Република Македония. Информацията относно Програмата за Добросъседство, проекта на СПД и друга, свързана информация, е представена на интернет страницата на програмата, така че организациите от граничния регион да имат възможността да коментират проектния документ.

В програмният документ с Турция е описано използването на трансграничен подход и методът „от горе на долу“ в подготовката на СПД. Подготвителната фаза на Съвместния Програмен Документ включва няколкократно срещи на работните групи, регионалните и местни власти по отделно в двете страни, както и срещи на Смесената българо-турска работна група по ТГС и консултанта.

- Процесът на програмиране за програмата с Румъния

СПД с Румъния описва използването на трансграничен подход и метода „от горе на долу“ по същия начин, както е описано в документа с Турция.

Допълнението към програмата с Румъния описва по-детайлно съставянето на Съвместни технически консултативни групи по всеки приоритет на програмата. Те имат доста задължения, свързани с: подобряване на трансгранично общуване и работа в мрежа във всяка приоритетна област; инициране и стимулиране на (нови) проекти в областта на ТГС; разпространение на информация за ТГС; предоставяне на съвети за проектиране на специфични критерии за подбор на схеми, предвидени за бъдещото финансиране на икономически проекти за развитие, както и относно специфични насоки за кандидатстване и др.

Съвместни технически консултативни групи се състоят от представители на областната администрация, регионалната и местна администрация; местни специалисти в областта на инфраструктурата, икономическото развитие и опазване и управление на околната среда, и

регионални / местни НПО в Румъния и България. Представените институции във всяка група са описани в Приложение 3 на Допълнението.

- **Процес на програмиране по програмата с Гърция**

Макар СПД да не предоставя данни за наличие на консултативен процес, изводите, получени посредством интервюта и фокус групи сочат за наличие на сходство при подготовката на СПД за програмата с Гърция с останалите програмни документи по програмите ФАР ТГС.

Оценителен критерий 4.2. Участие на ключови заинтересовани страни в процеса на програмиране на ниво проектен фиш

При оценка на ниво програмиране на проектите фишове беше извършено разграничение между различните типове проекти, тъй като бенефициентите на проекти, предвиждащи *строителство, услуги и доставки* са в повечето случаи централни администрации (най-големи са МОСВ и АПИ), и участието им в различните ТГС програми не показва съществени различия. При провеждане на дълбочинно интервю представители на АПИ споделиха, че не са участвали в процеса на програмиране (на ниво програма), но са били консултирани и са взели участие в процеса на разработване на проектите фишове. Интервюираният експерт, който е изпълнявал функции, свързани с програмиране в ИА ФАР на МРРБ, сподели, че за големите инфраструктурни проекти - например в областта на транспорта, АПИ са предлагали набор от проекти, които да бъдат финансирани от ФАР ТГС. Предложените проекти са обсъждани от Комитетите за наблюдение, на този етап са се извършвали обсъжданията и с другата държава, за да се прецени кой е най-подходящ (най-огледален с проект, предложен от другата държава). Предоставяни са проектни идеи. Крайното решение кои проекти да бъдат финансирани е вземано от ЕК. На база на предложението на ЕК са подготвяни проектни фишове за отделните проекти.

Интервюираният експерт от МОСВ – бивша дирекция “Изпълнение на програма ФАР” към МОСВ, която е била звено за управление на проекти, сподели, че те пряко не са участвали в разработването на проектите фишове. Участието им е било в съгласувателните процедури, но са били консултирани.

Имаме също така предвид мнението на институционалните бенефициенти, изразено чрез провежданата сред тях анкета. На въпроса *«До каква степен участваха (или бяха консултирани) в процеса на подготовка на проекта Ваши представители»* са получени следните отговори:

Таблица 12 Консултации с институционални бенефициенти при подготовка на проектите

Въпрос: До каква степен участваха (или бяха консултирани) в процеса на подготовка на проекта Ви представители на: Моля оценете по 7-бална скала, при което "1" ще означава най-ниска, а "7" – най-висока степен на участие.)										
Организации/за заинтересовани страни	База: Всички	Оценка								Средна оценка
		(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	НП	
Местната власт	8	50%	13%	13%	0%	13%	0%	13%	0%	5,4
Областната управа	8	13%	13%	13%	0%	25%	13%	25%	0%	3,5
Управляващите Програма ФАР	8	50%	13%	0%	0%	13%	0%	25%	0%	4,9
Секторните програмни ръководители	8	25%	38%	0%	13%	13%	0%	13%	0%	5,0
Бизнеса	8	13%	13%	0%	13%	13%	25%	25%	0%	3,3

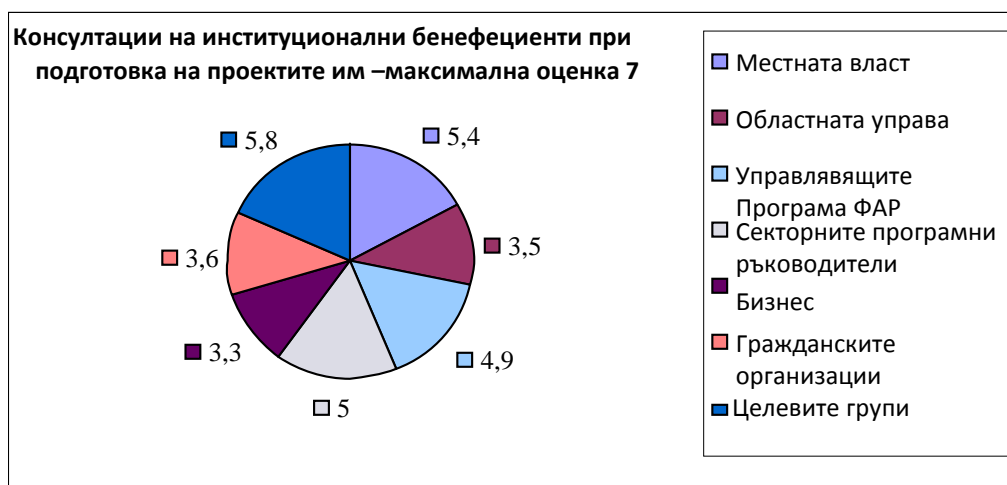
Гражданските организации	8	13%	13%	13%	13%	13%	13%	25%	0%	3,6
Целевите групи	8	38%	25%	13%	25%	0%	0%	0%	0%	5,8

Източник: Анкета с институционални бенефициенти

Институционалните бенефициенти заявяват, че при дефинирането на проектите им са консултирани в най-голяма степен местната власт и ИА ФАР и целевите групи, както и отделните сектори. В по-малка степен е имало консултации с областната управа, бизнеса и гражданските организации.

В графичен вид консултациите на институционалните бенефициенти могат да бъдат представени по следния начин:

Фигура 9 Консултации с институционални бенефициенти при подготовка на проектите



Във фазата на програмиране/ дефиниране на проектните фишове за грантовите схеми заинтересованите страни са участвали чрез подаване на предложения и идеи за проекти, провеждани са и посещения на място и срещи с местни представители. Заинтересованите страни включват всички бенефициенти, допустими по програмата - регионални и местни власти от двете страни, неправителствени организации, екологични организации, търговски камари, образователни институции и т.н. Според структурите на НКП участието на местните власти във фазата на програмиране не е съвсем достатъчно и е можело да бъде по-активно, особено що се отнася до общините от граничния регион. Освен това, според МРРБ участието на местните администрации понякога е било по-трудно, тъй като те са нямали необходимите познания по английски език за ефективно и пълноценно участие в програмите на ЕС.

В интервюто с МОСВ по отношение на грантовите схеми представителят на ведомството сподели, че при идентифициране на потребностите в сектор околна среда са участвали МОСВ, МРРБ и общините. Местните приоритети и потребности също са определяни на ниво министерство и в известна степен на ниво община. Доминирал е подходът «отгоре - надолу», тъй като приоритетите в сектора са били свързани с изпълнение на Националната стратегия за околна среда.

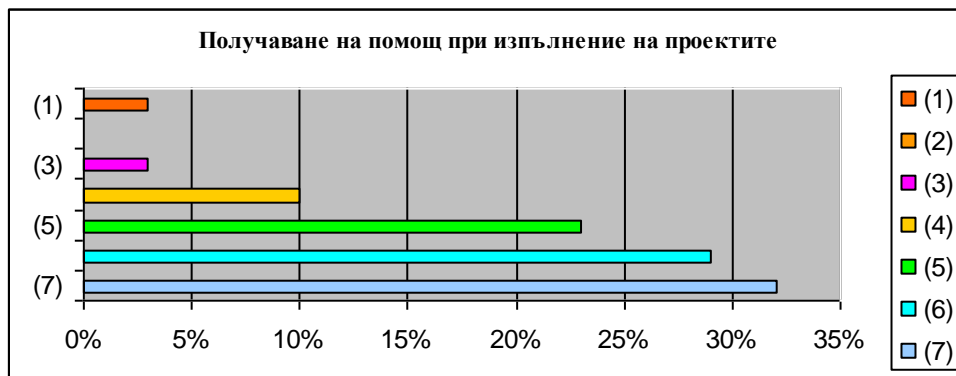
Оценителен критерий 4.3.Участие на ключовите заинтересовани страни в процесите на управление на програмите и проектите

Процедурите за управление и наблюдение на програмите ще бъдат по-подробно разгледани в следващите части на анализа. Съществено за настоящата част е, че при одобрение на проектния фиш за проекти в областта на строителството, доставките и техническа помощ се подписва оперативен споразумение между институцията бенефициент и ръководител

програма ФАР в МРРБ, с което се определят правата и задълженията на двете страни. Институцията - бенефициент и Старшият ръководител програма отговарят за техническо изпълнение и финансов контрол на проектите, както и за наблюдението на изпълнението им до затваряне на програмата – задълженията им са за подготовка на техническите спецификации при обществени поръчки или насоките за кандидатстване при предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, изготвяне на бюджетните разчети за окончателните варианти на техническите спецификации, изготвяне на оценка на нуждите, участие в оценителни комисии, извършване на технически контрол и наблюдение на договорите, контролиране на работата на изпълнителя по извършване на дейностите, в съответствие със заложените срокове и необходимото качество. По голяма част от грантовите схеми се предоставя техническа помощ от външни консултанти. Съвместните технически секретариати по места оказват помощ и съдействие в процеса на подаване на проектни предложения, оценката им и сключването на договори, както и в изпълнението и мониторинга на сключените договори.

При провеждане на анкетното проучване сред получателите на безвъзмездна финансова помощ по грантовите схеми средната оценка (при максимална оценка 7) за проявената готовност от страна на програмния ръководител за съдействие при изпълнението на проекта при необходимост е **5,7**. Най – голям процент от анкетиранияте – 32 % са дали максималната възможна оценка 7; 29% са оценили тази помощ с „6“, съответно – 23%- с „5“; 10% с „4“; 3%- с „3“; 0%- с „2“ и само 3% с „1“. Това води до извода, че по-голямата част от анкетиранияте смятат, че са получили своевременни консултации, когато е било необходимо по време на изпълнението на проектите им.

Фигура 10 Получаване на помощ при изпълнение на проектите



Изводи:

Наблюдава се еволюция в капацитета за провеждане на ефективен консултативен процес сред всички участници и заинтересовани страни. В началния стадий липсата на подкрепяща среда и капацитет са очевидни: консултациите са предимно на централно ниво, докато на по-късен етап се забелязва осъзнаване на взаимните ползи от ефективна размяна на мнение и опит, като се търсят информационни източници и комуникационни канали не само на централно ниво. Еволюцията в капацитета на органите да управляват процеса може да бъде проследена във времето: макар всички СПД да са разработени от външни консултанти, при изготвяне на СПД със Сърбия и Черна гора и СПД с Македония консултативният процес със заинтересованите страни е приоритизиран и подробно описан. Сходното описание на консултативните процеси в някои програмни документа (СПД за Сърбия и Черна гора и този с Македония, също Турция и Румъния) обаче подсказва, че може да е налице използване на готови формати от консултантите, а не провеждане на същински консултативен процес, което обаче е трудно да бъде установено документално. Същевременно, резултатите както от анализа на вторични документи, така и резултатите от интервютата и анкетите водят до извод за двустранна липса

на капацитет за провеждане на ефективни консултации. В този смисъл, необходимият капацитет от страна на заинтересованите страни също започва да се развива към средата на оценявания период, консултативния процес за местно развитие и определяне на нужди дори към края на периода.

Участието на местните власти в процесите на програмиране на ниво СПД се определя като недостатъчно. В още по-малка степен е имало консултации с бизнеса и гражданските организации. При дефиниране на проектните фишове за грантови схеми заинтересованите страни са участвали с идеи за проекти и чрез срещи по места. Участието на местните власти във фазата на програмиране на проектните фишове за грантовите схеми също не е достатъчно активно, особено що се отнася до граничните общини. Доминирал е подходът «отгоре-надолу» за определяне на местните приоритети и потребности, особено при схеми, които се разглеждат като нужни за изпълнение на национални политики (като тези в околната среда). Ефективното и пълноценно участие на местните администрации е възпрепятствано най-често от липса на необходимите познания по английски език и инициатива за участие в консултативния процес. Приносът на всички тези страни е по-скоро като консултирани страни, а не като преки участници в процесите на програмиране. Този факт отразява по-скоро капацитета за провеждане на консултативен процес, отколкото се дължи на нежелание от страна на администрацията да включат заинтересованите страни в процесите на взимане на решения.

Институционалните бенефициенти също са били консултирани при изготвянето на проектните фишове, но само в отделни случаи са вземали участие при разработването им. Има недостиг на умения и експертиза във връзка с някои групи проекти (инфраструктура, околна среда), което се отразява на качеството на проектните фишове. Координаторите по сектори са били информирани за програмата, нейните цели и приоритети, обаче пряко не са участвали в разработването на програмите. Същите са участвали в съгласувателните процедури и донякъде в подготовката на проектните фишове, което обаче се определя като недостатъчно.

Институционалните бенефициенти са сключвали споразумения с ИА ФАР, които определят правата и задълженията им, като са могли да разчитат и на ежедневни консултации от отговорните експерти в МРРБ при управление на проектите им.

Грантополучателите са получавали подкрепа и консултации от съвместните технически секретариати по места, като по повечето грантови схеми е била предвидена и техническа помощ, която да оказва съдействие на бенефициентите при управлението и изпълнението на проектите им.

Препоръки: Препоръката е на фазата на програмиране да се създадат възможности за директно участие на местните и регионални власти и организации, както и провеждане на съпътстващи процеси на съгласуване и консултиране с всички засегнати от програмата сектори, които не участват пряко в програмирането. Съгласувателните процеси следва да съпътстват разработването на програмните документи, а не да са една формалност, основаваща се на вече формулирани програми и проектни фишове.

Препоръката към програмите съфинансирани по ИПП е страните кандидатки, които все още развиват базов капацитет, дори при използване на външни консултанти да не се поставят в позиция на странични наблюдатели на процесите на подготовка на програмните документи и съпътстващите консултации.

Добра практика е използването на трансграничен подход и съчетаването на методите “от горе на долу” и “от долу – на горе” в подготовката на СПД, както е в случая с програмите с Македония и Румъния посредством създаването на Тематичните работни групи (Македония) и Съвместни технически консултативни групи (Румъния), които позволяват да се определят сферите на мерките в рамките на предвидените приоритети с по-широко участие на местните участници (регионалната и местна администрация; местни специалисти, местни НПО).

Друга препоръка е да се създадат възможности за активно участие на местните власти, в това число граничните общини, във фазата на програмиране на проектните фишове за грантовите схеми. Дори схеми като тези в сферата на околната среда, които се възприемат като отговор на национални политики и стратегии, изискват да се създаде нужното пространство за определяне на местните приоритети и потребности посредством широк консултативен процес с местни участници.

Една от основните насоки за реформиране на Кохезионната политика през следващия програмен период е укрепване на принципа на партньорство и привличането на регионалните и местни общности в проекти от етапа на планирането до етапа на тяхното осъществяване чрез мобилизиране на уменията и знанията на участниците и с цел процесът на програмиране да е по-ефективен и приобщаващ. Обща препоръка в тази връзка е систематичният подход към консултативния процес, с ясно дефиниране на роли и отговорности, изграждане на постоянни комуникационни и информационни канали и фокусирано изграждане на капацитет на регионално и местно ниво с цел създаване на обща подкрепяща консултативния процес среда.

Оценителен въпрос 5. Разпределени ли са средствата в граничните региони в съответствие с идентифицираните нужди и проблеми на регионите?

Въпросът в контекста на оценителния доклад. Връзки с други оценителни въпроси:

Отговорът на този въпрос следва да бъде разглеждан като детайлизация на отговора на оценителен въпрос 1 *логика на интервенцията* и оценителен въпрос 2 в аспект на оценка на *вътрешното съответствие* на програмите. Отговорът на този въпрос също има отношение към оценката по Въпрос 14.

Ниво на анализ

Оценката на релеванността на разпределението на средствата в граничните региони с идентифицираните нужди и проблеми на регионите се представя на ниво отделна програма на ФАР ТГС, като част от анализа беше извършен на ниво проект (посредством изследване на казуси) и типове проекти посредством обсъждания във фокус групи.

Методика:

При отговора на този въпрос освен прегледа на първични източници на информация, бяха използвани и следните методи: изследване на случаи; интервюта (дълбочинни) с координационните структури; фокус групи; анкети с бенефициенти на програми ФАР ТГС - институционални бенефициенти и грантополучатели по програмите.

За отговор на оценителния въпрос бяха приложени следните оценителни критерии:

- Териториалното разпределение на проектите в рамките на регионите отговаря на идентифицираните нужди и проблеми - степен, до която се прилагат териториални критерии (критерии, позволяващи отчитане на регионалните специфики), степен на адекватност на равнището на концентриране на проектите в регионите
- Средствата в граничните региони са разпределени в съответствие с идентифицираните нужди и проблеми на регионите- степен, до която разпределението на средствата в регионите отговаря на дефинираните в СПД нужди; степен на съответствие с първоначално предвидения финансов ресурс в СПД и др.

Избираемите области за всяка една от програмите са установени в СПД и са резултат от преговори между двете погранични държави. Трансграничната област за всяка една от програмите е определена в съответствие с приложимите изисквания за съответните държави (изискванията на INTERREG III A , Комюникето на Комисията от месец юли 2003 г., изискванията за ФАР-ТГС) на база NUTS III метод (EUROSTAT), въпреки че към момента на одобрение на

програмите с Турция, Сърбия и Черна гора и Македония NUTS III класификацията в тях не е приета официално.

Някои от областите в България попадат в обхвата на повече от една програма за трансгранично сътрудничество – напр. области Видин и Монтана са избираеми по ТГС България – Сърбия и по ТГС България - Румъния; област Кюстендил е избираема по ТГС България - Сърбия и ТГС България – Македония; област Хасково е избираема по ТГС България - Турция и ТГС България – Гърция; област Благоевград е избираема по ТГС България – Гърция и ТГС България – Македония.

Вземайки предвид избраните допустими области, в СПД е направен социално-икономически анализ на региона, въз основа на него е направен SWOT анализ и са дефинирани приоритети и мерки за съответната програма. Както вече бе отбелязано в рамките на анализа по Оценителен въпрос 2, при тези анализи избираемата територия е разглеждана като „едно цяло“, за някои програми (напр. България - Румъния) тя обхваща много големи части от територията на страната, така че е трудно да се идентифицират типичните нужди на граничен район. Не са дефинирани различни нужди в рамките на региона, които да бъдат подкрепени от дадени мерки, а са изведени общи нужди за целия граничен регион.

При проектите за строителство, доставки и услуги също няма посочване на нужди за конкретен регион, въпреки че в СПД България-Гърция има посочен списък с индикативни проекти за приоритетна ос 1 (подобряване на инфраструктурата). При дефиниране на своите проекти институционалните бенефициенти в проведеното анкетно проучване посочват, че са се допитали до местните власти, целевите групи и ИА ФАР. Проектите в областта на доставките и услугите доста често обхващат бенефициенти, разположени в няколко области от избираемия регион, така че да покрият всички нужди. Интервюираният експерт от МОСВ сподели, че според него проектите са били разпределени балансирано от географска гледна точка. Като цяло може да се твърди, че средствата по тези три типа проекти са разпределени в съответствие с идентифицираните нужди и проблеми в СПД, въпреки че няма доказателства, че са използвани ясни териториални критерии при разпределянето на средствата за отделните проекти.

При грантовите схеми в нито един от петте програмни документа няма включени териториални критерии при определяне на критериите за избор на проекти. Такива териториални критерии не са включени нито в проектните фишове, предвиждащи грантови схеми, нито в Насоките за кандидатстване към грантополучателите, определящи специфичните критерии за конкретната схема.

Като цяло, не може да бъде направен извод, че разпределението на средствата по грантовите схеми е базирано на ясни териториални критерии за нито една от програмите. Въз основа на сключените договори с бенефициенти от различните области в избираемата територия може да се направи извод за капацитета на бенефициентите по области, но не и че има разпределени според идентифицираните нужди и проблеми средства. Стесненият териториален обхват на програмата се разглежда допълнително в рамките на оценката по Въпрос 14.

Извод:

Подходът спрямо програмирането на ФАР ТГС е към целия район, като погранична територия, като не се отчитат вътрешнорегионалните различия и не са формулирани ясни териториални критерии. В нито един от СПД не е посочена мярка, насочена към конкретен район вътре в избираемия граничен регион. Не е извършена и сегментация на целевите групи по други критерии, независими от териториалните, поради което е било невъзможно да се дефинират специфичните им нужди. Като резултат в нито една от програмите не са дефинирани различни нужди в рамките на региона, които да бъдат подкрепени от съответстващи им мерки, а са

изведени само общи нужди за целия граничен регион. Ефектът от подобно едромасщабно планиране се проявява най-вече върху грантовите схеми. От една страна, установено е съответствие на дефинираните мерки в СПД с допустимите дейности в проектните фишове и Насоките за кандидатстване по грантовите схеми в съответствие с извършения SWOT анализ. От друга страна, тъй като не са установени териториални критерии за нито една от програмите - въз основа на сключените договори с бенефициентите, може да се направи извод само за капацитета на бенефициентите по области, но не и че има разпределени средства според идентифицираните нужди и проблеми.

Поради спецификата си договорите в сферата на строителството, доставките и услугите, като цяло, покриват идентифицираните нужди и проблеми на регионите.

Препоръката е оценката на нуждите за нуждите на планирането да бъде съчетана или да включва анализ на несъответствието и анализ на заинтересованите страни посредством които да се извърши сегментация на териториите и на целевите нужди с оглед обхващането на спецификите в рамките на всяка отделна програма. Това важи особено за програмите, обхващащи големи територии и различни (различаващи се помежду си) социални групи.

Оценителен въпрос 6. До каква степен проектите са съвместно проектирани с партньорите през граница (на институционално ниво или на ниво бенефициент в грантова схема)?

Въпросът в контекста на оценителния доклад. Връзки с други оценителни въпроси:

Отговорът на този въпрос допълва в определена степен отговора на оценителен въпрос 1 *логика на интервенцията*, оценителен въпрос 2 в аспект на оценка на *външното съответствие* на програмите. Отговорът на този въпрос има отношение към оценката по Въпрос 15.

Ниво на анализ:

Оценката на степента на участие в процеса на проектиране на партньорите през граница (на институционално ниво и/или на ниво бенефициент в грантова схема) беше изследвана както на ниво отделна програма, така и на ниво типове проекти (основно посредством обсъждания във фокус групи) и отделен проект (основно посредством изследване на казуси).

Методика:

Информацията, използвана от оценителя, при извеждане на отговора на този въпрос е обобщена на базата на прегледа на документи, проведените интервюта, фокус групи и анкети сред бенефициентите на програмите.

Анализът беше базиран на оценка на следните критерии:

- Степен на сътрудничество на институционално ниво - вид страни (заинтересовани), които участват във фазата на проектиране на проектите, характер на сътрудничеството на институционално ниво, наличие на техническа помощ за подготовка на проектите и др.
- модели за партньорство при грантовите схеми - достъпност на насоки за кандидатстване, съвместно проектиране с партньорите през граница и др.

Оценителен критерий 6.1 Степен на сътрудничество на институционално ниво

На **институционално ниво** сътрудничеството се е осъществявало посредством съвместни срещи и размяна на кореспонденция между институциите. Според представителя на МОСВ, затрудненията са идвали основно от различията в законодателство и политиките на страните.

При провеждане на онлайн анкетата с институционалните бенефициенти на въпроса „*В каква степен работихте съвместно или поотделно с партньорите в планирането и подготовката на проекта?*” 75% от анкетираните отговарят, че при планирането и

подготовката на проектите са работили съвместно. 25% от анкетираните са отговорили, че са планирали и подготвяли проектите си самостоятелно.

Таблица 13 Партньорство при разработване на проектите

Въпрос: В каква степен работихте съвместно или поотделно с партньорите в планирането и подготовката на проекта?		
Отговори	Брой	Процент
База: Всички	8	100
По-скоро съвместно	6	75%
По-скоро самостоятелно	2	25%

Източник: Анкета с институционални бенефициенти

При преглеждане на документите по различните типове проекти за по-голямата част от проектите в сектор „околна среда” бе установено, че партньорството е осъществявано преди стартиране на проекта, тъй като е планирано постигането на съвместен резултат - напр. екологичните проекти по програмата България - Румъния. Във финансовите меморандуми между България и Румъния за всяка от прегледаните години (2000-2006) са описани освен проектите за България и огледалните проекти за Румъния и партньорската институция. По ФМ 2003 са налице и общи проектни фишове, в които целите (общи и специфични) са едни и същи, както и резултатите, които следва да бъдат постигнати. Таблицата с бюджета също е обща, но в нея изрично е посочена алокацията за всяка една от държавите. Всяка държава договаря сама нейната част от проектния фиш чрез съответната Изпълнителна агенция по програма ФАР, като изпълнението и мониторинга също се осъществяват от отделната държава.

В докладите за напредъка по проектите на програма ФАР ТГС България - Румъния също е отбелязано, че е осъществявано партньорство на ниво планиране на проектите.

При проектите между България и Гърция влияние оказва факта, че Гърция е страна-членка на ЕС и за нея са приложими правилата на INTERREG. Т.е. за Гърция програмирането е многогодишно, а за България се вземат годишни решения. Проблемът е илюстриран посредством един от разгледаните казуси – проект BG 0106.03 “Improvement of the joint operation of Bulgarian and Greek power systems”. Бенефициент на проекта е Национална електрическа компания ЕАД. Проектът е предвиден в рамките на Финансов меморандум 2001 Трансгранично сътрудничество България Гърция 2001, като в самия меморандум е посочено, че той е част от един по-голям проект, който следва да подготви българската енергийна система за свързване с УСТЕ (Съюза за координация преноса на електроенергия), съгласно каталога от мерки разработен от УСТЕ. По време на подготовка на проекта гръцката страна информира българската, че в рамките на операциите, които се финансират по ИНЕРРЕГ III, доставка на такова оборудване не е допустима. Гръцката електрическа компания поема финансирането на паралелния проект за своя сметка, за да бъде постигнат очакваният трансграничен ефект. Все пак по-общият извод е, че при разработване на проектите е търсена огледалност, има партньорска институция и е осъществявано партньорство. То е осъществявано най-вече като кореспонденция и срещи, което е видно от документите по подготовката и изпълнението на отделните проекти, налични в архива на конкретния проект; както и докладите за напредъка.

По проектите между България и Турция също е осъществявано партньорство между институциите бенефициенти по проектите. Например по проект BG 2005/017-453.01.01 единият от индикаторите за изпълнение е партньорство между българските и турските власти, отговорни за предотвратяване на наводнения и контрол. Партньорството е осъществявано чрез срещи и кореспонденция между партньорите и е свързано най-вече с координиране на дейностите от двете страни на границата.

Програмите с Македония и Сърбия включват няколко проекта за техническа помощ по програмата за подготовка на проекти (с изключение на един проект за строителство по Инициатива външни граници 2003 с Македония, който не е договорен). Там доколкото е било необходимо становището на институциите, също е осъществявано партньорство, то е насочено повече към фазата на изпълнение на проектите.

Оценителен критерий 6.2. Модели на партньорство при грантовите схеми

При **грантовите схеми** изборът на партньор от граничната държава е едно от задължителните условия кандидатът да е допустим.

При провеждане на анкетното проучване сред бенефициентите по грантовите схеми на програмите на въпроса как е осъществено партньорството, 48% от респондентите са отговорили, че са потърсили партньор, който да отговаря на изискванията по програмата в етапа на подготовка на проекта. При 3% от отговорилите партньорството е осъществено по инициатива на партньора, специално за участие в програмата. 49% от респондентите са участвали с партньори, с които имат утвърдено и дълготрайно партньорство още преди да знаят за програмата.

Таблица 14 Осъществяване на партньорство при грантовите схеми

Въпрос 4. Как се осъществи партньорството?		
Отговор	Брой	Процент
База: Всички	77	100%
Потърсихме партньор, който да отговаря на изискванията на Програмата, в етапа на подготовка на проекта	37	48%
Сътрудничеството се осъществи по инициатива на партньора, специално за участие в Програмата	2	3%
Партньорството ни е дълготрайно и утвърдено още преди да знаем за Програмата	38	49%

Източник: Анкета с грантополучатели

Резултатите от проведеното анкетно проучване показват, че според 66% от респондентите проектните дейности са дефинирани и аргументирани след съвместен анализ с партньора на целите, дейностите и рисковете за постигането им. В 25% от случаите отговорилите заявяват, че всеки от партньорите е съпоставил целите с възможностите си за собствен принос към постигането им.

Таблица 15 Дефиниране на дейности от партньорите

Въпрос 5. Заедно или поотделно дефинирахте и аргументирахте проектните дейности с партньорите?		
Отговор	Брой	Процент
Отговор	77	100
Съвместно анализирахме целите, дейностите и рисковете за постигането им	51	66%
Всеки от партньорите съпостави целите с възможностите си за собствен принос към постигането им	25	32%
Друго	1	1%

Източник: Анкета с грантополучатели

В изложението по-долу е описан процесът по осъществяване на партньорство по различните програми, като е включена информацията, споделена на проведените фокус групи в различните региони.

България - Румъния

В повечето случаи партньорството е установено в процеса на подготовка на проектите. Въпреки това, участници във фокус групата споделят, че са имали трудности с откриване на партньори от

румънска страна. Проблем за осъществяване на партньорствата е недоброто владение на английски език от потенциалните бенефициенти и партньорите през границата, както и липсата на адекватна инфраструктура, свързваща граничните региони, за да може да бъде осъществена връзката между потенциалните партньори.

Следва да се отбележи, че програмата с Румъния е най-благодатна за осъществяване на интегрирани проекти, тъй като размерът на помощта е еднакъв за двете държави, има огледалност при проектирането на годишните финансови меморандуми и проектни фишове, а през 2004 година има одобрен съвместен стандартен проектен фиш за проект BG 2004-016-783.01.03 Хора за хора. По време на интервюто с експертите, които са отговаряли за програмиране в ИА по ФАР в МРРБ също бе отбелязано, че през последните години грантовите схеми са обявявани едновременно в двете държави, но проектите които са подкрепяли, са били обикновени проекти.

Според участниците във фокус групата изразът „много добрите взаимоотношения с партньора“ изразява най-добре сътрудничеството по програмата ФАР ТГС Румъния - България. С някои от осъществените проекти по тази програма са заложили модели за работа между партньорите от този граничен район изобщо, като под „модел“ участниците имат предвид самата конфигурация от партньори и начинът им на взаимодействие.

Двустранното сътрудничество се оценява като резултат само по себе си, поради обогатяване с опит и знания, независимо дали е създадено дълго време преди програмата или по време на проекта.

Утвърденото сътрудничество е и основа за постигане целите на проекта. Когато партньорска организация е потърсена непосредствено преди кандидатстване по програмата, вероятността проектът да стартира навреме и гаранциите за добра координация са по-малко, а трудностите – повече.

Беше ни трудно да си намерим партньор в Румъния, но с големи усилия си намерихме и партньорството се създаде точно за проекта. Случихме на партньор, но така по-бавно се задвижват нещата.

Важно е да имате отлични взаимоотношения с партньора - не да го търсите в последната секунда и после да му върша цялата работа – имали сме и такива случаи.

Източник: Фокус група Русе

Друг фактор за нетрайно презгранично взаимодействие са се оказали персоналните връзки между инициаторите на контакта. С напускането на ръководител/координатор на проект често пъти са приключили и взаимоотношенията между партньорите.

При провеждане на интервюто с експерт от ЦКЗ в администрацията на МС (бивша структура на НКП) експертът определи проектите с Румъния като много успешни, заради създадените устойчиви партньорства.

България - Сърбия

Участието на партньорите по Програмата България - Сърбия в етапа на планиране на проектите е на задоволително ниво - сръбските институционални партньори са изпращали представители за провеждане на информационни кампании в България по време на подготовката на формулярите за кандидатстване за отпускане на безвъзмездна помощ. Допълнително, сръбските партньорите са били включени в процеса на подбор за проектни предложения като членове на Съвместния комитет за оценка.

В повечето случаи трансграничният партньор е участвал по време на етапа на проектиране и са провеждани срещи между партньорите. Могат да се отбележат трудности, свързани с визовите

изисквания и достъпността между граничните райони, по-малки трудности има с езика, тъй като двата езика са близки.

Трудност се оказват и различните инструментите за финансиране (т.е. по програма ФАР и програма CARDS), които се различават по отношение на бюджет, срокове за договаряне, което прави координацията между партньорите по-трудна. Разликата в размера на безвъзмездната помощ по двете програми и различните срокове за договаряне в страните-партньори е причина партньорите да избират отделни проекти с трансграничен ефект, а не интегрирани.

По тази граница няма история на сътрудничество преди програма ФАР ТГС, което прави по трудно създаването на съвместни структури.

България - Турция

В повечето случаи по програмата България - Турция трансграничният партньор е участвал по време на етапа на планиране на проектите и са провеждани срещи между партньорите. Могат да се отбележат трудности, свързани с визовите изисквания и достъпността между граничните райони, невладеенето на езика.

Трудност се оказват и различните инструменти за финансиране (т.е. по програма ФАР и предприсъединителния инструмент за Турция), които се различават по отношение на бюджет и срокове за договаряне, което прави координацията между партньорите по-трудна. Разликата в размера на безвъзмездната помощ по двете програми и различните срокове за договаряне в страните-партньори е причина партньорите да избират проектни с трансграничен ефект, а не интегрирани.

По тази граница няма история на сътрудничество преди програма ФАР ТГС. Липсата на опит и административните и институционални различия затрудняват създаването на съвместни структури.

При провеждане на фокус групата в Ямбол бенефициентите по проекти, финансирани по програма ФАР ТГС, описват създаването на партньорствата по следния начин:

Областна администрация Ямбол е подготвила бъдещи партньори предварително чрез административни контакти с Одринска област, две години преди началото на програмата.

Повечето колеги си спомнят като натоварихме посред зима 1 автобус с 50 човека и заминахме за Одрин. Направихме голяма среща, като никога дотогава.

Не знаят друга областна администрация в региона да е подготвила така участие на общините в програмата.

Има и случаи на самостоятелно инициирани проекти и контакти въз основа на меморандума с одринския вилает – напр. от Община Средец.

Източник: Фокус група Ямбол

От ИА ФАР на МРРБ сочат липсата на допустими партньори от турска страна като един от проблемите, които потенциалните бенефициенти срещат по тази програма.

България- Македония

В повечето случаи по Програмата България - Македония трансграничният партньор е участвал по време на етапа на планиране на проектите и са провеждани срещи между партньорите. Могат да се отбележат трудности, свързани с визовите изисквания и достъпността между граничните райони, невладеенето на английски език.

Трудност се оказват и различните инструменти за финансиране (т.е. по програма ФАР и предприєдинителния инструмент за Македония - CARDS), които се различават по отношение на бюджет, срокове за договаряне, което прави координацията между партньорите по-трудна. Разликата в размера на безвъзмездната помощ по двете програми и различните срокове за договаряне в страните-партньори е причина партньорите да избират отделни проекти с трансграничен ефект, а не интегрирани.

По тази граница няма история на сътрудничество преди програма ФАР ТГС, което прави по-трудно създаването на съвместните структури.

При провеждане на фокус групата в Кюстендил представителите на бенефициентите по програмата споделят следното по отношение на създаването на партньорства:

Партньори са избрани след подписан меморандум между общините. На практика община от българската страна търси партньор след старта на програмата. Канят представители на партньорската община, те идват, предлага им се идея, проект и те се съгласяват да участват. Българските представители не са върнали посещение на македонска територия. Инициативата, идеята за проекта и изпълнението е от българска страна.

Като се запознахме с насоките за кандидатстване, тогава обсъдихме възможността община Щип да ни е партньор, свързахме се с тях, поканихме ги да дойдат при нас (ние не сме ходили при тях, те идваха 2-3 пъти), водеха се разговори и така те се съгласиха да са партньори на общините.

Източник: Фокус група Кюстендил

Косвеното мнение на групата за други общински проекти по програмата в този период е, че в общи линии нещата са се движели по същия механизъм.

Имаше няколко проекта, които се осъществяваха успоредно и тук и там. Ние бяхме по-простен проект – само с бюджет от едната страна.

Източник: Фокус група Кюстендил

Различен е опитът по проекти, свързани с музейното дело и реставрацията на паметниците на културата. По проектите са работили основно експерти от музея и други специалисти в същата сфера (напр. музеят в Кюстендил в партньорство с НПО от Македония, община Щип). Имали са едни и същи „взаимни“ идеи. Двете организации са кандидатствали и изпълнили два отделни проекта по една и съща схема. Всяка от тях по единия е била водещата, а по другия – партньорската организация. Не са имали проблеми в сътрудничеството. Не са имали общи дейности. Другата страна е била водещата организация.

Те си изпълниха проекта. Той ни даде една брошурка със скалните местности, но не сме имали общи дейности.

Източник: Фокус група Кюстендил

България - Гърция

В голямата част от случаите по Програмата България - Гърция трансграничният партньор е участвал по време на етапа на планиране на проектите и са провеждани срещи между партньорите. Тъй като гръцките организации са много по-опитни в работата си с европейските финансови инструменти, те са търсели партньорства с българските.

И тук могат да се отбележат трудности, свързани с визовите изисквания и достъпността между граничните райони, невладеенето на езика.

Трудност се оказват и различните инструментите за финансиране (т.е. по програма ФАР и INTERREG), които се различават по отношение на бюджет, срокове за договаряне, което прави координацията между партньорите по-трудна. Разликата в размера на безвъзмездната помощ по двете програми и различните срокове за договаряне в страните-партньори е причина партньорите да избират отделни проекти с трансграничен ефект, а не интегрирани.

При провеждане на фокус групата в Смолян представителите на бенефициентите по програмата споделят следното по отношение на създаването на партньорства:

Истината е, че гърците са много опитни.

Източник: Фокус група Смолян

От Областната администрация - Смолян оценяват като положителна практиката на сътрудничеството между областните администрации от българска, гръцка и турска страна. Систематизирана е поредица от срещи, цели на самата мрежа, някои проекти в различни области.

От общинските администрации оценяват положително зададеното начало на сътрудничество по проектите, благодарение на техните усилия.

Потърсихме си община партньор със сходни параметри като население и т.н., и съответно с интерес да си партнират с нас, защото и това трудно се постига.

На ръководно ниво може би добре се получи стиковката между двете общини.

Източник: Фокус група Смолян

Изтъкват, че инициативата и идейните проекти са от българска страна, но и от гръцка са „сътрудничели с идеи“.

Очакванията им да заимстват от натрупания вече опит на гръцките партньори по програми на ЕС, са се оправдали.

По-скоро гръцките партньори имаха какво да споделят от практиката си в европейската реалност.

На семинара за СПА туризъм дойдоха колегите от ОА с няколко филма, показаха как се случват при тях нещата – туристическо обслужване на потока, рекламни материали... откраднахме си доста идеи от тях. Направихме си интернет сайтове, филми – чисто практически неща, но успяхме да почерпим ноу-хау от тях.

Източник: Фокус група Смолян

Изводи:

Проектите са съвместно проектирани с партньорите през граница (на институционално ниво и на ниво бенефициент в грантова схема) в по-голямата част от случаите. При институционалните бенефициенти консултациите са осъществявани чрез кореспонденция или двустранни срещи. Характерно е, че макар изпълнението по проектите на партньорите да е самостоятелно, действията са координирани, за да бъде постигнат трансграничен ефект. Трудностите са идвали основно от различията в законодателство и политики.

Търсенето на огледалност при проектите за строителство и доставка на оборудване е значимо само по програмите с Румъния и Гърция. Програмата с Румъния е най-благодатна за осъществяване на интегрирани проекти, тъй като размерът на помощта е еднакъв за двете държави, има огледалност при проектирането на годишните финансови меморандуми и проектни фишове, а през 2004 година има одобрен съвместен стандартен проектен фиш за проект BG 2004-016-783.01.03 Хора за хора. През последните години грантовите схеми са обявявани едновременно в двете държави, което подпомага създаването на успешни модели за работа с партньори през граница.

При бенефициентите по грантовите схеми в голямата част от случаите партньорите са участвали при дефинирането на целите и дейностите, въпреки че повечето идеи за проект са били инициирани предимно от българска страна, но по отношение на програмата България-Гърция, съотношението е обърнато - гръцките партньори с по-голям опит в програмите на ЕС са участвали с проектни идеи и са инициирали партньорства. Партньорствата са изградени както с нови партньори, така и с такива, с които бенефициентите са имали дълготрайно сътрудничество. Следва да се отбележи, че при новосъздадените партньорства не винаги резултатът е бил добър, но общият извод е, че в процеса на изпълнение на проектите, партньорите са се научили да работят съвместно. Това е един от положителните ефекти и добавена стойност на програмите за ТГС – като постигнат значим резултат от изпълнението на всички програми за ТГС се изтъкват създадените партньорства между двете страни, като много от партньорите продължават да кандидатстват с общи проекти по оперативните програми за териториално сътрудничество. Двустранното сътрудничество се оценява като положителен резултат само по себе си, независимо че има какво да се желае относно „съвестността“ на проектните идеи.

По всички програми се забелязват трудности с идентифициране и мотивиране на съвместни проекти с партньори. Наред с различията в законодателната рамка, съществени са и езиковите бариери и най-вече липсата на адекватна инфраструктура (пътна, комуникационна и социална), свързваща граничните региони.

Визовите изисквания са хоризонтален проблем за партньорствата по всички програми – още повече, че разходите за издаване на визи не са допустими по програмата. Това, съпроводено с липсата на контролно-пропускателни пунктове по границите (особено Румъния и Гърция, но същото важи и за всички други държави) прави контактите много трудни.

Друга трудност са приложимите финансови инструменти по програма ФАР и програмите CARDS и INTERREG, както и предприсъединителния инструмент за Турция, които се различават по отношение на бюджет и срокове за договаряне, което прави координацията между партньорите по-трудна. Разликата в размера на безвъзмездната помощ по двете програми и различните срокове за договаряне в страните-партньори е причина партньорите да избират отделни проекти с трансграничен ефект, а не интегрирани такива.

По граници, по които няма история на сътрудничество преди програма ФАР ТГС, съвместното проектиране на проекти и изграждането на съвместни структури е значително по-трудно. В такива случаи инициативите на общините или областната администрация за подготовка на бъдещи партньорства са особено ползотворни, като е добре контактите да започнат предварително още преди старта на програмата.

Положителните страни на всяка отделна програма следва да се използват и доразвият през следващия програмен период, включително добре изградената партньорска мрежа с Гърция и Румъния, както и интересът от страна на Сърбия. По границите с Македония, Сърбия и Турция, България ще продължи да участва в програми съ-финансирани по ИПП, а по границите с Гърция и Румъния е приложим Регламентът по цел „Европейско териториално сътрудничество“. Приложим ще е и Регламентът относно европейските групи за териториално сътрудничество. Тази промяна следва да бъде използвана активно в насока съвместно двустранно планиране, а

където е възможно и групово – например относно планиране на дейности по Дунавската стратегия.

Оценителен въпрос 7. До каква степен проектите са съвместно изпълнени и до колко е постигнат трансграничен ефект?

Въпросът в контекста на оценителния доклад. Връзки с други оценителни въпроси:

Въпросът е свързан с въпроси 8-10 в аспекта на работата на структури на програмно ниво (координиращи, мониториращи и направляващи) и делегиране на функции. Отговорът на този въпрос се взема предвид в оценката на въздействие и устойчивост (въпроси 11-15).

Ниво на анализ:

Оценката на постигнатия трансграничен ефект и степента на участие в процеса на съвместно изпълнение на проектите по програмите ФАР ТГС беше изследвана както на ниво отделна програма, така и на ниво типове проекти и отделен проект (посредством казусите)

Методика:

Въпросът се разглежда на програмно ниво и по отношение на отделните групи проекти и особено грантовите схеми. Въпросът бе анализиран посредством преглед на документи, анализ на качествена информация от интервюта и фокус групи, както и преглед на казуси. Извършено е и количественото проучване сред бенефициенти чрез разработената анкета.

За отговор на оценителния въпрос бяха приложени следните оценителни критерии:

- Наличие на структури и механизми, които позволяват проектите да бъдат съвместно изпълнени - делегиране на задачи за съвместно изпълнение (наличие на оперативно споразумение между двете страни, наличие на нарочни структури), качество на работа - наличие на (утвърдени) механизми (форми, методи и инструменти) за провеждане на процеса на съвместно изпълнение
- Наличие на структури и механизми, чиято дейност подпомага постигането на трансграничен ефект - наличие на утвърдени процедури и стандарти за работа на структурите за управление на проектите, (делегирание на функции по места, установени в региона асоциации за трансгранично сътрудничество и структури за сътрудничество между регионални и местни органи от двете страни на границата и др.
- Участие на партньорите на ниво проект в процеса на изпълнение на проектите по схемите за безвъзмездна финансова помощ -- степен, до която партньорите изпълняват разпределените (планираните) за тях роли, степен на осигуряване на планирания собствен/партньорски принос

Оценителен критерий 7.1. Наличие на структури и механизми, които позволяват проектите да бъдат съвместно изпълнени

България - Гърция

Както стана ясно по-горе, при програмирането на проектите между България и Гърция бяха отбелязани съществени различия - Гърция е страна-членка на ЕС и за нея са приложими правилата на INTERREG. т.е. за Гърция програмирането е многогодишно, а за България се вземат годишни решения във връзка с програмирането. В случая на Гърция дейностите по трансгранично сътрудничество се финансират от Европейския фонд за регионално развитие, а в кандидатстващите страни - от ФАР, които имат специфични и в много аспекти различаващи се правила.

Функциите на партньорите с техните задължения, ресурси – финансов и човешки, са формализирани в **партньорски споразумения**, което е съществена предпоставка за

осигуряване на добро управление на проектите при ясно разписани правила, задължения и отговорности. При изпълнението на проектите са били осигурени механизми за ефективно наблюдение на план-графици, индикатори, заложен резултати. Наличието на партньорски споразумения до голяма степен е повлияло и процеса по съвместно управление и изпълнение на проектите. Участието на експерти и от двете страни на границата и разпределението на отговорностите между екипите също е довело до добър и ефективен процес за изпълнение на проектите по схемите.

От общинските администрации оценяват положително зададеното начало на сътрудничество по проектите, благодарение на техните усилия.

Потърсихме си община партньор със сходни параметри като население и т.н., и съответно с интерес да си партнират с нас, защото и това трудно се постига.

На ръководно ниво може би добре се получи стиковката между двете общини.

Източник: Фокус група, проведена в Смолян за програмата ФАР ТГС България – Гърция

Докладите от оценка описват, че има създадени и обучени 4 технически секретариата с цел да осъществяват мониторинг и предоставят информация и съдействие на бенефициентите по време на изпълнение на проектите. Въпреки това, мониторингът е част от договорени проекти за техническа помощ впоследствие, което отчасти се обяснява и с липсата на капацитет на национално ниво и доверие във възможностите на местните секретариати. С това ролята на техническите секретариати остава неясна и те са натоварени единствено с информационни функции, т.е. не се използват ефективно. С прехода към следващия програмен период (2007 – 2013) единствено техническият секретариат в Смолян има ролята на информационен офис.

България – Румъния

При програмирането на Програмите между България и Румъния има пълно съответствие между проектите, предвидени за двете държави, за да могат да бъдат постигнати определени приоритети от СПД. Във финансовия меморандум за България и Румъния за всяка от прегледаните години (2000-2006) са описани проектите за България и огледалните проекти за Румъния, както приоритетна ос от СПД към която допринасят. Както вече споменахме в предходния анализ, по ФМ 2003 са налице и общи проектни фишове, в които целите и резултатите, които следва да бъдат постигнати са едни и същи. Всяка държава обаче договаря сама нейната част от проектния фиш чрез съответната Изпълнителна агенция по програма ФАР, като изпълнението също се осъществява от отделната държава.

Съвместната работа с партньорите по подготовка и изпълнение на проектите се оценява добре и се реализира чрез срещи и текуща кореспонденция. Проблем е недостъпността на границата и липсата на гранични пунктове за преминаване, което затруднява формирането и работата в партньорства. Визовият режим е проблем и на програмно и на проектно ниво, като на ниво проект това е още по-голям проблем, защото разходите за визи са недопустими.

По границата с Румъния липсват трудностите, които са срещани по програмите по другите граници, където са различни инструментите за финансиране. Грантовите схеми, които са публикувани са за двете държави и от двете страни на границата, като това е възможно, защото страните са в сходна ситуация. Схемите се изпълняват съвместно и имат сравнително сходен бюджет (размер и срокове за договаряне), затова и е по-логично да се изпълняват съвместни проекти. За програмата с Румъния в България обаче няма съвместен технически секретариат.

България - Турция

По тази програма съществуват трудности във връзка с различните инструменти за финансиране. За България, средствата се предоставят по програма ФАР на ЕС. Помощта на ЕС за

Република Турция е определена по отделен регламент за пред-присъединителна финансова помощ, одобрен от Европейския Съвет през месец декември 2001.

Тук също се срещат трудности при преминаване на границата, липса на инфраструктура и необходимостта от визи.

Има затруднения и в съставянето на съвместни структури между двете държави, защото няма предходно сътрудничество (преди ТГС). Българските организации също срещат затруднения при намирането на достатъчно допустими партньори в Турция в граничните райони. В това отношение обаче регионалните администрации подкрепят бенефициентите от пограничните райони да установят контакт помежду си, като организират срещи между общини и НПО.

България – Сърбия

СПД е в основата на Програмата за Добросъседство между Република България и Сърбия и Черна гора. Като такава, този СПД полага основа за договаряне на средства от програма ФАР и CARDS. Финансовите меморандуми за 2004, 2005 и 2006 между България и ЕК описват съответствието на отделните проекти с приоритетите на СПД.

Тъй като няма изградена проектна култура и механизми за съвместна работа от двете страни на границата програмата играе ролята на основоположник на придобиване на такъв опит и култура. По сключените договори за 4-те разглеждани грантови схеми има и от трите видове грантови договори. Например по грантова схема „Хора за хора“ 2004 година са сключени следните договори – обикновени - 5, интегрирани – 4 и допълващи се – 7.

Следва да се има предвид, че има разлика в отпуснатата безвъзмездна помощ за двете държави, което се отразява и на размера на грантовете, с които партньорите изпълняват своите договори, което затруднява изпълнението на проектите. Допълнително, като проблем следва да се отчете различният краен срок за договаряне на проектите за двете програми. Разликата в сроковете е довела до следните проблеми:

- затруднения при съвместната работа, а именно извършването на съвместна оценка, изготвянето на съвместен доклад от дейността на Комисията по оценка (КПО) поради различния срок за договориране в двете страни;
- забавяне на стартирането на дейностите на проекти от българска страна (от интегриран тип) – налагат се промени в графика за извършване на дейностите, както и промени в самите дейности за компенсирани на по-късното сключване на договор със сръбския партньор;
- късно получаване на информация за отпадането на сръбския партньор (при допълващи проекти), което налага изменение на дейностите по проекта, води до демотивация на партньора и като цяло минимизира постигането на трансграничен ефект.

България – Македония

СПД по Програмата за Добросъседство между Република България и Македония полага основа за договаряне на средства от програма ФАР и CARDS. Финансовите меморандуми за 2004, 2005 и 2006 между България и ЕК описват съответствието на отделните проекти с приоритетите на СПД.

Тъй като няма изградена проектна култура и механизми за съвместна работа от двете страни на границата, програмата играе ролята на основоположник при придобиване на такъв опит и култура. По сключените договори за разглежданите грантови схеми (4) има и от трите вида грантови договори - самостоятелни, интегрирани, допълващи се.

Анализът, направен по отношение на Сърбия, отнасящ се до трудностите при договаряне на проектите важи и за Програмата България - Македония, а именно: разликата в отпускната безвъзмездна помощ за двете държави, което се отразява и на размера на грантовете, с които партньорите изпълняват своите договори затруднява изпълнението на проектите. Допълнително като проблем следва да се отчете различният краен срок за договаряне на проектите за двете програми.

Много от бенефициентите са използвали консултантска помощ при подготовка на проектите, тъй като не са били съвсем наясно със спецификите на програмата, как да попълнят формулярите за кандидатстване; не са владеели добре английски език. Експертната консултантска помощ не е способствала за развитие на местния капацитет, тъй като изработването на проектите не е ставало съвместно с бенефициентите, а в повечето случаи консултантите са разработвали идеите и проектите самостоятелно, без да работят в екип с бенефициентите (в този смисъл са резултати от фокус групите).

Оценителен критерий 7.2. Наличие на структури и механизми, чиято дейност подпомага постигането на трансграничен ефект

Структурата на управление на всички програми ФАР ТГС е идентична. На програмно ниво са изградени съвместни структури. ИА отговаря за всички основни задачи, като има структура и разделение на отговорностите, като това е структурата за управление на всички видове проекти по програмите ТГС, без да има конкретна специфика за грантовите схеми. ИА изпълнява функциите си и чрез подкрепата на услуги за техническа помощ.

За програмите с Гърция, Македония и Сърбия има изградени **технически секретариати** на местно ниво, които имат различна степен на включване, като по принцип трябва да осигурят информация, техническа и оперативна подкрепа на бенефициентите.

По информация от доклади от оценки за Програмата България – Гърция има 4 технически секретариата, натоварени основно с информационни функции, като се отчита липсата на опит от ИА да делегира повече функции. Секретариатите не участват в мониторинга на проекти.

За програмата със Сърбия секретариатите участват в техническото управление и мониторинг на местно ниво. Секретариатите са съвместни, с участието и на двете страни. Секретариатите извършват мониторинг на първо ниво, а ИА трябва да верифицира информацията.

Идентично на Програмата ФАР ТГС със Сърбия, по Програмата с Македония също има технически секретариат, който е в граничния регион и отговаря за целия процес по кандидатстване, оценка и договаряне, изпълнение и мониторинг. Същият отговаря за организирането и провеждането на информационни дни, участва в оценката на проекти, организират договарянето, поддържа регулярна комуникация с бенефициентите.

В доклад на Сметната палата за резултатите от извършен одит на проект BG 2004/016-786.01.02 "Съвместен фонд за малки проекти България – Македония" се констатира следното по отношение на СТС:

След спирането на оперативните разходи по програма ФАР през октомври 2007 г. се прекратява изплащането на заплати, консумативи и командировки на Съвместните технически секретариати по програмите за трансгранично сътрудничество. Това намалява ефективността на тези структури и създава риск за изпълнение на задълженията им по мониторинг. Независимо от това, спирането на оперативните разходи не е идентифицирано като риск в ИА ФАР и не е извършен анализ на причините, довели до тази мярка.

Същият доклад заключава, че липсата на разработени правила, които да уреждат детайлно дейността на структурата на СТС, разпределението на задачите между ръководителя му и отделните членове, взаимодействието на членовете му с представители на ИА Програма ФАР

крие риск от неправилно разпределение на задълженията между ИА Програма ФАР и СТС – Перник, при извършване на мониторинг по проекта и води до неефективност на контрола.

По отношение на Програмата ТГС България – Румъния, структурата на управление е централизирана, без да се делегират отговорности на местни структури. В този смисъл ИА няма достатъчно ресурс, за да наблюдава изпълнението на многобройните грантове – валидна препоръка би била децентрализиране на наблюдението извън ИА (в района на ТГС).

Подобно е управлението и на Програмата ФАР ТГС България – Турция. Всички основни задачи се изпълняват от ИА ФАР, които изпълняват задълженията си, подпомагани от техническа помощ. Липсва СТС.

След 2007 г. при разширената децентрализирана система за управление (EDIS) всички дейности и процеси са описани в наръчници. Подобни наръчници и за бенефициентите по грантовите схеми са подготвени от изпълнителите на техническата помощ.

При интервютата експертите споделят, че вероятно би било добро решение да се делегират задължения на местна структура, като по този начин се разтовари дейността на ИА и се изгради местен капацитет.

Различно е и сътрудничеството по различните граници и неговата история.

По границата с Гърция няма традиции в сътрудничеството на местно ниво, няма структури, много голяма е разликата и в икономическото развитие от двете страни на границата. Ниската степен на трансгранично сътрудничество и интеграция е идентифицирана в СПД сред заплахите към региона, както и преобладаващата концентрация на икономическа дейност в големите градски центрове и маргинализация на определени части от територията; депопулацията на селските райони и планинските райони чрез емиграция на населението към големите градски центрове, включително нелегална имиграция на част от населението на българските райони към Гърция.

По границата с Румъния има създадени редица структури с цел трансгранично сътрудничество, които включват асоциация за трансгранично сътрудничество Видин – Калафат (в основата на съответния Еврорегион). С дългогодишна история на сътрудничество са и търговските камари в Русе и Гюргево, което също води до създаване на Еврорегион.

Други примери са:

Съвместен екологичен комитет (Русе – Гюргево) с цел решаване на общи проблеми

Сътрудничество между университетите в Русе и Гюргево (и годишен обмен на студенти)

Съвместен здравен комитет между градовете Свищов и Александрия с цел справянето с общи проблеми (например борба с комарите)

По границата с Румъния има създадени и четири Еврорегиони, които са в различна степен на развитие в началото на програмата, но някои от тях се включват активно и имат множество проекти (Данубиус например): Дунав 21 (Видин, Монтана, Враца и Калафат), „Долен Дунав“ – между Силистра и Добрич и Констанца и Калъраш; „Южен Дунав“ – Община Свищов и Зимнич в Румъния.

По границата с Турция няма изградени местни структури, но между двете страни са сключени многобройни споразумения за сътрудничество, като водещи са регионалните (областните) администрации – например през 1998 г. между областните управители на Хасково и Одрин е подписано на областно ниво споразумение за приятелство, добросъседство и сътрудничество; сътрудничеството между областите Бургас и Лозенград (Къркларели) също има известна история.

Понастоящем няма споразумения за създаването на съвместни структури за трансгранично сътрудничество.

Сътрудничество по границата с Македония: По границата между двете държави връзките и дейностите на неправителствените организации се разширяват постепенно, въпреки че първоначално основно функционират в областта на опазването на околната среда, закрилата на децата и жените, защитата на дивите животни (от македонска страна) и в сферата на туризма, бизнес услугите, регионалното развитие в българската част на граничния регион. Създадени са 3 Еврорегиона от гледна точка на активизиране на дейностите за създаване на благоприятни условия за развитие на транс-граничните отношения в областта: “Беласица”, “София-Ниш-Скопие” и “Морава-Пчина-Струма”.

Между двете държави има натрупан опит в изпълнението на съвместни програми, добри двустранни отношения и споразумения за сътрудничество.

Идентифицираните заплахи са свързани с неустойчиви политически инициативи на централно и регионално ниво от двете страни на границата, значителната разлика в датите за присъединяване към ЕС и различна степен на приемане на *законодателството на общността*, което би могло да доведе до несъответствия и проблеми от гледна точка на съгласуваност и чести смени на администрацията, породени от политически причини.

Сътрудничество по границата със Сърбия: Между двете държави няма традиции на съвместно сътрудничество в пограничните райони и няма създадени съвместни структури преди началото на програмата.

Оценителен критерий 7.3. Участие на партньорите на ниво проект в процеса на изпълнение на проектите по схемите за безвъзмездна финансова помощ

- степен, до която партньорите изпълняват разпределените (планираните) за тях роли
- степен на осигуряване на планирания собствен/партньорски принос

За отговорите на тези въпроси се имат предвид най-вече резултатите от анкетите. Като цяло бенефициентите грантополучатели считат, че дейностите са изпълнени от тях и партньорите им съгласно заложеното по проекта. 68% от анкетираните респонденти споделят, че собственият им принос съответства на заложеното в предложението, като средна оценка от разпределението на отговорите по всички категории е 6.5 при максимална оценка 7

Таблица 16 Собствен принос на грантополучателите по проектите им

Доколко собственият Ви принос съответства на планирания по проекта?	Разпределение на отговорите	
	Брой	Процент
База: Всички	77	77
(7) Напълно съответства	52	68%
(6)	18	23%
(5)	5	6%
(4)	1	1%
(3)	0	0%
(2)	0	0%
(1) Напълно НЕ съответства	1	1%
Без отговор	0	0%
Средна стойност	6,5	6,5

Източник: Анкета с грантополучатели

Подобно е разпределението на отговорите и на въпрос доколко приносът на партньорите

съответства на планирания, като средната оценка е 6,1, но отговорите са разпръснати почти по цялата скала, като преобладават високата степен на оценка – 79% от отговорите са между 6 и 7.

Таблица 17 Принос на партньорите по проектите

Доколко приносът на партньора съответства на планирания по проекта?	Разпределение на отговорите	
	Брой	Процент
База: Всички	77	77
(7) Напълно съответства	44	57%
(6)	17	22%
(5)	9	12%
(4)	0	0%
(3)	5	6%
(2)	1	1%
(1) Напълно НЕ съответства	1	1%
Без отговор	0	0%
Средна стойност	6,1	6,1

Източник: Анкета с грантополучатели

С други думи, преобладаващата част от бенефициентите намират постигнатото съответствие за добро, но във връзка с участието на партньорите следва да се отчитат затрудненията, породени от различния срок за договаряне на проектите, поради различие в програмите от двете страни на границата (с изключение на границата с Румъния).

Изводи:

В резултат от програмите ФАР ТГС е повишен административният капацитет: разработени са процедури и организационни структури, които съответстват на стратегическите цели на трансграничното сътрудничество. Ефектът е постигнат в различна степен по отделните програми. Там, където е приложим един финансов инструмент, се отчита по-голяма степен на съвместно изпълнение на дейности.

Забелязват се трудности, особено във връзка с грантовите схеми, прилагани в рамките на една програма посредством различни инструменти за финансиране. Това се отразява негативно, най-вече чрез различията в периодите за програмиране, размера на грантовете, с които партньорите изпълняват своите договори, което пък от своя страна затруднява изпълнението на проектите. Допълнително като проблем се отчита различният краен срок за договаряне на проектите, което пречи на координирането на съвместната работа.

Много от грантополучателите са използвали консултантска помощ при разработване на проектите, тъй като не са имали разбиране и опит със спецификите на съответната програма, включително умения да попълнят формулярите за кандидатстване или да изготвят бюджет, както и не са владеели добре английски език. Опитът с консултантите се оценява по-скоро като положителен, но в някои случаи консултантите са привнасяли свои проектни идеи - външни за самите бенефициенти, което се е отразило впоследствие на съвместното изпълнение. В допълнение, експертната консултантска помощ не е способствала за развитие на местния капацитет, тъй като изработването на проектите не е ставало съвместно с бенефициентите, а в повечето случаи консултантите са разработвали идеите и проектите самостоятелно, без да работят в екип с бенефициентите.

Често използването на консултантска помощ не е почивало на ясни критерии за техния избор, което е създавало понякога затруднения с гарантиране на качеството на предоставяната експертиза. Препоръката за следващия период е практиката да се работи с консултант да се

обвърже с ясни критерии за избор и осигуряване качеството на крайния продукт, както и консултантските екипи да работят въз основа на ясно зададени параметри и в тясно взаимодействие с потенциалните бенефициенти с цел осигуряване на изграждане на капацитет и адекватно отразяване на нуждите и спецификите на целевите райони и групи.

Като цяло, бенефициентите грантополучатели считат, че дейностите са изпълнени от тях и партньорите им, съгласно заложеното по проекта. Партньорите им също са изпълнили дейностите съгласно първоначално предвиденото, но има и затруднения, породени от различния срок за договаряне на проектите (с изключение на границата с Румъния). Следва да се отбележи, че наличието на партньорски споразумения влияе положително на процеса по съвместно управление и изпълнение на дейностите. Участието на експерти и от двете страни на границата и търсенето на допълняемост на екипите подобрява възможностите за реализиране на трансграничен ефект.

С най-положително значение са създадените традиции за сътрудничество. Там, където има предходни структури, изградени с цел трансгранично сътрудничество (Румъния, Македония), същите са в основата на създадените еврорегиони. Същевременно, там където няма изградена проектна култура и механизми за съвместна работа от двете страни на границата, програмата играе ролята на основоположник на придобиване на такъв опит и култура.

Структурата на управление на всички ТГС програми е идентична – ИА отговаря за всички основни задачи, като има структура и разделение на функциите и отговорностите, система за мониторинг и управление на всички видове проекти по програмите ТГС, без да има конкретна специфика за грантовите схеми. ИА изпълнява функциите си и чрез подкрепата на услуги за техническа помощ.

За някои от програмите са делегирани функции на местно (регионално ниво) за оперативно и техническо управление на грантови схеми (Сърбия и Македония; до известна степен и Гърция), а за другите програми тези функции са останали изцяло в ИА. Липсата на разработени правила, които да уреждат детайлно дейността на СТС и взаимодействието им с ИА Програма ФАР, води до неправилно разпределение на задълженията между ИА Програма ФАР и СТС. По програмата с Гърция например има 4 технически секретариата, които обаче са натоварени основно с информационни функции. Това следва да се отчете като липса на опит от страна на ИА да делегира повече функции и контролира изпълнението им. Препоръката е за в бъдеще да се делегират повече отговорности на местни структури, като по този начин се разтовари дейността на ИА на централно ниво и се изгради местен капацитет.

След 2007 г. при действието на разширената децентрализирана система за управление (EDIS) всички дейности и процеси са описани в наръчници. Подобни наръчници за бенефициентите по грантовите схеми са подготвени от изпълнителите на техническата помощ. Това е направило процесите по-ясни и контролируеми и е улеснило изпълнението на програмата.

Препоръки:

- Да се делегират отговорности на местни структури, като по този начин се разтовари дейността на ИА на централно ниво и се изгради местен капацитет.
- Всички дейности и процеси да се опишат в процедурни наръчници.
- Да се разработят правила, които да уреждат детайлно дейността на СТС и подобни структури

Подраздел 2.3. Ефективност и ефикасност (на ниво програми)

Ниво на анализ

Настоящият раздел предоставя обобщена оценка на ефикасността и ефективността на изпълнението на ниво програми за ТГС, която се базира на оценка на ефикасността и ефективността на интервенциите на ниво типове проекти.

Оценителен въпрос 8. Налице ли са подходящи административни процедури (в т.ч. закони и подзаконови нормативни актове), които да осигурят ефикасното и ефективното постигане на целите по отношение на отделните типове проекти?

Въпросът в контекста на оценителния доклад:

Отговорът на въпрос 8 предостави изводи, които послужиха за анализа на правната и институционална рамка и за наличието на необходимите предпоставки за ефективно и ефикасно изпълнение на програмите ТГС и е сравнително обособен.

Ниво на анализ:

Оценката на институционалната рамка и процедурите по финансиране се извърши на програмно ниво. В зависимост от системата на управление на програмно ниво, анализът отграничава три етапа (децентрализирана система, разширена децентрализирана система и национално финансиране), по време на които се проявяват различни трудности и проблеми. Те са изложени по-долу в последователност на прилагане на системите за управление и финансиране на програмите. Пречки и затруднения от правно-административен характер бяха анализирани първоначално на ниво проект посредством преглед на казуси и след това оценени за всяка група проекти поотделно.

Методика:

При анализа на оценителен въпрос 8 бяха използвани предимно качествени методи, сред които преглед на документи; контент и контекстен анализ, правен анализ, сравнителен анализ, проучване на конкретни случаи (казуси за всяка група проекти); оценката се базира и на анализ на мненията, получени по време на дълбочинните интервюта и анкетите и фокус групите с бенефициенти на програмите.

Оценката се извърши въз основа на три критерия. Първият изследва доколко правно-административната рамка е адекватна за ефективното изпълнение на целите. Останалите два критерия разглеждат видовете пречки и ограничения от правно-административен характер – в това число във връзка с промените в нормативната база - и съответно отражението, което те пораждаат върху изпълнението на отделните групи проекти и програмата като цяло.

Оценителен критерий 8.1 Правно-административна рамка

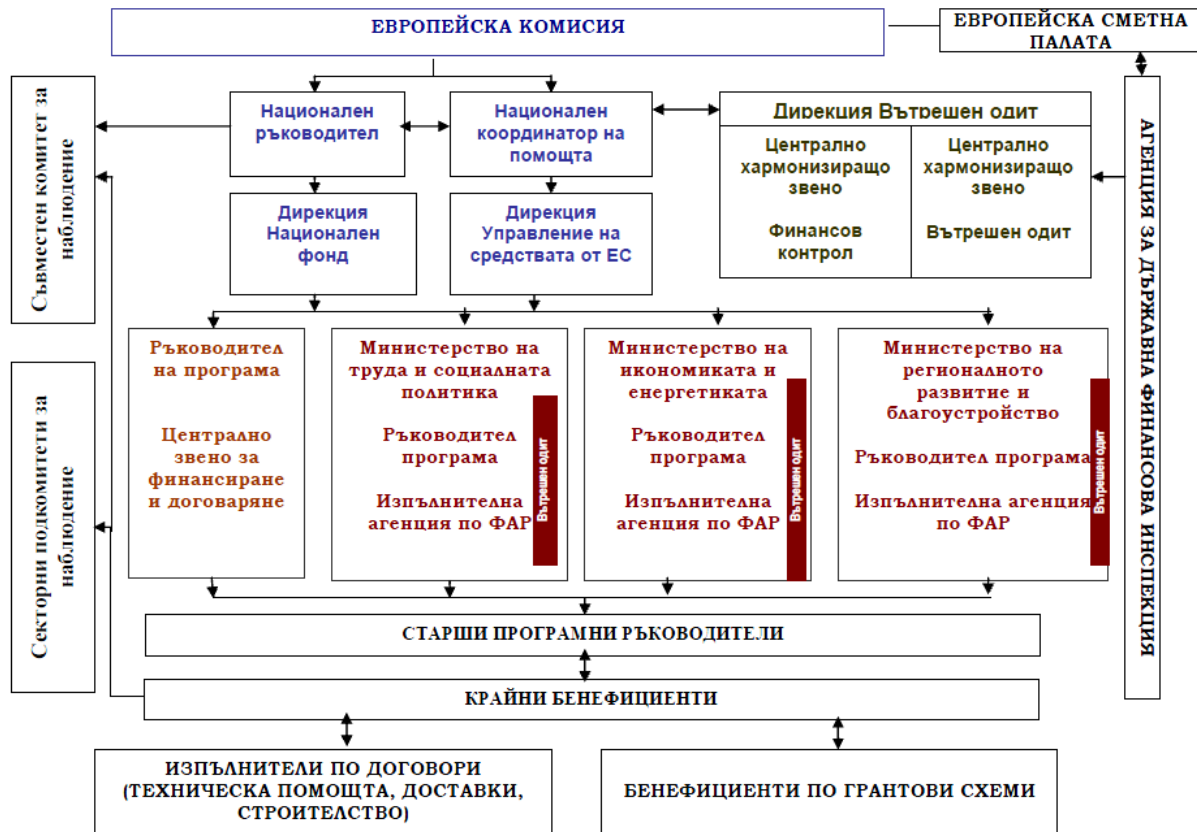
През оценявания период **нормативната рамка** за изпълнение на програма ФАР ТГС е детайлно развита и включва множество документи с нормативен и методически характер (регламенти, насоки, методики, ръководства и др.), национално законодателство и споразумения с ЕК.

До 29.06.2007 г. програма ФАР се управлява в България на децентрализирана основа (DIS), изискваща предварително одобрение от Делегацията на Европейската комисия (ЕК). Този предварителен контрол е премахнат след присъединяването на страната към Европейския съюз през 2007 г.

С Решение на Европейската комисия от 29.06.2007 г. програма ФАР в България се управлява в условията на **Разширена система за децентрализирано управление (EDIS)**, с което акредитираните Изпълнителни агенции по програма ФАР/ Преходен финансов инструмент (ПФИ) (включително ЦЗФД) поемат отговорността за осъществяване на дейностите по

предварително одобрение на техническите спецификации и документации за провеждане на процедури за обществени поръчки, провеждането на търгове и сключването на договори по помощта, финансирана от Общността.

Процедурните правила, регламентиращи основните принципи, органите, отговорни за подготовката, изпълнението и наблюдението на програма ФАР в Република България са приети през 2003 г. и са представени в схемата по-долу.



Националният координатор на помощта (НКП) е министърът на финансите, който отговаря за цялостната координация на средствата от предприсъединителните фондове на национално ниво и обезпечава политическата координация между ЕК и българските бенефициенти. Националният координатор на помощта действа като единствен представител на Република България пред ЕК, с оглед на цялостното планиране, програмиране и управление на финансовата помощ, предоставяна от ЕС; координира съвместния механизъм за наблюдение и изпълнение на програмите; в началото на всеки програмен цикъл, съгласува приоритетите за подпомагане по Програма ФАР и процентното разпределение на средствата между отделните сектори по Национална програма ФАР със Съветът по европейска интеграция (СЕИ). **Националният ръководител (НР)** е заместник-министърът на финансите, в чийто ресор е Националният фонд, който отговаря за цялостното финансово управление на помощта от ЕС, както и за разработване и изпълнение на правилата, регулиращи отношенията на Националния фонд с ЕК и с българските бенефициенти. **Секторният координатор** осъществява координацията между бенефициентите в процеса на програмиране по ФАР в съответния приоритетен сектор. **Изпълнителните агенции по ФАР** отговарят за изпълнението на програмите и проектите, както е посочено в съответния Финансов меморандум. Ресорното министерство или друг централен орган на държавната администрация, където се организира

техническото изпълнение, отговаря заедно с ИА за цялостното изпълнение на програмата/проекта в рамките на своите компетенции.

На програмно ниво, **Съвместният комитет за сътрудничество** е стратегическият орган на всяка програма за трансгранично сътрудничество. С членове и от двете страни, на национално, регионално и местно ниво, СКС осигурява съвместно управление на програмата и по този начин осигурява политически и финансов преглед на дейностите на програмите за трансгранично сътрудничество. **Съвместен направляващ комитет** е оперативният орган на програмите. Главната му роля е да подготвя проектните фишове и да наблюдава изпълнението на програмата. **Съвместните технически секретариати** изпълняват технически функции като подготовка на техническата част от документацията за изготвянето на покани за представяне на предложения, подготовката на проект на ръководство за кандидатите, формуляр за кандидатстване, досие на търга и документация за съответната грантова помощ, докладване на ИА за напредъка по грантовите договори, оперативен мониторинг на грантовите договори и др. Оперативните разходи на Съвместните технически секретариати се съ-финансират по бюджета за техническа помощ на програмата.

СТС функционират в различна степен по отделните програми. При Програмите с Турция и Румъния всички основни задачи се изпълняват от ИА ФАР, които изпълняват задълженията си, подпомагани от техническа помощ, като органи, изпълняващи функции, подобни на тези на СТС, въобще не се създават. На последиците от това решение повече внимание ще бъде обърнато в контекста на анализа и отговора на Оценителен въпрос 9.

Оценителен критерий 8.2. Правно-административни пречки и ограничения, произтичащи от правната рамка (законовите и подзаконовите нормативни актове в областта на Програма ФАР)

По-долу в обобщен вид представяме видовете пречки и ограничения от прегледа на отделните групи проекти. Разделили сме ги на следните групи – общи пречки и ограничения и такива, специфично породени от преминаването към EDIS, както и проблеми, които водят до отнемане на акредитацията на ИА.

Основните пречки от правно-административен характер включват:

- Забавяне на търговете и договаряне в последния момент поради: ниско качество или закъснения в изготвянето на техническите спецификации, като резултат от нисък капацитет на бенефициентите или неадекватно ниво на експертиза на външните консултанти, забавяния при одобренията на тръжните досиета от страна на Делегацията на Европейската комисия;
- Закъснения в изготвянето на тръжната документация поради недостатъчен капацитет на ИА или закъснели резултати от предходни проекти; удължен процес на оценка и ниско качество на оценителните доклади, забавяния при одобренията на оценителните доклади от страна на Делегацията на Европейската комисия;
- Недостатъчен срок за изпълнение на проектите поради сключване на договорите в последния момент и намаляване на срока за изпълнение съобразно оставащия срок за разплащане
- Недостатъци в проектирането (ниско качество при инфраструктурните проекти);
- Текучество и промени сред експертите и ръководителите при бенефициентите или слаба координация между централна и регионални администрации;
- Специфична национална нормативна уредба, особено възможностите за обжалване по Закона за обществените поръчки (ЗОП), което спира сключването на договори; ЗОП не позволява и промяна на договорите;

- Недостатъчен финансов ресурс на изпълнителите на инфраструктурни проекти, поради изключително ниските цени на договаряне – това е специфичен проблем, свързан с прилагането на ЗОП;
- Несъвместимост (в известна степен) на националното законодателство (ЗУТ, ЗОП) и правилата по ФИДИК, което забавя подготовката на договорите;
- При договорите за доставки промяна на оферирания стоки, като при някои договори Възложителят не е уведомяван;
- Недостатъчен капацитет на част от бенефициентите в процеса на изпълнение и докладване;
- Недостатъчно сътрудничество между институциите, които не са част от проекта, които издават нужни за изпълнението документи, разрешителни, сертификати;
- Забавяния в отчуждаването на терени, необходими за стартиране на процедури, свързани със строителство, бавни административни процедури (неспазване на сроковете от местната администрация).

Предприемани са корективни мерки, но това не е довело до значителни подобрения във функционирането на системите за управление и контрол, за преодоляване на основните затруднения.

Затруднения при изпълнението на програма ФАР във връзка с или породени от въвеждането и функционирането на разширената децентрализирана система

Изпълнителната агенция получава акредитация за прилагане на разширената децентрализирана система за управление за програмите за 2005 г. Като част от тази система са разработени съответните наръчници, които формулират процедурите, които трябва да се следват през всички фази на проектния цикъл – наръчник за изпълнение на програмата и наръчник за работа по програмата. Започва прилагане на националното законодателство за възлагане, което включва по-кратки периоди за договаряне, опростени процедури за подвъзлагане, и не на последно място – отпадане на предварителния контрол от ЕК. Осъществява се добро оперативное ниво на сътрудничество между институциите в процеса, което се дължи и на постигнатия административен капацитет.

Въпреки положителните промени, системата има слабости и не функционира гладко, като постоянно има забавяния в договарянето на проекти и изпълнението, което се отразява върху тяхната ефективност и ефикасност.

По-основните пречки са:

- Слабости в механизмите за контрол за финансово и техническо изпълнение от страна на НКП и НР, което се свързва и с недостатъчния опит на националните институции административно да управляват и въвеждат нужните промени;
- Слабости в системата за мониторинг на ниво договор и проект, включително липса на ясни насоки за приемане на постигнатите резултати и продукти по проектите (приемане на работата);
- Увеличение на броя на случаите със съмнения за нередности;
- Национално законодателство (ЗОП), което не отчита спецификата на ФАР – срокове за договаряне, анекси, несъвместимост между ФИДИК и ЗУТ;
- Закъснения в договарянето (договаряне в последния момент (last minute contracting));
- Неизпълнение на целите на финансовите споразумения, като резултат от пропуските в договарянето за голям брой проекти.

Тези проблеми водят до временно спиране на плащанията. Следват предприети мерки от правителството за засилване на контролните механизми и административния капацитет.

Отнемането на акредитацията на ИА по програма ФАР в МРРБ и ЦЗФД в МФ през 2008 г. по разширената децентрализирана система за изпълнение (EDIS) създава сериозни затруднения по отношение на меморандумите по програма ФАР ТГС 2006 г. На практика с отнета акредитация двете агенции могат да продължат договарянето на проектите и провеждане на тръжни процедури, но за сметка на национално финансиране на проектите.

Отнемането на акредитацията се дължи на слабости в управлението и контрола на финансовите средства от ЕК по програма ФАР, липса на административен и институционален капацитет в административните звена. Други причини са: непоследователно и различно интерпретиране на разпоредбите на ЗОП; неадекватно структуриране на оценителните комисиии; липса на независим експерт в оценителните комисиии; въвеждане на ограничителни изисквания в техническите спецификации; непълноценно функциониране при предварителния контрол при осъществяване на обществени поръчки, занижен или липса на контрол от страна на изпълнителната агенция върху изпълнението на проектите; неясен контрол от изпълнителните агенции върху действията и тръжните процедури, осъществявани от грантополучателите, НПО и общини; липса на надзор на строителните обекти; недостатъчно проследяване по подозрения за конфликт на интереси и нередности; недобро архивиране на документацията; недостатъчен административен капацитет, съпроводен с високо текучество и загуба на институционална памет и приемственост.

Междувременно за контракуваните проекти от Меморандумите за ФАР 2006 г. се приема Постановление №76 от 31 март 2009 година, с което се осигурява финансиране за завършването на конкретни проекти.

Оценителен критерий 8.3. Отражение на пречките от правно-административен характер и промените в съществуващата нормативна база (преминаване изцяло към процедури в националното законодателство) върху изпълнението на отделните типове проекти и програмата като цяло

- Инфраструктурни проекти

Инфраструктурните проекти имат проблеми, свързани с недобрата предпроектна подготовка и проектиране и забавено строителство на обектите от другата страна на границата.

Проблемите с проектирането са решавани до голяма степен, но критични са отчуждаването на терени, осигуряване качеството на изпълнение и управлението на проектите.

Предпроектните проучвания и проектирането са извършвани при спазване на местното законодателство (ЗУТ) и в повечето случаи дълго време преди финансирането на проектите. По програма ФАР възлагането става по правилата на европейското законодателство (PRAG), като се използват международно признати типови договорни образци ФИДИК (FIDIC) за инженерни работи. Този тип договори предполага строго фиксирани условия, където всякакви промени от непредвидени условия, грешки в проектирането и пропуски или искания за промени се считат за допълнителна работа и се изисква допълнително заплащане.

В резултат на изпълнение на проектирането по националната рамка и изпълнение по ФИДИК се е наложило да се добавят и нови, допълнителни и детайлизирани правила или споразумения, което е довело до значителни закъснения и големи допълнителни разходи по проектите в областта на строителството.

Договорите на ФИДИК са изрично нормативно предвидени от българския законодател с изменението и допълнението на текста на § 24 от ЗР ЗУТ – ДВ, бр. 65 от 2004 година. Текстът е изменен отново през 2007 година във връзка с приемането на Република България за пълноправен член на Европейския съюз, с което се променят и фондовете, от които получава

финансиране страната.

Различията между ЗУТ и неговата система от подзаконови актове и договорните условия на ФИДИК, които нямат статут на нормативен акт, се състоят в по-високата степен на универсалност на стандартните условия на ФИДИК и по-голяма степен на конкретност на нормите на българското законодателство. Философията е различна. Вместо да уреждат подробно процедурата и нейното документиране, договорните условия на ФИДИК уреждат отношенията между строителя и възложителя. Макар и да предлагат процедури за действие при дадени хипотези от строителния процес, те не дават точната форма на актовете, които трябва да се съставят по време на строителството, както това прави ЗУТ. Правилата на ФИДИК предвиждат някои съществени различия от възприетите и утвърдени отношения между участниците в строителния процес в Република България. Това се явява съществен практически проблем, с оглед на обстоятелството, че договорните отношения между участниците в строителния процес са в голяма степен зависими и се определят съобразно административно-правното развитие на всеки конкретен проект.

Анализът на трудностите и пречките изведе следните по-съществени проблеми по отношение на хоризонталната и вертикална координация и комуникация в процеса на изпълнение на програмите ТГС:

- Некачествени и остарели проекти;
- Грешки в проекто-сметните документации;
- Заложени нереалистично кратки срокове за изпълнение;
- Проблеми с отчуждаването на терени за строителство – тромави съгласувателни и отчуждителни процедури;
- Проблеми със стари или недобре направени геоложки проучвания;
- Тромави съгласувателни процедури с Института за паметниците на културата – изненади по отношение на откриване на археологически разкопки;
- Промени в ръководството на програмата.

- **Доставки и техническа помощ**

При доставките и при договорите за техническа помощ при договарянето на голяма част от проектите е налице т. нар. договаряне в последния момент (“last minute contracting”), което се дължи в голяма степен на предварителния контрол, който Делегацията на ЕК в България осъществява върху договарянето на проектите и сключването на договорите до края на 2006 г., съответно забавянето в одобренията на съответния етап на договаряне. Това поставя под риск изпълнението на проектите, тъй като обикновено крайният срок за разплащане (disbursement period) е 1 година след крайният срок за договаряне (contracting period) – т.е. проектите трябва да бъдат завършени за 1 година и финалните плащания по тях трябва да се извършат в рамките на същия период. Това води до промени в проектните фишове, свързани с удължаване на периода за разплащане. Друг негативен ефект от договарянето в последния момент е, че се намаляват възможностите за реализирането на всички компоненти от проектните фишове. Това най-често се наблюдава, когато има тясна връзка и обвързаност на изпълнението между компонентите в един проектен фиш, единият от които остава неизпълнен (например разработване на техническите спецификации за договор за доставка). В този случай подписването на договор за услуга в последния момент поставя под риск изпълнението и на двата компонента (на доставките в нашия пример, тъй като физически няма как да се разработи техническата спецификация, да се обяви търг, проведе тръжна процедура и подпише договор).

- **Грантови схеми**

Регистриран е много висок интерес от страна на потенциалните бенефициенти към публикуването по правилата на PRAG грантови схеми. Това потвърждава ефективното изпълнение на процедурите по обявяване и популяризиране на поканите за проектни предложения. Изводът се потвърждава и от резултатите от анкетата с грантополучателите:

Таблица 18 Въпрос 10 от анкетното проучване – Характеристики на програмата ФАР ТГС

Въпрос: В каква степен се отнасят за съответната програма за ТГС следните качества. Моля, оценете по 7-бална скала, при което "1" ще означава най-ниска, а "7" – най-висока оценка за съответното качество на Програмата									
Отговор/Процент	Оценка								Средна оценка
	(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	неприложимо	
Добро популяризиране на програмата	39%	35%	12%	14%	0%	0%	0%	0%	6,0
Достъпност на програмата за всички допустими кандидати	38%	31%	17%	8%	4%	3%	0%	0%	5,8
Прозрачност на процедурите за оценка на проектните предложения	26%	25%	17%	12%	10%	6%	4%	0%	5,1
Достатъчно финансиране за одобрените проектни дейности	22%	31%	30%	9%	4%	3%	1%	0%	5,5

Източник: Анкета с грантополучатели

Адресираните с анкетата грантополучатели оценяват високо популяризирането на програмите (средна оценка 6), като най-много са дали (39%) най-високата оценка. На следващо място е оценена достъпността на програмата (средна оценка 5,8) като отново най-много отговори са концентрирани при най-високата оценка. Малко по-ниска е оценката на респондентите (средна оценка 5.1) по отношение на прозрачността на процедурите за оценка на проектите, което се подкрепя и от изказаните мнения по време на проведените фокус групи.

Интервюираните експерти споделят за закъснения поради късно договаряне (last minute), закъснения с под-договарянето, което се отразява и върху скъсяване на сроковете за изпълнение. Закъсненията са породени от характера на процедурите и системата на управление (ДИС), която изисква одобрения от делегацията на ЕС на всеки етап. Сложният характер на процедурите е проблем най-вече за малките проекти (мерки Хора за хора и СФМП), защото независимо от размера на финансирането, процедурите за плащане са еднакви. По-долу следва пример от прегледа на казуси:

Преглед на казуси

По грантова схема BG2005/017-456.01/5/2008 е съществувал риск средствата да не бъдат договорени, тъй като Насоките за кандидатстване са одобрени в много късен момент. ЕК е одобрила удължаване на периода на договаряне до 29.02.2008, както и периода за разплащане, тъй като максималният заложен срок за изпълнение на проектите е 18 месеца.

Затруднения възникват и от липса на синхрон между финансиращите инструменти (с изключение на Румъния). *Този аспект бе разгледан подробно при Оценителен въпрос 7.* Преминаването от използване на PRAG към националното законодателство (ЗОП и ПМС 55/2007) също води до проблеми и забавяния при под-възлагането.

Изразените мнения на бенефициентите във връзка с промените на системата за управление, както и законодателството за възлагане от PRAG към националното, са разнопосочни.

Предимството при прилагане на ЗОП и ПМС 55/2007 е, че процедурите се изпълняват на български език, тъй като редица бенефициенти са били затруднени от използването на английски език.

Бенефициентите изразяват и затрудненията си, свързани с наличието на сериозни различия на правилата по PRAG и националното законодателство - затруднява ги само по себе си съобразяването с разнопосочни правила и изисквания. От друга страна, част от одиторите прилагат основно националното законодателство и не са запознати с различията и правилата на PRAG , като това причинява данъчно-административни проблеми на бенефициентите (споделени наблюдения във фокус групите). Сходни са и споделените мнения във връзка с отчетните документи по програма ФАР ТГС, които са на английски език, но при проверки от Сметна палата се изисква наличието им на български език. Подобни затруднения се споделят и във връзка с контролорите, когато документацията е двуезична – има съмнения за двойно финансиране. (ФГ в Ямбол, ТГС България – Турция)

Във връзка със СФМП и грантови схеми с по-малки по обем бюджети, за които се спазват същите процедури, което води до забавяния в обработване на плащанията – забавяния в одобрение на сключените договори за подвъзлагане води до забавяния в плащанията.

Източник: Интервюта с експерти от ИА ФАР

И имах неприятности с контролора – защо я имам на български и на английски – една и съща, което означавало, че Общината можела да манипулира, двойно финансиране или какво беше.

Източник: Фокус група в Ямбол

Като цяло, участниците в проведените фокус групи определят процедурите по проектите, финансирани по програма ФАР ТГС, като по - ефективни от гледна точка на изпълнение - процедури по PRAG, размер на авансово плащане, по-малко нива на контроли в сравнение с по-късно приложимите по изпълнение на оперативните програми по ЕТС. Бенефициентите, като цяло, не споделят, че процедурите са ги затруднили, особено в сравнение с променените вече процедури при прилагане на структурните инструменти, при които предварителния контрол от страна на УО и МЗ и малкия размер на авансовите плащания се явяват сериозно затруднение за бенефициентите.

ИА споделя за усложнения при преминаване от PRAG към националното законодателство (ЗОП), породени от характера на програмите за трансгранично сътрудничество – мнението е, че практически е невъзможно (и неефективно) да се прилагат националните изисквания спрямо други държави.

Извод

Общ извод е, че правно-организационната рамка на програмите ФАР ТГС позволява ефикасно и ефективно постигане на целите на отделните групи проекти. По отношение на грантовите схеми следва да се отбележи, че ИА не е имала достатъчен ресурс, за да обезпечи технически всички функции по изпълнението на многото договори. По-добра ефективност би се постигнала с повече децентрализиране на функции към регионални и местни структури. СТС по две от програмите не са формирани (Турция и Румъния), докато в други случаи делегирането на функции не е оценено като достатъчно (Гърция).

Най-много са проблемите от административно-правен характер при групата на инфраструктурните проекти - недобра предпроектна подготовка и проектиране, забавяния в отчуждаването на терени, недостатъчен капацитет и забавено строителство на съответните обекти и множество други.

Договарянето в последния момент е проблем при всички групи проекти.

Преминаването изцяло към процедури на националното законодателство в условията на EDIS има разнопосочен ефект. Започва прилагане на националното законодателство за възлагане, което включва по-кратки периоди за договаряне, опростени процедури за подвъзлагане, и не на последно място – отпадане на предварителния контрол от ЕК и езиковата бариера за бенефициентите. Въпреки положителните промени, системата има слабости и не функционира гладко, като зачестяват нередностите и забавянията в договарянето, изпълнението и плащанията на проектите, което се отразява върху тяхната ефективност и ефикасност. Несъвместимостта на националното законодателство (ЗУТ, ЗОП) и правилата по ФИДИК, допълнително забавя подготовката на договорите за строителство.

Отчетена беше несигурност от страна на бенефициентите, особено във връзка с тълкуването и прилагането на правилата на ЕК в сравнение с националните по време на различните етапи на ТГС. Като цяло, бенефициентите намират процедурите по проектите, финансирани по програма ФАР, като по-ефективни от гледна точка на изпълнение, особено във връзка с авансово плащане и нивата на контрол, които са по-малко в сравнение с тези по нормативната рамка за изпълнение на прилаганите към момента оперативни програми по ЕТС.

Оценителен въпрос 9. Възможно ли е същите резултати и въздействие да бъдат постигнати по-рентабилно

Въпросът в контекста на оценителния доклад:

Отговорът на въпрос 9 предостави изводи, които послужиха за допълване на анализа и оценката на ефикасността на изпълнение на програмите по ФАР ТГС (въпрос 8).

Ниво на анализ

Първоначалната оценка беше извършена на ниво проект посредством прегледа и анализа на случаи. На база на изводите на първоначалния анализ на казусите, бяха изведени заключения на ниво тип проект и препоръки на програмно ниво. По отношение анализа на грантовете стремежът на експертния екип беше да се оцени отношението на бенефициентите към програмата, като цяло, като оценката на ефективността и ефикасността се изследва в нейното динамично развитие.

Методика:

Оценката се извършва въз основа на преглед на документи и казуси по всички типове проекти.

Критериите за оценка са разнопосочни:

- Степен, до която проектните фишове са подкрепени с анализ на разходите и ползите или друг вид анализ за обезпечаване на тяхната ефективност
- Сравняване на планираните цели с реалните резултати и оценка дали те биха могли да бъдат постигнати по различен, по-ефикасен начин
- Честотата и график на обявленията на процедурите по схемите за безвъзмездна финансова помощ - % анкетирани (бенефициенти на грантове), които намират честотата и графикът на обявленията на процедурите за подходящи, съответно неподходящи; оценка за причините и ефектите върху ефикасността, в случай, че последните са намерени за неподходящи
- Подобряване, съответно влошаване на общата ефективност на програмата в течение на годините. Анализът е на динамичен срез на ефективността и ефикасността в зависимост от два основни критерия: промяна в системата за управление и финансиране и положително влияние на ученето (развиване на капацитет от страна на бенефициенти и ИА) и промени / адаптиране на процесите и процедурите към промените в средата, в която се изпълнява програмата.

- **Оценителен критерий 9.1. Проектните фишове са подкрепени с анализ на разходите и ползите или друг вид анализ за обезпечаване на тяхната ефективност**

За проектите за строителство в сектор транспорт и околна среда (строителство и рехабилитация на пътища, проектиране и строителство на пречиствателни съоръжения) са изготвени предпроектни проучвания, някои финансирани по програмата ФАР преди 2000 г., които включват проучвания за приложимост (feasibility studies), икономическа оценка, оценка за въздействието върху околната среда, включително анализи разходи-ползи, като части от проучванията за приложимост с финансови и социално-икономически анализи. Тези проучвания се финансират от предходни проекти по Програма ФАР и Национална програма ФАР или със собствени средства на някои от общините, на чиято територия се извършват дейностите (напр. Община Кърджали). Тази информация е описана в проектните фишове, в частта, описваща предприети вече мерки. Проектните фишове реферират към предпроектните проучвания и проучванията за приложимост. По време на интервютата се изказаха съмнения за качеството на някои от тези анализи.

В хода на оценката не бяха открити индикации, че са извършвани анализи разходи - ползи за разпределението на средствата по проектните фишове за другите три групи проекти. Специално за грантовите схеми, особено тези, които фокусират изключително върху „меки мерки“ и нямат инвестиционен компонент, не е подходящо да се използва такъв вид анализ поради различната специфика и размера на финансиране.

Оценителен критерий 9.2 Сравняване на планираните цели с реалните резултати и оценка дали те биха могли да бъдат постигнати по различен, по-ефикасен начин

Има се предвид:

- степен на съответствие на резултати и цели

- степен на финансово изпълнение

- степен, до която процедурите и практиките по прилагане са ефикасни (от гледна точка на разходите) - във връзка с отделните типови проекти индикации за съществуване на неефективни процедури или практики, които забавят процесите и увеличават разходите, наличие на излишни процедури, закъснения при договарянето, анексиране на договорите и др.

Докладите за мониторинг за всички групи проекти основно фокусират върху физическото изпълнение на проектите.

За групата на **инфраструктурните проекти** анализът на данни показва, че резултатите съответстват на поставените цели. По отношение на финансовото изпълнение са извършвани корекции на бюджетите, като е било необходимо допълнително финансиране в случаите на промени на договорите (адендуми) свързани с качеството на проектиране и предпроектни проучвания. Проблемите във връзка с изпълнението са породени от различията в правилата на ФИДИК, по които се изпълняват договорите, с тези на ЗУТ, по които е извършено проектирането. Съществен фактор са и дългите времеви периоди между проектиране и строителство, довели до затруднения с отчуждителните процедури, поскъпване на някои основни материали, необходими за строителство (*описаните тук проблеми са разгледани в оценителен въпрос 8*).

От интервю с АПИ, бенефициент по проектите за изграждане/рехабилитация на пътища и пътни съоръжения (тунели), следва следното: По отношение на качеството на проектите (проекти, които може да се определят като твърде амбициозни и трудно осъществими и други като твърде формални), интервюираните считат, че повечето от проектите, които са изпълнени по ФАР, са стари, проектирани с 5-6 години разлика от планираното строителство. Това води до:

- оскъпяване на изпълнението на СМР;
- необходимост от частично препроектиране;
- забавяне на сроковете за изпълнение.

Към повечето от договорите (около 60-70%) са изготвяни допълнителни споразумения, основно за до-финансиране, дължащи се на често на обективни причини, като увеличаване цената на горивата или труда.

В разгледаните по казусите проекти от тази група степента на финансово изпълнение е много висока (над 90%), с изключение на един от проектите, който се оценява като недобра практика: (проект по програма България – Гърция за изграждане на втори тръба на тунела при Дупница): 2002_000_624GR_02 Изграждане на втора тръба от тунела на 327-ми км към път E-79 (околовръстно шосе Дупница)

Преглед на казуси – Проект 2002_000_624GR_02 Изграждане на втора тръба от тунела на 327-ми км към път E-79 (околовръстно шосе Дупница)

Проектът може да се счете за лоша практика, поради многото грешки, допуснати в неговото проектиране и изпълнение. Но не бива да се отрича неговата стойност като полезен опит, който може да предотврати повтарянето на подобна ситуация в бъдеще. Пропуските включват грешки в проектирането и липсата на анализа и оценката на обективни пречки по време на строителните дейности. Това може да се използва като урок за други проектантите, заемащи се с подобни проекти, да обърнат достатъчно внимание на детайлите, да бъдат подготвени и да положат своя проект върху фактически данни. От страна на изпълнението грешките са в слабата организация на дейността и липсата на вътрешен контрол върху работния процес. Тези точки са много важни и често повтарящи се в България, затова е важно да бъдат отново споменати и да се наблегне върху тяхната важност, отново с цел предотвратяването им в бъдеще.

По отношение на **проектите за доставка и услуги**, степента на съответствие между поставените цели и постигнати резултати е много голяма (докладите описват дали резултатите са постигнати, в повечето случаи без да изброяват индикаторите по матриците), степента на финансово изпълнение достига до 100%.

Договорите за доставка обикновено са комбинирани с друг компонент - техническа помощ или строителство, като компонентите взаимно се допълват, за да бъде постигната цялостно целта на проектния фиш. Проекти за доставки са предвидени по ТГС програмите с Румъния, Гърция и Турция. Както бе описано по горе, най-голям брой договори за доставки има в сектор околна среда, като те са свързани основно с доставка на специализирано лабораторно оборудване и оборудване за наблюдение. Като цяло, договорите за доставка могат да бъдат определени като успешни по отношение на целите, които се постигат с тях- подобряване на средата за работа на дадените институции. На ниво провеждане на тръжна процедура критерият за избор обикновено е най-ниската цена на офертите, но размерът на средствата невинаги е достатъчен. Причината е, че подготовката на проектния фиш, която включва и анализ на цените на оборудването, което ще се доставя, често пъти предхожда с години реалното договаряне на средствата. Поради тази причина в някои случаи ценовите оферти са над програмирания бюджет. Това налага частта, която надвишава програмирания бюджет, да се финансира със средства от националния бюджет.

При **договорите за техническа помощ** на ниво тръжна процедура оценката е по критерий икономически най-изгодната оферта, което позволява да се избере най-добрият изпълнител, а не най-ниското финансово предложение. Финансовите предложения на кандидатите обикновено клонят към горната граница на индикативния бюджет. В един от разгледаните казуси при тази група проекти договорът за техническа помощ е сключен твърде късно, поради което част от дейностите, разписани в проектния фиш за този компонент, не са заложили в техническото задание към изпълнителя (*проект 2005/017-454.02.01*). По-малкият обем дейности не е довел обаче до значимо намаляване на предвидения бюджет (програмираният бюджет е 400 000 евро, като е сключен договор на стойност 399 575,00). Тоест въпреки че договорите са успешни по отношение на целите, които се постигат с тях - подготовка на други

проекти, институционално изграждане, създаване на списък със зрели проекти и т.н., от гледна точка на необходимите разходи, средствата не винаги са изразходвани ефикасно.

По отношение на **грантовите схеми**, системата за мониторинг и процедурите за изпълнение, плащане и поддоговаряне не застрашават изпълнението на програмите. ИА изпълнява програмите и извършва плащанията на базата на определени лимити от Национален фонд. Процедурите по плащане са съпроводени със 100% контрол на документите – всички договори за подвъзлагане, фактури, банкови извлечения, платежни нареждания, приемо-предавателни протоколи и други. Плащанията се извършват (според процедурите) в срок до 45 дни от получаването на искането за плащане. За проекти с период на изпълнение под 12 месеца авансовото плащане е 80%, а финалното – останалите 20%. Финалното плащане се извършва след задължителна проверка на място.

Оценителен критерий 9.3. Честота и график на обявленията на процедурите по схемите за безвъзмездна финансова помощ

Поканите за набиране на проектни предложения се обявяват в период от 11 месеца до година преди стартиране на процедурите за избор по различните меморандуми. Срокът за набиране на предложения е 2 месеца (минималният срок е 60 дни, съгласно изискванията на Практическото ръководство за възлагане на договори за външни действия на ЕО (PRAG)). Срокът за набиране на предложения е достатъчен за подготовка на качествено проектно предложение. Периодите на обявяване са подходящо определени, но поради различните периоди за одобрение на проектния фиш, практиката на договаряне в последния момент и закъснения в одобрението на пакета от документи за обявяване на поканите, в определени години има концентрация на покани и няма изразена регулярност. По програмите с Гърция и Румъния (където всяка година има поне по една грантова схема, а по Програмата България – Гърция и по две) има застъпване на поканите за набиране на проектни предложения.

Таблица 19- График на обявените грантови схеми по години и програми

Година/ програма	България - Гърция	България - Румъния	България - Турция	България - Сърбия	България - Македония
2001					
2002	•	•			
2003	•	••			
2004		•	•		
2005		•			
2006		••	•••	••	••
2007				••	••
2008				•	•

Бенефициентите оценяват позитивно обявленията на процедурите по грантовите схеми и съпътстващата ги информационна кампания. Позитивни са мненията за достъпността на информацията и на всички заинтересовани участници (фокус групи, анкета с грантополучатели).

9.4. Подобряване, съответно влошаване на общата ефективност на програмата в течение на годините

Промените в програмата от гледна точка на администриране и мониторинг са разгледани в оценителен въпрос 8, като се акцентира върху преминаването от децентрализирана система на управление (DIS) към разширена децентрализирана система (EDIS) и свързаните с това предимства, но също трудности и проблеми.

Общата ефективност на програмата се оценява положително от бенефициентите. Въпреки пречките и затрудненията, постигнатият ефект вследствие на интервенциите по отделните

групи проекти, се оценява като напълно удовлетворителен. Преобладаващата част от интервюираните лица отчитат подобряване на ефективността с течение на времето.

Следва обаче да се отбележи, че бенефициентите понякога трудно разграничават различните източници на финансиране и не винаги правилно отграничават финансираните по програма ФАР проекти от тези, които се финансират по СФ. Все пак, изразените нагласи на участниците във фокус групите са положителни до степен на идеализиране на ФАР ТГС в сравнение с ОП по ЕТС. Посочените предимства са:

- ✓ Опростени процедури (вкл. за обществени поръчки)
- ✓ Лесна за изпълнение програма
- ✓ Идеалната схема за заплащане (80% аванс)
- ✓ Достъпна и за малките общини и НПО

Едно от големите предимства на Програма ФАР беше, че не ограничаваше малките общини във възможността на конкурентен принцип да се борят с големите. За разлика от ОП, ПРСР и т.н. Имахме равен старт. Смятам, че е по-справедливо, защото трябва да печелят добрите проекти.

Източник: Фокус група Смолян

По ФАР нямаше никакви проблеми, защото имахме авансово плащане 80%!

Тогаваше много по-лесно всичко. Процедурите на възлагане, на изпълнение – всичко. Бяха по-опростени и като време и като документация.

Източник: Фокус група Смолян

Трудностите, които участниците изтъкват във връзка с ФАР ТГС, могат да се обединят около:

- ✓ Недостатъчен капацитет на общинско равнище
- ✓ Документацията на английски език
- ✓ Езиковата бариера за общуване с партньора – например, минимално предлагане на преводачески услуги от гръцки, минимален брой хора в областта, които знаят гръцки

Извод

Степента на финансово изпълнение и съответствие между резултати и цели по програмите ФАР ТГС е висока, въпреки че при всички групи проекти се наблюдават и неефективни процедури и практики, които забавят изпълнението и увеличават разходите.

Инфраструктурните проекти са подкрепени с предпроектни проучвания и анализ на разходите и ползите, които обаче често не са качествено разработени. Повечето инфраструктурни проекти, които са изпълнени по ФАР, са вече съществуващи, проектирани с няколко години разлика от планираното строителство. Това води до оскъпяване на изпълнението на строителните дейности; поражда необходимост от частично пре-проектиране; забавя сроковете за изпълнение. Коригиране на финансирането се налага в преобладаващия брой случаи, като често разликата е голяма и увеличава значително бюджета .

При доставките критерият за избор е най-ниската цена на офертите, но ценовите оферти в много случаи не могат да се вместиат в индикативно програмирания бюджет и се налага коригиране на бюджета. Причината е в дългия период от време между разработването на проектните фишове, които съдържат анализа на цените и реалното договаряне на средствата.

При договорите за техническа помощ договарянето е въз основа на икономически най-изгодната оферта, като финансовите предложения на кандидатите обикновено клонят към

горната граница на индикативния бюджет. Късното договаряне води до проблеми и при този тип проекти, като в резултат част от компонентите (дейностите) в проектните фишове се оказват неактуални (неизпълними) и не се договарят, което обаче не винаги води до корекция в бюджетите. В резултат се изпълняват по-малък обем дейности в рамките на планирания бюджет, което води до извод за неефикасно изпълнение.

Периодите на обявяване по схемите за безвъзмездна финансова помощ са подходящо определени, но поради различните периоди за одобрение на проектния фиш, практиката на договаряне в последния момент и закъснения в одобрението на пакета от документи за обявяване на поканите, в определени години има концентрация на покани и няма изразена регулярност.

Следва да се отбележи, че бенефициентите не винаги правилно отграничават финансираните по програма ФАР ТГС проекти от тези, които се финансират по-късно по оперативните програми за трансгранично сътрудничество. Основно докладвани във фокус групите и интервютата трудности са недостатъчният капацитет на общинско равнище, фактът, че документацията е на английски език, както и езиковата бариера за общуване с партньора. Основният извод обаче е, че изразените нагласи на участниците във фокус групите са силно положителни до степен на идеализиране на ФАР ТГС в сравнение оперативните програми. Сред основно посочените предимства са: опростените процедури, периодите на плащане (80% аванс), фактът, че програмите ФАР ТГС са отворени и достъпни и за малките общини и НПО без сериозен финансов и технически капацитет.

Оценителен въпрос 10. Осъществявано ли е адекватно наблюдение на изпълнението на програмите и проектите от всички нива, участващи в процеса по наблюдение и контрол върху изпълнението?

Въпросът в контекста на оценителния доклад:

Отговорът на въпрос 10 предостави изводи, които послужиха за анализа и на въпрос 4 за участие на заинтересованите страни в процесите на управление на проектите и програмите. Въпросът също има връзка с въпрос 1 в аспекта за системата от показатели за проследяване на резултатите от планираните интервенции. Изводите на анализа по настоящия въпрос послужиха и за анализа на въпрос 13 във връзка с оценката на степента на постигане на заложените резултати. По този начин, чрез отговорите на тези три въпроса се наслаждава оценката на индикаторите за изпълнение, като се анализира качеството на дефиниране (логика на интервенцията), мониториране на изпълнение на индикаторите (въпрос 10) и постигане на целевите стойности (въпрос 13).

Ниво на анализ

Оценката на дейностите по мониторинг на изпълнението се извърши на ниво група проекти (каква е спецификата на процесите по мониторинг) поради различието в приложимите процедурни правила и на програмно ниво. Следва оценка на процесите за проследяване на изпълнението на програмно ниво. Целта е обобщението да е валидно на общо програмно ниво, а не за всяка програма поотделно.

Методика:

Анализът се базира предимно на качествени методи, сред които преглед на документи и проучване на конкретни случаи; качествен анализ на мненията, получени по време на дълбочинните интервюта и анкетите и фокус групите с бенефициенти на програмите.

Оценката се извърши въз основа на следните критерии:

- степен до която системата за наблюдение позволява ефикасно проследяване на изпълнението на проектите

- проверка на проведените процедури за под-договаряне и избор на подизпълнители (грантови схеми)

- наличие на адекватна информация за напредъка на програмно ниво и за проследяване на препоръките от наблюдението

Във всеки от СПД са описани структурите за управление и наблюдение на програмите. Проектните фишове също описват начина на администриране и наблюдение на изпълнението на договорите.

За България ИА по програма ФАР в МРРБ отговаря за изпълнение на програмата и за административно, техническо и финансово управление на проектите по програмите ФАР ТГС. ИА отговаря за физическия мониторинг на ФАР ТГС, за извършване на плащанията и изготвяне на докладите за ЕК. Структурата на ИА е описана в съответните наръчници за изпълнение на програмата, като включва звена за програмиране, финансиране и договаряне, подготовка на проекти и договаряне, изпълнение на проекти, мониторинг.

Оценителен критерий 10.1. Проследяване на изпълнението на отделните групи проекти

Наблюдението на изпълнението на проектите, финансирани по програма ФАР ТГС, цели да проследи дали изпълнението на договорите е точно и навременно, както и да се предприемат мерки, ако изпълнението се отклонява от предвиденото. Мониторингът включва посещения на място, проследяване на изпълнението на графика и разходите, според заложените в бюджета, контакти със заинтересованите страни, разрешаване на възникнали проблеми, подготовка на периодични доклади.

Открити бяха известни различия в докладите за всяка от изследваните групи проекти.

Системата за мониторинг на **инфраструктурни проекти** (строителство) включва месечни доклади за изпълнението и заключителен доклад. Договорите за строителство се администрират според ФИДИК, като подробно са регламентирани и описани всички видове доклади.

Прегледаните казуси от тази група проекти регистрират нормално функционираща система за мониторинг и докладване. Според прегледаните доклади и досиета от представената документация, контролът е започвал веднага след сключване на договора за строителство, налице са протоколи за мониторинг и отчитане на работата, окончателни доклади.

В допълнение са налични регулярни доклади от одити на проектите за целесъобразност и законосъобразност на изразходваните средства.

Затрудненията с изпълнението на проектите от тази група са свързани предимно с проблемите, описани в оценителни въпроси 8 и 9.

Изискванията по отношение на наблюдението на договорите за доставки са дефинирани в по-малка степен в сравнение с другите групи проекти. Организираните са въстъпителни срещи, актуализирани са регулярно план-графиците за изпълнение. Бенефициентите са представени в комисиите за приемане на доставеното оборудване, а експерт от отдел Мониторинг в ИА верифицира доставеното оборудване. Във връзка с докладването също се организират мониторингови срещи, но основното средство за мониторинг са докладите за напредък, изготвяни от изпълнителите. Бенефициентите докладват напредъка по този вид договори на месечните срещи за наблюдение на проектите, както и посредством шестмесечни и годишни доклади.

Проблемите, които системата за наблюдение отчита, са най-вече породени от необходимост от замяна на оферираното оборудване (с такова от различен доставчик или с различни характеристики), като в някои случаи ИА дори не е уведомявана за тези промени – например в разгледания казус по проект BG 2003/ 005-630-04 доставчикът по договора е сменил, без да

информира ИА, част от оборудването, което отговаря на техническите спецификации и правилата за произход, но затова не е издадена административна заповед за одобрение. Поради тази причина проектът е разследван за нередности от ОЛАФ. При провеждане на разследването от ОЛАФ началникът на отдел „Мониторинг“ е споделил, че това се е случвало и при други проекти (източник: констатации на ОЛАФ по казуса). Липсата на готовност на подходящи помещения, където да бъде доставяно и монтирано оборудването, е друг често срещан проблем.

В докладите при тази група проекти индикаторите се отчитат като постигнати или непостигнати, тоест, базови и междинни стойности на индикаторите не са предвидени. Донякъде причината е в естеството на този вид договори, тъй като те по-трудно се подават на измерване с цифри или някакви други междинни стойности. Системата за наблюдение позволява да се проследи физическото и финансово изпълнение на договорите, но не и агрегиране на постигнатите резултати на програмно ниво.

При **договорите за услуги** се констатира, че предадените въстпителни, междинни и заключителни доклади са добре разработени и позволяват проследяване на физическия и финансов напредък. Казусите не отчитат проблеми, свързани с мониторинга на този вид проекти, но както и при групата на доставките, докладите за мониторинг отчитат физическото и финансово изпълнение на договорите, но информация за конкретни стойности на индикаторите липсва. Има случаи на разминаване на формулировките на индикаторите по проектен фиш и по техническа спецификация. Това също затруднява агрегирането на стойности за изпълнение на индикаторите.

При **грантовите схеми** системата за мониторинг е на две нива:

1. посещения на място – две за периода на изпълнение, като второто е преди финалното плащане
2. месечни технически и финансови доклади, подготвяни от бенефициентите за верификация от ИА. Месечните доклади включват информация за физически и финансов напредък, планирани дейности, изпълнение на под-договарянето, проблеми и трудности.

В докладите бенефициентите отчитат и изпълнението на индикаторите, включени в логическите рамки, част от проектното предложение. Част от бенефициентите срещат трудности при събирането на информация за изпълнението на индикаторите.

На базата на индивидуалните доклади, ИА подготвя периодични доклади – мониторингови доклади за проектите, заключителен доклад, секторни мониторингови доклади (на ниво проектен фиш). Тези доклади покриват физическото и финансово изпълнение, като съдържат информация за брой сключени договори за съответната схема, договорени финансови средства (понякога и на ниво грант), разпределени финансови средства (понякога и на ниво грант), напредък на дейностите по договорите.

Заключителните доклади се изготвят в края на грантовата схема, като обобщават подробностите по изпълнение (брой сключени договори, договорени финансови ресурси, изпълнени дейности, проблеми и нередности) и представят преглед на изпълнението на базата на логическите матрици.

На основата на докладите за напредък от бенефициентите по грантовите схеми СТС са изготвяли периодично консолидирани доклади, които са изпращани на ИА. На тази основа секторните доклади за наблюдение (изготвяни от секретариата на сектор Регионално развитие в МРРБ) са наблюдавали изпълнението на ниво сектор.

Горните видове доклади са основата, на която е извършвано наблюдението от Секторен подкомитет за наблюдение (СПКН) и Съвместния комитет за наблюдение (СКН). СПКН е заседавал два пъти годишно (обикновено през месеците април и октомври), а СКН - веднъж в

годината. На заседанията са обсъждани извършените дейности и постигнати резултати по всеки финансов меморандум, срещнатите трудности по отделните проекти, както и корективни действия, които следва да бъдат предприети.

Всички бенефициенти намират системата за наблюдение на проектите за добре работеща и полезна, като отчитат придобития вследствие на прилагането ѝ опит, като сериозен позитив. Институционалните бенефициенти дават средна оценка „5.9” на степента, до която е извършено ефективно проследяване на резултатите, при най-висока стойност за оценяване „7”.

Оценителен критерий 10.2 Проверка на проведените процедури за под-договаряне и избор на подизпълнители – грантови схеми

Бенефициентите са били задължени да предоставят месечни технически и финансови доклади на СТС. Мониторинговите посещения служат като контролен механизъм за идентифициране и коригиране на проблеми с поддоговаряне, там, където е необходимо, най-вече по отношение на точното изпълнение на процедурите по подвъзлагане; качеството на докладване и изпълнение на изискванията; изпълнението на дейностите според графика.

Системата за наблюдение отчита като общ проблем затрудненията при изготвянето на тръжната документация и късното изпълнение на поръчките, обикновено в 10-ти – 11-ти месец от изпълнението на договорите, които са с продължителност 12 месеца. Това поставя под съмнение ефективността на част от изпълняваните проекти и постигането на заложените резултати.

Оценителен критерий 10.3 Наличие на адекватна информация за напредъка на програмно ниво

Проблем в мониторинга на изпълнението е липсата на адекватна електронна информационна система. Използват се три софтуерни системи: iPerseus, SAP и PHARE MIS. Системата iPerseus дава информация на ниво проектен фиш, но не може да бъде използвана за наблюдение на ниво грантов договор. Установено е техническо несъответствие между SAP и iPerseus. PHARE MIS е вътрешен софтуер, разработен с цел да преодолее този проблем, но оценката от интервютата сочи, че решението не е било ефективно, тъй като е създавало допълнителен обем работа за ИА. Експертите, работещи в тези дирекции, е трябвало да запазват софтуера с данни, но поради липса на времеви и човешки ресурс на практика не са го направили.

Въпреки че системата за мониторинг на ниво програма следва да се основава на събраната информация на ниво проект, двете не са напълно съвместими, което се дължи основно на проблеми и несъответствия на системата от индикатори. Този въпрос вече е разгледан при анализа по Оценителен въпрос 1.

Извод

Системата за мониторинг на програмите ФАР ТГС е била само частично адекватна. Основен недостатък е липсата на мониторинг на програмно ниво. Всъщност мониторинг е провеждан само на ниво проектен фиш с цел проследяване изпълнението от страна на бенефициентите. Оценка на резултатите и въздействието на ниво програма не е била извършвана.

Изградената на проектно ниво система за проследяване на резултатите показва известни различия в процедурите за наблюдение при различните типове проекти. Въпреки тези различия, като основно затруднение на мониторинга на изпълнението при всички типове проекти се сочи липсата на единна електронна информационна система. Все пак, процесите на наблюдение на изпълнението на ниво проект са документирани на ниво програма, въпреки, че електронната система не е позволява да бъде генерирана адекватна информация за проследяване на изпълнението на по-високи нива за нуждите на управлението и оценката. Проблемно е било използването на различни видове софтуер за събиране на данни на различни нива, като резултат от което информацията, събрана на ниво проектен фиш не е

могла да бъде използвана за наблюдение на ниво програма. Системата PHARE MIS пък е трябвало да бъде захранвана от експертите в мониторинговите звена, което не е могло да реши проблемите с агрегиране на данните и в крайна сметка и мониторинга и отчитането са се базирали на данни по документи. Допълнителен проблем с агрегирането на данните на ниво програма са създавали разликите и несъответствията на системата от индикатори.

При инфраструктурните проекти мониторингът включва месечни доклади за изпълнението и заключителен доклад, контролът е започвал веднага след сключване на договора за строителство, налице са протоколи за мониторинг и отчитане на работата, окончателни доклади. Налице са и регулярни доклади от одитора на проекта за целесъобразността и законосъобразността на изразходваните средства. Въпреки, че има какво да се подобри, затрудненията с изпълнението на проектите от тази група не биха могли да се причислят към процесите на наблюдение.

При доставките и договорите за технически услуги процедурите по наблюдение на изпълнението са разписани, но докладите за мониторинг основно фокусират върху физическото и финансово изпълнение на договорите, като липсва детайлно отчитане на индикаторите. Това от своя страна не позволява да се агрегират стойности за изпълнение на индикаторите на следващо ниво.

Системата за мониторинг на грантовите схеми е на две нива - посещения на място и месечни технически и финансови доклади, подготвени от бенефициентите за верификация от ИА. По някои граници в процесите на мониторинг участват СТК – същите подготвят периодично „консолидиран“ доклад, който е изпращан на ИА. На базата на отделните доклади, ИА подготвя периодични доклади – мониторингови доклади за проектите, заключителен доклад, секторни мониторингови доклади (на ниво проектен фиш). Тези доклади покриват физическото и финансово изпълнение, като съдържат информация за брой сключени договори (проекти), договорени финансови средства (понякога и на ниво грант), разпределени финансови средства (понякога и на ниво грант); статус на дейностите на ниво грант.

Докладите за наблюдение на проект и на сектор са основата, на която е извършвано наблюдението от Секторен подкомитет за наблюдение и Съвместния комитет за наблюдение. На заседанията се обсъждани извършените дейности по всеки финансов меморандум; преглед на основните постигнати резултати по всеки финансов меморандум; срещнатите трудности по отделните проекти, както и корективни действия, които да бъдат предприети.

Препоръки:

През следващия програмен период регулаторната рамка на СКФ предвижда: подобряване на ефективността чрез система на условия (ex-ante и ex-post) и стимули⁷; подобряване на оценяването на напредъка и резултатите като се въвеждат задължителни индикатори за резултат (краткосрочна промяна) и устойчивост (дългосрочна промяна), определяне на базови и целеви стойности на индикаторите, както и поставя няколко нови и специфични изисквания към системите за мониторинг и оценка, без наличието на които предоставянето на помощта ще бъде спряно, сред които са две от общите предварителни условия за отпускане на помощта, както следва:

- Наличие на статистическа система и
- Индикатори за резултат.

Във връзка с тези изисквания препоръката ни за следващия период е да бъдат изградена **статистическа система**, необходима за нуждите на задължителните оценки, както и за измерване на ефективността и въздействието на програмите, както и **ефективна система от индикатори за резултат**, необходими за наблюдение на напредъка по отношение на

⁷ 10 % премия за прилагане на иновативни финансови инструменти.

резултатите по време на провеждане на задължителните оценки, които да отговарят на следните критерии:

- наличие на многогодишен план за навременно събиране и агрегиране на данни, който включва: идентифициране на източниците и механизми за статистическа валидация;
- разработени правила за публикуване и информиране на обществеността;
- ефективната система от индикатори за резултат да включва определени индикатори за всяка отделна програма, дефиниране на целеви стойности на тези индикатори;
- индикаторите да отговарят на следните критерии: яснота и статистическа валидация, недвусмисленост на нормативната интерпретация, съответствие с политиката, възможност за навременно събиране и публична достъпност;
- наличие на адекватни процедури, обхващащи всички операции, финансирани по програмата с ефективна система от индикатори.

Подраздел 2.4. Въздействие и устойчивост

Оценителен въпрос 11: Какви са перспективите за краткосрочно и средносрочно въздействие на помощта?

Въпросът в контекста на оценителния доклад. Връзки с други оценителни въпроси:

Отговорът на този въпрос следва да бъде разглеждан като продължение на отговора на оценителен въпрос 8 и оценителен въпрос 9, в които се разглежда степен на съвместно проектиране и изпълнение на проектите. Отговорът на този въпрос се детайлизира допълнително в рамките на оценката по Въпрос 14 по отношение на въздействието върху целевите групи.

Ниво на анализ

Оценката на краткосрочното и средносрочно въздействие от изпълнението на интервенциите се представя на програмно ниво и на ниво отделна програма на ФАР ТГС, макар част от анализа да беше извършен на ниво типове проекти.

Методика:

При отговора на този въпрос в допълнение на прегледа на документи и индикатори бяха използвани следните методи: интервюта (дълбочинни) фокус групи; анкети с бенефициенти на програми ФАР ТГС; Сравнителен анализ; Експертна оценка.

Съществени за отговора на този въпрос са следните фактори:

Предпоставки:

- Характеристиките на териториите, обект на програмите, преди и след оценяваните интервенции (детайлен преглед е поместен в Приложение № 2)
- Демографски тенденции, процеси на миграция
- Наличие на подкрепяща среда, основно нагласа към програмите

Критерии за оценка на нетен ефект:

- Наличие на промяна в търсената насока
- Степен на причинно-следствена зависимост между наблюдаваната промяна и проведените интервенции
- Позитивно взаимодействие между интервенциите по оценяваните интервенции и други фактори, влияещи в насока търсената промяна (с цел оценка на ефектите заместване и

изместване)

Оценителен критерий 11.1. Характеристики на териториите, обект на програмите

1. Програма ФАР ТГС България - Македония

В географско отношение, на територията на Република България, обект на програмата, са териториите на административни области от Югозападният регион: Благоевградска и Кюстендилска области, покриващи 9 501 кв.км (8,6% от общата територия на страната) с население от 495 хиляди души, (6,3% от общото за страната) 23 общини (NUTS IV) и 462 селища, включващи 19 града е равносметката за двете български области.

В по-голямата си част област Кюстендил включва типични периферни от социално-икономическа и географска гледна точка територии, обхванати в значителна степен от депопулационни процеси, постепенно натрупване на население в по-високите възрастови групи и липса на сериозни икономически перспективи, които се запазват и към настоящия момент. Същевременно, стратегическото географско положение на област Благоевград и обстоятелството, че граничи с две държави са едни от сравнителните предимства на областта. Наличието на два университета и множество културни институции, както и специфичните демографски особености, стоят в основата на сравнително запазен демографски потенциал, поради което перспективите за социално-икономическото ѝ развитие се оценяват като добри. На тази основа може да се направи извода, че за общините по анализирания програма за трансгранично сътрудничество структурните инструменти се явяват важен фактор, чрез който от една страна се извършват публични инвестиции, а от друга страна се повишават предпоставките за привличане на инвестиции от частния сектор, както и възможности за ПЧП.

2. Програма ФАР ТГС България – Сърбия

В географско отношение, на територията на Република България, обект на програмата, са териториите на административни области от два района от ниво 2 - Северозападен и Югозападен: Видинска област, Област Монтана, Софийска област, Пернишка и Кюстендилска области. В рамките на тези административни области се включват общо 59 общини. Характерно за по-голямата част от включените в рамките на програмата общини, е че те се развиват като типични периферии не само от географска, но и от социално-икономическа гледна точка. По-голямата част от тях са обхванати от процеси на прогресивно застаряване на населението, депопулационни процеси, отрицателно миграционно салдо и тежки, структурни проблеми в развитието на местната икономика. От програмата е изключен Столичният град, който независимо, че в териториално отношение принадлежи към гореописаният район, драстично се отличава като потенциал и степен на развитие.

Като цяло, целевият регион обхваща някои от най-бедните райони не само в България, но и за целия Европейски съюз, като това особено се отнася за областите Видин и Монтана. Последните се отличават с изключително влошена демографска ситуация, характеризираща се с натрупване на население в надтрудоспособна възраст, обезлюдяване на големи територии в селските общини, високи нива на безработица и др. развитието на икономиката е силно лимитирано от липсата на инвестиции, остарялата и амортизирана инфраструктурна база, която отрежда на тези територии затихващи икономически функции в рамките на националното пространство. Макар и по-слабо изразени, тези тенденции са характерни и за Пернишка и Кюстендилска области, както и за части от Софийска област, макар че близостта до Столицата до известна степен компенсира социално-икономическата стагнация в непосредствено граниещите със София общини.

На тази основа може да се направи извод, че за тези общини програмата за трансгранично сътрудничество се явява един от изключително важните инструменти, чрез който да се извършват публични интервенции. Публичните инвестиции биха довели и до привличане на инвестиции от частния сектор, които недостигат в региона и така ефектът от помощта би се

мултиплицирал.

Ниската атрактивност и лошите инвестиционни перспективи предполагат прилагане на комбинирани публични финансови инструменти в разглеждания регион. Би могло да се помисли за интегрирано прилагане на проекти по ИПП и интервенции по секторните оперативни програми. Следва да се извърши сегментиране на целевите групи и оценка на специфичните им нужди и в случай че се намери за подходящо, да се насочат интегрирани интервенции специално към определени сегменти от целевите групи, например ромски общности, живеещи в малки населени места в пригранични райони. Интегрираният подход в случая ще спомогне и за избягване на ефектите на заместване и изместване. От особена важност обаче е осигуряване на съвместимост между стратегическите документи за регионално развитие (областни стратегии и общински планове), ИПП и оперативните програми.

3. Програма ФАР ТГС България-Гърция

В географско отношение, на територията на Република България, обект на програмата, са териториите на административни области от два района от ниво 2- Югозападен и Южен централен: Благоевградска област, Област Пазарджик, Област Смолян, Кърджали и Хасковска области. В рамките на тези административни области се включват общо 53 общини.

По-голямата част от общините могат да се характеризират като изостанали планински територии, чиято икономика е преди всичко базирана на местните ресурси – природни и рекреационни.

Независимо от периферния характер на целевия регион, той е със сравнително запазен демографски потенциал. Налице са достатъчно човешки ресурси, които се явяват едно от основните му сравнителни предимства. Като цяло регионът е проблемен от гледна точка на инфраструктурно осигуряване, но същевременно е налице значителен и все още неусвоен потенциал за икономическо развитие, особено по отношение развитието на туризма. В този аспект, както и във връзка с дълговата и икономическа криза в Гърция, програмата за ТГС има своето бъдеще и би могла да се използва като ефективен и активен инструмент, чрез който да се влияе върху процесите на регионално развитие в приграничните територии. Тези характеристики на целевия регион следва да бъдат използвани, като фокусът падне върху създаването на условия и предпоставки за прилагане на ПЧП и финансов инженеринг. Препоръчително е спецификата на региона да се отчете при избора и комбинирането на различни финансови инструменти при осъществяване на интервенциите. Докато при разглежданите по-горе региони ниската атрактивност и лошите инвестиционни перспективи предполагат прилагане предимно на комбинирани публични финансови инструменти, разглежданият регион предлага възможности за иновативен подход. Тази теза се подкрепя и от факта, че програмата ще се прилага в контекста на ОП ЕТС, където подобен подход се стимулира (добавянето на 10% съ-финансиране), както и поради наличието на изграден вече капацитет на партньорските организации от другата страна на границата. Последното спомага и за прилагане на интегриран подход, което навежда на извода, че за следващия програмен период в рамките на програма ЕТС следва да се помисли за планиране и прилагане на интегрирани териториални интервенции.

4. Програма ФАР трансгранично сътрудничество България-Турция

В географско отношение, на територията на Република България, обект на програмата, са териториите на административни области от два района от ниво 2- Южен централен и Югоизточен: Хасковска, Ямболска и Бургаска области. В рамките на тези административни области се включват общо 29 общини.

С изключение на Черноморската част от целевият регион и Общините Ямбол и Хасково, останалите общини могат да се характеризират като изостанали, селски и периферни региони.

Населението в тези три области представлява около 10% от населението на страната. По отношение на демографската структура, Област Бургас балансира негативните тенденции поради положителен естествен прираст, но в останалите области има дисбаланс, който се дължи на процесите на депопулация на периферните селски общини, застаряване на населението. Поради тези причини човешкият потенциал за икономическо развитие особено в селските общини е сериозно намален.

По отношение на икономическите сектори и в трите области се комбинират индустриално със селскостопанско производство и моноструктурна индустрия в периферията. По отношение на заетостта, в област Хасково е най-висок дялът на заетите в индустриални предприятия, в област Ямбол – заетостта е изключително в сектор селско стопанство, докато в област Бургас – в услугите и строителство, поради силно развития туризъм.

5. Програма ФАР трансгранично сътрудничество България-Румъния

В географско отношение, на територията на Република България, обект на програмата, са териториите на административни области от 3 района от ниво 2 - Северозападен, Северен Централен и Североизточен: Видинска област, Област Монтана, Област Враца, Плевен, Велико Търново, Русе, Силистра и Добрич. В рамките на тези административни области се включват общо 76 общини, което прави целевият регион на програмата за ТГС най-обширният в сравнение с целевите региони на останалите програми.

С изключение на общините, които съвпадат с областните центрове, останалите могат да се характеризират като селски, изостанали и периферни, чиято икономика като цяло е моноструктурна, с подчертано аграрен характер. Най-изостанали са общините в областите Видин, Монтана и Враца, които като цяло сформират най-бедната територия не само в рамките на Националното пространство, но и в целият Европейски съюз.

Независимо от голямото разнообразие на включените в целевия регион територии, същият се нуждае от значителни инвестиции, свързани с развитието на трансгранични отношения и инфраструктура. Връзките на целевия регион с приграничните територии на румънска територия се увеличават, но все още не са достигнали необходимото равнище, дори в сравнение с останалите програми за ТГС. Потенциал за това е налице, като програмата следва да се фокусира най-вече върху непосредствените контактни територии от двете страни на границата.

Оценителен критерий 11.2. Демографски тенденции

Седемнадесет от общо 28 области на страната граничат със съседни държави, като четири от тях граничат с повече от една държави (Видин с Румъния и Сърбия, Благоевград с Гърция и Македония, Кюстендил с Македония и Сърбия и Хасково с Гърция и Турция). Списък на граничните области по държавните граници на Р България е представен в следващата таблица.

Таблица 20 Области по границите на Р. България и райони на планиране

Район на планиране	Област	Гърция	Румъния	Македония	Сърбия	Турция
Северозападен	Враца		X			
	Видин		X		X	
	Монтана		X		X	
	Плевен		X			
Северен централен	В. Търново		X			
	Русе		X			
	Силистра		X			
Североизточен	Добрич		X			

Югоизточен	Ямбол					X
	Бургас					X
Южен централен	Хасково					X
	Смолян	X				
	Кърджали	X				
Югозападен	Благоевград	X		X		
	Кюстендил			X	X	
	Перник				X	
	София				X	

Тенденцията на намаляване броя на населението в страната продължава. Въпреки че естественият прираст се увеличава незначително след 2007 година, той остава отрицателен на нива под (-4 на хиляда) през 2010 година. Спрямо 2006 година населението е намаляло със 174 хил. души, достигайки през 2010 година 7 505 хил. души.⁸ Приемането на страната в ЕС, отварянето на границите и европейския пазар на труда бележат нов етап в динамиката на населението. Действието на тези сили, въздействащи силно върху миграцията на българите, е частично преодоляно от предприсъединителните програми в частта на трансграничното сътрудничество чрез предвидените за това инструменти. Данните за населението на страната по райони на планиране и гранични области през периода 2004-2007-2011 година са представени по-долу.

Таблица 21: Население по граничните области (ГО) на Р. България и райони на планиране 2004-2007-2011 години

Райони на планиране	2004 (хил. души)			2007 (хил. души)			2011 (хил. души)			Изменение 2007 спрямо 2004		Изменение 2011 спрямо 2007	
	Население	от него в ГО	Дял	Население	от него в ГО	Дял	Население	от него в ГО	Дял	Население	от него в ГО	Население	от него в ГО
Югозападен	2,115	894	42%	2,115	874	41%	2,131	835	39%	0.0%	-2.2%	0.8%	-4.5%
Югоизточен	1,140	567	50%	1,126	563	50%	1,073	545	51%	-1.2%	-0.8%	0.5%	-3.1%
Североизточен	1,002	207	21%	992	203	20%	962	188	20%	-1.0%	-1.8%	-0.9%	-7.4%
Северен централен	959	681	71%	932	663	71%	853	608	71%	-2.8%	-2.6%	0.2%	-8.2%
Северозападен	975	814	83%	930	774	83%	837	697	83%	-4.6%	-4.8%	-0.2%	-10.0%
Южен централен	1,571	561	36%	1,546	547	35%	1,471	516	35%	-1.6%	-2.6%	-1.0%	-5.5%
Всичко	7,761	3,723	48%	7,640	3,623	47%	7,327	3,390	46%	-1.6%	-2.7%	-1.1%	-6.4%

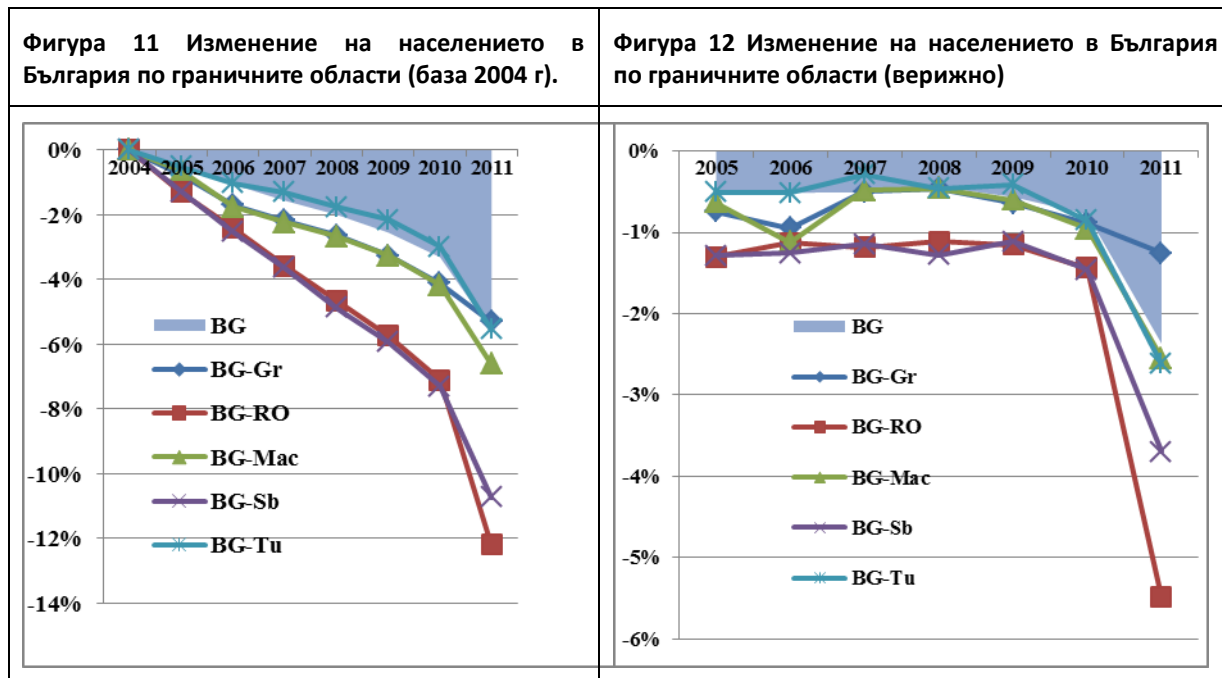
Източник: НСИ, собствени изчисления

Тенденцията на намаляване на населението продължава да се задълбочава в пограничните райони, които са избираеми по програмите ФАР – ТГС, видно от представените по долу графики (таблици). Населението намалява с високи темпове, което

⁸ Според окончателните данни от преброяването на населението през 2011 г. цифрата е 7 364 570 хил.човека.
<http://censusresults.nsi.bg/Census/>

е резултат от влошаващата се демография, както и миграционните процеси поради влошени икономически условия.

Данните за динамиката в населението през последните 8 години са представени и в разрез към границите на страната. На фиг.11 е представено изменението на населението по години спрямо базовата 2004 година.



Източник:НСИ, собствени изчисления

До 2010 ежегодните нива на верижен спад на населението в цялата страна са сравнително устойчиви (в коридор до 1,3%), докато през 2011 година е отчетен рязък скок в миграционните процеси, следствие от дългата икономическа криза, степените спестявания на населението, нарастващата бедност и затворените работни места. В известна степен отчитаните резултати за 2011 г. отразяват натрупани от предходни години статистически грешки⁹.

Средното за страната намаление на населението е съотносимо към данните за пограничните с Гърция, Турция и Македония области. Най-значимо е намалението на населението в граничните с Румъния и Сърбия области. Изостаналата пътна инфраструктура и на северната ни съседка също възпрепятства развитието на региона. Не без значение е и липсата на сухопътна артерия от Видин до Калафат - по-пряка и бърза връзка на страната с Централна и Северна Европа. За обзорния период най-значимо е намаляването на населението, именно, в област Видин (със 17 на сто), Монтана и Плевен (с 14 на сто).

В тези области с ускорено намаляване на населението (пограничните с Румъния и Сърбия) живее една трета от населението на България. Данните за изменението на структурата на населението спрямо държавните граници (2007 година спрямо 2004 и 2011 спрямо 2007 година) показват възстановен дял на населението по границата с Гърция към края на 2011 година, постоянен дял в граничните с Македония и Турция области. И в този разрез особено негативни са тенденциите в пограничните с Румъния области, където делът на населението намалява значимо (1,5 процентни пункта), особено след приемането на страната в ЕС. Спадът в дела на населението в пограничните със Сърбия области също е значителен. Факторът граница

⁹ При изчисляването на годишните данни вероятно са използвани коефициенти, които са получени на база на изследване тенденциите от предходни години. Те следва да се променят въз основа на получените обективни резултати при преброяването на населението.

с Румъния и Сърбия, по конкретното територията на регион Северозападен и през 2011 година се свързва с ускорено намаляване на населението.

Таблица 22: Структура на населението по граничните области на Р. България 2004-2007-2011 години, изменение в структурата

Групи	Структура на населението			Изменение	
	2004	2007	2011	2007-2004	2011-2007
BG-Gr	8.1%	8.0%	8.1%	-0.1%	0.1%
BG-RO	21.9%	21.5%	20.4%	-0.4%	-1.1%
BG-Mac	6.3%	6.3%	6.2%	0.0%	0.0%
BG-Sb	10.9%	10.7%	10.3%	-0.2%	-0.4%
BG-Tu	10.8%	10.8%	10.8%	0.0%	0.0%
BG-граница	48.0%	47.4%	46.3%	-0.5%	-1.2%
BG	100.0%	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%

Източник:НСИ, собствени изчисления

Степента на намаление на населението е зависима както от локалните традиции на населението, така и от перспективите за работа и заплащането на труда. Позитивни са тенденциите в областите Бургас, Благоевград и Кърджали, където населението спада незначително. През 2011 година 46 на сто от населението в трудоспособна възраст (15-65) живее в гранична област. За последните 4 години този дял е спаднал с 1 процентен пункт. Делът на заетите лица (16-65) в пограничните области изостава с 2 процентни пункта от дела на населението или средният коефициент на заетост в граничните области като цяло е по-нисък с 2 процентни пункта. Оттук следва, че програмите за ТГС са постигнали ефект на забавянето на стагнацията на местната икономиката в част от областите на интервенция (основно границите с Македония и Гърция).

Процеси на миграция

По границата с **Македония** през периода от 2007 до 2010, като цяло процесите на механично движение на населението запазват тенденциите от периода до 2007 г. Общо за 2011 г. и в двете области, попадащи в обхвата на програмата (Кюстендил и Благоевград), се наблюдава отрицателен механичен прираст – в област Благоевград изселените преобладават спрямо заселените с над 1000 души, докато в област Кюстендил тази цифра е приблизително около 400.

По границата със **Сърбия** са налице същите процеси на механичен прираст с отрицателни стойности като изключение прави единствено Софийска област, където през 2011 са заселени 25 души в повече от изселените.

В областите по границата с **Гърция** също се наблюдава устойчив процес на изселване на населението, най-вече на млади хора и хора в трудоспособна възраст. Във всички области е налице отрицателен миграционен баланс през 2011 г., като най-високи са стойностите в област Благоевград (-1000д) и Хасково (-880д). В Смолян и Хасково тези стойности са сравнително пониски, съответно изселените са с 650 д. повече от заселените в област Смолян, а в Област Кърджали- с около 530 д.

Няма съществени различия по границата с **Турция**, където миграционния баланс е също отрицателен, като в област Хасково броят на изселените през 2011 г. надвишава броя на заселените с около 970 души, в област Ямбол – с 570 души. Изключение прави единствено област Бургас с положителен механичен прираст, който основно се дължи на гр. Бургас, както и на атрактивната като цяло крайбрежна част на областта.

В областите по границата с **Румъния** почти във всички части от района се наблюдава тенденция

на изселване на хора в трудоспособна възраст, което предопределя и общо отрицателно миграционно салдо. Само в област Русе през 2011 г. броят на заселените превишава с около 200 д. броя на изселените. В останалите области е налице отрицателен механичен прираст, който варира между – 700 (Добрич) до - 200 (Видин).

Изводи:

В края на разглеждания период (2011 г.) се отчита рязък спад в населението и скок в миграционните потоци, които са отрицателни, но без значителни отклонения с изключение на пограничните с Румъния и Сърбия области, където се наблюдават процеси на завишена миграция, намаляващо население и влошена демографска структура с изключение на Софийска област и Област Русе. Данните за изменението на структурата на населението спрямо държавните граници (2007 година спрямо 2004 и 2011 спрямо 2007 година) сочат възстановен дял на населението по границата с Гърция към края на 2011 година, постоянен дял в граничните с Македония и Турция области.

Тези тенденции са в резултат на продължаващата икономическа криза, степените спестявания на населението, нарастващата бедност и затворените работни места. Резултатите в известна степен отразяват натрупани от предходни години статистически грешки (през 2011 г. е извършено преброяване на населението). При изчисляването на годишните данни вероятно са използвани коефициенти, които са получени на база на изследване тенденциите от предходни години.

Оценителен критерий 11.3. Подкрепяща среда - нагласи към програмата

Перспективите за краткосрочно и дългосрочно въздействие анализираме и въз основа на съпоставка на мнението на бенефициентите (от анкетите) и нагласите на по-широк кръг заинтересовани страни (от фокус групите в регионите).

Постигнатият ефект вследствие на интервенции по програмите се оценява като положителен. Създадени са по-добри възможности за развитието на регионите, по-висока готовност за работа с презгранични партньори, по-добър капацитет за работа с проекти. Натрупаният опит е полезен за последващите дейности по оперативните програми.

На въпрос в анкетата за бенефициенти да оценят определени характеристики на програмата, респондентите смятат, че е постигнат максимален ефект (средна оценка 6,6, като 60% от отговорите се концентрират при най-високата степен на оценка) с предвидените финансови ресурси, повишен е капацитетът за работа по проекти (средна оценка 6,7), има съответствие на очакваните с постигнати резултати (средна оценка 6,5), натрупан е полезен опит и поуки за прехода към използване на Структурните фондове (средна оценка 6,5).

Таблица 23: Отговори за въпрос 12

Моля оценете в каква степен е характерно за резултатите от проекта ви следното (по 7-бална скала, при което "1" ще означава най-ниска, а "7" – най-висока оценка за съответното качество на проекта. Отбележете с "9" това, което е неприложимо за оценка на проекта)										
Отговори	База: Всички	Скала на отговорите								Средна оценка
		(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	неприложимо	
Постигнат максимален резултат с предвидените финансови ресурси	77	60%	25%	5%	0%	0%	0%	0%	10%	6,6
Повишен капацитет на бенефициента за работа по проекти	77	65%	17%	3%	1%	0%	0%	0%	14%	6,7
Полезен опит и поуки	77	55%	21%	4%	4%	0%	0%	0%	17%	6,5

за прехода към използване на Структурните фондове										
Принос към развитието на съответния регион	77	43%	31%	9%	4%	1%	0%	0%	12%	6,3
Съответствие между очаквани и постигнатите резултати	77	47%	34%	6%	0%	0%	0%	0%	13%	6,5
Непланирани, но постигнати допълнителни резултати	77	22%	26%	12%	4%	4%	1%	6%	25%	5,4

Източник: Анкета с грантополучатели

Институционалните бенефициенти оценяват особено положително трансграничния ефект и по-високата степен на готовност за работа с трансгранични партньори. Малко по-ниска е оценката по критериите за постигнат максимален резултат с предвидените финансови ресурси и съответствие между очаквани и постигнатите резултати (средна оценка 5.9 и 5.8). Тоест сред групата на институционалните бенефициенти има известна неудовлетвореност от резултатите от някои видове интервенции – извод, който се потвърждава от предходния анализ. Все пак общата нагласа и сред тази група е положителна.

Таблица 24: Отговори на въпрос 12 от анкета с институционални бенефициенти

Моля, оценете в каква степен е характерно за резултатите от вашия проект следното: (по 7-бална скала, при което "1" ще означава най-ниска, а "7" – най-висока оценка за съответното качество на проекта . Отговор на всеки ред, където е приложим)										
Отговор	База: Всички	Оценка								Средна оценка
		(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	неприложимо	
Постигнат максимален резултат с предвидените финансови ресурси	8	13%	63%	25%	0%	0%	0%	0%	0%	5.9
Повишен капацитет на бенефициента за работа по проекти	8	50%	25%	13%	13%	0%	0%	0%	0%	6.1
Полезен опит и поуки за прехода към използване на Структурните фондове	8	25%	50%	0%	13%	0%	0%	0%	13%	6.0
Принос към развитието на съответния регион	8	38%	38%	25%	0%	0%	0%	0%	0%	6.1
Съответствие между очаквани и постигнатите резултати	8	25%	50%	13%	0%	13%	0%	0%	0%	5.8
Постигнати целеви стойности на	8	13%	38%	25%	13%	0%	0%	0%	13%	5.6

индикаторите										
Непланирани, но постигнати допълнителни резултати	8	13%	13%	25%	13%	25%	0%	0%	13%	4.7
Устойчиви резултати	8	63%	25%	0%	13%	0%	0%	0%	0%	6.4
Постигнат трансграничен ефект	8	63%	25%	13%	0%	0%	0%	0%	0%	6.5
По-висока готовност за работа с презграничните партньори	8	50%	38%	0%	13%	0%	0%	0%	0%	6.3
Друг ефект	8	13%	13%	13%	13%	0%	0%	0%	50%	5.5

Източник: Анкета с институционални бенефициенти

В допълнение, 63% от анкетиранияте институционални бенефициенти са удовлетворени в голяма степен от постигнатия ефект като цяло от проекта им (оценка „5“ по 7-бална скала)

Таблица 25 Отговор на въпрос 6 от анкета с институционални бенефициенти

Лично Вие в каква степен сте удовлетворен/а от постигнатия ефект като цяло по този проект? Моля, оценете по 7-бална скала, при което "1" ще означава изцяло неудовлетворен/а, а "7" – напълно удовлетворен/а от постигнатото по проекта		
Отговор	Индикатор	
	Брой	Процент
База: Всички	8	8
(7) Напълно удовлетворен/а	1	13%
(6)	5	63%
(5)	1	13%
(4)	1	13%
(3)	0	0%
(2)	0	0%
(1) Изцяло неудовлетворен/а	0	0%
Без отговор	0	0%
Средна стойност	5.8	5.8

Източник: Анкета с институционални бенефициенти

Нагласите от **фокус групите** са също положителни. По-долу са обобщени основните изводи:

- Много високо се оценяват по-добрите взаимоотношения с партньорите от другата страна на границата. С някои от осъществените проекти по тази програма са заложили модели за работа по проекти изобщо. Под „модел“ участниците имат предвид самата конфигурация от партньори и начинът им на взаимодействие (Фокус група Румъния)
- Действителното двустранно сътрудничество се оценява като резултат само по себе си, поради обогатяване с опит и знания, независимо дали е създадено дълго време преди програмата или по време на проекта (Фокус група Румъния)
- Като друг важен ефект се изтъква придобития опит от общинските администрации, „самочувствие“ да участват проекти специално на общините (Фокус група Турция, Гърция)
- Същевременно се изразяват съмнения за ефекта от общинските проекти

ФГ Македония

- Успешното приключване на един проект е стимулирало следващо кандидатстване по проекти. Благодарение на програмата в този период (най-вече начина на финансиране),

много НПО са укрепнали, натрупали са ресурс, повишили са капацитета си, което е предпоставка да останат пълноценни досега.

ФГ Гърция

Всеки проект и резултатите от него беше още по-голям стимул за общината да търси още възможности.

ФГ Турция

С механизма за финансиране Програмата помогна на много НПО да укрепят капацитета си. Те натрупаха този капацитет тогава при онези възможности. (Сега им е трудно с 20% авансово плащане.)

- В сравнение с очакваните резултати, по-незадоволително е постигнатото по инициативите, адресирани към бизнеса поради недостатъчен интерес към дейностите по този вид проекти (ФГ Гърция)
- Програмата се описва като начало на преодоляване на „граници в съзнанието на хората“, на негативни нагласи. Хората от двете страни на границата са се опознали, създали са устойчиви партньорства, в което участниците виждат основния смисъл и ефект от програмата. Осъщественият обмен на опит и практики е повишил капацитета и на двете страни. Констатира се „малко повече доверие“ във взаимоотношенията между екипите. Сътрудничеството е формализирано и с приложение в различни местни политики (ФГ Турция).
- Увеличил се е потокът през граница (ФГ Турция мнение за новооткрит граничен пункт за развитието на търговията в прилежащите общини – Лесово, Елхово)
- ТГС е дало програмиран тласък за контакти и взаимодействие по определени поводи, в зависимост от заложеното по различните проекти. Ефектът по-късно се наблюдава в по-чести спонтанни (неорганизирани), вкл. лични връзки и общуване между хората от двете страни на границата.

ФГ Турция

Проектите отприщиха пътуванията към Турция. Празници на общини, фестивали, те идват, имаме много гости, неорганизирани вече групи – сами пътуват, намират си хотели и сами посещават Ямбол.

Оценителен критерий 11.4. Причинно-следствена зависимост между наблюдаваната промяна и проведените интервенции

В тази част представяме оценката на нетния ефект от помощта, като се базираме на стандартните концепции за мъртво тегло, заместване и изместване. В съответствие с целите на анализа са и избраните методи и инструменти: количествени и качествени изследвания: анкети и фокус групи, експертен анализ и експертни панели.

Мъртво тегло (deadweight)

Анализът на мъртвото тегло и нетния ефект се извърши на базата на четири хипотези за потенциални ефекти от финансирането на различни типове проекти по програмите по ФАР ТГС в програмен период 2000-2006, както следва: 1. без помощта на програмата проектът не би стартирал; 2. проектът би стартирал, но не би бил цялостно реализиран – в пълен обхват по отношение на целеви групи, дейности, обем и др.; 3. проектът би бил отложен във времето; 4. дори без финансиране по ФАР ТГС, проектът най-вероятно би бил изпълнен.

В първия случай мъртвото тегло е 0, в следващите случаи донякъде има мъртво тегло, докато в

последния случай същото е 100%. Оценката на хипотезите беше извършена посредством експертен сравнителен анализ (анализ на първична информация и основно прегледа на казуси), количествени и качествени изследвания (дълбочинните интервюта на централно ниво, анкети и фокус групи).

По-долу представяме част от резултатите на количествените изследвания.

Респондентите на анкетите бяха запитани каква би била съдбата на проекта им, ако същият не беше спечелил финансиране по програма за ТГС. По-долу накратко са представени отговорите.

За институционалните бенефициенти отговорите са:

	Индикатор	
	Брой	Процент
Каква щеше да е съдбата на проекта Ви?		
База: Всички	8	8
Изобщо нямаше да стартира	4	50%
Без осигурено финансиране, проектът щеше да се изостави	3	38%
По-скоро нямаше да продължи	1	13%

За бенефициентите на грантови схеми отговорите са:

	Индикатор	
	Брой	Процент
Каква щеше да е съдбата на проекта Ви?		
База: Всички	77	77
Изобщо нямаше да стартира	41	53%
Без осигурено финансиране, проектът щеше да се изостави	17	22%
По-скоро нямаше да продължи	13	17%
Дори без външно финансиране, проектът вероятно щеше да се изпълнява	6	8%

Според 50% от анкетираните институционални бенефициенти проектът изобщо не би стартирал без финансирането по ФАР ТГС. Резултатът е подобен при грантовите схеми - 53% (от общ брой 77 анкетирани) са на мнение, че проектът не би стартирал. 38% от институционалните бенефициенти и 22% от бенефициентите на грантовите схеми по-скоро биха изоставили проектът без финансирането по ФАР ТГС. Малък е броят на респондентите, които считат, че проектът по-скоро нямаше да продължи в същата степен, съответно 13% при институционалните и 17% при грантовите схеми. Само 8% от бенефициентите на грантови схеми, тоест 6 от общо 77 попълнили анкетите, са на мнение, че дори без финансирането проектът вероятно щеше да се изпълни. Тези резултати са показателни, че финансирането по ФАР ТГС не поражда т.нар. мъртво тегло, тоест загуба на блага, които биха били произведени, ако нямаше финансиране.

По отношение на инвестиционните проекти всички ПФ съдържат секция за каталитичен ефект, реферираща към оценка на възможността проектът да стартира без помощта по ФАР. В случая с институционалните бенефициенти нетният ефект в този смисъл е оценен като 100%.

Допълнителни въпроси бяха зададени на тези респонденти, които считаха, че съответният проект нямаше да продължи в същия обем, обхват и срокове без финансирането по ФАР ТГС. Резултатите разкриват следните възможности, които са реализирани благодарение на финансирането по програмите:

Грантови схеми - възможности благодарение на спечеленото финансиране:		
Да се осъществят повече дейности	7	54%
Да се повиши качеството на използваните за проекта ресурси (материални, човешки - напр. програми за обучение, учебни материали, помещения и технически средства, обучаващи, др. експерти)	7	54%
Проектът да е в полза за повече хора	5	38%
Проектът да стартира по-бързо	2	15%
Да се изпълнява стриктно по договорен график	1	8%
Никоя от посочените възможности	1	8%

Изводът, който се налага е, че дори и при проектите, които евентуално биха продължили без програмата, финансирането по ФАР ТГС дава възможност да се осъществят повече дейности и да се подобри качеството на използваните ресурси (материални, човешки - напр. програми за обучение, учебни материали, помещения и технически средства, обучаващи, др. експерти и др.). На това мнение са 54% от респондентите, чийто проекти биха продължили в една или друга степен. Друг положителен ефект е, че проектът е от полза за повече хора (38% от респондентите в тази група) или стартира по-бързо (15% от отговорилите). Друг ефект на финансирането, който не би бил налице в същата степен, е че проектът се изпълнява стриктно по график (8% от отговорилите).

Допълнително анализирахме въпросът каква е вероятността проектите да се изпълняват и без финансирането по програма ФАР ТГС. Положително на този въпрос отговарят 8% от общо 77 анкетираните бенефициенти на грантови схеми. От тях 33% считат, че вероятността е под 50%, докато 67% са на мнение, че вероятността е над 50%. Тоест по-голяма част от отговорилите на този въпрос преценяват, че има доста голяма вероятност да продължат с проекта и при липса на финансиране по ФАР ТГС. Допълнително анализирахме въпросът как би се отразило на проекта на тази група бенефициенти на грантови схеми липсата на финансиране по ТГС.

	Брой	Процент
База: Тези, които считат, че проектът е щял да се изпълни и без финансиране по ТГС	6	6
Щеше да се изпълнява в по-малък мащаб	2	33%
Изпълнението му щеше да се забави	2	33%
Друго	1	17%
Без отговор	1	17%

Източник: анкета с бенефициенти на грантови схеми

Резултатите от изследването показват, че една четвърт от тези 8% от общо 77 анкетираните бенефициенти на грантови схеми, които считат, че все пак съществува доста голяма вероятност да продължат с проекта и при липса на финансиране по ФАР ТГС, са на мнение, че проектът щеше да се изпълни в по-малък мащаб или изпълнението му щеше да се забави.

Заместване (*Substitution*)

Оценката на ефектите на заместване се базира на хипотезата, че заместване в контекста на програмите ФАР би се получило, когато в рамките на подпомаганите проекти са се извършили дейности, които биха били изпълнени при всички положения, дори без прилагане на програмата - в рамките на друг проект или с бюджетно финансиране. Оценката на ефектите на заместване бе извършена посредством качествени методи. Количествено измерване не бе извършено в рамките на проекта.

Изследвайки проявата на подобни ефекти, структурираните въпросници включиха въпроси, като:

1. Бенефициентите на проекти по грантовите схеми бяха попитани как е повлияло

изпълнението на проекта върху другите дейности на организацията. Резултатите са представени в таблицата по-долу:

Как повлия изпълнението на проекта върху другите дейности на организацията Ви?		
Отговор	Брой	Процент
База: Всички	77	77
Без този проект организацията нямаше да е в състояние да просъществува	1	1%
Прекратиха се други дейности, за да се осъществи проектът.	1	1%
Проектът не оказва влияние върху другите дейности на организацията – продължихме с тях както и преди него	69	90%
Нямаше ефект върху други дейности, тъй като организацията е създадена конкретно за изпълнението на този проект	1	1%
Без отговор	5	6%

Източник: анкета с бенефициенти на грантови схеми

Според преобладаващата част от бенефициентите на грантови схеми участници в анкетата (90%) проектът не оказва влияние върху другите дейности на организацията – бенефициентите са продължили с тях както преди проекта.

2. На въпроса *Ограничихте ли други дейности на институцията, за да мобилизирате наличните ресурси най-вече за изпълнението на проекта*, 75% от анкетираните институционални бенефициенти отговарят негативно.

Ограничихте ли други дейности на институцията, за да мобилизирате наличните ресурси най-вече за изпълнението на проекта?		
	Индикатор	
Отговор	Брой	Процент
База: Всички	8	8
Само отчасти, тъй като редовната ни дейност съвпада с проектните дейности	2	25%
Не, проектът не повлия на редовната ни дейност	6	75%

Източник: Анкета с институционални бенефициенти

Становището на експертния екип е, че заместването не е потенциално голям проблем за програмите ФАР ТГС – основно поради спецификата на интервенциите и липсата на фокус върху икономически ориентирани дейности, свързани с възстановяване и подкрепа за развитие на бизнеса. Следва да се отбележи, че дори и при схемите, които предвиждат социално-икономически дейности, проучването на казуси не даде основание за изводи за потенциално заместване на активни икономически ориентирани дейности. Общият извод е, че заместването не е характерно за програмата в периода на оценката.

Изместване (Displacement)

Оценката на ефектите на изместване се базира на следните хипотези: 1. Отклоняване на средства от обичайните или планирани дейности, като същите биват пренасочени към проекти, реализирани с помощта на безвъзмездна финансова помощ (основно за общините и НПО); 2. подпомагане на една целева група, която измества друга целева група, която вече е изпитала подобни на очакваните ефекти благодарение на проявата на други фактори. Негативният ефект от подобно изместване е намаляване на нетния ефект от изпълнението на интервенциите. Оценката беше извършена с качествени методи. Количествено измерване не беше извършено в рамките на проекта. В следствие на прегледа и анализа на проекти и казуси, интервютата с бенефициенти и анкетите с бенефициентите не бяха намерени данни, които да налагат изводи

за протекли процеси на изместване във връзка с финансирането по ТГС в този период.

Извод:

Географските райони, попадащи в обхвата на програма ТГС от социално-икономическа и географска гледна точка, са типични периферни територии, обхванати в по-голямата си част от депопулационни процеси, процеси на застаряване на населението и липса на сериозни икономически перспективи – тенденции, които голяма степен се запазват и до сега. Възрастовата структура на населението е неблагоприятна, като продължава да намалява делът на лицата в под- и в трудоспособна възраст. Висок е броят на безработните лица с основно или по-ниско образование. Насочването на грантовите схеми към решаване на демографските и социално икономически предизвикателства на приграничните райони, отчитането на спецификите и потребности на младите хора, жените, малцинствените групи и религиозни общности би придало по-добри перспективи на тези богати на природни дадености райони.

Въпреки периферното географско положение, част от районите изпълняват важни транспортно-комуникационни функции. Географското положение на тези територии би могло да се превърне в сравнително предимство, ако се усъвършенства транспортната инфраструктура и се оползотворят възможностите за трансгранично сътрудничество. В този смисъл перспективите за краткосрочно и дългосрочно въздействие на помощта са оценени като добри.

По границата с **Румъния**: големият териториален обхват на целевия регион и включването на различни като икономически, социален, демографски и териториален облик териториални единици затруднява силно еднозначното определяне на перспективите за икономическо развитие. В стопанско отношение, с най-добри перспективи е област Русе, която акумулира и значителна част от преките чуждестранни инвестиции в този регион - съответно техният размер през 2011 г. възлиза на 242 млн.щ. д. Останалите области и най-вече тези, в рамките на Северозападния район, които са избираеми и по програмите със Сърбия са значително изостанали в социално-икономическо отношение, което е видно от представените по-горе данни.

По границата с **Турция**: този район има добри перспективи за икономическо развитие. В него попадат едни от най-добре осигурените с транспортна и комуникационна инфраструктура територии в страната. Към това се добавят и възможностите и потенциала от съседството с Турция, която е една от най-бързо развиващите се икономики не само в регионален, но и в световен план.

По границата с **Гърция** икономическите перспективи на района са в пряка зависимост от общото състояние както на националната икономика, така и на икономиката на Гърция, от която същият е в немалка пряка и непряка зависимост. Кризата в Гърция е предпоставка за не само за проблеми, но и за перспективи, основно свързани с възможности за реалокация на капитали, инвестиции и производства. Като цяло нивото на чуждестранни инвестиции в целевия район е нараснало в сравнение с периода до 2007 г, което обаче е по-скоро с конюнктурен характер, отколкото същински растеж на икономиката.

Като цяло нивото на чуждестранни инвестиции в целевия район по границата със **Сърбия** е нараснало в сравнение с периода до 2007 г., но значително в по-малка степен в сравнение с останалите региони в страната. Така например във Видин почти няма ръст на преките чуждестранни инвестиции, които и през 2011 запазват нивата си от 2007, т.е. около 22 млн.щ.д. При останалите области се наблюдава увеличение, което е най-голямо в Софийска област, където през 2011 г. чуждестранните инвестиции възлизат на 879 млн.щ.д., което е с около 100 млн. повече от 2006г. и 80 млн.щ.д. в повече от 2007г.

Положителна тенденция се наблюдава и по границата с **Македония**. В периода 2007-2010 г. в област Кюстендил преките чуждестранни инвестиции в нефинансовите предприятия се увеличават до 2008г., когато общо възлизат на около 20 млн. щ.д., след което се стабилизират

на нива от около 16 млн. щ.д. към 2010, което е над 2 пъти повече от 2005 г. При област Благоевград се наблюдава подобна тенденция, като размерът на чуждестранни инвестиции възлиза на около 250 млн.щ.д., което е повече от 150 млн.щ.д. ръст.

Най-забележим, макар и не толкова често отбелязван в оценителните доклади, резултат от изпълнението на програмите за ТГС са изградените културни, междуинституционални и междуличностни отношения, които способстват за преодоляване на натрупваното исторически недоверие и липса на сътрудничество, толерантност и консенсус между държавите на Балканите. На базата на споделените мнения и констатации от участниците във фокус групите може да се заключи, че програмите за ТГС са способствали в значителна степен за изграждане на основи на взаимно разбиране културни взаимоотношения, които изграждат базата към оптимизирането на обмена между страните и възраждане на икономиките в целевите региони. Този ефект на програмите ТГС се оценява като най-съществената добавена стойност на ТГС програмите на равнище ЕС и несъмнено не би могъл да се осъществи без подкрепата на предприемаческите инструменти, в частност програмите ФАР ТГС. Перспективите за ускоряване на въздействието на трансграничното сътрудничество и засилване на устойчивостта му би следвало да се търсят именно в тази насока.

Резултатите от анкетите и фокус групите сочат, че основните промени вследствие изпълнените по финансираните по програмите ФАР ТГС проектни дейности са във връзка с развиване на капацитет за работа с партньори и проекти и подготовка за прилагане на структурните инструменти на ЕС. Бихме желали да подчертаем, че сътрудничество през граница се оценява като положителен резултат само по себе си, а не като добавена стойност от проектите, поради натрупания опит и знания, преодоляване на „граница в съзнанието на хората“, на негативни нагласи.

Респондентите споделят, че на практика програмите са изградили „модели за бъдеща работа по проекти“. Под „модел“ те имат предвид конфигурацията от партньори, техните взаимоотношения и начина им на съвместна работа и взаимодействие. Осъщественият обмен на опит и практики е повишил капацитета и на двете страни. Констатира се „повече доверие“ във взаимоотношенията между екипите. Дори там, където е имало предходно сътрудничество – посредством програмите сътрудничеството се регламентира, формализира и намира приложение в различни местни политики. ТГС е дало програмен тласък за контакти и взаимодействие по определени поводи, в зависимост от заложеното по различните проекти. Ефектът по-късно се наблюдава в по-чести спонтанни (неорганизирани), вкл. лични връзки и общуване между хората от двете страни на границата.

Съществен ефект по отношение на общините е придобитият опит и изградената проектна култура в част от общинските администрации. Въпреки че изказват съмнения за ефективността на изпълнение на част от общинските проекти, изграждането на „самочувствие“ на общините да участват с проекти е оценено като положително въздействие. Успешното приключване на един проект е стимулирало следващо кандидатстване по проекти.

Благодарение на програмата в онзи период (най-вече начина на финансиране), много НПО са укрепнали, натрупали са ресурс, повишили са капацитета си, което е предпоставка да останат пълноценни досега.

Като по-незадоволителен е оценен ефектът на постигнатото по инициативите, адресирани към бизнеса поради недостатъчен интерес към дейностите по този вид проекти. Последното показва нуждата от по-адекватен дизайн на мерките, съдържащи интервенции, насочени към социално-икономическите отношения. За това би спомогнало подобряване на консултативния процес с представители на целеви групи – МСП, бизнес организации и техни сдружения и асоциации, местни органи на власт, органи и организации, насърчаващи развитието на предприемачеството и местното развитие, местни инициативи.

Оценката на нетния ефект показва, че за преобладаващата част от бенефициентите финансирането по ФАР ТГС е важна предпоставка за реализиране на проектите - без финансирането по програма ФАР проектите не биха били реализирани поради липсата на средства. Резултатът е по-категоричен за институционалните бенефициенти (първите три групи проекти) отколкото за бенефициентите на грантовите схеми, където една малка част все пак считат, че има вероятност проектът да се реализира и без финансирането по програмите, макар и не в същия обхват по отношение на дейности и целеви групи. Тази възможност е допусната обаче само от 8% от общо 77 попълнили анкетата. Тоест, въпреки че има респонденти, които биха реализирали проекта и без финансирането, тяхната относителна тежест спрямо тези, които биха го изоставили, е доста ниска. Освен това, в тези случаи с голяма сигурност може да се допусне, че изпълнението е можело да се забави или проектът в крайна сметка да се реализира в по-малък мащаб. Допълнителните възможности благодарение на финансирането включват основно разширен обхват на целеви групи и дейности (повече дейности, по-добро качеството на използваните ресурси (материални, човешки и др.)

Ефекти на заместване или изместване не бяха идентифицирани за периода на оценката. В следствие на прегледа и анализа на проекти и казуси, интервютата и анкетите с бенефициенти не бяха намерени данни, които да налагат изводи за протекли процеси на изместване във връзка с финансирането по ФАР ТГС в този период. Дори и при схемите, които предвиждат социално-икономически дейности, проучването на казуси не даде основание за изводи за потенциално заместване на активни икономически ориентирани дейности.

Общият извод е, че програмата е породила пряк ефект и промяната, която е постигната благодарение на изпълнените дейности се дължи на въздействието на интервенциите. Този извод се базира на анализ, извършен с качествени методи: експертен анализ (анализ на първична информация и основно прегледа на казуси), количествени и качествени изследвания (дълбочинните интервюта на централно ниво, анкети и фокус групи).

Оценителен въпрос 12. Достатъчни ли са периодите за изпълнение за генериране на резултати?

Въпросът в контекста на оценителния доклад. Връзки с други оценителни въпроси:

Отговорът на този въпрос следва да бъде разглеждан в контекста на анализа на логиката на програмите (въпрос 1) и вътрешното им съответствие (въпрос 2).

Ниво на анализ

Оценката на адекватността на планирането на сроковете за изпълнение на проектите се представя на ниво типове проекти.

Методика:

Отговорът на въпроса се базира на изводите и препоръките от прегледа на казуси и резултатите от иницирираната анкета с институционални бенефициенти и грантополучатели.

Оценката се извърши въз основа на критерии като степен на детайлност на графициите, съответствие между времевите графици и очакваните резултати, съгласуваност на времевите графици за изпълнение на проектните дейности с плановете за провеждане на процедурите за възлагане на обществени поръчки, придържане към одобрените времеви графици, естеството на причините за пресрочване на графициите, срокове по проектите. По-долу следват констатациите на ниво групи проекти.

- Инфраструктура

В прегледаните 6 казуса на проекти в областта на инфраструктурата са извършени промени (анексиране) по 3 от договорите, като две от тези промени са свързани с промени в графициите, а една е промяна в бюджета.

В редица доклади (вкл. оценителни) се описват проблеми, свързани с ниското качество на проектиране, проблеми, свързани с прилагане на ФИДИК и липсата на съответствие с националното законодателство, закъснения в провеждането на тръжните процедури, проблеми с отчуждаването на терени за строителство, забави в графика и увеличено финансиране.

- **Доставки**

От прегледаните казуси с проекти в тази група няма регистрирани забавяния в изпълнение на дейностите, но в някои случаи има забавяния в плащанията по договорите.

- **Услуги**

От прегледаните три казуса само при един от проектите има забавяне в изпълнението, поради ниско качество на доклада на изпълнителя и връщането му за корекции. Другите два договора са изпълнени в срок, но при един е регистрирано забавяне в плащането към изпълнителя.

- **Грантови схеми**

За всички грантови схеми бенефициентите планират изпълнението на базата на графиците, които са част от апликационните формуляри. Графиците са детайлни – те са изготвени в съответствие с изискванията на Насоките за кандидатстване. В повечето случаи времето за изпълнение е достатъчно и бенефициентите нямат сериозни затруднения да се вместят в графика, с изключение на малко на брой случаи, цитирани в мониторинговите доклади.

План-графиците за изпълнение на проектите демонстрират реалистичен подход при планиране на дейностите и съобразеност с необходимостта от провеждане на тръжни процедури.

Там където са наблюдавани забавяния в план-графиците, причините обикновено са били извън контрола на бенефициентите. Адекватни стъпки за информиране на Програмния ръководител за идентифицирани забавяния са били предприемани от бенефициенти и съвместно са били решавани конкретните казуси.

Като цяло проектите са изпълнени в срок, независимо от трудностите и проблемите, срещани от бенефициентите.

Въпреки това, при проведеното интервю в ИА експертите споделят, че от всички направени промени в договорите (адендуми) по грантовите схеми, 70% са свързани с промяна на графика и сроковете за изпълнение. Останалите са свързани с промени в екипите и малки бюджетни промени. Забавянията са най-вече там, където има включена инфраструктура. Известни забавяния са предизвикани и от сроковете, свързани с процедурите за възлагане и съгласуването им, както и при прехода от PRAG към ЗОП и ПМС 55/20 март 2007 г.

Като цяло, бенефициентите успяват да постигнат резултатите в срок (в много висока степен, както описват докладите за наблюдение).

Общ проблем за всички програми и за всички грантови схеми е организирането на процедурите за поддоговаряне и по-специално изготвянето на тръжната документация. При почти всички процедури тръжната документация е връщана за корекции от ИА ФАР, МРРБ.

Друг често срещан проблем е късното изпълнение на поръчките, обикновено в 10-ти – 11-ти месец от изпълнението на договорите, които са с продължителност 12 месеца.

Затрудненията при изготвянето на тръжната документация и късното изпълнение на доставките поставят под съмнение ефективността на част от изпълняваните проекти и постигането на заложените резултати.

На въпрос в проведеното анкетно проучване сред бенефициенти по грантови схеми да оценят качествените характеристики на проектите, включително и графиците, голяма част от бенефициентите смятат, че до голяма степен графиците са реалистични – средна оценка 6.3 (скала от 1 до 7)

Таблица 26 Отговор на въпрос 11 от анкетата с грантополучатели

Моля, оценете на всеки ред следните качества/характеристики на проекта по 7-бална скала, при което "1" ще означава най-ниска, а "7" – най-висока оценка за съответното качество на проекта.										
Отговор	Оценка									Средна оценка
	База: Всички	(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	непр ило жим о	
Договорен реалистичен график за изпълнение на дейностите	77	48%	39%	9%	4%	0%	0%	0%	0%	6,3
Аргументирани възможности и рискове за устойчивост на резултатите от проекта	77	34%	49%	16%	1%	0%	0%	0%	0%	6,2
Иновативен за региона	77	39%	39%	16%	4%	3%	0%	0%	0%	6,1

Източник: Анкета с грантополучатели

Извод:

Планираните периоди за изпълнение на дейностите са реалистични при проектите за доставки и услуги и при грантовите схеми (с малки изключения). При тези групи проекти най-общо се наблюдава навременност на изпълнението, въпреки че при доставките и услугите има случаи на забавяния в плащанията по договорите. При грантовите схеми има по-чести промени на графиците и сроковете за изпълнение - причините обаче често са обективно обусловени. Общ проблем за всички програми и за всички грантови схеми е организирането на процедурите за поддоговаряне и по-специално изготвянето на тръжната документация. При почти всички процедури тръжната документация е връщана за корекции от ИА ФАР, МРРБ. При групата на инфраструктурните проекти забавянията в графиците са чести.

На тази основа може да се обобщи, че графиците са адекватни и изпълними, само когато няма включена инфраструктура и строителство, за които се изискват по-дълги периоди за изпълнение поради спецификата на дейностите (работа при външни атмосферни условия, по-дълги периоди за съгласуване на процедурите за възлагане и др.) Препоръката е да се планират по-дълги периоди за изграждане на инфраструктурни обекти и извършване на строителни работи – дори и при грантовите схеми.

Оценителен въпрос 13. Постигнати ли са очакваните резултати и целеви стойности на показателите, дефинирани в програмните и проектните документи?

Въпросът в контекста на оценителния доклад. Връзки с други оценителни въпроси:

Отговорът на този въпрос е продължение на анализа по въпрос 10 и следва да бъде разглеждан в контекста на анализа на логиката на програмата (въпрос 1).

Ниво на анализ

Оценката на степента на постигане на резултатите се представя както на програмно ниво, така и на ниво типове проекти.

Методика:

Отговорът на въпроса се базира на изводите и препоръките от прегледа на казуси, статистическия анализ и анализа на индикатори, документалния анализ и резултатите от фокус групите и иницирираната анкета с институционални бенефициенти и грантополучатели.

Оценката се извърши въз основа на критерии като степен на детайлност на графиците, съответствие между времевите графици и очакваните резултати, съгласуваност на времевите графици за изпълнение на проектните дейности с планове за провеждане на процедурите за възлагане на обществени поръчки, придържане към одобрените времеви графици, естеството на причините за пресрочване на графиците, срокове по проектите.

Оценителен критерий 13.1. Размер на вложените ресурси - количествени данни за входящи ресурси

Финансовото изпълнение по програма ФАР по години е представено в таблица – Приложение 4. Прегледът, извършен по години и по програми показва много висока степен на финансово изпълнение (съотношение между договорени и разплатени средства) за всички години, с изключение на програмите:

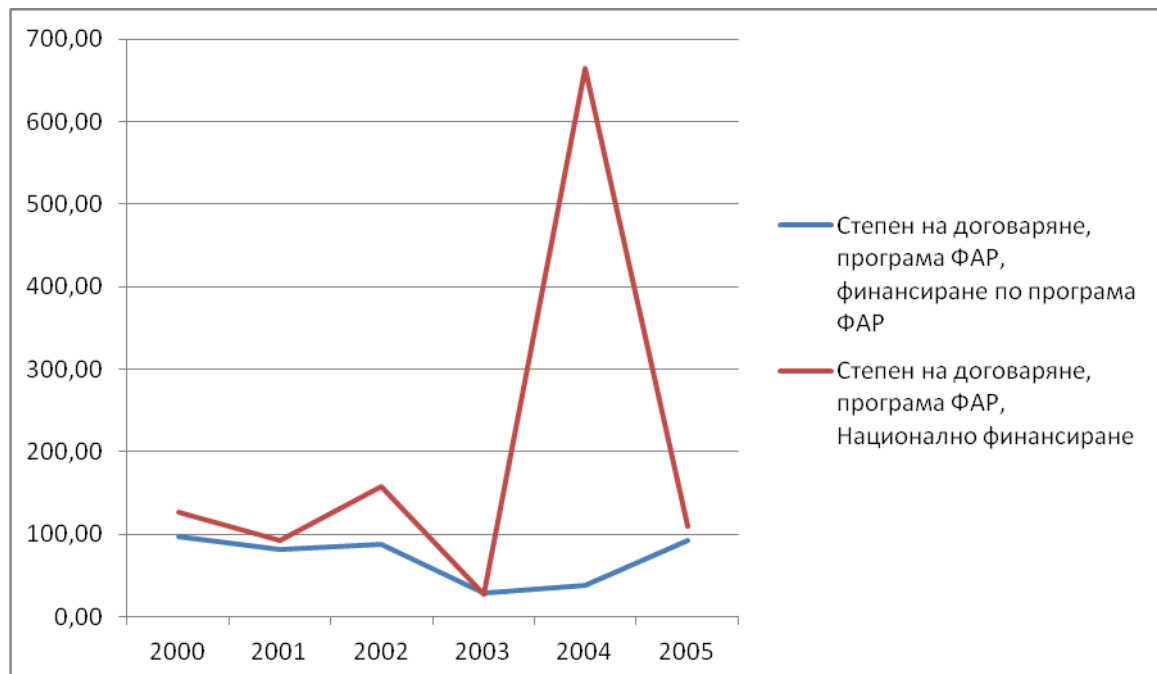
Инициатива за външни граници (2003 г.) с 37% финансово изпълнение;

Програма за трансгранично сътрудничество между България и Турция за 2004 с 15,68% финансово изпълнение;

Програма за трансгранично сътрудничество между България и Румъния за 2005 с 31,56% финансово изпълнение.

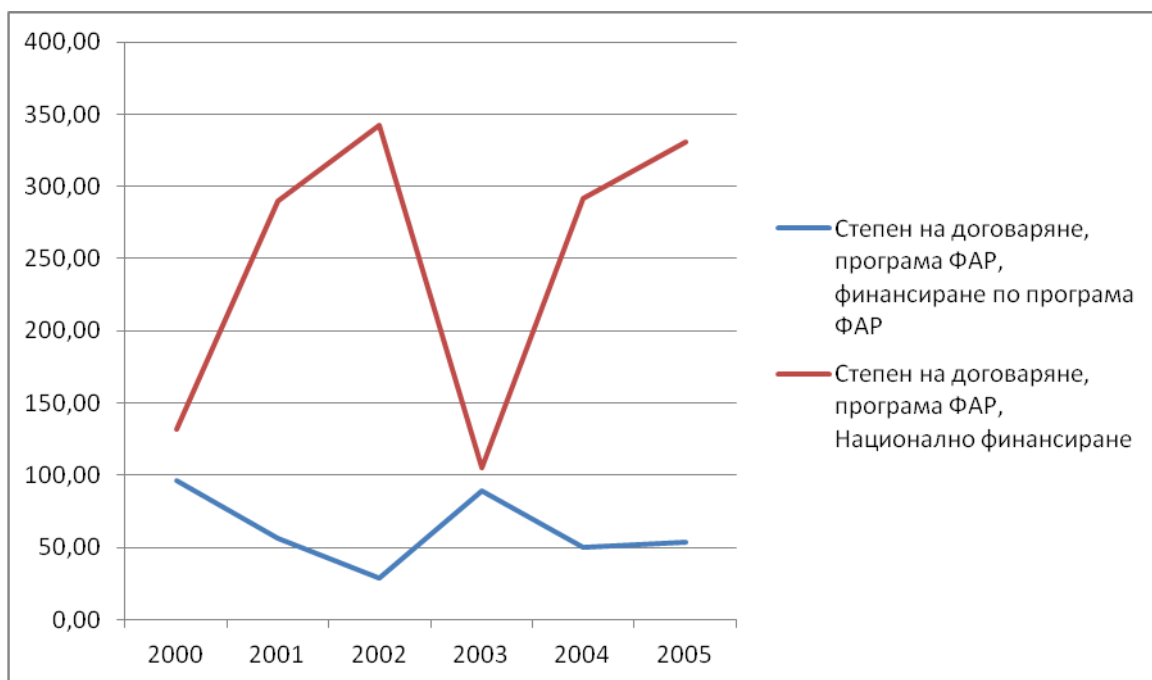
Прегледът на средствата по програмите, определени във финансовите меморандуми, както и договорените впоследствие, показва разлики в степента на изпълнение на индикаторите – степента на договаряне по отношение на финансирането, предоставено от програма ФАР, се движи в рамките между 28 и 96%, докато степента на договаряне на националното финансиране (с изключение на 2003 г.) надминава 100%.

Фигура 13 Степен на договаряне на финансирането по програма ФАР и националното съ-финансиране – програма ФАР ТГС България - Румъния (2000 – 2005)



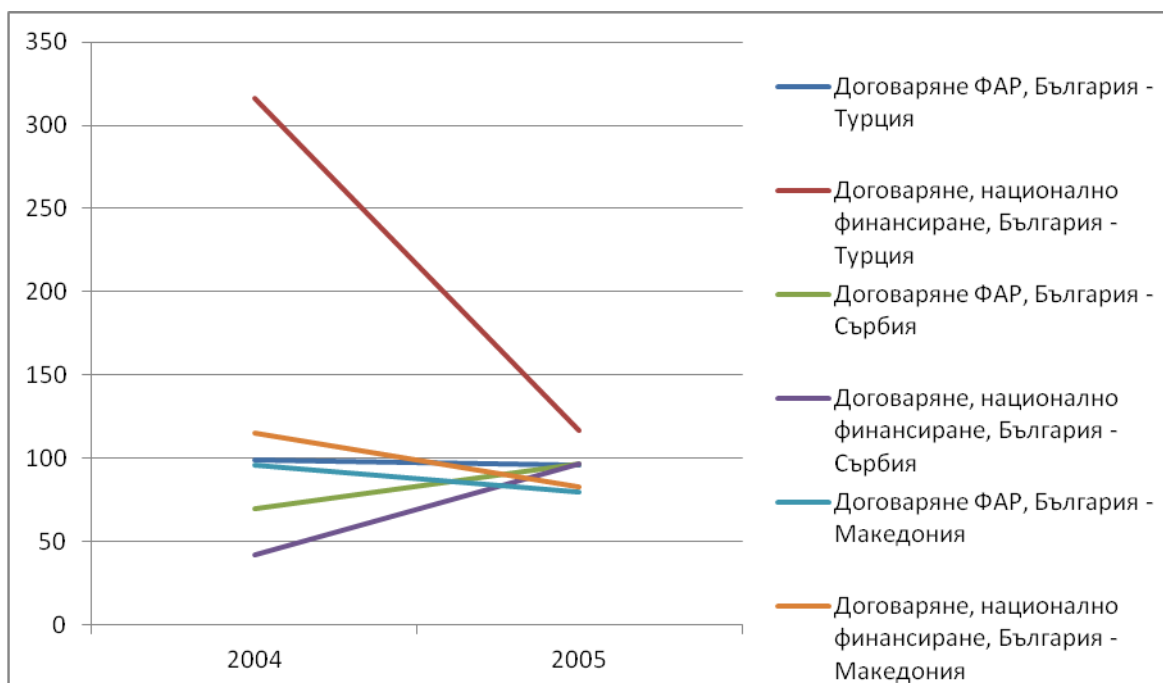
Подобно е положението и с финансирането по програма ФАР ТГС България – Гърция.

Фигура 14: Степен на договаряне на финансирането по програма ФАР и националното съ-финансиране – програма ФАР ТГС България – Гърция (2000 – 2005)



Сходни са тенденциите и по отношение на останалите три програми по ФАР ТГС.

Фигура 15 Степен на договаряне – Програми ФАР ТГС България – Турция, България – Сърбия и България - Македония



За тези три програми финансирането става основно чрез изпълнение на грантови схеми (с изключение на ФАР ТГС България – Турция) и в резултат разминаването между договорените и алокирани средства е по-малко.

По отношение на степента на финансиране на ниво проект, прегледаните казуси не показват разминаване между договорените и използвани средства, с изключение на проект за изграждане на тунел (Дупница), посочен като недобра практика. Прави впечатление, че проекти от групата на строителство (инфраструктура), поради срещнати трудности и проблеми (разгледани в Оценителен въпрос 8) са оттеглени от финансиране по програма ФАР и приключени с национално финансиране с ПМС 259 (30.10.2009 г.). Причините бяха разгледани в предходни въпроси, но най-вече произтичат от разминаване между проектиране и изпълнение.

По отношение на проектите от групите на доставки и услуги, степента на финансово изпълнение е много висока (близо до 100%). Този извод се базира на данни от докладите за мониторинг.

Оценителен критерий 13.2. Степен на постигане на очакваните резултати

На въпрос в анкетата за институционални бенефициенти (по проектите в първите три групи), дали планираните средства са достатъчни за постигане на предвидените резултати, средната оценка на респондентите е 6,3, като 88% от отговорилите смятат, че са достатъчни в много висока степен. Респондентите смятат във висока степен също, че са заложили достатъчно количествено-измерими индикатори за постигане на целите (средна оценка 6.0), като 76% от отговорите са концентрирани във високата степен. В малко по-ниска степен респондентите смятат, че са имали налице достатъчно информация за изходната ситуация (базови данни) спрямо която да проследят резултатите от проекта – средна оценка 5,8, като 88% от отговорите се концентрират между 5 и 7.

Таблица 27 Отговори на въпрос 11 от анкетата с институционални бенефициенти

Моля, оценете на всеки ред следните качества/характеристики на проекта: (по 7-бална скала, при което "1" ще означава най-ниска, а "7" – най-висока оценка за съответното качество на проекта)										
Отговор	Разпределение на отговорите									Средна оценка
	База: Всички	(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	неприложимо	
Достатъчно планирани средства за постигането на предвидените резултати	8	50%	38%	0%	13%	0%	0%	0%	0%	6,3
Достатъчно количествено-измерими индикатори в проекта за постигане на целите	8	38%	38%	0%	0%	13%	0%	0%	13%	6,0
Достатъчна информация за изходната ситуация на целевата група в района, спрямо която да се проследят резултатите от проекта	8	38%	25%	25%	0%	13%	0%	0%	0%	5,8

Източник: Анкета с институционални бенефициенти

Респондентите грантополучатели също смятат, че съответствието между заложили и постигнати резултати е много голямо – средна оценка 6,5, като 87% са с оценка между 5 и 7.

Таблица 28 Отговори на въпрос 12 от анкетата с грантополучатели

	Моля оценете в каква степен е характерно за резултатите от проекта ви следното (по 7-бална скала, при което "1" ще означава най-ниска, а "7" – най-висока оценка за съответното качество на проекта. Отбележете с "9" това, което е неприложимо за оценка на проекта)									
	Оценка									
Отговор	База: Всички	(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	неприложимо	Средна оценка
Постигнат максимален резултат с предвидените финансови ресурси	77	60%	25%	5%	0%	0%	0%	0%	10%	6,6
Съответствие между очаквани и постигнатите резултати	77	47%	34%	6%	0%	0%	0%	0%	13%	6,5

Източник: Анкета с грантополучатели

Общ недостатък, който вече констатирахме в рамките на Оценителен въпрос 1 е, че не винаги са зададени целеви стойности на избраните показатели в СПД и проектните фишове. В общия случай постигането на целите не е обвързано с конкретни времеви периоди. Специфичните за проектните фишове индикатори за въздействие, резултат и продукт, не произтичат пряко от логиката на интервенцията на СПД. Системата на индикатори не е достатъчно целесъобразна, поради големия брой индикатори на всяко ниво цели, малка част от които са общи и предоставят информация за общия напредък. Това поражда затруднения при събирането, агрегирането и обработването на данни за постигане на тези индикатори.

Индикаторите на ниво програма са проследявани от системата за мониторинг, но това става като се фокусира основно върху финансово изпълнение и договорени проекти. Системата за мониторинг не събира достатъчно информация за измерване на постигането на резултати въз основа на дефинираните цели и показатели. Квантифицирани данни за въздействие се събират в много по-малка степен.

Докладите за мониторинг за всички групи проекти също основно се фокусират върху физическото изпълнение на проектите. Това се покрива често пъти само с отговори Да/Не – в прегледаните документи липсва адекватна информация от захранване на системата за мониторинг, качеството на събираната информация не е добро. В ИА ФАР, МРРБ, няма процедура за отчитане на резултатите от изпълнението на проекта като цяло, т.е. няма процедура за обобщаване и отчитане на целите на всички нива и постигане на заложените резултати.

Извод:

Степента на постигане на очакваните резултати е висока за всички групи проекти. Финансовото изпълнение по години и по програми показва добро съотношение между договорени и разплатени средства. Разминаванията са по отношение на степента на националното съфинансиране, което особено при групата на инфраструктурните проекти (и отчасти доставките) е значително по-високо от договореното.

На проектно ниво няма съществени различия между договорените и използвани средства, но има някои недобри практики на неизпълнени и на оттеглени и приключили с национално финансиране инфраструктурни проекти.

Въпреки че проектните фишове дефинират голям брой показатели на различни нива на целите, системата за наблюдение отчита най-вече показателите за преките резултати от проектите, и то предимно въз основа на качествена оценка („постигнат“/„непостигнат“). На програмно ниво също се проследява основно финансовото изпълнение на програмите и договорените проекти,

въпреки дефинираните показатели за общи, специфични и оперативни цели. Поради пропуските на системата за наблюдение и проблеми с качеството на събираната информация, оценката не може да направи категоричен извод за степента, до която всички дефинирани в програмните и проектни документи показатели са постигнати. Препоръката е в посока на планиране на дейности за събиране и анализ на данни на всички нива на целите, в това число: дефиниране на базови, междинни и крайни стойности на индикаторите и определяне на времеви периоди за събиране на данните; определяне на информационни източници и методи за събиране на релевантната информация; обвързване на различните нива на отчитане на индикаторите с цел агрегиране на информация на по-горни нива; дефиниране на общи индикатори на определени нива с цел обобщаване на агрегираната информация за нуждите на мониторинга и управлението.

Съществено е да се дефинират малко на брой индикатори, което не би оскъпило несъразмерно системата за мониторинг така, че да акумулира данни за постигане на индикаторите, които обаче да проследяват изпълнението на различни стадии от проектния цикъл и да съдържат информация както за физическия и финансов напредък, така и за постигнатите резултати и ефекта, промяната, настъпила за целевите групи вследствие от изпълнение на мониторираните дейности.

Оценителен въпрос 14 : Налице ли са и до каква степен въздействие и устойчивост върху крайните бенефициенти?

Въпросът в контекста на оценителния доклад. Връзки с други оценителни въпроси:

Отговорът на този въпрос изследва един от аспектите на въздействието от изпълнение на програмата върху социално-икономическата среда и следва да бъде разглеждан в контекста на оценителни въпроси 11 и 13.

Ниво на анализ

Оценката на въздействието върху целевите групи се представя на програмно ниво, като се проследява въздействието по отделните граници. Изводите са допълнени с анализ на грантовите схеми по всички програми.

Методика:

Спецификата на този въпрос предполага прилагане предимно на количествени методи, сред които основно преглед на документи; статистически анализ, преглед на случаи. За база на анализа послужиха и информацията и мненията, получени по време на дълбочинните интервюта с координационните структури – НКП, НР, ЦКЗ (преди в МФ, сега в МС), ИА в МРРБ.

Оценката се извърши въз основа на критерии като степен на детайлност на графиците, съответствие между времевите графици и очакваните резултати, съгласуваност на времевите графици за изпълнение на проектните дейности с планове за провеждане на процедурите за възлагане на обществени поръчки, придържане към одобрените времеви графици, естеството на причините за пресрочване на графиците, срокове по проектите. По долу следват констатациите по отделните групи проекти.

За отговор на оценителния въпрос бяха приложени следните оценителни критерии: динамика на основните показатели, непосредствено свързани с преките ефекти от програмата; териториален обхват на програмите – грантови схеми.

Оценителен критерий 14.1 Динамика на основните показатели, непосредствено свързани с преките ефекти от програмата

Този въпрос разглежда динамиката на основните макроикономически показатели: БВП, размер на чуждестранни инвестиции, заетост и безработица, като се търси връзката между динамиката на тези показатели и оказаното въздействие от програмите ФАР ТГС върху целевите групи. При анализа на статистическата информация сме взели предвид липсата на статистически данни на областно и общинско ниво за някои основни икономически показатели (например БВП) и липсата на данни, които да са сравними за един и същи период (периодът на оценка), както и използване на прогнозни стойности на данните, което води до натрупване на статистическа грешка. В този смисъл не можем да обосноваем нетния ефект от изпълнението на програмите за ТГС със статистически анализ, но можем да направим извод, че от наличните статистически данни може да се съди косвено за нетно въздействие на програмите върху макроикономическите показатели.

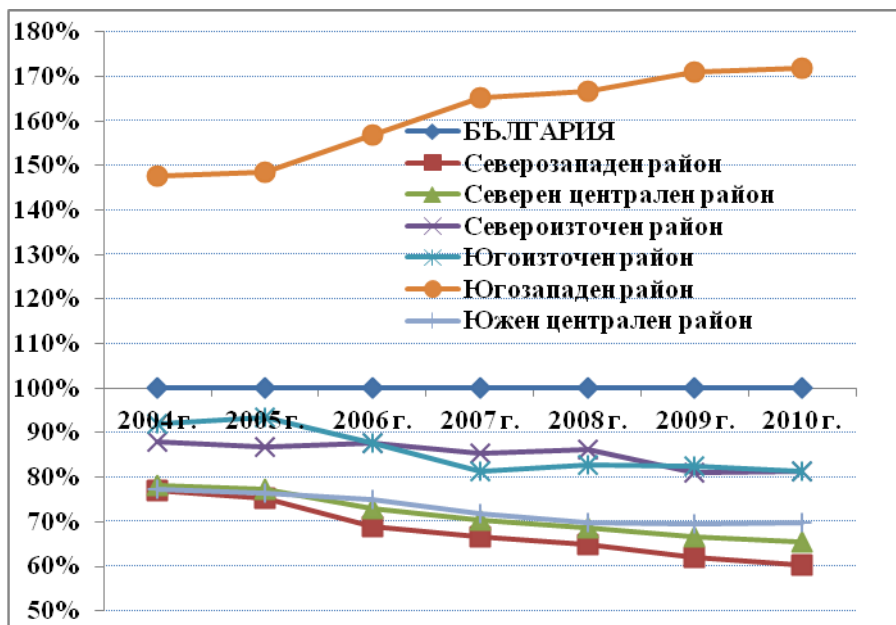
1. Макроикономическите условия

Основната част от проектите, финансирани от програмите ФАР ТГС, се реализират в периода 2004 – 2010 година. Условно този период може да се раздели на два под-периода – 2004 – 2007 г. и 2008 – 2010 г. В макроикономически аспект, периодът 2004 – 2007 г. се характеризира с устойчива тенденция на нарастване на темповете на растеж на БВП. Тази тенденция е подкрепена от налагащите се процеси на глобализация, ускоряването на процесите на интеграция на икономиките от централна Европа към стопанския комплекс на Европейския съюз и ясно дефинираната цел пред България – да бъде приета за пълноправен член на съюза. Допълнително значение имат и отпусканите средства по предприсъединителните фондове, включително и по програмите за трансгранично сътрудничество. Периодът 2008 – 2010 г. се характеризира с членството на България в ЕС и настъпващата финансова и икономическа криза.

Брутен вътрешен продукт:

Официалната държавната статистика не калкулира данните за БВП по области и общини, а по райони на планиране (ниво 2), поради което същите са анализирани, изхождайки от степента им на съотносимост на икономиката на граничната област към общата за региона характеристика. За да се изолират отличителните характеристики от общите за страната тенденции на фиг. 16 са представени данни за отношението на показателя БВП на човек от населението по райони към общата за страната стойност през периода 2004-2010 години.

Фигура 16 : Дял на БВП на човек от населението по райони на планиране от средната за страната стойност през периода 2004-2010 година



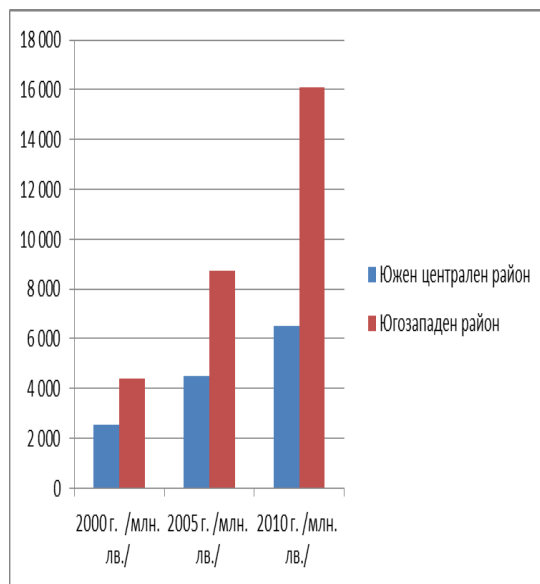
Източник: НСИ

За период от три години от 2004 г. до 2006 г. БВП на страната в номинално изражение нараства с повече от 20 на сто, а реалния БВП (в цени от 2005 г.) трайно поддържа темпове на растеж около 6.5%.

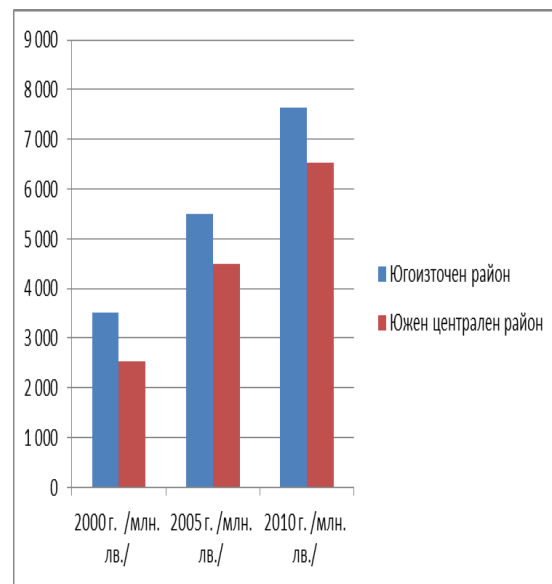
Периодът до края на 2008 година (включително) се характеризира със запазване на благоприятните тенденции от предходните години за реален растеж на БВП средно с около 6,5 на сто. През 2009 година развитието е прекъснато, реалният БВП пада до нивата на 2007 година. През 2010 година е налице минимален ръст, като нивата на показателите от 2008 година все още не са възстановени от икономиката. След 2006 година България е трайно най-бедната страна между страните от ЕС-27. В страната се отчита най-ниският БВП на човек от населението, измерен в стандарт на покупателната способност (СПС). За периода 2008-2010 г. този показател не се променя и представлява 44% от средното ниво за ЕС-27. **Кризата променя и структурата на БВП. Сектор услуги е засегнат най-слабо, като делът му нараства на 65 на сто, компенсирайки спада в дела на индустрията от 3 процентни пункта и аграрния сектор от един процентен пункт. През 2010 година сектор „Индустрия“ спада до нивата на 2006 година.**

Следващите графики проследяват промените в БВП в периода 2000 – 2010 г., с междинна стойност за 2005 г. по области в пограничните райони:

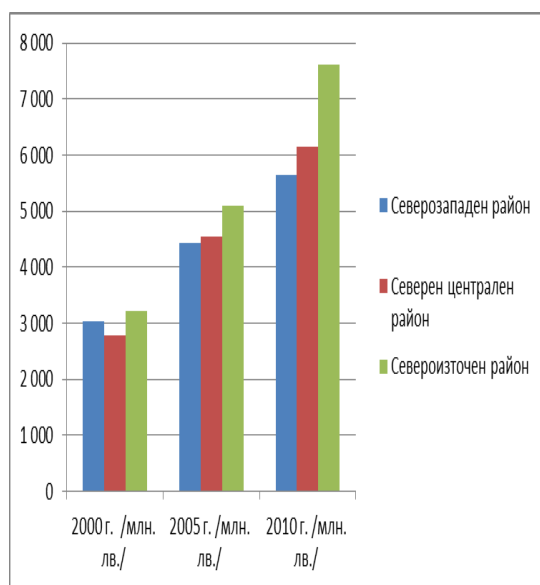
Фигура 17 БВП в областите по границата с Гърция:



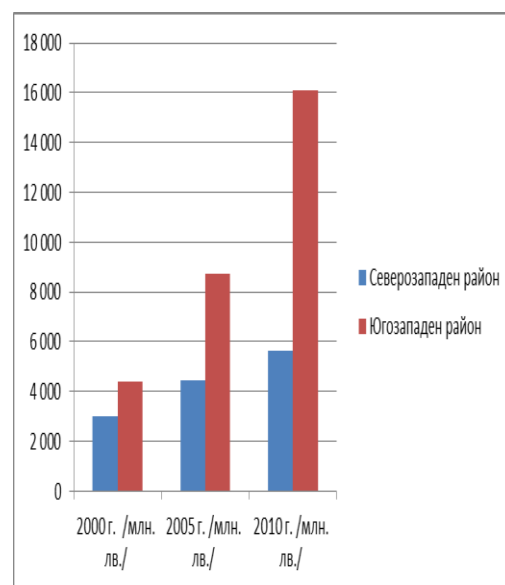
Фигура 18 БВП в областите по границата с Турция



Фигура 19 БВП в регионите по границата с Румъния



Фигура 20 БВП по региони – граница със Сърбия, БВП по границата с Македония



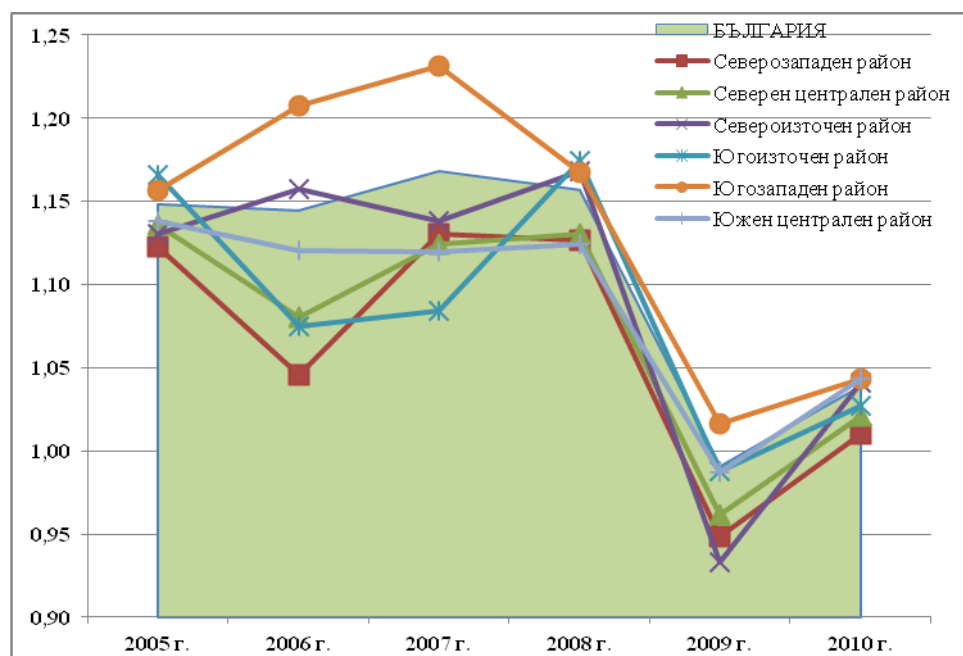
В известна степен изменението на БВП на човек от населението зависи от негативните тенденции в демографските процеси (намаляването на числеността на населението), разгледани по-надолу. Изпълняваните проекти по програмите ФАР ТГС също допринасят за неутрализиране на неблагоприятните промени в икономическите показатели.

От 2004 година до днес стойността на показателя за Югозападния район, в който попада както София град, така и пограничните области – Благоевград, Кюстендил, Перник и София изпреварва почти двойно останалата част на страната, като тази тенденция е устойчива и задълбочаваща се. Югозападният район на планиране граничи с три държави – Гърция, Македония и Сърбия. Независимо, че 61 на сто от населението в района живее в София град, а 63 на сто работи там, приносят на пограничните области за благосъстоянието на региона е значително. През 2004 година БВП на човек от населението в района изпреварва с 48 на сто

средния за страната показател, през 2007 с 65 на сто, а през 2011 година със 72 на сто, което налага извода, че темповете на развитие на този регион са значително ускорени спрямо средните за страната. Негативни обаче са тенденциите в Северния централен и в Северозападния район на планиране. От 2004 до 2010 година икономическото развитие на тези райони ежегодно изостава от общите за страната тенденции. В района попадат 10 области, от които 7 граничат с Румъния, а 2 от тях и със Сърбия. През 2011 година 77 на сто от населението им живее в погранични области. Данните за динамиката на популацията, заетостта и безработицата потвърждават негативната оценка на развитие на региона – Северозападна България е най-бедният регион не само в България, но и в ЕС - 27.

Югоизточният и Североизточен район имат сходни стойности на показателя, незначително под средните за страната. Тук попадат граничните с Турция области - Ямбол и Бургас, както и област Добрич, която граничи с Румъния. От 2007 година до днес БВП на тези райони е устойчиво с 20 на сто под средните за страната стойности. Верижното нарастване на показателя за всички райони на страната е представено на фиг. 21.

Фигура 21 Верижно изменение на БВП на човек от населението по райони на планиране през 2005-2010



Източник НСИ

До началото на кризата през 2009 година всички райони бележат ръст в развитието, включително Северен централен и Северозападен райони. Ефектът от реализираните интервенции е бил на практика елиминиран от икономическата криза.

Преки чуждестранни инвестиции

От 2007 до 2010 година делът на преките чуждестранни инвестиции в БВП е намалял близо десетократно, като изтеглянето на инвеститорите от страната започва преди кризата да е усетена реално у нас. Вероятните причини за това са по-ранното свиване на производството в световната икономика, намаляването на свободните разполагаеми средства за разширяване на компаниите, търсенето на максимална ефективност на вложените средства. Не бива да се пренебрегват и вътрешните фактори. Най-съществени сред тях са качеството на работната сила, често пъти niskият административен капацитет, които са сред най-сериозните нужди, които следва да бъдат адресирани с публични интервенции, често на регионално равнище.

Подходяща мярка би било адресирането им посредством интегрирани териториални интервенции, насърчавани в контекста на кохезионната политика през периода 2014-2020.

2. Пазар на труда

През 2004 година 42,8 на сто от наетите в страната лица работят в гранични области, 19,2 на сто в области, граничещи с Румъния. През 2007 година наетите в граничните области намаляват с 3,5 процентни пункта, а три години по-късно (2010) с нови 2,6 процентни пункта, като делът им спада до 36,8 на сто. Най-значим е спадът в дела на наетите в пограничните с Румъния области – до 15,9 през 2010 година. Данните са представени в таблицата по-долу. **Към 2007 година свиването на пазара на труда в пограничните с Гърция, Турция и Македония области се ограничава. Към 2010 г. има нов незначителен спад. Резултатите показват обаче рязко намаляване на броя на наетите лица по границите със Сърбия и Румъния.**

Таблица 29 Структура на наетите по граничните области на Р. България 2004-2007-2011 години, изменение в структурата

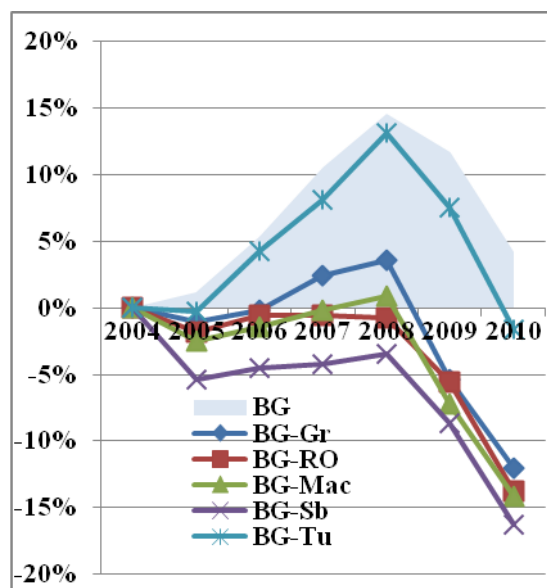
Групи	Структура на наетите			Изменение	
	2004	2007	2010	2007-2004	2010-2007
BG-Gr	7.8%	7.2%	6.5%	-0.6%	-0.6%
BG-RO	19.2%	17.2%	15.9%	-1.9%	-1.4%
BG-Mac	6.5%	5.8%	5.3%	-0.6%	-0.5%
BG-Sb	9.1%	7.9%	7.3%	-1.2%	-0.6%
BG-Tu	9.6%	9.4%	9.1%	-0.2%	-0.3%
BG-граница	42.8%	39.4%	36.8%	-3.5%	-2.6%
BG	100.0%	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%

Източник: НСИ, собствени изчисления

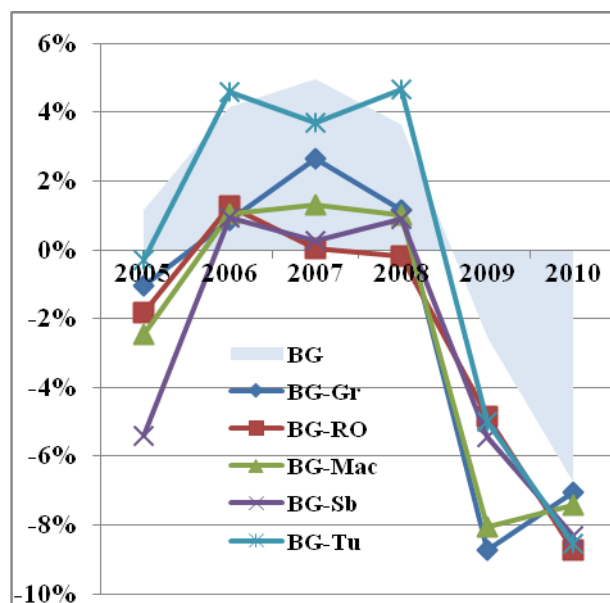
Основен индикатор за развитието на пазара на труда в страната и в частност в пограничните области е ежегодната динамика в броя на наетите лица по трудови и служебни правоотношения.

Изменението по години (2004-2010) и граници на броя наети лица спрямо приетата за базова 2004 година и на верижна база е илюстрирано на следващите графики.

Фигура 22 Изменение на наетите лица в България по граничните области (база 2004 г).



Фигура 23 Изменение на наетите лица в България по граничните области (верижно)

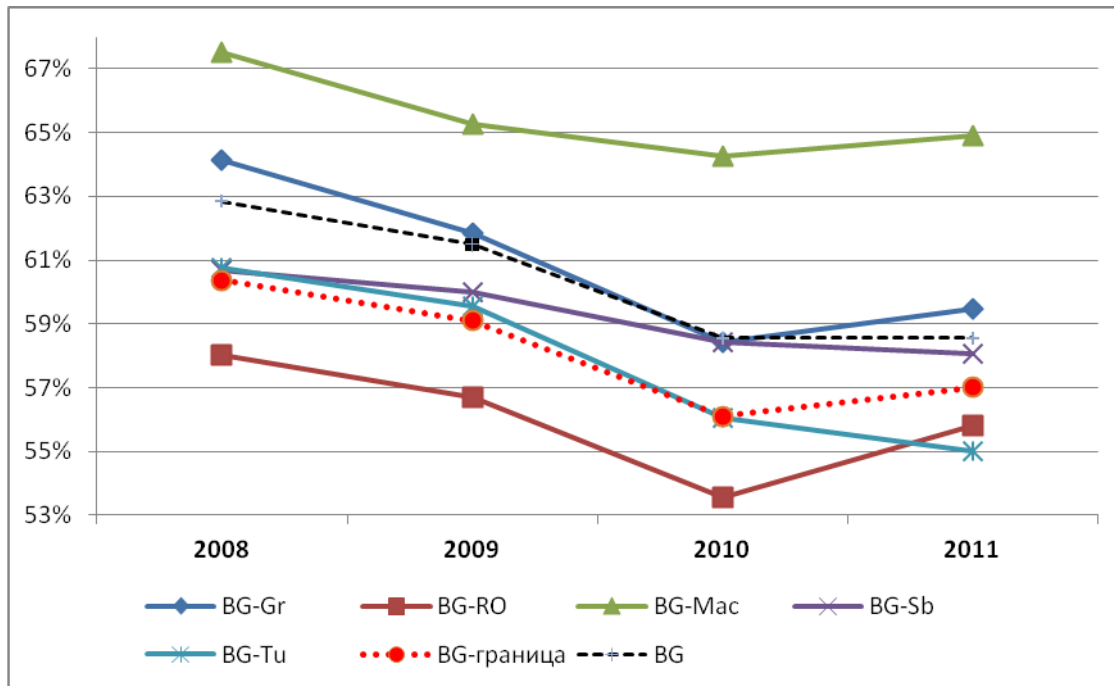


Източник: НСИ, собствени изчисления

Към 2007 година в пограничните области, аналогично на тенденцията в страната като цяло нараства броя на наетите лица. Тази положителна тенденция продължава до началото на икономическата криза през 2009 година, когато следва рязък ежегоден спад на заетите работни места в цялата страна и респективно в пограничните области, където броят им спада дори под нивата на 2004 година. Единствено в граничните с Турция области общият брой на наетите се запазва, основно заради ръста на заетостта в област Бургас. **Икономическата криза в много висока степен засяга трудовия пазар в пограничните области, където голяма част от поминъка на хората е свързан с дребен или среден бизнес.** Тези малки и средни предприятия са по-уязвими в условия на криза и нямат достатъчно заделени средства, за да поемат финансови загуби в по-продължителен период от време.

Процесите на депопулация в страната, влошаващата се демографска структура съпътстват свиването на работните места, което изисква прецизност при съотнасянето на броя наети към броя на населението (15-65 годишна възраст). България отчита най-ниската заетост в ЕС за населението от 15 до 65 годишна възраст. Икономическата криза доведе до срив на заетостта с дъно през 2010 година (58,6%), което не е преодоляно и през 2011 година. Всички погранични области следват тренда на намаление в стойността на показателя от 2008 до 2010 години включително. **През 2011 година пограничните с Румъния, Македония и Гърция области бележат незначително възстановяване, като не достигат нивата от кризисната 2009 година. Най-висока е заетостта в пограничните с Македония области (Благоевград и Кюстендил), които граничат и с други държави – Гърция и Сърбия. През 2011 година граничните с Турция области (Бургас, Хасково и Ямбол) изместват граничните с Румъния области по най-ниско ниво на заетост на населението от 15-65 годишна възраст.**

Фигура 24 Заетост на населението от 15 до 65 годишна възраст по гранични области



Източник: НСИ, население и заети от 15-65, собствени изчисления

Анализът изследва въздействието от изпълняваните интервенции по програмите ФАР ТГС в периода на кризата. По-ниската заетост в граничните области (с около 2 процентни пункта под средните за страната нива) не бива прибързано да се оценява негативно. Пазарът на труда традиционно е силно развит в областите, в които попадат големите индустриални градове, които са далеч от държавните граници. Една основна част от пограничните области обхваща част от Северозападна България (най-бедният и слабо развит регион в цяла Обединена Европа). През 2008, 2009 и 2010 година там продължават да се отчитат трайно по-ниски нива на заетост (с 2,5 процентни пункта). През 2011 година тази разлика е стопена до 1,6 процентни пункта - докато показателят общо за страната се запазва на нивата на 2010 година, в голяма част от пограничните области заетостта започва плавно да нараства.

3. Средна работна заплата (СРЗ)

Заплащането на труда е основен фактор, определящ благосъстоянието на населението в даден регион и съответно в пограничните области. В регионален план е налице феномен, при който заплащането на труда е по-високо в публичния сектор, спрямо частния, ето защо по-високите нива на заплащане в комбинация с по-ниска заетост и висока безработица, често се свързват с доминиращ държавен дял на работните места и не се считат за добър индикатор за развитие на съответния регион. Като цяло заплащането на труда в пограничните райони е значително по-ниско от средните за страната нива и от 2008 година до днес е налице ясно изразена тенденция на нарастване на тази разлика – от 11 на сто през 2008 година на 14 на сто през 2011 година. Тази на пръв поглед негативна тенденция в контекста на заетостта може да се интерпретира и в светлината на позитивни очаквания - работодателите в тези области предпочитат да запазят работни места, макар и задържайки ръста на заплащане на труда, което представлява потенциал за ускорено бъдещо развитие и възстановяване.

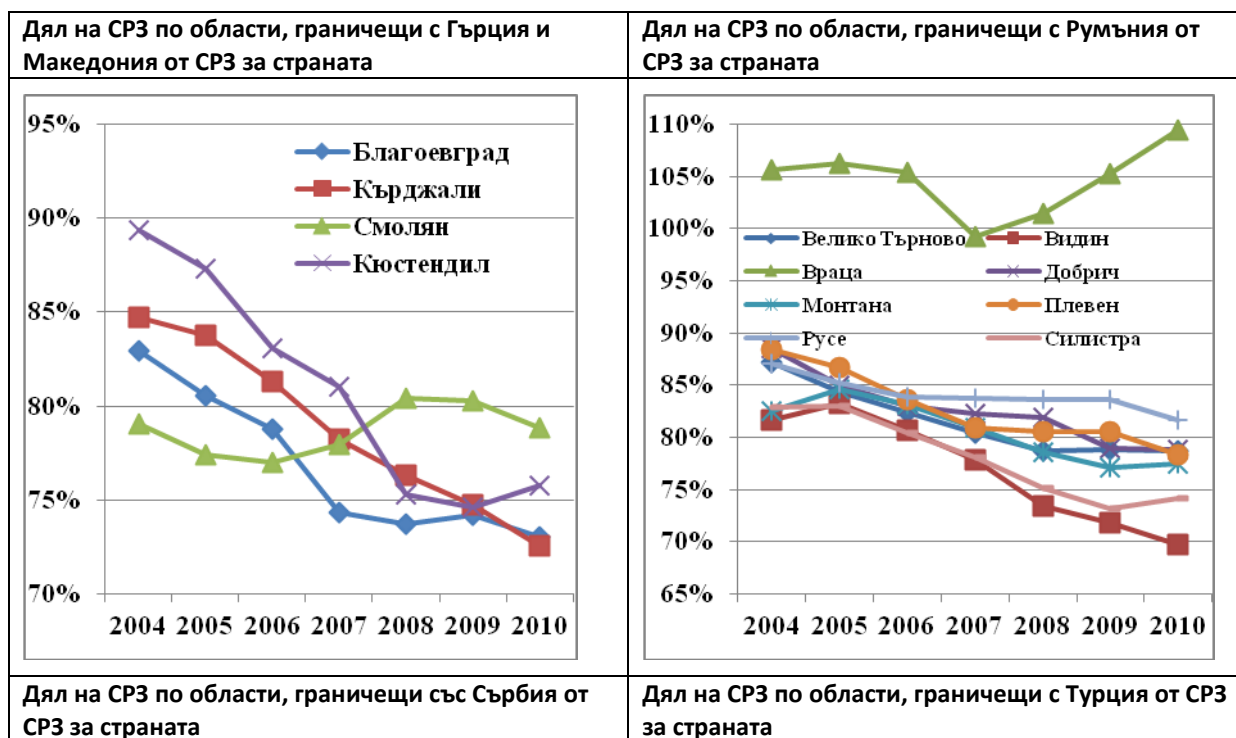
Таблица 30 Средна работна заплата по гранични области през периода 2008-2011

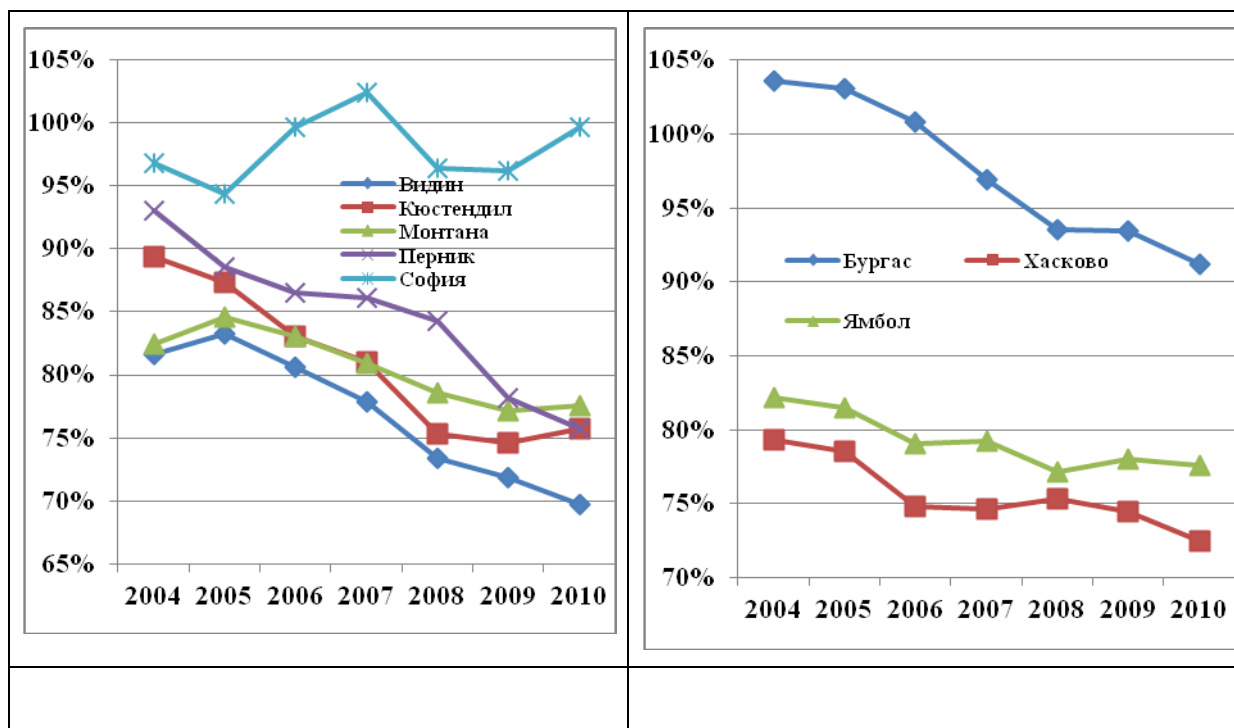
Групи	СРЗ				Под ВГ (%)			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
BG-Gr	395	455	489	519	20%	19%	19%	21%
BG-RO	438	498	536	564	11%	11%	12%	14%
BG-Mac	399	459	495	527	19%	18%	18%	20%
BG-Sb	453	504	537	584	8%	10%	12%	11%
BG-Tu	450	504	534	575	9%	10%	12%	12%
BG-граница	438	496	531	566	11%	11%	13%	14%
BG	493	559	608	655	0%	0%	0%	0%

Източник: НСИ, тримесечни регионални данни, собствени изчисления

Нарастването на средната работна заплата в пограничните области осезателно изостава от нарастването на СРЗ в страната. Този феномен е представен на фиг. 25. Преодоляване на спада в нарастването на СРЗ през 2011 година се наблюдава в пограничните с Турция и Сърбия области – ясен индикатор за възстановяване. Акцентът върху оценката в периода на криза е наложен от рязката промяна на икономическите тенденции в страната. Тенденциите от предкризисния период са частично съпоставими с настоящето развитие, данните за дела на СРЗ за всяка от граничните области спрямо средния за страната показател ясно отразяват това.

Фигура 25 Дял на СРЗ





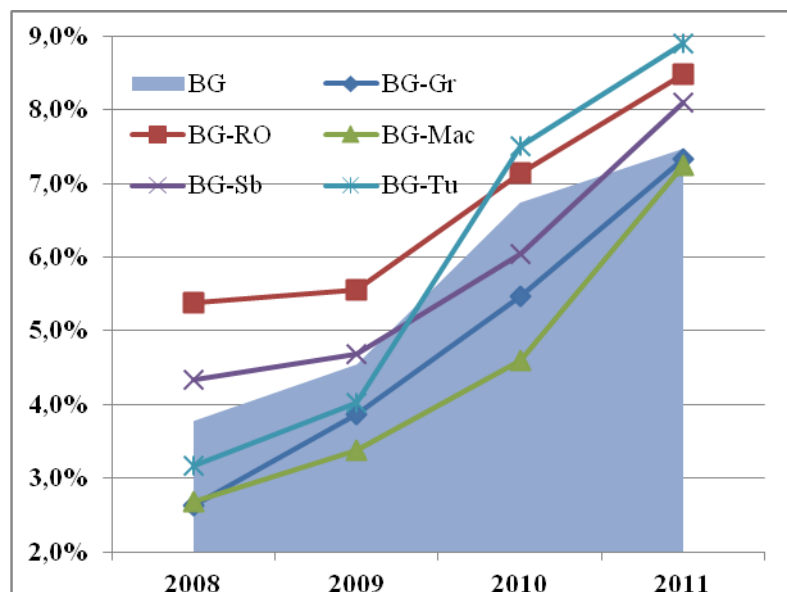
Източник: НСИ, собствени изчисления

4. Безработица

Навливането на България в рецесия влияе негативно върху търсенето на пазара на труда. От 2008 година до 2011 година безработното население от 15-65 годишна възраст в страната нараства двойно – от 3,8 на сто до 7,5 на сто. В пограничните с Румъния области е трайно над средните за страната нива. Най-значим е ръстът на показателя в пограничните с Турция области, където безработицата нараства трикратно само за три години (област Бургас от 6,1 хил. души безработни на 22,6 хил. души). Докато през 2010 година областите граничещи с Македония, Гърция и Сърбия отчитат безработица под средната за страната през 2011 година всички погранични области са или с по-висока безработица или с безработица еквивалентна на средната за страната, което индикира задълбочаване на кризата в тези региони на страната.

Извод: Постигнатият ефект на забавянето на стагнацията на местната икономиката в част от областите на интервенция (основно границите с Македония и Гърция), макар и непланиран е следствие от въздействието на реализираните интервенции по програмите за ТГС.

Фигура 26 Дял на безработните от 16-65 годишна възраст по погранични области



Източник: НСИ, годишни регионални данни за население и безработни на възраст 15-65 години, собствени изчисления

Въпреки че под половината от населението живее в пограничните области (46%), половината от безработните, които активно търсят работа, са от погранични области и едва 44 % от работещите, са заети там.

Таблица 31

Групи	Население 15-65 (хил.)				Заети 15-65 (хил.)				Безработни 15-65 (хил.)			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
BG-Gr	433	428	422	414	277	265	246	246	11	17	23	30
BG-RO	1,099	1,083	1,061	983	638	614	568	549	59	60	76	83
BG-Mac	332	329	324	312	224	215	208	203	9	11	15	23
BG-Sb	534	527	517	491	324	316	302	285	23	25	31	40
BG-Tu	562	559	551	531	341	333	309	292	18	23	41	47
BG-граница	2,455	2,427	2,385	2,265	1,482	1,435	1,338	1,291	100	112	159	185
BG	5,261	5,212	5,141	4,966	3,306	3,205	3,011	2,908	199	237	346	371
Дял граница от BG	47%	47%	46%	46%	45%	45%	44%	44%	51%	47%	46%	50%

Процесите на обезлюдяване с население в трудоспособна възраст традиционно са значително по-силно изразени в пограничните области. За последните 3 години населението в трудоспособна възраст в страната е намаляло с 5,6% (295 хил. души), 64 на сто от него е живеело в погранични области (190 хил. души в трудоспособна възраст са напуснали родните места). **Най-нисък спад на населението в трудоспособна възраст е отчетен по границата с Гърция, а най-висок - по границата ни с Румъния, където населението се е стопило с 10,6 на сто (двойно по-бързо).** Спадът в броя на заетите лица следва да се съотнесе и към намалението на населението. Налице е пряка връзка между миграцията в търсене на работа и закритите в отделните региони работни места. Данните за нарастването на безработните по гранични области са с високи колебания, които частично се обясняват и със субективността на показателя, чиито стойности в значителна степен зависят от активността на местните власти

при подпомагане в процеса на търсене на работа, дела на обезкуражените лица, които при трайно високи нива на безработица може да бъде значимо висок.

Пограничните области с най-висок спад на населението в трудоспособна възраст бележат и най-нисък ръст на безработицата (Сърбия и Румъния).

Таблица 32: Динамика на населението в приграничните територии

Групи	Промяна хил. души 2011-2008			% на изменение 2011/2008		
	Население	Заети	Безработни	Население	Заети	Безработни
BG-Gr	-19	-31	19	-4.4%	-11.3%	165.8%
BG-RO	-116	-89	24	-10.6%	-13.9%	40.7%
BG-Mac	-20	-22	14	-6.0%	-9.6%	153.9%
BG-Sb	-43	-39	17	-8.1%	-12.0%	71.6%
BG-Tu	-31	-49	30	-5.4%	-14.4%	165.7%
BG-граница	-190	-191	85	-7.7%	-12.9%	84.2%
BG	-295	-398	172	-5.6%	-12.0%	86.7%
Дял граница от BG	64%	48%	49%	38%	7%	-3%

Извод: *Спрямо средните за страната стойности, населението в пограничните райони се е стопило с 38% по бързо, работните места са намалели със 7% повече, и като естествено следствие от по-високите темпове на намаление на работоспособното население от темповете на закриване на работни места, нарастването на безработицата в тези региони изостава от общите за страната темпове. Фактор „граница“ разкрива бързо спасителната „карта“ миграция на останалите без работа българи в тези региони.*

Оценителен критерий 14.2 Териториален обхват на програмите – грантови схеми

В тази част на анализа разгледаме като казуси схемите за безвъзмездна финансова помощ по всичките пет програми. Ще изследваме конкретно териториалния обхват на схемите, което е една от предпоставките за наличието на въздействие и устойчивост върху крайните бенефициенти.

1. Програма ФАР трансгранично сътрудничество „България - Бивша югославска Република Македония“- Грантова схема от 2004 г.

В периода, в който Програма ФАР Трансгранично сътрудничество „България - Бивша югославска Република Македония“ ефективно се прилага (2004-2007) са осъществени четири грантови схеми – две от 2004 (с период на действие 2004-2006г.) и две от 2005 г (с период на действие до 2007 г.).

Грантова схема малки проекти от типа „хора за хора“ от 2004 г. е в съответствие с подписания финансов меморандум през същата година, където с оглед на идентифицираните нужди и проблеми на целевия регион, описани в Съвместния програмен документ(СПД), са определени следните специфични цели:

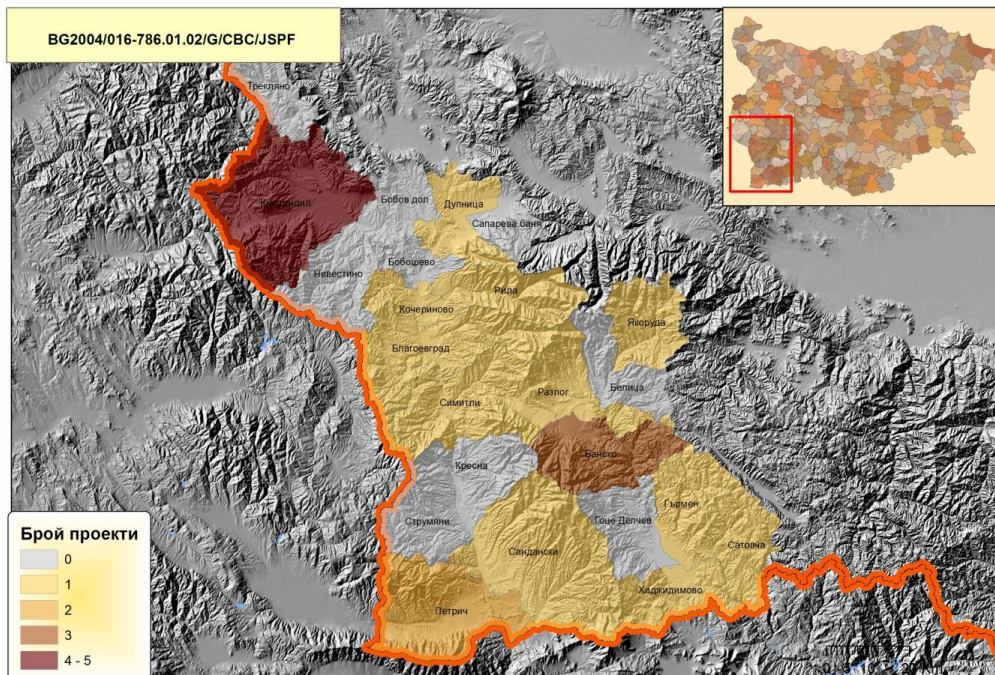
Цел1: Подобряване на околната среда и инфраструктурата, подпомагаща трансграничното развитие;

Цел 2: Опазване на природните и културните ресурси, повишаващи устойчивото развитие

Цел.3: Развитие на допълнителни икономически дейности с цел създаване на нови работни места и допълнителни блага за региона и населението;

Цел 4: Създаване на здрави трансгранични контакти и връзки на различни нива и сектори;

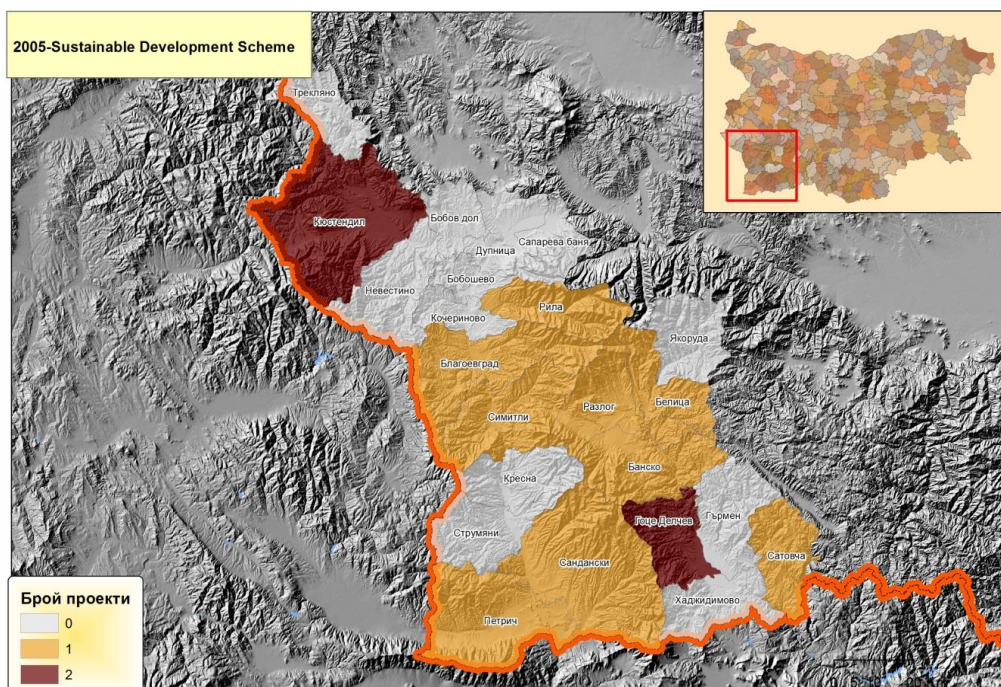
През 2004 г. са одобрени общо 20 проектни предложения, които са сравнително равномерно разположени по територията на целевия регион. С оглед наличния потенциал, най-голям брой проекти са съсредоточени в община Кюстендил – 5 проекта.



Фигура 27 Пространствено разпределение на проектите по Грантова схема 2004

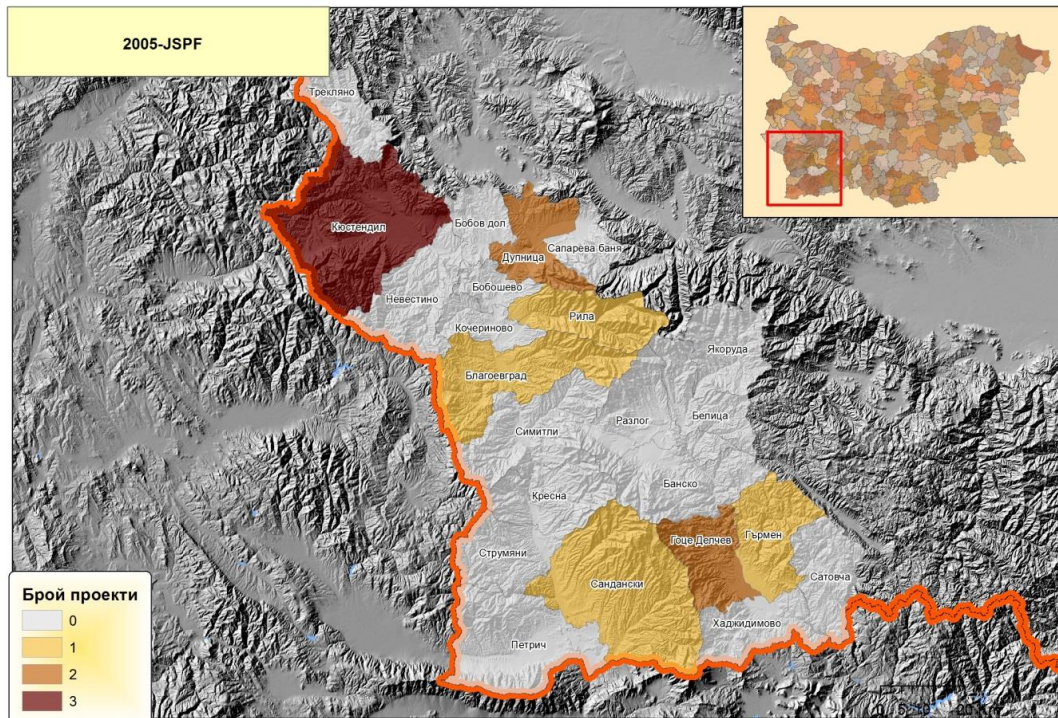
През 2005 са одобрени проекти по две схеми- по т.нар. „Sustainable Development Grant Scheme” и малки проекти от типа „от хора за хора“ (Joint Small Projects Fund).

По първата схема са одобрени общо 13 проекта, които са разпределени по следният начин:



Фигура 28 Пространствено разпределение на проектите по схема BG 2005/017-456.01/Grants-05MAC/02/02, "Sustainable Development Grant Scheme"

При малките проекти от типа „от хора за хора“ през същата 2005 г. са одобрени 11 проекта, чието пространствено разпределение в рамките на целевия регион има следният вид:



Фигура 29 Пространствено разпределение на проектите по схема BG 2005/017-456.02/G/CBC/JSPF

От анализа на наличната информация, свързана с изпълнението на Програмата за трансгранично сътрудничество „България - Бивша югославска Република Македония“, в периода 2004-2007 г. могат да се направят следните **изводи**:

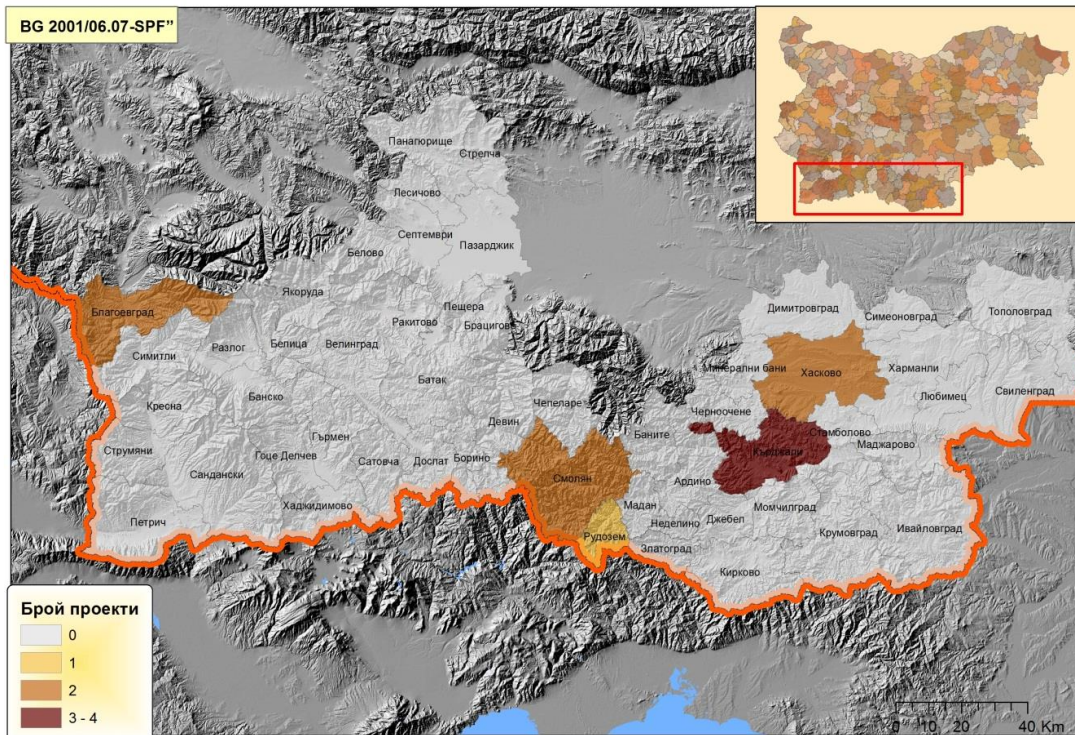
1. Изгражда се първичен капацитет сред бенефициентите от целевия регион за работа с финансовите инструменти на ЕС;
2. От предварително обявените специфични цели, с най-голяма степен на изпълняемост е последната, специфична цел 4 - Създаване на здрави трансгранични контакти и връзки на различни нива и сектори. Доказателство за това може да се намери и в последващото изпълнение на трансгранични проекти в рамките на програмата „Добросъседство“, където вече се отчитат създадените устойчиви партньорства по програмата ФАР;
3. Селските общини в целевия регион са с ниска успеваемост в програмата, което от своя страна показва че при промотирането на програмата и работата с потенциалните бенефициенти не е отделено необходимото внимание на тези общини, чиито административен капацитет е ограничен. Този пропуск по същество носи инерционно редица негативи за тяхното последващо развитие - много малка част от тях са бенефициенти в следствие и в рамките на структурните фондове на ЕС, след пълноправното членство на страната в ЕС.

2. Програма ФАР трансгранично сътрудничество „България-Гърция“- Грантови схеми

Програма ФАР Трансгранично сътрудничество „България-Гърция“ оперира на практика в периода 2002 – 2008 г., като в рамките на този период са осъществени 9 грантови схеми (2001, 2002, 2003, 2004 и 2005)

Грантова схема от 2001 г. за малки проекти от типа „От хора за хора“ (JSPF) е в съответствие с подписания финансов меморандум през същата година, където с оглед на идентифицираните нужди и проблеми на целевия регион, описани в СПД, същите са насочени към засилване на трансграничното сътрудничество на местно ниво. Схемата е предназначена за финансиране на т.нар. меки мерки в областта на бизнес сътрудничеството, трансфер на технологии, образователен и културен обмен и др.

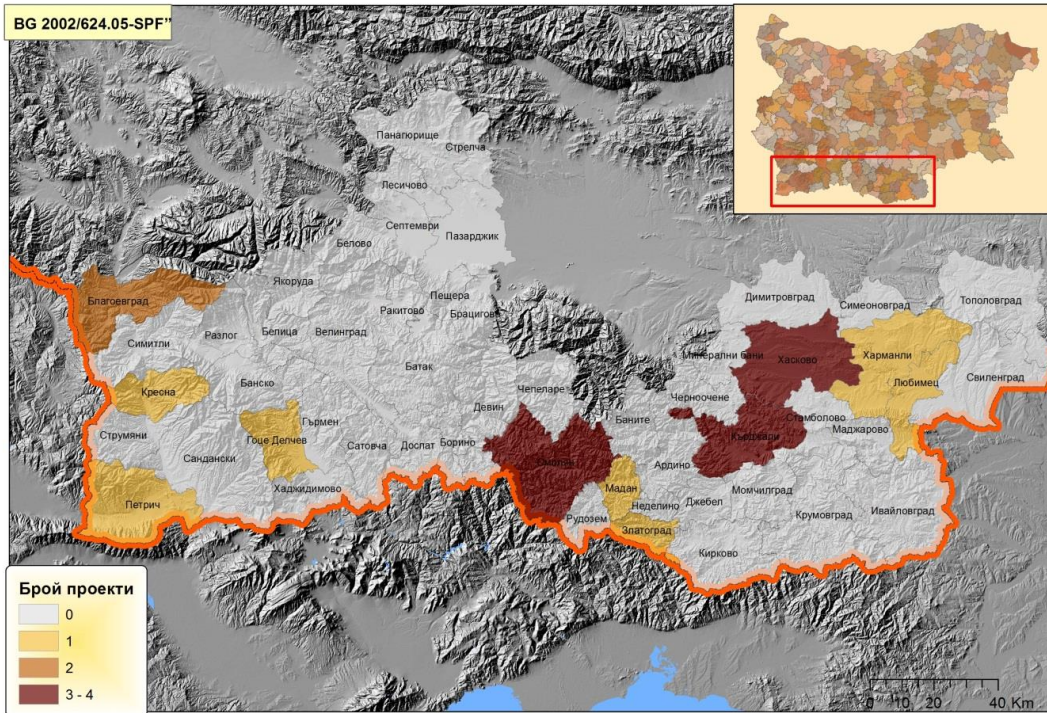
В пространствено отношение, по подобие и на другите стартиращи схеми, по-голямата част от проектните предложения и осъществените в техните рамки интервенции, са локализирани в общините с по-голям икономически и демографски потенциал, изпълняващи функции на опорни центрове в развитието на целевия регион (фиг.30)- това са общините Благоевград, Смолян, Хасково и Кърджали. Единственото изключение е община Рудозем, която е получила грант, възлизащ на около 41400 евро.



Фигура 30 Пространствено разпределение на проектите по Грантова схема „JSPF 2001“

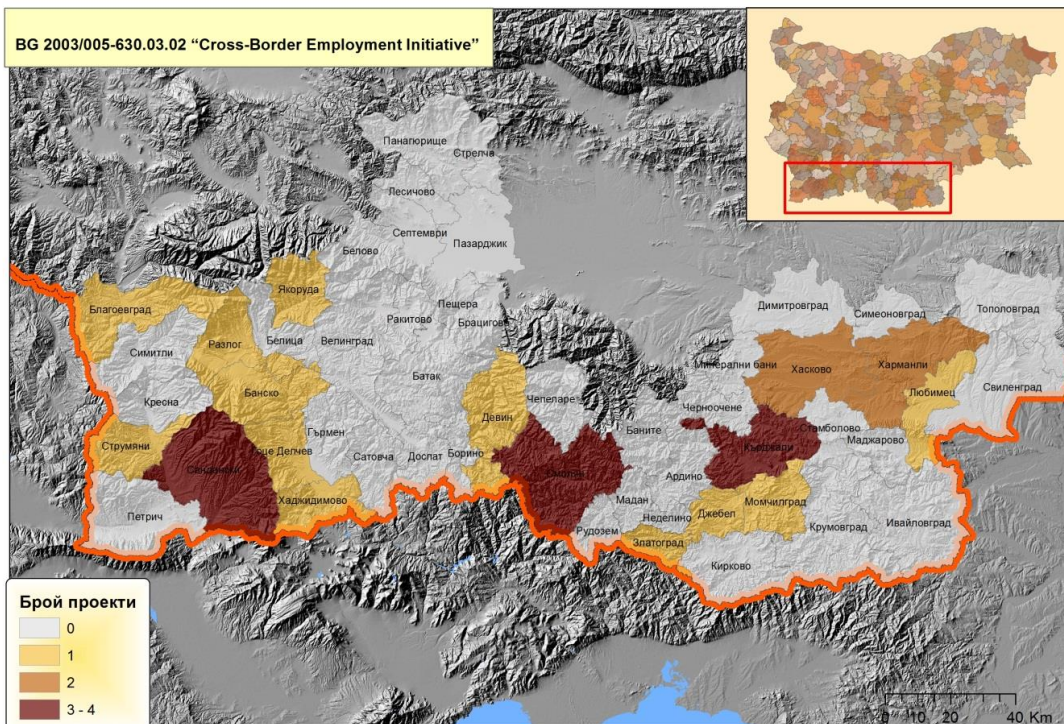
В рамките на Грантовата схема за малки проекти (Small project Fund) от 2002 г. се наблюдава разширение както на обема на договорените средства, така и на кръга от бенефициенти. Общият брой на финансираните проекти възлиза на 20, насочени в различни области- икономическо развитие, туризъм, културен обмен и други. Прави впечатление, че едва 5 от проектите са разработени от общински администрации, докато останалите са на структури на гражданското общество и учебни заведения.

В пространствено отношение също се наблюдава разширение на „покритието“ на програмата, макар основните проекти отново да са концентрирани предимно в областните центрове (фиг. 26)- повече от половината от проектите са реализирани на територията на общините Кърджали, Благоевград, Хасково и Смолян.



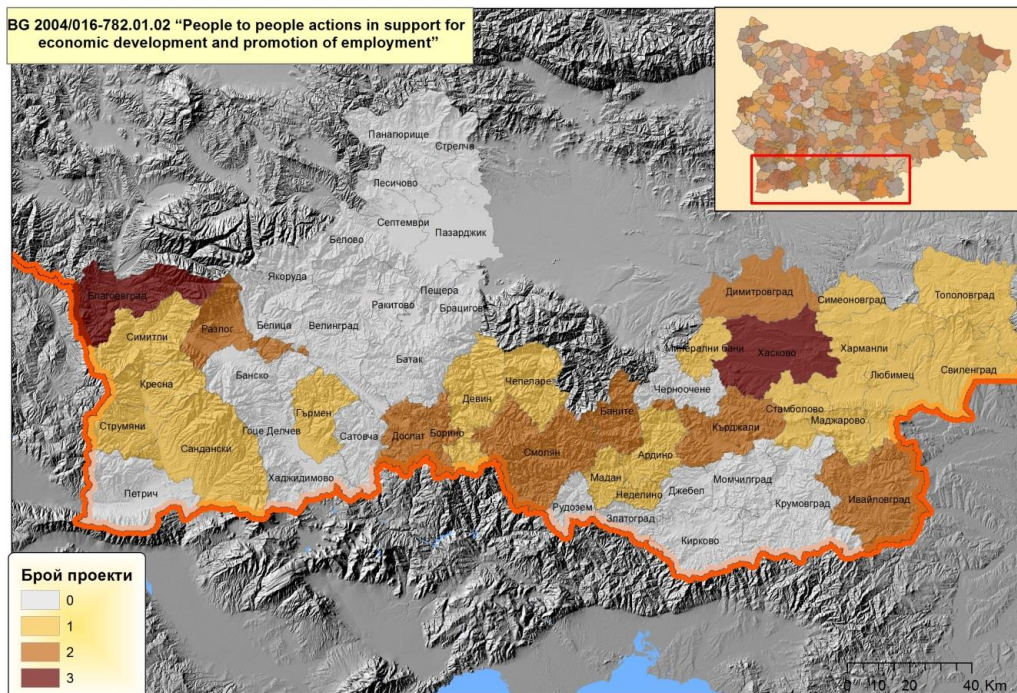
Фигура 31 . Пространствено разпределение на одобрените проекти по схемата за малки грантове за 2002г.

Грантовата схема „Cross-Border Employment Initiative” от 2003 г. е адресирана основно към проблемите с безработицата в приграничния регион, чиито нива през същият период са едни от най-високите в страната. В рамките на тази мярка, схемата е финансирала общо 29 проектни предложения, които имат следното пространствено разпределение:



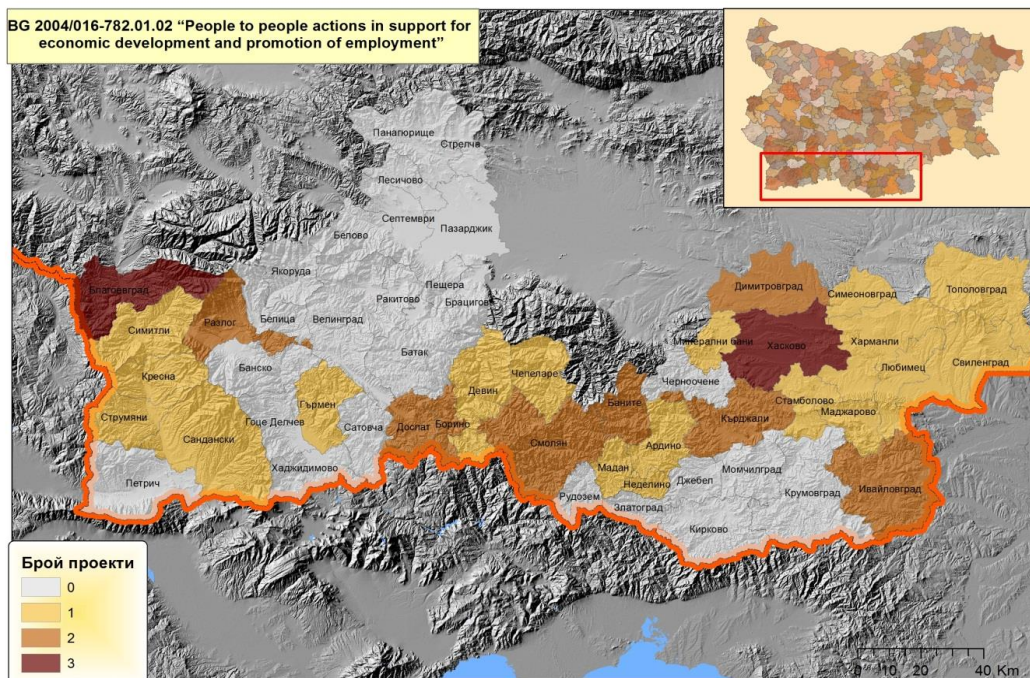
Фигура 32 Пространствено разпределение на проектите по схема BG2003/005-630.03.02

Грантовата схема от типа „От хора за хора“ от 2004 г. е финансирала общо 21 проектни предложения, които са разпределени доста по-равномерно по територията на целевия регион в сравнение със схемите от предходните години. Това показва, че от една страна програмата става все по-достъпна, а от друга че интервенциите, които тя покрива, все повече съвпадат с целите и мисиите на потенциалните бенефициенти от региона. Приблизително половината от проектите са разработени от общински организации, а останалата част - от структури на гражданското общество. Най-голям брой финансирани предложения отново са от общините с най-висок стопански, административен и демографски потенциал.



Фигура 33 Пространствено разпределение на проектите по схема BG 2004/016-782-01.02.01

По същата схема за 2005 г. са финансирани общо 29 проектни предложения, които обаче са концентрирани в по-малко на брой общини в сравнение със схемата от 2004 г. - 12 общини. Прави впечатление, че само една община от област Пазарджик е получила финансиране. Това е община Гърмен, като отново най-равномерно е разпределението на проектите на територията на област Хасково.



Фигура 34 Пространствено разпределение на проектите по схема BG 2005/017-454.02.01.01 "Integrated support for economic development and promotion of employment"

На база на анализа на информацията за изпълнението на грантовите схеми по Програмата за трансгранично сътрудничество „България-Гърция“, могат да се направят следните **изводи**:

- Подобно на останалите програми за трансгранично сътрудничество, и тук основният позитив е свързан с изграждането на първичен капацитет сред бенефициентите от целевия регион за работа с финансовите инструменти на ЕС – общини, неправителствени организации, учебни заведения и др.;
- През целия период на действие на програмата се наблюдава постепенно засилване на интереса към нея, което води до разширяване и на пространствения обхват на финансираните проекти;
- Огромната част от финансираните проектни предложения са реализирани на територията на общините Хасково, Кърджали, Смолян и Благоевград, което поставя в значителна степен въпроса за участието на по-малките общини, половината от които нямат спечелен и осъществен на тяхна територия проект;
- Ниската успеваемост на малките и изостанали общини в общи линии се отразява негативно и на последващото кандидатстване за проекти по Оперативните програми, където те също са със сравнително малка успеваемост.

3. Програма ФАР трансгранично сътрудничество „България-Сърбия“ - Грантови схеми

Програма ФАР Трансгранично сътрудничество „България-Сърбия“ ефективно се прилага в периода 2004-2007 г., като за същия период са осъществени четири грантови схеми – две от 2004 г. (с период на действие 2004-2006 г.) и две от 2005 г. (с период на действие до 2007 г.).

Грантова схема „Изграждане на местен капацитет“ от 2004 г. е в съответствие с подписания финансов меморандум¹⁰ през същата година, като с оглед на идентифицираните нужди и проблеми на целевия регион са определени следните основни приоритети:

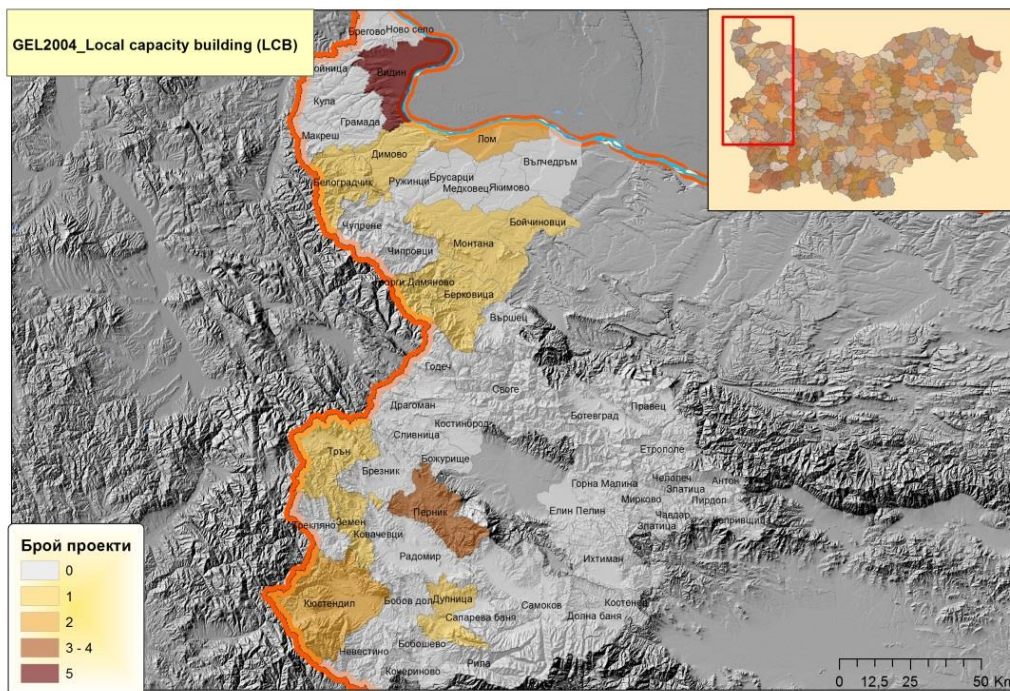
- **Приоритет 1 и 2**- насочени към постигане на устойчиво икономическо развитие и подкрепа за социалната, институционалната и икономическа кохезия на целевия регион.

В рамките на тези два приоритета е разработена и приложена целева грантова схема, предназначена пряко за изграждане на местния капацитет на органите на местното самоуправление и гражданското общество. В рамките на тази схема са одобрени и финансирани общо 23 проектни предложения, условно поделени в две основни групи:

- проекти, фокусирани върху подкрепа за инвестициите (общо 8 проекта, от които 7 са на общински администрации и 1 проектно предложение на НПО).
- проекти, предназначени за подкрепа на институционалното развитие, които са общо 15, от които 11 са на НПО и 4 на общински администрации.

Общият бюджет на одобрените проекти възлиза приблизително на 1,765 млн. евро, като 42.2 % от средствата се формират от бюджетите на проектите от първата група, а 47,8% - от тези на втората група.

В пространствено отношение, като цяло, по-голямата част от проектните предложения и осъществените в техните рамки интервенции, са локализирани в общините с по-голям икономически и демографски потенциал, изпълняващи функции на опорни центрове в развитието на целевия регион (фиг.35) - това са общините Видин, Перник, Кюстендил и Лом.



Фигура 35 Пространствено разпределение на проектите по Грантова схема „Изграждане на местен капацитет“

Всички 23 проекта са реализирани в едва 12 общини, което представлява около 20% от всички общини в целевия регион. Прави впечатление, че само една от общините, в които

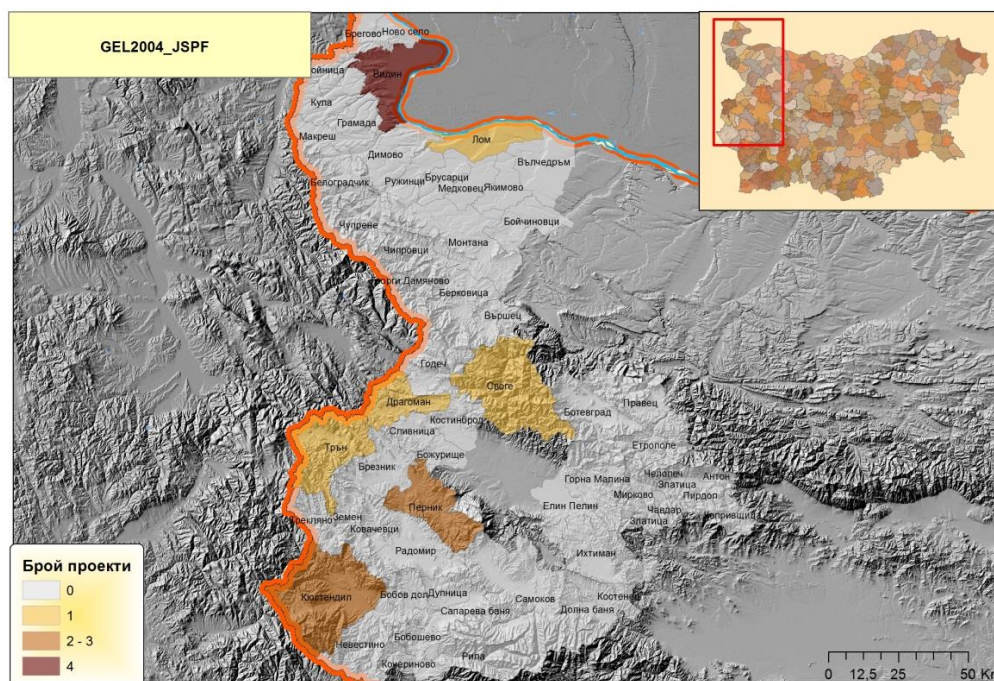
¹⁰ 2004 Cross-Border Co-operation Programme between Bulgaria and Serbia & Montenegro, BG 2004/016-785

е осъществяван проект, е изцяло от селски тип (т.е. общинският център е село) и това е община Георги Дамяново. От 15-те контактни с държавна граница общини, проекти са осъществявани само в 5 - Кюстендил, Трън, Берковица, Георги Дамяново и Белоградчик.

- **Приоритет 3** от програмата е фокусиран върху проекти от типа „От хора за хора“

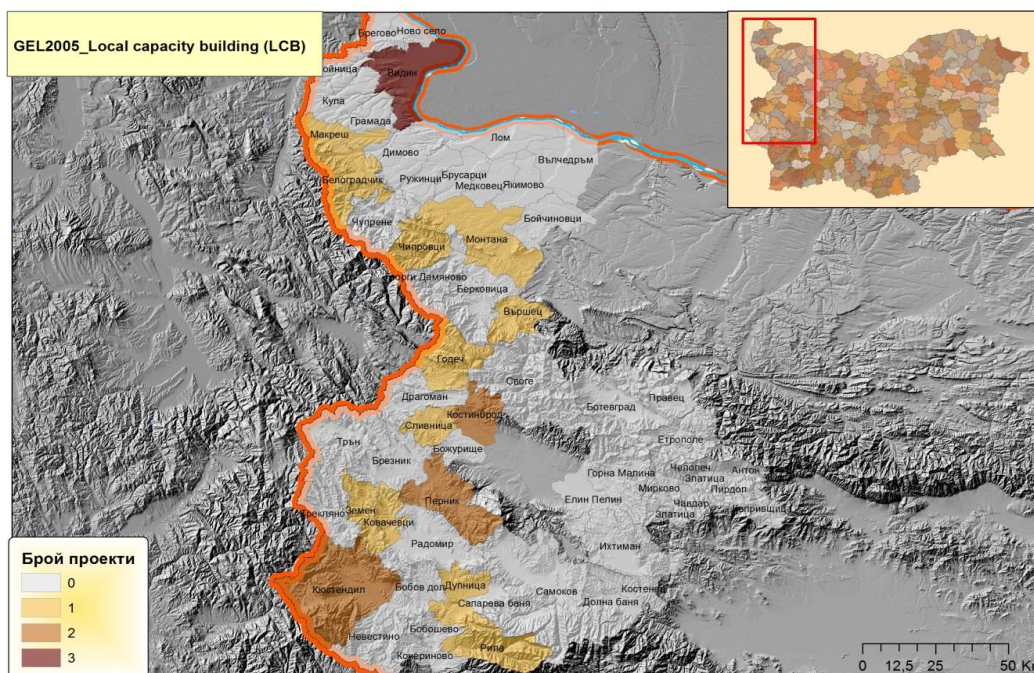
По същество тези проекти включват меки форми на интервенции, предназначени за инициране и подкрепа на създаване на устойчиви партньорства от двете страни на границата, инициативи, свързани с взаимното опознаване на бизнеса, администрациите и структурите на гражданското общество и др. По правило това са сравнително кратки като времетраене проекти, не повече от 12 месеца.

В рамките на грантовата схема са одобрени и финансирани общо 16 проектни предложения, безвъзмездната помощ за които възлиза приблизително на 0.6 млн. евро. Същите са изключително неравномерно разпределени в рамките на целевия регион (фиг.36), концентрирани в едва 7 общини (т.е. само около 12% от общините в целевия регион са се възползвали от средствата). По голямата част от тях са концентрирани в областните центрове- Видин, Перник и Кюстендил.



Фигура 36 Пространствено разпределение на проектите по схемата „Проекти от хора за хора“, 2004 г.

Грантова схема „Изграждане на местен капацитет“, 2005г. като цяло повтаря приоритетите и е идентична с грантовата схема от 2004 г. По приоритети 1 и 2, обединени под общото наименование „Проекти за изграждане на местен капацитет“ са финансирани общо 23 проекта, от които 12 са на общински администрации и 11 на неправителствени организации. В пространствено отношение, разпределението на проектите е идентично, като единствено в областите Видин и Монтана се наблюдават сравнително повече „нови“ за програмата общини, като Макреш и Чипровци.



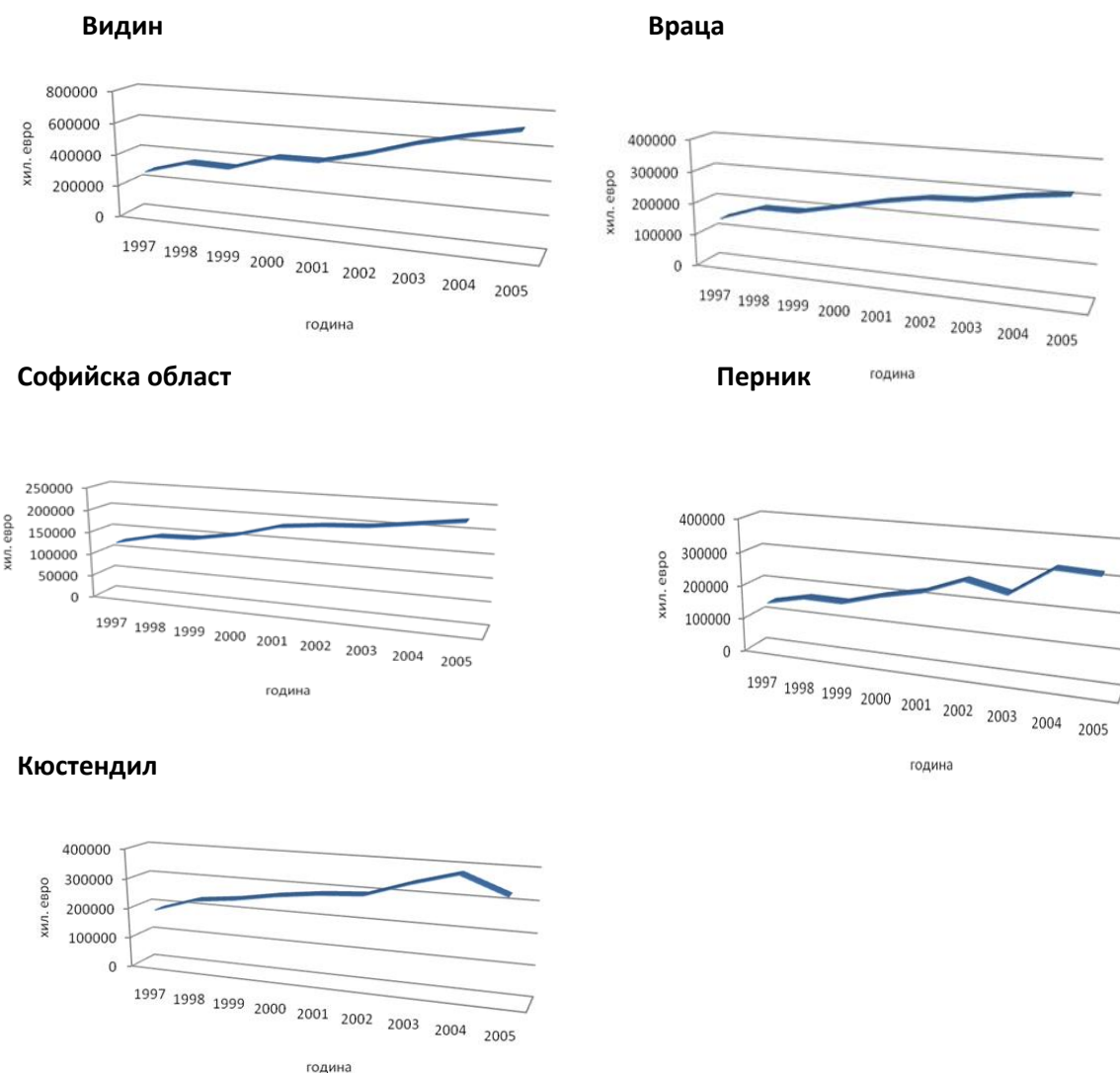
Фигура 37 Пространствено разпределение на проектите по Грантова схема „Изграждане на местен капацитет“, 2005г.

В рамките на приоритет 3, т.нар. проекти „От хора за хора“, са финансирани общо 15 проектни предложения.

На база извършения задълбочен анализ на информацията, свързана с изпълнението на грантови схеми по Програмата за трансгранично сътрудничество „България-Сърбия“, в периода 2004-2007 г. могат да се направят следните **изводи**:

- На първо място, основният положителен ефект от изпълнението на програмата и свързаните с нея интервенции е в изграждането на първичен капацитет сред бенефициентите от целевия регион за работа с финансовите инструменти на ЕС;
- С оглед на системата за администриране на програмата, логично в по-голямата част от проектите българските партньори са с водещи функции;
- Налице е ясна зависимост между стопанския, демографски и административен потенциал на общините, и успеваемостта на проектите предложения- по голямата част от тях са реализирани в големите общини от целевия регион;
- Потенциалните бенефициенти от непосредствената контактна зона с границата, като цяло са пасивни в програмата;
- Селските общини в целевия регион са с ниска успеваемост в програмата, което от своя страна показва, че при популяризирането на програмата и работата с потенциалните бенефициенти не е отделено необходимото внимание на тези общини, чиито административен капацитет е ограничен. Този пропуск по същество носи инерционно редица негативи за тяхното последващо развитие - много малка част от тях са бенефициенти впоследствие и в рамките на структурните фондове на ЕС, след пълноправното членство на страната в ЕС.
- Като цяло, периода на изпълнение на Програмата, съвпада времево с период на устойчив растеж на националната икономика, което се забелязва и в периферните области на страната, попадащи в целевия регион на действие на програмата за ТГС между България и Сърбия. Така например, във всички области, чиито територии са обект на интервенция от програмата, се наблюдава устойчив ръст на генерирания

БВП за периода. Макар и незначително с оглед размера на инвестициите, програмата като цяло допринася за тази обща тенденция.



Фигура 38 Създаван в областта БВП за периода 1997 – 2005 г. (хил. евро)

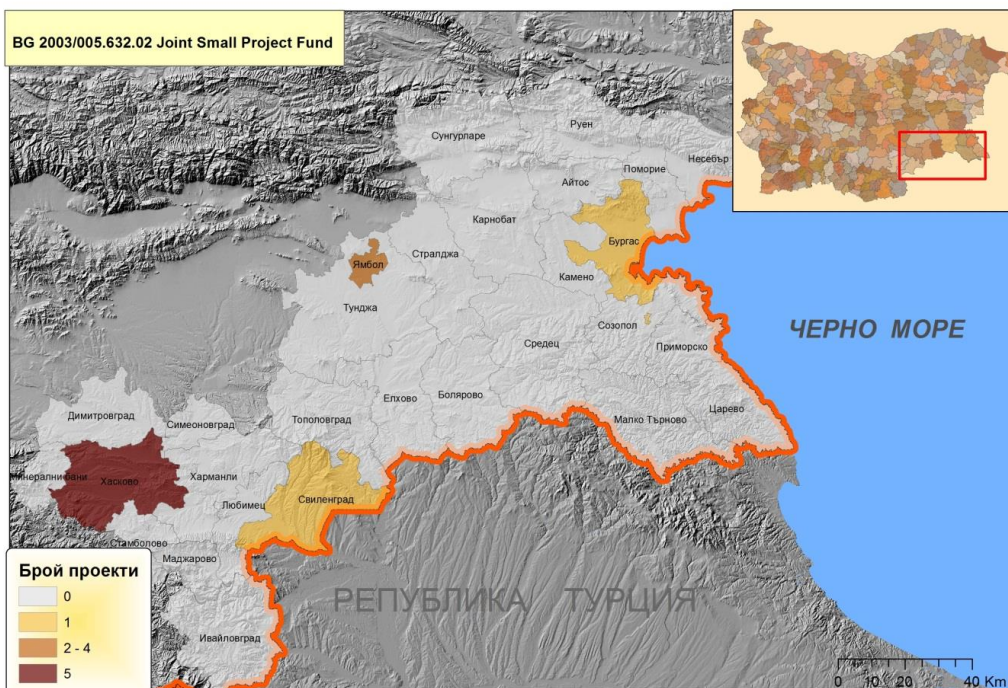
4. Програма ФАР трансгранично сътрудничество „България-Турция“ - Грантова схема

Програмата ФАР трансгранично сътрудничество България-Турция оперира в периода 2003 до 2007 г.

Грантова схема от 2003 г. за малки проекти (JSPF) е в съответствие с подписания финансов меморандум през същата година (Инициатива външни граници 2003), като с програмата се цели:

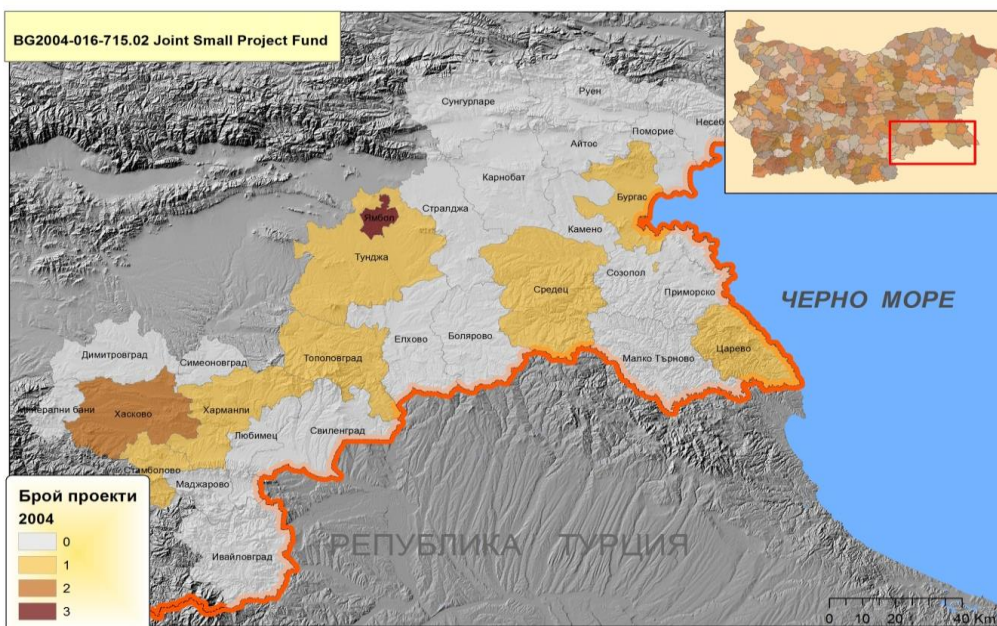
- Да се засили сътрудничеството в крайграничния регион
- Да се подпомогне развитието на икономическия потенциал
- Да се осъществи необходимия преход към програмата PHARE CBC 2004-2006

Тази първа грантова схема в пространствено отношение е изключително слабо представена- общо 11 проекта, концентрирани само в 4 общини. При това само в две общини (община Хасково и Ямбол) са реализирани 9 от всички 11 проекта.



Фигура 39 Пространствено разпределение на проектите по Грантова схема „JSPF 2003“

В рамките на Грантовата схема за малки проекти (Small project Fund) от 2004 г. се наблюдава разширение на кръга от бенефициенти, без да нараства съществено общият брой на финансираните проектни предложения. През тази година общият брой на финансираните проекти възлиза на 12, но броят на общините в които те се осъществяват е 9.



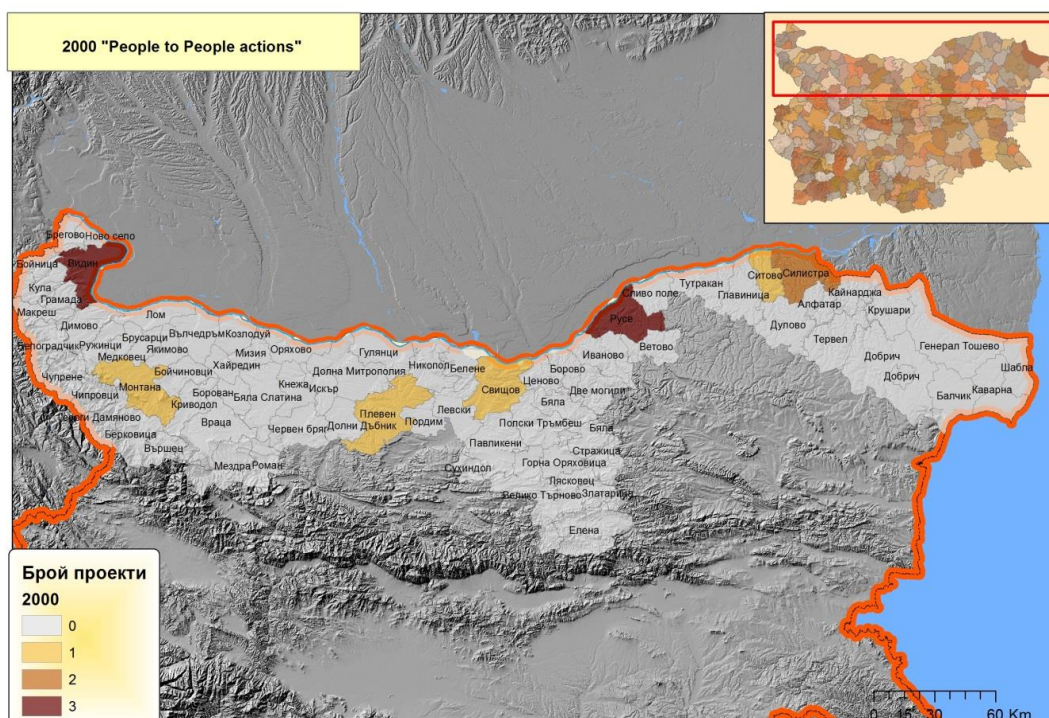
Фигура 40 Пространствено разпределение на одобрените проекти по схемата за малки грантове за 2004г.

На база извършения преглед и анализ на информация, свързана с изпълнението на грантовите схеми по Програмата за трансгранично сътрудничество „България-Турция“, в периода 2003-2007г. могат да се направят следните **изводи**:

- Програмата има сравнително малък териториален обхват, с множество малки и периферни общини, което предопределя по-голямата част от проектите да се насочат към основните центрове (областните градове) на целевия регион: Ямбол, Бургас и Хасково;
- Данните показват, че с нарастването на популярността на програмата, нейният териториален обхват се разширява постепенно и включва и по-малки общини;
- Най-изостаналите и с ограничен потенциал общини остават извън фокуса на програмата, което от своя страна се отразява негативно и на последващото кандидатстване за проекти по Оперативните програми, където те също са със сравнително малка успеваемост.

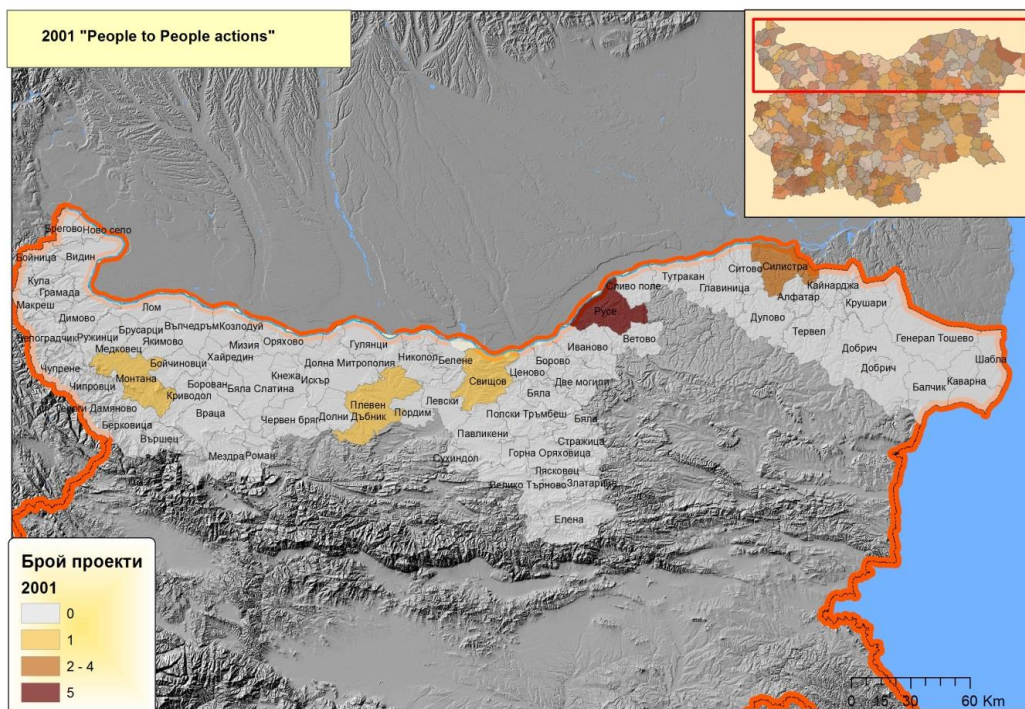
5. Програма ФАР трансгранично сътрудничество „България-Румъния“ - Грантови схеми

Фактически програмата оперира в периода 2000- 2008 г. Първата грантова схема за малки проекти от типа от „От хора за хора“ по програмата за ТГС между България и Румъния е от 2000 г., когато са финансирани общо 12 проекта. Същите са концентрирани основно в големите градове, най-вече във Видин, Русе и Силистра, в които са осъществени общо 8 от 12-те финансирани проекти.



Фигура 41 Пространствено разпределение на одобрените проекти по схемата за малки грантове за 2000г.

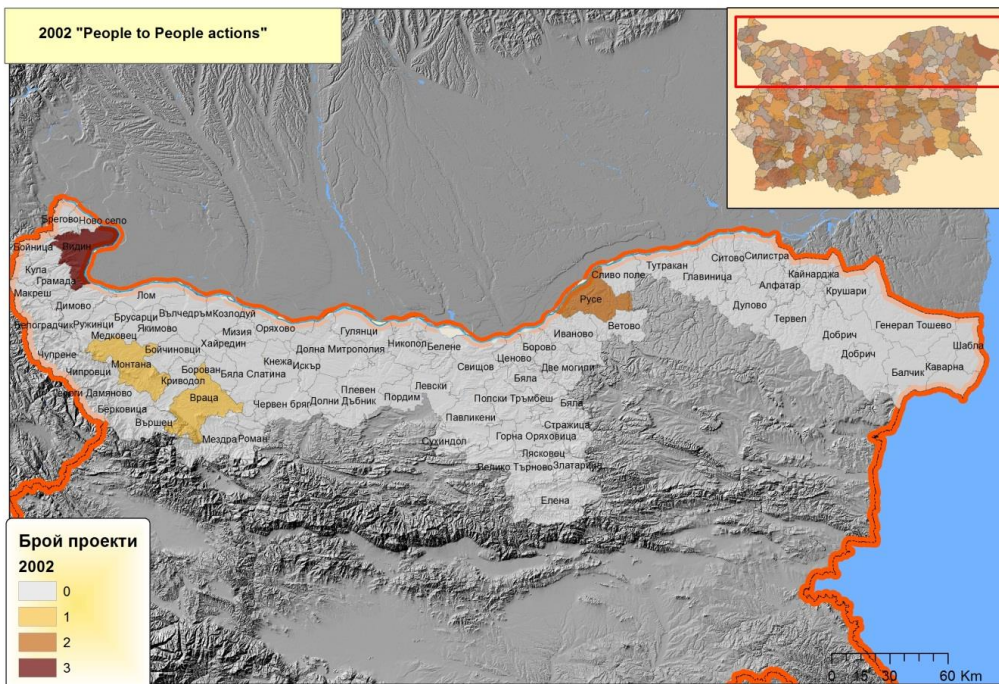
През 2001 г. по същата схема са финансирани отново 12 проектни предложения, но с концентрация предимно в Русе (5 проекта) и Силистра (4 проекта).



Фигура 42 Пространствено разпределение на одобрените проекти по схемата за малки грантове за 2001г.

Грантова схема от 2002 г. за малки проекти от типа „От хора за хора“ (ISPF) е насочена към засилване на трансграничните връзки и сътрудничество на местно ниво. Схемата е предназначена за финансиране на т.нар. меки мерки в областта на социално-икономическото развитие, укрепване на капацитета на местно ниво, образователен и културен обмен и др.

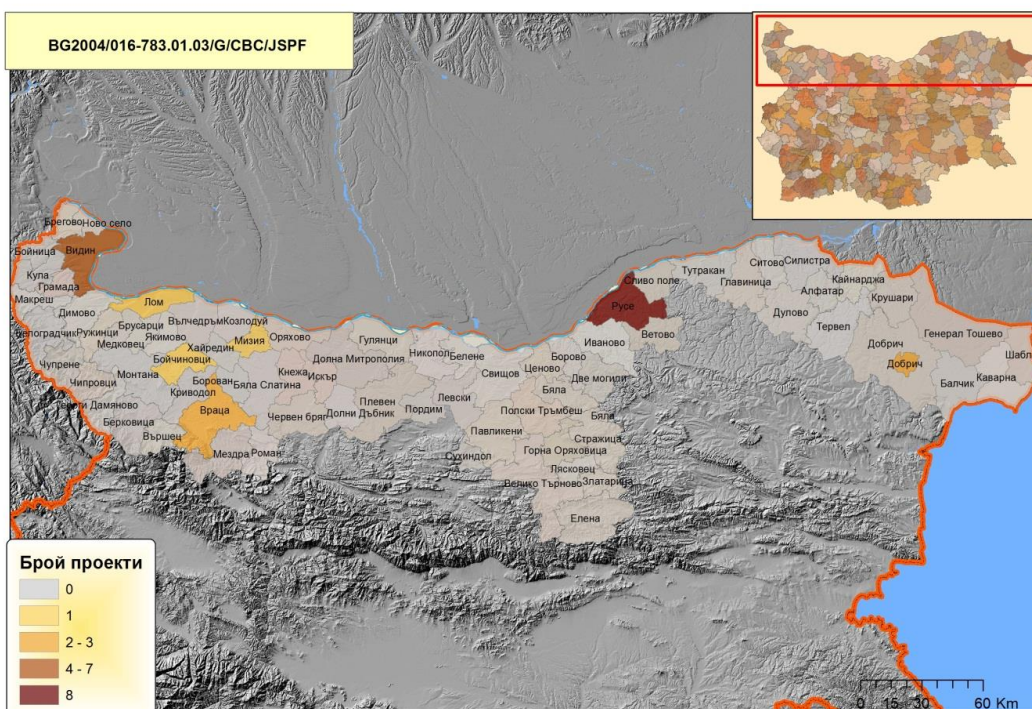
Като цяло по подобие и на другите стартиращи схеми, проектните предложения, финансирани през тази година са концентрирани единствено в областните центрове в целевия регион от Българска страна. Четири проекта са осъществени в община Русе, три във Видин и един във Враца. В селските и изостанали общини в целевия регион не са одобрявани проектни предложения.



Фигура 43 Пространствено разпределение на одобрените проекти по схемата за малки грантове за 2002г.

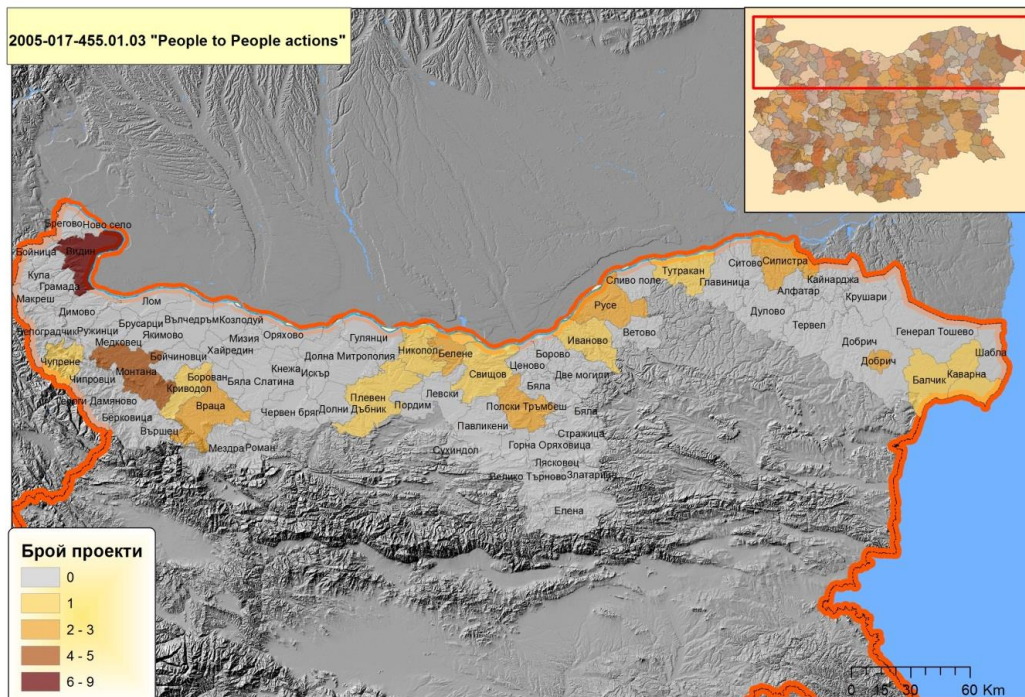
За грантовата схема от 2003 г. не са открити данни за одобрените и финансирани проекти.

В рамките на Грантовата схема за малки проекти (Small project Fund) от 2004 г. не се наблюдава съществено пространствено разширение на действието на програмата, но за сметка на това се бележи сериозен ръст на одобрените проекти, които са общо 24. Прави впечатление, че 8 от проектите са концентрирани в Русе, а 7 във Видин, т.е. над 60% от всички одобрени проекти са концентрирани само в две от общините в целевия регион.



Фигура 44 Пространствено разпределение на одобрените проекти по схемата за малки грантове за 2004 г.

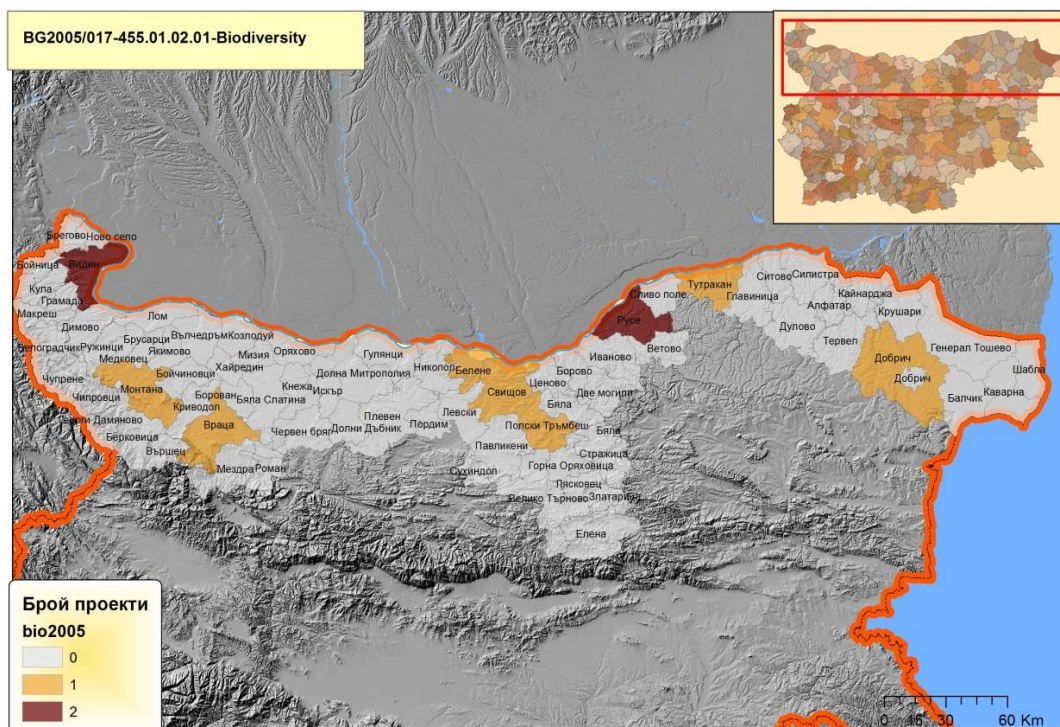
Грантовата схема за проекти от типа „От хора за хора“ от 2005 г. има съществено увеличение на териториалния обхват в рамките на целевия регион. Налице са финасирани предложения във всички области, като най-съществен брой отново са концентрирани в областните центрове, което е логично с оглед по-големия капацитет и натрупан опит от първата схема по програмата.



Фигура 45 Пространствено разпределение на проектите по Грантова схема „JSPF 2005“

В рамките на тази схема са финансиран и проекти в изостаналите и периферни общини на региона, като Чупрене, Никопол, Полски Тръмбеш, Иваново, Тутракан и др.

Освен схемата за проекти от типа „От хора за хора“, през 2005 г. са финансиран и проекти, свързани с опазването на околната среда и **биоразнообразието**. По тази схема са финансиран общо 9 проекта, чието пространствено разпределение е изобразено на фиг.46.



Фигура 46 Пространствено разпределение на проектите по Грантова схема за опазване на околната среда и биоразнообразието в целевият регион

На база извършения задълбочен анализ на информацията за грантови схеми в хода на изпълнението на Програмата за трансгранично сътрудничество „България-Румъния“, в периода 2000-2008 г. могат да се направят следните изводи:

1. Независимо от големия териториален обхват на програмата, по-голяма част от проектните предложения, одобрени за финансиране са концентрирани преди всичко в големите градове и най-вече Русе и Видин;
2. Основната полза от програмата безспорно е свързана с изграждането на първичен капацитет сред бенефициентите от целевия регион за работа с финансовите инструменти на ЕС;
3. За разлика от останалите програми за трансгранично сътрудничество, тук интересът в рамките на целевия регион се разширява значително по-бавно;
4. Ниската успеваемост на малките и изостанали общини в общи линии се отразява негативно и на последващото кандидатстване за проекти по Оперативните програми, където те също са със сравнително малка успеваемост.

Извод:

Прегледът на динамиката на основните икономически показатели е в основата на изводите за потенциалното въздействие от реализираните интервенции върху целевите групи. Основната част от проектите, финансирани от програмите ФАР ТГС се реализират в периода 2004 – 2010 година. Условно този период може да се раздели на два под-периода – 2004 – 2007 г. и 2008 – 2010 г. В макроикономически аспект, периодът 2004 – 2007 г. се характеризира с устойчива тенденция на нарастване на темповете на растеж на БВП. Тази тенденция е подкрепена от налагащите се процеси на глобализация, ускоряването на процесите на интеграция на икономиките от централна Европа към стопанския комплекс на Европейския съюз и ясно дефинираната цел пред България – да

бъде приета за пълноправен член на съюза. Допълнително значение имат и отпусканите средства по предприєдинителните фондове, включително и по програмите за трансгранично сътрудничество. Периодът 2008 – 2010 г. се характеризира с членството на България в ЕС и настъпващата финансова и икономическа криза.

Налице е забавен растеж на БВП в граничните области и занижени нива на чуждестранните инвестиции. Икономическата криза в много по-висока степен засяга трудовия пазар в пограничните области, които са по-уязвими в условията на криза поради влошената, макар и в различна степен в отделните региони, демографска структура. Всички погранични области следват тенденцията на намаление в стойността на показателя от 2008 до 2010 години включително. През 2011 година пограничните с Румъния и Гърция области бележат незначително възстановяване, като не достигат нивата от кризисната 2009 година. Най-висока е заетостта в пограничните с Македония области (Благоевград и Кюстендил), които граничат и с други държави – Гърция и Сърбия. По-ниската заетост в граничните области с около 2 процентни пункта от средните за страната нива не измерва ефекта от програмата. Пазарът на труда традиционно е по-силно развит в областите, в които попадат големите индустриални градове, които рядко попадат в целевите територии по ТГС програмите. Една основна част от пограничните области обхваща част от Северозападна България (най-бедният и слабо развит регион в цяла Обединена Европа). През 2008, 2009 и 2010 година там продължават да се отчитат трайно по-ниски нива на заетост (с 2,5 процентни пункта). През 2011 година тази разлика е стопена до 1,6 процентни пункта - докато показателят общо за страната се запазва на нивата на 2010 година, в голяма част от пограничните области заетостта започва плавно да нараства.

Въз основа на горното може да се направи извод, че чрез реализираните програми в известна степен се неутрализира ефекта от икономическата криза. В контекста на ускорените процеси на депопулация в цялата страна, основната част от пограничните области, подложени на значително по-висок натиск поради исторически обусловената икономическа изостаналост на региона, отчитат по-нисък от очаквания отлив на население (изкл. Северна и Северозападна България). Има забавяне и по отношение на другите анализирани показатели, като заетост, безработица, средна работна заплата и са създадени нови възможности за развитие.

Като най-трайно по отношение на устойчивостта на резултатите и ефекта върху целевите групи може да се оцени въздействието на изпълнените по програмата проекти в частта на околната среда и инфраструктурата. Пряко доказателство за това са експлоатацията и натовареността на изградените и реновирани съоръжения, косвено доказателство е достигнатото ниво на развитие преди и след кризата, поставени в контекста на средните за страната резултати.

Целенасочената подкрепа за трансграничните региони от 2000 г. насам е създала предпоставки за развитието им не само чрез директно подкрепените интервенции, но и индиректно чрез натрупания опит и институционален и административен капацитет и изградените партньорства. Този опит и капацитет се проявяват чрез успешното кандидатстване и изпълнение на различни проекти, финансирани от структурните фондове и оперативните програми за трансгранично сътрудничество в периода 2007 – 2013 г., които допринасят до подобряване на инфраструктурата в региона (ОПОС, ОПРР, ПРСР), участие в програми за увеличаване на заетостта, работа с уязвими групи, предоставяне на социални и образователни услуги (ОП РЧР). Макар да не може да се изведе прекия нетен ефект от изпълнените програми по ФАР ТГС, има постигнато въздействие върху целевите групи, което се подчертава от горните ефекти.

С оглед структурата на заетостта и развитие на икономиката, бъдещите програми за ТГС могат да предвидят повече мерки в подкрепа на местния бизнес (МСП) и стимулиране на презграничните контакти. Тези програми могат да бъдат идентифицирани чрез правилно насочен социално-икономически и SWOT анализ на различно развитите територии и техния потенциал за развитие. Допълнително могат да се развият мерки за стимулиране на бизнеса и развитието му, които да станат част от стратегическите документи на областно и регионално ниво и съответно да бъдат съгласувани с програмните документи за следващите програми.

Препоръката е за подобряване на териториалния фокус на програмите, като се отчетат регионалните особености и се задълбочи анализът на ниво NUTS 3.

Ограниченото участие на малките общини и част от целевите групи (НПО с малък финансов и технически капацитет) водят до стесняване на териториалния обхват на изпълнение на интервенциите през разглеждания период и занижава степента на въздействие и устойчивост на програмите, като цяло, върху крайните бенефициенти:

- Много голяма част от финансираните проектни предложения са реализирани на територията на по-големите общини и регионални центрове в целевите региони, което поставя въпроса за причините за липсата на ефективно участие от страна на по-малките общини, голям брой от които нямат спечелен и осъществен на тяхна територия проект;
- Селските общини като цяло са със значително по-ниска успеваемост в програмата, което от своя страна показва, че при промотирането на програмата и работата с потенциалните бенефициенти не е отделено необходимото внимание на тези общини, чийто административен капацитет е ограничен. Този пропуск по същество носи инерционно редица негативи за тяхното последващо развитие - много малка част от тях са бенефициенти впоследствие в рамките на ОП ЕТС.
- Ниската успеваемост на малките и изостанали в социално-икономическо отношение общини се отразява негативно и на последващото им кандидатстване за проекти по Оперативните програми, където те също са със сравнително малка успеваемост, като най-вероятната причина е липсата на развит в предприсъединителния период капацитет. Особено пасивна по отношение на програмите за ТГС е непосредствената контактна зона с границата. Всичко това изявява ясна зависимост между стопанския, демографски и административен потенциал на общините, и успеваемостта на проектните им предложения.

От друга страна, през целия период на действие на програмата се наблюдава постепенно засилване на интереса към участие в нея, което води до постепенно разширяване и на пространствения обхват на финансираните проекти. Данните показват, че с нарастването на популярността на програмата, нейният териториален обхват се разширява и постепенно се включват и по-малки общини, като по някои програми (Румъния) този процес протича доста по-бавно.

Оценителен въпрос 15. До каква степен изпълнените проекти са способствали за решаване на общи проблеми? До каква степен създадените партньорства продължават след края на проекта (за грантови схеми)?

Използвани методи:

Въпросът в контекста на оценителния доклад. Възки с други оценителни въпроси:

Отговорът на този въпрос вече донякъде е анализиран при отговора на оценителен въпрос 2 в аспекта на оценка на нуждите и следва да бъде разглеждан в контекста на

общия анализ на трансграничния ефект от изпълнение на ФАР ТГС и на анализа на въздействието и устойчивостта върху целевите групи.

Ниво на анализ

Анализът по настоящия въпрос се представя основно на ниво типове проекти, като при грантовите схеми се анализират и спецификите на ниво отделна програма на ФАР ТГС.

Методика:

Основни методи, използвани при анализа в този раздел са статистическия и качествен анализ.

Отговорът на въпроса се базира и на изводите и препоръките от прегледа на казуси и резултатите от иницирираната анкета с институционални бенефициенти и грантополучатели и мненията, получени по време на организираниите фокус групи и дълбочинни интервюта.

Оценката се извърши въз основа на критерии като:

- Степен, до която е извършен анализ на общите проблеми от двете страни на границата при формулирането на програмите
- Наличие на добри практики за партньорство и модели на проекти със силно изразен трансграничен ефект
- При грантовите схеми, степен, до която бенефициентите - все още функционират (осъществяват дейност), планират нови съвместни проекти /инициативи за бъдещо сътрудничество
- Във връзка с грантовите схеми, дейности, които продължават след приключване на финансирането

Оценителен критерий 15.1. Степен, до която е извършен анализ на общите проблеми от двете страни на границата при формулирането на програмите

Въпросът е разгледан подробно при анализа по въпрос 2. Тук ще представим само резултатите от изследванията (количествени и качествени).

Въпреки че практиката е варирала при различните програми и периоди на изпълнение, най-общо анализ на общите проблеми от двете страни на границата е извършван. Препоръката е за по-широко участие на заинтересованите страни и по-структуриран диалог по общите проблеми с другата страна - например с местната общественост зад граница. Анкетираните оценяват положително адекватността на проведените интервенции с оглед характера на програмата. Изводите от интервютата са следните:

Най-трудни за постигане на трансграничен ефект и изпълнение са инфраструктурните проекти, въпреки че при тях има най-осезаем резултат в случай на ефективно изпълнение. Има случаи, при които трансграничният ефект на проекта не е могъл да бъде отчетен, поради различния период на изпълнение на проектите от двете страни на границата или липса на изпълнение (*Има построен път от българска страна, но няма нищо от гръцка страна*). Проектите за доставки като цяло могат да бъдат определени като ефективно изпълнени. Проектите за техническа помощ също са постигнали целите си, въпреки че някои бенефициенти са докладвали по-ниско качество на резултатите (изводът е формиран на база резултати от преглед на доклади). При грантовите схеми ефективността също е висока. Позитивният ефект най-често се състои в създадени партньорства, изграден капацитет и установено сътрудничество.

Оценителен критерий 15.2. Наличие на добри практики за партньорство и модели на проекти със силно изразен трансграничен ефект

Партньорството е ключова отличителната характеристика на програмите за трансгранично сътрудничество: партньорствата са важен елемент, отличаващ тези програми от националните или регионални програми. Доброто партньорство обикновено е основен фактор за успех. Наличието или разширяването на мрежи и задълбочаването на сътрудничеството са много важни резултати от изпълнение на проекти за трансграничното сътрудничество. В този смисъл, установяването и утвърждаването на бизнес контактите, установени чрез сътрудничество, се оценява като един от положителните резултати, постигнати чрез изпълнението на проектите. Новите партньорства, при които партньорите за първи път си сътрудничат един с друг, се нуждаят от повече време, за да бъдат ползотворни. Партньорите с по-дълъг съвместен опит, които вече са си сътрудничали, често могат незабавно да се съсредоточат върху задачите на проекта. Това е друга важна добавената стойност от сътрудничеството, тъй като това се основава на положителните резултати от предишни дейности за сътрудничество.

Изграденото партньорство е ключът към успеха и на бъдещото развитие на интервенциите по ТГС и ЕТС, включително взаимното разбирателство и доверие между партньорите по програмата, бизнес практиките между партньорите по проектите, са предпоставки за бъдещо ползотворно сътрудничество.

Прегледът на казуси показва, че особено грантовите схеми предлагат разнообразни модели на проекти с трансграничен ефект и добри практики на партньорство – такива има във връзка с:

- проведени проучвания, изследвания и анализи, посредством които се придобиват нови знания по общи въпроси, които служат за рамка на следващо сътрудничество;
- установени нови начини на работа от общ интерес – нови методи за организация на работния процес, придобити нови умения и знания, подобряване на съществуващи практики и процедури, установяване на структури, които имат съвместна мисия и ще продължат да работят и след приключване на финансирането и др.;
- промени в публични политики или в общественото съзнание, когато проектът цели да повлияе на по-широката общественост;
- инвестиционни или инфраструктурни проекти, когато резултатите са полезни за двете страни – особено тези с ефект върху околната среда;
- създаване на конкретни продукти – например система за наблюдение на засушаванията, наводненията и др. дейности за сближаване на общностите от двете страни на границата - укрепване на лични контакти, взаимно опознаване, културен обмен и др.

Като друга добра практика бяха оценени установените териториални структури – **еврорегиони**, в които участват местни институции и сдружения от съседни и културно близки територии от двете страни на границата (с Румъния, Македония). Критериите за създаване на еврорегион¹¹ са разработени от Асоциацията на европейските гранични региони (Association of European Border Regions (AEBR – www.aebr.eu). Като трансгранични териториални структури еврорегионите нямат статут на правно-

¹¹ Асоциацията на Европейските погранични региони (АЕПР) определя следните критерии за идентифициране на Еврорегионите: (1) Асоциация в местни и регионални власти от двете страни на национална граница, понякога с изградена структура на местен парламент; (2) Трансгранична асоциация с постоянен секретариат и технически и административен екип, със собствени ресурси; (3) Като частна организация, на базата на асоциации или фондации с нестопанска цел от двете страни на границата, съобразени в законодателството, което е в сила за всяка една от страните; (4) Като публична организация, на базата на вътрешно държавни споразумения, с участието на местните власти от съответната територия.

административни единици, но такива продължават да бъдат учредяващите ги местни институции.

ЕВРОРЕГИОН "ДУНАВ ИЗТОК"

Учреден на 15 ноември 2001 г. в гр. Кълъраш (Румъния) и регистриран под № 125 в Съвета на еврорегионите, "Дунав Изток" е един от най-големите еврорегиони (общо население над 2 млн. души) с българско участие.

Според приетия месец по-късно (15.12.2001 г. в Силистра) Устав, Еврорегион "Дунав Изток" представя на паритетен принцип интересите и идеите за регионално и трансгранично партньорство на 5 териториално-административни единици и 1 голямо сдружение с нестопанска цел: от българска страна – общините Силистра, Добрич и АТГСР "Дунавска Добруджа", а от румънска страна – окръзите Констанца, Кълъраш и Яломица.

В българската зона на Еврорегиона общини, неправителствени организации и фирми са асоциирани членове и се представят от АТГСР "Дунавска Добруджа", която към момента обединява 16 общини от Североизточна България, 10 неправителствени организации, 1 бизнес-сдружение и над 15 солидни фирми.

Еврорегион Данубиус

Еврорегионът е създаден през 2002 г. от Областната администрация – Русе и Окръжният съвет на Гюргево. Сред основните му задачи е подготовката за членство в ЕС, както и подкрепа на трансграничното сътрудничество. Управлява се на ротационен принцип от председател и има 8 членове на УС – по 4 от всяка страна. Членовете са от двете страни на границата на огледален принцип. Еврорегионът работи в няколко направления: туризъм, развитие на бизнеса и търговски обмен, образование и култура, осигуряване на благоприятна среда за развитие на МСП и за иновации, популяризиране на дейността на Еврорегиона. Основните дейности са:

1. Подпомага централните и местни власти при реализацията на Европейската рамкова конвенция за трансгранично сътрудничество;
2. Подпомага местните общности и власти при търсенето на решения на общи трансгранични проблеми (напр. проблема с граничните такси на Дунав мост);
3. Насърчава, консултира и координира трансграничното сътрудничество между Република България и Република Румъния в областта на: икономическото развитие, транспорта, околната среда, образованието, културата, пазара на труда, здравеопазването и земеделието;
4. Подпомага партньорството между своите членове: чрез обмен на информация, координация и консултации, сформирани на съвместни екипи, които да участват със проекти в развитието на региона;
5. Проучва възможностите за реализацията на проекти по различните програми и инициативи за трансгранично сътрудничество, както и по програми и инициативи, които могат да допринесат за по-добро социално-икономическо развитие на граничните райони.

За периода на съществуване Еврорегион Данубиус е реализирал 9 проекта по различни програми.

"Дунав 21 век"

Работата по еврорегиона Видин - Калафат, наречен по-късно "Дунав - 21 век", започва в

началото на 2000 г. от местните общини, с участието на Националния център за регионално развитие и със съдействието на Съвета на Европа. По-късно става възможно включването и на сръбските общини Зайчар и Неготин.

Целта на еврорегион "Дунав - 21 век" е да повиши капацитета на местната власт, да повиши жизнения стандарт на хората и да стимулира просперитета в периферните зони. Най-важната цел е да отпаднат ограниченията и границите между трите държави, както е в страните от европейската общност и постепенно от бариери те да се превърнат в мостове на сближаването.

Еврорегионът, който свързва пограничните райони на България, Румъния и Сърбия, има голям потенциал. Там съществуват трайни непрекъсващи контакти между хората от Видинско със съседите от Румъния и Сърбия. В негова полза "работи" и решението на България и Румъния, подкрепено от Пакта за стабилност, за построяването на втори мост над Дунав при Видин - Калафат.

Оценителен критерий 15.3. При грантовите схеми, степен, до която бенефициентите:

- все още функционират (осъществяват дейност)

- планират нови съвместни проекти /инициативи за бъдещо сътрудничество (с или без финансова подкрепа от страна на ЕС)

Прегледът на казуси сочи, че голяма част от бенефициентите продължават да работят, като са повишили своя капацитет от изпълняваните проекти по програма ФАР ТГС. Направените справки показват, че натрупаният опит им помага в кандидатстването и работата по изпълнение на проекти, финансирани от програмите за териториално сътрудничество и СКФ.

Например, СФМП по програмата с Румъния финансира през годините над 90 проекта на различни организации – общини в района, администрации, неправителствени организации – агенции за регионално развитие, бизнес клубове, организации за развитие на туризма. При проведеното анкетно проучване 23 от тези организации са попълнили въпросника. Особено общините са развили сериозен капацитет за разработване и изпълнение на проекти. Русенски университет „Ангел Кънчев“ участва като водеща организация и партньор по последващи проекти, финансирани от различни програми.

От финансираните организации по програмата със Сърбия само за 12 бенефициента на ФАР ТГС няма данни дали и как продължават своята дейност, което е около 10% от всички финансирани организации. Много от организациите в подкрепа на бизнеса – местни търговски камари, бизнес центрове, сдружения за устойчиво развитие, продължават своята дейност, като разширяват областите на сътрудничество чрез нови проекти по оперативните програми, по които кандидатстват.

По програма ФАР ТГС с Турция са финансирани 4 грантови схеми по програмите от 2003, 2004 и 2005 г. с общ брой проекти – 48, като 20 (близо 42%) от тези проекти са на общини (при това някои общини имат повече от един проект). Повечето от финансираните бенефициенти са развили сериозен капацитет за работа по проекти, като продължават да работят и в момента. Само за 3 от тях (неправителствени организации) не бяха открити данни дали съществуват и в момента.

Резултатите от проучването са поместени в таблицата по-долу.

Таблица 33 Таблица: Брой преустановили дейността си бенефициенти

Програма	Брой финансирани бенефициенти (общо)	Дял на бенефициентите, преустановили дейността си	%
България - Румъния	90	12	13%
България – Гърция	177	12	7%
България – Турция	48	3	6%
България – Сърбия	60	7	12%
България - Македония	44	7	16%

Източник: Собствено проучване

Анализът ни също показва, че бенефициенти, които са изпълнявали проекти по грантовите схеми, финансирани по програмите ФАР – ТГС продължават да планират инициативи за сътрудничество и имат по-добра успеваемост при следващо участие в проекти и програми, включително и програмите за ТГС.

Оценителен критерий 15.4 Във връзка с грантовите схеми, дейности, които продължават след приключване на финансирането

- контакти от вида ‘хора за хора’ или ‘бизнес до бизнес’, които продължават след приключване на проекта
- събития, които продължават да се провеждат
- структури, които продължават да съществуват

Общата оценка на бенефициентите от разгледаните казуси на проекти от грантовите схеми е, че някои от постигнатите резултати могат да продължат и без допълнително финансиране от ЕС. Създадената физическа инфраструктура ще продължи да се използва за сходни цели. Част от структурите, създадени в резултат на проектите и събитията, ще продължат благодарение на натрупания опит.

Повечето анкетирани грантополучатели са отговорили, че само отчасти продължават дейностите от проекта (60%) или ги продължават, но не в същия обем (49%). Все пак голям брой бенефициенти (48%) планират същите дейности занапред или съвместни дейности със същите партньори (60%).

Таблица 34 Отговор на въпрос 7 от анкетата с грантополучатели

Продължихте ли да изпълнявате дейностите от проекта и след приключването му?				
	Отговори			
Редови процент	База: Всички	Да	Отчасти	Не
Същите дейности	77	32%	60%	8%
Същия обем дейности	77	26%	49%	25%
Планираме същите дейности и занапред	77	48%	39%	13%
Планираме съвместни действия със същите партньори	77	60%	30%	10%
Със същите партньори имаме проекти, финансирани от еврофондовете	77	44%	10%	45%
Сътрудничим със същите партньори и без подкрепа от еврофондовете	77	51%	30%	19%

Източник: Анкета с грантополучатели

Отговорите потвърждават предходния извод, че един от най-важните резултати от програмите, е развитието на партньорски мрежи.

В проведената фокус група в Русе, участниците споделят, че отново биха кандидатствали по програмата за ТГС. Финансираните общини по програма ФАР ТГС са използвали проектите като възможност да създадат партньорства и да натрупат институционален опит, който впоследствие използват за кандидатстване с проекти по оперативните програми, финансирани от СФ на ЕС. Като затруднение се сочи начина на финансиране по оперативните програми - 10% аванс за НПО и бюджетните организации, както и трудности, свързани с настоящата нормативна рамка (*ПМС 330 уби желанието на служителите за работа по проекти*). Неправителствени организации, но също и по-малки общини, изказват опасения, че трудно могат да продължат дейностите си без външно финансиране.

Извод:

Като положителен може да бъде оценен приносът на изпълнените по програмите мерки за решаване на общи проблеми, както и целесъобразността на съвместно проведените интервенции. Като полезни по отношение на решаване на общи проблеми се оценяват въздействието на изпълнените по програмата проекти в частта на околната среда и инфраструктурата. Пряко доказателство за това са експлоатацията и натовареността на изградените и реновирани съоръжения. Въпреки видимите резултати от големите инфраструктурни проекти, има случаи, при които трансграничният ефект на проекта не може да бъде отчетен, основно поради проблеми с времевите графици и отчитането на резултатите от страна на единият от партньорите. Препоръката е за по-широко участие на заинтересованите страни при определяне на общите проблеми и повече диалог с другата страна и с местната общност.

Положителен ефект, специфичен за грантовите схеми е, че в резултат от тях са създадени партньорства, изграден е капацитет, и е установено или укрепено сътрудничество. Моделите за сътрудничество са разнообразни, като примерите варират от проведени съвместни проучвания, изследвания и анализи, до установяване на нови методи на работа, възприемане на нови подходи, упражняване на влияние върху нагласите на обществеността, създаване на конкретни продукти, езикови обучения, които да обслужват общ интерес или изграждане на инвестиционни или инфраструктурни обекти, които са от полза за двете страни – например тези с ефект върху околната среда. Успешни са също дейностите от типа „хора за хора“, за укрепване на трансгранични контакти, взаимно опознаване, културен обмен и др.

Еврорегионите са друг успешен модел – като трансгранични териториални структури те са добре позиционирани да адресират общи предизвикателства пред развитието на регионите.

Анкетираните грантополучатели оценяват партньорствата като устойчиви – въпреки че финансираните дейности според 60% от тях не продължават да се изпълняват в същия обем, те планират извършването на същите дейности или на други съвместни дейности със същите партньори. Особено неправителствените организации, но също и по-малките общини, се опасяват, че трудно могат да продължат някои дейности без външно финансиране.

Прегледът на казуси сочи, че голяма част от бенефициентите на грантовите схеми продължават да работят, като натрупаният опит е бил много полезен в кандидатстването и работата по следващи проекти. Процентът на преустановилите работа бенефициенти варира между 6 и 16 %, като е най-висок по програмата с Македония (16%), следвано от

програмите с Румъния (13%) и Сърбия (12%). Най-нисък е делът на преустановилите дейността си бенефициенти по програмите с Гърция и Турция, съответно 7% и 6%.

Раздел 3. Констатации, изводи и препоръки по обособените групи проекти

Подраздел 3.1. Констатации, изводи и препоръки, насочени към инвестиционните проекти (проекти, касаещи изграждане на големи инвестиционни обекти)

Проектите, касаещи изграждане на големи инвестиционни обекти, се реализират основно чрез провеждане на процедури и сключване на договори за строителство и проектиране. Тези големи инфраструктурни проекти включват също строителен надзор (супервизия). Независимо от различния характер на договорите за строителен надзор (които са договори за услуга), те се разглеждат като част от групата на инвестиционните проекти, поради логическата им свързаност с тях.

Най-общо бяха разграничени следните три под групи инвестиционни проекти:

- **Сектор транспорт:** строителство и рехабилитация на пътища, изграждане на тунели и граничните контролно-пропускателни пунктове, строителство на зимен лагер (зимовище за кораби) по река Дунав, преустройство на помещения в жп гари, в това число строителен надзор;
- **Сектор околна среда:** пречиствателни станции за отпадни води, укрепване на речните брегове и малки инфраструктурни проекти за борба с ерозията;
- **Сектор регионално развитие/трансгранично сътрудничество /околна среда:** Строителни, укрепителни и консервационни дейности на светия град Перперикон и базиликата "Клисе баши"

Пълен списък на всички проекти е поместен в приложение към настоящия доклад – Приложение № 9. По-долу следват основните изводи, констатации и препоръки във връзка с тази група проекти.

Големи инфраструктурни проекти са предвидени по три от границите - Гърция, Румъния и Турция. По Инициативата Външни Граници 2003 е предвиден пътен проект с Македония (BG 2003/005-632.01 Construction of the Access Road to Strumiani - Berovo Border Crossing between Bulgaria and FYROM), но той не е реализиран, тъй като избраният изпълнител е фалирал. Само по тези три програми има предвидени и проекти за доставки. По програмите с Македония и Сърбия са финансирани дребномащабни инфраструктурни мерки посредством грантови схеми.

Договори за инфраструктура по програми:

Таблица 35 Договори за инфраструктура по програми

Година/ проект за строителство	България - Гърция	България - Румъния	България - Турция	България - Сърбия	България - Македония
2000	√	√		-	-
2001	√	√		-	-
2002	√	√		-	-
2003	√	√		-	-
2004	√	√	√	-	-
2005	√	√	√	-	-
2006			√	-	-

Логиката на интервенция на проектите от тази група е ясна и добре структурирана. Анализът показва, че целите на различни йерархични нива са логически свързани, обвързани и взаимодопълващи се в йерархичен порядък. Някои от оперативните цели в СПД обаче са твърде общо формулирани (напр. *Преодоляване на изолацията на трансграничния регион, превръщането му в главен транспортен възел на Балканите (СПД България-Гърция)*).

Системата от индикатори за тази група проекти не е развита в достатъчна степен и не съответства на принципа за индикатори, които са SMART. Това се дължи основно на твърде големия брой индикатори, формулирани на всяко отделно ниво цели, малка част от които обаче са измерими. Не са посочени базови и крайни/целови стойности на част от индикаторите. Това поражда затруднения при събирането, агрегирането и обработването на данни за постигане на индикаторите.

Направен е опит индикаторите на ниво програма да бъдат проследявани от системата за мониторинг. Акцентът пада обаче върху проследяване на финансовото изпълнение и количествени стойности – брой договорени проекти. Квантифицирани данни за въздействие се събират в много малка степен. В този смисъл индикаторите служат основно за проследяване на изпълнението на ниво продукт, но не могат да послужат за проследяване на качеството на изпълнение, резултатът от изпълнените дейности, както и краткосрочните и дългосрочни ефекти от прилагане на интервенциите.

Поради спецификата си, този вид договори, като цяло, покриват идентифицираните нужди и проблеми на регионите. Оценката установи обаче, че процесите на програмиране, включително изработването на социално-икономическия анализ на средата и оценката на потребностите на целевите групи, са протичали по-скоро централизирано, без достатъчно и най-вече без ефективно и представително участие на заинтересованите страни (и особено на местните власти) в процеса на формулиране на програмните документи. Според резултатите от анкетите с институционални бенефициенти, твърде слабо е изразено и участието на неправителствените организации и социалните и икономически партньори, представителите на бизнеса и др. основни заинтересовани страни. Установи се недостиг на знания, опит и умения за планиране и изпълнение на тази група проекти, както и недостатъчно въвличане на секторна експертиза, което се е отразило на качеството на проектните фишове.

При проведеното дълбочинно интервю, представителите на АПИ споделиха, че не са участвали в процеса на програмиране (на ниво програма), но са били консултирани и са взели участие в процеса на разработване на проектните фишове. Интервюираният експерт, който се е занимавал с Програмиране по програмите ФАР ТГС от страна на Изпълнителната агенция в МРРБ, сподели, че за големите инфраструктурни проекти - например в областта на транспорта, АПИ са предлагали набор от проекти, които да бъдат финансирани по Програмите ФАР ТГС. Предложените проекти са обсъждани от Комитетите за наблюдение, на този етап са се извършвали обсъжданията и с другата държава, за да се прецени кой е най-подходящ (най-огледален с проект, предложен от другата държава). Крайното решение кои проекти да бъдат финансирани е вземано от ЕК и въз основа на това решение и по предложение на ЕК са подготвяни проектни фишове за конкретните проекти.

Представителят на МОСВ – бивша дирекция “Изпълнение на програма ФАР” към МОСВ, която е била звено за управление на проекти, сподели, че те пряко не са участвали в разработването на проектните фишове. Участието им е било в съгласувателните процедури, но също така са участвали в консултативния процес.

На нито един от трите СПД, по които са програмирани договори за строителство, не е направена предварителна (ex-ante) оценка, за да валидира изводите на SWOT анализа и набелязаните приоритети и мерки, както и индикаторите, които да измерят изпълнението на

програмата и постигането на заложените цели. Следва да се отбележи, че такава оценка не е била задължителна към момента на програмиране на оценяваните програми. При изготвяне на социално-икономическите анализи избираемата територия е разглеждана като „едно цяло“, въпреки че в СПД България-Гърция има посочен списък с индикативни проекти за приоритетна ос 1 (подобряване на инфраструктурата).

Финансовият пакет по границите, по които има предвидени проекти от тази група, е с голямо финансиране. По границата с Гърция той е по около 20 млн. евро на година, с Румъния – около 8 млн. евро, с Турция нараства с всяка следваща година и достига 7 млн. евро. Най-много проекти има в сектор «транспорт» - те са предимно за изграждане или рехабилитация на пътища, има няколко проекта за изграждане на пречиствателни станции, както и други строителни проекти – изграждане на тунел, зимен лагер по река Дунав, КПП. За този тип проекти е характерно, че изискват голям финансов ресурс, като той е около 50% от всички предвидени средства по програмите. За разглеждания период има 26 строителни проекта. Въпреки безспорните ползи от изграждането на по-добри инфраструктурни връзки от национално значение, това съотношение на твърди и меки мерки (по-силно изразено в началото на периода) в известна степен не позволява да се реализира пълния потенциал на програма ФАР ТГС във връзка с реализиране на по-голям брой партньорства. В заключение може да се обобщи, че на етап програмиране на ТГС очакваните резултати (outcomes) са били завишени по отношение на възможностите за въздействие на програмата. В този смисъл поставянето на реалистични цели и фокусирането на програмите върху малко на брой тематични области с адекватно алокиран финансов ресурс би допринесло за повишаване на въздействието на програмите ТГС.

За всички инвестиционни проекти е необходимо съ-финансиране от национални публични фондове, като приносът на ЕС възлиза до 75% от общия размер на допустимите разходи. Размерът на средствата за проектите в сектора в повечето случаи не е достатъчен за изпълнение на предвидените дейности. От всички 26 проекта по 3 няма сключени договори или не са били изпълнени. В останалите 23 случая само по 8 проекта (34% от случаите) предварително предвиденият бюджет е бил достатъчен, за да бъде изпълнено строителството и да се постигнат резултатите и целите на проектите фишове. По 15 проекта са добавяни средства от националния бюджет, за да бъде сключен договорът или да бъде успешно изпълнен. В голяма част от тези случаи националното съфинансиране е почти равно на безвъзмездната помощ по програма ФАР. Има случаи, в които националното съфинансиране надвишава почти два пъти отпуснатата безвъзмездна помощ по програма ФАР (проект BG 2004/016- 783.01.01.02). Това се обяснява с ниско качество на програмирането и предпроектните проучвания, дългият период от време между програмиране и реално изпълнение на договора – време, в което е регистрирано повишаване на цени на материали и услуги в строителството (например промени в цените на асфалт, битум и други материали, необходими за пътно строителство). Друга причина за по-високия бюджет са непредвидените работи, които са изниквали в хода на самото строителство и не са били предварително бюджетирани. В този случай причините могат да се търсят в проектирането, което е било възлагано и извършвано дълго време преди действителното изпълнение на строителните работи. Липсата на приоритизация също е довела до формулиране на финансови предложения, недостатъчни за постигане на заложените цели. При програмирането на годишните Финансови меморандуми ЕК е определяла какъв финансов ресурс ще бъде отпуснат за съответната държава и граница. В рамките на този бюджет средствата са били разпределяни между съответните приоритети и мерки. В този смисъл, ако предоставеният рамков ресурс е бил недостатъчен да посрещне всички нужди в техния реален обем, е следвало да се извърши приоритизиране, като се избере подход – или да се адресират всички спешни нужди в определена степен или да се адресират най-спешните или приоритетни нужди в пълен обем. Подобен вид критерии за приоритизиране на интервенциите обаче не са формулирани, като не беше установено и да е протичал процес на приоритизиране.

Критериите за избор на проекти са определени в повечето програми ясно и конкретно и целят да се докаже, че предлаганите операции ще имат значимо трансгранично въздействие. 75% от анкетираните институционални бенефициенти отговарят, че при планирането и подготовката на проектите са работили съвместно с другата страна. Особено при проектите по програма България - Румъния се е осъществявало партньорство на ниво планиране на проектите. Съвместната работа с партньорите по изпълнение на проектите също се оценява добре и се реализира чрез срещи и текуща кореспонденция. Хоризонтален проблем за реализиране на партньорствата при тази група проекти са визовите изисквания и липсата на контролно-пропускателни пунктове по границите, което е затруднявало контактите. Други трудности се дължат на разликите в приложимите финансови инструменти по програма ФАР и INTERREG, както и предприєдинителния инструмент за Турция. Само при проектите по границата с Румъния липсват трудностите, които са срещани при прилагане на ТГС програмите по останалите граници, при които са прилагани различни инструменти за финансиране.

Институционалните бенефициенти са сключвали споразумения с ИА ФАР, които са определяли правата и задълженията им, като са могли да разчитат и на ежедневни консултации от отговорните експерти в МРРБ при управление на проектите им.

При тази група проекти са регистрирани проблеми, свързани с недобрата предпроектна подготовка и проектиране, използване на некачествени и/или неактуални проекти, наличие на грешки в проекто-сметните документации, заложили нереалистично кратки срокове за изпълнение, проблеми с отчуждаването на терени за строителство, бавни съгласувателни процедури, проблеми с непълни геоложки проучвания, забавено строителство на обектите от другата страна на границата, промени в ръководните екипи на проектите и др. Макар повечето от проблемите с геоложките проучвания и проектирането да са адресирани и решавани в хода на изпълнението, все пак в някои случаи отделни критични въпроси са оставали нерешени, основно свързани с процедурите по отчуждаването на терени. Друг критичен проблем е било осигуряването на качеството на изпълнение и управлението на проектите. Предпроектните проучвания и проектирането са извършвани при спазване на местното законодателство (ЗУТ) и в повечето случаи дълго време преди финансирането на проектите. По програма ФАР възлагането става по правилата на европейското законодателство (PRAG), като се използват международно признати типови договорни образци ФИДИК (FIDIC) за инженерни работи. Този тип договори предполага строго фиксирани условия, където всякакви промени от непредвидени условия, грешки в проектирането и пропуски или искания за промени се считат за допълнителна работа и се изисква допълнително заплащане.

В резултат на изпълнение на дейностите по проектиране на строителните работи по националната рамка и изпълнение на проектираните строителни работи по ФИДИК, се е наложило да се добавят и нови, допълнителни и детайлизирани правила или споразумения, което е довело до значителни закъснения и големи допълнителни разходи по проектите в областта на строителството.

Оценката определя като разнопосочни ефектите от преминаването към процедури по националното законодателство в условията на EDIS. ИА получава акредитация за прилагане на разширената децентрализирана система за управление за програмите за 2005 г. Започва прилагане на националното законодателство за възлагане, което включва по-кратки периоди за договаряне, опростени процедури за подвъзлагане, и не на последно място – отпадане на предварителния контрол от ЕК. Системата обаче не функционира гладко, като постоянно се регистрират забавяния в договарянето на проекти и изпълнението, което се отразява върху тяхната ефективност и ефикасност. Увеличава се броят на случаите, при които са констатирани нередности или съмнения за нередности. Отнемането на акредитацията на ИА по програма ФАР в МРРБ и ЦЗФД в МФ през 2008 г. по разширената децентрализирана система за изпълнение създава сериозни затруднения по отношение на меморандумите по програма ФАР ТГС 2006 г. На практика с отнета акредитация двете агенции могат да продължат договарянето

на проектите и провеждане на тръжни процедури само за сметка на национално финансиране за проектите. За контракуваните проекти от Меморандумите за ФАР 2006 г. Правителството приема Постановление № 76 от 31 март 2009 година, с което се осигурява финансиране за завършването на конкретни проекти, в това число и конкретни строителни проекти, програмирани в рамките на ФАР Трансгранично сътрудничество Програма България - Гърция (BG 2006/018-387.03.03; BG 2006/018-387.03.04).

Анализът на проектите от тази група показва, че резултатите биха могли да бъдат постигнати с по-голяма ефективност и най-вече по-рентабилно. За проектите за строителство в сектор транспорт и околна среда (строителство и рехабилитация на пътища, проектиране и строителство на пречиствателни съоръжения) са изготвени предпроектни проучвания, някои финансирани по програмата ФАР преди 2000 г., които включват проучвания за приложимост (feasibility studies), икономическа оценка, оценка на въздействието върху околната среда, включително анализи разходи-ползи, като части от проучванията за приложимост с финансови и социално-икономически анализи. Тези проучвания се финансират от предходни проекти по Програма ФАР и Национална програма ФАР или от собствени средства за някои от общините, на чиято територия се извършват дейностите (напр. Община Кърджали). Оценката констатира проблеми с качеството на тези анализи. Както беше отбелязано, инфраструктурните проекти са проектирани няколко години преди действителното изпълнение на строителството. Това е довело до оскъпяване на изпълнението на строителните дейности, породило е необходимост от частично пре-проектиране, отразило се е в забавени сроковете за изпълнение. В голямата част от случаи се е налагало коригиране на финансирането, като често тези корекции са увеличавали значително бюджета. В разгледаните казуси от тази група степента на финансово изпълнение е много висока (над 90%), с изключение на един от проектите, който се оценява като недобра практика, поради многото грешки, допуснати в неговото проектиране и изпълнение - слаба организация на дейността, липса на вътрешен контрол върху работния процес. (Проект по програма България – Гърция за изграждане на втори тръба на тунела при Дупница: 2002_000_624GR_02 Изграждане на втора тръба от тунела на 327-ми км към път E-79 (околовръстно шосе Дупница)).

Казусите регистрират нормално функционираща система за мониторинг и докладване. Договорите за строителство се администрират според ФИДИК, като подробно са регламентирани и описани всички видове доклади. Според прегледаните доклади и досиета от представената документация, контролът е започвал веднага след сключване на договора за строителство, налице са протоколи за мониторинг и отчитане на работата, окончателни доклади. В допълнение са изготвени и са налични към момента на оценката регулярните доклади от одита на проектите за целесъобразност и законосъобразност на изразходваните средства. Въпреки че има какво да се подобри, мониторингът и управлението на програмите не са създали затруднения с изпълнението на проектите от тази група. Както се спомена обаче, докладите за мониторинг при тази група проекти основно се фокусират върху финансовото и физическо изпълнение на проектите. В прегледаните документи липсва относима информация за захранване на индикаторите и системата за мониторинг, качеството на събираната информация не е добро. Слабост на системата за наблюдение е и липсата на техническа възможност и процедура за отчитане и обобщаване на информацията за изпълнение на целите и постигане на заложените резултати на всички йерархични нива.

Постигнатият ефект вследствие на интервенции от тази група проекти се оценява като положителен. Въпреки периферното географско положение, голяма част от районите попадащи в обхвата на програмите, изпълняват важни транспортно-комуникационни функции. Географското положение на тези територии би могло да се превърне в сравнително предимство, ако се усъвършенства транспортната инфраструктура и се оползотворят възможностите за трансгранично сътрудничество. В този смисъл положително са оценени перспективите за въздействие на интервенциите. Създадени са по-добри възможности за

развитието на регионите в резултат на подобрената инфраструктура, по-висока готовност за работа с презгранични партньори, по-добър капацитет за работа с проекти. Пряко доказателство за тези положителни ефекти са експлоатацията и натовареността на изградените и реновирани съоръжения, косвено доказателство е достигнатото ниво на развитие преди и след кризата, поставени в контекста на средните за страната резултати. Натрупаният опит и капацитет се проявяват чрез успешното кандидатстване и изпълнение на различни проекти, финансирани от структурните фондове и оперативните програми за трансгранично сътрудничество в периода 2007 – 2013 г., които допринасят до подобряване на инфраструктурата в региона (ОПОС, ОПРР, ПРСР), участие в програми за увеличаване на заетостта, работа с уязвими групи, предоставяне на социални и образователни услуги (ОП РЧР).

Каталитичният ефект (аргументиран във всички проектни фишове) на тази група проекти доказва, че без финансиране от Програма ФАР тези проекти не биха стартирали. Това потвърждава, че финансирането на интервенции по ФАР ТГС в анализирания сфера не поражда мъртво тегло. Макар целта на оценката да не е квантифицирането на прекия нетен ефект от изпълнените интервенции по програмите ФАР ТГС, анализирано и оценено беше значимо положително въздействие върху целевите групи.

Оценката установи, че планираните периоди за изпълнение не са били винаги достатъчни за генериране на очакваните резултати при тази група проекти. Често пъти са се налагали промени в графици. Например, в прегледаните 6 случая на проекти в областта на инфраструктурата, се установиха извършени промени (анексиране) по 3 от договорите, като две от тези промени са свързани с промени в графици, а една - с промяна в бюджета.

Степента на постигане на очакваните резултати е висока, въпреки че поради пропуските на системата за наблюдение и проблеми с качеството на събираната информация оценката не може да направи категоричен извод за степента, до която всички дефинирани в програмните и проектни документи показатели са постигнати. Финансовото изпълнение по години и по програми показва добро съотношение между договорени и разплатени средства. Разминаванията са по отношение на степента на националното съфинансиране, което при тази група проекти, както беше посочено по-горе в настоящия анализ, е значително по-високо от договореното. На проектно ниво не се установиха съществени различия между договорените и разходвани средства (с изключение на проекта за изграждане на тунел при град Дупница). Част от проектите обаче поради трудности и проблеми, свързани с преминаването към EDIS, са оттеглени от финансиране по програма ФАР и приключени с национално финансиране с ПМС № 259/2009 г. за оттегляне от финансиране по Програма ФАР на проекти с бенефициент Агенция Пътна инфраструктура.

Като положителен може да бъде оценен приносът на тази група за решаване на общи проблеми от двете страни на границата. Въпреки видимите резултати обаче има случаи, при които трансграничният ефект на проекта не може да бъде отчетен, основно поради различния период на изпълнение на проектите от двете страни на границата или липса на изпълнение.

При прилагане на препоръките, изложени по-долу, следва да се има предвид, че са изведени на база на оценка на големи инвестиционни проекти, финансирани по Програма ФАР ТГС. В този смисъл те следва да се актуализират на база на приложимите правила, чрез които ще се подкрепя изграждането на инфраструктура през следващите планови периоди. Същевременно, следва да се има предвид, че повечето констатации от анализа на тази група проекти са относими във всички случаи, в които се предвиждат строителни дейности – дори и при грантовите схеми.

Основна препоръка за подобен вид проекти е дефинирането на конкретни и съпоставими цели, придружени във всички случаи с по-малко на брой, но реалистични и обвързани с конкретна времева рамка показатели, които са съгласувани с широк кръг заинтересовани страни, дефинирани са базови и целеви стойности на индикаторите, информационни източници и план

за събиране на количествена и качествена информация за постигането им (включително времеви периоди и методи за събиране на данни).

Дефинирането на малко на брой индикатори не би оскъпило несъразмерно системата за мониторинг, но би позволило акумулирането на данни за индикаторите, които да позволят проследяване на изпълнението на различни стадии от проектния цикъл и предоставяне на информация както за физическия и финансов напредък, така и за постигнатите резултати и ефекта, промяната, настъпила за целевите групи вследствие от изпълнение на мониторираните дейности.

Подходящо би било оценката на нуждите да бъде съчетана или да включва анализ на несъответствията и анализ на заинтересованите страни, посредством които да се извърши сегментация на териториите и на целевите нужди с оглед обхващането на спецификите в рамките на всяка отделна програма. Това важи особено за програмите, обхващащи големи територии и различни (различаващи се помежду си) целеви групи. Съществено е да се създадат предпоставки за извършване на съвместен SWOT анализ с участието на широк кръг заинтересовани страни от двете страни на границата.

По време на фазата на програмиране би следвало да се създадат възможности за директно участие на местните и регионални власти и организации, както и провеждане на съпътстващи процеси на съгласуване и консултиране с всички засегнати сектори, които не участват пряко в програмирането на такъв вид проекти.

Съгласувателните процеси следва да съпътстват разработването на програмните документи, а не да са една формалност, основаваща се на вече формулирани проекти.

Препоръчително е при изготвяне на предварителната (ex-ante) оценка, да се валидират изводите от анализа на нуждите и SWOT анализа и релевантността на дефинираните приоритети и мерки, формулираните индикатори и реалистичността на целевите им стойности, при отчитане на спецификата на този вид проекти.

Като се има предвид, че недостигът на ресурси ще продължи в настоящия период на криза, препоръката ни към следващия планови период е да се дефинира на експертно ниво подход към селекцията на проекти, който след това да се комуникира и обсъди с всички заинтересовани страни на различни нива (включително регионално и местно), за да се създаде среда на разбиране и подкрепа за изпълнение на избраните тематични цели.

При изпълнение на проекти в рамките на ИПП е препоръчително да се спазват стриктно правилата за финансова обосновка на всички непредвидени (непланирани) дейности (доказване на липса на финансови импликации), които не са изрично обхванати от техническото задание.

Във всички случаи, в които има включена инфраструктура и строителство да се оценят всички рискове и предвидят необходимите времеви периоди за изпълнение – основно наложени от спецификата на дейностите (работа при външни атмосферни условия, по-дълги периоди за съгласуване на процедурите за възлагане и др.)

Подраздел 3.2. Констатации, изводи и препоръки за проекти, касаещи доставки на специализирано оборудване

Този тип проекти основно се реализират чрез провеждане на процедури и сключване на договори за доставки. Доставките могат да включват инсталация, поддръжка и външно ноу-хау. В хода на оценката бяха разграничени следните под-групи проекти:

- Доставка на оборудване в **сектор околна среда** (за лаборатории за вземане на проби и извършване на химически анализ, за интегрираната система за превенция от екологични бедствия и за бърза реакция в случай на бедствие и др.)

- Доставка на оборудване в **сектор регионално развитие** (за осигуряване функционирането на съвместните технически комитети и други органи на програмите за трансгранично сътрудничество)
- Доставка на оборудване в **сектор транспортна инфраструктура** (за граничните контролно-пропускателни пунктове, за жп линията Благоевград- Кулата и др.)
- Доставка на оборудване в **сектор енергетика**
- Доставка на оборудване в **сектор правосъдие и вътрешни работи** (специализирано лабораторно оборудване, превозни средства и аксесоари и др.)
- Доставка на оборудване в **сектор здравеопазване и социално развитие** (оборудване на лаборатории за борба с паразитните болести)

Пълен списък на проектите за доставка на оборудване е поместен в приложение № 9 към настоящия доклад.

Проекти за доставки са предвидени по програмите ФАР ТГС с Румъния, Гърция и Турция. Най-много доставки са реализирани в сектор околна среда и са свързани с доставка на специализирано лабораторно оборудване и оборудване за наблюдение.

Оценката установи, че при тази група проекти целите са в йерархическа зависимост и съответстват на СПД. И тук е приложима общата констатация, че поради различното структуриране на индикаторите в СПД и проектните фишове не винаги може да бъде направена точна оценка доколко индикаторите от двата документа си съответстват. Показатели за проследяване на целите се дефинират в СПД и проектните фишове, но често пъти те не са измерими, тъй като липсват базови и крайни/целеви стойности за повечето от дефинираните показатели. Често срещани при този вид договори са индикатори като: доставено оборудване, оборудван брой помещения/лаборатории; подписани приемо-предавателни протоколи, брой сключени договори за доставка.

Интервенциите по тази група проекти и тяхната форма и подход съответстват на целите, които следва да бъдат постигнати.

Удачно би било в бъдеще интегрирането на този вид проекти с други компоненти в единни проектни фишове. Така различните компоненти взаимно ще се допълват, което ще позволи да бъде по-цялостно постигната целта на проектния фиш и ще повиши ефикасността на финансирането и вложените при изпълнението ресурси (човешки, ресурсни). Напр. построяване на помещения и доставка на оборудване за тях (обикновено специфицирано в зависимост от нуждите и спецификата на бенефициента).

В таблица по-долу е посочено по години в кои финансови меморандуми са предвидени договори за доставки:

Таблица 36 Договори за доставки по програми

Година/ договор за доставка	България - Гърция	България - Румъния	България - Турция	България - Сърбия	България - Македония
2000	√	√			
2001					
2002		√			
2003	√	√			
2004	√	√			
2005			√		
2006	√		√		

Прегледът на програмите, в които е предвиден този вид договори показва следното:

България – Румъния

За разглеждания период (2000- 2006) във Финансовите меморандуми с Румъния са предвидени седем проекта за доставка на оборудване (някои от доставките са като подкомпонент в комбинация с друг тип проекти в един и същ проектен фиш). В един от проектните фишове (ФАР BG 2002/000-623-01) след модификацията му компонентът за доставка е отпаднал. По два от проектите не са сключени договори. В останалите четири случая са налице сключени договори, като по един от проектите (BG-2004/016-783.01.02) предвиденият финансов ресурс се е оказал недостатъчен и са били отпуснати допълнителни средства от националния бюджет. Всичките договори са изпълнени, доставките съответстват на изискванията на бенефициентите, а целите на проектите са постигнати.

България – Гърция

За разглеждания период (2000 - 2006) във Финансовите меморандуми с Гърция са предвидени тринадесет проекта за доставка на оборудване (някои от доставките са като подкомпонент в комбинация с друг тип проекти в един и същ проектен фиш). По два от проектите няма сключени договори. В останалите единадесет случая са налице сключени договори, като по четири¹² от проектите предвиденият финансов ресурс се е оказал недостатъчен и са отпуснати допълнителни средства от националния бюджет. Всички договори са изпълнени, доставките съответстват на изискванията на бенефициентите, а целите на проектите са постигнати.

България – Турция

За разглеждания период (2004 - 2006) във Финансовите меморандуми с Турция са предвидени три проекта за доставка на оборудване (някои от доставките са като подкомпонент в комбинация с друг тип проекти в един и същ проектен фиш). И по трите проекта има сключени договори, като в единия от случаите предвиденият финансов ресурс се е оказал недостатъчен и са отпуснати допълнителни средства от националния бюджет. Всичките договори са изпълнени, доставките съответстват на изискванията на бенефициентите, а целите на проектите са постигнати.

Следователно, може да се заключи, че размерът на средствата за проектите за доставка на оборудване не винаги е бил достатъчен за договаряне на цялото предвидено оборудване, съответно за постигане на целите и резултатите, предвидени в проектния фиш. Следва да се отбележи, че процентът на случаите, при които планираният ресурс не е бил достатъчен е 42% от общият брой на сключените договори по проекти, по които е предвидена доставка на оборудване. При подготовката на стандартния проектен фиш обикновено се прави анализ на цените на оборудването, което ще се доставя, но този анализ често е с години преди реалното провеждане на тръжната процедура, сключване на договор и извършване на самата доставка. Поради тази причина в някои случаи ценовите оферти са над програмиралия бюджет. В много от случаите страната увеличава първоначално предвиденото национално съфинансиране, за да могат да бъдат сключени договорите и извършени доставките.

Установи се, че основната причина за достигнатите по-високи финансови оферти е недоброто програмиране на финансовия ресурс. При провеждане на тръжни процедури за доставки по правилата на Практическото ръководство за договорни процедури за външни дейности, финансирани от Европейската общност (PRAG) приложимият критерий за избор обикновено е бил най-ниската цена на офертите, които отговарят на изискванията в техническата спецификация. Следователно, предлаганите цени за доставка на оборудване са били

¹² Проект BG 2006/018-387.03.03 е част от ФМ 2006 е финансиран изцяло със средства от националния бюджет, но сумата на сключения договор надвишава индиктивния бюджет от проектния фиш и затова е включен в тази графа

конкурентни. Установи се, че те не са надвишавали пазарните цени. Несъответствията са породени основно от недобро планиране на индикативните средства за постигане на желаните резултати. В предходния раздел на настоящата оценка вече отбелязахме, че планиращите органи се съобразяват с финансовото предложение, направено от Европейската Комисия, като в рамките на това предложение разпределят предоставената помощ по отделните приоритети. Те също следят за спазването на съотношението между финансиране в инвестиции и техническа помощ. Оценката констатира липса на критерии за приоритизиране на предоставения ресурс, което е довело до формулиране на финансови предложения, недостатъчни за постигане на заложените цели.

Оценката констатира слабости в проведения консултативен процес по време на програмиране на СПД и проектните фишове. Бенефициентите на проекти за *доставки* са централни администрации – на централно и регионално ниво. При дефиниране на проектите институционалните бенефициенти в проведеното анкетно проучване посочиха, че са се допитали до местните власти, целевите групи и ИА ФАР. В по-малка степен е имало консултации с областната управа, бизнеса и гражданските организации.

Въпреки слабостите на консултативния процес, поради спецификата си договорите за доставки, като цяло, отговарят на идентифицираните нужди и проблеми в СПД. Проектите често обхващат бенефициенти, разположени в няколко области от избираемия регион, така че да покрият всички нужди, въпреки че не са използвани ясни териториални критерии, което се препоръчва да бъде направено за следващите програмни периоди.

Сътрудничеството при подготовката и изпълнението на тази група проекти се е осъществявало преди всичко посредством съвместни срещи и размяна на кореспонденция между институциите. Трудностите са идвали основно от различията в приложимите финансови инструменти по програмите ФАР и INTERREG и предприежинителния инструмент за Турция. Например при проект *BG 0106.03 "Improvement of the joint operation of Bulgarian and Greek power systems"* гръцката страна информира българската, че в рамките на операциите, които се финансират по ИНЕРРЕГ III доставка на предвиденото оборудване не е допустима. Гръцката електрическа компания поема финансирането на паралелния проект за своя сметка, за да бъде постигнат очакваният трансграничен ефект.

Търсенето на огледалност при проектите за доставка на оборудване е значимо само по програмите с Румъния и Гърция. Програмата с Румъния е благоприятствала в най-голяма степен осъществяването на огледални проекти, тъй като размерът на помощта е бил еднакъв за двете държави и е имало огледалност при проектирането на годишните финансови меморандуми и проектни фишове.

При тази група проекти пречките от административно-правен характер са най-вече във връзка с договарянето в последния момент. Забавянето на одобренията от страна на ДЕК при упражнявания предварителен контрол има негативно влияние върху изпълнението на проектите, тъй като сроковете за изпълнение не са достатъчни с оглед на крайния срок за разплащане (disbursement period).

Преминаването изцяло към процедури на националното законодателство в условията на EDIS предполага прилагане на националното законодателство за възлагане, което включва по-кратки периоди за договаряне. Нередностите и забавянията в договарянето, изпълнението и плащанията на проектите се отразява върху ефективността и ефикасността на този вид проекти.

Независимо от горните трудности, при проектите за доставка степента на съответствие между поставените цели и постигнати резултати е много голяма, като степента на финансово изпълнение достига до 100%. Проблемите, които системата за наблюдение отчита, са най-вече породени от необходимост от замяна на оферираното оборудване (с такова от различен доставчик или с различни характеристики), като в някои случаи ИА дори не е уведомявана за

тези промени – например в разгледания казус по проект BG 2003/ 005-630-04 доставчикът по договора без да информира ИА е сменил част от оборудването, което отговаря на техническите спецификации и правилата за произход, но затова не е издадена административна заповед за одобрение. Липсата на готовност на подходящи помещения, където да бъде доставяно и монтирано оборудването, е друг често срещан проблем.

Системата за наблюдение на тази група проекти позволява да се проследи физическото и финансово изпълнение на договорите, но не и агрегиране на постигнатите резултати. В докладите за наблюдение индикаторите се отчитат като постигнати или непостигнати, тоест, базови и междинни стойности на индикаторите не са предвидени. Донякъде причината е в естеството на този вид договори, тъй като те по-трудно се подават на измерване с цифри или някакви други междинни стойности. Поради пропуските на системата за наблюдение и проблеми с качеството на събираната информация, оценката не може да направи категоричен извод за степента, до която всички дефинирани в програмните и проектни документи показатели, са постигнати.

Периодите за изпълнение на този вид договори са достатъчни. От прегледаните казуси с проекти в тази група няма регистрирани забавяния в изпълнение на дейностите, въпреки че в някои случаи има забавяния в плащанията по договорите.

Общият извод е, че договорите за доставки са породили положителен ефект, като се наблюдава подобрен капацитет и позитивна промяна в средата за работа на подкрепяните институции, което впоследствие подпомага прехода към оперативните програми по Структурните фондове. Подобрения са препоръчителни в посока на засилване на ефективността на консултативните процеси, детайлизиране на оценката на нуждите и валидиране на релевантността на интервенциите, качеството на формулираните индикатори и реалистичността на целевите им стойности.

Препоръка на оценката е, ако предоставеният рамков ресурс е недостатъчен да посрещне всички нужди в техния реален обем, да се извърши приоритизиране, като се избере подход – или да се адресират всички спешни нужди в определена степен или да се адресират най-спешните или приоритетни нужди в пълен обем.

Друга препоръка е да се изгради подходяща система за проследяване на ефекта от проведените интервенции и при тази група проекти.

Подраздел 3.3. Констатации, изводи и препоръки, насочени към проекти, свързани с предоставяне на технически помощи и услуги

Тази група проекти основно се реализират чрез провеждане на процедури и сключване на договори за услуги или т.нар. рамкови споразумения. В рамките на тази група проекти могат да бъдат обособени под-групи в зависимост от различни критерии: специфика на услугите, получателя на услугите и т.н. В хода на оценката най-общо бяха разгледани следните видове проекти за техническа помощ:

- Проекти в **сектор регионално развитие**
- Проекти за техническа помощ в **сектор околна среда**
- Проекти за техническа помощ в **сектор социално икономическо развитие/ регионално развитие** - техническа помощ към грантовите схеми
- Един проект за техническа помощ в **сектор здравеопазване и социално развитие**
- Един проект за техническа помощ в **сектор правосъдие и вътрешни работи**
- **Рамкови договори (FWC)** – за подготовка на технически спецификации/участие в оценителни комисии

Подробен списък на проектите е поместен като приложение към настоящия оценителен доклад – Приложение № 9.

Основните изводи, констатации и препоръки от оценката на тази група проекти са:

Логиката на интервенция на тази група проекти е ясна и добре структурирана. Техническата помощ е хоризонтален приоритет на всички СПД, така че целите на проектно ниво са съвместими с целите на СПД. Интервенциите са релевантни и тяхната форма съответства на целите, които следва да бъдат постигнати. На ниво проектен фиш целите не винаги са измерими, тъй като липсват базови стойности на индикаторите и целеви стойности, които следва да бъдат постигнати.

Широко определените цели и при тази група проекти показват липса на конкретен подход към определянето на нуждите. Фазата на програмиране е протекла централизирано, без достатъчно ефективно участие на местните власти в процеса на формулиране на програмните документи и проектните фишове и при тази група проекти (75% от анкетираните институционални бенефициенти са на мнение, че програмирането от българска страна е по-скоро централизирано, а за 25% процесът е определено централизиран). Анализите на нуждите са разработвани от външни консултанти (интервюта с ИА, НКП и МС). Регионалните нужди са съобразявани, но местните власти не са били активно въвличани. Те са участвали по-скоро като консултирани страни наред с представители на целевите групи, които също са били консултирани.

Независимо от недостатъчно активния консултативен процес, в хода на оценката бе констатирана висока степен на съответствие между дейностите за техническа помощ, предвидените за тяхното изпълнение финансови ресурси, идентифицирани нужди и дефинирани цели.

Програмираният финансов ресурс за отделните компоненти, предвиждащи предоставяне на техническа помощ, бе оценен като достатъчен за финансирането на сключените договори и изпълнение на всички предвидени дейности по тях.

На програмно ниво този вид проекти са разпределени сравнително равномерно. Договори, предвиждащи предоставянето на техническа помощ има по всички програми:

Таблица 37 Договори за Техническа помощ по програми

Година /договори за техн. помощ	България - Гърция	България - Румъния	България - Турция	България - Сърбия	България - Македония
2000	√	√			
2001	√	√			
2002	√	√			
2003	√	√			
2004	√	√	√	√	√
2005	√	√	√	√	√
2006	√	√	√	√	√

Проектите често обхващат бенефициенти, разположени в няколко области от избираемия регион, така че да покриват всички нужди, но няма индикации за използване на по-ясно дефинирани териториални критерии при тази група проекти.

Като цяло, договорите за техническа помощ, там където са договорени и изпълнени, могат да бъдат определени като успешни по отношение на целите, които се постигат с тях - подготовка на други проекти, институционално изграждане, създаване на списък с подготвени проекти и т.н.

Степента на съответствие между поставените цели и постигнати резултати е висока, въпреки че институционалните бенефициенти изразяват известна неудовлетвореност по отношение на качеството на част от резултатите. Предимство е, че при този вид проекти оценката на ниво договаряне е икономически най-изгодната оферта, което позволява да се избере най-добрият изпълнител. Обикновено техническата оценка има по-голяма тежест и финансовите предложения на кандидатите са на горната граница на индикативния бюджет, но в неговите граници. Степента на финансово изпълнение на този вид договори достига до 100%.

При разгледаните 43 проекта¹³ за техническа помощ, преобладават проектите за подготовка на проекти и наблюдение на изпълнението. Това е подкрепа, свързана с повишаване на готовността за стартиране на процедури и подобряване на процесите на мониторинг на проекти, а не с институционално изграждане. Проектите за подготовка на бъдещи проекти са напр. проекти за предварително проучване, маркетингови анализи, технически проекти и тръжна документация. Друг тип такива проекти са проекти за съставянето на адекватен списък от готови за финансиране проекти (project pipeline).

Техническа помощ е предвидена за повечето грантови схеми. С тези проекти се подкрепя Изпълнителна Агенция ФАР (за подготовката на документите по грантовата схема, провеждане на информационна кампания и др.) и грантополучателите. Целта е да се подпомогне изпълнението на сключените грантови договори от страна на грантополучателите, като същите бъдат подпомогнати в процеса на докладване/отчитане, финансово управление, провеждане на тръжни процедури за избор на подизпълнители.

От разгледаните 43 проекти, 14 са свързани с разработването на стратегически планове за управление, стратегии, проучвания, програми, отнасящи се за ТГС програмите с Румъния и Гърция, като един проект е по ТГС България – Турция (за предотвратяване на наводненията).

При договарянето на голяма част от проектите е налице т. нар. договаряне в последния момент ("last minute contracting"), което се дължи в голяма степен на предварителния контрол, който Делегацията на ЕК в България осъществява върху договарянето на проектите и сключването на договорите до края на 2006 г., съответно забавянето в одобренията на съответния етап на договаряне. Това поставя под риск изпълнението на проектите, тъй като обикновено крайният срок за разплащане (disbursement period) е една година след крайният срок за договаряне (contracting period) – т.е. проектите трябва да бъдат завършени за една година и финалните плащания по тях трябва да се извършат в рамките на същия период. Това води до промени в проектните фишове, свързани с удължаване на периода за разплащане.

Друг негативен ефект от договарянето в последния момент е, че се намаляват възможностите за реализиране на всички компоненти от проектните фишове. Това най-често се наблюдава, когато има тясна връзка и обвързаност на изпълнението между компонентите в един проектен фиш, единият от които остава неизпълнен. Например, разработване на техническите спецификации за договор за доставка следва да бъдат подготвени от изпълнителя по договор за услуга - и двата компонента са предвидени в рамките на един проектен фиш. Подписването на договор за услуга в последния момент поставя под риск подготовката на техническата спецификацията и сключването на договора за доставката, тъй като предвид еднаквият краен срок за договаряне на средствата по даден ПФ физически няма как да се разработят документите, да се обяви търг, проведе тръжна процедура и подпише договор за доставка.

Следователно, в резултат на късното договаряне част от компонентите (дейностите) в проектните фишове се оказват неактуални (неизпълними) и не се договарят, което обаче не винаги води до корекция в бюджетите. В резултат се изпълняват по-малък обем дейности в рамките на планирания бюджет, което налага извод, че изпълнението е било неефикасно в някои случаи.

¹³ Някои от проектите предвиждат повече от един компонент „техническа помощ“

При този тип проекти Изпълнителната агенция ФАР е била отговорна за стабилното административно и финансово управление и техническо изпълнение на проектите, включително за процедурите по провеждане на търгове и договаряне, както и за наблюдение на изпълнението на проектите. Най-общо, ИА ФАР е била отговорна за провеждане на обществените поръчки, сключването на договорите, изпълнението и мониторинга на договорите, плащанията, счетоводството и финансовата отчетност. Институцията- бенефициент и Старшият ръководител са отговаряли за техническо изпълнение и контрол на проектите, както и за наблюдението на изпълнението им до приключване на програмата.

Разгледаните казуси не отчитат проблеми, свързани с мониторинга на този тип проекти, но докладите за мониторинг основно се фокусират върху физическото и финансово изпълнение на договорите, като липсва детайлно отчитане на конкретни стойности на индикаторите. Има случаи на разминаване на формулировките на индикаторите по проектен фиш и по техническа спецификация. Това също затруднява агрегирането на стойности за изпълнение на индикаторите.

Постигнатият ефект вследствие на интервенциите по този вид договори се оценява като положителен. Бенефициентите оценяват особено високо повишения капацитет за работа по проекти и натрупания полезен опит и поуки за прехода към използване на Структурните фондове.

Планираните периоди за изпълнение на дейностите са реалистични при този вид договори. При прегледа на казуси бе констатирано забавяне в изпълнението на само един от проектите поради ниско качество на доклада на изпълнителя и връщането му. Другите два договора са изпълнени в срок, но при един има забавяне в плащането към изпълнителя.

Препоръката за тази група проекти е в посока на усъвършенстване на логиката на интервенцията и степента на съответствие въз основа на дефиниране на конкретно определени цели и ясни критерии за разпределението на средствата с оглед на конкретно идентифицираните нужди.

Целите следва във всички случаи да се съгласуват с широк кръг заинтересовани страни и да бъдат придружени с по-малко на брой, но реалистични и обвързани с конкретна времева рамка показатели, подкрепени с базови и целеви стойности на индикаторите и план за събиране на количествена и качествена информация за постигането им.

Подраздел 3.4. Констатации, изводи и препоръки, насочени към проекти, свързани с предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (грантови схеми)

Този тип проекти се реализират основно чрез провеждане на процедури и сключване на договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ. В тази група най-общо могат да бъдат обособени две основни групи – грантови схеми и Съвместни фондове за малки проекти, като в рамките на грантовите схеми също могат да бъдат обособени под-групи в зависимост от типа и насочеността на грантовата схема, както следва:

- **Грантови схеми „Хора за хора“** (подкрепят малки проекти в следните области: икономическо развитие, туризъм, културен обмен, околна среда, местно управление и др.)
- **Грантови схеми в областта на икономическо и социално развитие и околна среда**, подкрепящи проекти в една или няколко от следните области:
 - проекти за устойчиво развитие в сектор околна среда
 - проекти за в областта на икономическото развитие
 - проекти за модернизация и разширяване на съществуващите малки инфраструктурни съоръжения

- проекти, в областта на насърчаване на заетостта
- проекти, в областта на културата и туризма

Грантови схеми има предвидени във всички програми. Програмите с Македония и Сърбия се изпълняват само чрез грантови схеми и техническа помощ.

Договори за грантови схеми:

Таблица 38 Грантови схеми по програми

Година/ Грантови схеми	България - Гърция	България - Румъния	България - Турция	България - Сърбия	България - Македония
2000		√			
2001	√	√			
2002	√	√			
2003	√	√			
2004	√	√	√	√	√
2005	√	√	√	√	√
2006	√	√	√	√	√

Вътрешната логика на програмните и проектни документи, разработени във връзка с тази група проекти, е ясна и добре структурирана и целите са йерархично организирани и вътрешно съгласувани. Тъй като индикаторите в СПД и в ПФ са представени по различен начин липсва пълно съответствието между индикаторите на ниво програма и индикаторите на ниво проектен фиш. Същото важи за съответствието между индикаторите на ниво проектен фиш и тези на ниво грантов договор. Това се дължи основно на факта, че индикаторите на ниво грантов договор са дефинирани от грантополучателите при подготовка на проектите им предложения и са във формата на логическа матрица, като следват проектите дейности. На ниво грантова схема индикаторите за напредък са тясно свързани с предвидените дейности по индивидуалния проект, което дава информация как конкретният договор се изпълнява по отношение на заложените дейности. Детайлността на индикаторите на ниво грант затруднява свързването им с индикаторите на ниво ПФ (и по-високите нива) и затруднява агрегирането им за целите на мониторинга и оценката. Това затруднение се свързва с проявата на два фактора: системи за отчитане на изпълнението (в техническите доклади се отчита само изпълнено/неизпълнено и финансови показатели), както и липса на методика, по която да се агрегират многобройните индикатори на ниво грант към по-високите нива.

Ситуационните анализи на програмите поддържат логиката на интервенцията, като обуславят проблемите на целевите райони и обосновават, как промяната вследствие прилагане на интервенцията би адресирала нуждите на целевите групи и как въздействието на програмата би въздействало на динамиката в промяната на съответния район. Твърде често при изготвяне на ситуационните анализи е ползвана предимно (ако не и изключително) статистическа информация, агрегирана на национално ниво. При тези условия срещите със заинтересованите лица и организации, както и с местните общности са изключително важни, той като са предоставяли нужната за изработване на ситуационния и SWOT анализ информация за спецификата на ниво община или приграничен район.

Във фазата на програмиране/ дефиниране на проектите фишове за *грантовите схеми* заинтересованите страни са участвали чрез подаване на предложения и идеи за проекти, провеждани са и посещения на място и срещи с местни представители. Заинтересованите страни са включвали всички бенефициенти, допустими по програмата - регионални и местни власти, неправителствени организации, екологични организации, търговски камари, образователни институции и т.н. Участието на местните власти във фазата на програмиране обаче се определя като недостатъчно. В още по-малка степен са провеждани консултации с бизнеса и гражданските организации. Доминирал е подходът «отгоре-налоду» за определяне

на местните приоритети и потребности, особено при схеми, които се разглеждат като нужни за изпълнение на национални политики (като тези в околната среда).

Ефективното и пълноценно участие на местните администрации е възпрепятствано най-често от липса на необходимите познания по английски език и инициатива за участие в консултативния процес. Приносът на всички заинтересовани страни е по-скоро като консултирани страни, а не като преки участници в процесите на програмиране. Този факт отразява по-скоро капацитета за провеждане на консултативен процес, отколкото се дължи на нежелание от страна на администрацията да включи заинтересованите страни в процесите на взимане на решения.

При грантовите схеми в нито един от петте програмни документа няма включени териториални критерии при определяне на критериите за избор на проекти. Такива териториални критерии не са включени нито в проектните фишове, предвиждащи грантови схеми, нито в Насоките за кандидатстване към грантополучателите, определящи специфичните критерии за конкретната схема. Причината е, че при изготвяне на социално-икономическите анализи избираемата територия е разглеждана като „едно цяло“, без да се разглеждат вътрешнорегионалните различия. Не е извършена и сегментация на целевите групи по други критерии, независими от териториалните, поради което е било невъзможно да се дефинират специфичните им нужди. Като резултат не са дефинирани различни нужди в рамките на региона, които да бъдат подкрепени от съответстващи им мерки, а са изведени само общи нужди за целия граничен регион.

Като цяло, не може да бъде направен извод, че разпределението на средствата по грантовите схеми съответства на идентифицираните нужди и проблеми. От една страна, установено е съответствие на дефинираните мерки в СПД с допустимите дейности в проектните фишове и Насоките за кандидатстване по грантовите схеми в съответствие с извършения SWOT анализ. От друга страна, тъй като не са установени териториални критерии за нито една от програмите - въз основа на сключените договори с бенефициентите, може да се направи извод само за капацитета на бенефициентите по области, но не и че има разпределени средства според идентифицираните нужди и проблеми.

Процесите обаче не са статични и във времето се наблюдава повишаване на капацитета за програмиране на грантовите схеми.

Разпределението на средствата във финансовите меморандуми съответства на идентифицираните посредством социално-икономическия и SWOT анализи нужди и дефинираните в СПД цели по отношение на тази група проекти.

Програмираните по различните Финансови меморандуми грантови схеми могат да бъдат разделени на два вида: грантови схеми, финансиращи мерки от типа „хора за хора“ и грантови схеми, финансиращи дейности в сферите на икономическо или социално развитие и околна среда.

В първите ФМ 2000 - 2002 се финансират грантови схеми, финансиращи мерки „хора за хора“. През 2003 по ФМ с Гърция е програмирана грантова схема за насърчаване на заетостта. През 2004 година вече са програмирани и от двата типа грантови схеми - грантови схеми, финансиращи мерки от типа „хора за хора“ и грантови схеми, финансиращи дейности в сферите на икономическо или социално развитие и околна среда. Грантовите схеми са основният инструмент, чрез който се предоставя финансова помощ за Сърбия и Македония. В програмирането за Румъния също има тенденция за преминаване към този тип предоставяне на безвъзмездна финансова помощ. Размерът на предоставените грантове също се увеличава в годините, което е свързано с преминаването от големи инвестиционни проекти към финансиране на грантови схеми и дребно-мощабни инфраструктурни мерки. Оценката установи, че и за двата типа грантови схеми договорените средства (които в повечето случаи са

с по-малък размер от първоначално поисканите във формуляра за кандидатстване) позволяват бенефициентите да постигнат планираните резултати от проектите. По скала от 1 до 7 анкетираните грантополучатели дават оценка 5.5 на въпроса „Достатъчно финансиране за одобрените проектни дейности“.

По голяма част от грантовите схеми се предоставя техническа помощ от външни консултанти. Съвместните технически секретариати по места оказват помощ и съдействие в процеса на подаване на проектни предложения, оценката им и сключването на договори, както и в изпълнението и мониторинга на сключените договори. Голяма част от анкетираните получатели на безвъзмездна финансова помощ по грантовите схеми смятат, че са получили своевременни консултации, когато е било необходимо по време на изпълнението на проектите им (средна оценка 5,7 при максимална оценка 7).

При бенефициентите по грантовите схеми в голямата част от случаите партньорите са участвали при дефинирането на целите и дейностите, въпреки че повечето идеи за проект са били инициирани предимно от българска страна, но по отношение на програмата България-Гърция, съотношението е обърнато - гръцките партньори с по-голям опит в програмите на ЕС са участвали с проектни идеи и са инициирали партньорства. Партньорствата са изградени както с нови партньори, така и с такива, с които бенефициентите са имали дълготрайно сътрудничество.

Следва да се отбележи, че при новосъздадените партньорства не винаги резултатът е бил добър, но общият извод е, че в процеса на изпълнение на проектите, партньорите са се научили да работят съвместно. Това е един от положителните ефекти и добавена стойност на програмите за ТГС – като постигнат значим резултат от изпълнението на всички програми за ТГС и особено на грантовите схеми се изтъкват създадените партньорства между двете страни, като много от партньорите продължават да кандидатстват с общи проекти по оперативните програми за териториално сътрудничество. Двустранното сътрудничество се оценява като положителен резултат само по себе си, независимо че има какво да се желае относно „съвместността“ на проектните идеи.

По всички програми се забелязват трудности при изпълнението на грантовите схеми, свързани с гранична инфраструктура, визов режим, езикови бариери. Трудност се оказват и различните инструментите за финансиране, които се различават по отношение на бюджет, срокове за договаряне, което прави координацията между партньорите по-трудна.

Там, където е приложим един финансов инструмент, се отчита по-голяма степен на съвместно изпълнение на дейности. Такъв е най-вече случаят с програмата ТГС по границата с Румъния. Грантовите схеми се публикуват за двете държави и от двете страни на границата. Схемите се изпълняват съвместно и имат сходен бюджет (по отношение на размер и срокове за договаряне). Затова са се изпълнили повече съвместни проекти, дори при отчитане на факта, че за програмата с Румъния в България не е съществувал съвместен технически секретариат.

Друг извод е, че по граници, по които няма история на сътрудничество преди програма ФАР ТГС, съвместното проектиране на проекти и изграждането на съвместни структури е значително по-трудно. В такива случаи инициативите на общините или областната администрация за подготовка на бъдещи партньорства са особено ползотворни, като е добре контактите да започнат предварително още преди старта на схемите. Там, където няма изградена проектна култура и механизми за съвместна работа от двете страни на границата, програмите играят ролята на основоположник за придобиване на такъв опит и култура.

Много от грантополучателите са използвали консултантска помощ при разработване на проектите, тъй като не са имали разбиране и опит със спецификите на съответната програма, включително умения да попълнят формулярите за кандидатстване или да изготвят бюджет, както и не са владеели добре английски език. Опитът с консултантите се оценява по-скоро като

положителен, но в някои случаи консултантите са привнасяли свои проектни идеи - външни за самите бенефициенти, което се е отразило впоследствие на съвместното изпълнение.

Като цяло, бенефициентите грантополучатели считат, че дейностите са изпълнени от тях и партньорите им, съгласно заложеното по проекта. Партньорите им също са изпълнили дейностите съгласно първоначално предвиденото, но с изключение на границата с Румъния има редица затруднения поради различния срок за договаряне на проектите (и различните финансови инструменти от двете страни на границата).

Само за някои от програмите са делегирани функции на местно ниво за оперативно и техническо управление на грантови схеми (Сърбия и Македония; до известна степен и Гърция), а за другите програми тези функции са останали изцяло в ИА по ФАР. Липсата на разработени правила, които да уреждат детайлно дейността на СТС и взаимодействието им с ИА по Програма ФАР, води до неправилно разпределение на задълженията между тях. По програмата ФАР ТГС – България - Гърция например има 4 технически секретариата, които обаче са натоварени основно с информационни функции. Това се оценява като липса на опит от страна на Изпълнителната агенция да делегира повече функции и контролира изпълнението им. Специално по отношение на грантовите схеми оценката констатира, че ИА по програма ФАР ТГС не е имала достатъчен ресурс, за да обезпечи технически всички функции по изпълнението на многото договори. По-добра ефективност би се постигнала с повече децентрализиране на функции към регионални и местни структури. СТС по две от програмите не са формирани (Турция и Румъния), докато в други случаи делегирането на функции не е оценено като достатъчно (Гърция).

От друга страна, резултатите от анкетите сочат за ефективното изпълнение на процедурите по обявяване и популяризиране на поканите за проектни предложения. По отношение на популяризирането на програмите, адресираните с анкетата грантополучатели дават средна оценка 6, като значителен брой (39%) са дали най-високата оценка. На следващо място е оценена достъпността на програмата (средна оценка 5,8) като отново най-много отговори са концентрирани при най-високата оценка. Малко по-ниска е оценката на респондентите (средна оценка 5.1) по отношение на прозрачността на процедурите за оценка на проектите, което се подкрепя и от изказаните мнения по време на проведените фокус групи.

Интервюираните експерти споделят за закъснения поради късно договаряне (last minute), закъснения с под-договарянето, което се отразява и върху скъсяване на сроковете за изпълнение. Закъсненията са породени от характера на процедурите и системата на управление (ДИС), която изисква одобрения от Делегацията на ЕС на всеки етап. По грантова схема BG2005/017-456.01/5/2008 е съществувал риск средствата да не бъдат договорени, тъй като Насоките за кандидатстване са одобрени в много късен момент. ЕК е одобрила удължаване на периода на договаряне до 29.02.2008, както и периода за разплащане, тъй като максималният заложен срок за изпълнение на проектите е 18 месеца. Сложният характер на процедурите се отразява негативно особено на малките проекти (мерки Хора за хора и СФМП), защото независимо от размера на финансирането, процедурите за плащане са еднакви. Затруднения възникват и от липса на синхрон между финансиращите инструменти (с изключение на Румъния).

Изразените мнения на бенефициентите във връзка с промените на системата за управление, както и преминаване от PRAG към националното законодателство за възлагане, са разнопосочни. Предимството при прилагане на ЗОП и ПМС 55/ 2007 г. е, че процедурите се подготвят и изпълняват на български език, тъй като редица бенефициенти са били затруднени от използването на английски език. Бенефициентите изразяват и затрудненията си, свързани с наличието на сериозни различия на правилата по PRAG и националното законодателство - затруднява ги само по себе си съобразяването с разнопосочни правила и изисквания. От друга страна, част от одиторите прилагат основно националното законодателство и не са запознати с

различията и правилата на PRAG и това причинява данъчно-административни проблеми на бенефициентите (споделени наблюдения във фокус групите). Сходни са и споделените мнения във връзка с отчетните документи по програма ФАР ТГС, които са на английски език, но при проверки от Сметна палата се изисква наличието им на български език. Подобни затруднения се споделят и във връзка с контрольорите, когато документацията е двуезична.

Като цяло, участниците в проведените фокус групи определят процедурите по проектите, финансирани по програма ФАР, като по-ефективни от гледна точка на изпълнение – процедури по PRAG, размер на авансово плащане, по-малко нива на контроли в сравнение с по-късно приложимите по изпълнение на оперативните програми по ЕТС. Бенефициентите, като цяло, не споделят, че процедурите за грантовите схеми са ги затруднили, особено в сравнение с променените вече процедури при прилагане на структурните инструменти, при които предварителният контрол от страна на УО и МЗ и малкият размер на авансовите плащания се явяват сериозно затруднение за бенефициентите.

Системата за мониторинг и процедурите за изпълнение, плащане и поддоговаряне на грантовите схеми не затрудняват изпълнението на програмите. ИА изпълнява програмите и извършва плащанията на базата на определени лимити от Национален фонд. Процедурите по плащане са съпроводени със 100% контрол на документите – всички договори за подвъзлагане, фактури, банкови извлечения, платежни нареждания, приемо-предавателни протоколи и други. Плащанията се извършват (според процедурите) в срок до 45 дни от получаването на искането за плащане. За проекти с период на изпълнение под 12 месеца авансовото плащане е 80%, а финалното – останалите 20%. Финалното плащане се извършва след задължителна проверка на място.

Обявите за набиране на предложения по грантовите схеми се обявяват в период от 11 месеца до година преди стартиране на процедурите за избор по различните меморандуми. Срокът за набиране на предложения е 2 месеца (минималният срок е 60 дни) и е достатъчен за подготовка на проектните предложения. Периодите на обявяване са подходящо определени, но поради различните периоди за одобрение на проектния фиш, практиката на договаряне в последния момент и закъснения в одобрението на пакета от документи за обявяване на поканите, в определени години има концентрация на покани и няма изразена регулярност. По програмите с Гърция и Румъния (където всяка година има поне по една грантова схема, а по програмата България – Гърция и по две) има застъпване на поканите за набиране на проектни предложения.

Следва да се отбележи, че бенефициентите не винаги правилно разграничават финансираните по програма ФАР ТГС проекти от тези, които се финансират по оперативните програми за трансгранично сътрудничество. Основно докладвани във фокус групите и интервютата трудности са недостатъчният капацитет на общинско равнище, фактът, че документацията е на английски език, както и езиковата бариера за общуване с партньора. Основният извод обаче е, че изразените нагласи на участниците във фокус групите са силно положителни до степен на идеализиране на ФАР ТГС в сравнение с оперативните програми. Сред основно посочените предимства са: опростените процедури, начините на плащане (80% авансово плащане), фактът, че програмите ФАР ТГС са отворени и достъпни и за малките общини и НПО без сериозен финансов и технически капацитет. Както споменахме по-горе, бенефициентите оценяват позитивно обявленията на процедурите по грантовите схеми и съпътстващата ги информационна кампания. Положителни са мненията за достъпността на информацията и на всички заинтересовани участници (фокус групи, анкета с грантополучатели). Анкетирания бенефициенти намират също системата за наблюдение на проектите за добре работеща и полезна, като отчитат придобития вследствие на прилагането ѝ опит, като сериозно предимство.

Системата за мониторинг на грантовите схеми е на две нива - посещения на място и месечни технически и финансови доклади, подготвяни от бенефициентите за верификация от ИА. По някои граници в процесите на мониторинг участват СТК – същите подготвят периодично „консолидиран“ доклад, който е изпращан на ИА. На базата на отделните доклади, ИА подготвя периодични доклади – мониторингови доклади за проектите, заключителен доклад, секторни мониторингови доклади (на ниво проектен фиш). Тези доклади покриват физическото и финансово изпълнение, като съдържат информация за брой сключени договори (проекти), договорени финансови средства (понякога и на ниво грант), статус на дейностите на ниво грант.

Системата за мониторинг и докладите основно са използвани за проследяване на изпълнението на програмата на всички нива и за препоръки спрямо изпълнението, но не толкова да представи доказателства за действителните резултати и въздействие на програмата.

Системата за наблюдение отчита като общ проблем затрудненията при изготвянето на тръжната документация и късното изпълнение на поръчките, обикновено в 10-ти – 11-ти месец от изпълнението на договорите, които са с продължителност 12 месеца. Това поставя под съмнение ефективността на част от изпълняваните проекти и постигането на заложените резултати.

Постигнатият ефект вследствие на интервенции по грантовите схеми се оценява като положителен. Резултатите от анкетите и фокус групите сочат, че основните промени вследствие изпълнените по финансираните по програмите ФАР ТГС проектни дейности са във връзка с развиване на капацитет за работа с партньори и проекти и подготовка за прилагане на структурните инструменти на ЕС. Сътрудничество през граница се оценява като положителен резултат само по себе си, а не като добавена стойност от проектите, поради натрупания опит и знания, преодоляване на „граници в съзнанието на хората“, на негативни нагласи.

Респондентите споделят, че на практика програмите са изградили „модел за бъдеща работа по проекти“. Под „модел“ те имат предвид конфигурацията от партньори, техните взаимоотношения и начина им на съвместна работа и взаимодействие. Осъщественият обмен на опит и практики е повишил капацитета и на двете страни. Констатира се „повече доверие“ във взаимоотношенията между екипите. Дори там, където е имало предходно сътрудничество – посредством програмите сътрудничеството се регламентира, формализира и намира приложение в различни местни политики. ТГС е дало програмен тласък за контакти и взаимодействие по определени поводи, в зависимост от заложеното по различните проекти. Ефектът по-късно се наблюдава в по-чести спонтанни (неорганизирани), вкл. лични връзки и общуване между хората от двете страни на границата.

Съществен ефект по отношение на общините е придобитият опит и изградената проектна култура в част от общинските администрации. Успешното приключване на един проект е стимулирало следващо кандидатстване по проекти. Благодарение на програмата в онзи период (най-вече начина на финансиране), много НПО са укрепнали, натрупали са ресурс, повишили са капацитета си, което е предпоставка да останат пълноценни досега. Това се потвърждава и от данните за дела на организациите, които продължават да функционират години след като са били бенефициенти по тези програми.

Като по-незадоволителен е оценен ефектът на постигнатото по инициативите, адресирани към бизнеса поради недостатъчен интерес към дейностите по този вид проекти. Това обосновава нуждата от по-адекватен дизайн на мерките и интервенциите, насочени към стимулиране на малкия и среден бизнес в пограничните райони като двигател на икономическото развитие. За това би спомогнало подобряване на консултативния процес с представители на целеви групи – МСП, бизнес организации и търговски палати и асоциации, местни органи на власт, организации, насърчаващи развитието на предприемачеството, инициативи за местно развитие.

Оценката на нетния ефект показва, че за преобладаващата част от бенефициентите по грантовите схеми финансирането по ФАР ТГС е важна предпоставка за реализиране на проектите - без финансирането по програма ФАР проектите не биха били реализирани поради липсата на средства. Само една малка част бенефициенти считат, че е съществувала вероятност проектът да се реализира и без финансирането по програмите, макар и не в същия обхват по отношение на дейности и целеви групи. Тази възможност е допусната обаче само от 8% от общо 77 попълнили анкетата. Тоест, въпреки че тези, които биха продължили най-вероятно биха реализирали проектът и без финансирането, тяхната относителна тежест спрямо тези, които биха изоставили проекта е доста ниска. Освен това, в тези случаи с голяма сигурност може да се допусне, че изпълнението е можело да се забави или проектът в крайна сметка да се реализира в по-малък мащаб. Допълнителните възможности благодарение на финансирането включват основно разширен обхват на целеви групи и дейности (повече дейности, по-добро качеството на използваните ресурси (материални, човешки и др.)

В следствие на прегледа и анализа на проекти и казуси и анкетите с бенефициентите не бяха намерени данни, които да налагат изводи за протекли процеси на изместване или заместване във връзка с финансирането по ФАР ТГС в този период. Дори и при схемите, които предвиждат социално-икономически дейности, проучването на казуси не даде основание за изводи за потенциално заместване на активни икономически ориентирани дейности.

Планираните периоди за изпълнение на дейностите при грантовите схеми са реалистични. За всички грантови схеми бенефициентите планират изпълнението на базата на графиците, които са част от апликационните формуляри. Графиците са детайлни – те са изготвени в съответствие с изискванията на Насоките за кандидатстване. В повечето случаи времето за изпълнение е достатъчно и бенефициентите нямат сериозни затруднения да се вместят в графика с изключение на малко на брой случаи, цитирани в мониторинговите доклади. Там където са наблюдавани забавяния в план-графиците, причините обикновено са били извън контрола на бенефициентите. Адекватни стъпки за информиране на Програмния ръководител за идентифицирани забавяния са били предприемани и съвместно са били решавани конкретните казуси.

Като цяло проектите са изпълнени в срок, независимо от трудностите и проблемите, срещани от бенефициентите. На въпрос в проведеното анкетно проучване сред бенефициенти по грантови схеми да оценят качествените характеристики на проектите, включително и графиците, голяма част от бенефициентите смятат, че до голяма степен графиците са реалистични – средна оценка 6.3 (скала от 1 до 7).

Забавянията са най-вече там, където в изпълнение на проектните дейности е включено изграждане на инфраструктура. Известни забавяния са предизвикани и от сроковете, свързани с процедурите за възлагане и съгласуването им, както и при прехода от PRAG към ЗОП и ПМС 55/2007. Тръжната документация е често пъти връщана за корекции от ИА ФАР, МРРБ. Друг често срещан проблем е късното изпълнение на поръчките, обикновено в 10-ти – 11-ти месец от изпълнението на договорите, които са с продължителност 12 месеца.

Като цяло, бенефициентите успяват да постигнат резултатите в срок (в много висока степен, както описват докладите за наблюдение). Затрудненията обаче при изготвянето на тръжната документация и късното изпълнение на доставките поставят под съмнение ефективността на част от изпълняваните проекти и постигането на заложените резултати.

Оценката констатира висока степен на постигане на резултатите при грантовите схеми. При програмите, които се изпълняват основно посредством грантовите схеми разминаването между договорените и алокирани средства е незначително (по-значително само в случая с Турция). Може да се направи извод, че като цяло заложените показатели на ниво проект (напр. съвместни трансгранични мероприятия, медийни събития с трансграничен ефект и проучвания/изследвания на историческото наследство) са изпълнени. Няма обаче процедури

за обобщаване на резултатите и отчитане на целите на по-горни нива по отношение на общия ефект от този тип проекти.

Въпреки безспорно положителния ефект от грантовите схеми, ограниченото участие на малките общини и част от целевите групи (НПО с малък финансов и технически капацитет) водят до стесняване на териториалния обхват на изпълнение на интервенциите през разглеждания период и занижава степента на въздействие и устойчивост на програмите, като цяло, върху крайните бенефициенти:

- Голяма част от финансираните проектни предложения са реализирани на територията на по-големите общини и регионални центрове в целевите региони, което поставя въпроса за причините за липсата на ефективно участие от страна на по-малките общини, голям брой от които нямат спечелен и осъществен на тяхна територия проект;
- Селските общини, като цяло, са със значително по-ниска успеваемост в програмата, което от своя страна показва, че при промотирането на програмата и работата с потенциалните бенефициенти не е отделено необходимото внимание на тези общини, чийто административен капацитет е ограничен. Този пропуск по същество носи инерционно редица негативи за тяхното последващо развитие - много малка част от тях са бенефициенти впоследствие в рамките на ОП ЕТС;
- Ниската успеваемост на малките и изостанали в социално-икономическо отношение общини се отразява негативно и на последващото им кандидатстване за проекти по Оперативните програми, където те също са със сравнително малка успеваемост, като най-вероятната причина е липсата на развит в предприсъединителния период капацитет. Особено пасивна по отношение на програмите за ТГС е непосредствената контактна зона с границата. Всичко това изявява ясна зависимост между стопанския, демографски и административен потенциал на общините, и успеваемостта на проектните им предложения.

От друга страна, през целия период на действие на програмата се наблюдава постепенно засилване на интереса към участие в нея, което води до постепенно разширяване и на пространствения обхват на финансираните проекти. Данните показват, че с нарастването на популярността на програмата, нейният териториален обхват се разширява и постепенно в грантовите схеми се включват и по-малки общини, като по някои програми (Румъния) този процес протича доста по-бавно.

В резултат на грантовите схеми са създадени партньорства, изграден е капацитет, и е установено или укрепено сътрудничество. Моделите за сътрудничество са разнообразни, като примерите варират от проведени съвместни проучвания, изследвания и анализи, до установяване на нови методи на работа, възприемане на нови подходи, упражняване на влияние върху нагласите на обществеността, създаване на конкретни продукти, езикови обучения, които да обслужват общ интерес или изграждане на инвестиционни или инфраструктурни обекти, които са от полза за двете страни – например тези с ефект върху околната среда. Успешни са също дейностите от типа „хора за хора“, за укрепване на трансгранични контакти, взаимно опознаване, културен обмен и др.

Еврорегионите са друг успешен модел – като трансгранични териториални структури те са добре позиционирани да адресират общи предизвикателства пред развитието на регионите.

Анкетиранияте грантополучатели оценяват партньорствата като устойчиви – средната оценка в анкетното проучване е 6,3, като отговорите са концентрирани във високите оценки (85% са дали отговор между 5 и 7). Още по-високо е оценен трансграничният ефект – средна оценка 6.5. Висока е оценката на бенефициентите и по отношение на по-високата готовност за работа с презграничните партньори – 6,4. И за двата отговора концентрацията е при най-високата степен (над 50%). Това потвърждава един от основните и най-важни резултати, постигнати чрез грантовите схеми – развитие на партньорски мрежи и възможности за съвместна работа.

Проектите, финансирани чрез СФМП, са ефективни от гледна точка на предоставяне на грантове на местни организации и НПО, но нямат съществен ефект на централно или регионално ниво по отношение на подготовката за СФ. Все пак СФМП също стимулират интереса в разработване и изпълнение на проекти от типа „структурни фондове“.

Прегледът на казуси сочи, че голяма част от бенефициентите на грантовите схеми продължават да работят, като натрупаният опит е бил много полезен в кандидатстването и работата по следващи проекти. Процентът на преустановилите работа бенефициенти варира между 6 и 16%, като е най-висок по програмата с Македония (16%), следвано от програмите с Румъния (13%) и Сърбия (12%). Най-нисък е делът на преустановилите дейността си бенефициенти по програмите с Гърция и Турция, съответно 7% и 6%. От финансираните организации (около 90) само за 12 няма данни дали и как продължават своята дейност, което е около 10% от всички финансирани организации. Тоест анализът от оценката показва, че голяма част от бенефициентите продължават да работят, като са повишили своя институционален капацитет от изпълняваните проекти по програма ФАР ТГС. Направените справки показват, че натрупаният опит им помага в кандидатстването и работата по изпълнение на проекти, финансирани от програмите за териториално сътрудничество и СКФ.

На тази основа може да се заключи, че грантовите схеми са способствали в значителна степен за изграждане на основани на взаимно разбиране партньорски взаимоотношения, които изграждат базата към оптимизирането на обмена между страните за решаването на общи проблеми. Перспективите за ускоряване на въздействието на трансграничното сътрудничество и засилване на устойчивостта му би следвало да се търсят именно в тази насока.

Една от основните препоръки на оценката е укрепване на принципа на партньорство и привличането на регионалните и местни общности в проектите от етапа на планирането до етапа на тяхното осъществяване чрез мобилизиране на уменията и знанията на участниците на местно ниво и с цел процесът на програмиране да е по-ефективен и приобщаващ. Обща препоръка в тази връзка е систематичният подход към консултативния процес, с изграждане на постоянни комуникационни и информационни канали и фокусирано изграждане на капацитет на регионално и местно ниво с цел създаване на обща подкрепяща консултативния процес среда.

Оценката на нуждите при планирането трябва да бъде съчетана или да включва анализ на несъответствията и анализ на заинтересованите страни чрез които да се извърши сегментация на териториите и на целевите нужди с оглед обхващането на спецификите в рамките на всяка отделна програма. Това важи особено за програмите, обхващащи големи територии и различни (различаващи се помежду си) социални групи.

Положителните страни на всяка отделна програма следва да се използват и доразвият през следващия програмен период, включително добре изградената партньорска мрежа с Гърция и Румъния, както и интересът от страна на Сърбия. През следващия период приложим по границите с Македония, Сърбия и Турция ще е ИПП, а по границите с Гърция и Румъния Регламентът по цел „Европейско териториално сътрудничество“. Приложим ще е и Регламентът относно европейските групи за териториално сътрудничество. Възможностите в следващия програмен период следва да бъдат използвани активно в насока съвместно двустранно планиране, а където е възможно и групово – например относно планиране на дейности по Дунавската стратегия.

Препоръката е за в бъдеще да се делегират повече отговорности на местни структури, като по този начин се разтовари дейността на централно ниво и се изгради местен капацитет. За грантовите схеми, за които има предвидено извършване на строителни дейности, подходящо е да се предвидят по-дълги периоди за изпълнение с оглед на спецификата на дейностите.

С оглед структурата на заетостта и развитие на икономиката, бъдещите програми за ТГС могат да предвидят повече мерки в подкрепа на местния бизнес (МСП) и стимулиране на презграничните контакти. Тези програми могат да бъдат идентифицирани чрез правилно насочен социално-икономически и SWOT анализ на различно развитите територии и техния потенциал за развитие. Допълнително могат да се развият мерки за стимулиране на бизнеса и развитието му, които да станат част от стратегическите документи на областно и регионално ниво и съответно да бъдат съгласувани с програмните документи за следващите ТГС (ИПП) и ЕТС (СКФ) програми.

Препоръката е за подобряване на териториалния фокус на програмите, като се отчетат регионалните особености и се задълбочи анализът на ниво NUTS 3.

Раздел 4: Изводи и препоръки за бъдещето ТГС програмиране

Оценителен въпрос 16. Има ли някакви действия, които биха подобрили възможностите за въздействие и устойчивост на настоящата и бъдещата помощ в областта на трансграничното сътрудничество?

Отговорът на настоящия въпрос разглежда изводите, заключенията и препоръките от анализа на предходните оценителни въпроси от гледна точка на евентуални препоръчителни действия и мерки, чието прилагане би способствало за подобряване на възможностите за постигане на въздействие от прилагане на интервенциите по ТГС и устойчивост на резултатите от прилагане на мерките по програмите за ТГС. В този смисъл в този раздел са намерили място само тези изводи и заключения от предходните глави, които са послужили за база за формулиране на препоръки за подобряване на възможностите за въздействие и устойчивост на настоящата и бъдещата помощ¹⁴ в областта на ТГС. Препоръките са структурирани по няколко критерия:

- Препоръки, свързани с подобряване на координацията между структурните фондове, КФ, други хоризонтални програми и финансови инструменти на ЕС, инструменти, включващи инвестиции от частния сектор (ПЧП)
- Препоръки, целящи подобряване на стратегическото планиране и програмиране
- Препоръки във връзка с подкрепа за развитие на капацитет на регионално и местно ниво за ефективно участие в консултативния процес, подготовка, изпълнение и отчитане на проекти, съфинансирани от ЕС
- Препоръки, целящи подобряване на системите за управление, мониторинг и контрол, включително предложения за опростяване на правилата за кандидатстване, изпълнение и контрол

Анализът цели да обобщи формулираните вече изводи, заключения и препоръки и да ги изведе на програмно ниво, като отчете и динамиката в развитието на социално-икономическата ситуация и регулаторната рамка за прилагане на структурните инструменти за периода 2014-2020.

Анализът включва и оценка на изпълнението на отделните типове проекти / програми от гледна точка на избор и обобщение на добри практики, които имат потенциала да бъдат приложени и в бъдеще.

¹⁴ За периода 2014-2020 г. Европейската комисия (ЕК) предлага опростена рамка с две цели: „Инвестиране в растеж и работни места“ в държавите членки и регионите и „Европейско териториално сътрудничество“. В рамките на следващия период от многогодишната финансова рамка (МФР), програмите по цел 2 Европейско териториално сътрудничество (ЕТС) ще са структурирани по следния начин: трансгранично сътрудничество – основно посредством финансиране на проекти на региони и местни власти от двете страни на границата; транснационално сътрудничество – основно посредством финансиране на проекти между национални, регионални и местни органи в по-големи географски области (Дунавска стратегия); програми за междурегионално сътрудничество – основно посредством насърчаване на обмена на добри практики в областта на иновациите, енергийната ефективност, развитието на градовете и други сфери на дейност.

Анализът предлага набор от препоръки/ модели и подходи за прилагане на идентифицираните в рамките на оценката добри практики в контекста на структурната помощ по програмите за ЕТС за следващия програмен период 2014-2020.

16.1. Действия във връзка с подобряване на координацията между структурните фондове, КФ, други хоризонтални програми и финансови инструменти на ЕС, инструменти, включващи инвестиции от частния сектор (ПЧП)

Обосновка: Препоръките са насочена към подобряването на условията и предпоставките за ефективно, ефикасно и интегрирано използване на ресурсите от всички европейски фондове и програми, разширяване и максимално прилагане на интегрирани мерки, съчетаващи публичното и частното финансиране за засилване на синергичния ефект. Тук основно имаме предвид подобряване на нормативната, институционална и стратегическа рамка. По-конкретно:

- Бъдещите програми за европейско териториално сътрудничество следва да разработят специфични цели за териториално сближаване, които се различават от целите на останалите регионални интервенции по структурните фондове на бъдещата кохезионна политика на ЕС, с цел подчертаване на специфичния им характер и добавена стойност.
- С цел по-ефективно използване на всички налични ресурси за подкрепа на развитието в граничните региони е необходимо да се осигури по-добра координация на ОП ЕТС със секторните ОП, които от своя страна също трябва да адресират специфичните проблеми в регионите. И в двете посоки е необходимо усилие, тъй като липсата на координация е двустранна. Това би довело до по-ефективно и резултатно инвестиране в развитието на граничните региони, както и до по-ефикасни публични интервенции. Целта е трансграничните и транснационални програми да установят по-активно и продължаващо взаимодействие с оперативните програми и особено с ОПРР, ОПРКБИ и ОПРЧР, както и с други програми за териториално сътрудничество, изпълнявани в техните райони, за гарантиране на допълняемост, координация и синергия. Тази тенденция не следва да се ограничава единствено до текущия програмен период, а също така да включва подготовката на по-допълняем и интегриран подход за периода след 2013.
- Препоръчително е програмите по Цел 3 да пилотират през настоящия период новия инструмент на ниво Общност „Европейски групи за териториално сътрудничество“ с цел създаване на напълно интегрирани структури за управление на програмите за трансгранично и транснационално сътрудничество за периода след 2013.
- Тъй като към настоящия момент нормативната уредба за регионално развитие не визираща директно какви са връзките между документите за стратегическо планиране на регионалното развитие и оперативните програми, е препоръчително да се регламентира (включително нормативно) такава връзка, която да обвърже приоритетите на стратегиите на различни териториални нива със структурните инструменти.
- Трансграничните оперативни програми следва да изградят тясно сътрудничество и координация с други интервенции на ЕС, изпълнявани в рамките на същия район, за гарантиране допълняемостта на различните интервенции. Европейската комисия подкрепя подготовката на макрорегионални стратегии на ЕС за по-мощни зони като Дунавската стратегия, която следва да бъде подкрепена и на национално ниво. В рамките на тези макростратегии трансграничните, транснационални и междурегионалните програми следва да играят водеща роля по отношение на необходимостта от сътрудничество между страни членки и региони.

- Правилата за периода 2007-2013 г. предвиждат наличието на отделни програми за ЕСФ и ЕФРР и рестриктивни правила за кръстосано финансиране, което усложнява съгласуваното планиране на инвестициите на регионално ниво. През 2014-2020 г. държавите членки ще имат възможност за избор между изготвянето и изпълняването на отделни програми за всеки фонд или на многофондови програми, съчетаващи ЕФРР, ЕСФ и КФ, в съответствие със своите национални практики. Препоръчително е в тази връзка да бъдат организирани и проведени широки публични дискусии относно концепциите за създаване на териториални многофондови програми в България или на многонационални оперативни програми, като например съвместна оперативна програма за Черноморския регион или многонационална ОП за изпълнението на проекти по Дунавската стратегия с цел осигуряване на среда за изразяване и вземане под внимание на мненията на най-широк кръг заинтересовани лица и обществена подкрепа за решенията за национална рамка за прилагане на структурните инструменти през следващия програмен период. В случай, че националният подход не включи създаване на многофондови регионални програми през следващия планови период, се налага нуждата от значително засилване на териториалния фокус на бъдещите оперативни програми, които следва да адресират ключови проблеми и да съответстват на специфичните нужди на регионите и общините, като същевременно се обвържат документите за стратегическо планиране и устройствено планиране на национално и регионално ниво. Двата процеса следва да вървят успоредно, тъй като са взаимно свързани.
- Националната стратегия за регионално развитие следва да отчете целите и приоритетите както на общите стратегически документи с интегрален характер като Стратегията Европа 2020, така и стратегиите за развитието на макрорегиони в ЕС, в които българските райони участват, като Дунавската стратегия на ЕС, да формулира стратегическите приоритети на България по отношение на инициативата за регионално сътрудничество за Черно море¹⁵ и др.
- Препоръчва се също изграждане на отделни Стратегии за развитие на пограничните региони – трансграничният характер на дейностите трябва да бъде подкрепен от стратегически документи и планове за развитие на трансграничния регион, които отчитат принципите на ЕС за партньорство за *институционално условие*. ТГС стратегиите могат да обхванат трансграничните райони и заинтересованите партньори. Тези стратегии трябва да съдържат съвместен анализ на двете страни на границата, общи цели, приоритети и мерки и обща структура за управление.
- Силен акцент следва да се постави върху обвързването на плановите и стратегически документи на национално и регионално ниво, включително общинските планове за развитие с Дунавската стратегия. Макар последната да не е финансов инструмент, поради макрорегионалната си насоченост и в случай че бъде интегрирана в местните стратегии и планове, тя би предоставила разширени възможности за прилагане на интегриран подход в целевите райони и за засилване на трансграничния ефект на проектите, включително посредством прилагане на интегрирани териториални интервенции.
- Концепцията за трансгранично териториално развитие следва да се инкорпорира под формата на транснационална пространствена визия. Препоръчително е инициране в рамките на настоящия период на проект, целящ подготовката на съвместна

¹⁵ Инициативата за черноморска синергия е инициатива за регионално сътрудничество, която се стреми да фокусира политическото внимание на регионално равнище и да засили протичащия процес на сътрудничество. Тя е замислена като гъвкава рамка, която да предостави по-голяма кохерентност на политиката. Инициативата може да се разпростре и извън пределите на черноморския регион – в Каспийско море, Централна Азия и ЮИЕ.

средносрочна стратегия за териториална интеграция, която определя най-спешните нужди в съответния район на сътрудничество.

- Интегрираният подход и интегрирани териториални интервенции следва да се планират в съответствие с териториалният обхват на районите за целенасочена подкрепа по чл. 5, ал. 5 от ЗРР, определена в областните стратегии за развитие. За целта следва да се координират и дейностите по осигуряване на необходимите данни от страна на Националния статистически институт и на административната статистика на Агенцията по заетостта.
- За да могат да се подготвят значими проекти не само в контекста на структурната помощ, които да имат желаното въздействие върху икономическото, социалното, инфраструктурното развитие на граничните региони и общини, като същевременно носят и добавена стойност за ЕС, документите за стратегическо планиране на регионалното развитие, и най-вече областните стратегии за развитие (ОСР) и общинските планове за развитие (ОПР) следва да инкорпорират своевременно приоритетите на Стратегията Европа 2020, което означава, че още през този период следва да се хармонизират всички документи за регионално развитие с европейските стратегически документи.
- От особена важност е координацията между ОП ЕТС и общинските планове за развитие¹⁶ (ОПР). Като основен документ за осъществяване на инвестиционни дейности на територията им, общинските планове за развитие, заедно с общия устройствен план, не само изграждат базата за реализация на публично-частни проекти, но и се явяват предпоставка за подготовка и идентифициране на проекти, с които общините да кандидатстват за финансиране от СКФ. За следващия програмен период е особено препоръчително да се подобрят нормативната и институционална среда за осъществяване на публично-частни партньорства при изпълнението на ключовите проекти в граничните райони.
- Съгласно ЗРР, областите (NUTS 3) са нивото, на което се програмира подкрепата за районите подпомагани по Цел 3 „Европейско териториално сътрудничество“ по-специално по програмите за трансгранично сътрудничество. На настоящия етап не са визиран специални изисквания при разработването на областни стратегии за областите, част от чиято административна граница съвпада с държавната границата, да адресират въпросите на териториалното сътрудничество със съседните райони. Препоръчително е в тези случаи, като допълнителен елемент в съдържанието да се изисква определяне на стратегическите области за сътрудничество със съседния граничен район, както и дефинирането на някои по-големи проекти с трансграничен ефект, които е възможно да се идентифицират още при подготовката на областните стратегии и са ключови за развитието на съответната област. Разширяването на обхвата на съдържанието на Областните стратегии за развитие би спомогнало да се постигне по-добро взаимодействие и логическо обвързване на дейностите и проектите, осъществявани на територията на областта по линия на общата политика за интегрирано регионално и местно развитие и по линия на трансграничното сътрудничество, което се явява допълнителен инструмент за мобилизиране и развитие потенциала на районите, определени като периферни, гранични и за засилване на процеса на сближаване и преодоляване на вътрешнорегионалните различия в тях.

¹⁶ Средносрочни документи за стратегическо планиране на устойчивото местно развитие, определящи целите и приоритетите за развитие на общината за период от седем години.

16.2. Действия във връзка със стратегическото планиране и програмиране

Изводите и препоръките, включени в тази част обхващат: действия, насочени към подобряване на процесите на оценка на нуждите на регионите и целевите групи; действия, насочени към засилване логиката на интервенцията и вътрешната съгласуваност на стратегията и съответствието на програмите; действия, насочени към подобряване на качеството на консултативния процес.

Обосновка: Нов момент в регулаторната рамка за периода 2014-2020 е акцентът, който реформата на кохезионната политика (КП) поставя върху подобряване на стратегическото планиране посредством засилване на тематичната концентрация на ресурсите – предвиждането за включване на 4 тематични цели в ОП ЕТС, които ще имат предварително определени инвестиционни приоритети. Предлагат се и стандартизирани дефиниции на приоритетните оси. Програмите ще трябва да избират между 11-те тематични цели, които ще имат и предварително определени инвестиционни приоритети. Същевременно, на европейско ниво вече са предложени нарочни методики за изготвяне на логически модели на ОП за следващия период, като се препоръчва логиката на интервенцията да се изгражда на ниво стратегическа ос на ОП. В тази връзка и на основа на изводите и заключенията, предоставени от експертния екип по предходните глави, препоръките ни са:

- Във връзка с тематичната концентрация, която се цели в областта на ОП ЕТС през периода 2014-2020 и нуждата тематичните цели по ЕТС да бъдат сведени до 4, препоръчително е програмирането за следващия период да се базира на ситуационен анализ, отчитащ спецификите на ниво община и фокусиран върху по-малко на брой приоритети, но такива, които са били дефинирани и избрани на база сегментиране на целевите групи и консултиране с местните инициативи за развитие и местните органи на самоуправление.
- Подходящо е изборът на тематичните цели да бъде съобразен с приоритетите на регионалните стратегии за развитие, общинските планове за развитие и при отчитане на приоритетите на макрорегионите, в които участва България.
- Бъдещите програми следва да избягват прилагането на прекомерно обхватни и нефокусирани стратегии с ограничените си финансови ресурси, както и теми, които могат да се окажат неподходящи както по отношение на търсенето на ниво проект, така и по отношение на по-широкото въздействие за продължаване на териториалната интеграция на съответните програмни области.
- Тематичните цели следва да се подберат по начин, благоприятстващ формулирането и прилагането на интегриран подход и интегрирани проекти.
- Програмните стратегии следва да се заемат и намерят разрешение на въпроси от същинско трансгранично или транснационално естество. Това налага да се анализират трансграничните и транснационални райони, като се вземе предвид достигнатото ниво на интегрираност и определяне на начините за засилване на интеграцията. Партньорствата за програмиране следва да се спрат на малко на брой стратегически въпроси, които показват ясен потенциал за засилване на интеграцията на районите за трансгранично и транснационално сътрудничество.
- Не на последно място, съдържанието на бъдещите ТГС програми следва да се подготви при строго придържане към потребностите на основните заинтересовани страни от сътрудничеството (предимно региони и местни власти). В избора на теми и определяне на стратегия следва да вземат активно участие широк кръг от заинтересовани страни на национално, регионално и местно равнище, включително местните общности за развитие, местни сдружения и организации на бизнеса и такива за подкрепа на предприемачеството и МСП, за да се постигне *ownership* ефект и осигури широка

подкрепа за планираните мерки. В консултациите следва активно участие да вземат освен експерти от УО на ОП ЕТС, също така и експерти от секторните ОП, от ЦКЗ и експерти от Главна дирекция „Стратегическо планиране на регионалното развитие и административно-териториално устройство“ към МРРБ.

- Успоредно с това програмният дизайн следва да включва елементи, които са от стратегически интерес за ЕС, като скорошния фокус върху целите на Лисабонската и Гьотеборгската стратегии и стратегията „Европа 2020“. Следва да се направи и по-ясно разграничение между междурегионално и транснационално сътрудничество, за да се избегне повторемостта и дублирането.
- В периода за планиране 2007-2013 програмите за ЕТС технически не се подготвят в логическа рамкова матрица, но се извършва предварителна оценка, което гарантира в голяма степен логиката на интервенцията. В този смисъл е препоръчително предварителната оценка да продължи да се прилага и използва ефективно и през следващия програмен период.

По-долу представяме кратки насоки относно избора и структурирането на приоритетните оси в програмите за сътрудничество

- Общата концепция за програмирането на програмите за ЕТС за следващия програмен период е, че за България ще се изберат ограничен брой цели от Стратегия „Европа 2020“, чието изпълнение ще бъде подпомогнато от съответните програми за ЕТС. След избора на целите и съответните тематични приоритети, програмите за ЕТС следва да определят своя принос за постигането им чрез дефиниране на количествени целеви стойности за изпълнение. Предвид сравнителната опростеност на предварително определените тематични приоритети, и целевите стойности за изпълнение, които ще бъдат заложили в програмните индикатори, следва да са такива. Този подход сам по себе си би могъл да подпомогне определянето на по-точни и конкретни общи и специфични цели, а следователно и индикатори на програмите.
- Изборът на четирите най-подходящи тематични приоритети трябва от една страна да се основава на целите на Стратегия „Европа 2020“ за България, но от друга - и на потребностите на участващите региони. Анализът на регионалните потребности трябва да се основава едновременно на (1) консултации със заинтересованите страни и тяхното съгласие и (2) ситуационен анализ на база статистически данни. Независимо от това, приоритет следва да се отдаде на консултациите, тъй като съществува опасност статистическите данни да не са актуални и да не се отнасят до конкретната територия. На практика, възможно е при липса на достатъчно данни наличните статистически данни да се използват като източник за проверка на потребностите, установени посредством консултациите.
- Не бива да се подценява ролята на европейските групи за териториално сътрудничество (ЕГТС)¹⁷, по-известни като еврорегиони, в консултацияния процес. В този смисъл трябва да се помисли за укрепване на капацитета на вече съществуващи ЕГТС и включването им в управлението на програмите. Това важи най-вече за консултативния процес, в който един добре изграден и активен еврорегион може да представлява ефективен канал за комуникация.

¹⁷ Европейска група за териториално сътрудничество (ЕГТС) е инструмент за сътрудничество на ниво Общност, създаден с цел сформирание на групи за сътрудничество на територията на Общността с юридическа правосубектност за премахване на пречките пред териториалното сътрудничество.

Трансгранично сътрудничество по ЕФРР¹⁸

- В трансграничните и транснационалните области с общи основни географски характеристики (езера, реки, морски басейни или планински вериги) следва да се подкрепят съвместното управление и популяризиране на техните природни ресурси, да се защитават биологичното разнообразие и екосистемните услуги, да се разработи интегрирано трансгранично управление на природните рискове, да се вземат мерки за намаляване на замърсяването в тези области и да се предприемат съвместни мерки за адаптиране към изменението на климата и превенция и управление на риска, по-специално във връзка със защита от наводнения и брегова защита.
- Сътрудничеството може да е особено ефективно за постигане на критична маса в областта на научните изследвания, иновациите и информационните и комуникационни технологии (ИКТ) чрез подпомагане на иновативни клъстери, центрове на компетентност и бизнес инкубатори, както и интелигентни връзки между бизнеса и централните за научни изследвания и висше образование. Следва да се насърчава и разработването на съвместни подходи за интелигентно специализиране, регионални партньорски институции и платформи за съвместни инвестиции. Подпомагането на партньорствата между образователните институции и обменът на студенти и преподаватели също ще допринесат за постигане на критична маса.
- Икономии от мащаба, които могат да се постигнат чрез трансгранично и транснационално сътрудничество, са от значение за инвестициите, свързани със споделянето на използване на общи публични услуги, по-специално в областта на третирането на отпадъци и пречистването на води, здравна инфраструктура, образователни институции и оборудване, достъпност, социална инфраструктура, ИКТ, инфраструктура за научни изследвания и иновации, екологосъобразна инфраструктура, системи за управление на бедствия и аварийни служби. Насърчаването на сътрудничеството за обмен на практически опит в тези области (здравно осигуряване, разработване на съвместни схеми за образование и обучение, съгласуване на графици и заделяне на средства или създаване на нови връзки с обществения транспорт, процедури за оценка на риска) може допълнително да увеличи икономии и да подобри качеството на живот.
- В областта на трансграничната мрежова инфраструктура програмите за транснационално сътрудничество могат да бъдат насочени към осигуряване на помощ за съгласувано планиране на транспортната инфраструктура (включително TEN-T) и разработване на оперативно съвместими видове транспорт, които щадят околната среда, в по-големите географски области. Трансграничното сътрудничество, особено между по-слабо развитите региони, може да бъде насочено към липсващи трансгранични връзки, възпрепятстващи транспортните потоци. Развитието на електроенергийните мрежи, така че да могат да поемат електроенергията, произведена от възобновяеми източници, би могло да се подобри чрез транснационално и трансгранично сътрудничество за инвестиции в определени участъци от инфраструктурните мрежи.
- Специфичен проблем за трансграничното сътрудничество е укрепването на трансграничните услуги на пазара на труда с цел стимулиране на мобилността на работници през границите. Това може да се постигне чрез насърчаване на трансгранични платформи за търсене на работа или центрове за консултации, както и сътрудничество между профсъюзи, служби по заетостта и други участници на

¹⁸ SWD (2012)61 final, част II

пазара на труда. От решаващо значение е да се подпомогне разработването на прости и бързи процедури за взаимно признаване на квалификация, споразумения за данъчно, социално и здравно осигуряване и други въпроси, свързани с трудовата сфера.

Трансгранично и транснационално сътрудничество по ЕСФ¹⁹

- ЕСФ подпомага транснационалното сътрудничество между партньори на национално и/или регионално равнище от поне две държави членки с оглед да се увеличи ефективността на политиките, подпомагани от ЕСФ, чрез взаимно обучение. Транснационалното сътрудничество може да включва различни заинтересовани страни, като публичноправни субекти, междинни структури, социални партньори, неправителствени организации.
- Комисията ще разработи координирана рамка за изпълнение, която ще включва общи критерии за допустимост, видове и график на действията, както и общи методически подходи за мониторинг и оценка с оглед подобряване на потенциала за трансгранично сътрудничество и оптимална ефективност на съответните интервенции.

Важно е да се обърне внимание на интегрираните териториални интервенции (ИТИ)²⁰, с цел гарантиране координацията на различните възможности за финансиране за по-добро обслужване на местните и регионални потребности. ИТИ също така насърчават възлагането на повече отговорности на различни многостепенни заинтересовани страни от управленската структура чак до нивото на гражданите. Проекти на нормативни разпоредби предвиждат всяка страна-членка да задели минимум 5% от националното финансиране от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) за програми, реализирани чрез ИТИ. ИТИ следва да се прилагат и в програми за сътрудничество. Според проекта на Регламент за европейско териториално сътрудничество междинните звена и ЕГТС могат да имат отговорности по управлението на дейности за ИТИ.

Избор на тематични цели

Програмите трябва да дефинират приоритетните оси (максимум 4 за трансграничните и транснационални програми) въз основа на анализ на покритата област, която трябва да се избере от 11 тематични цели, определени в регламента. Всеки приоритет трябва да съответства само на една тематична цел.

Избор на инвестиционни приоритети

Приоритетните оси трябва да съответстват на един или повече инвестиционни приоритети, определени в специфичния регламент за фонда, които попадат в съответната тематична цел. Като общо правило, няма да бъде възможно да се комбинират инвестиционни приоритети по различни тематични цели в един единствен приоритет.

Дефиниране на специфични цели и резултати

За всеки инвестиционен приоритет трябва да бъдат дефинирани специфична цел и съответно индикатор за резултат.

Описание на необходимите интервенции и избор на индикатори за изпълнение

¹⁹ SWD (2012)61 final, част II

²⁰ ИТИ представлява инструмент, който дава възможност за „акумулиране“ на средства от фондовете на Общата стратегическа рамка за дейности в подкрепа на устойчивото развитие на градски и селски райони.

(продукт)(output indicators)

Трябва да се опишат областите на интервенциите, които ще бъдат подкрепяни и които ще доведат до изпълнение на целите и резултатите. Трябва да се изброят и съответните категории интервенции и да се изберат индикатори за изпълнение / продукт (общи и специфични за програмата)

Дефиниране и задаване на стойности на индикаторите

Където е възможно, трябва да се използват общи индикатори за продукт според регламента. Базовата стойност трябва да е нула и трябва да се определят целеви стойности с натрупване до 2022.

За да се определят базовите стойности на специфичните за програмата индикатори за резултат, трябва да се използва възможно най-новата информация, а целевите стойности трябва да се фиксират за 2022, като могат да бъдат изразени в количествени или качествени стойности.

Дефиниране на финансовите алокации/разпределение

Дизайнът на приоритетните оси трябва да е в съответствие с наличния финансов ресурс.

Логиката на интервенция на проекта

Проектната логика на интервенцията трябва ясно да се свърже с логиката на интервенция на програмата, за да може да се направи оценка и да се измери приноса на проекта за постигане на целите на програмата. Целите на проекта, резултатите и продуктите трябва логично да се свързват с работния план на проекта (работни пакети, дейности).

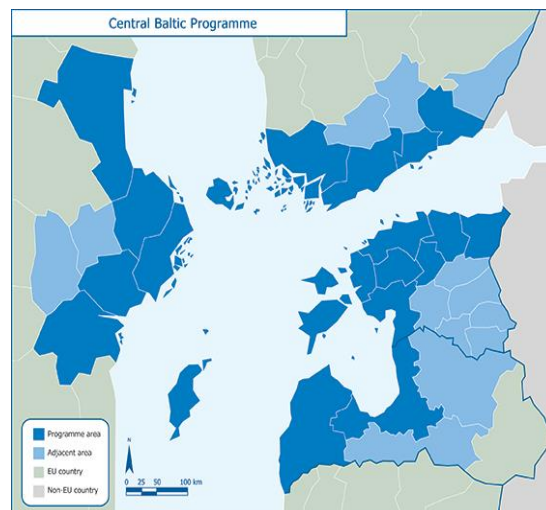
По-долу представяме предложението на експертния екип относно прилагане на установена добра практика в областта на програмния дизайн и начина за прилагането ѝ в бъдещия програмен период 2014-2020:

Като добра практика беше идентифициран процесът на изграждане на логиката на интервенциите на програмите по ФАР ТГС. Вътрешната логика на програмните и проектни документи е последователна и ясно артикулирана, добре структурирана, целите са йерархично организирани и вътрешно съгласувани. СПД на всички програми имплицитно съдържат описание и обосновка на всички необходими компоненти на логически модел, добре развити връзки между отделните компоненти, обвързване на най-съществените измежду тях: нужди, цели, приоритети, мерки, дейности и индикатори. Ситуационните анализи на програмите поддържат логиката на интервенция и демонстрират ефекта на *причина-следствие* и *ако-тогава*, като обхващат проблемите на целевите райони и обосновават как промяната вследствие прилагане на интервенцията би адресирала нуждите на целевите групи и как въздействието на програмата би въздействало на динамиката в промяната на съответния район. Тази практика следва да бъде продължена и в бъдеще. Тъй като ЕК е комуникирала предложения за подобрене на процесите на програмиране, включително чрез предложения за изграждане на таблици на съответствието за целите на оценката на нуждите и на логически модели (на ниво приоритетна ос) за целите на изграждане на стратегията на програмите за периода 2014-2020, по-долу предлагаме конкретен подход за прилагане на формулираните на европейско и експертно ниво подходи и методи:

таблица 39 Предложение за логическа матрица

Описание на целите / приоритетите на ЕТС на ниво приоритетна ос	Програми по ЕТС Насочени към постигане на общите цели	Описание на резултатите	Индикатори за резултат Общи и по целеви групи	Индикативни дейности	Целеви групи по целеви райони	Описание на продуктите	Индикатори за продукт Общо и по целеви групи	Рискове Трудности
Приоритетна ос								
			Общи индикатори за резултат				Общи индикатори за продукт	
Приоритетна ос								

- За да се избегнат затруднения, свързани с наличието на надеждни и достъпни данни за изготвяне на социално-икономическия и ситуационния анализ, е препоръчително допустимите региони да се определят така, че да съвпадат с някои от районите за планиране (ниво NUTS 2), за който има надеждни статистически данни. Ако впоследствие възникне необходимост от по-голяма концентрация, по време на изпълнението на програмите е възможно разделяне на NUTS 2 районите на основни райони-бенефициенти и прилежащи райони на ниво NUTS 3. Независимо че не е породен от проблеми от статистически характер, този подход се прилага в редица програми в прибалтийския регион, като например програмата за района около латвийско-литовската граница с литовския район Каунас като прилежащ район и програмата за централния прибалтийски регион с няколко прилежащи района (вж. картите по-долу).



- При включване на прилежащи райони в програмния регион, обикновено се определят прагове на размера на финансиране от ЕФРР за такива райони. Така например програмата за централния прибалтийски регион позволява използване на до 20% от общото финансиране на програмата, осигурено от ЕФРР, за финансиране на операции или части от операции, в които участват такива прилежащи райони.
- С цел гарантиране съвместното изпълнение на проектите заедно със съответния набор от права и задължения на всеки партньор, се препоръчва използването на партньорски споразумения. Именно с тази цел в рамките на програма INTERRACT е разработен модел на такова споразумение, достъпен на адрес: http://www.interact-eu.net/downloads/145/INTERRACT_Template_Partnership_Agreement_Template_for_2007-13_TCP_03.2007.pdf
- Бъдещите програми трябва да гарантират, че размерът на минималното финансиране, предлагано конкретно за дейности от типа „взаимодействие между хората“ в социалните сфери, съответства на финансовите възможности на потенциалните бенефициенти. Програми като тези са насочени към неправителствения сектор, който в новите страни-членки обикновено е все още в етап на развитие.
- Оценката на нуждите за нуждите на планирането да бъде съчетана или да включва анализ на несъответствията и анализ на заинтересованите страни посредством които да се извърши сегментация на териториите и на целевите нужди с оглед обхващането на спецификите в рамките на всяка отделна програма. Това важи особено за програмите, обхващащи големи територии и различни (различаващи се помежду си) социални групи. Тъй като за следващия програмен период интегрираният подход при прилагане на структурните инструменти е фокус на кохезионната политика, препоръчително е приграничните територии да бъдат обхванати в нарочни интегрирани териториални интервенции. Интегрираният подход е особено подходящ и с оглед избягване на ефектите на заместване и изместване, както и с цел по-добра координация на мерките, насочени към постигане на трансграничен ефект със секторните политики и с целите и приоритетите на стратегическите документи за териториално развитие (областни стратегии и общински планове).

Описание на казус на комбинирани усилия на две страни-членки на ЕС за изпълнение на съвместна програма за сътрудничество с държави извън ЕС

Един конкретен казус, чието начало представлява бързо и ефективно решение за

съвместяване на по-малка в по-мощна програма в средата на програмния период, се е превърнал в доказан метод за ефективно изпълнение на програми за ЕТС на външната граница на ЕС.

Програма **INTERREG IIIB** за съседство в региона на Балтийско море 2000-2006 обхваща територията на Балтийско море и прилежащите страни. Разширяването на ЕС през 2004 г. добавя нови страни-членки към територията на Програмата, като по този начин в средата на програмния период 2000-2006 в по-мощната Програма **INTERREG IIIB** за съседство в региона на Балтийско море е интегриран допълнителен програмен приоритет под формата на Програма **INTERREG IIIA** „Приоритет юг“ и Програма **INTERREG IIIA** „Приоритет север“. От този момент нататък се установява сътрудничество между страните-членки Германия, Дания, Швеция, Финландия, Естония, Латвия, Литва и Полша и страните извън границите на ЕС Норвегия, Русия и Беларусия.



Към момента на създаването си програми **INTERREG IIIA** „Приоритет юг“ и „Приоритет север“ са сравнително малки и структурата за управление на изпълнението на програмите е интегрирана във вече съществуващата структура за управление на Програма **INTERREG IIIB** за региона на Балтийско море. „Investitionsbank Schleswig-Holstein“ в гр. Кил, Германия едновременно изпълнява функциите на Управляващ орган (УО) и Разплащателен орган (РО). Този подход е възприет, тъй като се счита за по-ефективно да се интегрират програми **INTERREG IIIA** „Приоритет юг“ и „Приоритет север“ в установените структури за управление на Програма **INTERREG IIIB** за съседство в региона на Балтийско море, поради факта че първите са съвсем малки и със сравнително кратки срокове на изпълнение: 2004 до 2006 г. Използването на експертната на структури, които вече са изпълнявали INTERREG програми, е отчетено като предимство от всички заинтересовани страни.

Независимо, че цялостната отговорност за програмата е възложена на Управляващия орган със седалище в Германия (гр. Кил), а отговорността за финансовия мониторинг – на Съвместния технически секретариат, част от елементите на структурата за управление са възложени на страните-участници. Главният офис се намира в гр. Росток (Германия) с клонове първоначално в гр. Карлсруна (Швеция), а впоследствие и в гр. Рига (Латвия). Както структурата, така и разпределението на работата между клоновете се променят с течение на времето.

След интегрирането на програми **INTERREG IIIA** „Приоритет юг“ и „Приоритет север“ се

увеличава броят на персонала на СТС в гр. Рига от прибалтийските държави и от Русия и Беларусия. Използването на рамката за управление на съществуващата Програма **INTERREG IIIB** за региона на Балтийско море улеснява трансфера на опит между различните **INTERREG** програми (**INTERREG IIIA** и **IIIB**) и насърчава изграждането на капацитет.

Комитетът за наблюдение (КН) следи цялата програма, включително приоритети IIIB и IIIA. Той се състои от представители на участващите страни-членки и страните извън ЕС, както и от един представител на Оландските острови (административна част от Финландия с ясно изразен автономен статут). Членовете представляват предимно органи, отговорни за планирането и регионалното развитие. В повечето страни със значителна експертиза на местно и/или регионално ниво участват и представители от по-ниските нива на управление.

Независимо че първоначално е създадена съвместна структура за цялата програма, впоследствие тя се разделя на ниво Управителен комитет (УК), като членовете на УК не могат да са едновременно и членове на КН (с цел недопускане на конфликт на интереси). Създадени са два допълнителни управителни комитета – по един за всеки приоритет, като в рамките на всеки от тях се създават и национални подкомитети, включващи представители на националните и регионални власти на всяка страна-участник. Това поражда силно чувство на принадлежност. Основното занимание на управителните комитети е одобряване на проектните предложения.

Специфична организационна черта е създаването на така наречените „подкомитети“ на УК, организирани на национално ниво. Главната цел е да се даде възможност за по-значително включване на регионалните и местните власти, но също така и на икономическите и социалните партньори. По този начин се избягва и припокриването на програмите посредством включване на лица, запознати с различни програми. Подкомитетите имат статут на консултативен орган.

Ценен опит в областта на трансграничното сътрудничество е привнесен от предприемаческите програми за трансгранично сътрудничество между Литва, Латвия, Естония, Русия и Беларус, финансирани преди 2004г. Позитивният опит, извлечен от програми от типа на ФАР ТГС, и създаването на еврорегионите също имат важно значение за развиването на необходимия институционален капацитет на местните, регионални и национални власти за участие в INTERREG.

През периода 2004-2006 програми INTERREG IIIA „Приоритет север“ и „Приоритет юг“ са финансирани от ЕФРР, съответно на стойност 7,8 мил. евро и 10,4 мил. Евро, и съфинансирани с публични и частни средства. В сравнение с повечето други INTERREG програми техният бюджет е много малък. 75% от финансирането се предоставя от ЕС, а останалите 25% - от национални средства (публични и частни). Допълнително са предоставени 7 мил. евро по Трансгранично сътрудничество в рамките на програма TACIS, с които се финансира участието на Русия и Беларус в програмата.

По този начин едно специфично решение, наложено от разширяването на ЕС, създава предпоставки за продължителната съвместна дейност по външните граници на новите страни-членки от прибалтийския регион чрез предстоящите програми за европейско териториално сътрудничество.

Ето защо, през следващия програмен период 2007-2013, в който ЕК осигурява отделен портфейл за всеки граничен район, са избегнати почти изцяло дебатите относно съвместната работа на Естония и Латвия по границата с Русия и на Латвия и Литва по границата с Беларус. По такъв начин в рамките на двете двустранни програми: Латвия-Литва и Естония-Латвия са създадени две тристранни програми: Латвия-Литва-Беларус и Естония-Латвия-Русия. Дебати обаче поражда въпросът за структурите за управление, който

е разрешен по-скоро политически, отколкото рационално.

Вместо да се създадат една или две структури за управление - неминуемо най-доброто разрешение за организиране на тези сравнително малки програми (макар и да са по-големи в сравнение с приоритетите от периода 2004-2006) – националните правителства решават да създадат четири различни структури за управление (вж. таблицата по-долу).

Програма	Бюджет	Управляващ орган и структура
Латвия-Литва	60 мил. евро	СТС в гр. Рига към Държавна агенция за регионално развитие, Министерство на околната среда и регионалното развитие на Република Латвия http://www.latlit.eu/
Латвия-Литва-Беларус	42 мил. евро	СТС в гр. Вилнюс към Министерство на вътрешните работи на Република Литва http://www.enpi-cbc.eu/
Естония-Латвия	36 мил. евро	СТС в гр. Тарту, Естония и УО към Министерство на вътрешните работи на Република Естония http://www.estlat.eu/
Естония-Латвия-Русия	48 мил. евро	СТС в гр. Рига към Държавна агенция за регионално развитие, Министерство за защита на околната среда и регионалното развитие на Република Латвия (различен от СТС на програмата Латвия-Литва) http://www.estlatrus.eu/

В резултат на това днес са налице четири отделни програми с отделни структури за управление, което има своите силни и слаби страни. Като силни страни могат да се изтъкнат гъвкавостта и близостта до потенциалните бенефициенти, същевременно с това обаче едно общо управление би довело до:

- по-висок професионализъм, тъй като голяма част от служителите на СТС са нови и само единици са тези, чиито експертиза би могла да се сподели;
- по-добра финансова и управленска ефективност;
- обмен на информация;
- избягване двойното финансиране на дейности и др.

- По отношение на размера на финансовия принос и неговото съответствие, следва да се отчете факта, че в сравнение с водещите програми по структурните фондове, портфейлът на програмите за ЕТС е значително по-малък, каквито следва да бъдат и предвидените мерки за финансиране. Това касае особено инфраструктурните проекти, които съответно също ще са със сравнително по-малки мащаби. Стига този факт да не бъде забравян, може да се планира и оптимален размер на интервенциите.
- Това също така означава, че не се препоръчва определянето на твърде амбициозни цели за програмите за ЕТС. Много малко вероятно е програмите за ЕТС да се отразят на регионалния БВП или ПЧИ, особено в рамките на текущия и бъдещия програмен

период, в които средствата за финансиране на водещите програми по структурните фондове са значително по-големи от тези за ЕТС.

- Програмите за ЕТС са подходящи за преодоляване на пропуските на водещите програми по структурните фондове, особено в по-отдалечените територии, каквито обикновено са граничните райони. В този смисъл е препоръчително да се обърне специално внимание на този факт и да се осигури координирането му при планирането на ИТИ.
- От съображения за ефикасност трябва да се обмисли обединяването на граничните територии на повече от две държави, особено когато става въпрос за страни-членки на ЕС, в рамките на една програма. Това важи в голяма степен за съвместните програми с ИПП, както и за програми със сравнително нисък дял в общото финансиране, т.е. до 50 милиона евро. От съображения за ефикасност тези програми могат да използват същите структури за управление като двустранните програми между страните-членки, като по този начин ще се избегнат допълнителни разходи. В прибалтийския регион има две такива програми: Естония-Латвия-Русия и Латвия-Литва-Беларус (вж. картите по-долу). Обединението на териториите премахва необходимостта от изпълнението на двойни програми със страните по ЕИСП Русия и Беларус от страна на страните-членки на ЕС (вж. също описанието на казуса в края на документа). Въпреки това, по политически съображения, се оказва невъзможно програмното управление да се интегрира със структурите за управление на двете двустранни програми за ТГС Естония-Латвия и Латвия-Литва, което несъмнение би било най-ефективният подход.

Фигура 47 Избираем район по програма за ТГС Естония-Латвия-Русия



Фигура 48 Избираем район по програма за ТГС Латвия-Литва-Беларус



- От съображения за ефикасност е препоръчително структурите за управление на програмите да се създадат в рамките на съответните райони, т.е. в близост до бенефициентите. В случай че програмата е тристранна е възможно съвместният технически секретариат да се установи в една от страните, а информационното звено/ звена - в другата страна/ страни.
- Във връзка с ефикасността е препоръчително също така да се поддържа оптимален брой на членовете на всички органи за вземане на решения, като например Комитета за наблюдение. При двустранни програми е значително по-лесно органът за вземане на решения да включва представители на различни нива на заинтересованите страни. Независимо от това, когато е възможно, следва да се обмисли вариант за национални подкомитети и/ или предварителни срещи (преди комитета за наблюдение). Така ще се предостави възможност за участие на повече различни заинтересовани страни на различни нива в подкомитетите/ предварителните срещи и ще се гарантира отчитането на тяхната позиция в процеса на вземане на решения по програмата.

Таблица 40 Оценка на нуждите и съответствието (външно и вътрешно)

Приоритетна ос			
Цели			
Съответствие със стратегически и планови документи	Дефиниране на проблемите/ нуждите	Мерки и обосновка на релеванността им	Предпоставки, допускания, рискове и трудности
	Към коя конкретно нужда е адресирана приоритетната цел (Описание)	Защо и как дефинираните мерки ще допринесат за решаване на проблема	Фактори извън контрола на управляващите програмата, чиято проява има директен ефект върху изпълнението

- Следва да се засили ролята на еврорегионите за повишаване на обществената информираност, насърчаване на трансграничното сътрудничество и избор на проекти. Когато се налага, следва да се укрепи и техният технически капацитет. Необходимо е те да бъдат по-добре подготвени за изпълнението на важни роли при реализирането на „меки“ проекти, както и за разрастване на работата им по отношение насърчаването на дейности за трансгранично сътрудничество.
- Следва да се определят ясни очаквания по отношение на бъдещите процеси на оценка и избор на проекти, както и на естеството на дейността (т.е. само проекти, които включват сътрудничество между партньори от различни страни). Качеството на сътрудничеството на ниво проект следва да оказва силно въздействие върху характера и обхвата на постигнатите резултати. Препоръчително е трансграничните програми да се стремят да гарантират трайността и дори себеустойчивостта на проектите след приключване на финансирането от ЕС (т.е. сами да осигурят финансови средства за сътрудничество). Това е от особено значение за инициативи за сътрудничество, които търсят решения на проблеми или предизвикателства пред развитието и изискват продължителни усилия за успешното им разрешаване.
- За да се насърчи и увеличи използването на финансови инструменти в политиката на сближаване за програмния период 2014-2020 г., Комисията предлага по-голяма гъвкавост за държавите членки и регионите на ЕС по отношение на целевите сектори и структурите за прилагане; осигуряване на стабилна рамка за прилагане, която се основава на ясен и изчерпателен набор от правила и отразява съществуващите насоки и реален опит; отбелязват се полезните взаимодействия между финансовите инструменти и други форми на подкрепа, като например безвъзмездните средства; и гарантиране на съвместимост с финансовите инструменти, които са създадени и се прилагат на равнище ЕС, съгласно правилата за пряко управление. За разлика от програмния период 2007-2013 г., предложените правила за финансовите инструменти за периода 2014-2020 г. не поставят условия по отношение на подкрепяните сектори, бенефициенти, видове проекти и дейности. Държавите членки и управляващите органи ще могат да използват финансови инструменти във връзка с всички тематични цели, обхванати от оперативните програми (ОП), както и за всички фондове, когато това е ефективно и ефективно. Новата рамка също така съдържа ясни правила, които да позволят по-доброто съчетаване на финансовите инструменти с други форми на подкрепа, по-специално с безвъзмездни средства, тъй като това допълнително насърчава разработването на подходящи схеми за подпомагане, които отговарят на специфичните потребности на държавите членки или регионите.

Финансовите инструменти представляват специална категория разходи и тяхното успешно планиране зависи от правилната оценка на пазарните несъответствия и потребности. Ето защо в контекста на ОП се предвижда нова разпоредба, че финансовите инструменти трябва да се проектират въз основа на предварителна оценка, която е установила пазарни дефекти или неоптимални инвестиционни ситуации, съответно нужда от инвестиции, възможности за участие на частния сектор и вследствие на това създаване на добавена стойност чрез въпросния финансов инструмент. Чрез тази предварителна оценка ще се избегне дублиране и несъответствия между прилаганите от различни участници на различни равнища инструменти за финансиране.

Предложението на Комисията предвижда различни варианти за изпълнение, от които държавите членки и управляващите органи могат да изберат най-подходящото решение измежду:

Финансови инструменти, които са създадени на равнище ЕС и се управляват от Комисията в съответствие с Финансовия регламент (пряко управление). При този вариант подкрепата от ОП

за финансовите инструменти се разпределя за инвестиции в региони и дейности, обхванати от ОП, от която се предоставят ресурсите. По отношение на управлението и контрола се прилагат същите правила както при прилаганите под пряко управление финансови инструменти. За финансирането на инструмент на равнище ЕС под управлението на Комисията в ОП следва да бъде предвидена отделна приоритетна ос. Процентът на съфинансиране за тази приоритетна ос може да бъде до 100 %.

Финансови инструменти, които са създадени на национално/регионално равнище и се управляват в съответствие с проекта на регламент относно общоприложимите разпоредби, както и съответното вторично законодателство (**споделено управление**).

При тези инструменти управляващите органи имат възможността да предоставят ресурси от програмите за:

- вече съществуващи или новосъздадени инструменти, които са съобразени със специфичните условия и нужди; и
- стандартизирани инструменти (готови инструменти), сроковете и условията на които са предварително определени и установени в акт за прилагане на Комисията.

Тези инструменти трябва да бъдат готови за използване с оглед на бързото им въвеждане.

За финансирането на национални или регионални финансови инструменти със споделено управление се изисква управляващите органи да предоставят финансирането поетапно, като също така имат възможността да включат в декларацията за плащане очакваната национална подкрепа, която следва да бъде мобилизирана на равнището на финансовия инструмент за съответния двугодишен период (например под формата на съвместни инвестиции, направени на равнището на крайните получатели). За изчисляване на етапното финансиране в заявленията за плащане трябва да се вземат под внимание капиталовите изисквания за финансовия инструмент за период от повече от две години (в съответствие с бизнес плана за него) и остатъчното салдо от изплатена преди това, но неусвоена подкрепа от ОП, която е на разположение на равнището на финансовия инструмент, включително съответната национална подкрепа.

Финансовите инструменти, които се състоят само от заеми или гаранции, могат да се прилагат директно от самите управляващи органи. В тези случаи средствата се възстановяват на управляващите органи въз основа на размера на действително предоставените заеми или блокираните за нови заеми гаранции без възможност за заявяване на разходи за управление или такси по фондовете от ОСР.

По отношение на финансовите стимули участието на ЕС в съфинансирането се увеличава с десет процентни пункта в случаите, когато дадена приоритетна ос е изпълнена изцяло чрез финансови инструменти.

Новата рамка съдържа ясни правила по отношение на допустимостта на финансовите потоци на различните нива на финансовите инструменти и съответни изисквания за допустимост или приемственост. Предлагат се следните разпоредби: подкрепата от ЕС за финансовите инструменти се депозира в лихвоносни сметки в държави членки или се инвестира временно в съответствие с принципите на доброто финансово управление; лихви или други печалби, получени на равнището на финансовия инструмент преди инвестирането в крайните получатели, се използват за същите цели като първоначалната подкрепа от ЕС; делът на ЕС във възстановените от инвестиции капиталови ресурси се използва повторно за допълнителни инвестиции чрез същите или други финансови инструменти в съответствие с целите на ОП; делът на ЕС в получените чрез инвестициите печалби, доходи или постъпления се използва за: разходи за управление/такси; преференциално възнаграждение за инвеститори, работещи съгласно принципа на инвеститор в условията на пазарна икономика (MEIP), които осигуряват

съфинансиране на равнището на финансовия инструмент или крайните получатели; и/или допълнителни инвестиции чрез същия или други финансови инструменти в съответствие с ОП.

Капиталовите ресурси и печалбите и другите доходи или приходи, които могат да бъдат отнесени към подкрепата от ЕС за финансовите инструменти, се използват в съответствие с целите на ОП за период, не по-малък от 10 години след приключване на програмата.

- Мониторингът следва да се извършва на ниво програма. Препоръчително е поддържането на електронна база данни, достъпна през интернет (обикновено с ограничен достъп), която съдържа основната документация по проектите, както и обобщени справки за ключова информация като бюджет, индикатори, партньори за бърза справка от страна на заинтересованите лица. Това е особено полезно за извършването на ефективна средносрочна и последваща оценка, както и други проверки.
- С цел повишаване ангажираността към програмите и включване на всички потенциални бенефициенти, бъдещите програми следва да обмислят използването на конкретен механизъм за сийд финансиране за разработване на проекти. Инвестирането в подготовката на проекти се отчита като ефективен подход.
- Особено внимателно трябва да се подходи към въпроса с бавното разходване по проектите и произтичащия от него риск от отпадане на задължения. В такива случаи е необходимо структурата за управление на програмата да предприеме ответна реакция и стъпки, за да се избегне отпадането на задължения. На база пресмятане на риска се препоръчва по-стриктен финансов мониторинг. Той може да се изразява в по-задълбочен финансов мониторинг на ниво проект, освен обичайния мониторинг на ниво програма. В случаите на забавено разходване е добре намесата да се планира на ранен етап, докато при тези с добро изпълнение ускореното разходване може да се използва като компенсация за забави. Такъв вид мониторинг обикновено е съпроводен с активни консултации и подпомагащи дейности, които варират от обучения до индивидуално консултиране. Възможно е и въвеждане на изискване за допълнителен неформален доклад за напредъка по проектите.

16.3. Действия във връзка с подкрепа за развитие на капацитет на регионално и местно ниво за ефективно участие в консултативния процес, подготовка, изпълнение и отчитане на проекти, съфинансирани от ЕС

Обосновка: Ограниченото участие на малките общини и част от целевите групи (НПО с малък финансов и технически капацитет) водят до стесняване на териториалния обхват на изпълнение на интервенциите през разглеждания период и занижава степента на въздействие и устойчивост на програмите, като цяло, върху крайните бенефициенти:

- Много голяма част от финансираните проектни предложения са реализирани на територията на по-големите общини и регионални центрове в целевите региони, което поставя въпроса за причините за липсата на ефективно участие от страна на по-малките общини, голям брой от които нямат спечелен и осъществен на тяхна територия проект;
- Селските общини като цяло са със значително по-ниска успеваемост в програмата, което от своя страна показва, че при промотирането на програмата и работата с потенциалните бенефициенти не е отделено необходимото внимание на тези общини, чийто административен капацитет е ограничен. Този пропуск по същество носи инерционно редица негативи за тяхното последващо развитие - много малка част от тях са бенефициенти впоследствие в рамките на ОП ЕТС.
- Ниската успеваемост на малките и изостанали в социално-икономическо отношение общини се отразява негативно и на последващото им кандидатстване за проекти по оперативните програми, където те също са със сравнително малка успеваемост, като

най-вероятната причина е липсата на развит в предприєдинителния период капацитет. Особено пасивна по отношение на програмите за ТГС е непосредствената контактна зона с границата. Всичко това изявява ясна зависимост между стопанския, демографски и административен потенциал на общините, и успеваемостта на проектните им предложения.

Във връзка с горното препоръките ни са към извършване на следните действия, насочени към подобряване на капацитета на регионално и местно ниво:

- Широк набор от местни и регионални заинтересовани страни, вкл. публичния, частния и неправителствения сектор, трябва да бъдат въввлечени в консултативния процес при програмирането на бъдещите програми за ЕТС. Независимо че най-ефективният начин на комуникация е прякото участие в срещи и групови обсъждания, с цел осигуряване на максимално представителство на потенциалните заинтересовани страни в консултационния процес следва да се използват и ИКТ средства. Препоръчителните варианти включват интернет форуми, анкети и други начини на изразяване и събиране на различни идеи.
- С оглед важноста, която придава на **местните общности за развитие** регулаторната рамка за СКФ за периода 2014-2020, и създадените възможности за **интегрирани териториални интервенции**, препоръчително е на база на вече изграденото в периода на действие на ФАР ТГС сътрудничество, местните власти, организацияте, подкрепящи МСП и предприемачеството и НПО, които вече са изградили капацитет, да подпомогнат по-нататъшното развитие на организацията, активистите и неформалните структури на местните общности с цел повишаване на капацитета им за участие в прилагане на структурните инструменти за следващия програмен период.
- Следва да се извърши анализ на причините и да се формулират активни мерки, насочени към повишаване капацитета и мотивацията тези малки общини, които не са взели активно участие в изпълнението на ФАР ТГС и поради това са останали извън партньорската мрежа, не са успели да изградят нужния за усвояване на СКФ капацитет и до голяма степен не са мотивирани за активно участие в прилагането на структурните инструменти. Препоръчително е да бъде организирана активна информационна кампания, покриваща територията на всички малки общини и пригранични райони относно новите моменти за периода 2014-2020 с акцент върху: 1. воденото от общностите местно развитие, 2. интегрираните териториални интервенции, 3. активни мерки за привличане на частни инвестиции в интегрираните проекти под формата на ПЧП, 4. мерки за опростяване на кандидатстването и отчитането от страна на бенефициентите и контрола върху изпълнението от страна на управляващите органи.
- Следва да се насърчат и подпомогнат, включително чрез изграждане на капацитет общините в граничните райони да прилагат различни финансови инструменти в рамките на един проект: секторните оперативни програми, ОП Черноморски басейн 2007-2013, ОП Югоизточна Европа 2007-2013 г., хоризонталните програми на ЕС, национални и международни финансови институции, целеви фондове, подпомагащи устойчивото регионално и местно развитие, частно финансиране (ПЧП).
- Особено внимание при програмирането на програмите за ТГС следва да се обърне на градските погранични райони и проблемите, свързани както с влошаването на качеството на околната среда и социалното изключване, които изискват изработването на специфични решения и пряката намеса на съответното ниво на управление. Изброените проблеми очертават една сфера, към която е възможно да бъдат адресирани интегрирани териториални интервенции.

- Силно препоръчително е пилотното тестване на интегрирани мерки още в рамките на настоящия програмен период. Възможна сфера за пилотно тестване е областта на иновациите, към която са насочени програмите на ЕС за подкрепа на междурегионалното сътрудничество за регионите на знанието по Седма рамкова програма, финансирани по линия на Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации и мрежата Enterprise Europe Network. Възможностите, предоставяни от различните финансови инструменти, трябва да се консолидират. Двустранното сътрудничество със страни извън ЕС, където е възможно, е добре да се координира с другите държави-членки на ЕС.
- Друг начин, по който бъдещото ТГС програмиране в рамките на структурните фондове може да се използва по по-резултатен начин е чрез обединяването на ресурси и експертни познания в трансгранични проекти за подкрепа за научноизследователската инфраструктура или за създаването на клъстери, включително като се използва подкрепата на изграждащата се на ниво ЕС „платформа за интелигентно специализиране“, както и за изграждане на сътрудничество с водещите новаторски региони (Швеция, Дания, Финландия, Ирландия, Великобритания и Естония) при използване на финансирането по Регламента относно европейските групи за териториално сътрудничество.
- Подходяща област за интервенция е трансграничната дейност на научноизследователските организации, финансиращите агенции и фондациите, включително чрез опростяване и взаимна съгласуваност на правилата и процедурите за финансиране, черпейки идеи от работата на заинтересованите страни, финансиращите агенции и представителните им организации. Тази цел е залегнала и в основата на Европейската стратегия 2020 и Съюза за иновации.
- Социалната иновация е важна нова област, която се подкрепя на ниво ЕС и може да намери място при грантовото финансиране в рамките на бъдещия планови период. Тя се обляга на находчивостта на благотворителните инициативи, асоциациите и социалните предприемачи, като търси нови начини за посрещане на социалните нужди, които не са адекватно задоволени от пазара или от публичния сектор – проблем, който е широко застъпен в граничните райони. Едновременно със задоволяването на социалните нужди и справянето с предизвикателствата на граничните райони, социалните иновации биха предоставили на хората от двете страни на границата нови възможности за създаване на нови социални отношения и модели на сътрудничество. Така те ще се окажат новаторски сами по себе си и ще съдействат за изграждане на среда, подкрепяща и засилваща способността на обществото да въвежда иновации²¹.
- Предложението на Комисията за периода 2014-2020 осигурява по-голяма гъвкавост за държавите членки и управляващите органи при проектирането на програмите, като те имат възможността да изберат да изпълняват инвестициите чрез безвъзмездни средства и финансови инструменти, както и да изберат най-подходящия финансов инструмент. Създава се и по-голяма яснота и сигурност по отношение на правната рамка за финансовите инструменти. От бюджетна гледна точка засилването на финансовите инструменти като катализатори на публичните и частните ресурси ще помогне на държавите членки и регионите да постигнат необходимите нива на стратегически инвестиции за изпълнението на стратегията Европа 2020. Освен това чрез по-широкото прилагане на финансовите инструменти и тяхното по-добро адаптиране

²¹ Примерите за социални иновации в Европа варират от социални мрежи от оказващи помощ съседи на възрастни хора, които живеят сами, еко карти, които предоставят на местните общности информация за напредъка им към постигане на целите за намаляване на емисиите от вредни газове или етични банки, които предоставят финансови продукти, с които се търсят начини за оптимизиране на социалната и екологичната възвръщаемост на инвестициите.

към специфичните нужди на регионите и техните целеви получатели може да се подобри съществено достъпът до финансиране, като от това реално могат да се възползват широк кръг от социално-икономически субекти.

- В процеса на програмиране и консултиране със заинтересованите страни следва да се използва капацитета и натрупания личен опит на секторните и другите мониторингови комитети и секретариати по програмите ФАР ТГС, на експертите в Главна дирекция „Стратегическо планиране на регионалното развитие и административно-териториално устройство” към МРРБ, свързан с подготовката, разработването и прилагането на СПД и документите за стратегическо планиране на регионалното развитие, изпълнението на функциите на секретариати на Регионалните съвети за развитие, изпълнението на дейностите по наблюдението и оценката на изпълнението на Националната стратегия за регионално развитие, на Регионалните планове за развитие, както и осъществяването и подпомагането на дейностите по регионалната координация при изпълнението на оперативните програми, съфинансирани от фондовете на ЕС.

16.4. Действия във връзка с общо подобряване на системите за управление, мониторинг и контрол

Обосновка: Подобряването на ефективността на структурните инструменти, чието прилагане понякога се пречатства от проблеми на регулаторната и институционалната рамка в страните членки, създава предпоставки, условия и стимули за подобряване на **системите за управление, мониторинг и контрол** на изпълнението на структурните инструменти за периода 2014-2020.

Въз основа на извлечените от анализа изводи и заключения могат да бъдат формулирани следните препоръки по отношение подобряване на ефективността и ефикасността на програмите за ТГС:

- По-тясно хармонизиране на нормативната рамка в сферата на публичното възлагане между националните и европейското законодателство с цел избягване на забави в изпълнението.
- По-съществено от настоящото разграничаване на периода на изпълнение за различните видове схеми за БФП, проекти от типа „хора за хора“ и малки проекти в сферата на околната среда, инфраструктурата и икономическото развитие.
- Намаляване броя на индикаторите на ниво цел; гарантиране качеството на събраната информация; определяне на стойностите на индикаторите за продукт/ резултат, като тези за средносрочен резултат следва да имат и базови стойности; внедряване на интернет базирана информационна система, която да генерира точна и актуална информация.
- По отношение подобряване на мониторинга – подобряване механизма на даване на обратна връзка от мониторинга на процедури бе споменат като препоръка от анкетираните получатели на БФП по проекти за ТГС между България и Турция.
- Продължителните срокове в процеса на договаряне и други забавяния по време на изпълнението са станали типични за определени региони и в редица случаи значително са намалили изпълнението на целите, въздействието и устойчивостта. Значително повече усилия следва да се положат на етапа на стартиране на проектите и подготвителните дейности преди подписването на договора, както и да се подобри управлението на периодите на застои и да се приложи по-стриктно спазване на сроковете за обработка на документите с цел намаляване на забавянията и даване на начален тласък и поддържане на темповете на изпълнение. УО следва да насърчава бенефициентите да не изчакват окончателното одобрение, за да започнат с подготовката на изискуемите документи.

- Предстоящото създаване на системи за съвместно програмно управление следва да включи търсене на прагматични решения, които отговарят на конкретните административни и нормативни/ регулаторни рамки, преобладаващи в отделните програмни региони. Европейската комисия ще насърчи бъдещите програми в използването на съвместни управленски функции при използване на европейските групи за териториално сътрудничество (ЕГТС). Настоящата програма INTERACT II предоставя целева помощ в тази насока чрез разпространяване на опита за интегрирано управление на програми за териториално сътрудничество, както и насърчаване обмена на опит между практикуващите го страни.
- Важно е да се определи подходящ набор от програмни индикатори за оценка на въздействието на програмите както в рамките на средносрочни и последващи оценки, така и за самооценка. Както вече споменахме по-горе, целите и съответните целеви стойности не трябва да са прекалено амбициозни предвид относително малкия мащаб на програмите. Програмите за ЕТС нямат доказано въздействие нито върху регионалния БВП, нито върху публично частните инвестиции (ПЧИ) или други макроикономически фактори.
- Програмите за ЕТС целят по-скоро постигане на недотам конкретни и материални резултати, като израждане капацитета на местни и регионални институции, подобряване на културните, междуинституционални и междуличностни отношения и др. Това неизменно превръща в предизвикателство определянето на количествени цели и съответния набор индикатори за мониторинг.
- Освен това според ЕК трябва да се цели не само определяне на индикатори за продукт, както при програмите за ЕТС в настоящия програмен период, но и индикатори, ориентирани в по-голяма степен към резултат и въздействие. Също така трябва да се съблюдава и принципа за „SMART индикатори“. Поради факта, че това условие ще важи в еднаква степен и за водещите структурни фондове, е препоръчително ЕТС индикаторите да се обмислят и в контекста на индикаторите за структурните фондове.
- Следва да уточним, че да се определи подходящ набор от индикатори се оказва нелесна задача за програмите за ЕТС, чието въздействие трудно може да се свърже с конкретни социално-икономически явления в областите на интервенция. Различни предишни оценки сочат, че особеностите на трансграничното сътрудничество трудно могат да се трансформират в малко на брой еднозначни и разбираеми („прости“) индикатори. Иновативният характер на усилията за сътрудничество, както и техническите проблеми, свързани с набирането на данни за проекти на принципа „водещ партньор“, усложняват, а понякога и възпрепятстват употребата и прилагането на индикатори. Като цяло „традиционният“ подход за определяне на целите, мониторинг на изпълнението и оценка на база индикатори се оказва с ограничени възможности. В този смисъл, за определяне на средносрочния и дългосрочен ефект може да се наложи извършване на проучвания за оценка.
- В допълнение на всичко, споменато по-горе, индикаторите за резултат и най-вече тези за въздействие са ограничени от наличните статистически данни. Това важи и за водещите структурни фондове. Има две възможности за разрешаване на проблема: (1) изборът на индикатори става на базата на наличните статистически данни, или (2) постига се съгласие с националната статистическа служба да предоставя данни за нуждите на измерване на съответните индикатори. Предвид потенциалните затруднения при избора на втората възможност, програмите за ЕТС биха могли да изберат първата с надеждата, че в това отношение ще има напредък в резултат на изискванията на ЕК към водещите структурни фондове за следващия програмен период.
- Необходимо е съответните подготвителни дейности за оценката на програмите да се извършат още на етап програмиране. По време на ситуационния анализ, когато се

определят целевите групи за интервенциите, е препоръчително да се идентифицира набор от техни характеристики, чиито развитие впоследствие ще бъде редовно наблюдавано. Наблюдението следва да включва както представители на целевите групи, на които е предоставена подкрепа (експериментална група), така и тези, които не са получили такава (контролна група). Последните представляват контролна или референтна група, чрез която може да се определи дали помощта е оказала въздействие, съответно какво, върху представителите на подпомогнатата целева група. Без наличието на такава контролна група е невъзможно да се определи конкретното въздействие на интервенцията. Този метод за оценка се нарича „метод на сравняване на хипотези за оценка на въздействието“ (counterfactual impact evaluation) и прилагането му ще стане част от нормативната рамка в тази област. Трябва да се има предвид обаче, че на етап последваща оценка например би било твърде късно да се постави такава изискване, тъй като в повечето случаи е трудно да се определи контролна група със сходни характеристики на целевата със задна дата, поради това че до момента мониторингът е бил насочен предимно към подпомаганите групи, което от своя страна не предоставя възможност за формиране на обосновано мнение относно въздействието на помощта.

- Пример за целева група, за която е възможно определяне въздействието на помощта чрез контролна група, е частният сектор. В случай, че сред групите, на които се предоставя подкрепа, фигурират и фирми, то особено внимателно трябва да се наблюдават не само фирмите, получили помощ, т.е. фирми-участници в проекти по ЕТС, но също и група от фирми, на които такава не е предоставена.

16.5. Действия и препоръки във връзка с изграждане на информационна система за мониторинг на изпълнението и създаването на система от индикатори за измерване на прогреса

Обосновка: Проектът на законодателен пакет, обхващащ структурните и Кохезионния фонд за следващия програмен период включва:

- 1) един общ регламент, установяващ общите правила за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, Европейския фонд за морско дело и рибарство и други общи правила за ЕФРР, ЕСФ, КФ;
- 2) три специални регламента за ЕФРР, ЕСФ и КФ;
- 3) два регламента относно целта Европейско териториално сътрудничество²² (ЕТС) и европейските групи за териториално сътрудничество (ЕГТС²³).

Регламентацията на ЕТС е предвидена с отделен регламент²⁴ и до голяма степен успява да адресира констатираните недостатъци в програмите по цел Европейско териториално сътрудничество за периода 2007-2013, а именно :

- отсъствие на фокусирана стратегическа насоченост, което затруднява постигането на ясно откриво въздействие;

²² Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно специални разпоредби за подкрепа от ЕФРР по цел „ЕТС“, COM (2011) 611

²³ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1082/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 г. относно ЕГТС с цел по-голяма яснота, опростяване и усъвършенстване на процеса на създаване и функциониране на такива групи, COM (2011) 610

²⁴ Анализът ни ще обхване предимно Регламентът за ТГС, тъй като Регламентът за ЕГТС не е финансов регламент и няма отражение върху бюджета на Съюза и на държавите-членки. ЕГТС могат да бъдат финансирани с местни, регионални и национални средства и да извършват дейности, съфинансирани от европейските фондове, но на етапа на настоящата оценка не се констатира готовност за подобни дейности в България, което да позволи включването им в обхвата на настоящия доклад.

- финансиране на инфраструктурни проекти, които не винаги са съсредоточени върху постигане на трансграничен ефект и имат предимно местно значение;
- сложни и некоординирани от двете страни на границата процедури за кандидатстване, наличие на множество и тромави и формални правила за финансиране, както и голям брой проверки, като в същото време липсват стимули за добро изпълнение;
- недостатъчна координация между структурните фондове, КФ, други политики и финансови инструменти на ЕС, и инструменти, включващи инвестиции от частния сектор (посредством ПЧП в широкия смисъл на това понятие).
- липса на ясни индикатори с конкретни базови и целеви стойности, особено индикатори, отчитащи постигната промяна (индикатори за резултат и въздействие (*outcome* и *impact*)).

Използването на условности не е новост за рамката на политиката на сближаване, но регулаторната рамка за периода 2014-2020²⁵ въвежда нови мерки, насочени към повишаване на ефективността и ефикасността чрез цялостна система на условности и стимули, подобряване на оценяването, ефективността и резултатите; намаление на административната тежест за администрацията и бенефициентите, както и оказване на подкрепа за използването на нови финансови инструменти²⁶.

По-долу ще се спрем на две от предложените мерки: предварителното (*ex-ante*) условие за наличие на изградена информационна система за мониторинг на изпълнението и създаването на система от индикатори за измерване на прогреса.

През следващия програмен период регулаторната рамка на СКФ предвижда: подобряване на ефективността чрез система на условности (*ex-ante* и *ex-post*) и стимули²⁷; подобряване на оценяването на прогреса и резултатите посредством въвеждане на задължителни индикатори за резултат и устойчивост, определяне на базови и целеви стойности на индикаторите; както и поставя няколко нови и специфични изисквания към системите за мониторинг и оценка, без наличието на които предоставянето на помощта ще бъде спряно, сред които са две от общите предварителни условия за отпускане на помощта: наличие на статистическа система и дефинирани индикатори за резултат с определени базови и целеви стойности.

Във връзка с тези изисквания препоръката ни за следващия период е да бъдат:

1. Изградена **статистическа система**, необходима за нуждите на задължителните оценки, както и за измерване на ефективността и въздействието на програмите;

2. **Ефективна система от индикатори за резултат**, необходими за мониториране на прогреса по отношение на резултатите по време на провеждане на задължителните оценки, които да отговарят на следните критерии:

- създаване на междуинституционална група с представители на НСИ, за да бъдат обсъдени и въведени при необходимост нови показатели и методологии, които да предоставят нужните статистически данни за задължителните оценки;

²⁵ Тук визираме както документите, регламентиращи прилагането на структурните и кохезионен фонд, така и тези, касаещи бюджетът на ЕС, като цяло.

²⁶ За да се насърчи и увеличи използването на финансови инструменти в политиката на сближаване за програмния период 2014-2020 г., предложенията на Комисията предлагат по-голяма гъвкавост за държавите членки и регионите на ЕС по отношение на целевите сектори и структурите за прилагане; осигуряват стабилна рамка за прилагане, която се основава на ясен и изчерпателен набор от правила и отразява съществуващите насоки и реален опит; отбелязват полезните взаимодействия между финансовите инструменти и други форми на подкрепа, като например безвъзмездните средства; и гарантират съвместимост с финансовите инструменти, които са създадени и се прилагат на равнище ЕС съгласно правилата за пряко управление.

²⁷ Напр. 10 % премия за прилагане на иновативни финансови инструменти.

- наличие на многогодишен план за навременно събиране и агрегиране на данни, който включва: идентифициране на източниците и механизми за статистическа валидация;
- разработени правила за публикуване и информиране на обществеността;
- ефективната система от индикатори за резултат, която да включва селектирани индикатори за всяка отделна програма, определяне на целеви стойности на тези индикатори;
- индикаторите да отговарят на следните критерии: яснота и статистическа валидация, недвусмисленост на нормативната интерпретация, съответствие с политиката, възможност за навременно събиране и публична достъпност;
- наличие на адекватни процедури, обхващащи всички операции, финансирани по програмата с ефективна система от индикатори.

Изводите и препоръките от работата на оценителния екип сочат, че трябва да се опростят индикаторите на всяко ниво, трябва да се подобри съвместимостта между индикаторите от грантовите схеми и на ниво проект и програма, да се гарантира качеството на информацията, която се събира, да бъде създадена интернет базирана електронна система която може да събира точна и навременна информация. Това може да се реализира чрез многогодишен план за навременно набиране и агрегиране на информация, като е нужно да се идентифицират източниците и механизми за статистическо валидиране, ефективна система от индикатори за резултат, която включва: изборът на индикатори за резултат за всяка програма трябва да предоставя информация за тези аспекти на подобряване на живота на хората, които мотивират политически действия за финансиране на програмата.

Индикаторите за изпълнение (продукт) трябва да имат определени целеви стойности; всеки индикатор трябва да е добре обоснован, да има валидна статистическа интерпретация или методология за изчисляване, да съответства с политиките, да позволява навременно събиране на информацията и да е подкрепен с налична публична информация.

Дефинираните на ниво приоритетна ос индикатори за резултат следва да имат базова и целева стойност. Базовата стойност трябва да бъде определена количествено, като се използва последната актуална информация. ЕК има предложение за качествени целеви стойности дори и при остойностени базови данни, т.е задава посоката на промяна или обхвата на стойността. Това е много важно, когато се вземат предвид и потенциалните въздействия на други фактори и трудността да се предвиди бъдещото развитие.

Когато се избират индикаторите за резултат, е важно също да се вземе предвид кога може да бъде очаквана промяната (постигането на очаквания резултат). Понякога дългосрочните резултати могат да се проявят след 20 г. и трябва да се изберат междинни резултати, за да се измерва напредъка.

Един от новите елементи, предлагани от новия Регламент за ЕТС (чл. 15), е силният фокус върху изпълнението на програмите и измерване на резултатите чрез съответните индикатори. Програмите за сътрудничество могат да избират от предложените от комисията индикатори, организирани според тематичните области: производствени инвестиции, ИКТ, инфраструктура, транспорт, околна среда, научноизследователска и развойна дейност (НИРД), енергетика и климатични изменения, социална инфраструктура, градско развитие, пазар на труда и обучение, институционален и административен капацитет.

Изключително важно е индикаторите да съответстват на целите на ТГС програмите. Нужно е да се използват и качествени индикатори, предложените индикатори да се фокусират върху специфичните ТГС проблеми. За да се подкрепи фокусът на ЕК върху изпълнението и резултатите е важно да се използват малко на брой индикатори, които са смислени, и са и

16.6. Действия във връзка с опростяване на правилата за кандидатстване, изпълнение и контрол

Препоръките, включени в тази част обхващат действия, насочени към подобряване на ефективността и ефикасността на изпълнението и действия, насочени към подобряване на мониторинга на изпълнението на програмите и ограничаване / предотвратяване извършването на нередности²⁸ по програмите за ТГС.

Обосновка: Поради големият брой и разпокъсаност правилата, регламентиращи програмите за ТГС, често се възприемат като ненужно усложнени и трудни за изпълнение и контролиране, водят до множество грешки и забавяне в изпълнението, а понякога са причина за прекратяване на проекти. Резултатите от интервютата и анкетите с бенефициенти на ФАР ТГС недвусмислено сочат, че сложната рамка генерира голяма административна тежест както за бенефициентите, така и за изпълнителната агенция по програмите ФАР ТГС и отблъсква потенциалните бенефициенти от участие. Макар оценката на бенефициентите да е значително по-позитивна по отношение на ФАР ТГС, отколкото на процедурите в контекста на структурната подкрепа през настоящия програмен период, все пак те изтъкват проблемите си във връзка с процедурните правила, като едни от основните. Като мярка, адресираща тези проблеми следва да послужат предложенията на ЕК за следващия програмен период, водещи до опростяване и намаляване на административната дейност на националните и регионалните администрации както във връзка с ИПП, така и в контекста на СКФ. В този смисъл, препоръчително е:

- Новата регулаторна рамка за периода 2014-2020 дава възможност за използване на общи процедури за подготовка, управление и изпълнение на проектите. Такъв многомерен и многосекторен подход се толерира особено, когато е насочен към подобряване на координацията на човешкия капитал и инвестициите в инфраструктурата. Насърчаването на подобен интегриран подход се диктува от дефинираната нужда фондовете по Общата стратегическа рамка (ОСР) да адресират ключови нужди на развитието на подрегионално и местно ниво, включително да отговорят на спецификите на граничните райони. С цел улесняване на изпълнението на многомерните и многосекторни интервенции, новата регулаторна рамка създава условия за финансиране на водените от местните общности инициативи, което ще улесни изпълнението на интегрирани стратегии за местно развитие и сформирването на местни групи за действие въз основа на опита от подхода LEADER.
- Една от най-важните препоръки по отношение опростяване на правилата е подобряването на информационната система за мониторинг, както и процедурите за управление на програмите. Изключително полезно ще е бенефициентите да могат сами да въвеждат електронно всички данни по техническото и финансово изпълнение, като им бъде предоставен достъп до системата с определено ниво на потребител. В този случай няма да има нужда експертите, осъществяващи мониторинг да въвеждат данните от докладите на бенефициентите, което ще намали значително административната тежест върху изпълнението на програмите ТГС, ще се избегнат грешки в информацията, ще се улесни агрегирането на данни на по-високо ниво, ще се скъси неимоверно много времето за верификация и изпълнението ще може да бъде проследявано в реално време. На

²⁸ Тъй като оценката няма характер на оперативен и/или финансов одит и не бяха установени данни за нередности, е трудно да се предоставят конкретни препоръки за тяхното ограничаване/предотвратяване. Препоръките, предоставени в тази насока, касаят промените, които са изискуеми или препоръчителни вследствие изменението на регулаторната рамка за бъдещия програмен период 2014-2020 и имат общ характер на препоръки за подобряване на финансовата дисциплина и отчетност, както и създаване на предпоставки за събиране и управление на коректна и навременна информация за захранване на индикаторите и за нуждите на мониторинга и контрола върху изпълнението.

статистическата система е отделено повече място по-горе в този раздел, при анализа на предварителните условия.

- УО следва да подхождат инициативно и иновативно към опростяването на правилата в полза на бенефициентите - ефектът от опростяването няма да бъде постигнат, ако се разчита само на въвеждане на предложенията на ЕК. Държавите членки са насърчавани от ЕК да се възползват изцяло от всички възможности и гъвкавостта, които се предлагат в новата рамка, и да изберат най-доброто решение за специфичните за тях обстоятелства. Комисията предлага подкрепата си на държавите членки и регионите в усилията им да въведат добри практики и да избегнат добавянето на допълнително национално или регионално законодателство, когато то не е необходимо. В този смисъл и доколкото пълният ефект от опростяването зависи от административната уредба на национално и регионално равнище, препоръката е при изготвяне на Договора за партньорство и последващото изпълнение на програмите по цел ЕТС стремежът на националните органи да е към прилагане на всички предоставени възможности за опростяване, а не само на задължителните такива, както и на корекции на националните правила чрез въвеждане на разнообразни и приложими добри практики. Препоръчително е да се проведе целенасочено обучение на лицата, прилагащи процедурите, по отношение на новите възможности, предоставени от рамката за периода 2014-2020, за да се осигури реално опростяване за бенефициентите.
- Трябва да се има предвид, че в случай на прилагане на специфични процедури и структури за прилагане на финансови инструменти, новата регулаторна рамка поставя изискване управляващите органи да изпращат на Комисията специален доклад за операциите, в които се съдържат финансови инструменти, като приложение към годишния доклад за изпълнение. Докладите ще следва да съдържат данните от упражнения контрол върху използването на бюджетните ресурси от фондовете от ОСР и да позволява да се направят заключения за действителното изпълнение на инструментите, за които се оказва подкрепа, както и корекции, ако такива са необходими за гарантиране на тяхната ефективност. В този смисъл, изключително важно е да се обучат и да се изгради капацитет в административните звена за прилагане и отчитане на финансови инструменти.
- Правилата за настоящия период 2007-2013 г. в областта на СКФ предоставят известни варианти за възстановяване на разходите въз основа на опростени разходи и по този начин дават възможност за намаляване на тежестта във връзка с финансовото управление, контрола и одита както за бенефициентите, така и за националните и регионалните органи. Комисията предлага през периода 2014-2020 г. да се запазят настоящите разпоредби относно прилагането на методите за опростените разходи с цел да се намали административната тежест, като разширява възможностите в тази насока, както следва: опростените разходи могат да се прилагат по отношение на петте фонда от ОСР; някои от единните ставки, разходите за единица продукт и еднократните суми ще се определят на равнище ЕС; максималният размер на безвъзмездните средства, отпускани за еднократни суми, се увеличава на 100 000 евро, като за този вид проекти ще могат да се използват варианти за опростени разходи от съществуващите инструменти за финансиране на ЕС и тези на национално равнище; разрешава се използването на единни ставки за различни разходи; държавите членки ще могат да изберат варианта, който е най-подходящ за конкретната програма или конкретна част от програмата, от набор от различни методи, като вземат предвид разходите и ползите от всеки вариант. Препоръката тук е отново да се обучат и да се изгради капацитет в административните звена за прилагане на възможностите за опростяване.

16.7. Действия във връзка с децентрализиране на компетентностите за управление на програмите на по-подходящи нива:

- Граничните райони следва да продължат да управляват фондовете за малки проекти, чиито максимални стойности следва да се увеличат предвид възможностите за съвместна дейност с действия от типа „хора за хора“ по програми Interreg.
- Други общи проекти за определени сектори (туризъм, икономическо развитие и обучение) трябва да се изпълняват на регионално ниво. Те трябва да се въвеждат постепенно, въз основа на обща стратегия за регионално развитие.

Оценителен въпрос 17. Какви са основните уроци, които могат да се научат и как могат да бъдат включени тези уроци в бъдещото програмиране на програмите за ТГС от страните кандидатки и потенциални кандидатки за членство?

Какви препоръки и конкретни предложения за подобряване управлението на програмите могат да бъдат дадени?

17.1. Общи препоръки към страните кандидатки и потенциални кандидатки за членство по отношение подобряване на дизайна и управлението на програмите:

От резултатите на оценката на програмите ФАР ТГС може да се заключи, че на етап програмиране на ТГС очакваните резултати (outcomes) са били завишени по отношение на възможностите за въздействие на програмата. В този смисъл поставянето на реалистични цели и фокусирането на програмите върху малко на брой тематични области с адекватно алокиран финансов ресурс би допринесло за повишаване на въздействието на програмите ТГС.

Тъй като за следващия програмен период интегрираният подход е фокус на кохезионната политика, включително на предприсъединителната помощ в рамките транс-граничното сътрудничество по ИПП, препоръчително е приграничните територии да бъдат обхванати в нарочни интегрирани териториални интервенции. Интегрираният подход е особено подходящ и с цел по-добра координация на мерките, насочени към постигане на трансграничен ефект със секторните политики и с целите и приоритетите на стратегическите документи за териториално развитие (областни стратегии и общински планове).

Широко разпространен проблем сред страните кандидатки и потенциални кандидатки за членство е липсата на статистически данни за изготвяне на ситуационните анализи, сегрегирани на ниво община. Оценката на ФАР ТГС показва, за изготвяне на СПД на програмите за ТГС е ползвана предимно статистическа информация на национално ниво. Понякога такава е била налична и на регионално равнище, но никога не на ниво община. В този случай срещите със заинтересованите страни и организации, както и с местните общности са били от съществена полза, тъй като са предоставяли нужната за изработване на ситуационния и SWOT анализ информация за спецификата на ниво община или приграничен район.

Като особено съществен фактор за създаването на предпоставки за интегрирано и дългосрочно ориентирано регионално и местно развитие, включително развитие на трансграничното, транснационалното и междурегионалното сътрудничество е наличието на съвременна нормативна рамка в областта на териториалното устройство и регионалното развитие. Интервенциите по ИПП следва да се съобразяват не само с националните стратегически документи, но и с регионалните и местни стратегии и планове, предпоставка за което отново е наличието на подходяща нормативна рамка с областта на регионалното развитие, регламентираща изработването и хармонизацията на стратегическите и планови документи за териториалното устройство и регионалното развитие. Затова страните кандидатки и потенциални кандидатки за членство следва да фокусират усилията си за постигане на бърза и обхватна регулаторна реформа в тези две области.

Изводите от оценката са категорични, че регионалните и местни органи срещат сериозни трудности в изпълнението и управлението на дейностите за трансгранично и транснационално сътрудничество поради разликите в рамките на различаващите се национални законодателства и процедури. Въпреки че през следващия период програмите за трансгранично сътрудничество по ИПП ще бъдат още по-тясно обвързани и хармонизирани с регулаторната рамка на СКФ, препоръката е да се използват всякакви методи и средства за разрешаване на проблемите, породени от нормативни несъответствия.

С оглед структурата на заетостта и развитие на икономиката, бъдещите програми за ТГС могат да предвидят повече мерки в подкрепа на местния бизнес (МСП) и стимулиране на презграничните бизнес контакти. Тези програми следва да бъдат идентифицирани чрез правилно насочен социално-икономически и SWOT анализ на различно развитите територии и техния потенциал за развитие. Допълнително могат да се развият мерки за стимулиране на бизнеса и развитието му, които да станат част от стратегическите документи на областно и регионално ниво и съответно да бъдат съгласувани с програмните документи за следващите ТГС програми.

Изключително необходимо е по-тясно хармонизиране на нормативната рамка в сферата на публичното възлагане между националните и европейското законодателство с цел избягване на забави в изпълнението.

17.2. Препоръки към страните кандидатки и потенциални кандидатки за членство по отношение подобряване на консултативния процес, повишаване на местния капацитет за ефективно участие в дизайна и управлението на програмите и препоръки, адресиращи нуждата от децентрализиране на компетентностите за управление на програмите за ТГС:

Обосновка: Еволюцията в ефективността и капацитета за провеждане на консултативния процес може да бъде проследена във времето: макар всички СПД да са разработени от външни консултанти, при изготвяне на СПД със Сърбия и Черна гора и СПД с Македония консултативният процес със заинтересованите страни е приоритизиран и подробно описан. Сходното описание на консултативните процеси в някои програмни документи (СПД за Сърбия и Черна гора и този с Македония, също Турция и Румъния) обаче подсказва, че може да е налице използване на готови формати от консултантите, а не провеждане на същински консултативен процес, което обаче е трудно да бъде установено документално. Същевременно, резултатите от интервютата и анкетите водят до извод за двустранна липса на капацитет за провеждане на ефективни консултации. В този смисъл, необходимият капацитет от страна на заинтересованите страни също започва да се развива към средата на оценявания период, консултативния процес за местно развитие и определяне на нужди дори към края на периода.

Участието на местните власти в процесите на програмиране на ниво СПД се определя като недостатъчно. В още по-малка степен е имало консултации с бизнеса и гражданските организации. При дефиниране на проектните фишове за грантови схеми заинтересованите страни са участвали с идеи за проекти и чрез срещи по места. Участието на местните власти във фазата на програмиране на проектните фишове за грантовите схеми също не е достатъчно активно, особено що се отнася до граничните общини. Доминирал е подходът «отгоре-налоду» за определяне на местните приоритети и потребности, особено при проекти, които се разглеждат като нужни за изпълнение на национални политики (като тези в околната среда). Ефективното и пълноценно участие на местните администрации е възпрепятствано най-често от липса на необходимите познания по английски език и инициатива за участие в консултативния процес. Приносът на всички тези страни е по-скоро като консултирани страни, а не като преки участници в процесите на програмиране. Този факт отразява по-скоро капацитета за провеждане на консултативен процес, отколкото се дължи на нежелание от страна на администрацията да включат заинтересованите страни в процесите на взимане на решения.

Институционалните бенефициенти също са били консултирани при изготвянето на проектните фишове, но само в отделни случаи са вземали участие при разработването им. Има недостиг на умения и експертиза във връзка с някои групи проекти (инфраструктура, околна среда), което се отразява на качеството на проектните фишове. Координаторите по сектори са били информирани за програмата, нейните цели и приоритети, обаче пряко не са участвали в разработването на програмите. Същите са участвали в съгласувателните процедури и донякъде в подготовката на проектните фишове, което обаче се определя като недостатъчно.

Грантополучателите са получавали подкрепа и консултации от съвместните технически секретариати по места, като по повечето грантови схеми е била предвидена и техническа помощ, която да оказва съдействие на бенефициентите при управлението и изпълнението на проектите им.

Добре е периодът за изпълнение на различните видове схеми за БФП (грантове) да бъде съобразен с характера на изпълняваните дейности, например за проекти от типа „хора за хора“ е необходим по-кратък период за изпълнение в сравнение с малки проекти в сферата на околната среда, инфраструктурата и икономическото развитие.

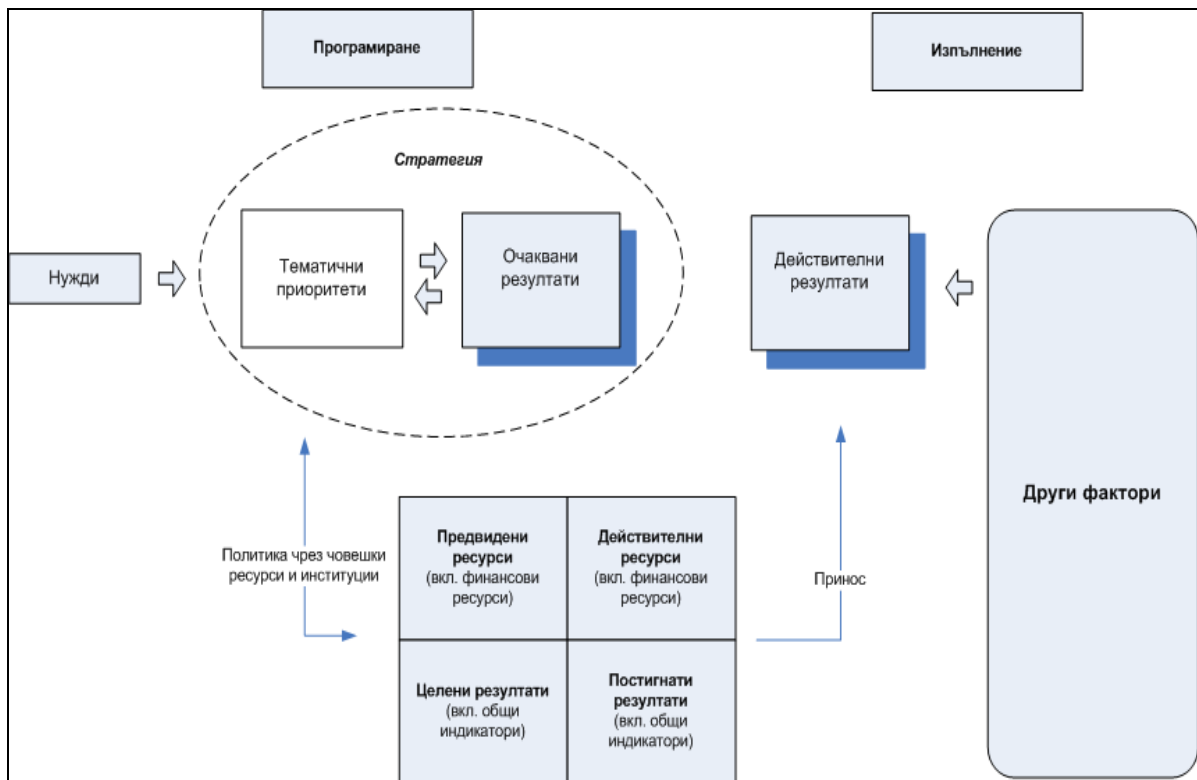
Необходимо е определяне на териториални критерии за отпускане на безвъзмездна помощ на конкретни гранични райони (вместо отпускане на помощ на по-високото ниво, включващо целия граничен район) с цел задоволяване на конкретни потребности, идентифицирани на по-ниско, регионално ниво.

Препоръчително е намаляване броя на индикаторите на ниво цел; подобряване съгласуваността между индикатори на ниво проекти и програмни индикатори; гарантиране качеството на събраната информация (включително оценка на нуждата от валидация); подобряване мониторинга и определянето на стойностите на индикаторите за продукт/резултат; внедряване на интернет базирана информационна система, която да генерира точна и актуална информация. По отношение на мониторинга – подобряване механизма на даване на обратна връзка от мониторинга на процедури (като препоръка от анкетираните бенефициенти на програма ФАР ТГС България - Турция).

Далеч повече внимание следва да се обърне на определянето на индикатори, свързани с постигането на цели и въздействие, които могат да се използват като инструменти за управление. В процедурите на съвместните и секторните подкомитети за наблюдение следва да се включи провеждането на периодична и официална оценка на степента на постигане на договорените индикатори.

Също така, отговорните лица за програмирането следва да гарантират определянето на целесъобразни индикатори преди одобряването на инфраструктурните инвестиции, които да бъдат измервани след приключване на помощта и привеждането в експлоатация на новоизградената инфраструктура. В противен случай единствена мярка за успеваемост ще остане изпълнението на самите дейности, което обаче не представлява подходящ индикатор за ефективно разходване на европейските или национални средства. Инструментът „степен на възвращаемост“ следва да се използва по-мощно и да бъде коректно определен преди одобряването на помощта.

Работните документи за следващия програмен период (2014 – 2020) предлагат следната рамка във връзка с оценката и измерването на продукти, резултати и въздействие



Фигура 49 Продукт, резултат и въздействие във връзка с процесите на програмиране, мониторинг и оценка (Източник: РД за оценка на Кохезионната политика)

Общата стратегическа рамка предлага използването на индикатори за резултат (един или много малко на брой), за да се проследи промяната, т.е. резултатът от постигане на специфичните цели.

Изисква се въвеждането на многогодишен план за своевременно събиране и агрегиране на данни, който включва:

- идентифициране на източници и механизми за осигуряване на статистическо валидиране;
- уредба относно публикуването и публичната достъпност.
- ефективна система от показатели за резултат, включително, избраните за всяка програма показатели за резултат, които предоставят информация за подобреното качество на живот на хората, което обосновава дейностите и политиката, финансирани от програмата;
 - определяне на количествени цели за тези показатели;
- спазване на следните изисквания за всеки показател: солидност и статистическо валидиране, яснота на тълкуването на нормите, реагиране на предприетите мерки на ниво политика, своевременно събиране и публична достъпност на данните;
- подходящи процедури, които гарантират, че всички операции, финансирани от програмата, възприемат ефективна система от показатели.

Избор на тематични цели:

За постигане на целите и задачите за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, заложи в стратегията „Европа 2020“, в рамките на цел „Европейско териториално сътрудничество“ ЕФРР следва да допринесе за тематичните цели за развитие на икономика, основана на знанието, научните изследвания и иновациите, за насърчаване на по-екологична, по-ефективно използваща ресурсите и по-конкурентна икономика, за постигане на висока степен на заетост,

осигуряваща социално и териториално сближаване, и за развитие на административен капацитет. Списъкът на инвестиционните приоритети по различните тематични цели обаче следва да бъде адаптиран към специфичните потребности на цел „Европейско териториално сътрудничество“, по-специално като в рамките на трансграничното сътрудничество бъде предоставена възможност за продължаване на правното и административно сътрудничество, сътрудничеството между гражданите и институциите и сътрудничеството в областта на заетостта, обучението и социалното приобщаване в трансграничен аспект, а в рамките на транснационалното сътрудничество бъде предоставена възможност за продължаване на морско трансгранично сътрудничество, което не е застъпено в програми за трансгранично сътрудничество, както и чрез разработване и изпълнение на макрорегионални стратегии и стратегии за морските басейни.

Примерни индикатори

Терминология във връзка с индикаторите

Базова стойност	Стойността на индикатора преди публичната интервенция
Общи индикатори	Списък от индикатори с дефиниции и единица мярка, за да бъдат използвани, като информацията за тях се агрегира на национални ниво и ниво на ЕС.
Въздействие	Промяната, която може обосновано да се отдаде на дадена интервенция.
Резултат	Специфичното измерване в подобрението на качеството на живот на хората, което мотивира публичната политика, т.е. това, което се очаква да бъде променено чрез интервенциите, които са програмирани и изпълнени от дадена политика. Примери за това са: подобрена мобилност, поради изградена транспортна инфраструктура, повишена компетентност постигната, поради допълнително обучение.
Индикатор за резултат	Индикатор, който описва специфичен аспект на даден резултат, характеристика, която може да бъде измерена. Примери за това са: времето за пътуване от едно до друго място със средна скорост, като един от аспектите на мобилността; резултати от теста по определена тема, като аспект на компетентности и др.
Индикатор за продукт (изпълнение)	Индикатор, който описва „физическия продукт“, за който са изразходени ресурсите чрез публични интервенции. Примери за това са: дължина, ширина и качество на построените пътища, брой часове в обучения, предоставени по проекти.

Примерни индикатори в различни тематични области са изброени в таблицата по-долу:

Сектор/ Област	мярка	название	описание
Пречистване на отпадъчните води	еквивалент жители	Допълнителен брой жители с достъп до подобро пречистване на отпадъчните води	Предстои да се разработи

Сектор/ Област	мярка	название	описание
Предотвратяване и управление на риска	брой лица	Брой жители, които ползват мерки за защита от наводнения	Предстои да се разработи
Рехабилитация на земята	хектари	Обща площ на рехабилитираната земя	Предстои да се разработи
Запечатване на почвата	хектари	Промени в запечатаните площи в резултат на градоустройство	Предстои да се разработи
Природа и биологично разнообразие	хектари	Площ на местообитанията с по-добър природозащитен статут	Предстои да се разработи
Туризм	посещения	Брой посещения в подкрепените атракции	Брой посещения в туристическите атракции, които са създадени или подобрени чрез проекти. Един посетител може да посещава атракцията повече от веднъж. Посещенията се броят за календарна година след приключване на проекта. Тук могат да се включат атракции, които са приспособени за посетители (природни паркове или сгради трансформирани в музеи) ако това е целта на помощта. Тук не се включват обекти за настаняване на гости (хотели, къщи за гости и т.н.) Разликата с индикатора, отчитащ културни атракции може да се направи по време на програмиране или да се базира на типа бенефициент (фирма или община, НПО и др.).
Превенция и управление на рисковете	брой лица	Население, което е облагодетелствано от мерки за превенция на наводнения	Брой хора, които са изложени на риск от наводнения и чиято уязвимост е намалена като пряк резултат от проектна подкрепа
	брой лица	Население, което е облагодетелствано от защита от горски	Брой хора, изложени на определени рискове, чиято уязвимост е намалена като пряк резултат от проектната

Сектор/ Област	мярка	название	описание
		пожари и други рискове	подкрепа
Културно наследство	посещения	Брой посещения в подкрепените атракции	<p>Брой посещения на обекта, който е считан за културно значим и е реновиран със средства по проект. Посещенията се отчитат за календарна година след приключване на проекта.</p> <p>Разликата между този индикатор и брой подкрепени туристически атракции трябва да се зададе при програмиране според стратегията за развитие. <i>Диференциацията може да бъде направена също според подкрепените бенефициенти.</i></p>
Териториално сътрудничество			
Пазар на труда и обучения	брой лица	Брой участници в трансгранични инициативи за мобилност	Предстои да се разработи
	брой лица	Брой участници в съвместни местни инициативи за заетост и съвместни обучения	Предстои да се разработи
	брой лица	Брой участници в проекти, които популяризират равнопоставеност между половете, равни възможности и социално включване през границата	Предстои да се разработи
Институционален и административен капацитет	брой	Брой проекти в подкрепа на нормативно и административно сътрудничество и сътрудничество между гражданите и институциите	Предстои да се разработи

Сектор/ Област	мярка	название	описание
	брой	Брой разработени концепции за между-регионално сътрудничество в подкрепа на Кохезионната политика	Предстои да се разработи
	брой	Брой разработени и приложени концепции за междурегионално сътрудничество в подкрепа на Кохезионната политика	Предстои да се разработи

Източник: Работен документ за оценка на Кохезионната политика 2014 – 2020 и предложение за Регламент за относно специални разпоредби за подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие по цел „Европейско териториално сътрудничество“

Препоръчително е междинно преразглеждане на логическите рамки на Трансграничните програми и реалистична оценка на възможностите за постигане на целевите стойности на индикаторите, за да се гарантира пълно съответствие с логиката на програмните интервенции.

Във връзка с горното предлагаме следните коригиращи действия с цел подобряване на консултативния процес и местния капацитет за ефективно участие в дизайна и управлението на програмите:

Преобладаващите административни системи в участващите страни са на две нива - централна и местна администрация, при ясно очертано преимущество на институциите на централно ниво и изключително малко място за тези на регионално (между местното и централно ниво). Това беше установено по време на оценката, като предизвикателство пред програмите за ТГС. Поради това, приоритетът за изграждане на капацитет за политики за местно развитие на административните структури, заедно с останалите приоритети, насочени към основните цели на устойчивото развитие, следва да е сред основните проблеми за разрешаване от програмите ТГС.

Препоръката е на фазата на програмиране да се създадат възможности за директно участие на местните и регионални власти и организации, както и провеждане на съпътстващи процеси на съгласуване и консултиране с всички повлияни от програмата сектори, които не участват пряко в програмирането. Консултативните процеси следва да съпътстват разработването на програмните документи, а не да са една формалност, основаваща се на вече формулирани програми и проектни фишове.

Препоръката към бъдещо прилагане на ИПП е страните кандидатки, които все още развиват базов капацитет, дори при използване на външни консултанти да не се поставят в позиция на странични наблюдатели на процесите на подготовка на програмните документи и съпътстващите консултации.

Добра практика е използването на трансграничен подход и съчетаването на методите “от горе на долу” и “от долу – на горе” в подготовката на СПД, както е в случая с програмите с

Македония и Румъния чрез създаването на Тематичните работни групи (Македония) и Съвместни технически консултативни групи (Румъния), които позволяват да се определят сферите на мерките в рамките на предвидените приоритети с по-широко участие на местните участници (регионалната и местна администрация; местни специалисти, местни НПО).

Друга препоръка е да се създадат възможности за активно участие на местните власти, в това число граничните общини, във фазата на програмиране на проектните фишове за грантовите схеми. Дори схеми като тези в сферата на околната среда, които се възприемат като отговор на национални политики и стратегии, изискват да се създаде нужното пространство за определяне на местните приоритети и потребности посредством широк консултативен процес с местни участници.

Същевременно, от особена важност е програмната организация и структури също да подкрепят трансграничното сътрудничество. Разделеното управление на програмите и многото различни институции, с които трябва да се съобразява всяко партньорство, спъват „съвместността“ и духа на сътрудничество. Необходимостта от изпълнението на един и същи проект при спазване на различни правила може да окаже негативно влияние върху сътрудничеството. Към настоящия момент всеки проект е обвързан с твърде много и различни институции.

Една от основните насоки за реформиране на Кохезионната политика през следващия планови период е укрепване на принципа на партньорство и привличането на регионалните и местни общности в проекти от етапа на планирането до етапа на тяхното осъществяване чрез мобилизиране на уменията и знанията на участниците и с цел процесът на програмиране да е по-ефективен и приобщаващ. Обща препоръка в тази връзка е систематичният подход към консултативния процес, с ясно дефиниране на роли и отговорности, изграждане на постоянни комуникационни и информационни канали и фокусирано изграждане на капацитет на регионално и местно ниво с цел създаване на обща подкрепяща консултативния процес среда.

Необходимо е неотклонно придържане към принципа на партньорство и привличане на регионалните и местни общности в проекти от етапа на планирането до етапа на тяхното осъществяване. Резултатите от настоящата оценка по недвусмислен начин показваха, че активният консултативен процес мобилизира уменията и знанията на участниците и спомага консултираните мерки и програми да бъдат по-съответстващи на нуждите и приобщаващи.

Опитът по ФАР ТГС сочи, че поради ниския етап на развитие на децентрализацията в страните кандидатки и потенциални кандидатки за членство, местните общности не са били организирани в неформални или формални структури и не са излъчили представители за участие в организирани дискусии във връзка с изготвяне на СПД. В този смисъл, интересите и очакванията на местните общности вероятно са били изразени директно посредством участието им в организирани консултации, но е трудно да се прецени доколко ефективен е бил консултативния процес поради липсата на данни за наличието и степента на капацитет от страна на взелите участие представители на местните общности. С оглед важноста, която придава на местните общности за развитие Кохезионната политика за периода 2014-2020, както и фокусът на интервенциите върху териториалния аспект на програмите, препоръчително е на база на вече изграденото в периода на действие на ФАР ТГС сътрудничество, местните власти, организациите, подкрепящи МСП и предприемачеството и НПО, които вече са изградили капацитет, да подпомогнат по-нататъшното развитие на неформалните структури и активистите сред местните общности с цел повишаване на капацитета им за участие в прилагане на предприемаческите инструменти за следващия програмен период.

Възможност за подобряване на процесите на програмиране и мониторинг на изпълнението на програмите за ТГС по ИПП е изграждането на съвместни структури за подготовката на програмите, които включват всички заинтересовани страни, координират и наблюдават изпълнението на програмите на ниво мярка и операция. Препоръката ни е за следващия програмен период е такива да бъдат създадени с цел съвместно планиране и управление на

инициативите за местно развитие и интегрираните териториални интервенции. Създаването на съвместни комисии за мониторинг и на съвместни системи за контрол и отчитане може да доведе до реализирането на икономии от националните органи. Съвместното планиране ще подпомогне прилагането на интегриран подход при изпълнението на политиката на сближаване.

Ограниченото участие на малките общини и част от целевите групи (НПО с малък финансов и технически капацитет) водят до стесняване на териториалния обхват на изпълнение на интервенциите през разглеждания период и занижава степента на въздействие и устойчивост на програмите, като цяло, върху крайните бенефициенти. Затова следва да се насърчат и подпомогнат, включително чрез изграждане на капацитет, общините в граничните райони да прилагат различни финансови инструменти в рамките на един проект: ОП Югоизточна Европа 2007-2013 г., хоризонталните програми на ЕС и други донори, национални и международни финансови институции, целеви фондове, подпомагащи устойчивото регионално и местно развитие, частно финансиране (ПЧП).

В резултат от анализа на програмите за ТГС се установи нуждата от децентрализиране на компетентностите за управление на програмите на по-подходящи нива:

- Граничните райони следва да продължат да управляват фондовете за малки проекти, чиито максимални стойности следва да се увеличат предвид възможностите за съвместна дейност с действия от типа „хора за хора“ по различните финансови инструменти.
- Други общи проекти за определени сектори (туризъм, икономическо развитие и обучение) трябва да се изпълняват на регионално ниво. Те трябва да се въвеждат постепенно, въз основа на обща стратегия за регионално развитие.

17.3. Препоръки към страните кандидатки и потенциални кандидатки за членство по отношение процесите на програмиране и дизайн на програмите

Обосновка: Подходът спрямо програмирането на ФАР ТГС е към целия район, като погранична територия, като не се отчитат вътрешнорегионалните различия и не са формулирани ясни териториални критерии. В нито един от СПД не е посочена мярка, насочена към конкретен район вътре в избираемия граничен регион. Не е извършена и сегментация на целевите групи по други критерии, независими от териториалните, поради което е било невъзможно да се дефинират специфичните им нужди. Като резултат, в нито една от програмите не са дефинирани различни нужди в рамките на региона, които да бъдат подкрепени от съответстващи им мерки, а са изведени само общи нужди за целия граничен регион. Ефектът от подобно едромасщабно планиране се проявява най-вече върху грантовите схеми. Поради спецификата си договорите в сферата на строителството, доставките и услугите, като цяло, покриват идентифицираните нужди и проблеми на регионите.

От една страна, установено е съответствие на дефинираните мерки в СПД с допустимите дейности в проектните фишове и Насоките за кандидатстване по грантовите схеми в съответствие с извършения SWOT анализ. От друга страна, тъй като не са установени териториални критерии за нито една от програмите - въз основа на сключените договори с бенефициентите, може да се направи извод само за капацитета на бенефициентите по области, но не и че има разпределени средства според идентифицираните нужди и проблеми.

Друга трудност са приложимите финансови инструменти по програма ФАР и програмите CARDS и INTERREG, както и предприсъединителния инструмент за Турция, които се различават по отношение на бюджет и срокове за договаряне, което прави координацията между партньорите по-трудна. Разликата в размера на безвъзмездната помощ по двете програми и различните срокове за договаряне в страните-партньори е причина партньорите да избират отделни проекти с трансграничен ефект, а не интегрирани такива.

Във връзка с горното предлагаме следните коригиращи действия с цел подобряване на процесите на програмиране и дизайн на програмите:

Оценката на нуждите за нуждите на планирането да бъде съчетана или да включва анализ на несъответствието и анализ на заинтересованите страни посредством които да се извърши сегментация на териториите и на целевите нужди с оглед обхващането на спецификите в рамките на всяка отделна програма. Това важи особено за програмите, обхващащи големи територии и различни (различаващи се помежду си) социални групи (в този смисъл са и препоръки при въпрос 16).

Оценката на въздействието от изпълнението на програмите ФАР ТГС изяви трудността да се оцени конкретният принос на проектите за постигане на целите на програмата. Една от причините за трудностите при измерване на приноса на проектите, са широко дефинираните цели на програмите и разнообразието на теми и проекти. За целите на бъдещото програмиране трябва да се подобри териториалният фокус на програмите, като се отчетат особеностите на всеки граничен район и се задълбочи анализът на ниво община. Мерките следва да адресират не само регионите и целевите групи, като цяло, но и отделни техни сегменти, когато спецификата им налага това.

По програмите за ТГС, съфинансирани по ИПП, е необходимо да се помисли за по-добър дизайн и различие в подхода към различните мерки, както следва:

- мерките, които допринасят за развитието на регионите на национално ниво (големи инфраструктурни проекти);
- мерките, укрепващи бизнес средата в пограничните райони (среден мащаб „твърди“ мерки);
- мерките, целящи насърчаване на регионалното развитие и подпомагане интегрирането им в Европейския съюз („меки“ мерки), вкл. мерки за подобряване на граничните пунктове.

Както се спомена, новата регулаторна рамка за периода 2014-2020 дава възможност за използване на общи процедури за подготовка, управление и изпълнение на проекти. Такъв многомерен и многосекторен подход се толерира особено, когато е насочен към подобряване на координацията на човешкия капитал и инвестициите в инфраструктурата. Насърчаването на подобен интегриран подход би улеснило изпълнението на многомерните и многосекторни интервенции и водените от местните общности инициативи.

През следващия програмен период финансовите инструменти на предприсъединителната помощ се очаква да бъдат променени в насока опростяване на правилата на финансиране, мониторинг и отчитане от страна на бенефициентите и максимално приближаване на правилата на ИПП до регулаторната рамка на СКФ²⁹. Приложим по границите с Македония, Сърбия и Турция ще е ИПП, а по границите с Гърция и Румъния, Регламентът по цел „Европейско териториално сътрудничество“. Приложим ще е и Регламентът относно европейските групи за териториално сътрудничество. Тази промяна следва да бъде използвана активно в насока съвместно двустранно планиране, а където е възможно и групово – например относно планиране на дейности по Дунавската стратегия.

Добра практика, установена по отношение на ФАР ТГС програмите, е извършването на SWOT анализа на програмите с широкото участие на заинтересованите страни и местните общности. Тази практика следва да бъде задълбочена във връзка с изготвяне на програмните документи по ИПП посредством още по-ефективно организиране на консултациите на местно ниво.

²⁹ Предложението за Регламент за Инструментът за пред-присъединителна помощ ИПА (Proposal for a Regulation on the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) COM(2011) 838), както и предложението за Регламент, установяващ общи правила и процедури за прилагане на инструментите на общността за външна помощ (Proposal for a Regulation establishing common rules and procedures for the implementation of the Union's instruments for external action (Common Impl. Reg.) COM(2011) 842) подчертават важноста на опростяването на регулаторната рамка и хармонизация на правилата на ИПА с правната рамка на ЕФРР.

Препоръчително е изготвянето на предварителна (ex-ante) оценка, за да валидира изводите на SWOT анализа и релеванността на дефинираните приоритети и мерки, както и качеството на формулираните индикатори и реалистичността на целевите им стойности.

Препоръчително е в средата на програмния период да се извършва актуализация на оценката на нуждите и актуален ситуационен анализ с цел проследяване и адаптиране на програмите ТГС към динамиката на променените в социално-икономически условия.

По граници, по които няма история на сътрудничество преди програма ФАР ТГС, съвместното проектиране на проекти и изграждането на съвместни структури е значително по-трудно. В такива случаи инициативите на общините или областната администрация за подготовка на бъдещи партньорства са особено ползотворни, като е добре контактите да започнат предварително още преди старта на програмата.

Слабост на програмирането, което е отразено и в СПД е, че сътрудничеството не се отразява в изграждане на съвместни структури за подготовката на програмите, които включват всички заинтересовани страни, координират и наблюдават изпълнението на програмите на ниво мярка и операция, тоест, не са създадени съвместни механизми за управление на мерките и операциите (където е необходимо). Препоръката ни е за следващия програмен период такива да бъдат създадени с цел съвместно планиране и управление на инициативите за местно развитие и интегрираните териториални интервенции.

17.4. Препоръки във връзка с подобряване на системите за управление, наблюдение и контрол

Като цяло, структурите за управление на програмите за ФАР ТГС са установени и функциониращи, макар да има и разлики между програмите, особено във връзка с функционирането на различните части на структурите. За всички програми най-слабата част от структурата са Съвместните комитети за наблюдение (СКН). Липсата на функции или ограничените функции в комбинация с номинирането на високопоставени служители на администрацията, което води до слабо експертно участие по време на срещите и ограничен интерес към писмените процедури. За да работят в действителност СКН, трябва да се осигури експертно участие на ангажирани представители. Препоръките в тази насока са: да се прегледа и оцени съставът на СКН от гледна точка на представителност (местно и регионално ниво), за да се реструктурира състава и да се включат ангажирани участници; да се гарантира, че членовете разбират ролята и изпълняват функциите си; да се обезпечат и насърчат контактите между членовете от двете страни на границата чрез увеличаване на броя на срещите, за да се установят и развият по-добри контакти.

Препоръките към СКН са:

◆ Делегиране на по-голям брой задачи, отговорности и независимост на ръководствата на СКН за планиране и организиране дейността на СКН / регионалните органи.

Твърде дългите срокове от планирането до реалното стартиране на планираните дейности е причина, която води до нерационално планиране на финансовия ресурс. Във всички случаи, когато бюджетът е недостатъчен, се налага да се увеличава първоначално предвиденото национално съфинансиране, за да могат да бъдат сключени и изпълнени договорите (това се отнася особено до изпълнение на строителни работи в рамките на проектите). Следва да се отбележи, че размерите на подобно надхвърляне на планираното финансиране съвсем не са малки: в голяма част от тези случаи националното съфинансиране е равно на безвъзмездната помощ по програма ФАР, като има и случаи, в които националното съфинансиране надвишава почти два пъти отпуснатата безвъзмездна помощ по програма ФАР. Препоръките за следващия период в тази връзка са при изпълнение на проекти при програмите по ИПП да се спазват стриктно правилата за финансова обосновка на всички непредвидени (непланирани) дейности (доказване на липса на финансови импликации), които не са изрично обхванати от

техническото задание.

Съпоставянето на програмираните финансови средства и постигането на заложените резултати показва несъответствия, проявяващи се по отношение на някои видове проекти (строителство и донякъде доставки), където е налице недобро финансово планиране на индикативните финансови средства за постигане на желаните резултати. При ФАР ТГС планиращите органи са се съобразявали с финансовото предложение, направено от Европейската комисия, като в рамките на това предложение се разпределя предоставената помощ по отделните приоритети. Ако предоставеният рамков финансов ресурс е бил недостатъчен да посрещне всички нужди в техния реален обем, следвало е да се извърши приоритизиране, като се избере подход – или да се адресират всички спешни нужди в определена степен или да се адресират най-спешните или приоритетни нужди в пълен обем. Тази липса на приоритизация е водила често до формулиране на финансови предложения, недостатъчни за постигане на заложените цели. Като се има предвид, че недостигът на ресурси ще продължи в периоди на криза, препоръката ни е да се подхожда внимателно към дефинирането на финансовите алокации/ разпределението им по приоритетни оси, като дизайнът на приоритетните оси да е в съответствие с наличния финансов ресурс. Следва да се дефинира на експертно ниво подход към селекцията и приоритизирането на нуждите, който след това да се комуникира и обсъди с всички заинтересовани страни на различни нива, включително регионално и местно, за да се създаде среда на разбиране и подкрепа. Така например, констатацията от оценката е, че към грантовете и меките мерки е имало силен интерес от страна на бенефициентите, и може би по-голяма необходимост от финансиране, която би довела до по-бързо и ефективно усвояване на предоставения финансов ресурс.

Препоръки във връзка с подобряване на системите за мониторинг

- ◆ постигане на съгласие относно разпределението на отговорностите – по отношение на мониторинга, като се избегне дублиране на функции и се цели оптимална децентрализация;
- ◆ постигане на съгласие относно начина на извършване на мониторинг в рамките на отделните програми (СКН/ регионален орган) като се цели оптимално постигане на съвместен мониторинг, при който всеки проект се наблюдава от общ екип от всяка страна на границата;
- ◆ подготовка на общ формат за отчетност и процедури за оценка на риска.

Освен това се налага и необходимостта от обмяна на опит и учене особено на регионално ниво, като СКН имат ключова роля за „предлагането на рамка/ място“ за тази дейност.

Препоръки относно подкрепата за процеса на договаряне и изпълнение:

- хармонизиране на подхода между ИА / възложителите с цел от двете страни на границата да се прилага един и същ набор от програмни правила и избягване на необходимостта от съобразяване на партньорите-получатели на безвъзмездната помощ с различни набори от правила;
- при вторично възлагане (под-възлагане) – постигане на съгласие относно преимуществото на PRAG или националните правила и избор на по-гъвкавия вариант;
- съвместното обучение за изпълнението – към момента значителна част от получателите на безвъзмездната помощ са обучени „по националния модел“ без участие на партньора от другата страна;
- в дългосрочен план вероятно ще се наложи изборът на общ възлагащ орган за всяка програма (който да отговаря за общото усвояване на финансовите средства без разбивка по държави) с цел създаване на истинска обща съвместна програма с единен характер. Това ще подпомогне и работата на СКН и регионалните органи, като единен орган на една и съща програма за ТГС.

Устойчивостта се оказва проблем за част от проектите, реализирани по програмите ФАР ТГС. Причината е липсата на опит и неразбиране на концепцията за „устойчивост“. В този смисъл се налага допълнително обучение на бенефициентите по отношение оценката и гарантирането, че съответни мерки за осигуряване на устойчивост са планирани от самото начало на проектите. Бенефициентите трябва да осигурят участието на съответните институции още на етапа на планиране подготовката на проекта, за да могат резултатите и дейностите по проектите да се прехвърлят към последните – по време на изпълнението или впоследствие. Препоръките в тази връзка са:

- ◆ Да бъде предоставено обучение и помощ на бенефициентите за планиране и подготовка на проекти (оценка на нужди, формулиране на дейности, формулиране на индикатори на ниво проект, оценка на изпълнението, осигуряване на устойчивост, управление и координация и отчитане на проекти);
- ◆ Във формулярите за кандидатстване следва да се отдели повече внимание на трансграничното сътрудничество, като кандидатите следва да бъдат подтикнати да преценят както начина на сътрудничество, така и възможността за въздействие на проекта върху трансграничния район;
- ◆ Следва да се отдели повече внимание на подготовката на логически рамки и индикатори в бъдещите обяви за набиране на проектни предложения с цел подобряване качеството на предложенията, съответно на продуктите и резултатите (а следователно и на въздействието на програмата);
- ◆ Укрепване на разбирането и капацитета за гарантиране на устойчивост на бъдещите кандидати с проекти посредством по-целенасочено обучение и по-прецизно обяснение на програмните насоки и ръководства (особено важно за проекти за сфери туризъм, икономическо развитие и околна среда).

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение № 1 Оценителна матрица

Приложение № 2 Характеристики на териториите, обект на програмите

Приложение № 3 Списък с проведени интервюта

Приложение № 4 Финансово изпълнение по програма ФАР по години

Приложение № 5 Списък с проектите за проучване на случаи (case studies)

Приложение № 6 Анкета с бенефициенти по грантови схеми

Приложение № 7 Анкета с институционални бенефициенти

Приложение № 8 Доклади от проведени фокус групи

Приложение № 9 Видове проекти