

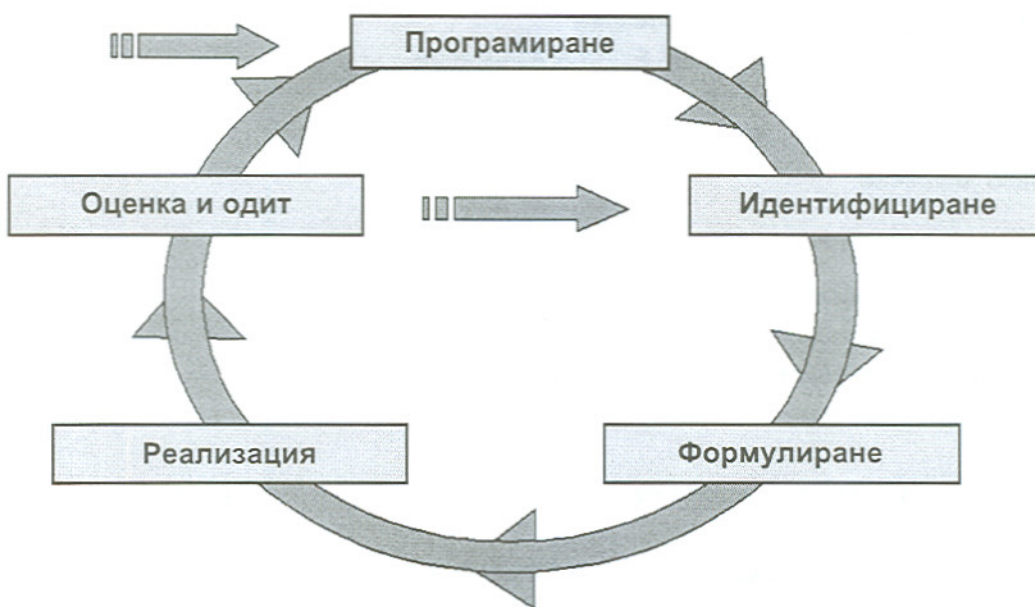


Европейска  
комисия

## Методи за предоставяне на помощ

# Наръчник Управление на цикъла на проекта

Подкрепа за ефективното прилагане на външна помощ от ЕК



София 2005

Originally published by the European Commission – EuropeAID in English under the title:  
Volume 1: Project Cycle Management Guidelines  
Supporting effective implementation of EC External Assistance

© 2004, European Commission – EuropeAID  
All rights reserved.

For this Bulgarian edition  
© 2005, Foundation for Local Government Reform  
Translated by: Nikolay Dolchinkov  
Editors of Bulgarian text: Bogdana Shopova, Christina Kovacheva  
Layout: Rossitsa Raycheva

Published by arrangement with the European Commission – EuropeAID.

The quality of the Bulgarian translation and its coherence with the original text is the responsibility of the Foundation for Local Government Reform.

Наръчник

**Управление на цикъла на проекта**

Подкрепа за ефективното прилагане на външна помощ от ЕК

В оригинал книгата е публикувана от Европейската комисия – EuropeAID под следното заглавие:  
Volume 1: Project Cycle Management Guidelines  
Supporting effective implementation of EC External Assistance

© 2004, Европейска комисия – EuropeAID  
Всички права запазени.

За българското издание  
© 2005, Фондация за реформа в местното самоуправление  
Превод: Николай Долчинков  
Редакция на българския текст: Богдана Шопова, Христина Ковачева  
Предпечат: Росица Райчева

Книгата е публикувана със съгласието на Европейската комисия – EuropeAID.

Качеството на превода на български език и съответствието му с оригиналния текст е отговорност на Фондацията за реформа в местното самоуправление.

Всички права запазени. Не е разрешено публикуването на части от книгата под каквато и да е форма – електронна, механична, фотокопирна или по друг начин – без писменото разрешение на издателя.

ISBN 954-755-021-7

# СЪДЪРЖАНИЕ

БЛАГОДАРНОСТИ .....	6
ОБРЪЩЕНИЕ .....	7
СЪКРАЩЕНИЯ .....	8
<b>1. ВЪВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>11</b>
1.1. ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ НА НАРЪЧНИКА .....	11
1.2. ПОТРЕБИТЕЛИ И ПРИЛОЖЕНИЕ .....	13
1.3. ПРЕГЛЕД НА СЪДЪРЖАНИЕТО .....	14
<b>2. ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО В РАЗВИТИЕТО .....</b>	<b>15</b>
2.1. СТРАТЕГИИ ЗА ПАРТНЬОРСТВО С РАЗВИВАЩИ СЕ СТРАНИ .....	15
2.2. НОВИ НАСОКИ В ПОЛИТИКАТА ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО В РАЗВИТИЕТО .....	15
2.3. ОБЩОВАЛИДНИ ПРОБЛЕМИ.....	16
2.4. СОБСТВЕНОСТ И УЧАСТИЕ .....	18
<b>3. ПРОЕКТНИЯТ ПОДХОД .....</b>	<b>19</b>
3.1. КАКВО ПРЕДСТАВЛЯВА ПРОЕКТЪТ? .....	19
3.2. СЛАБОСТИ НА ПРОЕКТНИЯ ПОДХОД .....	21
3.3. СЕКТОРЕН ПОДХОД И БЮДЖЕТНА ПОМОЩ .....	22
3.4. ПОСЛЕДСТВИЯ ЗА ПОДКРЕПАТА, ОТПУСКАНА ОТ ЕК ЗА ПРОЕКТИ .....	25
3.4.1. Кога е подходящ даден проект? .....	25
3.4.2. Подобряване качеството на проектите .....	25
<b>4. ОПЕРАТИВНИ НАСОКИ ПО УПРАВЛЕНИЕ НА ЦИКЪЛА НА ПРОЕКТА .....</b>	<b>27</b>
4.1. ОБЩ ПРЕГЛЕД .....	27
4.1.1. Оперативният цикъл .....	27
4.1.2. УЦП и управление на покани за внасяне на предложения .....	28
4.1.3. Принципи на УЦП и подход на логическата рамка .....	28
4.1.4. Основни документи и задължения .....	29
4.1.5. Вземане на решения, варианти и основни задължения .....	30
4.1.6. Система за подкрепа и оценка на качеството .....	32
4.1.7. Решението за финансиране .....	35
4.2. ПРОГРАМИРАНЕ .....	37
4.2.1. Въведение .....	37
4.2.2. Процесът на програмиране .....	37
4.3. ИДЕНТИФИЦИРАНЕ .....	39
4.3.1. Цел .....	39
4.3.2. Основни задачи и задължения .....	39
4.3.3. Основни оценки и инструменти .....	40
4.3.4. Критерии и стандарти за оценка .....	41
4.3.5. Основни документи .....	43
4.3.6. Определяне на следващите стъпки .....	44
4.4. ФОРМУЛИРАНЕ .....	45
4.4.1. Цел .....	45
4.4.2. Основни задачи и задължения .....	45
4.4.3. Основни оценки и инструменти .....	46
4.4.4. Критерии и стандарти за оценка .....	47
4.4.5. Основни документи .....	49
4.4.6. Определяне на следващите стъпки .....	50
4.5. РЕАЛИЗАЦИЯ, ВКЛЮЧИТЕЛНО НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА .....	50
4.5.1. Цел .....	50
4.5.2. Основни периоди .....	51



4.5.3. Определения за наблюдение, редовен преглед, оценка и одит .....	51
4.5.4. Основни задачи и задължения .....	52
4.5.5. Основни оценки, инструменти и документи .....	55
4.5.6. Събиране и използване на информация - общ преглед .....	55
4.5.7. Критерии и стандарти за оценка .....	57
4.5.8. Определяне на следващите стъпки .....	58
<b>4.6. ОЦЕНКА</b> .....	58
4.6.1. Цел и принципи .....	58
4.6.2. Основни задачи и задължения .....	59
4.6.3. Инструменти и основни документи .....	60
4.6.4. Информационни изисквания и критерии за оценка .....	61
4.6.5. Варианти за решение .....	63
<b>4.7. ОДИТ</b> .....	63
4.7.1. Цел и принципи .....	63
4.7.2. Основни задачи и задължения .....	64
4.7.3. Инструменти и основни документи .....	65
4.7.4. Информационни изисквания и критерии за одит .....	66
4.7.5. Варианти за решение .....	67
<b>5. ПОДХОДЪТ НА ЛОГИЧЕСКАТА РАМКА</b> .....	71
5.1. ОБЩ ПРЕГЛЕД НА ПОДХОДА НА ЛОГИЧЕСКАТА РАМКА .....	71
5.1.1. Обща информация .....	71
5.1.2. Какво представлява Подходът на логическата рамка? .....	71
5.1.3. Връзка с цикъла на проекта и основни УЦП документи .....	72
5.1.4. Практически въпроси, свързани с прилагането на подхода .....	73
5.1.5. Два основни етапа .....	75
5.2. ЕТАП НА АНАЛИЗИРАНЕ .....	76
5.2.1. Подготвителен анализ .....	76
5.2.2. Анализ на заинтересованите страни .....	76
5.2.3. Анализ на проблемите .....	82
5.2.4. Анализ на целите .....	84
5.2.5. Анализ на стратегиите .....	86
5.3. ЕТАП НА ПЛАНИРАНЕ .....	88
5.3.1. Формат на матрицата, терминология и процес на подготовка .....	88
5.3.2. Първа колона: логика на интервенцията .....	90
5.3.3. Четвърта колона: предположения .....	94
5.3.4. Втора и трета колони: показатели и източници за проверка .....	97
5.3.5. Попълване на матрицата на логическата рамка .....	99
5.4. ГРАФИЦИ НА ДЕЙНОСТИ, РЕСУРСИ И РАЗХОДИ .....	101
5.4.1. Общ преглед .....	101
5.4.2. Основни стъпки при съставяне на график на дейности .....	102
5.4.3. Съставяне на графици на ресурси и разходи .....	104
5.5. ИЗПОЛЗВАНЕ НА ПЛР ПО ВРЕМЕ НА ЦИКЪЛА НА ПРОЕКТА .....	105
5.6. БЕЛЕЖКИ ВЪРХУ ВЗАИМОСВЪРЗАНИТЕ ЛОГИЧЕСКИ РАМКИ .....	107
<b>6. ОЦЕНКА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИЯ КАПАЦИТЕТ</b> .....	108
6.1. ЗАЩО? .....	108
6.2. КОГА? .....	108
6.3. КАКВО И КАК? .....	108
<b>7. НАБЛЮДЕНИЕ, ПРЕГЛЕД И ОТЧЕТНОСТ</b> .....	112
7.1. ВЪВЕДЕНИЕ .....	112
7.1.1. Цел .....	112
7.1.2. Определения .....	112
7.1.3. Принципи на добри практики .....	113
7.1.4. Основни стъпки при разработването на система за наблюдение на базата на проекти .....	114
7.2. ИНСТРУМЕНТИ .....	114
7.2.1. Подход на логическата рамка .....	114
7.2.2. Управление на риска .....	115



7.2.3. Анализ на основни данни с цел генериране на информация за постиженията .....	117
7.2.4. Основни стъпки при планиране на кратко посещение за наблюдение.....	119
7.2.5. Използване на примерни въпросници за полуструктурирани интервюта .....	120
7.2.6. Преглед на административна и управленска документация .....	121
7.2.7. Основни стъпки при управление на срещи за редовен преглед .....	122
7.2.8. Отчети за напредък и актуализирани планове .....	124
7.2.9. Прозорец “Отчет за изпълнението” в CRIS .....	128
<b>8. УЧАСТИЕ И ФАСИЛИТАЦИЯ .....</b>	<b>130</b>
8.1. СТИМУЛИРАНЕ НА УЧАСТИЕТО И ЧУВСТВОТО ЗА СОБСТВЕНОСТ .....	130
8.1.1. Цели на подходите за участие .....	130
8.1.2. Принципи .....	130
8.1.3. Подход .....	131
8.1.4. Интензивност на участието .....	131
8.1.5. Стимулиране на чувството за собственост .....	132
8.2. УМЕНИЯ ЗА ФАСИЛИТИРАНЕ .....	133
8.2.1. Как се учим и какво запомняме .....	133
8.2.2. Обучение на възрастни .....	133
8.2.3. Качества на добрия обучител/фасилитатор .....	134
8.2.4. Подготовка на семинари .....	134
<b>9. РАЗРАБОТВАНЕ НА ТЕХНИЧЕСКО ЗАДАНИЕ .....</b>	<b>138</b>
9.1. ЦЕЛ .....	138
9.2. ИЗПОЛЗВАНЕ НА ТЗ В ЦИКЪЛА НА ПРОЕКТА .....	138
9.3. ФОРМАТ И СЪДЪРЖАНИЕ НА ТЗ .....	138
9.3.1. Общ информация за задачата .....	138
9.3.2. Цели на проучването .....	139
9.3.3. Въпроси, които могат да бъдат включени в ТЗ за проучване/мисия ....	140
9.3.4. Методология .....	145
9.3.5. Необходим опит .....	145
9.3.6. Изисквания за отчетност .....	146
9.3.7. Работен план и времеви график .....	146
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ .....</b>	<b>147</b>
A1 – Речник на основните термини .....	148
A2 – Справочна литература в Интернет .....	159

## Благодарности

Настоящият наръчник е разработен за Европейската комисия от служителите на служба "Методи за предоставяне на помощ", с подкрепата и приноса на значителен брой служители на Европейската служба за сътрудничество (EuropeAID). Невъзможно е да изброим поименно всички, които допринесоха за разработването на наръчника, но искаме да им благодарим за отделеното време и споделените идеи.

Работата по изготвянето на наръчника се извършваше под ръководството на Звено ОЗ на EuropeAID, което отговаря за иновациите, Групата за тематични проучвания, Групата за подкрепа на качеството и Финансовите комисии. Всички мнения и коментари по настоящия наръчник следва да се адресират до Вирджиния Манцети, с която можете да се свържете по електронна поща на адрес [Virginia.Manzitti@cec.eu.int](mailto:Virginia.Manzitti@cec.eu.int).

Предишните наръчници по УЦП от 2001 и 2002 година бяха важни ресурсни документи. Настоящият текст посочва (под формата на бележки под линия) кои материали са извлечени от други информационни документи.

Електронни варианти на настоящия наръчник (и други свързани с него справочни материали) могат да се намерят в Интернет на адрес:

[http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/index_en.htm)

ДжХ



Фондацията за реформа в местното самоуправление има удоволствието да ви представи Наръчник "Управление на цикъла на проекта" – най-новото издание на Европейската комисия, подготвено от Службата за сътрудничество EuropeAID през март 2004 година.

Това издание е още една стъпка в целенасочените усилия на ФРМС да оказва постоянна подкрепа на представителите на местните и регионалните администрации, централната власт, неправителствените и бизнес организации и обучаващите институции в разработването и управлението на качествени проекти и програми, финансирани от фондовете на Европейския съюз и други донори в България. В тяхна помощ от 2000 година насам ФРМС осъществява по различни програми поредица от обучения за подготовка на успешни проекти, подкрепени от изданието на варианта на Наръчника от 2001 година и други учебни материали, и развива мрежи от специалисти в тази област.

Настоящият Наръчник "Управление на цикъла на проекта", опирайки се на опита, обобщен в предишните му варианти, предлага много подробни и ясни насоки за изискванията на Европейската комисия за качество, методите на оценка и цялостното управление на проекти и програми.

Част I разглежда политиката на ЕК за сътрудничество в развитието, същността на проектния подход и етапите на цикъла на проекта.

Част II представя подхода на логическата рамка и ефективното му използване за наблюдение, оценка и управление на проекти и програми. Особено внимание е отделено на принципите на участие и фасилитиране на процесите. Насоките са подкрепени от много примери, модели на основни документи и описание на полезни инструменти за управление на цикъла на проекта.

Преводът и публикуването на Наръчника се осъществяват с разрешението на Европейската комисия. Благодарни сме на служителите на EuropeAID за готовността да предоставят новия материал на българската аудитория и сме щастливи, че успяхме да подготвим един от първите му преводи на чужд език.

Вярваме, че това издание ще бъде ценно помагало и ще донесе успех в ежедневната работа и обучението на всички екипи, които подготвят програми и проекти за развитие в България.

Гинка Капитанова,  
изпълнителен директор,  
Фондация за реформа  
в местното самоуправление

## СЪКРАЩЕНИЯ

AIDCO АПА	Служба за сътрудничество EuropeAID EuropeAid Co-operation Office
ALA	Страните от Азия и Латинска Америка Asia and Latin America (ALA) countries
МО АТМ	Мениджър одит Audit Task Manager
ГРП АВП	Годишен работен план Annual Work Plan
БП ВА	Бюджетна помощ Budgetary Aid
ПВП CFPs	Покана за внасяне на предложения Call for Proposals
CRIS	Обща информационна система на "Външни връзки" Common Relex Information System
НС CSP	Национална стратегия Country Strategy Paper
DAC	Комисия за подпомагане на развитието Development Assistance Committee
ГУ DG	Главно управление Directorate-General
ГУ PA3 DG DEV	Главно управление "Развитие" Development Directorate-General
ГУ BBP DG RELEX	Главно управление "Външни връзки" External Relations Directorate-General
ЕК ЕС	Европейска комисия European Commission
ХСЕК ECHO	Хуманитарна служба към Европейската комисия European Commission Humanitarian Office
ЕФР EDF	Европейски фонд за развитие European Development Fund
ЕС EU	Европейски съюз European Union
EuropeAid	Служба за сътрудничество EuropeAID EuropeAid Co-operation Office
СФ и ПФ FA and FP	Споразумение за финансиране и Предложение за финансиране Financing Agreement and Financing Proposal
GTZ	Германска агенция за техническо сътрудничество



НкЗ HoU	Началник звено Head of Unit
HQ	Централа на ЕК в Брюксел EC Headquarters in Brussels
МВФ IMF	Международен валутен фонд International Monetary Fund
ЛР LF	Логическа рамка Logical Framework
ПЛР и МЛР LFA and LFM	Подход на логическата рамка и Матрица на логическата рамка Logical Framework Approach and Logical Framework Matrix
Н&О M&E	Наблюдение и оценка Monitoring and Evaluation
ЦРХ MDG	Цели на развитието през хилядолетието Millennium Development Goals
MEDA	Средиземноморските държави (страни по процеса от Барселона) Mediterranean countries (signatories to the Barcelona process)
НИП NIP	Национална индикативна програма National Indicative Programme
ОИСР OECD	Организация за икономическо сътрудничество и развитие Organisation for Economic Co-operation and Development
ПЗУ OFS	Поръчка за услуга Order For Service
ОПП OVI	Обективно проверяем показател Objectively Verifiable Indicator
ЦРП OWP	Цялостен работен план Overall Work Plan
УЦП PCM	Управление на цикъла на проекта Project Cycle Management
ЛИП PIS	Лист за идентификация на проект Project Identification Sheet
ПП PG	Партниращо правителство Partner Government
СНБ PRSP	Стратегия за намаляване на бедността Poverty Reduction Strategy Paper
ГПК QSG	Група за подкрепа на качеството Quality Support Group
ВВР RELEX	Външни връзки External Relations
СП SA	Секторен подход Sector Approach

ИП SOV	Източник за проверка Source of Verification
ППСП SPSP	Програма в подкрепа на секторна политика Sector Policy Support Programme
ССВЗ SWOT	Силни страни, слабости, възможности и заплахи Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
ТЗ TOR	Техническо задание Terms of Reference
ПРООН UNDP	Програма на ООН за развитие United Nations Development Programme
ГЕФ GEF	Глобален екологичен фонд Global Environmental Facility



# 1. ВЪВЕДЕНИЕ

През 1992 година Европейската комисия прие “Управление на цикъла на проекта” (УЦП) за основен комплект от инструменти за разработване и управление на проекти (на базата на Подхода на логическата рамка). Първият наръчник по УЦП беше публикуван през 1993 година. Наръчникът бе допълнен през 2001 година, малко след публикуването на осъвременената Политика на ЕК за развитие (април 2000 г.).

През 2003 година бе взето решение наръчникът по УЦП да бъде допълнен отново, поради следните причини:

- опит, натрупан при прилагане на “новата” политика за развитие;
- въпроси, произтичащи от продължаващия международен дебат върху ефективността на помощта;
- обратна връзка от участници в обученията по УЦП.

Най-важните подобрения включват:

1. Изясняване на основните последствия от политиката на ЕК за развитие по отношение на избора на начини за предоставяне на помощ (по-конкретно, проекти, програми в подкрепа на секторни политики и/или бюджетна помощ);
2. Подчертаване на важността на извършването на подходящо ниво на оценка на институционалния и организационния капацитет по време на идентифицирането и формулирането на проекти;
3. Премахване на “Финансиране” като самостоятелен етап от цикъла, предвид факта, че решението за финансиране се взема на различни нива според съответния правилник на ЕК, по който се финансират проектите (понякога в края на етап “Идентифициране”, а понякога след “Формулиране”);
4. Включване на допълнителна информация за оперативните задачи и задължения на всеки етап от цикъла;
5. Предоставяне на комплект характеристики, критерии и стандарти за качество (Качествена рамка), които следва да се прилагат системно по време на етапите Идентифициране, Формулиране и Реализация в цикъла на проекта;
6. Осъвременяване на насоките за Подхода на логическата рамка и предоставяне на препратки към допълнителни аналитични инструменти, които могат да подкрепят ефективното УЦП.

Въпреки всичко това, голяма част от основните материали/информация, представени в предишните издания на Наръчника по УЦП остават валидни и са включени в това най-ново издание.

## 1.1. Предназначение на наръчника

Наръчникът е разработен в подкрепа на постоянното подобряване на качеството при предоставянето на помощ за развитие от страна на ЕК. Качеството се определя основно по отношение на **съвместимостта, приложимостта и ефективността** на програмите и проектите, подкрепяни със средства на ЕК, включително и доброто им управление.

По-конкретно, наръчникът има за цел да подкрепя добрите управленски практики и ефективното вземане на решения по време на цикъла на управление на проекта – от програмирането, през идентифицирането, формулирането, прилагането и оценката. Наръчникът цели да стимулира последователност и яснота на подхода, като в същото време дава възможност за оперативна гъвкавост поради динамиката и разнообразието на всяка програма за външна помощ.

Наръчникът осигурява:

- Описание на стратегическата рамка, по която се предоставя помощ за развитие от ЕК, както и ролята на проекта по отношение на други начини за предоставяне на помощ;<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Вж. “Насоки за подкрепа за секторни програми от страна на ЕК” и “Наръчник по програмиране и предоставяне на бюджетна помощ за трети страни”.

□ Оперативна рамка, която позволява на служителите на организациите под шапката на ВВР (EuropeAID, Главно управление “Развитие” и Главно управление “Външни връзки”) и на други заинтересовани страни да вземат ефективни и своевременни решения, свързани с управлението на цикъла на проекта;

□ Описание на основните задачи, критерии за оценка на качеството, изисквания за документална информация и възможности за решения на всеки етап от цикъла на проекта;

□ Описание на основните инструменти в подкрепа на ефективно УЦП;

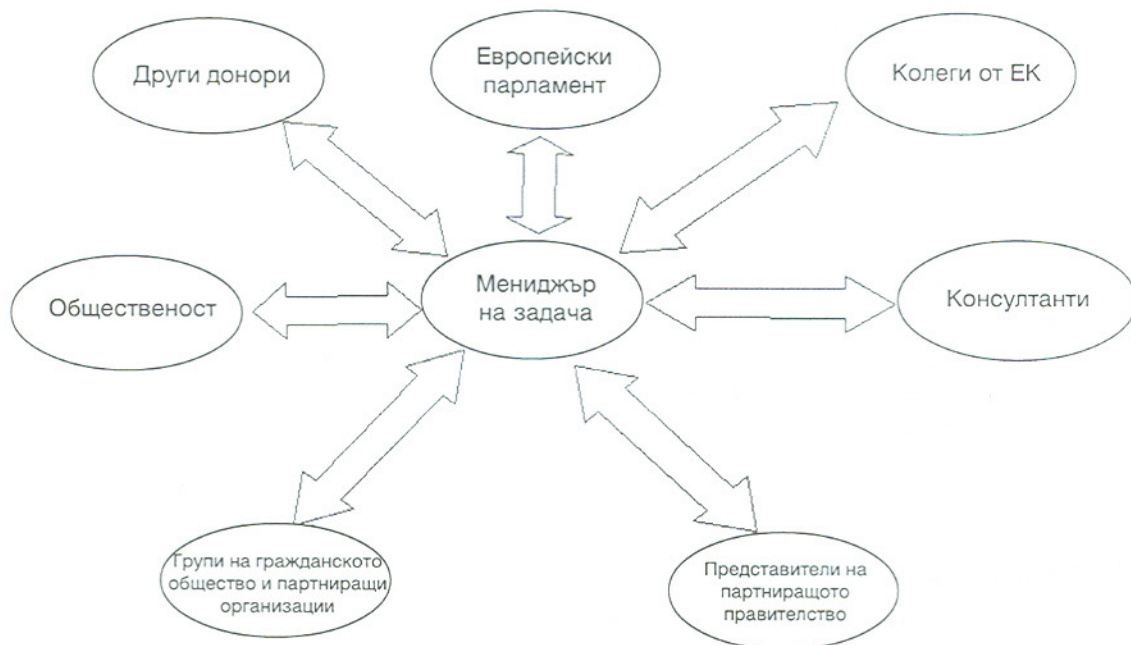
□ Ресурс за подкрепа на обучението по УЦП.

Наръчникът не описва подробни оперативни и финансови процедури; те се разглеждат отделно в други официални документи на ЕК, свързани с Финансовите правилници.

Наръчникът следва да се използва като важен справочен източник и ресурс, но не и като заместител на опита, професионалната преценка и инициативността. Управлението на цикъла на проекта е сложен и творчески процес – колкото наука, толкова и изкуство – и включва формулирането на решения, приемливи за основните заинтересовани страни. Следователно, работата в екип, уменията за преговори и уменията за общуване са основата на ефективното УЦП, заедно с правилната оценка на политическия контекст, в който се вземат тези решения.

Фигура 1

### Връзки на мениджъра на задача



УЦП осигурява цялостна рамка за анализ и вземане на решения, която все пак трябва да бъде допълнена от прилагането на други конкретни “технически” и “процесуални” инструменти. Следователно, настоящият наръчник трябва да се използва съвместно с други важни справочни документи на ЕК, третиращи конкретни сектори (напр., транспорт, здравеопазване, образование и др.), конкретни общовалидни проблеми (напр., управление с широко участие и човешки права, равенство между половете, околна среда) и конкретни инструменти за оценка (напр., икономически и финансов анализ).



## 1.2. Потребители и приложение

Въпреки че наръчникът е предназначен основно за мениджъри на задачи/проекти към ЕК (в съответните Делегации и в Брюксел) и техните официални партньори в трети страни, той може да се използва и в помощ на други заинтересовани страни, като например организации с идеална цел, неправителствени органи и консултанти, участващи в разработването и осъществяването на подпомагани от ЕК проекти и програми.

Наръчникът може да се използва по различни начини, в зависимост от опита и служебните задължения на читателя. Незапознатите с управлението на цикъла на проекта следва да се запознаят със съдържанието на Раздели 2 до 4 (Част 1) преди да преминат към Инструменти в Раздели 5 до 9 (Част 2).

По-добре запознатите с УЦП читатели, както и запознатите с Политиката на ЕК за развитие (включително използването на програми в подкрепа на секторна политика и бюджетна помощ) следва да се концентрират върху запознаването с Оперативните насоки за УЦП (Раздел 4) и Инструментите в Част 2 (Раздели 5 до 9).

За читател, запознат с общото съдържание на наръчника, основните точки за текущи справки се съдържат в Критериите за качество, осигурени за всеки етап от цикъла на проекта (Раздел 4), и Инструментите (Раздели 5 до 9).

### 1.3. Преглед на съдържанието

ЧАСТ 1	Кратко описание
<p><b>Раздел 2 – Политика на ЕК за развитие</b>  <i>Този раздел описва общия стратегически контекст, в който се осъществява управление на цикъла на проекта</i></p>	<p>Въз основа на целите за сътрудничество за развитие, установени с Чл. 177 на Договора за ЕС, както и на приоритетите, описани в Политика на ЕК за развитие от април 2000 година, този раздел описва: (i) стратегии за партньорство с развиващи се страни; (ii) причини, налагащи нови насоки в политиката за предоставяне на помощ и преминаването към по-широко използване на секторни програми и бюджетна помощ; (iii) основните общовалидни проблеми, свързани с развитието, които трябва да бъдат взети предвид по време на управлението на цикъла на проекта; (iv) значението, която се дава на чувството за собственост и партньорството, включително и на ролята на гражданското общество; и (v) необходимостта от хармонизация на стратегиите и процедурите на донорите.</p>
<p><b>Раздел 3 – Роля на проекта</b>  <i>Този раздел прави преглед на проектния подход в качеството му на механизъм за предоставяне на помощ от страна на ЕК</i></p>	<p>Този раздел на ръчника представя: (i) определение за "проект" (включително и различните видове проекти); (ii) някои потенциални слабости на проектния подход; (iii) основните принципи, залегнали в подхода на ЕК за подкрепа на секторни програми и използване на бюджетна помощ; и (iv) заключително обобщение на основните последици от продължителното използване на проекти като механизъм за предоставяне на помощ.</p>
<p><b>Раздел 4 – Оперативни насоки по УЦП</b>  <i>Този раздел осигурява общ преглед на управлението на цикъла на проекта и оперативно описание на всеки етап от цикъла на проекта</i></p>	<p>Описва се управлението на цикъла на проекта, включително: (i) цели, (ii) основни принципи, (iii) основни участници и задължения, (iv) възможни решения, (v) критерии за оценка на качеството и (vi) основни необходими документи. Подчертава се важността на ефективната работа в екип и ефективното общуване.          За всеки етап от цикъла на проекта се предоставя конкретна информация по отношение на: (i) цел на етапа, (ii) основни задачи и задължения; (iii) аналитични инструменти; (iv) критерии за оценка на качеството; (v) основни документи на ЕК и (vi) варианти за решения.</p>
<p><b>ЧАСТ 2</b>  <b>Раздели 5 до 9 – Инструменти</b>  <i>Тези раздели съдържат описание на основни инструменти, които могат да се използват в подкрепа на извършването на структуриран анализ и вземането на обосновани решения на различните етапи от управлението на цикъла на проекта</i></p>	<p>Тези раздели включват подробно описание на Подхода на логическата рамка и препратки към други допълнителни инструменти, между които: (i) оценка на институционалния/организационния капацитет; (ii) инструменти за наблюдение и отчетност; (iii) стимулиране на участието и използване на умения за фасилитиране на груповата работа/обучение; и (iv) разработване на технически задания за основни проучвания.</p>
<p><b>Приложения</b></p>	<p>Приложенията включват: (i) речник на основните термини и (ii) списък на полезни справочни документи и източници на информация.</p>



## 2. ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО В РАЗВИТИЕТО

### 2.1. Стратегии за партньорство с развиващи се страни

Член 177 от Договора за Европейския съюз (ЕС) определя три широки области за сътрудничество в развитието в Европейската общност (ЕО):

- Изграждане на устойчиво икономическо и социално развитие;
- Плавна и постепенна интеграция на развиващите се страни в световната икономика;
- Кампания за борба с бедността.

Освен в тези общи цели, заложи в Договора, конкретните цели за сътрудничество на ЕС/ЕО се определят и в закони и международни споразумения на базата на географски региони. Така например:

Връзките с държавите в Африка, Карибския басейн и Тихия океан (АСР) са установени с общата рамка за търговия и развитие, приета с конвенцията от Ломе;

По отношение на държавите от Азия и Латинска Америка (АЛА) усилията се концентрират върху укрепването на рамката за сътрудничество и ефективния принос за устойчиво развитие, безопасност, стабилност и демокрация;

По отношение на държавите в Средиземноморския басейн (МЕДА) усилията се концентрират върху установяването на зона на мир, стабилност и просперитет, както и върху предоставянето на подкрепа за икономически и политически реформи и преход;

За избрани държави-партньори в Източна Европа и Централна Азия програма ТАСИС предоставя подкрепа за дейности, свързани с институционални и правни реформи, частния сектор и икономическото развитие, опазването на околната среда, икономиката на селските райони и ядрената безопасност.

ЕО разполага с три основни средства за постигане на целите си по отношение на развитието – политически диалог, сътрудничество за развитие и търговия. Полагат се значителни усилия, за да се гарантира, че тези средства са **«последователни, взаимно допълващи се и координирани»**.

### 2.2. Нови насоки в политиката за сътрудничество в развитието

През месец ноември 2000 година Европейският парламент и Съветът на министрите одобриха комюнике на Комисията върху *“Политика на Европейската общност за сътрудничество в развитието”*. Това постави началото на нови стратегически насоки за програмирането и управлението на помощта за развитие, въз основа на наученото от оценката на програми и проекти, финансирани с донорски средства.

Основните принципи, залегнали в тази политика включват: (i) собственост на развиващите се страни върху процеса на развитие на тяхна територия; (ii) повишено внимание към социалното измерение на растежа, включително определяне на **намаляването на бедността за приоритет**, както и към нуждите на уязвими групи (деца, жени и хора с увреждания); и (iii) по-силно ориентиране към **“резултати”**.

Пред прилагането на тези принципи стоят следните предизвикателства:

- насочване на начините за интервенция към стимулиране на **“местно”** чувство за собственост и ефективност на предоставената помощ;
- по-ефективно ориентиране на програмите и проектите към намаляване на бедността.

За да се справи с тези предизвикателства, ЕК отделя особено голямо внимание на:

- подобряване** на механизмите за предоставяне на помощ;
- стимулиране използването на **програми в подкрепа на секторна политика и бюджетна помощ**;
- по-голяма **децентрализация** на отговорностите в полза на Делегациите на ЕК;
- стимулиране на **хармонизация** с държавите-членки и други донори.



Последствията от решението на ЕК да ускори прехода към предоставяне на по-голяма част от помощта си за развитие чрез програми в подкрепа на секторна политика (ППСП)<sup>1</sup> и използването на бюджетна помощ (БП), за сметка на индивидуални проекти, са описани по-подробно в Раздел 3.

### 2.3. Общовалидни проблеми

Независимо от секторния подход, начина на предоставяне на помощта (напр., бюджетна помощ или проекти) или географското местоположение на помощта, предоставяна от ЕК за развитие, съществуват някои общовалидни проблеми на развитието, които трябва да бъдат взети под внимание по подходящ начин по време на цикъла на управление на проекта.<sup>2</sup>

В таблицата по-долу са описани накратко основните общовалидни проблеми, свързани с развитието:

Общовалиден проблем	Описание
<p><b>Добро управление и граждански права</b></p>	<p>Доброто управление се определя както следва: <i>“Прозрачното и отчетно управление на човешки, природни, икономически и финансови ресурси за целите на равнопоставено и устойчиво развитие, в контекста на политическа и институционална среда, която подкрепя човешките права, демократичните принципи и върховенството на закона”.</i></p> <p>За да направи тази широка дефиниция по-конкретна, ЕК разработи шест основни елемента на доброто управление, които трябва да се прилагат при разработването и осъществяването на финансирани от ЕК програми и проекти в трети държави:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Подкрепа за демократизацията, включително подкрепа за изборния процес и наблюдението върху изборите (с отделяне на особено внимание на участието и отчетността)</li> <li><input type="checkbox"/> Насърчаване и защита на човешките права (установени с международни конвенции и договорености), уважение към нормите и липса на дискриминация</li> <li><input type="checkbox"/> Укрепване върховенството на закона и правораздаването (по отношение на правна рамка, механизми за правни спорове, достъп до правосъдие и др.)</li> <li><input type="checkbox"/> Повишаване ролята на неправителствените участници и изграждане на техния капацитет (като партньор в разработването и прилагането на обществени политики)</li> <li><input type="checkbox"/> Реформа на публичната администрация, управлението на обществените финанси и реформа на държавните служби;</li> <li><input type="checkbox"/> Децентрализация и местно самоуправление</li> </ul> <p>По-подробна информация може да бъде намерена в конкретните Насоки на ЕК за добро управление. Вземането предвид на общите въпроси на доброто управление предвид е заложено и в критериите за оценка на качеството, включени в настоящия наръчник по УЦП.</p>
<p><b>Равенство между половете</b></p>	<p>Четвъртата световна конференция на ООН за жените, която се проведе през 1995 година в Пекин установи равенството между половете като основен принцип на сътрудничеството за развитие. Под равенство на половете се разбират еднакви възможности, права, разпределение на ресурси и ползи, отговорности за мъжете и жените в частния и обществения живот и в стойността, която се придава на мъжките и женските характеристики. Стимулирането на равенство между половете не се занимава единствено с проблемите на жените; то включва по-широки</p>

<sup>1</sup> ППСП е инструмент на ЕК за планиране и управление на отпусканата от нея финансова помощ за осъществяването на секторна политика от страна на партниращо правителство.

<sup>2</sup> Тези общовалидни проблеми сами по себе си също могат да бъдат цели на развитието.

Общовалиден проблем	Описание
	<p>действия, които следва да се предприемат както от жените, така и от мъжете. Основно изискване във връзка с равенството между половете е жените да участват във вземането на решения и политическите процеси на равна нога с мъжете.</p> <p>Неравенството между половете е вкоренено дълбоко в политиките, институционалните и правните практики, домакинствата и социалните отношения. Следователно, равенството между половете е общовалиден проблем, който трябва да бъде включен във всички аспекти на формулирането на стратегии, планирането на програми и проекти, институционалните структури и процедурите за вземане на решения. Процесът на интегриране на равенството между половете във всички тези области се нарича официализиране на равенството.</p> <p>В Приложение 2 са включени препратки към различни насоки по отношение на равенството между половете и официализирането му.</p>
<p><i>Устойчива околна среда</i></p>	<p>Устойчиво развитие е това развитие, което задоволява нуждите на сегашните поколения без да намалява възможността на бъдещите поколения да задоволяват своите нужди. В този контекст, околната среда и природните ресурси представляват капитал и трябва да се поддържат, за да могат да подкрепят устойчивата икономическа дейност. Следователно, опазването на околната среда представлява основата на развитието.</p> <p>Устойчивостта на околната среда се отнася до необходимостта от защита на биологическите и физическите системи, които поддържат живота (напр., екосистеми, хидрологичния цикъл и климатичните системи). Устойчивостта на околната среда е общовалиден принцип, който трябва да бъде интегриран във всички области на вземане на решения.</p> <p>Това изисква от планиращите развитието да извършват оценка на въздействието върху околната среда на всички предлагани стратегии, програми и проекти, както и да предприемат действия за намаляването до минимум на отрицателните ефекти и използване на възможностите за подобряване на околната среда.</p> <p>В Приложение 2 са предоставени препратки към различни насоки във връзка с оценката на въздействието върху околната среда.</p>

В Приложение 2 са предоставени и някои конкретни справочни документи във връзка с решаване на проблемите на хората с увреждания.



## 2.4. Собственост и участие

Качеството на диалога с държавите-партньори (правителство и представители на гражданското общество) е ключът към установяването на ефективни политики за сътрудничество в развитието и тяхното успешно осъществяване. Партньорството, чувството за собственост върху процеса на развитие от страна на целевото население, както и укрепването на институционалния и административния капацитет с цел ефективно управление на промените, са принципи, които в голяма степен се споделят от всички донори.

В това отношение Политиката на ЕК за развитие дава приоритет на два въпроса, а именно:

**Роля на гражданското общество.** Тясното сътрудничество с, и стимулирането на, гражданското общество осигурява условия за по-голямо равенство и за участие на бедните в разпределението на ползите от икономическия растеж, както и спомага за укрепване на демократичните устои на обществото.

По тази причина Комисията ще продължи сътрудничеството си с широк кръг участници в гражданското общество, включително групи и агенции по човешките права, сдружения на жени, организации за защита на децата, природозащитни движения, организации на фермери, профсъюзи, потребителски асоциации и други организации в подкрепа на развитието (напр., НПО, преподавателски и изследователски структури).

**Хармонизация.** Налице е спешна нужда от подобряване и хармонизиране на донорските процедури, с цел намаляване на значителното административно бреме, което те могат да наложат на държавите-партньори. Настояването да се използват специфични процедури от индивидуалните донори води до повишени разходи по предоставяне на помощи и противоречи на принципа за насърчаване у партньорите на чувство за собственост върху идеите на проекта, документацията и процесите за вземане на решения.

В "Декларация за хармонизацията", приета в Рим през месец февруари 2003 година се казва:<sup>1</sup>

*"Ние, представителите на донорската общност, проявяваме загриженост относно нарастващите доказателства, че, с течение на времето, всеобхватността и широкият спектър на донорските изисквания във връзка с подготовката, осъществяването и наблюдението на помощта за развитие генерират непродуктивни разходи за предоставяне на помощта и намаляват ограниченния капацитет на държавите-партньори", а също така и "донорските практики не винаги съответстват на националните приоритети за развитие".*

По тази причина ЕК ще изиграе своята роля в хармонизацията на стратегии и практики. На международно ниво това ще изисква определени промени в: (i) начина, по който служителите на ЕК работят и общуват с партньори от трети страни и други донори, (ii) вида на информацията, която се изисква в подкрепа на вземането на ефективни решения, (iii) изискванията към документацията и отчетността и (iv) начините и условията за финансиране. Крайната цел е да се стимулира чувство за собственост у местните партньори и да се намали ненужното дублиране на административни и отчетни процедури.

Тези въпроси са взети предвид при описанието на оперативните задачи по УЦП в Раздел 4 на настоящия наръчник.

<sup>1</sup> Римската Декларация за хармонизацията беше подписана от министри, началници на агенции и други високопоставени служебни лица, представляващи 28 държави получателки на помощ и повече от 40 многостранни и двустранни институции, свързани с развитието. Повече информация можете да намерите на адрес: <http://www.oecd.org/dataoecd/0/48/20896122.pdf>.



### 3. ПРОЕКТНИЯТ ПОДХОД

#### 3.1. Какво представлява проектът?

**Определение:** Проект е поредица от дейности, насочени към постигането на ясно определени цели в рамките на определен период от време и в границите на определен бюджет.<sup>1</sup>

Характеристики на проекта:

- Ясно определени заинтересовани страни, включително основната целева група и крайните бенефициенти;
- Ясно определени проблеми и/или възможности, които проектът се стреми да разреши/оползотвори;
- Ясно определени процедури за координация, управление и финансиране;
- Система за наблюдение и оценка (в подкрепа на управление на изпълнението);
- Подходящо ниво на финансов и икономически анализ, който показва, че ползите от проекта ще бъдат по-големи от разходите.

Проектите, свързани с развитието са начин за ясно определяне и управление на инвестициите и процесите на промяна.

**Вигове проекти:** Проектите, свързани с развитието варират значително по отношение на своите цели, обхват и мащаб. По-малките проекти могат да включват по-скромни финансови ресурси и да имат срок едва няколко месеца, докато един голям проект може да бъде на стойност милиони евро и да има продължителност много години.<sup>2</sup>

#### Примери за проекти:

- Проект за реформа и разширяване на здравното обслужване, който се осъществява основно от Министерство на здравеопазването на държавата-партньор и с финансовата подкрепа на други донори, на стойност 30 милиона евро за период от 10 години;
- Проект за предоставяне на спешна хуманитарна помощ, координиран от ООН и осъществяван чрез международни НПО, на стойност 5 милиона евро за период от 1 година;
- Проекти за стимулиране развитието на бизнеса чрез осигуряване на безвъзмездна помощ за организации с идеална цел в размер до 200 хиляди евро за период не по-дълъг от 2 години;
- Проект за строеж на път и мост с възлагане на строителството на външен изпълнител след търг, на стойност 50 милиона евро за период от 5 години;
- Регионален проект за обучение по безопасност на храните, осигуряващ предимно техническа помощ и обучение, на стойност 2 милиона евро за период от 3 години;
- Проект за наблюдение на избори, осъществяван предимно от служители на ЕК и държавите членуващи в нея, на стойност 600 хиляди евро за период от 5 месеца.

За да отговорят на това огромно разнообразие, системите за управление на цикъла на проекта трябва да подкрепят гъвкавото прилагане на стандартни начини/правила за работа.

**Връзка между проекти, програми и стратегии:** Добре формулираният проект следва да се основава на подходящ баланс между приоритетите, заложи в Политиката на ЕК за развитие и приоритетите за развитие, приети от държавата партньор.

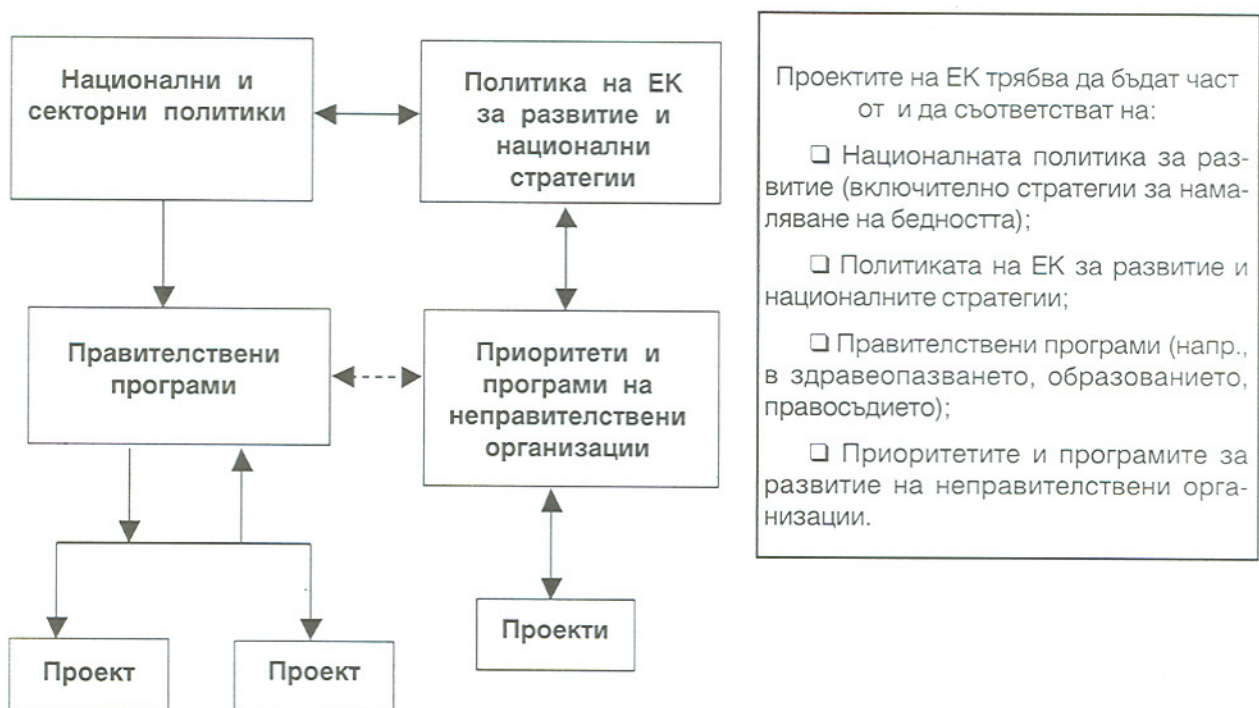
<sup>1</sup> В контекста на Матрицата на логическата рамка (вж. Раздел 5.1), проектът се определя като йерархия на цели (входни ресурси, дейности, резултати, цел на проекта и обща цел) плюс комплект от определени предположения и рамка за наблюдение и оценка на постиженията на проекта (показатели и източници за проверка).

<sup>2</sup> Обикновено ЕК финансира проекти с продължителност под 5 години; въпреки това, има възможност (чрез повече от едно финансиране) продължителността на даден проект да бъде по-голяма.

В рамките на тези стратегически приоритети, изпълнителните звена на правителствените и неправителствените агенции формулират широките работни области, необходими за прилагането на стратегическите решения. Тези широки работни области често биват наричани “програми” и подобно на проектите могат да варират значително по обхват и мащаб. Определението за програма зависи най-вече от това какво определение решат да приемат съответните власти. Така например, една програма може:

- да се отнася за цял сектор (напр., Програма за сектор Здравеопазване);
  - да се концентрира върху определена част от сектор здравеопазване (напр., Програма за доболнична помощ);
  - да представлява “пакет” от проекти, подчинени на обща цел/тема (напр., Програма за университетски връзки между страните от Азия и ЕС);
  - да определя нещо, което по своята същност е един голям проект с няколко различни компонента.
- Общите връзки между стратегии, програми и проекти са илюстрирани на Фигура 2.

Фигура 2 – Стратегии, програми и проекти



Следователно, целите на проектите трябва да допринасят за осъществяване на националните и секторните политики във всички случаи, в които се предоставя подкрепа за дейност в обществения сектор.

В случаите, когато проекти се осъществяват от неправителствени организации, следва да се прави разлика между дейностите, които напълно излизат извън обхвата на публичния сектор и дейностите, които се предприемат от името на правителството. Във втория случай неправителствените организации обикновено предоставят услуги от публичен характер, все едно, че тези услуги са били възложени от правителството на външен изпълнител. Дори когато не е проведена процедура за официално възлагане на тези услуги, важно е те да съответстват на правителствената политика, за да се гарантира тяхната съвместимост и да се стимулират възможностите за устойчивост.

При чисто частните дейности рамката за оценка на съответствието на даден проект или програма се осигурява от политиките на ЕК за развитие (напр., както е записано в съответната Национална стратегия) и от демонстрираните от бенефициентите нужди.



## 3.2. Слабости на проектния подход

В продължение на много години проектният подход се смяташе за “връх на постиженията в областта на развитието”<sup>1</sup>, най-вече поради факта, че спомагаше за постигане изискванията на донорите по отношение на отчетността.

Въпреки това, с течение на времето започнаха да се установяват все по-видими и значителни проблеми, свързани с класическия подход на контролиран от донора проект, а именно:

Неадекватно чувство за собственост върху проекта у местните хора, проявяващо се в отрицателни последици за устойчивостта на ползите;

Огромният брой различни проекти, свързани с развитието, финансирани от различни донори, всеки от които със собствени изисквания по отношение на управлението и отчетността, доведе до високи (и ненужни) разходи за трансакции за получателите на помощ за развитие;<sup>2</sup>

Установяването на отделни изисквания към управлението, финансирането и наблюдението/ отчетността често намалява местния капацитет и отчетност вместо да ги увеличава;

Проектният подход стимулира тясно виждане за начините на използване на средствата, без да взема предвид проблема “заменяемост”.

Както отбелязва Световната банка през 1998 година:<sup>3</sup>

*“Агенциите за подпомагане от гавна имат практиката да изолират проектите си чрез използване на индивидуална техническа помощ, независими звена за осъществяване на проектите и чуждестранни експерти – вместо да се опитват да подобряват институционалната среда за предоставяне на услуги .... Те не съумяват нито да подобрят услугите в краткосрочна перспектива, нито да предизвикат институционална промяна в дългосрочна перспектива.”*

Концепцията за **заменяемостта** на предоставяните като помощ ресурси подчертава факта, че финансираните от донори проекти понякога просто дават на партниращите правителства възможност да пренасочат собствените си финансови ресурси за други цели (при допускането, че правителството би похарчило собствените си средства за осъществяването на конкретен проект, дори ако не успее да намери финансиране от донори). Така например, донорско финансиране в размер на 100 милиона евро, отпуснато за сектор Здравеопазване в определена държава, би позволило на партниращото правителство да използва (или да “отклони”) 100 милиона евро от собствените си средства (които в противен случай би изразходвало за здравеопазване) и с тях да финансира други цели (напр., вътрешна сигурност или разходи за отбрана). Следователно, **цялостният ефект** от донорската подкрепа зависи от начина, по който правителствата използват тези освободени ресурси (казано на езика на икономистите, от тяхната “маргинална полезност”), а не от конкретния проект или програма за развитие, по който е отпусната конкретната помощ за развитие. Следователно, постигането на съгласие между партниращото правителство и донорите за общите приоритети в областта на публичните разходи (напр., осъществяването на диалог между донора и правителството върху общите цели и планирането на разходите) е начин да се гарантира, че заменяемостта няма да компрометира конкретните цели на развитието, които донорите се опитват да постигнат/подкрепят.

В резултат от всички тези проблеми ЕК и страните-членки решиха значително да увеличат използването на подходите на секторните програми и бюджетната помощ (описани в Раздел 3.3 по-долу) и прогресивно да намаляват цялостното финансиране за проектния подход.<sup>4</sup>

Последиците от тази промяна за проектите в бъдеще са разгледани в Раздел 3.4.

<sup>1</sup> Price Gittinger, *Economic Analysis of Agricultural Projects*, OUP, 1978.

<sup>2</sup> За определение за “разходи за трансакция” и “заменяемост”, вж. “Речник на основните термини”.

<sup>3</sup> World Bank, *Assessing Aid: what works and what doesn't work*, OUP, 1998.

<sup>4</sup> Съвместна декларация от 10 ноември 2000 г.



### 3.3. Секторен подход и бюджетна помощ

Настоящият раздел предоставя кратко въведение в секторния подход и бюджетната помощ, взето от по-подробните "Насоки за подкрепа на секторни програми от страна на ЕК" и "Наръчник по програмиране и прилагане на бюджетна помощ за трети страни". Трансферите на бюджетна помощ и подкрепата за секторни програми са подходящи механизми само за подпомагане на публичния сектор. Следователно, за разлика от проектния подход, те не могат да се използват за предоставяне на пряка подкрепа на частния сектор или на НПО.

#### Основни определения

В течение на времето секторните подходи и секторните програми са били наричани по различни начини: СИП (секторни инвестиционни програми), СПР (секторни програми за развитие, СРП (секторни разходни програми), а в последно време и ПНС (подход на ниво сектор). Въпреки различните наименования, те представляват основни принципи, възприети от международната донорска общност.<sup>1</sup>

На първо място се приема, че те трябва да бъдат водени от партниращите правителства. На второ място, те споделят общата цел да подобрят ефективността и ефикасността на усвояването на вътрешните и външните ресурси. Тази обща цел отразява взаимната загриженост за подобряването на резултатите от управлението и донорската помощ, както чрез концентриране на ресурси за постигането на приоритетите, заложен в националните стратегии за намаляване на бедността, така и чрез подобряване качеството на извършваните разходи. В стремежа си да постигнат тази цел, секторните подходи споделят три общи задачи:

- Да разширят чувството за собственост на партниращите правителства върху вземането на решения във връзка със секторната политика, секторната стратегия и секторните разходи;
- Да повишат съвместимостта между секторна политика, разходи и резултати посредством по-голяма прозрачност, по-широк диалог и разглеждането на сектора като цяло;
- Да намалят до минимум, доколкото е възможно, разходите за транзакция, свързани с осигуряването на външно финансиране, или чрез пряко приемане на правителствени процедури или чрез нарастващо хармонизиране на процедурите на отделните донори.

Въз основа на международния опит, ЕК възприема посочените по-долу определения.

**Секторният подход** включва просто съвместна работа с партниращите правителства, донори и други заинтересовани страни за постигане на тези три цели. В резултат от прилагането на *секторен подход*, партниращите правителства могат да разработят осъвременена политика и разходни цели за конкретния сектор. Това се нарича **секторна програма**, когато и ако съдържа следните три елемента:

- Официално приета секторна политика и цялостна стратегическа рамка (например, Стратегия за намаляване на бедността);
- Секторна рамка за разходите в средносрочен план и годишен бюджет;
- Процес за координация с донорите в сектора, с водещата роля на правителството.

Когато Комисията отпуска финансиране, целта е да се предостави подкрепа за правителствена Секторна програма или за някакъв одобрен комплект от поддейности в рамките на програмата. Решението дали да бъде отпуснато финансиране зависи от оценката на качеството на програмата. За преценяване качеството на програмата, определяне на подходящия оперативен процес на ЕК и финализиране на приноса на ЕК за осъществяването на програмата трябва да бъдат извършени седем основни оценки<sup>2</sup>.

**Програмата за подкрепа на секторната политика (ППСП)** е програма на Европейската комисия, която осигурява финансова помощ за осъществяването на секторната програма на партниращото правителство. ППСП може да следва три вида оперативни процедури:

- Бюджетна подкрепа за сектора – това е предпочитаният начин, в случаите когато е подходящ и приложим;
- Финансов принос към Общите фондове, които изцяло или отчасти финансират секторната програма;
- Специфични за Комисията процедури (бюджет на Европейската комисия или Европейски фонд за развитие).

<sup>1</sup> Според икономическото определение за "сектор", той "представлява съвкупност, в по-голямата си част, от производствени или оперативни звена в икономиката, които имат обща функция или общ продукт".

<sup>2</sup> Основните оценки включват: 1) макроикономическата рамка; 2) секторната политика и цялостната стратегическа рамка; 3) рамката на средносрочни разходи; 4) системи за отчетност и мениджмънт на обществени разходи; 5) системи за донорска координация; 6) системи за мониторинг на дейности и за консултация с клиенти; 7) въпроси, свързани с особеностите и възможностите на институцията.



## Типични компоненти на Секторната програма

Въз основа на международния опит могат да се идентифицират 6 компонента на една Секторна програма:

1. Ясна секторна политика и стратегия за познаване на целите и подходите на правителството в сектора – разграничаване на ролята на правителството да регулира от тази да предоставя услуги, като се определят ролята на неправителствените организации и се очертават необходимите институционални реформи.
2. Секторна средносрочна програма за разходи, основаваща се на изчерпателен план за действие, за да се изясни какво е очакваното равнище на налични вътрешни и външни ресурси и как тези ресурси ще се използват при прилагането на политиката.
3. Система за мониторинг на дейността, за да се измерва степента на постигане на целите на политиката и планираните резултати, като се прави разлика между бенефициенти от мъжки и женски пол и се отчита задоволяването на потребностите на уязвими групи хора (хора с увреждания, младежи, възрастни).

Секторните програми също така често целят да коригират слабостите на условия, в които съществува висока степен на зависимост от помощи. Тези слабости възникват, когато много от дейностите в сектора се финансират от външни фондове и когато тези външни фондове не се програмират и управляват по същия начин като правителствените фондове.

Съществуват два важни компонента на Секторната програма, които целят да коригират тези слабости:

4. Формализиран процес на донорска координация
5. Установен процес на изграждане на хармонизирани системи за отчет, бюджетиране, финансово управление и провеждане на търгове за доставки.

Последният компонент на повечето Секторни програми отразява усилията на правителствата да откликват на клиентите си – гражданите – и да включват неправителствените организации в предоставянето на услуги. Ето защо Секторната програма също включва:

6. Системен механизъм за консултиране с клиентите и бенефициентите на правителствените услуги и с неправителствените доставчици на подобни услуги.

## Бюджетна помощ

Бюджетната помощ представлява трансфер на ресурси към правителството на държавата-партньор. След получаването на трансфера, той се управлява от правителството на държавата получател, въз основа на съществуващите бюджетни и финансови системи. Следователно, бюджетната помощ представлява начин за предоставяне на пряка подкрепа за осъществяването на национални или секторни политики посредством използване на системи, които максимално повишават чувството за собственост и съвместимостта с националните политики, като същевременно намаляват до минимум разходите за транзакция.

Съществуват два основни вида бюджетна помощ:

1. Макроикономическа бюджетна помощ, която подкрепя цялостната национална политика за развитие и макроикономическата и бюджетната рамка;

2. Секторна бюджетна помощ (в рамките на Програма за подкрепа на секторна политика), която осигурява допълнително финансиране за конкретен сектор, подкрепа за определена секторна политика и за договорена разходна рамка.

Секторната бюджетна помощ (наричана също и секторна бюджетна подкрепа) е предпочитаният от Комисията метод за финансиране на секторни програми, когато всички необходими условия за това са



налице. Отпускането на бюджетна помощ – било то макроикономическа или секторна – зависи от оценката на четири критерия:

1. Степента на стабилност на макроикономическото управление и степента, в която е осигурена благоприятна среда за развитие на частния сектор;
2. Степента, в която националната политика отразява достоверен ангажимент за намаляване на бедността и повишаване на растежа и, в случая на регион MEDA, ангажимент за сливане с европейската икономика;
3. Качеството на управлението на обществените финанси и/или наличието на достоверна програма за реформи в системите на обществените финанси;
4. Наличието на одобрени показатели за постиженията, измерващи напредъка по постигането на целите на националната политика.

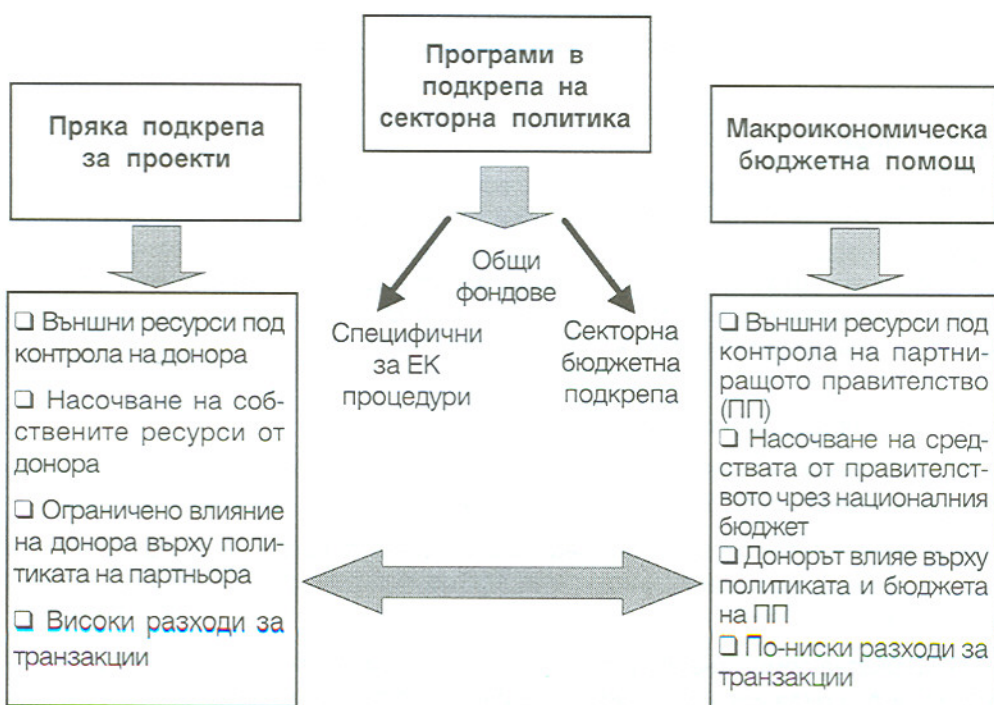
Поддържането на тесен диалог с партниращото правителство по въпросите на политиката е основна характеристика както на бюджетната помощ, така и на секторните програми. Важно е да се отбележи, че тези начини за предоставяне на помощ постигат своите цели чрез приемане на правителствени политики, бюджетни системи и структури за предоставяне на услуги. Последователният диалог – подкрепян понякога от външни одити и проверки – е основното средство за наблюдаване ефективността на управленските системи и гарантиране на тяхното постоянно подобряване.

### Избор на подходящи методи за предоставяне на помощ

Методите за предоставяне на помощ, които се предвиждат за използване (поне в контекста на една национална програма) се определят първоначално по време на етап Програмиране от цикъла на действията и се документират в Национална стратегия. Изборът следва да се основава на оценката на социалния, икономическия и политическия контекст на развитието в страната, с която се работи, както и на съответните приоритети за развитие на партньорите. Насоките на ЕК по отношение на бюджетната помощ и подкрепата за секторни програми осигуряват подробно описание на конкретните критерии за оценка, които се прилагат при определянето на вероятната съвместимост и приложимост на тези методи за предоставяне на помощ.

При търсенето на подходяща комбинация от методи за предоставяне на помощ следва да се търси баланс между четири важни аспекта: (i) степента на контрол върху собствените ресурси, която донорите искат да запазят; (ii) кой поема основната отговорност за целевото използване на ресурсите; (iii) степента, в която донорите и техните партньори желаят да участват в диалог – създаване на политика или проект и (iv) нивото на разходите за трансакции, свързано с управлението на средствата на донорите. Тези аспекти са илюстрирани на Фигура 3.

Фигура 3 – Комбиниране на методите за предоставяне на помощ





### 3.4. Последствия за подкрепата, отпускана от ЕК за проекти

#### 3.4.1. Кога е подходящ даден проект?

Както бе отбелязано по-горе, политиката на ЕК е насочена към по-голямо използване на бюджетна помощ и програми в подкрепа на секторна политика, както и към прехвърляне на повече отговорности към местните партньори (правителство, местни власти и неправителствени организации).

Въпреки това, проектът ще остане подходящ начин за предоставяне на помощ в редица случаи, включително:

**Децентрализирано сътрудничество с групи извън публичния сектор.** Комисията ще продължи да осигурява директна подкрепа за инициативи, осъществявани извън публичния сектор, като например чрез НПО, частния сектор или групи на гражданското общество.

**Спешна хуманитарна помощ и интервенции след кризи.** Неизменно възникват обстоятелства, при които партниращите правителства не разполагат с капацитет ефективно да задоволят нуждите на хората при бедствия или след кризи. В тези ситуации проектите могат да бъдат най-практичната и ефективна възможност за предоставяне на краткосрочна хуманитарна помощ.

**Проекти за техническа помощ или "пилотни" проекти за изграждане на капацитет.** В някои случаи индивидуалните проекти, управлявани от донори могат да стимулират иновациите и обучението чрез насърчаване използването на нови методологии или начини за работа. Така например, Комисията може да финансира пряко техническа помощ в подкрепа на пилотното въвеждане на нови управленски процеси в общественния сектор (включително подкрепа за разработване на секторни политики и програми).

**Регионални екологични проекти или продукти, които ползват международната общественост.** Когато очакваните ползи са твърде дългосрочни или когато излизат извън националните граници (напр. регионално управление на околната среда), правителствата може да не успеят да осигурят финансиране в социално оптимални размери. В такива случаи Комисията може да финансира пряко подобни инициативи.

**Инвестиционни проекти с високи разходи при транзакциите за правителствата.** Управляваните от донори проекти могат да се окажат предпочитания механизъм за осигуряване на помощ в случаите, когато разходите за транзакции са по-ниски за донора отколкото за партниращото правителство. Такъв може да бъде случаят при големи международни търгове (напр., за строеж на летище или пристанище), при които партниращото правителство не разполага с необходимия капацитет да управлява ефективно цялостния тържен процес (каквото е случаят с малките островни държави).

**В случаите, когато условията в дадена държава или сектор все още не позволяват използването на други подходи.** Както бе отбелязано в раздела за подхода на секторните програми и бюджетната помощ, за ефективното използване на всеки от тези два подхода е необходимо да са налице няколко условия. Междувременно, проектите ще продължат да бъдат възможност за предоставяне на помощ при условие, че могат да докажат постигането на устойчиви ползи и нямат отрицателен ефект върху местния институционален капацитет.

Струва си също така да се отбележи, че някои от аналитичните инструменти, свързани с проектния подход могат да бъдат прилагани успешно и за анализа и управлението на програми в подкрепа на секторни политики и дейности, свързани с бюджетна помощ. Примерите включват използването на Подхода на логическата рамка (включително анализ на заинтересованите страни, анализ на проблемите, определяне на целите и др.), оценка на институционалния капацитет, определяне на основни показатели и източници за проверка, икономически и финансов анализ.

#### 3.4.2. Подобряване на качеството на проектите

Определено съществува необходимост от продължително подобряване на новите (и осъществяваните в момента) проекти чрез преодоляване на определените слабости в подхода на контролираните от донор проекти. Така например, могат да се определят, формулират и осъществяват проекти, които:

- По-ясно съответстват на стратегическата рамка;
- Са интегрирани в местните системи за планиране/бюджетиране, управление, финансиране и наблюдение и ги подкрепят (вместо да създават паралелни системи);
- Имат по-добра координация с други донори;
- Изграждат местен капацитет и разчитат в по-малка степен на техническа помощ от страна на чуждестранни експерти;
- Имат дългосрочна (и по-реалистична) перспектива към процеса на промяна;
- Дават възможност за по-голяма гъвкавост при осъществяването на проекта.



Всичко това налага постоянни промени в начина на работа на служителите под шапката на RELEX, включително промени в: (i) нагласите и ценностите; (ii) ролите и отговорностите; (iii) уменията и (iv) процедурите. Например:

<p><b>Промяна в нагласите</b></p>	<p>Възгледите за "отчетността" трябва да отделят по-голямо внимание на (i) отчетността на резултатите (не само целевите разходи или предприетите дейности) и (ii) отчетността пред местните партньори, включително целевите бенефициенти, а не само изпълняване на изискванията на донорите за одит. Въз връзка с това, отношенията за това "кой е шефът" трябва да отделят по-голямо внимание на важността на чувството за собственост у местните партньори и на начините, по които то може да бъде постигнато. Налице е също така и нужда от по-обхватен подход, който взема предвид всички различия в обществото, включително и въпроси като увреждания, възраст и пол.</p>
<p><b>Промяна в ролите и отговорностите</b></p>	<p>На партньорите на ЕК трябва да бъдат ефективно прехвърлени повече отговорности във връзка с вземането на решения и управлението. В повечето случаи ЕК не отговаря за осъществяването на проектите. Тя се занимава с оценяването на качеството на предложенията, фасилитирането на тяхното формулиране, осигуряването на финансиране, наблюдението на напредъка (в идеалния случай, чрез системи за наблюдение на местно ниво) и оценяването на резултатите, с цел осигуряване на подкрепа за институционално обучение и подобряване на бъдещите програмни решения. Основната роля на ЕК е да подкрепя институции/агенции в държавите партньори при осъществяването на <i>техните</i> програми и проекти.</p>
<p><b>Умения</b></p>	<p>Съществува нужда от разширяване на уменията на служителите в централата и Делегациите на ЕК. Изисква се по-добро разбиране на някои аналитични инструменти, включително как да се участва в (и как да се интерпретират) резултатите от анализ на политика, сектор или институция. Изграждането на по-добро разбиране за системите за планиране, бюджетиране и управление на финансите на партниращото правителство също е изключително важно. Ефективното използване на Подхода на логическата рамка също трябва да бъде подсилено. Едновременно с това работата в екип и уменията за общуване с представители на различни култури също са приоритет при установяването на ефективни работни взаимоотношения между представителите на ЕК, партньорите и останалите заинтересовани страни.</p>
<p><b>Процедури</b></p>	<p>Както се подчертава в оценките на ЕК за проекти, осъществени по програми за ALA, MEDA и АСР, съществува нужда от постоянни промени, насочени към стимулиране на подобряването и хармонизацията на процедурите за управление на финансите и възлагане на поръчки и на вътрешните правилници на Комисията.</p>

## 4. ОПЕРАТИВНИ НАСОКИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ЦИКЪЛА НА ПРОЕКТА

### 4.1. Общ преглед

#### 4.1.1. Оперативният цикъл

Оперативният цикъл за управление на външната помощ на ЕК се състои от пет етапа, както е показано на Фигура 4 по-долу.

Фигура 4 – Оперативният цикъл



В основата на този цикъл лежат три основни принципа:

1. Критериите и процедурите за вземане на решения се определят на всеки етап (включително основните информационни изисквания и критериите за оценка на качеството);
2. Етапите на цикъла са прогресивни – всеки етап трябва да бъде завършен, за да се премине към успешното осъществяване на следващия;<sup>1</sup>
3. Новото програмиране и идентифициране на проекти се основават на резултатите от наблюдението и оценката като част от процес на структурирана обратна връзка и институционално образование.

На практика, продължителността и важността на всеки етап от цикъла варират за различните проекти, в зависимост от техния мащаб и обхват и от конкретните начини на действие, които са възприели. Така например, за един мащабен и сложен инженерен проект преминаването от етап Идентифициране до етап Реализация може да отнеме години, докато при един проект за осигуряване на спешна помощ след конфликт реалното изпълнение на дейностите може да започне в рамките на едва няколко седмици или месеца. Независимо от това, осигуряването на **адекватно** време и ресурси по време на етапите Идентифициране и Формулиране е жизненоважно за разработването и ефективното прилагане на съвместими и приложими проекти.

От друга страна, между програмите на ЕК съществуват определени различия по отношение на начина на вземането на решенията за финансиране – по-конкретно във времето на вземане на решението. Така например, за програми от рода на MEDA и TACIS решението за финансиране се взема в края на етап Идентифициране (след представянето и одобряването на Предложение за финансиране, състоящо се от Програма с Проектни листи), докато за държавите от ACP и ALA решението за финансиране се взема едва след приключването на етап Формулиране. Начинът на вземане на решенията за финансиране е описан по-подробно в Раздел 4.1.7.

<sup>1</sup> Следва да се отбележи, че оценката, за която става въпрос в тази графика, е “ex-post”, т.е. “след приключването на проекта”. От друга страна, на етап “Реализация” е възможно да се провежда т.нар. “формиращо оценяване”.



#### 4.1.2. УЦП и управление на покани за внасяне на предложения

Покани за внасяне на предложения (ПВП) обикновено се използват при тематични бюджетни пера (напр., човешки права, околна среда, безопасност на хранителните продукти и съфинансиране с НПО) за осигуряване на безвъзмездна помощ, най-вече на неправителствени заинтересовани страни.<sup>1</sup> ПВП се използва все повече и при бюджетните линии на географски принцип за отделяне на финансови средства за неправителствени заинтересовани страни (например чрез Програма “Връзки с Азия”). Този подход се използва и от новите Финансови фондове (например Водната и Енергийната инициативи). В момента използването на ПВП е общоприета практика при работата с неправителствени заинтересовани страни.

Основната разлика между използването на ПВП и използването на “пряко договаряне” с партниращите правителства е свързана с управленските отговорности на ЕК на различните етапи от цикъла на проекта. Така например, при използването на подхода ПВП ЕК определя общите цели, които желае да постигне, обхваща на проектите, които желае да финансира, процедурите за заявяване на участие и оценка на предложенията, както и комплект от критерии за допускане до участие. Отговорността за идентифицирането, формулирането и реализацията на проекти се прехвърля на организациите, които кандидатстват за съфинансиране.<sup>2</sup> При пряка работа с партниращо правителство (напр., по ЕФР или по споразумение за финансиране на бюджетни линии на географски принцип) ЕК има по-пряко участие и отговорности по време на етапите Идентифициране и Формулиране от цикъла на проекта.

Тук следва да се отбележи, че настоящият раздел (Раздел 4) от Наръчника по УЦП осигурява описание на основните стъпки и задължения при управлението на бюджетни линии на географски принцип, а не на покани за внасяне на предложения/финансови фондове.

Въпреки това наръчникът осигурява полезна рамка за всички участници в разработването и управлението на покани за внасяне на предложения/финансови фондове по следния начин:

всички подкрепяни от ЕК проекти за развитие (независимо от начина на финансиране и управление) могат да бъдат оценявани според определения комплект от качествени характеристики, критерии и стандарти (вж. Раздел 4.1.6),

принципите за добри практики в управлението на цикъла на проекта (включително инструментите, описани в Раздел 5 до 9) могат да бъдат прилагани към всеки, който получава/управлява средства на ЕК.

#### 4.1.3. Принципи на УЦП и Подход на логическата рамка

**Управление на цикъла на проекта** е термин, който се използва за описване на управленските дейности и процедурите за вземане на решения, които се прилагат по време на жизнения цикъл на определен проект (включително основни задачи, роли и задължения, основни документи и варианти за решения).

УЦП спомага да се гарантира, че:

проектите подкрепят *всеобхватните цели на политиката на ЕК и на партньорите за развитие;*

проектите са *съвместими с одобрена стратегия* и с реалните проблеми на целевата група/бенефициентите;

проектите са *приложими*, т.е., че е реалистично *целите* да бъдат постигнати в рамките на ограниченията на оперативната среда и възможностите на организациите, осъществяващи проектите;

*ползите* от осъществяването на проектите са *устойчиви*.

За да подкрепи постигането на тези цели, УЦП:

изисква активното участие на *заинтересованите страни* и се стреми да стимулира *местно чувство за собственост;*

използва *Подхода на логическата рамка* (както и други инструменти) в подкрепа на различни основни оценки/анализи (на заинтересованите страни, на проблемите, на целите и на стратегиите);

<sup>1</sup> Изключение се прави единствено в случаите, когато на пазара има само един доставчик (монополист).

<sup>2</sup> Друга разлика между “прякото договаряне” с партниращи правителства и подхода ПВП е обичайното изискване получателите на безвъзмездна помощ да поемат финансирането на част от общите разходи със собствени средства, включително и с нефинансов принос.



- включва основни критерии за оценка на качеството по време на всеки етап от цикъла на проекта;
- изисква представянето на основни документи с добро качество по време на всеки етап (с общоприети концепции и дефиниции) в подкрепа на вземането на добре обосновани решения.

**Подходът на логическата рамка** е аналитичен и управленски инструмент, който в момента се използва (под една или друга форма) от повечето многостранни или двустранни агенции за подпомагане, международни НПО и множество партниращи правителства. Обичайна практика на ЕК е да изисква разработването на Матрица на логическата рамка като част от процедурите за формулиране на проекти за отпускане на външна помощ. Настоящият наръчник отделя голямо внимание на прилагането на Подхода на логическата рамка на различните етапи от управлението на цикъла на проекта.

Инструментите, от които е съставен Подходът на логическата рамка са споменати на подходящи места в Раздел 4 (Оперативни насоки) и са описани по-подробно в Раздел 5 (Подходът на логическата рамка).

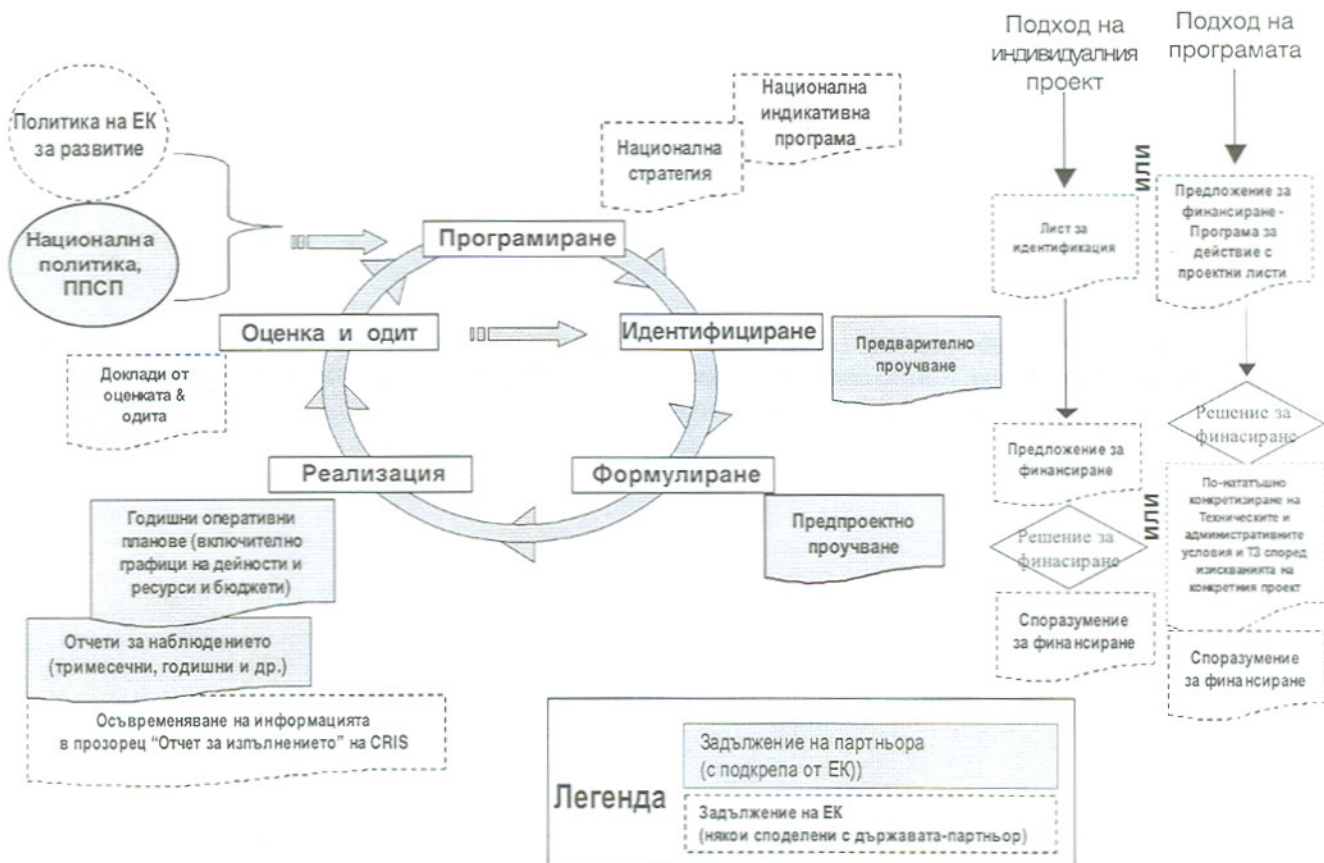
ПЛР е изключително ефективен аналитичен и управленски инструмент, стига да бъде разбран адекватно и прилаган интелигентно. От друга страна, този подход не е заместител на опита и професионалната преценка и следва да бъде допълван чрез прилагането на други конкретни инструменти (например икономически и финансов анализ, оценка на въздействието върху околната среда) и чрез прилагането на работещи техники, стимулиращи ефективното участие на заинтересованите страни.

#### 4.1.4. Основни документи и задължения

На Фигура 5 са показани основните документи, които ЕК изисква да бъдат разработени в рамките на цикъла на управление на проекта, както и чие задължение е тяхното разработване.

Прави се разлика между подхода на "индивидуалния проект" (вземане на решение за финансиране след етап Формулиране) и подхода на "програмата" (вземане на решение за финансиране след определянето на програма или на "пакет" от проекти). Тези два основни принципа се базират на два основни прилагани в момента правни (финансови) инструмента, които се използват за осигуряване на финансиране за проекти за развитие и не представляват "варианти" за финансиране, между които служителите на EuropeAID да правят избор.

Фигура 5 – Цикъл на проекта, основни документи и задължения





- Основните официални документи на ЕК и източници на информация в подкрепа на УЦП включват:
- Политика на ЕК за развитие, национални стратегии и национални индикативни програми;
  - Идентификационен лист (наричан понякога и Заключителен документ за идентификацията);
  - Предложение за финансиране (ПФ) – или за индивидуални проекти, или за програма от няколко проекта (наричана понякога “програма за действие”);
  - Споразумение за финансиране и свързаните с него Технически и административни условия и Техническо задание;
  - Информация, съдържаща се в CRIS (Обща информационна система на “Външни връзки”), включително прозорец “Отчет за изпълнението”
  - Доклади от оценката и одита.

Общата структура и очакваното съдържание на всеки от тези документи са описани под съответния етап от цикъла на проекта.

Важно е да се отбележи, че подготовката на предварителните проучвания и предпроектните проучвания и разработването на годишни оперативни планове и редовни отчети за наблюдението обикновено са задължение на партньора, който осъществява проекта, а не на ЕК (въпреки че ЕК може да има принос или да осигури ресурсите за изпълнението на тези задачи). Следователно, ЕК не е необходимо да осигури точния формат на тези документи, тъй като те би трябвало да бъдат “собственост” преди всичко на страните, които осъществяват проекта.<sup>1</sup> Въпреки това, ЕК трябва да се увери, че ѝ е предоставена адекватна информация (по отношение на качеството и количеството), въз основа на която да може да оцени инвестиционните си решения, да наблюдава осъществяването на проектите и да се отчита за средствата, които е отпуснала.

#### 4.1.5. Вземане на решения, варианти и основни задължения

В таблицата по-долу е предоставено обобщение на основните моменти от цикъла на проекта, в които ЕК взема решения.

Следва да се отбележи важността на влагането на достатъчно време и усилия в етапите **Програмиране** и **Идентифициране**. Когато проектите преминат в етап **Формулиране**, става изключително трудно да се прекрати осъществяването на (потенциално неподходящ) проект.

---

<sup>1</sup> Вж. Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, OECD 2003.

Етап & насочващ въпрос	Основни моменти за вземане на решение от ЕК	Основно задължение	Варианти за решение
<u>Програмиране</u> Какви са приоритетите за развитие на партньора и какъв е приоритетът на ЕК за предоставяне на помощ?	- Одобряване на Национална стратегия или Национална индикативна програма	- РАЗ/ВВР в сътрудничество с Делегации, EuropeAID и партниращи правителства	- Избор на приоритети за програма, приоритети за сектор, вид на помощта и начини на финансиране
<u>Идентифициране</u> Съвместима ли е концепцията на проекта с приоритетните местни нужди и съответства ли на целите на политиката на ЕК?	- След попълването и предоставянето на Идентификационен лист (индивидуални проекти) или на Предложение за финансиране (Програма с Проектни листи)	- Делегацията извършва първоначална оценка с колеги от ПП/други заинтересовани страни - 1 <sup>ва</sup> стъпка преглед от ГПК – за осигуряване на подкрепа за качеството - По-високо ръководно ниво взема решение за следващите стъпки от гледна точка на ЕК	- Приемане, промяна или отхвърляне на идея за проект - В случай на програма от няколко проекта, дали да се отпуснат средства или не
<u>Формулиране</u> Приложим ли е проектът и ще доведе ли до устойчиви ползи?	- След завършване на Предложението за финансиране и Техническите и административни условия/ТЗ	- Делегацията извършва първоначална оценка с ПП/други основни заинтересовани страни - 2 <sup>ва</sup> стъпка преглед от ГПК – за извършване на оценка на качеството - По-високо ръководно ниво взема решение за следващите стъпки от гледна точка на ЕК	- Приемане, промяна или отхвърляне на предложението - В случай на индивидуални проекти, дали да се отпуснат средства или не
<u>Реализация</u> Постигат ли се резултати и ефективно и ефикасно ли се използват ресурсите? Какви коригиращи действия трябва да се предприемат?	- След предаването на годишните оперативни/работни планове и други доклади от наблюдението/ прегледа	- Делегацията извършва оценката с колегите си от ПП/други основни заинтересовани страни - Централата на ЕК има правото на окончателно решение върху всяка <u>голяма</u> промяна в обхвата/финансирането на проекта	- Продължаване на финансирането, промяна в обхвата на помощта от ЕК или прекратяване на финансирането
<u>Оценка</u> Постигнати ли са планираните ползи, ще бъдат ли устойчиви и какви поуки са извлечени?	- След приключването на оценката	- Мениджърът на задача планира и управлява провеждането на проучването за оценка - Решенията за последващи действия се вземат от по-високо ръководно ниво на EuropeAID (при консултации с ГУ РАЗ/ВВР)	- Промяна на политики, обхват на общата програма или начините на работа на ЕК
<u>Одит</u> Спазвани ли са приложимите закони и правила? Изпълнени ли са критериите за ефикасност, икономичност и ефективност?	- След приключване на одита	- Отговорникът за одита ръководи процеса на одит - Мениджърът на задача (проект) осигурява информация и входни данни за одита - Мениджърът на задача (проект) осигурява последваща информация от страна на одитираната организация във връзка със заключенията и препоръките на одита	- Продължаване, промяна или прекратяване на дейностите по проекта - Възстановяване на средства по проекта - Промяна в дизайна на бъдещите проекти - Промяна на политики



#### 4.1.6. Система за подкрепа и оценка на качеството

##### Група за подкрепа на качеството

Групата за подкрепа на качеството (ГПК) е създадена, за да упражнява надзор върху текущото развитие и управление на процеса за подкрепа и оценка на качеството. Нейните цели включват:

- Да осигурява подкрепа за подобрения в качеството на идеите и документацията за програми/проекти;
- Да гарантира извършването на селекция по единна процедура, чрез използване на комплект от последователни критерии и стандарти за качество;
- Да гарантира предоставянето на подходящи отчетни документи и последваща информация;
- Да определя и обменя най-добри практики и иновационни подходи.

ГПК извършва подбор на предложенията и осигурява съвети на мениджърите от по-високото ръководно ниво в два основни момента от цикъла на проекта:

- (i) в края на етап Идентифициране – когато са разгледани Идентификационният лист (за индивидуални проекти) или Предложението за финансиране (за програма от няколко проекта);
- (ii) в края на етап Формулиране – когато е завършено първоначалното Предложение за финансиране (за индивидуални проекти) или когато е започнало по-нататъшно уточняване на Техническите и административните условия (за проекти в рамките на определена програма).

ГПК функционира официално на две основни нива, а именно на ниво служба и ниво управление. В таблицата по-долу са представени задълженията и съставът на ГПК на всяко от тези нива.

Ниво	Състав и задачи
ГПК на ниво служба	<u>Състав:</u> Заместник ГУ, Началник звено “Координация”, ВВР/РАЗ <u>Секретариат:</u> Звено ОЗ <u>Задачи:</u> Разработване на минимални стандарти, процедури, критерии за оценка, разглеждане на основни въпроси от интерес за службата, обобщаване на изводи, доклади по заключения
ГПК на ниво управление	<u>Състав:</u> Директор на управление, Началник звено “Координация”, квалифицирани длъжностни лица <u>Задачи:</u> Партньорски преглед на предложения (Идентификационни листи и Предложения за финансиране), препоръки за подобряване качеството на програма/проект, доклади по заключения

На практика работата по подкрепа и оценка на качеството трябва да се извършва (всъщност, дори да започва) на ниво Делегация чрез процес от “партньорски прегледи”.

Повече информация относно работата на ГПК може да се намери в интранета на ЕК на адрес:

X:/Europeaid/Thematicnetworks/qsg/Home\_Page\_QSG\_en.htm

## Рамка за качество

За всеки основен момент за вземане на решение в рамките на цикъла на проекта е осигурен комплект от критерии за оценка на качеството в подкрепа на структурирания и последователен анализ и вземането на обосновани решения. Тези критерии се съдържат и в информационните изисквания на някои основни документи, като например Информационните листи и Предложението за финансиране.

Въпреки че съществува обща цялостна рамка за оценка на качеството (Рамка за качество), очевидно е, че при различни обстоятелства ще се изискват по-задълбочени или по-повърхностни оценки на конкретни проблеми. Мениджърите от по-високо ръководно ниво и останалите лица, участващи в прилагането на критериите следва да използват собствената си преценка, за да определят кои проблеми са по-важни и кои по-маловажни в контекста на тяхната работа.

На Фигура 6 по-долу е описана Рамката за качество:

Фигура 6 – Рамка за качество

A	Съвместим Проектът отговаря на декларираните приоритетни нужди	B	Приложим Проектът е разработен добре и ще доведе до устойчиви ползи за целевите групи	C	Ефективен & добре управляван Проектът предоставя очакваните ползи и се управлява добре
1	Съвместим е с политиките на ЕК за развитие и сътрудничество и ги подкрепя	6	Целите (обща цел, цел на проекта и резултати) и работната програма (дейности) са ясни и логични и са концентрирани върху ясно определени нужди	12	Проектът остава съвместим и приложим
2	Съвместим е с политиките и приложимите секторни програми на партниращото правителство <sup>1</sup>	7	Ресурсите и разходите са ясни, проектът е финансово приложим и има положителна икономическа възвращаемост	13	Целите на проекта се постигат
3	Заинтересованите страни и целевите групи са ясно определени, въпросите за равенството и институционалния капацитет са анализирани и е демонстрирано чувство за собственост на местните хора върху проекта	8	Условията за координация, управление и финансиране са ясни и подкрепят институционалното укрепване у местните хора чувство за собственост	14	Проектът се управлява добре от преките отговорници за осъществяването му
4	Проблемите са анализирани по подходящ начин	9	Системата за наблюдение и оценка (Н&О) и условията за провеждане на одит са ясни и практични	15	Въпросите, свързани с устойчивостта, се решават ефективно
5	Поуките от натрупания опит и връзки с други текущи/планирани проекти/програми са оценени и включени в избора на стратегия	10	Определени са предположенията/ рисковете и са създадени подходящи условия за управление на риска	16	Мениджърите на задачи към ЕК прилагат принципи за добри практики в управлението на проекти
		11	Проектът е разумен и устойчив в екологичен, технически и социален аспект		

<sup>1</sup> Стандартите, изброени в тази категория, може да не са пряко приложими за проекти, осъществявани чрез неправителствени партньори.



Както се вижда от таблицата, качествената рамка се състои от три основни **качествени характеристики**, а именно:

- Съвместимост** – проектът отговаря на декларираните приоритетни нужди
- Приложимост** – проектът е разработен добре и ще осигури устойчиви ползи за целевите групи
- Ефективност и добро управление** – проектът предоставя очакваните ползи и се управлява добре

За всяка от тези качествени характеристики има по няколко основни **критерия** (общо 16), които показват основните въпроси, които следва да бъдат разгледани, за да се направи оценка на качеството. Всеки от тези критерии от своя страна се подкрепя от комплект **стандарты за качество**, които имат за цел да осигурят по-нататъшни насоки във връзка с подобряването на качеството. Тези стандарти са представени в текстовете на раздели от 4.3 до 4.5 от наръчника, всеки от които е посветен на един етап от цикъла на проекта.

Фигура 7 – Качествени характеристики, критерии и стандарти



Определените от Комисията за подпомагане на развитието<sup>1</sup> основни фактори, които влияят върху **устойчивостта** на ползите от проекта не са представени като отделен комплект от критерии, а са включени в Рамката за качество.

Критериите и стандартите за качество могат да се прилагат/използват на три основни нива, а именно:

- От ръководителите на задача/проект (в Делегациите и в централата), в рамките на техните текущи отговорности по управление на цикъла на проекта;
- От технически и други експерти (напр., тематични мрежи, ГПК, задания за консултанти) при осигуряването на техническа подкрепа или услуги по оценката за ръководството на EuropeAID;
- От по-високите ръководни нива на ЕК, в помощ на оценката на цялостното качество на портфейла от проекти/програми на EuropeAID по отношение на качеството на разработката, постигането на целите и качеството на управление на проекта.

<sup>1</sup> (i) Собственост на бенефициентите, (ii) подкрепа за политика, (iii) подходяща технология, (iv) околна среда, (v) социално-културни въпроси, (vi) равенство между половете, (vii) институционален и управленски капацитет, (viii) икономическа и финансова приложимост.

Качествената рамка може да се прилага или с, или без, скала за оценка на основните критерии и стандарти. Използването на скала за оценка е полезен инструмент, когато се търси сравнение между различни проекти или когато намерението е да се получи цялостна картина за качеството на голям портфейл от проекти за определен период от време.

#### Връзка между Рамката за качество и критериите на ЕК за оценка и одит

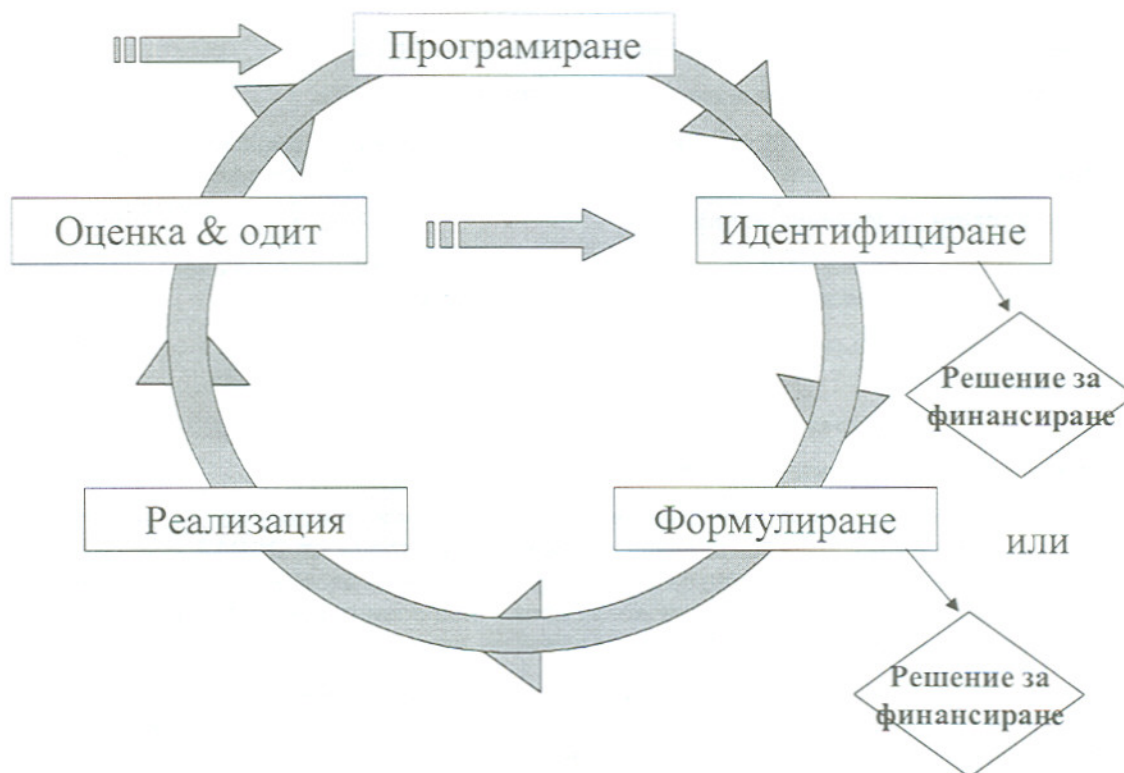
Петте критерия, които ЕК използва за оценка на проекти и програми включват: (i) съвместимост; (ii) ефикасност; (iii) ефективност; (iv) ефект и (v) устойчивост (вж. Раздел 4.6.4). Двата критерия, които ЕК използва за одит на постиженията по проекти или програми включват: (i) ефикасност (включително икономии) и (ii) ефективност (вж. Раздел 4.7.4).

В контекста на основните качествени характеристики на Рамката за качество думата *приложимост* се използва за описване на *очакваните* ефикасност, ефективност и ефект на проекта преди началото на неговото осъществяване. *Ефективен и добре управляван* описва *реалните* ефикасност и ефективност на проекта по време на неговото осъществяване, а реалният ефект се оценява чрез оценка след приключването на проекта. Както бе отбелязано по-горе, факторите, които стимулират устойчивостта са включени в характеристиките “съвместимост”, “приложимост”, “ефективност и добро управление”.

#### 4.1.7. Решението за финансиране

В настоящия момент ЕК използва два основни подхода за отпускане на финансови средства при “пряко договаряне” с партниращи правителства, в зависимост от Финансовия правилник. Първият подход включва вземането на решение за финансиране на индивидуални проекти, които са преминали през етап Формулиране (напр., за проекти по АСР и АЛА). Вторият подход включва решение за финансиране на програма/пакет от проекти в края на етап Идентифициране (напр., за проекти по MEDA и TACIS). Тези два подхода са илюстрирани на Фигура 8.

Фигура 8 – Момент на вземане на решението за финансиране





Основните задачи, свързани с решенията за финансиране, са преди всичко в сферата на задълженията на служителите в централата на ЕК. Като цяло, тези задачи включват:<sup>1</sup>

1. Извършване на оценка на качеството на първоначалното Предложение за финансиране (ГПК);
2. Нанасяне на необходимите промени в първоначалното **Предложение за финансиране** (повисоко ръководно ниво);
3. Одобряване или отхвърляне на Предложението за финансиране (вземане на **Решение за финансиране** от компетентния орган);
4. За одобрени проекти (индивидуални или включени в програма/пакет), подготовка, провеждане на преговори и сключване (подписване) на **Споразумение за финансиране** между ЕК и организацията партньор, включващо необходимите технически и административни условия, свързани с осъществяването на проекта.

Партниращите правителства (или неправителствени организации партньори) отговарят за сключването на договорни отношения, включително и за официалното подписване на споразумение или меморандум за финансиране и свързаните с него условия.

#### **Предварителна оценка от Групата за подкрепа на качеството и междуведомствени консултации**

Предварителна оценка на първоначалното предложение за финансиране може да бъде извършена или от Управление "Група за подкрепа на качеството" (у-ГПК) под ръководството на директора на съответното оперативно звено, или от Служба "Група за подкрепа на качеството" (с-ГПК) под ръководството на заместник главния директор.

Предварителната оценка, извършвана от у-ГПК и с-ГПК разглежда три основни въпроса:

Оценка на предлагания проект или програма по отношение на критериите за качество "съвместимост" и "приложимост";

Преценка дали са спазени изискванията на наръчника по УЦП;

Проверка дали са били изпълнени предишни препоръки на ГПК.

Мненията на у-ГПК и с-ГПК се предават на директора, който решава дали да ги включи в Предложението за финансиране или не. След това директорът инициира междуведомствени консултации.

Възможностите за решение включват:

Приемане на първоначалното предложение за финансиране и преминаване към сключване на споразумение за финансиране, а след това и към осъществяване на проекта;

Изискване на допълнителни разяснения или промени в първоначалното предложение за финансиране;

Отхвърляне на първоначалното предложение за финансиране.

#### **Мнение на финансовата комисия и решение на Комисията**

На базата на общата стойност на предложението за финансиране същото се внася от EuropeAID в съответната комисия на държавите-членки, председателствана от ГУ РАЗ/ВВР. Като правило, предложенията за финансиране трябва да са готови (да са получили одобрението на съответните отдели) 45 дни преди датата на заседанието на Комисията. През този период се извършва преводът на предложенията и същите се изпращат за предварително запознаване на държавите-членки.

В случай, че комисията даде положително становище по предложение за финансиране, задължение на EuropeAID е да активира процедурата за вземане на решение. Като правило, Комисията приема решения за финансиране в писмен вид, а в изключителни случаи – чрез процедура за финансиране.

След одобряването на ПФ от Комисията EuropeAID подготвя Споразумение за финансиране и поема отговорността за осигуряването на пълна съвместимост между Предложението за финансиране и

---

<sup>1</sup> Задълженията на служителите в централата и Делегациите са различни за централизиран и децентрализиран дейности.



Споразумението за финансиране. СФ се разработва на базата на модел, подготвен от EuropeAID.

По правило, всички условия, свързани с осъществяването на даден проект трябва да бъдат записани в Споразумението за финансиране (като Технически и административни условия). Все пак, в случаите, в които е невъзможно определени клаузи да бъдат включени в СФ (по причини, свързани с време или по технически причини), в СФ следва да се запише изрично допълнителна договорна процедура. Предпочитаната форма за това е “размяна на писма”, въпреки че е възможно и подписването на съвместен меморандум.

Важно е споразуменията за финансиране да предоставят достатъчна гъвкавост за промяна на обхвата и сроковете на проекта в съответствие с евентуални промени в обстоятелствата и нуждите по време на осъществяването на проекта. Споразуменията за финансиране трябва да подкрепят, а не да ограничават ефективното прилагане на проекта.

## 4.2. Програмиране

### 4.2.1. Въведение

Програмирането на помощта за развитие, отпускана от ЕК се извършва на многогодишна база и се координира от служба “Услуги, предоставяни от Комисията” с приноса на властите в държавата-партньор. Резултатът е одобрена Национална стратегия, включваща многогодишна Национална индикативна програма. Тя представлява “поръчка за услуга” (ПЗУ), която се изпраща официално от ГУ ВВР/РАЗ до EuropeAID.

По време на етап Програмиране се анализира ситуацията на национално и на секторно ниво. Целта на анализа е да бъдат определени проблемите, ограниченията и възможностите за сътрудничество. Това включва преглед на социално-икономическите показатели, на националните и донорските приоритети. Целта е да се определят основните цели и секторни приоритети за сътрудничество, като по този начин се осигури съвместима и приложима програмна рамка, даваща възможност за определяне и разработване на програми и проекти. За всеки приоритет се формулират стратегии, които вземат предвид наученото от миналия опит.

В интранета на ЕК могат да се намерят “Насоки за прилагането на обща рамка за национални стратегии”, които съдържат подробно описание на процеса<sup>1</sup>. Цялостните процедури и отговорности, свързани с програмирането, са описани в Междуведомственото споразумение.

### 4.2.2. Процесът на програмиране

Многогодишните програмни документи, определени в съответствие с различните правилници, представляват част от стратегическата рамка за определена партнираща държава/регион. Стандартната Рамка за национални стратегии, която се прилага към програмни документи по ЕФР, ALA и MEDA ще се прилага и прогресивно за всички останали държави, получаващи финансова помощ от ЕК. Следователно, програмирането и прилагането се управляват (или ще се управляват) въз основа на един, логически структуриран документ – Национална стратегия (НС).

НС се разработва въз основа на дискусии с държавата-партньор. Процесът на подготовка на НС следва да стимулира ясно чувството за собственост на местните хора върху стратегията, с оглед улесняването на нейното прилагане. За това се изискват време, финансови ресурси и подходящо обучен персонал.

Всяка НС съдържа поредица от елементи и има следната структура:

1. Описание на целите на ЕК във връзка със сътрудничеството;
2. Целите на политиката на партниращото правителство;
3. Анализ на политическото, икономическото и социалното положение, включително на устойчивостта на текущите политики и предизвикателствата в средносрочен план;
4. Преглед на сътрудничеството с ЕК в миналото и в момента (поуки и опит), информация за програми

---

<sup>1</sup> [http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/sec2000\\_1049\\_0\\_en.htm#menu](http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/sec2000_1049_0_en.htm#menu)



на държавите-членки на ЕС и други донори;

5. Стратегия за действие на ЕК, определяща стриктно ограничен брой сектори за интервенция, явяващи се допълващи по отношение интервенциите на други донори;

6. След финализирането на стратегията за действие, същата следва да се трансформира в Национална индикативна програма (НИП). Тя от своя страна може да бъде неразделна част от цялостната НС. НИП е управленски инструмент, покриващ период от няколко години (от 3 до 5, в зависимост от съответния правилник/споразумение). Тя определя и конкретизира подходящите мерки и действия за постигане на заложените в стратегията цели. Националната индикативна програма следва изцяло да се основава на предшестващия я анализ и напълно да съответства на него.

Индикативната програма включва:

1. Глобални цели: Програмни документи определят стратегическия избор на ЕС за сътрудничество, въз основа на приоритетите на ЕС и на държавата-партньор, като дават възможност за установяване на секторни и междусекторни приоритети и за избора на подходящи начини за предоставяне на помощ (напр., подкрепа за секторна програма и/или бюджетна помощ);

2. Финансови пакети за всяка област на сътрудничество, включващи – там, където е необходимо – приблизително време и размер на всеки транш от приноса на Общността;

3. Конкретни цели и очаквани резултати за всяка област на сътрудничество, включително евентуални условия, както и основните показатели за постижения и резултати. Тези показатели следва да са свързани с дейности, които са измерваеми в средносрочен план. В случай на наличие на СНБ (Стратегия за намаляване на бедността) в процес на осъществяване, показателите трябва да съответстват на заложените в тази рамка;<sup>2</sup>

4. По какъв начин са взети предвид общовалидните проблеми (равенство между половете, околна среда и др.);

5. Програми, които следва да се прилагат за постигането на тези цели, целевите бенефициенти и видовете помощ, които трябва да бъдат осигурени (напр., макроикономическа подкрепа, техническа помощ, обучение, инвестиции, доставки на оборудване и др.) Освен всичко това могат да бъдат формулирани и идеи за проекти и определени общи критерии за тяхната реализация (например, географска област, най-подходящи партньори, подходяща продължителност на проектите).<sup>3</sup>

Процесът на програмиране трябва да съответства на основните аналитични елементи от подхода на логическата рамка, а именно:

Да определя основните заинтересовани страни и да оценява техните нужди, интереси и капацитет;

Да определя и анализира приоритетни проблеми/ограничения и възможности на развитието;

Да определя цели на развитието, съответстващи на определените приоритетни проблеми;

Да определя стратегия за отпусканата от ЕК помощ за развитие, която взема предвид предходния анализ, включително ограниченията на капацитета, поуците от предишния опит и осъществяваните в момента или планирани в бъдеще дейности на други донори.

---

<sup>1</sup> Като основна стъпка в посока на обединени международни действия за развитие, ОИСР, ООН и Световната банка приеха система за наблюдение на напредъка по постигането на "Целите на развитието през хилядолетието". Тези цели и показателите за наблюдение на напредъка по тях се съдържат в "Насоки за използването на показатели за оценка на напредъка на държави" на ЕК, ГУ РАЗ, декември 2002 г.

<sup>2</sup> За държавите от АСП съществува правно задължение да прибавят оперативно съдържание към НИП (Анекс IV към Споразумението от Котону). Доколкото това е възможно, вече определените проекти/програми, които предоставят финансиране в краткосрочен и/или средносрочен план, трябва да бъдат включени в НИП. Поради факта, че Споразумението от Котону предвижда програмиране с удължаване, НИП на държавите от АСП следва да включват и прогноза за неутвърдени, но все пак определяеми, предложения за последващи действия в следващите години.



## 4.3. Идентифициране

### 4.3.1. Цел

Целта на етап Идентифициране е:

- да идентифицира идеи за проекти, съответстващи на приоритетите на ЕК и на партньорите в областта на развитието;
- да оцени съвместимостта и вероятната приложимост на тези идеи за проекти;
- да използва “програмния подход” за разработване на Предложение за финансиране (напр., според условията на MEDA или TACIS) или Идентификационни листи за индивидуални проекти (напр., по споразуменията за финансиране на ACP и ALA);
- да подготви решение за финансиране на програма от няколко проекта или да определи обхвата на по-нататъшната работа, която следва да се извърши по време на етапа на формулиране на индивидуални проекти.

### 4.3.2. Основни задачи и задължения

Източниците на идеи за проекти могат да бъдат най-различни. Най-важният от тях са потенциалните партньори (било то партниращи правителства, неправителствени организации или многостранни или регионални агенции за развитие). Основните критерии за оценка на качеството включват чувство за собственост у местните хора върху потенциалните проекти и твърд ангажимент за тяхното осъществяване.

Освен това, идеите за проекти следва да се извличат и от приоритетите и целите, заложили в съответната национална стратегия и национална индикативна програма. “Общата цел” на всеки проект трябва като цяло да произлиза от подходящо заявена цел, съдържаща се в НС/НИП или от съответна секторна политика или програмна цел.

Основните задачи и задължения на ЕК по време на този етап зависят от това дали решението за финансиране се взема на този етап или в края на етап Формулиране. По-долу са обобщени задачите, свързани с два основни варианта:

#### **Индивидуални проекти – решението за финансиране не се взема на този етап**

Основните стъпки обикновено включват:

1. Организиране и участие в консултации с основни заинтересовани страни по време на целия етап (напр., институции на партниращото правителство, неправителствени организации, групи на гражданското общество, други донори и др.) и осигуряване на тяхното активно участие в процеса на вземане на решения.
2. Анализирание на подготвените и внесени от упълномощените лица/организации концепции/предложения за проекти и събиране на допълнителна информация при необходимост.
3. Вземане на решение дали концепциите/предложенията за проекти отговарят на изискванията и дали имат нужда от доработка преди окончателното попълване на Идентификационен лист (напр., извършване на предварително проучване).
4. Въз основа на конкретните изисквания, разработване на Техническо задание за извършване на предварително проучване, управление на провеждането на проучването, оценка на съдържанието и качеството на докладите от проучването и вземане на решение какви да бъдат следващите стъпки.
5. В случай, че се очаква концепцията да премине към етап Формулиране, подготвяне на Идентификационен лист, включващ и Техническото задание за етап Формулиране.
6. Представяне на Идентификационния лист на ГПК за подбор и разглеждане за одобрение (за да премине към етап Формулиране) от по-високо ръководно ниво.

Управлението на тези задачи е преди всичко задължение на Делегациите, с подходяща подкрепа от страна на служителите в централата.



Програма, състояща се от проекти – решението за финансиране се взема в края на този етап

Основните стъпки обикновено включват:

1. Организиране и участие в консултации с основни заинтересовани страни по време на целия етап (напр., институции на партниращото правителство, неправителствени организации, групи на гражданското общество, други донори и др.) и осигуряване на тяхното активно участие в процеса на вземане на решения.
2. Извършване на подготвителни действия за идентифициране на идеи за проекти (под ръководството на Делегацията и с необходимата подкрепа от страна на централата).
3. Разработване на първоначален списък на проекти, включващ проектни листи по предложения на партньорите.
4. Постигане на вътрешно съгласие (между EuropeAID и ГУ ВВР) за първоначалния списък от проекти и проектни листи.
5. Утвърждаване на списъка от проекти с партньорите.
6. Разработване на Предложение за финансиране (напр., "програма за действие" или "национален план за финансиране", включваща проектни листи) и представяне на същото за одобрение по процедурата на ГПК.
7. Изпращане на одобреното Предложение за финансиране до държавите-членки, обсъждане в Управленската комисия и искане за решение относно финансирането от страна на Комисията.

Управлението на задачи от 1 до 3 и от 5 до 6 е задължение и отговорност преди всичко на Делегацията, с подходяща подкрепа от страна на служителите в централата.

#### 4.3.3. Основни оценки и инструменти

По време на етап Идентифициране основните оценки, които трябва да бъдат извършени, за да се гарантират съвместимостта и приложимостта на определена идея за проект включват: (i) оценка на стратегическата и програмната рамка; (ii) анализ на заинтересованите страни, включително оценка на институционалния капацитет; (iii) анализ на проблемите, включително определяне обхвата на общовалидните проблеми (напр., равенство между половете, управление с широко участие, околна среда); (iv) оценка на други текущи и планирани инициативи и оценка на поуките; (v) предварителни цели и анализ на стратегиите; (vi) предварителна оценка на ресурсите и разходните параметри; (vii) предварителна оценка на условията, свързани с управлението, координацията и финансирането на проекта; и (viii) предварителна оценка на въпроси, свързани с икономическата/финансовата, екологичната, техническата и социалната устойчивост.

Основните УЦП инструменти, които могат да се използват включват:

**1. Критерии за оценка на качеството** (вж. раздел 4.3.4 по-долу). Критериите и стандартите осигуряват списък на основните въпроси, които следва да бъдат разгледани на този етап от цикъла, като се концентрират върху съвместимостта и вероятната приложимост на предлаганата идея за проект.

**2. Подход на логическата рамка** – по-конкретно, анализ на заинтересованите страни, анализ на проблемите, определяне на предварителни цели и анализ на стратегии (вж. Раздел 5). Насоките за ПЛР осигуряват описание на тези инструменти и начините, по които могат да се използват.

**3. Оценка на институционалния капацитет** (вж. Раздел 6). Този инструмент се използва за подчертаване на основните въпроси, които трябва да бъдат зададени и на които трябва да бъдат намерени отговори при извършването на оценка на институционалния и организационния капацитет.

**4. Стимулиране на подходи за по-широко участие** и използване на умения за фасилитиране (вж. Раздел 8). Този инструмент осигурява идеи и насоки за стимулиране на участието (а оттам и чувството за собственост) и за използване на умения за фасилитиране по време на цикъла на управление на проекта.

**5. Разработване на техническо задание** (вж. Раздел 9). Осигурява насоки относно структурата и съдържанието на всеки основен етап от цикъла на проекта.



6. **Формулярите Идентификационен лист, Програма за действие и Проектен лист** (вж. Раздел 4.3.5 по-долу).

7. **Икономически и финансов анализ** (вж. Насоки за икономически и финансови анализи).

Както бе отбелязано по-горе, при необходимост могат да се използват и други технически и специфични за конкретен сектор насоки.

#### 4.3.4. Критерии и стандарти за оценка

В таблицата по-долу са представени конкретните критерии и стандарти за оценка на индивидуални проекти и/или програми/пакети от проекти в съответствие с Рамката за качество. Отделните стандарти следва да се прилагат практично, като се има предвид, че не всички са подходящи за всеки проект или програма.

	Качествени характеристики, критерии и стандарти на етап Идентифициране
<b>A</b>	<b>СЪВМЕСТИМ – ПРОЕКТЪТ СЪОТВЕТСТВА НА ДЕКЛАРИРАНИТЕ ПРИОРИТЕТНИ НУЖДИ</b>
<b>1.</b>	<b>Съвместим с политиките за развитие и сътрудничество на ЕК и ги подкрепя</b>
1.1.	Предложението съответства на политиката и решенията на ЕК относно развитието и предлага смислена аргументация за начина, по който предложението ще спомогне за тяхната реализация (т.е. намаляване на бедността и/или икономическа интеграция, устойчиво развитие и стимулиране на равенството между половете).
1.2.	“Проектният подход” е подходящ в контекста на развитието.
1.3.	Инициативата съответства на Националната стратегия (и/или на други рамкови документи).
<b>2.</b>	<b>Съвместим с политиките и съответните секторни програми на партниращото правителство и ги подкрепя<sup>1</sup></b>
2.1.	Споменати са приложимите стратегически документи на ПП, включително и (там, където е необходимо) стратегията за намаляване на бедността на съответната държава.
2.2.	Описана е съответната секторна политика, включително основните инициативи, които се осъществяват в момента, секторните цели и отредените ресурси.
2.3.	Описани са връзките със съответните политики, програми и проекти; ясно е демонстрирана съвместимостта на проекта със стратегическата и програмната рамка, както и че допълва текущите инициативи.
<b>3.</b>	<b>Заинтересованите страни и целевите групи са ясно определени, въпросите за равенството и институционалния капацитет са анализирани и е демонстрирано чувство за собственост у местните хора върху проекта</b>
3.1.	Осигурени са разделени по пол данни за социално-икономическото положение на целевите групи (напр., здраве, образование, доход, човешки права); направена е изрична оценка на въпросите на равенството по отношение на други уязвими групи, като например хората с увреждания.
3.2.	Описан е процесът на определяне на заинтересованите страни и провеждането на консултации с тях в миналото и към момента – кой, как, кога – и е извършен подходящ анализ на интересите на различните заинтересовани страни (очаквания и тревоги).
3.3.	Идентифицирани са и са анализирани потенциални конфликти между заинтересованите страни.
3.4.	Осигурена е оценка на институционалните структури, капацитет и проблеми на управлението (предимства и недостатъци), особено по отношение на институциите, които ще поемат основната отговорност за осъществяването на проекта.
3.5.	Представени са доказателства за наличието на чувство за собственост у местните хора върху идеите на проекта, като например отделяне на ресурси в миналото или в момента (парични или непарични) за свързани дейности и активно местно участие в процеса на вземане на решения.
<b>4.</b>	<b>Проблемите са анализирани по подходящ начин</b>
4.1.	Анализът на проблемите включва оценка на причинно-следствените връзки и определя основни проблеми, които влияят върху целевите групи.

<sup>1</sup> Тези конкретни стандарти могат да се окажат неприложими за някои проекти, които се осъществяват чрез неправителствени организации.



Качествени характеристики, критерии и стандарти на етап Идентифициране	
4.2.	Проблемите, пред които са изправени различните социално-икономически групи (включително междуполовите различия и нуждите на хората с увреждания) са определени по подходящ начин и описани, включително и по отношение на естеството и размера на бедността.
4.3.	Определен е комплексът от проблеми и/или възможности, върху които следва да се концентрира проектът.
5.	<b>Поуките от натрупания опит и връзки с други текущи/планирани проекти/програми са оценени и включени в избора на стратегия</b>
5.1.	Направена е връзка с поуките, извлечени от осъществяването на други проекти/програми в сектора или в подобна среда (от докладите по прегледа и оценката); тези поуки са отразени в предложението.
5.2.	Оценено е нивото на допълване на други текущи или планирани програми/проекти, включително и такива на други донори.
5.3.	Възможностите/стратегии за прилагане са анализирани по подходящ начин, включително изискванията за по-нататъшна работа по формулирането/разработването.
<b>В</b>	<b>ПРИЛОЖИМ – ПРОЕКТЪТ Е РАЗРАБОТЕН ДОБРЕ И ВЕРОЯТНО ЩЕ ДОВЕДЕ ДО ОСЕЗАЕМИ И УСТОЙЧИВИ ПОЛЗИ ЗА ЦЕЛЕВИТЕ ГРУПИ</b>
6.	<b>Предварителните цели<sup>1</sup> са ясни и логични и са концентрирани върху ясно определени нужди</b>
6.1.	(Предварителната) обща цел на проекта е ясно свързана със съответната политика или секторна цел, като по този начин демонстрира вероятните начини, по които проектът ще допринесе за постигането на дългосрочен резултат в сферата на развитието .
6.2.	(Предварителната) цел на проекта ясно посочва пряка полза(и) за целевите групи в резултат от осъществяването на проекта и съответства на анализа на проблемите, пред които са изправени целевите групи.
6.3.	(Предварителните) резултати/продукти от проекта описват осезаеми подобрения в услугите или знанията, които ще подкрепят пряко постигането на целта на проекта.
7.	<b>Предварителните ресурси и разходи са изяснени и е извършен предварителен икономически и финансов анализ</b>
7.1.	Ясно представяне на (Предварителната оценка на) ресурсите, необходими за осъществяването на проекта.
7.2.	Инвестиционните и оперативните разходи по проекта са описани и анализирани достатъчно подробно, включително и финансовият принос на различните заинтересовани страни.
7.3.	Извършена е оценка на повторяемите разходи, както и оценка на местния капацитет за покриване на тези разходи в края на инвестиционния етап на проекта.
7.4.	Там, където е необходимо, са осигурени първоначални прогнози за вероятната финансова и икономическа приложимост на проекта; конкретизирани са изисквания за по-нататъшен финансов и икономически анализ на разходите и ползите от проекта.
8.	<b>Предварителните условия за координация/управление и финансиране са ясни и подкрепят институционалното укрепване и чувството за собственост у местните хора</b>
8.1.	Очакваните задължения във връзка с управлението на проекта са описани накратко, основават се на анализа на институционалните условия и капацитет и стимулират чувство за собственост у местните хора и изграждането на капацитет.
8.2.	Очакваните условия във връзка с координацията на усилията на различните заинтересовани страни са описани накратко, предоставят на целевите групи възможност да изразяват мнението си, създават възможности за решаване на евентуални конфликти на интереси и изглеждат практични от гледна точка на прилагането им.
8.3.	Описани са очакваните условия по отношение на осигуряването на цялостно ръководство на проекта (напр., роля и състав на ръководна комисия по проекта) .
8.4.	Описани са очакваните условия за осигуряване на адекватно ниво на цялостен вътрешен контрол (напр., счетоводна и финансова информация и системи за отчетност).

<sup>1</sup> Терминът “предварителни” подчертава факта, че това са първоначални прогнози на вероятните постижения и разходи по проекта, как би могъл да се управлява проектът и т.н. След това тези въпроси ще бъдат разработени допълнително, проверени и документирани подробно по време на етап Формулиране.



Качествени характеристики, критерии и стандарти на етап Идентифициране	
9.	<i>Не е необходимо този критерий (за наблюдение и оценка) да бъде прилаган на етап Идентифициране</i>
10.	<b>Предположенията/риските са определени и оценени и изглеждат приемливи</b>
10.1.	Предположенията в (първоначалната) матрица на логическата рамка подчертават основни фактори извън прекия контрол на ръководителите на проекта, които притежават потенциала да повлияят отрицателно върху проекта (рискове).
10.2.	Отделните рискове са оценени по важност, включително и по отношение на степента на отрицателния ефект, който могат да окажат върху постигането на целите.
11.	<b>Проектът (вероятно ще бъде) е приемлив в екологичен, технически и социален аспект и устойчив</b>
11.1.	Извършена е оценка на въздействието върху околната среда на подходящо ниво и е определен обхватът на по-нататъшните проучвания.
11.2.	Проектът е (вероятно ще бъде) технически приложим, отговаря на индустриалните стандарти и използва/въвежда технологии, които са подходящи по отношение на нуждите/изискванията за ресурси на целевите групи.
11.3.	Извършен е анализ на равенството между половете и проектът включва ясна (предварителна) стратегия за гарантиране на равното разпределение на ползите между мъже и жени.
11.4.	Проектът включва ясна стратегия за гарантиране, че ползите са насочени към определените уязвими групи (т.е., бедните, жените, децата, инвалидите и възрастните или нетрудоспособните).
C	<b>ДОБРЕ УПРАВЛЯВАН – ПОДГОТОВКАТА НА ПРОЕКТА СЕ УПРАВЛЯВА ДОБРЕ (ОТ МЕНИДЖЪРИТЕ НА ЗАДАЧИ НА ЕК)</b>
16.	<b>Мениджърите на задачи на ЕК прилагат принципите на управление на цикъла на проекта</b>
16.1.	Техническите задания за финансирани от ЕК проучвания/дейности са ясни и всеобхватни и съответните служители ги разбират.
16.2.	Проектът е оценен адекватно чрез цикъла на управление на проекти, посредством използването на одобрени/съответни процеси и критерии за оценка на качеството.
16.3.	Качеството на основните документи по проекта (напр., Идентификационен лист, Предложение за финансиране) е оценено и отговаря на установените стандарти за качество.
16.4.	Използването на Подхода на логическата рамка и свързаните с него инструменти се прилагат адекватно по време на цикъла на проекта в подкрепа на анализа и вземането на решения.
16.5.	Договорите се управляват ефективно, включително разработването на висококачествени договорни документи, информиране на изпълнители, преглед на доклади и навременно плащане на одобрените фактури.

#### 4.3.5. Основни документи

Основните документи, които ЕК изисква на етап Идентифициране от цикъла на проекта включват:

- Технически задания за всички финансирани от ЕК предварителни проучвания;
- Идентификационен лист, включително при необходимост и техническо задание за предпроектно проуване;
- Предложение за финансиране на програма/пакет от проекти (напр., Програма за действие, придружена от Проектни листи).

Форматът за тези документи може да бъде намерен в интранет сайта на EuropeAID (Група за подкрепа на качеството).

От гледна точка на управлението на проекта, информацията, която се изисква за определен проект в края на етап Идентифициране (в съответствие с основните оценки и критериите за качество, използвани на този етап) следва да включва:



## Информационни изисквания към проект в края на етап Идентифициране

1. Стратегически и програмен контекст (партньор и ЕК)
2. Анализ на заинтересованите страни
3. Анализ на проблемите, включително обхват на общовалидните проблеми
4. Поуки и преглед на други текущи или планирани инициативи
5. Предварително описание на проекта – индикативна йерархия на целите
6. Индикативни ресурси и разходи
7. Индикативна координация, управление (включително финансово управление/контрол) и финансови условия
8. Предварителна оценка на икономическата/финансовата, екологичната, техническата и социалната устойчивост
9. План за последващи действия за етап Формулиране

### 4.3.6. Определяне на следващите стъпки

Основните варианти за решение зависят от това дали решението за финансиране се взема в края на този етап.

#### **Решение за финансиране не се взема на този етап (индивидуални проекти)**

Ако идеята за проекта отговаря напълно или адекватно на всеки от критериите за оценка на качеството (въз основа на оценка на изискваната документация и дискусии със заинтересовани страни), следва да бъде обмислено преминаването на проекта към етап Формулиране.<sup>1</sup>

В случай, че концепцията за проекта е очевидно незадоволителна по отношение на един или повече критерии, вариантът за решение трябва да бъде един от следните:

- Събиране на допълнителна информация и уточняване на липсващата информация с партниращото правителство и/или други основни заинтересовани страни;
- Инициране на други конкретни проучвания за попълване на липсващата информация;
- Отхвърляне на концепцията за проекта.

#### **Решение за финансиране в края на този етап (програма от няколко проекта)**

В случай, че проектите се внасят като част от програма/пакет от проекти, основните варианти за решение включват:

- Приемане на Предложението за финансиране на програмата и вземане на решение за финансиране;
- Изискване на промени в Предложението за финансиране (включително отделните проектни листи) преди вземането на решение за финансиране;
- Отхвърляне на предложението за финансиране.

<sup>1</sup> В някои отделни случаи проектът може да премине от етап Идентифициране директно към предварителна оценка и разглеждане на евентуално финансиране. Това може да се случи, ако определеният проект е разработен добре и отговаря на всички критерии за оценка на етап Формулиране.