

## ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ПРОЕКТИ ЗА РАЗВИТИЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ

Цанко Българенски, Венелина Колева  
Лесотехнически университет

Голям брой фактори, разгледани в доклада, водят до нарастване значението на предварителната оценка. Оценкаването се разглежда в четири направления:

- А/ Очаквана реакция на различни институции и заинтересовани групи;
  - Б/ Съответствие с формалните изисквания на потенциалната финансираща институция;
  - В/ Оценка на резултатите, с отчитане критериите на потенциалната финансираща институция;
  - Г/ Възможни проблеми в процеса на изпълнение на проектите.
- Въпросите са разгледани главно в контекста на САПАРД.

Ключови думи: **предварителна оценка; проекти за развитие на селските райони**  
Key words: **prior appraisal; rural development projects**

Необходимостта от предварително оценяване на проектите е призната както в теорията, така и в практиката на страните с натрупан опит в изготвянето и изпълнението на проекти. Въпреки това, има достатъчно основания за разглеждане на тази тема, които лесно могат да бъдат открити в по-нататъшното изложение.

Значителна част от текстовете, свързани с предварителното оценяване могат да бъдат валидни за всички видове проекти, в т.ч. и за бизнес-проектите, разработвани в частния сектор и насочени главно към финансови резултати. Спецификата на оценката на проектите на развитие се дължи преди всичко на няколко обстоятелства: обвързаност с приоритетите на държавната политика през съответния период от време; внимание не само към икономическите, но и към социалните и екологичните последици; пълно или частично финансиране на проектите от публични / български и/или чуждестранни / финансови източници.

Част от проектите за развитие/ наричани обикновено "проекти за техническа помощ"/ са насочени към развитието на непроизводствените сектори / образование, научни изследвания, консултантска дейност, институции и др.п./ . Те не засягат пряко, или поне видимо интересите на населението от конкретните селски райони. Дори и да бъдат изявени такива интереси, те трудно могат да повлияят върху идеята и цикъла на проектите, тъй като по процедура основните въпроси се решават от финансиращите / обикновено- чуждестранни / институции и централните органи за управление. Тази практика на разработване и утвърждаване на проекти, със всички уговорки които трябва да бъдат направени, е доста близка до практиката на централизираното планиране, прилагано у нас до 1990 г.

Обратно, при другата част на проектите за развитие / инвестиционните проекти / през последните десетина години се наблюдават динамични промени,

които най-обобщено погледнато се дължат на демократичните преобразования, асоциирането на страната към ЕС, възприемането у нас на утвърдени в други страни норми на мислене и действие и др. Сред тях, от позициите на разглежданата тематика, особен интерес представляват следните промени: /вж. и матрица № 1/

1. *Увеличаване броя на участниците* в процеса на лансиране на идеи, разработване, приемане и изпълнение на проекти: поява на нови участници / частни фирми, неправителствени организации, професионални сдружения, международни институции/ както и увеличаване броя на съществуващи преди промените участници / например медиите/;

2. *Промени в силата на влияние на отделните участници*. Характерни в това отношение са променените възможности на местните органи за управление, професионалните и синдикалните сдружения, природозащитните организации, централните и местните медии;

3. *Промени в интереса към различните последици*. Сред тях се откроява непрекъснато нарастващото внимание към екологичните последици от реализацията на проектите;

4. *Увеличаване източниците на финансиране*, типичен пример за което са средствата по международни програми, по национални фондове и др.;

5. *Поява на конкуренция*, свързана с предмета на дейност, предвиден в проекта, със снабдяването с активи за осъществяване на проекта и с други стопански дейности;

6. *Засилване на конкуренцията между районите при финансиране от един и същ източник*, типичен случай за което е програма САПАРД;

7. *Засилване ролята на международните (на ЕС) институции*, както от гледна точка на необходимостта от синхронизация на законодателството, така и съобразно условията на институциите, които финансират или кредитират проектите;

8. *Засилване на неопределеността*, като следствие на действието на всички изброени промени, без да бъде създадена единна информационна система относно възможностите за приемане и подкрепа на проектите за развитие на даден регион.

Опитът на напредналите в разглежданата област страни дава основание да се твърди, че повечето от изброените промени ще продължат в същата насока и ще оказват все по-силно влияние върху цикъла на проекта и в частност – върху вероятността за утвърждаване и реализация на проектите за развитие.

Тази вероятност / при различна степен на подготовка и информационно осигуряване / трябва да бъде оценявана в няколко направления:

- Очаквана реакция на различни институции, групи и индивиди в зависимост от предполагаемите последици при осъществяването на даден проект;
- Възможност да се отговори на формалните изисквания на потенциалната финансираща институция при кандидатстване с проект;
- Степен на съответствие на целите / резултатите, последиците / на проекта и целите на потенциалната финансираща институция;
- Риск за неизпълнение / или за нарушение на някои от параметрите / на проекта.

*Предварителната оценка в първото направление* може да се осъществи по-лесно и по-точно, ако се използва матрица № 1.

**Матрица № 1 Очаквани реакции към проектите**

Участници	Последници	Икономически			Социални			Екологични		
		Подкрепа	Противодействие	Неутралитет	Подкрепа	Противодействие	Неутралитет	Подкрепа	Противодействие	Неутралитет
1. Централни органи										
2. Местни органи										
3. Население										
4. Организации										
5. Медии										
6. Научни звена										
7. Фирми										
8. Фондации, проекти										
-----										
n. Международни (ЕС) институции										

Представена в такъв вид / със силно схематизиране на възможните реакции и на групите участници / матрицата дава само идея за логиката, която трябва да се следва при предварителното оценяване на проектите.

При оценяване на реакциите по отношение на конкретен проект, необходимо е прецизиране като се отчитат поне следните фактори:

- Степен на информираност на участниците относно целите на проекта, преките и косвените последици от неговото реализиране;
- Наличие на алтернативни идеи със същата или сходна насоченост;
- Равнище на заетостта и доходите на местното население;
- Формирано отношение към предишни проекти от подобно естество и/или към инициатора на проекта;
- Място на реализация на проекта / в или извън населено място/.

Наред с отчитането на посочените фактори, важно е да се вземе предвид откъде идва идеята за проекта: от държавна институция, от международна програма, от научно звено, от медия, от местни жители – главно поради презумпцията за заинтересованост от страна на лансиращия идеята. Опитът

на напредналите в разглежданата област страни показва, че реакцията на местното население е най-бърза и най-отчетлива, когато идеята е предложена от съграждани. В останалите случаи обикновено се налага по-активно разгласяване на идеята и целите на даден проект, преди да се направи проучване на очакваните реакции.

Наред с посоченото дотук, предвиждането на реакциите към даден проект изисква и по-детайлно разглеждане на институциите, формалните и неформалните организации и отделните индивиди, които биха проявили отношение към проекта и биха оказали влияние върху вероятността за неговото приемане и изпълнение.

Така например, в повечето случаи би било целесъобразно организациите / представени в матрица № 1 за краткост като един участник / да бъдат диференцирани по видове и съответно – по интереси на техните членове / синдикални, професионални, партийни, природозащитни, туристически, ловни, краеведски и т.н./.

Такъв е случаят и с фирмите, които осъществяват, или възнамеряват да започнат дейност в съответната територия. Тяхната реакция трябва да бъде разглеждана през призмата на интересите им както в процеса на реализация на проекта, така и във

вързка с предполагаемите последици.

Събирането и обработването на информация съобразно с представения в матрица №1 модел и направените по-горе уточнения позволява да се направят предположения по следните важни въпроси:

1/ *Кои са участниците, които биха подкрепили проекта* – по какъв начин и с какви средства; кои са пунктовете на взаимен интерес; кои са потенциалните партньори и финансиращи институции;

2/ *Кои са участниците, които не биха проявили интерес* към проекта като цяло или към някои от очакваните последици;

3/ *Кои са участниците, които биха противодействували* на приемането и осъществяването на проекта и по какви причини – поради конкуренция по предмета на дейност или по източника на финансиране, поради неодобрение на очакваните резултати и др.п./; каква е силата на тяхното влияние.

Очевидно е, че при благоприятни изводи от анализа на информацията и вземане на решение за продължаване на работата по проекта, са необходими конкретни действия за проучване на възможностите за партньорство, както и за намаляване на очакваното противодействие.

*Второто направление на предварителната оценка*, което е изключително важно и същевременно изисква минимални разходи, е проверката на възможностите за *допускане на даден проект за разглеждане от потенциалната финансираща институция*. При кандидатстване с проект за одобряване и финансиране, съответната институция изисква представяне на предварително оповестен набор от документи и разработки, които й позволяват да прецени дали е целесъобразно да предприеме свързаното със значителни разходи прецизно оценяване на проекта. Чрез тази процедура най-често се търсят доказателства в следните две направления: а/ кандидатът да е от целевата група, предвидена за подпомагане; б/ рискът за неизпълнение на проекта да е минимален.

Такъв е и случаят с Програма САПАРД. По първото от посочените направление се изисква размерът на дейността на кандидата да бъде в определени параметри, а във второто – да се дадат доказателства за ефективен мениджмънт. Така например, по Мярка 2.1. Развитие и диверсификация на икономическите дейности, създаване на възможности за многостранни дейности и алтернативни доходи, /вж.2/ наред с документи за идентификация на кандидата и управлявания обект, се изискват: бизнес-план с предвиден паричен поток за три години, доказващ жизнеспособността на обекта; счетоводен баланс; отчет за приходите и разходите; банково удостоверение за наличие на финансови средства, или банкова референция за отпускане на кредит; писмо за сътрудничество с

бизнес-партньори или договори за продажба на съответния обем продукция/услуги и т.н.

От само себе си се разбира, че ако кандидатът не отговаря на някои от условията и не е в състояние да направи адекватни промени, трябва да потърси алтернатива или на финансирането, или на идеята на проекта.

*Третото направление* на предварителната оценка на проекта се отнася до *степенята на съвпадение* на целите на проекта /и очакваните последици/ и целите на потенциалната финансираща институция.

Така например, във всяка от мерките на Програма САПАРД са посочени главните и специфичните цели, както и показателите, използвани като критерии за оценка на приетите за разглеждане проекти. Тези показатели са различни в зависимост от естеството на отделните мерки и търсените положителни икономически и социални резултати. Наред с това, шансовете за успех на даден проект особено много зависят от оценката на очакваното въздействие върху околната среда, включително и поради интересите на финансиращите държави в тази област.

В методика /вж. 3/, отнасяща се до проектите в страните, обхванати от разглежданата програма, се препоръчва оценяването да се извършва в контекста на устойчивото развитие по 13 показателя /вж. матрица № 2/, а именно:

1. Качество на повърхностните води
2. Качество на подземните води, вкл. на питейните
3. Количество на повърхностните води, вкл. управление на водохващането
4. Количество на подземните води
5. Качество на почвите /плодородие, тежки метали, засоленост/
6. Почвена ерозия
7. Емисии на парникови газове
8. Защитени територии
9. Други значими територии /полуестествени, брегови и заливаеми ландшафти, територии и места с геоморфологическа стойност /
10. Редки /застрашени / видове и екосистеми; видове и екосистеми, свързани с традиционни земеделски практики
11. Характерни ландшафти и места с праисторическа и историко-географска стойност
12. Здраве
13. Условия на живот

Посоченият в матрицата модел успешно може да бъде използван за предварителна оценка на даден проект, с оглед се прецени доколко е целесъобразно да се продължи работата по проекта и да се пристъпи към осъществяване на ОВОС в съответствие с българското законодателство и съгласно изискванията по някои от мерките на Програма САПАРД.

**Матрица №2 Оценка на въздействието върху околната среда на проекти по мерки на програмата "САПАРД"**

Показатели	Вода				Почва		Въздух	Природни ресурси и ландшафт				Здраве и условия на живот	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Проекти													
Органично земеделие													
Нови напоителни системи													
Обори													
.....													
Залесяване													
Преработка на горски продукти													
Инфраструктура													
Културно наследство													

**Символи на оценката: + положително влияние  
- отрицателно влияние**

Резултатите от анализа на информацията по посочените критерии успешно могат да бъдат използвани и за прецизиране на предварителната оценка за очакваните реакции /матрица №1/.

*Четвъртото направление* на предварителната оценка на проекта /при напреднал етап на работа / е неговата *осъществимост* т.е. има ли рискове за неспазване на някои от заложените параметри. Тази оценка е полезна за проектанта по разбираеми причини, една от които е, че тя ще бъде извършена и от финансиращата институция. В този случай е най-добре да се анализира собствения опит, тъй като най-точно могат да се осъзнаят действителните причини за евентуалните отклонения на получените резултати спрямо заложените в проекта. Поне засега обаче, такъв опит липсва и се налага преценката на рисковете да се осъществи чрез отчитането на трудностите, които са се проявили при други изпълнители на проекти.

В този смисъл, интерес представлява доклад на ФАО за реализацията на 75 проекта, подготвен от Инвестиционния център към същата организация /вж. 3 /. Важно е да се отбележи, че копие на доклада е изпратено на финансиращите институции и на другите органи и организации, които имат отношение към разработването и финансирането на проекти.

Като се изключат форсмажорните обстоятелства, основните причини за неизпълнение на анализирания в доклада проекти са следните:

**+ - положително и отрицателно влияние  
? трудно предвидимо влияние**

- Подценени разходи;
- Недостатъчен срок;
- Надценени резултати;
- Недобро ръководство;
- Неправилен подбор на кадрите;
- Неточна оценка на ресурсите;
- Затруднено осигуряване на ресурси;
- Недобър мониторинг;
- Неправилна организационна структура;
- Твърде много и/или небалансирани компоненти;
- Неправилно разпределение на ползите;
- Недостатъчна мотивация на изпълнителите.

В заключение е необходимо да се посочи, че разработването на окончателен вариант на даден проект за развитие е съпроводено от значителни разходи. Поради това, оценяването на проекта на различните стадии на неговото разработване е икономически целесъобразно. Потребността от тази дейност още в най-ранните фази на цикъла на проекта се повишава поради нарастващото значение на факторите на бизнес-средата.

#### **Литература:**

1. Национален план за развитието на земеделието и селските райони, МЗГ, 2000г.
2. Guidance on Environmental Appraisal, EA-CEEC project, 1999
3. The design of agricultural investment projects, FAO, Rome, 1989

## **PRIOR APPRAISAL OF RURAL DEVELOPMENT PROJECTS**

**Tzanko Balgarenski, Venelina Koleva  
University of Forestry**

### **SUMMARY**

Numerous factors, specified in this paper, affect the growing importance of the prior assessment.

The assessment is carried out in four directions:

- A/ Expected reactions of different institutions and interest groups;
- B/ Conformity with the formal requirements of the potential financing institution;
- C/ Assessment of results, bearing in mind the criteria of the potential financing institution;
- D/ Potential problems encountered by the projects during their implementation.

The problems are considered mainly in the context of SAPARD.