

Версия 2
Одобрена от КН на ОПТ
16.03.2009 г.

Министерство на транспорта

УПРАВЛЯВАЩ ОРГАН
ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
„ТРАНСПОРТ“

ИНДИКАТИВЕН ПЛАН ЗА ОЦЕНКА

Одобрил:

Нели Йорданова
Ръководител на УО на ОПТ

София 2009

СЪДЪРЖАНИЕ

I. Въведение

В съответствие с приложимите документи на ЕС, Оперативна програма „Транспорт” трябва да бъде обект на оценка. Действащите регламенти за текущия програмен период – Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета и Регламент (ЕО) 1828/2006 на Комисията разшириха обхвата на мониторинга на програмите от чисто финансов контрол до оценка на изпълнението на програми, за целите на по-ефикасното усвояване и използване на ресурсите от фондовете на ЕС. Промените въвеждат по-децентрализиран подход към мониторинга и оценката на програмирането и управлението на Оперативни програми, както и по-ясно формулиране на отговорностите на общностно, национално и програмно ниво. Регламент № 1083/2006 посочва възможността страните-членки, получаващи средства от ЕС по цел „Сближаване” да изготвят планове за оценка и Комисията препоръчва изготвянето на такива планове и за трите цели.

Планът за оценка на Оперативна програма „Транспорт” (ОПТ) бе изготвен от Управляващия орган. Целта на документа е да се заложи рамката за оценка на ОПТ като средство за интегриране на същата в процеса на управление и изпълнение на ОПТ. Планът обхваща текущите оценки, които се очаква да бъдат проведени в периода на изпълнение на програмата. Документът подлежи на промяна и актуализиране в съответствие с развитието на програмата и специфичните нужди за оценка, които могат да възникнат междуременно.

В тази връзка, от страна на УО на ОПТ ще бъдат съставяни годишни програми за оценка, на базата на които ще се извършват дейностите по оценка за всяка отделна година. В Приложение 2 е представен примерен за формат на годишните програми за оценка.

II. Цели на оценките за периода на изпълнение на Оперативната програма

За периода 2007-2013 г. на Оперативна програма „Транспорт” е отпуснат значителен финансов ресурс. С получаването на около 2.003 млрд. евро от Кохезионния и Европейския фонд за регионално развитие на ЕС, по своя бюджет тази програма е най-голямата от седемте оперативни програми за България. Размерът на интервенциите и стриктните нормативни изисквания по отношение на планирането, изпълнението и отчетността се нуждаят от въвеждане на ефикасни системи за наблюдение и оценка.

Според Регламент (ЕО) № 1083/2006 провежданите оценки имат за цел да се подобри качеството, ефикасността, въздействието, устойчивостта и съответствието на предоставяната от ЕС помощ и изпълнението на Оперативните програми в частност.

Съпоставено с горепосоченото, общите цели на провежданите оценки на ОПТ за периода 2007-2013 г. са следните:

- Изграждане на капацитет за оценка в системата на Управляващия орган и неговите партньори
- Подобряване на управлението и изпълнението на ОПТ, както и повишаване на ефикасността и добавената стойност на интервенциите, финансирани по програмата
- Оценка на ефективността на дейностите по ОПТ във връзка с постигането на целите, заложи в Националната стратегическа референтна рамка
- Подобряване на прозрачността и откритостта в дейността на публичните институции, участващи в изпълнението на ОПТ

III. Координация и организация на системата за оценка на ОПТ

1. Организация на системата за оценка на ОПТ

1.1. Основни принципи и изисквания на ЕК за извършване на оценка

Изискването за провеждане на текущи оценки на изпълнението на ОПТ и основните правила, управляващи този процес са заложи в следните документи:

- Регламент на Съвета № 1083/2006 установяващ основни положения за ЕФРР, ЕСФ и КФ
- Регламент № 1080/2006 на Европейския парламент и Съвета за ЕФРР
- Регламент на Комисията № 1828/2006 залагащ правила за прилагането на Регламент № 1083/2006
- Националната стратегическа референтна рамка за България, одобрена от ЕК на 22.06.2007 г.
- Оперативна програма Транспорт 2007-2013 - документ, одобрен от ЕК на 7.11.2007 г.

Според чл. 47 ал. 2 на Регламент № 1083/2006 оценките могат да имат стратегическа насоченост с цел да се изследва развитието на програмата или на група от програми във връзка с националните или Общностните приоритети, или да имат оперативна насоченост с цел да се подпомогне наблюдението на дадена оперативна програма. Оценките се провеждат преди, по време и след края на програмния период.

В съответствие с принципите за допълняемост и пропорционалност (чл. 13 от Регламент № 1083/2006), страните-членки са отговорни за осигуряване на мониторинг на Оперативните програми, за провеждането на текуща оценка и за предприемане и прилагане на адекватни корективни действия при необходимост.

За да бъде постигнато това, УО на ОПТ ще организира процеса на текуща оценка в контекста на настоящия индикативен план за оценка.

1.1.1 Предложение за модел на оценка на ОП

Съгласно чл. 48-49 от Регламент № 1083/2006 се предвижда провеждане на три вида оценки:

➤ *Предварителна оценка*

За ОПТ 2007-2013 предварителната оценка бе проведена преди старта на програмата и преди разработването на индикативния план за оценка. Тя се проведе успоредно със създаването на програмата и процеса на договарянето ѝ и като неразделна част от него. Също така, едновременно с предварителната оценка се проведе и оценка на въздействието върху околната среда на дейностите по ОПТ.

Предварителната оценка допринесе в голяма степен за подобряване на съдържанието и качеството на ОПТ чрез детайлен анализ на резултатите от предходни оценки, чрез преглед на аналитичната част на програмата, включвайки идентифицираните силни и слаби страни, възможности и заплахи; оценявайки съответствието на стратегията, качественото измерение на индикаторите на ниво програма, оценка на очакваното въздействие, включително това върху околната среда, механизмите за изпълнение, като и наблюдението и контрола върху програмата.

➤ **Последваща** оценка

В съответствие с чл. 49 от Регламент № 1083/2006 последваща оценка се извършва от Европейската комисия в сътрудничество със страната-членка и Управляващия орган на ОПТ, които трябва да осигурят събиране и предоставяне на необходимите данни. Последващата оценка трябва да отчете всички предходни оценителни дейности, извършвани по време на програмния период.

Тя трябва да изследва степента на използване на ресурсите, ефективността и ефикасността от програмираните средства, социално-икономическото въздействие и влиянието върху приоритетите на Общността. Последващата оценка има за цел изготвяне на заключения за провежданата политика за икономическо, социално и териториално сближаване. Тя трябва да идентифицира факторите, допринесли за успеха или провала при изпълнението на Оперативната програма, включително по отношение на устойчивостта и определянето на добри практики.

Последващата оценка трябва да бъде завършена в срок до 31.12.2015 г.

➤ **Текуща** оценка

През целия програмен период, Управляващият орган на всяка Оперативна програма трябва да провежда текущи оценки, пряко свързани с мониторинга на програмата.

Според чл. 48 ал. 3 на Регламент № 1083/2006 има два специфични случая, когато страната-членка трябва да извърши текуща оценка:

1. *Когато мониторингът отчете значително отклонение от първоначално поставените цели на програмата*

В такива случаи трябва да се проверят финансовите и техническите данни и да се прецени дали целите на ОП могат да бъдат постигнати. В рамките на ОПТ за съществено ще се счита отклонение от 20 % от набелязаните цели, което ще бъде условие за провеждане на оценка, като се отчита спецификата на всеки индикатор и/или проект(и) към който се отнася въпросният индикатор. Такова отклонение може бъде използвано като ранно предупреждение при идентифициране на потенциални проблеми и свързаните с това причини, като по този начин се улесни навременно прилагане на корективни действия.

2. *Когато са направени предложения за промяна на ОП*

Всяка промяна на ОП трябва да бъде предхождана от оценка. Регламентът (член 33) уточнява, че дадена ОП може да бъде ревизирана в определени случаи, особено в резултат на съществени социално-икономически промени в средата, в която е била изпълнявана програмата; при значителни промени на Общностните, националните или регионални приоритети; при трудности в изпълнението, или в случаи когато мониторингът отчете съществени отклонения от първоначално заложените цели.

Комисията в своите насоки за текуща оценка отбелязва, че оценките са необходими в случай, когато предложените промени в оперативните програми са значителни и се отнасят до преразпределяне на финансови ресурси, промяна на съдържанието на ОП по отношение на целите на ниво програма или приоритетни оси или са свързани с изпълнението¹.

¹ Виж Working Document № 5 – „Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation during the Programming Period”

В допълнение на гореизложеното, Комисията насърчава страните-членки да провеждат и други оценки в съответствие с вътрешните изисквания и на основата на плана за оценка. Възможно е провеждане на оценка и в случай на препоръка от страна на Комитета за наблюдение на Програмата.

По отношение на фокуса, Комисията предвижда възможност да бъдат провеждани два основни типа оценки:

- *Стратегически* оценки, които се фокусират върху различни аспекти, като приносът на Оперативната програма към постигане на целите на Лисабонския процес, както и върху специфични хоризонтални въпроси от съществено значение за Оперативната програма (напр. равни възможности, околна среда и т.н.)
- Оценки с *оперативен* фокус, с акцент върху цялостното представяне на Оперативната програма, както и върху функционирането на административните структури и механизмите за изпълнение. Тези оценки трябва да бъдат в тясна връзка с текущия мониторинг на програмата.
Комисията също така отбелязва, че някои оценки биха могли да имат едновременно комбинирана стратегическа и оперативна насоченост.

Основните критерии за оценка или въпросите, върху които ще се фокусира текущата оценка са следните:

- **Уместност/приложимост** на помощта в по ОПТ, която се отнася до целите на програмата и тяхната актуалност в условията на промени на социално-икономическата среда.
- **Последователност** на помощта по ОПТ, която включва анализ на връзките и допълняемостта между различните приоритетни оси и техния принос за постигане на общите цели на програмата; както и обвързаността им с националните и европейските политики.
- **Ефективност** на помощта в рамките на ОПТ - установява дали продуктите (outputs) и резултатите (results) от въздействието от програмата са в съответствие с целите ѝ; както и до каква степен разкриват причините, които биха могли да повлияят върху напредъка, включително върху механизмите и процеса на изпълнение.
- **Ефикасност** на помощта в рамките на ОПТ, който включва анализ на постигнатото и ползите от програмата по отношение на използваните ресурси, както и оценява възможността за подобряване на ефикасността.

2. Процес на координация и управление на оценките на ОПТ

2.1 Обща координация и управление

2.1.1 Структура за управление на дейностите по оценка

Оценките на стратегическите програмни документи за периода 2007-2013 г. ще бъдат провеждани на две нива: на ниво Национална стратегическа референтна рамка (НСРР) и на ниво Оперативни програми.

Структурата, отговорна за оценка на национално ниво е Централното координационно звено (ЦКЗ) в Министерството на финансите. Към всеки Управляващ орган се създават отделни звена за оценка на конкретната Оперативна програма.

За ОПТ звеното, отговорно за провеждането на оценка е сектор „Мониторинг и оценка на ОПТ”, създаден в рамките на отдел „Мониторинг” на Управляващия орган. Този сектор ще изпълнява ролята на Национално звено за оценка на ОПТ.

Основни структури на всички нива са следните:

- Централно координационно звено в МФ
- Насочваща група за оценка на НСРР и Оперативните програми
- Управляващи органи на Оперативните програми (включително звената, отговорни за провеждане на оценката)
- Комитетите за наблюдение на ОП
- Европейската комисия

Основните функции на тези структури по отношение провеждането на оценка на отделните стратегически програмни документи са описани по-долу:

➤ **Централно координационно звено (ЦКЗ)**

С Решение на МС 965/16.12.2005 г. се определят Централно координационно звено, Управляващи органи и Междинни звена на оперативните програми. ЦКЗ е звеното, отговорно за управление и координация на НСРР. ЦКЗ изпълнява функции по отношение на:

- Процедури и методи за изпълнение на НСРР
- Хоризонтални въпроси и политики
- Специфични въпроси, свързани с използване на средствата от ЕС
- Въздействие на НСРР върху определени социални групи, географски региони и т.н.

ЦКЗ изпълнява своите функции в сътрудничество с ЕК и Управляващите органи на Оперативните програми, както и с партньори, включени в процеса на изпълнение на съфинансираните от ЕС програми.

➤ **Насочваща група за оценка на НСРР и Оперативните програми**

През м. май 2008 г. бе създадена Насочващата група за оценка на НСРР и оперативните програми, в която са включени експерти от Звената за оценка към УО на всяка Оперативна програма и представители от ЦКЗ в МФ. Звеното за оценка на ОПТ участва в работата на групата и сътрудничи при провеждане на оценки от хоризонтален характер.

➤ **Управляващ орган на ОПТ**

На ниво Управляващ орган функциите за оценка са делегирани на отделен сектор в структурата на УО като мястото на сектора в органиграмата на дирекцията и функциите му са ясно определени. Тези функции са ясно дефинирани и разграничени от останалите дейности по отношение изпълнението на програмата, контрола и одита. Управляващият орган определя задачите, отговорностите, организацията и процедурите за ползването на външни консултанти по време на оценителния процес, провеждането на оценките и оценителните доклади, както и осигурява необходимите човешки и финансови ресурси. Пълно описание на функциите и отговорностите на сектора, отговорен за оценката на ОПТ

е направено във функционалната характеристика на отдел „Мониторинг” в рамките на Дирекция „Координация на програми и проекти” и в длъжностните характеристики на експертите. Тези функции са описани накратко по-долу.

➤ **Комитет за наблюдение на ОПТ**

Сектор „Мониторинг и оценка на ОПТ” работи в тясно сътрудничество с Комитета за наблюдение (КН) по въпроси от областта на оценка на програмата. Част от функциите на Комитета за наблюдение включват:

- Одобряване на индикативен план за оценка на ОПТ
- Отправяне на искане за извършване на допълнителни оценки и определяне на специфични теми за оценка
- Обсъждане на резултатите и одобряване на препоръките от проведените оценки, когато се отнасят до въпроси от компетенциите на КН
- Проследяване на изпълнението на направените препоръки в резултат на оценките

➤ **Европейската комисия**

Представители на Европейската комисия са включени в процеса на оценка чрез участието им в заседанията на КН и биха могли да участват в Насочващата група за оценка на НСРР и оперативните програми. По своя инициатива и в сътрудничество със съответната страна-членка, Комисията може да провежда стратегически оценки или оценки, свързани с наблюдението на Оперативните програми, когато мониторингът установи значително отклонение от първоначално заложените цели. Резултатите от подобни оценки се изпращат на КН на ОП. В тясно сътрудничество със страната-членка, Комисията трябва да разработи схема за обмен на информация (включително данни от наблюдението) и за коректно прилагане на препоръките от оценките. Комисията може по свое усмотрение, да инициира стратегическа оценка на определени оперативни програми (или части от тях), на национални стратегии или стратегически важни въпроси – като постигане целите на Лисабонската стратегия или устойчивото развитие.

Извън тези задължения Комисията издава указания за методите и техниките за провеждане на оценка и анализ на данни.

2.1.2 Национално звено за оценка на ОП Транспорт – Сектор „Мониторинг и оценка на ОПТ”

Управляващият орган създаде отделен сектор в рамките на отдел „Мониторинг”, който да изпълнява функциите на Национално звено за оценка на ОПТ и да отговаря за координацията, организацията и провеждането на оценките на Оперативната програма.

Управляващият орган ще осигури финансови ресурси чрез приоритетна ос „Техническа помощ” за организиране и провеждане на оценките, за събиране на данни, проучвания и анализи.

Функциите на звеното включват следното:

- Изготвяне и прилагане на Индикативен план за текуща оценка на ОПТ в съответствие с принципите, подхода, методите и препоръките, заложиени в Работен документ № 2 и Работен документ № 5 на ЕК.

- Определяне обхвата, целите и честотата на текущите оценки на ОПТ
- Изготвяне на график и план за действие за извършване на текущите оценки
- Изготвяне на технически спецификации за провеждане на тръжни процедури за извършване на текущи оценки от независим оценител
- Провеждане на тръжни процедури за избор на изпълнител на текущи и тематични оценки на програмата
- Одобряване и приемане на работата на независимия оценител на програмата
- Изготвяне и разпространяване на информация за независимите текущи и тематични оценки на ОПТ и информирание на КН на ОПТ и ЕК за резултатите от тях
- Осигуряване на връзка между отговорностите по мониторинг и оценка
- Интерпретиране на данни за индикаторите по наблюдението на ОПТ и информация, получена от бенефициентите на програмата
- Координация и сътрудничество при събирането на данни за оценките
- Анализ на препоръките, дадени от външните оценители и Европейската комисия
- Наблюдение на дейността на външния оценител
- Определяне на минималните стандарти за качество на оценката
- Анализ на данните и резултатите от проведените вътрешни оценки и изготвяне на препоръки, базирани на резултатите от оценките
- Сътрудничество при разработката на промени в програмните документи на основата на препоръки, дадени от оценителите
- Проследяване на изпълнението на препоръките, дадени от оценителите
- Сътрудничество с ЦКЗ при планиране, подготовка и провеждане на проучвания в рамките на Оперативната програма и по хоризонтални въпроси, провеждани за целите на НСРР
- Подготовка и представяне пред КН на ОПТ на информация за планираните оценки, наблюдение на изпълнението на препоръките от оценките на ОПТ и разпространяване на информация за оценките в сътрудничество с ЦКЗ
- Обмен на добри практики и ноу-хау с други страни-членки
- Изграждане на институционален капацитет на Националното звено за оценка на ОПТ

2.1.3 Институционален капацитет на звеното, отговорно за оценката на ОПТ

Предоставените на Звеното за оценка финансови и човешки ресурси трябва да бъдат достатъчни за осигуряване на ефективното изпълнение на многогодишната програма за оценка. В допълнение трябва да бъдат предоставени адекватни финансови ресурси за покриване на разходите за планираните оценки и всякакви други оценки, които могат да се окажат необходими по време на програмния период.

➤ Институционално изграждане и предвидени обучения

Управляващият орган, съвместно с Дирекция „Човешки ресурси” в МТ е отговорен за организиране на процеса за анализ на нуждите от обучение, за разработване на специфични програми и тяхното изпълнение. С ресурси от общата техническа помощ на ОПТ се

предвижда провеждане на серия от обучения за служителите на УО и представители на структурите на крайните бенефициенти, които изпълняват директни функции по мониторинг и оценка.

Ще бъде предприета поредица от дейности за засилване на капацитета на Националното звено за оценка на ОПТ по време на действието на настоящия план. Предвижда се тези дейности да включват следното:

- Участия на служители от Звеното в обучителни курсове за оценка, организирани извън България
- Участия на служители от Звеното в конференции за оценка, организирани от Европейската комисия и Европейското сдружение на оценителите
- Учебни визити на служители от Звеното в аналогични структури към Управляващи органи в други страни-членки на ЕС
- Организиране на специфични обучителни дейности за Звеното в България с привличане на международни експерти по оценка

За финансиране на подобни дейности в настоящия план за оценка се предвижда специален ресурс в рамките на договора на независимия оценител на ОПТ.

2.2 Процес на одобряване и изпълнение на индикативния план за оценка на ОПТ

2.2.1 Връзка със системата за наблюдение

Фактическото наблюдение и контрол върху изпълнението на програмата ще се извършват чрез Информационната система за управление и наблюдение – ИСУН. Тя е интернет-базирана система, администрирана от Дирекция УСЕС в МФ, която МТ ще използва за ефикасно управление и контрол на ОПТ и за изготвяне на доклади за управлението на средствата според изискванията на ЕК. ИСУН е структурирана в отделни модули, създадени на основата за управление на проектния цикъл и на управленските структури на институциите, основни ползватели на системата. За всеки проект ще се изготвя доклад, включващ целите на проекта, план за разходите по години и компоненти, датите за започване и завършване, степента на постигане на физическите индикатори. ИСУН ще проследява различните етапи на изпълнението, ще осигурява регистриране на документи и кореспонденция, управлението и контрола на финансовите процедури, ще предоставя актуална информация, доклади и статистически данни на управляващите органи. Системата ще съдейства за управлението на проектите по време на целия им цикъл в съответствие с изискванията на националното и европейското законодателство.

2.2.2 Механизъм за одобряване и възможности за промяна на индикативния план за оценка

Индикативният план за оценка се одобрява от Комитета за наблюдение на ОПТ. Той включва целия програмен период, заедно с годишни раздели, които могат да бъдат допълвани в зависимост от напредъка на ОПТ и/или когато е необходимо провеждането на специфични оценки в съответствие с чл. 48, ал. 3 от Регламент № 1083/2006.

Планът е изготвен от експертите в сектор „Наблюдение и оценка на ОПТ”. Той се одобрява последователно от началника на отдел „Мониторинг” (в чиято структура се намира Националното звено за оценка) и от Ръководителя на Управляващия орган. След това документът се предоставя на членовете на КН на ОПТ за коментари. Уместните коментари

от страна на членовете на КН на ОПТ се отразяват надлежно в окончателната версия на плана, преди същият да бъде окончателно приет.

Сектор „Наблюдение и оценка на ОПТ” изготвя годишна програма (отделни под-раздели на плана), която описва планираните вътрешни и външни оценки за съответната година. За осигуряването на ефикасно изпълнение на оценките, звеното ще взема решения за начина и методите за провеждане на отделните текущи оценки (по отношение на това дали същите да бъдат вътрешни или външни) и по други въпроси в годишната програма, която следва да бъде одобрена от Ръководителя на УО не по-късно от края на предходната година (освен за 2009 г. , когато ще бъдат проведени първите оценки този срок е до 31.03.2009 г.)

Всички промени на индикативния план за оценка ще стават в съответствие със следната процедура: Експертите от сектор „Мониторинг и оценка на ОПТ” изготвят проект на необходимите промени/актуализации заедно с обосновка на нуждите за това. Текстът на ревизирания план за оценка се одобрява от Ръководителя на Управляващия орган. Съдържанието му се публикува на интернет-страницата на ОПТ.

Всяка оценка се представя под формата на оценителен доклад, който се изпраща на Европейската комисия. Резултатите и препоръките се разглеждат на заседание на Комитета за наблюдение. При нужда и когато това се изисква от съдържанието на доклада и предмета на оценката, същият се представя и на други подходящи форуми. Сектор „Мониторинг и оценка на ОПТ” изготвя съвместно със заинтересованите институции, план за действие за изпълнение на препоръките от оценителните доклади и проследява тяхното изпълнение.

2.2.3 Връзка и допълняемост с плана за оценка на национално ниво

Към момента на изготвянето на индикативния план за оценка на ОПТ все още няма изготвен национален план за оценка.

Възможните връзки с такъв план (когато същият бъде изготвен) могат да се осъществят на следните две нива:

- На програмно ниво – представители на ЦКЗ участват в заседанията на КН на ОПТ, като по този начин се осигурява координация при одобряването на индикативния план за оценка на ОПТ. В допълнение, представители на звеното за оценка на ОПТ ще участват в групата за наблюдение на НСРР и ОП и при изготвянето на националния план за оценка, в случай че бъдат поканени.
- На ниво изпълнение – може да се осъществи двустранна координация чрез привличане на експерти от ЦКЗ в КН на ОПТ, както и експерти от УО на ОПТ – в Насочващата група за оценка на НСРР и ОП.

Експертите от сектор „Мониторинг и оценка на ОПТ” ще участват в планирането (идентифициране на области за изследване), подготовката и провеждането на изследвания за обща оценка на оперативните програми и по хоризонтални въпроси, предвидени в НСРР (съвместни оценки).

IV. Управление на оценката на ОПТ

1. Планиране на оценката

Процесът на оценка на оперативните програми включва няколко основни фази, които допринасят за качеството и ползата от провежданите оценки, както следва:

- *Планиране* – анализират се нуждите и първоначалния обхват на оценката, както и необходимите ресурси по отношение на данни, време и средства.

- *Подготовка на техническа спецификация* – формулират се целите и основните въпроси на оценката.
- *Събиране на данни и анализи* – събиране на данни, обработка и изследването им.
- *Изготвяне на доклада* – анализите и данните от оценката се подготвят и представят под формата на доклад с цел обсъждане и консултации. Обхватът на тази дейност може да се ограничи само до структурата, възложител на оценката, но също така може да включва и други партньорски организации, включително тези, които изпълняват оценяваната програма
- *Използване на резултатите от оценката* – информацията от оценителния доклад се използва при вземането на решения за подобряване на изпълнението на оценяваните проекти и на програмата като цяло.

И двете страни – възложителят (чрез осигуряването на подходящо планиране, обезпечаване и използване на необходимите ресурси – време, достъп до информационни източници и др.) и оценителят (чрез осигуряване и използване на подходящи човешки ресурси и физически средства за изпълнение на заданието) носят отговорност за провеждане на оценката в съответствие с минималните стандарти за качество.

2. Възлагане на оценка

Когато се използва външен независим оценител, задължително се спазват изискванията на Закона за обществените поръчки. Основните критерии за избор на изпълнител се изготвят от сектор „Мониторинг и оценка на ОПТ” и ако е необходимо се провеждат допълнителни консултации, избягвайки конфликт на интереси и при спазване на правилата за поверителност. Прилаганите според ЗОП процедури зависят от обхвата на оценката и мащаба ѝ, както и от нейната специфика.

3. Запазване на независимост на оценителя

Въпросът за независимостта на екипа, провеждащ оценката е комплексен. Най-добрата гаранция за независимост на оценителите е прилагането на научен и професионален подход от страна на екипа при изпълнение на неговите функции.

Всички дейности по оценка на Оперативните програми изискват пълна независимост на оценителя от обекта на оценката, като по този начин се повишава доверието в резултатите от оценката.

4. Партньорство в процеса на оценка

Партньори в процеса на извършване на оценка не са единствено ползвателите на нейните резултати, но също и онези структури, които предоставят необходимата информация за провеждането ѝ. Институциите/организациите, които са пряко или косвено въввлечени в оценката на ОПТ могат да бъдат групирани общо в следните категории:

- *Структури, упълномощени да вземат решения* – Европейската комисия, УО на НСРР, Министърът на транспорта, и др. спадат към тази група. Оценката им предоставя информация на ниво програма (подготовка, изпълнение и резултатите от нея)
- *Органи изпълняващи функции по изпълнението на ОПТ* – тази група включва членовете на Комитета за наблюдение и Управляващия орган, чиито задължения включват управление на различни аспекти от ОПТ; за тях резултатите от оценката предоставят информация за ефективността на изпълняваните от тях задължения, за потенциалните трудности, както и за факторите, които биха имали положително въздействие върху резултатите от изпълняваните проекти.

- *Целеви групи* – крайните бенефициенти на ОПТ. Резултатите от оценката трябва да им дадат идея за това, какво да очакват от изпълнението на програмата и за действителните продукти от изпълнението ѝ (при проследяване препоръките от оценката). Тя може да предостави също информация за съфинансираните от програмата проекти и по-специално за прилаганите добри практики.
- *Други заинтересовани страни* – може да бъде предоставено резюме на резултатите от дадена оценка за ползване на структури на гражданското общество и на обществеността при поискване. Обобщения от проведените оценки ще се публикуват на официалната интернет страница на ОПТ и ще бъдат представяне на подходящи форуми.

V. Специфични дейности при оценка на ОП

1. Организация и координация на оценките за програмния период 2007-2013 г.

1.1 Индикативен списък на планираните оценки

Този раздел включва списък на планираните оценки, които се предвижда да бъдат извършени по време на програмния период. Той обхваща едновременно оценки със стратегически и оперативен фокус, в съответствие с насоките на Комисията. Времевият график на оценките следва да бъде разглеждан като индикативен по същност на този етап, тъй като по време на изпълнението на програмата могат да възникнат по-спешни нужди за оценка. Това може да се случи, ако напредъкът не съответства на заложените цели, или ако се наложат промени в програмата. Комитетът за наблюдение на ОПТ също може да препоръча провеждане на отделна оценка. Както вече бе споменато, ежегодно ще се изготвя годишна програма за провеждане на оценки, в която ще се залагат темите и обхвата на оценките, които трябва да се извършат през съответната година. Този индикативен списък може да се допълва, променя или актуализира и това няма да изисква изрична промяна на плана за оценка на ОПТ.

Въпреки гореизложеното, представеният тук индикативният списък представлява ясна програма за текуща оценка на ОПТ. Той обхваща оценки, свързани с широк спектър от теми и въпроси, включващи:

- Оценки с оперативен фокус по въпроси от изпълнението на програмата, включително изследване на възможни затруднения, които биха могли да възпрепятстват изпълнението
- Оценки, засягащи общия напредък на ОПТ и нейното въздействие
- Оценки със стратегически акцент, ориентиран към определяне на политики
- Оценки, заложи с цел измерване и подобряване функционирането на системите за наблюдение и оценка на ОПТ

В списъка по-долу е представен основният обхват на всяка оценка заедно с описание на основните области и въпроси, които трябва да бъдат засегнати. Тези условия ще бъдат включени в техническата спецификация към тръжната документация за избор на независим външен оценител на ОПТ. От кандидатите ще се очаква да предложат и допълнителни въпроси за оценка и да разработят подходяща методология, които да съответстват на основните оценителни области и въпроси.

Тъй като това е първият програмен период на България, първата оценка ще се проведе през 2009 г., когато се очаква да бъдат налични и първите резултати от изпълнението на ОПТ.

Взимайки предвид изброените по-горе фактори, индикативният списък на текущите оценки включва следното:

ТЕМА НА ОЦЕНКА: “Изследване на процеса на изпълнение на проекти на ниво крайни бенефициенти”**Тип на оценката**

Външна оценка с оперативен фокус

Обхват

Предложената оценка ще включва изследване на ефективността на изпълнението на проекти и капацитета на крайните бенефициенти и препоръки за подобряване изпълнението, когато е необходимо.

Основни области и въпроси за оценка

Основни области	Ключови въпроси на оценката
Ефективност на процедурите за изпълнение	Подходящо ли е разделението на отговорностите между Управляващия орган и крайния бенефициент? До каква степен е адекватно нивото на процедурите за докладване между Управляващия орган и крайния бенефициент
Капацитет на крайните бенефициенти	Притежават ли крайните бенефициенти необходимия капацитет и умения да подготвят и управляват ефективно проектите по ОПТ? Функционално и ефикасно ли е разпределението на дейности и отговорности при крайния бенефициент? До каква степен е качествено изпълнението на отделните фази на изпълнение и управление (подготовка, тържни процедури, управление, докладване и контрол), от страна на бенефициентите
Идентифициране на добри практики и анализ на възможностите за тяхната обмяна между бенефициентите	Съществуват ли специфични добри практики при управлението и изпълнението на проектите на ниво краен бенефициент? Възможно ли е тези добри практики да бъдат пренесени към други крайни бенефициенти и какво би улеснило на подобен обмен?

Предварителен график за провеждане на оценката

Втората половина на 2009 г.

ТЕМА НА ОЦЕНКА: “Оценка на системата за наблюдение на ОПТ”**Тип на оценката**

Външна оценка с оперативен фокус

Обхват

Предложената оценка ще включи изследване на ефективността на общата рамка за наблюдение на ОПТ и на капацитета на УО и ще предложи препоръки за подобряване в съответствие с установените нужди.

Основни области и въпроси за оценка

Основни области	Ключови въпроси на оценката
Ефективност на цялата система за мониторинг	Покрива ли системата за мониторинг целия проектен цикъл и доколко е ефикасна и функционална? Осигурява ли системата за мониторинг надеждна и навременна информация?
Адекватност и качество на индикаторите за наблюдение	До каква степен е целесъобразна системата от индикатори на ОПТ? Индикаторите отговарят ли на общоприетите добри практики и осигуряват ли приложима и полезна информация за изпълнението на програмата?
Организация, капацитет и ефективност на отдел „Мониторинг” в рамките на УО на ОПТ	Подходящо и функционално ли е разпределението на функциите в отдела? Експертите в отдела притежават ли необходимите познания да изпълняват задълженията си? Планове за обучение на служителите отговарят ли на нуждите от обучения и какви са ефектите от инвестирането в административния капацитет? Връзките между отдел „Мониторинг”, крайните бенефициенти, другите Управляващи органи и УО на НСРР и организиране на потока от информация между тях

Предварителен график за провеждане на оценката

Първата половина на 2010 г.

ТЕМА НА ОЦЕНКА: “Междинна оценка на напредъка и цялостното изпълнение на програмата”

Тип на оценката

Външна оценка с фокус едновременно върху оперативни и стратегически области

Обхват

Тази оценка ще направи преглед на напредъка по ОПТ и цялостното ѝ изпълнение до средата на 2010 г. с акцент върху степента на финансово усвояване и физическия напредък. Също така, тя ще направи преглед на напредъка в контекста на по-широката външна среда и на нейното влияние върху програмата. На базата на задълбочен анализ може да бъде препоръчано изменение на програмата, включително пренасочване на финансовите ресурси.

Основни области и въпроси за оценка

Основни области	Ключови въпроси на оценката
Общ финансов напредък	Анализ на финансовия напредък спрямо целите на ниво програма и приоритетни оси
Идентифициране на пречки и проблеми при усвояване на средствата	Основни проблеми, които бенефициентите срещат при усвояване на средствата по ОПТ Основни проблеми в етапа на изпълнение и при осигуряването на съфинансиране на дейности по проектите
Физическо изпълнение	Цялостно физическо изпълнение спрямо първоначално заложените индикатори за продукти и резултати (output and results) на ниво приоритетна ос Анализ на факторите, които оказват влияние върху напредъка
Анализ в развитието на външната за програмата среда	Основни етапи на развитие в транспортния сектор и потоците на движение в рамките на основните транспортни видове Развитие на транспортната и другите политики на национално и европейско ниво Следствия от гореописаните промени за изпълнението на ОПТ
Напредък по отношение постигане целите на ОПТ и по-широко въздействие от програмата	Каква степен на интегриране е постигната на националната транспортна мрежа с европейската транспортна система ? Какъв напредък е постигнат по отношение намаляване натовареността на пътната инфраструктура? Постигнат ли е по-добър баланс между отделните видове транспорт? Принос на ОПТ към политиката за устойчиво развитие Какъв напредък е постигнат по отношение развитие на устойчива транспортна система?

Предварителен график за провеждане на оценката

Втората половина на 2010 г.

ТЕМА НА ОЦЕНКА: “Оценка на интегрирането на хоризонталните принципи в управлението, мониторинга и изпълнението на ОПТ”

Тип на оценката

Външна оценка с оперативен фокус

Обхват

Тази оценка ще определи степента, до която хоризонталните политики и приоритети са интегрирани в управлението, мониторинга и изпълнението на ОПТ.

Основни области и въпроси за оценка

Основни области	Ключови въпроси на оценката
Идентифициране и оценка на проекти	Как ключовите хоризонтални приоритети, по-конкретно устойчивото развитие са включени при оценката на проектите? До каква степен хоризонталните принципи са взети под внимание при идентифицирането и изпълнението на проекти?
Наблюдение и индикатори	Качество на докладване по отношение на хоризонталните принципи Индикаторите за мониторинг на ОПТ правилно ли измерват и обхващат въздействието върху устойчивото развитие и другите хоризонтални приоритети?
Управление и изпълнение на ОПТ	Как хоризонталните политики са отразени в съответните документи и наръчници за изпълнение на ОПТ?
Анализ на външните въздействия	Анализ на развитието на хоризонталните политики на национално и европейско ниво и въздействието им по отношение на ОПТ

Предварителен график за провеждане на оценката

Първата половина на 2011 г.

ТЕМА НА ОЦЕНКА: “Изследване на системата за оценка на ОПТ и капацитета на УО на ОПТ за провеждане оценка”

Тип на оценката

Външна оценка с тематичен фокус

Обхват

Оценката ще направи преглед на цялостната действаща система за оценка в Управляващия орган, ще включва анализ на приноса на същата към управлението на ОПТ. Оценката ще определи капацитета на УО и ще отправи препоръки неговото подобряване и за организацията на дейностите по оценка през следващия програмен период.

Основни области и въпроси за оценка

Основни области	Ключови въпроси на оценката
Организация и ефективност на Националното звено за	Какви са установените връзки и взаимодействия между Националното звено за оценка на ОПТ и другите

оценка на ОПТ	административни структури в УО? Националното звено за оценка достатъчно независимо ли е при изпълнение на възложените му функции? Има ли Националното звено за оценка достатъчно експерти с необходимото ниво на познания, за да изпълнява функциите си?
Връзки с подобни структури в рамките на други администрации	Съществуват ли подобни структури за оценка на ОП, създадени в другите УО или при бенефициенти? Какви са взаимоотношенията с подобни институции и в частност на ниво НСРР?
Дейности за повишаване на капацитета	Какви действия за повишаване на капацитета са били предприети и доколко ефективни са били те? Какви други дейности за укрепване на капацитета трябва да бъдат изпълнени?
Системи за използване и проследяване на препоръките от оценките	Подходящи ли са процедурите за разглеждане и отразяване на препоръките от оценките? Разработени ли са планове за действие за изпълнение на препоръките и процедури за проследяване на последващите действия?
Цялостно функциониране на системата за оценка	Дали системата за оценка е адекватно свързана със системата за наблюдение? Дали оценката допринася за подобряване на управлението и изпълнението на ОПТ?

Предварителен график за провеждане на оценката

Втората половина на 2011 г.

ТЕМА НА ОЦЕНКА: „Принос на ОПТ за постигане целите на Лисабонската стратегия”

Тип на оценката

Външна оценка с тематичен и стратегически фокус

Обхват

Тази оценка ще изследва приноса на ОПТ за постигане целите на Лисабонската стратегия.

Тя ще послужи като информация за стратегическия доклад, който трябва да бъде представен на Европейската комисия до края на 2012 г.

Основни области и въпроси за оценка

Основни области	Ключови въпроси на оценката
Преглед на развитието в Лисабонската стратегия	Последици за ОПТ от новите насоки в Лисабонската стратегия

Оценка на степента на постигане на целите на Лисабонската стратегия, произтичащи от развитието на транспортния сектор	Степен на развитие на транс-европейските транспортни коридори Ниво на интегриране в транс-европейската транспортна система
Влияние върху опазването на околната среда	Принос към опазването на околната среда
Въздействие върху социалната политика	Брой и качество на създадените работни места
Въздействие върху икономиката	Принос за икономическото развитие на национално и регионално ниво

Предварителен график за провеждане на оценката

Първата половина на 2012 г.

ТЕМА НА ОЦЕНКА: „Обща оценка на ефективността и въздействието на ОПТ”**Тип на оценката**

Външна оценка с фокус едновременно върху оперативни и стратегически области

Обхват

Тази обстойна оценка на ОПТ ще направи преглед на цялостния напредък и общо представяне с акцент върху степента на усвояване на финансовите ресурси и физическия напредък. Също така, тя ще направи преглед на цялостната външна среда и последствията за програмата. Ще бъдат разгледани условията за изпълнението на ОПТ с цел идентифициране и разрешаване на всякакви административни затруднения, които биха засегнали нейното изпълнение. Ще бъдат оценени и преките и потенциалните въздействия на ОПТ. На базата на този анализ е възможно да бъдат препоръчани изменения на програмата, включително преразпределение на финансови ресурси. Ще бъдат извлечени и поуки за следващия програмен период.

Основни оценителни области и въпроси

Основни области	Ключови въпроси на оценката
Общ финансов напредък	Анализ на финансовото изпълнение спрямо целите на ниво ОП и приоритетни оси Идентифициране на пречки и проблеми при усвояването на средствата
Анализ на развитието във външната за ОПТ среда	Основни етапи на развитие в транспортния сектор и потоците на движение в рамките на основните транспортни видове Развитие на транспортната и другите видове политики на национално и европейско ниво Следствия от гореописаните промени за изпълнението и стратегията на ОПТ
Физически напредък	Степен на физическо изпълнение спрямо

	индикаторите за продукт и резултат на ниво приоритетни оси Анализ на факторите, които оказват влияние върху напредъка
Разпределение на отговорностите при изпълнение на програмата	Съответствие на нуждите на съществуващата рамка на изпълнението на ОПТ Капацитет на бенефициентите
Управление и наблюдение на ОПТ	Системата за наблюдение осигурява ли своевременно надеждна информация? Общо функциониране на Управляващия орган
Осъществен напредък за постигане на целите на ОПТ и по-широки въздействия	Каква степен на интегриране в европейската транспортна мрежа е била достигната от националната транспортна система? Какъв напредък е постигнат по отношение намаляването на натовареността на пътната инфраструктура? Постигнат ли е по-добър баланс между различните видове транспорт? Какъв напредък е бил постигнат в посока към развитие на устойчива транспортна система?
Осъществен напредък в постигане приоритетите на НСРР	Какъв е приносът на програмата към политиката за устойчиво развитие? Принос към постигане на стабилен икономически растеж Принос на ОПТ към повишаване на трудовата заетост Въздействие на програмата върху регионалното развитие и бизнес-средата

Предварителен график за провеждане на оценката

Втората половина на 2012 г.

ТЕМА НА ОЦЕНКА: “Оценка на въздействието на ОПТ върху хоризонталните политики”

Тип на оценката

Външна оценка с тематичен и стратегически фокус

Обхват

Тази оценка ще разгледа приноса на ОПТ към основните европейски хоризонтални политики и по-конкретно тези, пряко свързани с принципите на ОПТ – опазване на околната среда, равни възможности и конкурентноспособност.

Основни оценителни области и въпроси

Основни области	Ключови въпроси на оценката
Интегриране на европейските хоризонтални политики в ОПТ	По какъв начин въпросите на европейските хоризонтални политики са интегрирани в системата за управление и изпълнение на ОПТ? Нивото на познаване на тези политики от екипите, участващи в изпълнението на ОПТ позволява ли им да ги прилага адекватно?
Въздействие на хоризонталните политики, интегрирани в ОПТ	Какъв е ефектът от прилагането на хоризонталните политики чрез ОПТ? Какво въздействие се наблюдава или се очаква на програмно или национално ниво, в резултат приложението на инструментите по ОПТ?

Предварителен график за провеждане на оценката

Първата половина на 2013 г.

Списък на оценките заедно с предварителния график за провеждането им е представен в Приложение 1.

2. Минимални стандарти за оценка и оценителни доклади

а. Методология, формат и представяне на оценителните доклади

Завършените оценителни доклади трябва да включват отделно резюме, заедно с пълния текст на самия доклад. Той трябва да включва използваната основна методология за намирането на отговор на поставените оценителни въпроси и да посочва ключовите констатации в резултат от анализа. Оценителните заключения трябва да следват ясно от констатациите и на свой ред, препоръките трябва да бъдат подкрепяни от заключенията.

Оценителните доклади се представят на Управляващия орган и на Европейската комисия. На интернет страницата на ОПТ ще се публикува резюме от всеки оценителен доклад. Централното координационно звено и Комитета за наблюдение на ОПТ ще бъдат запознавани с резултатите и препоръките от всяка оценка.

б. Качество на докладите

В съответствие с Работен документ № 5 на Европейската комисия, оценителните доклади трябва да отговарят на следните критерии:

- *Съответствие на нуждите:* Трябва адекватно да отговаря на нуждата от информация и да отговарят на техническото задание
- *Съответствие на обхвата:* Обосновката, продуктите, резултати, въздействието, взаимовръзките с други политики, както и неочакваните ефекти трябва да бъдат внимателно проучени (в зависимост от обхвата на оценката и формулираните въпроси)

- *Отвореност на процеса:* Заинтересованите страни трябва да са включени в изготвянето на оценката и обсъждането на резултатите от нея трябва да бъдат въввлечени, с цел да се вземат предвид всички гледни точки
- *Съответствие на проекта:* Концепцията на оценката трябва да съответства на търсените резултати, които да отговорят на основните въпроси за оценка
- *Надеждност на данните:* Първичните и вторичните данни трябва да бъдат събирани и селектирани по подходящ и надежден начин
- *Логически анализ:* Количествените и качествените данни трябва да бъдат анализирани в съответствие с установените практики и по такъв начин, че да дадат отговор на основните въпроси при оценката
- *Надеждност на резултатите:* Трябва да са логични и доказуеми от анализа на данните чрез подходяща интерпретация и хипотези
- *Независими заключения:* Заключенията трябва да бъдат обосновани и безпристрастни
- *Ясен доклад:* Докладът трябва да описва контекста и целите, както и организацията и резултатите на ОП, като предоставя лесно разбираема информация. Изчерпателно резюме на български и английски език трябва да обобщава резултатите от проведената оценка и да подпомага обмяната на добри практики и извлечените поуки между страните-членки
- *Приложимост на препоръките:* Докладът трябва да предоставя препоръки, които да са приложими в процеса на вземане на решения, както и на съответните заинтересовани страни и които да бъдат достатъчно подробно описани, за да се приложат лесно на практика

Качеството на оценителните доклади ще бъде оценявано от Националното звено за оценка на ОПТ на базата на гореописания контролен лист.

3. Разпространяване на оценките и последващо проследяване

3.1 Цел на разпространението на информация

Целта на разпространението на резултатите от оценката е да се осигури прозрачност и достъп на всички заинтересовани страни до направените констатации. Това е важен фактор за отразяване на изводите и резултатите от оценките в процеса на планиране и изпълнение и повишаване на общия ефект от провеждането им.

3.2 Канали за разпространение на информация

За нуждите на ОПТ се предвижда финализираните оценителни доклади да бъдат разпространявани чрез следните канали:

- Поща или електронна поща
- Интернет-страницата на ОПТ
- ИСУН
- Периодични бюлетини, прес-съобщения и други публикации
- Семинари и работни срещи

3.3 Проверка и проследяване приложението на резултатите от оценката

Отдел „Мониторинг“ в УО на ОПТ отговаря за проследяване на изпълнението на препоръките от оценката. Целта на тази проверка и последващи действия е да се съдейства за използването на заключенията и препоръките в процеса на вземане на управленски решения. Създаването на подходяща система за проследяване е от съществено значение за доброто информиране на отдел „Мониторинг“ доколко и как са били спазени препоръките от извършените оценки.

След като даден оценителен доклад бъде публикуван, сектор „Мониторинг и оценка на ОПТ“ трябва да поддържа постоянни контакти със заинтересованите страни с цел контрол и координация на дейностите по проследяване и отчитане.

VI. Приложение 1

Списък на предложените текущи оценки и дейности за институционално изграждане и времева рамка

Наименование на оценката	Времева рамка
Изследване на процеса на изпълнение на проекти на ниво крайни бенефициенти	Втората половина на 2009
Оценка на системата за наблюдение на ОПТ	Първата половина на 2010
Междинна оценка на напредъка и цялостното изпълнение на програмата	Втората половина на 2010
Оценка на интегрирането на хоризонталните принципи в управлението, мониторинга и изпълнението на ОПТ	Първата половина на 2011
Изследване на системата за оценка на ОПТ и капацитета на УО на ОПТ за провеждане оценка	Втората половина на 2011
Принос на ОПТ за постигане целите на Лисабонската стратегия	Първата половина на 2012
Обща оценка на ефективността и въздействието на ОПТ	Втората половина на 2012
Оценка на въздействието на ОПТ върху хоризонталните политики	Втора половина на 2013
Оценки в случаи, когато мониторингът установи съществено отклонение от първоначално заложените цели	Според нуждите
Оценки при предложения за промяна на ОПТ	Според нуждите
Средства за институционално изграждане на Националното звено за оценка на ОПТ	Според нуждите през време на действие на плана

VII. Приложение 2**Предложение за формат на годишни програми за оценка**

Годишната програма за оценка се структурира по следния начин:

1. Актуална информация за проведените оценки през предходната година, която включва резюме на основните констатации и препоръки и напредъка при изпълнението на одобрените препоръки (от 2010 г. нататък)
2. Кратък преглед на резултатите при изпълнението на програмата, които могат да бъдат повод за извършване на текуща оценка (в съответствие с чл. 48, ал. 3 от Регламент 1083/2006 г.)
3. Списък на оценките, които ще бъдат извършени през въпросната година
4. Обхват на всяка оценка
5. Основни области и въпроси за оценка
6. Времева рамка, включително договорени срокове за основните разработки – встъпителен, междинен, предварителен и окончателен доклад
7. Резюме на основните методологии, които ще бъдат използвани
8. Други въпроси, включително състава на управляващия комитет за оценка.