

**ВАРНЕНСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ „ЧЕРНОРИЗЕЦ ХРАБЪР”**  
**ФАКУЛТЕТ „МЕЖДУНАРОДНА ИКОНОМИКА И АДМИНИСТРАЦИЯ”**  
**КАТЕДРА „АДМИНИСТРАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ”**

---

**КАТЯ НИКОЛОВА БОЖДЕРМЕНОВА - СТАЛЕВА**

**РАЗВИТИЕ НА КАПАЦИТЕТА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА  
ОБЩИНСКИ ПРОЕКТИ, ФИНАНСИРАНИ ОТ  
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**

НА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД ЗА ПРИСЪЖДАНЕ  
НА ОБРАЗОВАТЕЛНА И НАУЧНА СТЕПЕН „ДОКТОР”  
ПО НАУЧНА СПЕЦИАЛНОСТ „ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ ИЗВЪН  
СФЕРАТА НА МАТЕРИАЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО”  
(УПРАВЛЕНИЕ НА ПУБЛИЧНИ ПРОЕКТИ)

**НАУЧЕН РЪКОВОДИТЕЛ:**

проф. д-р Павел Павлов

**РЕЦЕНЗЕНТИ:**

доц. д-р Цветан Цветков

доц. д-р Магдалена Иванова

**Варна**  
**2011**

Дисертационният труд е обсъден и насочен за защита пред научно жури от катедра „Администрация и управление“ при факултет „Международна икономика и администрация“ при ВСУ „Черноризец Храбър“ – гр. Варна.

Дисертационният труд, с обем 203 страници, се състои от увод, изложение в три глави, заключение, списък с използвана литература и шест приложения (28 стр.). Съдържанието на всяка от главите е разпределено в отделни параграфи, като в края на всяка глава са направени конкретни изводи. Основният текст съдържа 6 таблици, 3 фигури и 1 графика. Списъкът на използваните литературни източници се състои от 173 заглавия на български, руски и английски език.

Авторът на дисертационния труд е докторант на самостоятелна подготовка в катедра „Администрация и управление“ към факултет „Международна икономика и администрация“ при ВСУ „Черноризец Храбър“ – гр. Варна.

Защитата на дисертационния труд пред Научно жури ще се състои на .... 2011 г. от ..... часа в зала ..... на ВСУ „Черноризец Храбър“ на заседание на Научното жури. Материалите по защитата са на разположение на интересувалите се в канцеларията на катедра „Администрация и управление“ към факултет „Международна икономика и администрация“ при ВСУ „Черноризец Храбър“, стая Г-8, Иванка Банкова – секретар на катедрата.

# I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

## 1. Въведение

Петата година от членството на България в Европейския съюз (ЕС) изправя страната пред нови предизвикателства – да преодолее изоставането в усвояването на европейските средства през първия си програмния период 2007-2013 г., за който се предвидени близо 9 млрд. евро. Към 31 май 2011 г. страната ни е усвоила едва 13 процента от средствата. По усвояване България все още стои около сумата на авансовите плащания, докато други държави вече са удвоили и утроили усвоените средства преведени авансово в началото на периода и по-късно.

Средствата от Структурните фондове на ЕС помагат да се проведе политиката на сближаването на регионите. Хармоничното развитие на територията на ЕС обуславя провеждането на политика на въздействие върху регионите за засилване на икономическото и социалното сближаване. Европейската кохезионна политика е обща за страните членки и се базира на финансовата солидарност, като позволява трансфер на около 35 % от бюджета на ЕС към по-слабо развити региони.

Националните власти в страните от ЕС имат водеща роля, но същевременно, около две трети от правото на Общността поражда последици, които са в сферата на дейност на местните и регионалните власти. Това налага местните и регионални власти да търсят взаимодействие с централната власт, за да намерят своето активно участие в този процес при формиране на националните позиции и при прилагане на договорените ангажименти при провеждане на политиките на ЕС, една от които е кохезионната политика. Усвояването на средствата по тази политика е възможност за развитие на новите страни членки и предизвикателство за тях, които зависят от административния капацитет за управление на тези средства на централно и на местно ниво.

## **2. Актуалност и значимост на темата**

**Актуалността на темата на дисертационния труд** се обуславя от необходимостта общините на България да решават местни проблеми, като привличат финансови средства от ЕС. За да се реализира тази възможност, е необходимо да се разработят успешни проекти и да се осъществи тяхното ефективно и ефикасно управление.

Всичко това обуславя мотивите за избора на тематиката и насочеността на настоящето дисертационно изследване към актуалните проблеми на осигуряване на административен капацитет за ефективно управление на проекти, финансирани от ЕС, и по-конкретно за усвояване на средства от 264-те общините на България. Общините са ключови бенефициенти по оперативните програми за регионалното развитие и екологията, към които са насочени почти половината от европейските средства, като са и най-големите бенефициенти по оперативните програми за развитие на човешките ресурси, административен капацитет и за развитие на селските райони. В също време чрез финансиране на проекти местните власти могат да привлекат средства от фондовете на ЕС, които надхвърлят многократно рамките на техните бюджети, и това поставя с още по-голяма сила въпросът за развитие на административния капацитет по управление на проекти.

Зад ниския процент на усвоени средства стоят различни проблеми: забавяне в одобряването на проектите, трудности при изпълнението, тежката и бавна проверка на разходите, което води до закъснение в плащанията. В докладите на Европейската комисия винаги се посочва, че недостига административен капацитет за управление на проекти по Структурните фондове на различни нива. Тази констатация е направена още в края на предприсъединителния период и е изведена от изследванията на Програмата на развитие на ООН. Потвърждава се и от различни проучвания и доклади, след като страната ни стана член на ЕС.

Същевременно, липсват задълбочени научни изследвания за процеса за развитие на административния капацитет за управление на проекти в общините след приемането на страната в Съюза, които биха съдействали за усвояване на повече средства по Структурните фондове от местните власти при спазване на всички правила, за да се избягват нежелателни санкции.

### **3. Обекти и предмет на изследването**

**Обектът** на изследването е капацитетът на администрацията в българските общини да подготвя и управлява проекти, за да се осигури ефективно използване на средствата от Структурните фондове на ЕС.

**Предметът** на изследването са проблемите и възможностите за усъвършенстване на административния капацитет на общинската администрация за управление на европейски проекти.

### **4. Изследователски проблем**

**Изследователският проблем** е породен от съществуващото несъответствие между сегашните незадоволителни резултати при усвояване на средства през първите четири години на програмния период 2007-2013 г. и изискванията на ЕС за управление и контрол на средствата на Структурните фондове. Това несъответствие води до недостатъчен брой на успешните проекти в средните и малките общини, където административният капацитет за управление на европроекти не достига, и до неусвояемост на договорените от бенефициентите средства по одобрените проекти.

### **5. Авторвата теза**

**Авторвата теза** на дисертационния труд е: необходимостта да се постигне много по-висока успеваемост при усвояването на средствата от европейските фондове в общините изисква да се постигне ново качество на

общинския капацитет, забележимо да се усъвършенства организацията на практическата работа по общински проекти.

## **6. Цел и задачи на дисертационния труд**

**Целта** на дисертационния труд е да се изследват бариерите и факторите за повишаване на успеваемостта при кандидатстването по общински проекти, финансирани от ЕС. Да се предложат мерки за повишаване капацитета на общинските администрации за работа по проекти. Да се формулират примерни методически насоки за усъвършенстване на комплекса от дейности, свързани с кандидатстването, управлението, реализацията и мониторинга върху публични проекти, финансирани от ЕС в общините.

За постигането на посочената цел са поставени за решаване следните **изследователски задачи:**

- да се изследва релацията между кохезионната политика на ЕС в териториален контекст и произтичащите ориентири за повишаване на общинския капацитет за работа по проекти;

- да се анализират европейските практики и българският опит при реализацията на проекти на местно равнище, финансирани от ЕС, с оглед на пълноценното усвояване на тези средства;

- да се идентифицира съвкупността от приложни подходи и инструменти за усъвършенстване и развитие на управлението и практическата реализация на проекти в Черноморските общини.

## **7. Методология на изследването**

Спецификата на проблемите в изследователския труд определя като най-подходяща методология на изследване, основаваща се на комплексния, системния и процесния подход, който позволява процесите по управление на проекти и дейностите да се разглеждат във взаимна връзка и взаимодействие помежду си и със социалната среда, за да се увеличи броят на успешните

проекти и оттам повишаване усвояемостта на договорените средства по одобрените проекти.

Системата от използваните конкретни **изследователски методи** обхваща:

- анализ на нормативни актове на ЕС и на България - регламенти, директиви, решения, закони и стратегии в сферата на управление на Структурните фондове на ЕС;

- сравнителен анализ на изискванията на ЕС за усвояване на средствата и текущото състояние на процеса на използването на средствата на Структурните фондове в България;

- проблемен анализ на резултати от научни изследвания и разработки на специализирани звена на ЕС, научни организации от страни членки на ЕС, публикации на европейски и български учени, експерти и специалисти, статистическа и социологическа информация от национални изследвания в разглежданата област;

- анализ на добри европейски практики и на българския опит в усвояването на предприсъединителните инструменти и на Структурните фондове на ЕС, като основа за разработване на научнообоснован инструментариум и препоръка за практическото му приложение;

- експертен анализ относно:

- позициониране състоянието на административния капацитет за управление на проекти в общините, финансирани от ЕС, в SWOT - матрица (метод на „SWOT – анализ”);

- идентифициране и ранжиране на приоритетните фактори (модифицирани методи „Мозъчна атака” и „Делфи”);

- оценка на степента на релевантност и практическа приложимост на приоритетните фактори („Карта за експертен анализ и оценка” на общинските служители и експерти, които управляват проекти, финансирани от Структурните фондове на ЕС).

- апробиране на разработените приложно-ориентирани методически насоки за усъвършенстване на управлението на проекти в звена на общинската администрация за установяване на нейната ползност и практическа приложимост.

## **8. Ограничения на проблемния обхват на дисертационния труд**

**Ограниченията** на изследването поставят извън обхвата на дисертационния труд следните въпроси:

- процесите на планиране, програмиране и мониторинг на средствата на Структурните фондове на ЕС;

- политическите решения на органите на държавната и местната власт по отношение на управлението на средствата от Структурните фондове на ЕС от България за периода 2007–2013 г.;

- специфичните въпроси по управление и усвояване на средства по оперативни програми, по които общините не са основен бенефициент, и другите финансови инструменти на ЕС.

## **II. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

Дисертационният труд е структуриран в увод, три глави, заключение, с общ обем 203 страници. В основния текст се съдържат 6 таблици, 3 фигури и 1 графика. Списъкът на използваната литература наброява 173 източника - български, чуждестранни и интернет източници. В допълнение са обособени шест приложения (28 стр.).



## **Съдържание:**

### УВОД

#### ПЪРВА ГЛАВА. ТЕРИТОРИАЛНИ АСПЕКТИ И ПРОБЛЕМИ НА КОХЕЗИОННАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И МЕСТНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ ЗА ПРИЛАГАНЕТО ѝ

1.1. Основни акценти на кохезионната политика на Европейския съюз през 2007-2013 г. и финансовите ѝ инструменти в териториален контекст

1.2. Релацията „бюджетно–проектно” управление и финансиране

1.3. Общинският административен капацитет – съществена предпоставка за успешно участие на общините в усвояване на европейските фондове

#### ВТОРА ГЛАВА. ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПЪЛНОЦЕННО УСВОЯВАНЕ НА СРЕДСТВА ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В ОБЩИНИТЕ - ЕВРОПЕЙСКИ И БЪЛГАРСКИ ПРАКТИКИ

2.1. Европейска визия за усвояване на средства по Структурните фондове и практики за изграждане на административен капацитет за управление на проекти на Европейския съюз във водещите страни от Централна и Източна Европа

2.2. Българският административен капацитет за усвояване на средства от Европейския съюз на териториално ниво

2.3. Основни бариери и приоритетни фактори за изграждане и развитие на капацитета за управление на общински проекти

#### ТРЕТА ГЛАВА. ПРИЛОЖНИ ПОДХОДИ И ИНСТРУМЕНТИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ И РАЗВИТИЕ УПРАВЛЕНИЕТО НА ПРОЕКТИ В ОБЩИНИТЕ

3.1. Роля на приоритетните фактори за динамизиране на процеса за усъвършенстване на капацитета на общините от Черноморския регион

3.2. Научно-приложни подходи и инструменти в помощ на административния капацитет за управление на европейски проекти

3.3. Процесно-ориентирани методически насоки за повишаване на административния капацитет на местната администрация за работа по проекти

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

БИБЛИОГРАФИЯ

ПРИЛОЖЕНИЯ

### **III. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

В **УВОДА** на дисертационния труд е обоснован изборът на темата в контекста на нейната актуалност и практическа приложимост. Дефинирана е целта на изследването и са посочени изследователските задачи, поставени за разрешаване. Формулирана е основната теза на дисертацията. Определени са обекта, предмета и изследователския проблем. Посочени са ограниченията, възприети при изследването на този сложен и изключително важен за страната проблем.

**Първа глава „Териториални аспекти и проблеми на кохезионната политика на Европейския съюз и местният административен капацитет за прилагането ѝ”** е посветена на целите и принципите на кохезионната политика на ЕС. Очертани са финансовите инструменти на Европейската кохезионна политика за плановия период 2007–2013 г. Разгледана е връзката между бюджетното и проектното финансиране. Анализирани са основните характеристики на проектното управление и финансиране, което е основен принцип на планиране и финансиране на средствата от Структурните фондове. Направени са преглед и анализ на състоянието на България за участие в общата европейска кохезионна политика. Разгледана е ролята на административния

капацитет като предпоставка за участието на общините в усвояване на европейското финансиране.

**В първи параграф „Основни акценти на кохезионната политика на Европейския съюз през 2007-2013 и финансовите й инструменти в териториален контекст”** са представени спецификата на кохезионната политика на ЕС, чрез която се подпомагат регионите, които не могат да се конкурират, за да станат икономически по-силни. Обоснована е ролята на регионите в икономическата интеграция и хармонизация на условията на живот в ЕС, като сред основните принципи на кохезионната политика са пропорционалността, устойчивото развитие и концентрацията на средства върху подкрепата за регионите, които изостават в своето развитие. На тези основания се прави изводът, че е необходимо осмисляне ролята на общините при провеждането на кохезионната политика, които имат важно значение при формиране на тази политика в посока на избор на стратегически цели за развитие на местната общност, привличане на социални партньори, реализиране на силна местна политика чрез използване на финансови средства от ЕС.

Разгледани са трите основни цели на Структурните фондове на ЕС за текущия планов период 2007–2013 г., като с изпълнението на тези цели Европейската общност допринася за хармоничното, балансирано и устойчиво развитие на регионите. Очакваните резултати от провеждането на кохезионната политика са намаляване на различията между България и ЕС, намаляване на вътрешните регионални различия, което е в интерес както на по-бедните региони, така и на големите градове.

Посочени са основните изисквания на ЕС, при които България получава средства от СФ – стратегически планови документи, действаща правна и институционална рамка, **укрепен административен капацитет** и ефективни механизми за финансово управление и контрол.

Направен е изводът, че основното предизвикателство пред България е да намери баланса между основните принципи на Европейската кохезионна политика и националните приоритети за развитието на регионите и общините в страната, за да може да усвои финансирането от ЕС.

**Във втори параграф „Релацията „бюджетно–проектно” управление и финансиране”** се разглеждат допирните точки при програмно–целевото бюджетиране и проектното управление и финансиране. Анализира се принципа на проектното управление и финансиране, избран от Европейската комисия, за използване на средствата по Структурните фондове като съвкупност от взаимосвързани дейности, насочени към постигане на конкретни цели и резултати. Отделено е внимание на фазите, през които преминава проекта. Разгледани са общите изисквания за структурата на проекта.

Анализира се специфичния проектен подход, който се обвързва с определена система от критерии, които зависят от насочеността и обхвата на проекта. Най-често използвани са следните критерии: равнище на капиталови и текущи разходи, изгоди за преките и косвените бенефициенти (ползватели), техническа осъществимост, социално въздействие, въздействие върху околната среда, финансова устойчивост и устойчивост на проектните резултати. При всеки конкретен случай, освен посочените общи критерии, биха могли да се използват и специфични, които са свързани с целта, която се преследва с дадения проект.

Разгледана е възможността общините, които са основни бенефициенти по определени оперативни програми, да реализират инвестиционни проекти като е акцентирано върху изискванията, на които трябва да отговарят тези проекти.

**В трети параграф „Общинският административен капацитет – съществена предпоставка за успешно участие на общините в усвояване на европейските фондове”** се акцентира върху необходимостта от

формиране и укрепване на административния капацитет за усвояване на средства от фондовете на ЕС.

Доколкото понятието „административен капацитет за управление на проекти, финансирани от ЕС, в общините” няма изведена официална дефиниция, са систематизирани и конкретизирани специфични изисквания и препоръки за формиране на административен капацитет при управление на проекти, финансирани от ЕС. Посочени са конкретните стъпки и правила, които трябва да са налице, за да може общинските администрации да развият свой капацитет за разработване и управление на проекти, финансирани от ЕС. Изведена е необходимостта от изграждане на административен капацитет в общинските администрации, за да се намалят различията между отделните общински администрации.

## **РЕЗУЛТАТИ И ИЗВОДИ ОТ ПЪРВА ГЛАВА**

1. Ползването на финансовите инструменти по кохезионата политика на ЕС изисква адекватен административен капацитет в общинските администрации за управление и контрол на средствата по Структурните фондове, които са ключови бенефициенти по основни оперативни програми през първия за страната програмен период 2007-2013 г.
2. В съвременните условия създаването и прилагането на препоръки за усъвършенстване на административния капацитет в общините за работа по проекти е в състояние да осигури привличането на финансовите средства по оперативните програми за решаване на местни проблеми.
3. За развитие на административен капацитет за работата по общински проекти, е необходимо местната администрация да създаде условия за изграждане на подходящи проектни структури, да осигури нужните целеви ресурси, подходи и инструменти, да мотивира служителите си за работа по проекти, да изучава добри практики и да изгражда свой

положителен опит, както и да търси партньорства със заинтересовани юридически лица от общината и региона.

4. Направеният анализ доказва, че управлението на проекти в общинската администрация е специализирана дейност, и за да се отговори на предизвикателствата, трябва да се обогати управленския инструментариум за управлението на комплекса от дейности, свързани с разработването, реализирането и управлението на проекти, финансирани от Структурните фондове на ЕС.

**Във втора глава „Възможности за пълноценно усвояване на средства от ЕС в общините – европейски и български практики”** са разгледани изискванията на ЕС към администрациите на новите страните членки за усвояване на средства по фондовете на ЕС и опита на новоприсъединилите се страни в тази сфера. Потърсени са добри практики в процеса на осъществяване на кохезионната политика на ЕС в държави, които си поставят сходни на българските приоритети за периода 2007-2013 г.

Анализирани са развитието и досегашният ход на административната реформа в България. Доразвити и обогатени са изследваните от П. Павлов и С. Михалева дисонанси и потенциали, които очертават пътищата за динамизиране на процеса по осигуряване на общински капацитет за управление на проекти, финансирани от ЕС.

**В първи параграф „Европейска визия за усвояване на средства по Структурните фондове и практики за изграждане на административен капацитет за управление на проекти на ЕС във водещите страни от Централна и Източна Европа”** са разгледани възможностите да се създадат необходимите условия за изразходване на средствата в определени срокове, според формалните правила и изисквания, както и тяхното ефективно и ефикасно оползотворяване за постигане на националните цели и целите на Съюза.

Показано е, че важно изискване е изграждането на административен капацитет, който основно се свързва с подобряване на капацитета за управление на финансирането на Общността.

Подчертана е ролята на нормативните документи, свързани с усвояването на Структурните фондове, като акцентът е поставен върху въпроса дали реформиращите се администрации в страните от Централна и Източна Европа и особено в България ще възприемат критериите на европейската общност или поради липса на необходимия административен капацитет голяма част от финансовите средства ще останат неусвоени.

Направен е анализ на опита при осигуряването на административен капацитет за управление на проекти в три от новите страни членки на Общността – Полша, Унгария и Чехия. Разгледани са сходните черти на процеса по усвояване на средства от ЕС.

В сравнителен аспект е направен изводът, че намаляването на контрола от страна на Европейската комисия върху управлението на фондовете и възлагането на по-голяма отговорност на страните членки затвърждава становището, че прилагането на нормите на ЕС налага организационни и процедурни изисквания за сериозни промени в дейността на общинската администрация.

**Във втори параграф „Българският административен капацитет за усвояване на средства от ЕС на териториално ниво”** се изследват възможностите за постигане на напредък по отношение на изграждане на административен капацитет за управление на проекти, като процесът трябва да продължи на местно ниво. Акцентирано е на нормативните документи за усвояване на Структурните фондове на ЕС, свързани с изпълнението на оперативните програми.

Обект на анализ са общините, които имат ключова роля и принос по отношение както на социално-икономическото развитие на местно ниво, така и усвояването на средства от фондовете на ЕС, защото имат възможността

директно да управляват проекти, както и да координират широкомащабни проекти, които да се реализират на местно ниво.

От обобщените и усреднени оценки на експертите и получените резултати се установява, че *състоянието на административния капацитет на общините за управление на проекти* все още не може да използва в необходимата степен възможностите от членството на страната в ЕС. Благоприятните шансове произтичат преди всичко от възможностите за ползване на финансова подкрепа и добри административни практики, както и от положителна обществена нагласа и потенциална готовност за подкрепа от държавните органи и гражданско общество за изграждане и усъвършенстване на капацитет в общинските администрации за ефикасно управление на проекти, финансирани от европейските фондове.

**В трети параграф „Основни бариери и приоритетни фактори за изграждане и развитие на капацитета за управление на общински проекти”** са изследвани нерешените проблеми и фактори за повишаване потенциала на общините да управляват проекти, финансирани от фондовете на ЕС. Чрез анализиране на различните информационни източници (документи, доклади и оценки на ЕК, стратегически разработки на висшите органи на държавната власт у нас, национални представителни изследвания на общественото мнение, научни публикации и др.) се правят следните изводи:

- общинските администрации нямат достатъчно капацитет за ефективно усвояване на средствата от ЕС;
- необходими са целенасочени усилия за създаване на административен капацитет на общинско ниво, чрез който да се осигури ефикасно управление на средства от фондовете на ЕС чрез създаване на специализирани структури и обучение на служители за управление на проекти;



- бариерите по управлението на проекти в общините зависят от големината на общините, защото нагласите и възможностите са различни.

За да се даде научнообоснован отговор на въпроса как общинските администрации ще отговорят на изискванията за ефективно и ефикасно управление на средства от ЕС, е организирана експертна сесия по известния метод „Мозъчна атака”, като се използва комбинирания метод „Анонимна/групова мозъчна атака”. Изследването е фокусирано върху слабостите на общинската администрация и съществените фактори за активизиране на нейните силни страни, за да се използват максимално благоприятните възможности, предоставени от членството на страната в ЕС. Определени и обсъдени са приоритетните фактори на изграждане и укрепване на административния капацитет на общините за управление на проекти, финансирани от ЕС през плановия период 2007-2013 г., които са анализирани и обобщени в седем фактора:

- ✓ *специализирани административни структури* - да се оптимизира структурата на общинската администрация, за да се осигури високо качество на подготовката и управлението на проекти по СФ на ЕС;
- ✓ *човешкият ресурс* – да се осигури необходимата квалификация на човешкия ресурс, свързан с познаване на европейските политики и законодателство и принципите на функциониране на Структурните фондове на ЕС;
- ✓ *промяна на нагласите* – да се активизира местната общност за участие в проекти и инициативи, финансирани от ЕС;
- ✓ *общинско съ-финансиране* – да се въведат обективни и публични критерии от местните власти, които се наблюдават и периодически актуализират;

- ✓ *координация, мониторинг и контрол* – да се усъвършенстват и практически да се реализират вертикална и хоризонтална координация, наблюдение и контрол върху техническото и финансово изпълнение на проектите на общинско равнище;
- ✓ *информационни технологии* – да се поддържат актуални информационни технологии за управление на проекти;
- ✓ *комуникациите с гражданското общество* – да се осигури комуникация на общинската администрацията с бизнеса и гражданското общество за изграждане на механизми на партньорство.

Четири от тези фактори – човешкият ресурс, промяна на нагласите, информационните технологии и комуникациите с гражданското общество са фактори, насочени към увеличаване *потенциала на административния капацитет*, а останалите три – специализирани административни структури, общинско съ-финансиране и координация, мониторинг и контрол са фактори, насочени към *усъвършенстване на организацията за управлението на проекти*.

## **РЕЗУЛТАТИ И ИЗВОДИ ОТ ВТОРА ГЛАВА**

1. Европейските препоръки за усвояване на средства по Структурните фондове налагат необходимостта от бързо укрепване на административния капацитет на местно ниво, за да могат пълноценно да се ползват финансовите средствата от ЕС през периода 2007–2013 г., като процесът може да се ускори с прилагане опыта на страните, които са близки като социално-икономическо развитие - Полша, Унгария и Чехия.
2. Необходимо е България да открие своите собствени решения за общинската администрация, като се ползва опитът, придобит при

усвояване на средства от предприсъединителните инструменти и от Структурните фондове от първите години на програмния период.

3. Анализът на досегашното развитие на административния капацитет на общините да управляват проекти, финансирани от ЕС, показва, че благоприятните шансове за общинската администрация произтичат преди всичко от самокритичността при оценката на собствения капацитет и от положителната нагласа и потенциална готовност да развият експертната си подготовка в тази област.
4. Прилагането в практиката на идентифицираните седем приоритетни фактора ще доведат до увеличаване потенциала на административния капацитет за работа по проекти и усъвършенстване на организацията за управлението на проекти в общините.

**Трета глава „Приложни подходи и инструменти за усъвършенстване и развитие управлението на проекти в общините”** е посветена на приложимостта на предложените приоритетни фактори по отношение на задачата за осигуряване на административен капацитет за управление на общински проекти, финансирани от ЕС. Направен е преглед и на съществуващите национални изследвания върху административния опит на общинските администрации да усвояват средства по СФ на ЕС.

Емперично потвърдените фактори са ранжирани с оглед да се подпомогне усъвършенстването на управлението на проектите. Изследвани са възможностите и са формулирани конкретни изводи и предложения за прилагане на селектирани научно-приложни подходи и инструменти за усъвършенстване на административния капацитет за управление на проекти. Предложени са Процесно-ориентирани методически насоки за повишаване на административния капацитет на местната администрация за работа по проекти.

**В първи параграф „Роля на приоритетните фактори за динамизиране на процеса за усъвършенстване на капацитета на общините от Черноморския регион” се изследват обективността и достоверността на определените седем фактора на процеса за осигуряване на административен капацитет за управление на проекти. Потърсена е експертна оценка на общински служители, които работят по европейски проекти.**

Предложена е *карта за експертен анализ и оценка* за служители от общинска администрация, която включва няколко актуални групи въпроси, насочени към: открояване на най-съществените бариери и предпоставки за успешно осигуряване на административен капацитет за работа по проекти в общините; разбиране на понятието „административен капацитет; оценка на темповете на осигуряване на административен капацитет; оценка на изградените механизми за управление на проекти; оценка на степента за способност на администрацията на различни нива да усвоява средства по Структурните фондове на ЕС. Направеното проучване и анализ на административния капацитет на общини от Черноморския регион позволява да се получи актуална информация относно финансовия и експертния капацитет на общините от региона, както и да се оцени активността и потенциала при усвояване на средства от ЕС.

Съдържателният анализ на резултатите от обработката на картите дава възможност да се открият някои характерни особености на реалните практически действия на общинската администрация за осигуряване на капацитет за управление на проекти. При това, където е възможно, е направен сравнителен анализ с резултати от националните изследвания на Програмата на ООН през 2006 и 2008 г., с които се оценява готовността на местните власти, бизнеса и неправителствените организации да използват възможностите, предоставяни фондовете на ЕС.

Анализът показва голямо съвпадение в мненията на общинските служители от териториалното изследване през 2010 г. по отношение на

барьерите за осигуряване на административен капацитет с получените резултати от националното изследване през 2006 г. Първите пет бариери почти се покриват в двете изследвания с малки размествания на местата и на процентното съотношение: ограничени финансови ресурси, липса на достатъчен проектен опит, липсата на подготвени предпроектни проучвания, липсата на прозрачност в оценяването на проектните предложения и кратки срокове за разработване на предложения.

Посочените от общинските служители предпоставки за осигуряване на административен капацитет по проекти в голяма степен кореспондират със седемте фактора, идентифицирани от групата експерти. Привлечените като експерти общински служители имат устойчиво мнение по проблемите на специфичния административен капацитет, като едновременно с това предлагат адекватни мерки за неговото по-нататъшното развитие и усъвършенстване: конкурентно заплащане; повишаване на мотивацията; усъвършенстване на системата за възстановяване на разходите по време на изпълнение на проекти.

За по-голяма достоверност на получената ранглиста на факторите по се провежда допълнителна оценка известния метод „Делфи” от групата експерти, участвали при SWOT-анализа и „Мозъчната атака”. Сравнението на тази класация с класацията на картата за експертен анализ дава основание за следните изводи:

- двете класации са сходни, защото в двата случая на първо и второ място са факторите „Квалифициран човешки ресурс” и „Общинско съфинансиране”, от трето до пето място с малки размествания на местата са факторите „Специализирани административни структури”, „Информационни и комуникационни технологии за управление на проекти” и „Промяна на нагласите”. Съпадението е пълно за факторите, поставени на шесто и седмо място „Координация със

заинтересованите страни, наблюдение и контрол” и „Отсъствието на изграден и работещ НПО сектор”;

- степента на значимост и влияние на тези фактори върху хода на осигуряване на административен капацитет за управление на проекти в общините са почти еднакви, т.е. необходими са управленски въздействия с комплексен характер едновременно по всичките седем фактора, без да се подценява или надценява нито един от тях.

**В параграф втори „Научно-приложни подходи и инструменти в помощ на административния капацитет за управление на европейски проекти”** се обосновава необходимостта да се усъвършенства капацитетът за управление на проекти от общинската администрация.

Усъвършенстването може да се постигне по два начина. Един от начините е обучение на експертите по управление на проекти за придобиване на знания и умения за изграждане на екип, повишаване ролята на ръководителя на екипа, запознаване с добрите практики по управление на проекти. Друг от начините е екипът по разработване и управление на проекти да овладее и прилага подходящите подходи, методи и инструменти и да създаде съвременна организация по управлението, за да печели повече проекти и да ги управлява ефективно.

От съвкупността от известни подходи са подбрани **четири двойки** подходи, които имат **пряко отношение към управлението на проекти**, финансирани от Структурните фондове, а именно: системен-комплексен, икономически-социален, отраслов-териториален и административен-творчески. Те са подбрани на базата на следните критерии:

- **практическа приложимост**, съгласно спецификата на проектното управление;
- **простота** при рационализирането на процедурите за използването им от гледна точка на сегашното равнище на общинския капацитет;

- **гъвкавост** при прилагането на дадена двойка подходи с оглед необходимостта от отчитане на диалектичното взаимодействие между тях;
- **мобилност** при съчетаването на различните двойки подходи и възможността за подбор на най-удачната комбинация между тях, съгласно специфичната особеност на конкретния общински проект.

Както е известно теорията и практиката предлагат голямо разнообразие от *методи и техники*, адекватни на разглежданите по-горе управленски подходи. Подборът на адекватните методи и техники се основава на своеобразно меню (оформено например като наръчник за управленски методи и техники, приложими при управлението на проекти), което се осъществява от проектния екип. Сред конкретните методи и техники изследването показва, че особено внимание заслужават SWOT-анализ, дървото на проблемите, логическата матрица.

Анализът на възможните пътища за желаното усъвършенстване на досегашната административна практика показва, че прилагането на традиционните подходи и класическите методи не е достатъчно за усъвършенстването на отделни административни дейности, свързани с подготовката и управлението на проекти, финансирани от ЕС. Една от възможностите за по-нататъшното повишаване на равнището административния капацитет е ориентацията към използването на иновативни инструменти за усъвършенстване – бенчмаркинг, институционално партньорството и административен реинженеринг, които без отлагане трябва да бъдат усвоени и прилагани от проектните екипи в общините за усвояване управлението на общински проекти.

**Параграф трети „Процесно-ориентирани методически насоки за повишаване на административния капацитет на местната администрация за работа по проекти”** е посветен на изследване на възможностите за обогатяване на управленския инструментариум чрез

разработване на методически насоки за повишаване на капацитета на общинската администрация за работа по проекти, като допълнение към публикуваните досега наръчници по отделни оперативни програми. В тях са систематизирани стъпките, по които се развива проектното предложение и по които се извършва управлението на проекта. Целта е да се повиши качеството на процеса, като се улесни практическата работа.

Обект на методическите насоки са административните структури в общинските администрации, които отговарят за изпълнението на проекти с европейско финансиране и възложените им задачи. Субект на методическите насоки са екипите на общинската администрация, ангажирани с подготовката и управлението на проекти.

Методическите насоки са обособени в два раздела: подготовка на проектното предложение и управление на проекта.

*Първият раздел* включва 16 основни точки, които проследяват пътя на подготовката на проектното предложение: институционално и методическо осигуряване, определяне на екипа по подготовка на проектното предложение, определяне на целите, нуждите и дейностите на проектното предложение, продължителността, план-графика и срокове, разработване на бюджета, подготовката на документите, окомплектоването и подаването на проектното предложение.

*Вторият раздел* включва 12 основни точки, които проследяват пътя на управление и изпълнение на проекта: съставянето на екипа за управление на проекта, правилата за изпълнение на проекта, планиране на финансовия ресурс, съхраняването на документацията и определянето на правилата за вътрешен контрол и мониторинг, процедурите за възлагане на обществени поръчки, публичността на дейностите по проекти, периодичното запознаване на Общинския съвет с изпълнение на дейностите по проекта и ефективността на ползваните финансови средства.



С оглед установяване на степента им на пригодност и на практическата им приложимост методическите насоки са апробирани в четири общини в Бургаска област – Бургас, Сунгурларе, Руен и Царево. Те са консултирани с дирекция „Европейски инфраструктурни проекти” на Министерството на регионалното развитие и благоустройството.

Резултатите от апробацията показват, че методическите насоки са приложими и лесно се адаптират към конкретната администрация.

## **РЕЗУЛТАТИ И ИЗВОДИ ОТ ТРЕТА ГЛАВА**

1. Степента на релевантност на определените седем фактора е изследвана чрез експертна оценка на общински служители от звена на общинската администрация, като е потвърдена целесъобразността от практическото им използване за динамизиране на процеса на усвояване на средства от Структурните фондове на ЕС у нас.
2. Проведеното ранжиране по експертен път на седемте фактора показва приблизително еднаквата им сила на влияние върху успешния ход на процеса, което обуславя изискването на комплексен подход при едновременното използване на всичките тези фактори, както и за системното им прилагане едновременно и последователно от всички общини, независимо от големината им.
3. Обоснована е необходимостта от промени в процеса за качествено усъвършенстване на административния капацитет на общините при усвояване на средства от Структурните фондове на ЕС, като се овладеят и приложат четири двойки подходи, които имат пряко отношение към управлението на проекти, финансирани от Структурните фондове – системен-комплексен, икономически-социален, отраслово-териториален и административен-творчески.

4. Обоснована е необходимостта от разширяване на научния инструментариум на проектното управление за приложение на иновативни инструменти за усъвършенстване на капацитета. Имат се предвид инструменти като бенчмаркинг, институционално партньорството и административен реинженеринг с оглед усъвършенстване на общинския капацитет.
5. За подобряване на капацитета на служителите от общинската администрация при управление на проекти е предложено обогатяване на управленския инструментариум чрез приложно - ориентирани методически насоки за усъвършенстване на управлението.

### **Заключение**

Усвояването на финансовите средства от Структурните фондове на ЕС е сложен и динамичен процес, който засяга цялата система на държавната администрация. Независимо от постигнатия успех в стратегическото планиране, програмиране и контрол на процеса по усвояване на финансовите средства от ЕС. Проведеният анализ показва, че са необходими значителни усилия за ускоряване на процеса по усвояване на финансовите средства от Структурните фондове. По този начин ще се допринесе не само за намаляване на различията в регионалното развитие, но ще се гарантира добър финансов ресурс за следващия програмен период 2014-2020 г.

В контекста на препоръките на ЕС към България в тази област в дисертационното изследване последователно са разгледани проблемите на недостатъчния административен капацитет по разработване и управление на проекти, финансирани от ЕС и необходимостта общинската администрация да повиши уменията си да решава местни проблеми със средства от Структурните фондове. На базата на анализ на развитието и досегашния ход на процеса по усвояване на средства по европроекти от общините у нас са

открити съществените управленски бариери и са идентифицирани факторите за усъвършенстване на процеса по усвояване на средствата.

**Основни изводи** от дисертационното изследване:

- В условията на членството на страната в ЕС ключово значение за общинската администрация в България има изграждане на административен капацитет за управление на проекти на местно равнище, за да се гарантира успешното формулиране и изпълнение на местните политики и решаването на локалните проблеми, по-доброто управление на публичните средства, което допринася за социално-икономическото развитие по места.

- При сравняването с добрите европейски практики в тази област се констатира, че все още е налице забележимо изоставане в изграждане на капацитета за управление на проекти, преди всичко в средните и малки общини. Сериозните различия между общините са най-често в зависимост от техния размер, но има и добри практики при малки общини, които доказват, че усвояването на средства по европроекти от местната администрация до голяма степен зависи от нагласата и разбирането на общинските ръководства да се търси помощта на резултатни научно-приложни инструменти за управление на проекти.

- За развитие на административния капацитет за управление на проекти общинските служители трябва да овладеят и прилагат подходящите подходи и методи, да се преориентират към иновативни инструменти за усъвършенстване и да създават съвременна организация по управлението, за да печелят повече проекти и да ги управляват ефективно. От полза в ежедневната им работа ще бъдат предложените приложно-ориентирани методически насоки за усъвършенстване на управлението на комплекса от дейности, свързани с разработването, реализирането и управлението на общинските проекти, финансирани от ЕС.

#### IV. ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. **Конкретизирани са изискванията към общинския капацитет** по отношение на проектното управление и са **систематизирани специфичните насоки** за неговото развитие при управлението на проекти, финансирани от ЕС.
2. **Идентифицирани са основните бариери и приоритетните фактори**, въздействащи при развитие на капацитета за управление на проекти на общините от Черноморския район.
3. **Ранжирани са приоритетните фактори и експертно е потвърдена** тяхната полезност и практическа приложимост за укрепване на общинския административен капацитет за проектно управление.
4. Селектирана е съвкупност от **управленски подходи и набор от приложно-ориентирани управленски инструменти**, насочени към развитие и усъвършенстване на процеса на разработване и реализация на проекти, като е взет под внимание обобщеният опит от управлението на проекти в Черноморските общини.
5. **Разработени и експертно потвърдени са методически насоки** за подобряване на управлението на комплекса от дейности по разработване, мониторинг и контрол за реализацията на общински проекти.

## V. ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Бождерменова, К., Българската практика за повишаване на административния капацитет за управление на проекти на ЕС, Научен алманах на Варненския свободен университет „Черноризец Храбър”, Серия „Икономика и стопанско управление”, книжка 6, 2009.
2. Бождерменова, К., Българските общини – ключови бенефициенти по оперативните програми, Научно списание „Известие”, В., 2011.
3. Бождерменова, К., Участие на гражданското общество в управлението и усвояването на средства по Структурните фондове в регионите, Електронно списание на Варненски свободен университет „Черноризец Храбър”, брой 3, 2011.
4. Бождерменова, К., Состояние административного потенциала и опыта Болгарии для поглощения ЕС на местном уровне, (под печат).
5. Vozhdermenova, K., Common european requirements for the local administrations and EU projects management practices in the countries of central and eastern Europe, (под печат).
6. Бождерменова, К., Административният капацитет за управление на европроекти в общините – европейски и български практики, ISBN 978-954-323-806-4, С., 2011