

ВАРНЕНСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ
„ЧЕРНОРИЗЕЦ ХРАБЪР“
ФАКУЛТЕТ „МЕЖДУНАРОДНА ИКОНОМИКА И
АДМИНИСТРАЦИЯ“
КАТЕДРА „АДМИНИСТРАЦИЯ, УПРАВЛЕНИЕ И
ПОЛИТИЧЕСКИ НАУКИ“

Виктория Мирославова Маринова-Николова

**Дисонанси и перспективи при проектното управление
на средствата от ЕС (2014-2020)**

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор“ по научна специалност „Организация и управление извън сферата на материалното производство“

Научен ръководител:
Доц. д-р Магдалена Иванова

Рецензенти:
Проф. д-р Павел Павлов
Проф. д-р Албена Вуцова

Варна, 2017

Дисертационният труд с обем от 201 страници се състои от увод, три глави, заключение, списък на съкращенията, списък на използваните източници и литература и шест приложения. Съдържанието на главите се разделя на отделни части, в края на всяка глава са направени конкретни изводи. Основният текст съдържа 14 графики и 8 таблици. Списъкът на използваните източници се състои от 157 заглавия на български, английски език, а също и от интернет източници.

Дисертационният труд е обсъден в катедра „Администрация, управление и политически науки” на факултет „Международна икономика и администрация” на ВСУ „Черноризец Храбър”.

Авторът на докторската дисертация се обучава на самостоятелна подготовка в катедра „Администрация, управление и политически науки”.

Публичната защита ще се проведе на открито заседание на научното жури на 18.07.2017г. от 10.00 ч. в Заседателна зала на Ректората на ВСУ „Черноризец Храбър”.

Материалите по защитата са достъпни в кабинет 204 във ВСУ „Черноризец Храбър” и на сайта www.vfu.bg.

І. ОБЩО ОПИСАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Въведение

В Република България програмирането на периода 2014-2020 г. стартира към края на 2010 г. На 18 януари 2012 г. е прието Постановление № 5 на Министерския съвет за разработване на стратегическите и програмните документи на Република България за управление на средствата от фондовете по Общата стратегическа рамка на Европейския съюз за програмния период 2014–2020 г.¹

Междинните оценки на оперативните програми, съфинансирани със Структурните и Кохезионния фондове на ЕС, извършени до момента, имат за цел да оценят цялостния напредък по отношение на физическото и финансово изпълнение на програмите. Като цяло препоръките на всички оценители са свързани с констатирани проблеми при финансирането на отделни проекти, свързани с недостатъчни авансови плащания и трудности при осигуряване на средства за покриване на ДДС от страна на бенефициентите. Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове на Народното събрание в констатациите си в годишния доклад за 2011 г. за усвояване на средствата от ЕС² отбелязва, че основните проблеми, които са свързани с усвояването на средства по повечето оперативни програми, са: недостиг на финансови ресурси при бенефициентите за съфинансиране и осигуряване на ДДС.

Виждането на Комисията по европейски въпроси и контрол на европейските фондове в Народното събрание (КЕВКЕФ) за програмен период 2014-2020 г., изразено в същия доклад, е както следва: надграждане на съществуващата институционална рамка; участие на всички заинтересовани страни за формулиране на

¹ Обн. ДВ, бр. 7 от 24 януари 2012 г.

² Годишният доклад на КЕВКЕФ за 2011 г. е достъпен на http://www.parliament.bg/pub/cW/201202080613042011_Annual%20Report_EU_Funds_08.02.2012.pdf

приоритетите и институционалната система; изготвяне на списък със зрели проекти със значим ефект за икономическо и социално развитие.

Административната тежест за бенефициентите по програмите, финансирани със средства на ЕС е свързана с етапите на подготовката, оценката, изпълнението, мониторинга и контрола на проектите. Още в началото на настоящия програмен период (2014-2020 г.) кандидатите и бенефициентите по оперативните програми се сблъскват с висока степен на формализация и сложни административни процедури във всички фази на проектния цикъл. Предложена е обща визия за намаляване на административната тежест в рамките на цялостния процес, свързан с координацията, управлението, изпълнението, мониторинга и контрола на средствата от ЕС, за създаване на стабилна и предсказуема среда за изпълнение на програмите, съфинансирани от ЕСИФ, въвеждане на максимална електронизация на комуникацията между бенефициентите и УО, оптимизиране на административните процедури, премахване на ненужните задължения за бенефициентите и унифициране на правилата.

2. Актуалност и значимост на темата на изследването.

Актуалността на дисертационния труд се обуславя от необходимостта да се идентифицират настъпилите промени при подготовката, реализирането и администрирането на европейските проекти през периода 2014-2020 г. опростяването³ е едно от най-често отправяните искания към Европейската комисия по отношение на новата политика на сближаване. В докладите към Комисията се посочва, че поради различния опит и различията в националните административни уредби това, което в някои държави членки се смята за опростяване, в други може да се разглежда като усложняване. Това поставя предизвикателството пред всяка страна членка, да се опита да намери достатъчно допирни точки и да ги комбинира с гъвкавост, за да се опрости

³ От английски – simplification- опростяване- в списание „Панорама“ бр. 40 зима 2011/2012г., в статия „Специален очерк – Политиката на сближаване за периода 2014-2020г. – инвестиционна стратегия за бъдещ растеж и конкурентоспособност на ЕС

работата по проекти, финансирани от ЕСИФ. Промените в посока опростяване трябва да гарантират гладкото изпълнение на Оперативните програми и трайният интерес на бенефициентите.

Намаляването на административната тежест (опростяването) за бенефициентите е основната цел на предложенията на Комисията. Забелязва се, че някои елементи на опростяването намаляват административната дейност на всички нива, а някои са насочени към националните и регионалните администрации. Отчита се необходимостта държавната администрация да инвестира в процедури, обучения и нови информационни системи, за да осигури опростяване на процедурите за бенефициентите.

3. Обект и предмет на изследването.

Обект на дисертационния труд е проектното управление, финансирано със средства на Европейския съюз и в частност през програмния период 2014-2020 г.

Предмет на изследването са промените, които са настъпили при подготовката, реализирането и администрирането на европейските проекти в процеса на преход от миналия програмен период 2007-2013 г. към настоящия, обхващащ периода 2014-2020 г. и възможността за повишаване на ефективността от използваните европейски структурни фондове за България.

4. Изследователски проблем.

Изследователският проблем в дисертационния труд е породен от твърдението за съществуващото несъответствие между възможностите за реализиране на проекти с европейско финансиране с цел увеличаване на икономическия растеж, постигане на балансираност и преодоляване на териториалните различия от една страна и множество предизвикателства при подготовката, реализирането и администрирането на европейските проекти, които срещат бенефициентите от друга. Прилагането на различните правила, процедури и формуляри за кандидатстване за всяка Оперативна програма (ОП) през периода 2007-2013 г. води до трудности при голяма част от бенефициентите да подготвят

проекти, сключват и изпълняват договори с европейско финансиране.

5. Авторова теза.

„Научените уроци“ през изминалия програмен период 2007-2013 г. следва добре да се познаят и да се отразят в нормативната уредба, осигуряваща работата по проекти на бенефициентите по ОП от една страна и на администрацията от друга страна, през периода 2014-2020 г. Обективна е необходимостта от мерки за обновяване и опростяване на процедурите, обучения за усъвършенстване и подобряване на работата на всички – администрация и бенефициенти, ангажирани с подготовката, реализирането и администрирането на европейските проекти финансирани от ЕСИФ.

6. Цел и задачи на дисертационния труд.

Целта на дисертацията е да установи дали в периода 2014-2020 г., са настъпили промени при подготовката, реализирането и администрирането на европейските проекти, следствие на прилагането на „научените уроци“, стават ли те предпоставка за намаляване на административната тежест. На база на проведеното изследване да се предложи инструмент, чрез който да се подобрят и улеснят условията за работа по проекти, като си кореспондират успешно с политиката за опростяване на процедурите на Европейската комисия.

Задачите на изследването са следните:

- На база на изготвен теоретичен обзор да се направи анализ на Оперативните програми, финансиращите фондове и тяхното разпределяне през периода 2007-2013 г. и периода 2014-2020 г.
- На база на изготвен теоретичен обзор да се направи анализ на нормативната рамка, постановленията на Министерски съвет и регламентите, уреждащи, подпомагащи и улесняващи работата по проекти и програми, финансирани чрез Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ).
- Да се идентифицират „критичните места“ при управлението и изпълнението на проекти, финансирани с европейски средства.

- Да се апробира набор от подходящи процедури, добри практики – “научени уроци”, които да са приложими при работа по проекти и да оптимизират управлението и администрирането им.

- Да се разработи и предложи Пилотен модел за изграждане на "Експертен екип за проекти" (Expert Team Projects – ЕТР) в помощ на бенефициенти - приложно-ориентирани насоки за изграждане на екип от експерти за усъвършенстване на управлението на комплекса от дейности, свързани с разработването, реализирането и управлението на проекти, финансирани от ЕСИФ.

7. Методология на изследването.

При провеждане на изследването са използвани следните методи:

- Анализ на нормативни актове на ЕС и на България – документален анализ на регламенти, директиви, решения, закони и стратегии в сферата на управление на Структурните фондове на ЕС и Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ);

- Анализ за различните видове бенефициенти – неправителствени организации в обществена полза, общини, фирми;

- Емпирично изследване сред различните типове бенефициенти с цел да се идентифицират основните „критични места“, които срещат бенефициентите при изпълнението на проекти през периода 2007-2013 г., финансирани със средства от Европейския съюз чрез оперативните програми.

Разглежда се приоритетно периодът в края на програмен период 2007-2013 г. и началото на програмен период 2014-2020 г.

8. Ограничения на проблемния обхват на дисертационния труд.

Ограниченията на дисертационното изследване имат за цел да конкретизират теоретичните и времевите рамки на изследването. Те поставят извън обхвата на дисертационния труд следните въпроси:

- Политическите решения на органите на държавната власт по отношение на управлението на средства от ЕСИФ за периода 2007-2013 г. и 2014-2020 г.;

- Процесите на планиране, програмиране и мониторинг на средствата на Структурните и инвестиционни фондове;

- Специфичните въпроси по управление и усвояване на средства по хоризонталните програми и други финансови инструменти на Европейския съюз.

II. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ

ТРУД

Структурата и обемът на дисертацията се определят от характера на целите и задачите и представят логиката на изложението. Дисертационният труд има 201 страници, състои се от увод, три глави, заключение, списък на съкращенията, списък на използваните източници и литература и шест приложения. Основният текст съдържа 14 графики и 8 таблици. Списъкът на използваните източници се състои от 157 заглавия на български, английски език, а също и от интернет източници.

Структура на дисертацията:

Увод

ГЛАВА ПЪРВА

КОХЕЗИОННАТА ПОЛИТИКА КАТО ИНСТРУМЕНТ НА СБЛИЖАВАНЕ

1.1. Политиката на сближаване чрез инструментите на проектното финансиране.

1.2. Обща стратегическа рамка (ОСР) за периода 2014-2020 г. за ЕСИФ.

1.3. Механизми за управлението и координация на фондовете по ЕСИФ.

ГЛАВА ВТОРА

Подходи към управлението и реализацията на проекти със средства от ЕС

2.1. Проектното управление през периода 2014-2020 г. в контекста на „Проектния цикъл“.

2.2. Анализ на категориите бенефициенти и диференциране на инструментите за повишаване на капацитета им.

2.3. „Критичните места” при изпълнение на проекти, финансирани от ЕС.

ГЛАВА ТРЕТА

ИНСТРУМЕНТИ ЗА РАЗВИТИЕ НА ПРОЕКТНОТО УПРАВЛЕНИЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕС ПРЕЗ 2014-2020 г.

3.1. Динамизиране на процеса за намаляване на административната тежест чрез ИСУН 2020.

3.2. Научно-приложни подходи и инструменти при подготовката, реализирането и администрирането на европейски проекти съфинансирани от ЕСИФ.

3.3. Пилотен модел за изграждане на “Експертен екип за проекти” (Expert Team Projects – ЕТР) в помощ на бенефициенти.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Списък на съкращенията

ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ И ЛИТЕРАТУРА

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Теоретичен обзор на регламенти, постановления и проект на закон за управление на средствата от Европейски структурни и инвестиционни фондове.

Приложение 2. Анкетна карта.

Приложение 3. Извадка на резултатите, получени от анкетни карти на база критерий „Собственик на предприятие“.

Приложение 4. Извадка на резултатите, получени от анкетни карти на база критерий „Представител на Неправителствена организация“.

Приложение 5. Извадка на резултатите, получени от анкетни карти на база критерий „Представител на държавна/общинска администрация“.

Приложение 6. Списък на професионалните области, определени в съответствие с процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ.

II. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Увод

В **увода** на дисертацията е обоснована темата, аргументирани са актуалността и практическото значение на темата на изследването, поставени са проблеми на изследването, определени са целите на изследването, а така също и конкретните задачи на дисертационния труд. Определени са обектите и субектите на дисертационния труд. Отбелязани са ограниченията на изследването за по-подробен и по-ограничен анализ на дисертационния труд. Описани са методите на изследването и информационната база материали, използвани при написването на дисертацията.

Глава първа „КОХЕЗИОННАТА ПОЛИТИКА КАТО ИНСТРУМЕНТ НА СБЛИЖАВАНЕ“

Първа глава е посветена на принципите и целите на Кохезионната политика на ЕС като инструмент на сближаване. Очертани са финансовите инструменти на Европейската кохезионна политика за двата периода на планиране 2007-2013 г. и 2014-2020 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 Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). Направени са преглед и анализ на състоянието на България спрямо обща стратегическа рамка (ОСР) за периода 2014-2020 г. за ЕСИФ. Разгледани са механизмите за управлението и координация на фондовете по ЕСИФ.

В първи параграф „Политиката на сближаване чрез инструментите на проектното финансиране“ 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. Посочени са очакваните резултати от провеждането на кохезионната политика за 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.

За да повиши въздействието и да се осигури постигане на възможно най-добрите резултати, 94 % от средствата по СФ се концентрират върху три приоритета:

- *Приоритет - 1 (териториална)*⁴ - Подпомагане на регионите, чието развитие изостава, напр. чрез изграждане на базова инфраструктура или чрез насърчаване на инвестициите за развитие на бизнеса. По линията на тази цел са обхванати 50 региона в ЕС, или 22% от населението на Съюза, като тук са съсредоточени 70% от наличните финансови средства.

- *Приоритет - 2 (териториална)* - Подпомагане на икономическата и социалната конверсия в индустриални, селски, градски или зависими от риболова области, които са изправени пред структурни трудности. 18% от населението на ЕС живее в такива региони, като за тях са разпределени 11,5 % от общото финансиране.

- *Приоритет - 3 (тематична)* - Модернизиране на системите за обучение и насърчаване на заетостта. Мерките, финансирани по Цел 3, покриват цялата територия на ЕС, с изключение на регионите по Цел 1, където мерките за обучение и заетост са включени в общите регионални програми. На Цел 3 са отредени 12,3 % от общата финансовата подкрепа.

Обобщени са основните регламенти, регулиращи политиката на сближаване през периода 2007-2013 г., като са разгледани Структурни фондове: Европейският фонд за регионално развитие, Европейският социален фонд и Кохезионният фонд и двата специализирани фонда: Фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство - секция "Ориентиране" - ЕФОГСС (The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund - EAGGF)⁵ финансира мерки за развитие на селските области и помощи за фермерите и Финансовият инструмент за ориентиране на

⁴ Панушев, Е., „Икономическа интеграция в Европейския съюз”, С., 2003.

⁵ Създаден е през 1962 г. Основен инструмент за провеждане на Общата селскостопанска политика. –europa.eu/legislation_summaries/regional_policy:

рибарството – ФИОР (The Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIGF)⁶.

Посочени са три нови инструмента на регионалната политика, които ЕК създава с цел да подпомогнат държавите членки и регионите да изградят стабилно и ефективно управление на фондовете и да подобрят ефекта от използването на инструментите за финансово инженерство. В тясно сътрудничество с Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и други финансови институции са разработени средните инструменти: *JASPERS* (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions)⁷; *JEREMIE* (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises)⁸; *JESSICA* (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas)⁹.

Отбелязан е фактът, че за някои от българските региони европейското финансиране е единствения начин да бъдат получени публични инвестиции поради липсата на достатъчно средства на национално равнище или неефективност на пазара. Финансирането на политиката на сближаване осигурява стабилност, но също така и гъвкавост за пренасочване на инвестициите за справяне с неотложни социално-икономически потребности. Обобщена е необходимостта националните и регионалните програми да бъдат координирани още по-добре, за да бъдат постигнати целите на „Европа 2020“¹⁰

За да постигне цялостните средносрочни цели, България се фокусира върху четири стратегически приоритета – три тематични и един териториален:

- Подобряване на базисната инфраструктура;
- Повишаване качеството на човешкия капитал с акцент върху заетостта;
- Насърчаване на предприемачеството, благоприятната бизнес среда и доброто управление;
- Поддържане на балансирано териториално развитие.

⁶ Създаден е през 1993 г. в отговор на криза в сектора. - www.eufunds.bg/index.php?cat=5

⁷ <http://www.jaspers-europa-info.org/>

⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/special-support-instruments/jeremie/

⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/special-support-instruments/jessica/

¹⁰ http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index_bg.htm

Посочени са основните изисквания на ЕС, при които България получава средства – Национална стратегическа референтна рамка (НСРР), Споразумението за партньорство, действаща правна и институционална рамка, укрепен административен капацитет на бенефициентите и ефективни механизми за финансово управление и контрол. Направен е изводът, че основното предизвикателство пред България е да намери баланса между основните принципи на новата Европейската политика на сближаване и националните приоритети за развитието на регионите, общините и бизнеса в страната, за да може да продължи ефективното инвестиране на средства от ЕСИФ за България.

Във втори параграф „Обща стратегическа рамка (ОСР) за периода 2014-2020 г. за ЕСИФ“ се акцентира върху Общата стратегическа рамка (ОСР) като отговор на обосновааната необходимост от взаимодействие между политиките и трансформира целите на приоритетите на ЕС за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж по линия на Европейските фондове. Прави се извода, че интегрираното използване на фондовете по ОСР е гаранция за изпълнение на общите цели.

Систематизирани са основните елементи на ОСР:

- За всяка тематична цел, определена в предложението за регламент за общоприложимите разпоредби, основните цели на стратегията „Европа 2020“ и целите на политиката, на които държавите членки следва да наблегнат в договорите за партньорство в тясна връзка с националните си програми за реформи, ключови действия, отговарящи на инвестиционните приоритети и приоритетите на Съюза, които се очаква да окажат най-голямо въздействие върху растежа, заетостта и устойчивостта по време на изпълнението на програмите¹¹.

¹¹ В предложението за регламент за общо приложимите разпоредби се определя набор от степенувани по важност цели, с който за петте фонда по ОСР се извеждат общи тематични цели въз основа на стратегията „Европа 2020“. Те преминават в инвестиционни приоритети (ЕФРР, ЕСФ, КФ) и приоритети на Съюза (ЕЗФРСР и ЕФМДР), специфични за всеки фонд (и определени в предложенията за регламенти за ЕФРР, ЕСФ, КФ, ЕЗФРСР и ЕФМДР). Във всяка програма следва да се опишат действията за осъществяване на инвестиционните приоритети и приоритетите на Съюза за всеки фонд по ОСР. В програмите следва да се вземат предвид ключовите действия, които се очаква да окажат най-голямо въздействие

- Връзките с процеса на управление на европейския семестър¹²;

- Координацията и интеграцията на фондовете по ОСП;

- Хоризонталните принципи и цели на политиката за използването на фондовете по ОСП;

- Разработването на договори за партньорство и програми с цел преодоляване на териториалните предизвикателства за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж;

- Приоритети за дейности за сътрудничество.

Сред главните отличителни характеристики на следващия набор от програми за периода 2014 –2020 г. са координираното и опростеното осъществяване на политиките, фокусирането върху резултатите и засиленото използване на условия и стимули за получаването на средствата.

Посочва се, че Споразумението за партньорство 2014 – 2020 г. е наследникът на Националната стратегическа референтна рамка 2007 – 2013 г., като освен трите фонда (Кохезионен фонд, Европейски фонд за регионално развитие и Европейски социален фонд), то обхваща и финансирането по линия на Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейски фонд за морско дело и рибарство, които заедно формират Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). Обобщени са четирите основни раздела на Споразумението за партньорство. Анализира се същността на принципа на допълняемост и се доказва, че приносът от Структурните и инвестиционни фондове не замества обществени или други еквивалентни структурни разходи на страната-членка.

върху растежа, заетостта и устойчивостта в специфичните условия на дадена държава членка или регион.

¹² Европейският семестър е цикъл на координиране на икономическите и фискалните политики в ЕС. Той е част от рамката на Европейския съюз за икономическото управление. В основата му е 6-месечният период от началото на всяка година, откъдето е и названието му „семестър“. По време на европейския семестър държавите членки привеждат своите бюджетни и икономически политики в съответствие с целите и правилата, договорени на равнище ЕС.

Анализирани са механизмите за осигуряване допълването между подкрепата от различните ЕСИФ, другите програми и инициативи на ЕС и националните инструменти за изпълнение на политиките в рамките на всеки от приоритетите на Споразумението за партньорство.

Прави се извода, че са използвани разпоредбите на новите регламенти, опитът и „научените уроци“ на национално ниво за програмен период 2007-2013 г. и че заложеният координационен механизъм за гарантиране на спазването на принципа за допълване на етап управление, наблюдение, оценка и контрол на програмите надгражда опита на страната от изминалия програмен период 2007-2013 г.

В трети параграф „Механизми за управлението и координация на фондовете по ЕСИФ“ са посочени областите, в които могат да се осигурят средства от повече от един инструмент на ЕС, за да се подпомогне постигането на целите на стратегията „Европа 2020“. Обобщено е, че тези инструменти могат да бъдат под споделено управление с държавите членки в области като правосъдие и вътрешни работи, както и под прякото управление на Комисията.

Изброени и анализирани са механизмите за управление и координация на фондовете, като е акцентирано върху важноста държавите членки и регионите да установяват и да използват допълването между отделните инструменти на Съюза на национално и регионално равнище както на етап планиране, така и на етап изпълнение. Направен е извода, че следва да се създадат структури, които улесняват стратегическото установяване на приоритети за отделните инструменти и структури за координация на национално равнище, които трябва така да функционират, че да се избегне паралелизъм на усилия и да набелязват области, в които е необходима допълнителна финансова подкрепа. Анализирани са ролята и функциите на всеки един от участниците в процеса на управление, наблюдение, контрол, координация и усвояване на средствата от Европейския съюз (ЕС) по линия на ЕСИФ.

Посочени са основните области, в които средствата на ЕСИФ допълват националните средства, като те са свързани най-вече с

провеждането на политиките в областта на науката, иновациите и образованието, здравеопазването, социалните услуги, опазването на околната среда, смекчаването и адаптирането към климатичните промени.

Определянето и разработването на програмите създава подходящи условия и механизми за повишаване на усвояемостта на средствата от ЕСИФ с цел намаляване на социално-икономическите различия на регионите; намаляване на безработицата и увеличаване на заетостта, включително гарантиране на социалното включване; постигане на важни реформи в областта на образованието, здравеопазването, науката и иновациите; постигане на положителна динамика на потреблението; нарастване на конкурентоспособността на българската икономика.

Направеният от автора теоретичен обзор на нормативната база в България, изнесен в Приложение 1, показва наличието на Решения и Постановления на Министерски съвет, които определят и регулират правилата за работа по проекти, финансирани от ЕСИФ. Отчетени са изискванията поставени в Регламентите на Европейско ниво, които кореспондират с българското законодателство. Постановленията на Министерски съвет към момента действат и са въвели правна и регулаторна рамка. Отчетена и отразена от автора е необходимостта от замяна на действащите постановления със ЗУСЕСИФ като отправна точка за бъдещите краткосрочни и средносрочни мерки за оптимизиране на системата за управление на средствата от Европейския съюз и за повишаване на нейната ефективност и ефикасност.

Основни изводи от Глава първа:

1. Европейският съюз възприема принципа на проектното планиране и финансиране за ползване на финансовите средства от Структурните фондове. В тези области на политиката е важно държавите членки и регионите да установяват и да използват допълването между отделните инструменти на Съюза на национално и регионално равнище както при планирането, така и при изпълнението.

2. Дългосрочната визия за България обединява две конкретни средносрочни цели за програмния период 2007–2013 г. - засилване на конкурентоспособността на икономиката с оглед на постигането на висок и устойчив растеж и развитие на човешкия капитал с цел осигуряване на по-висока заетост, доходи и социална интеграция.

3. Заложеният координационен механизъм за гарантиране спазването на принципа за допълване на етап управление, наблюдение, оценка и контрол на програмите надгражда опита на страната от изминалия програмен период 2007-2013 г. Отчетени са изискванията поставени в Регламентите на Европейско ниво, които са синхронизирани и кореспондират с българското законодателство.

4. Координация между фондовете постига концентрация на средства по целите на стратегията „Европа 2020“, води до опростяване чрез по-съгласувана уредба за планиране и изпълнение. Хармонизира правилата за допустимост и разширяване на опростените възможности по отношение на разходите, така че да се намали административната тежест за бенефициенти и управляващите органи.

Глава втора „ПОДХОДИ КЪМ УПРАВЛЕНИЕТО И РЕАЛИЗАЦИЯТА НА ПРОЕКТИ СЪС СРЕДСТВА ОТ ЕС“

Във втора глава са разгледани принципа на проектното проектното управление през периода 2014-2020 г. в контекста на „Проектния цикъл“. Направен е анализ на категориите бенефициенти и дефиниране на инструментите за повишаване на техния капацитет. Изведени са „критичните места“ при подготовката, реализирането и администрирането на европейските проекти финансирани от ЕСИФ, следствие на направено проучване.

В първи параграф „Проектното управление през периода 2014-2020 г. в контекста на „Проектния цикъл“ се акцентира върху това, как Европейският съюз възприема принципа на проектното финансиране за ползване на финансовите средства от Структурните и инвестиционни фондове. Проектното финансиране се определя като съвкупност от взаимосвързани дейности, насочени към постигане на конкретни цели и резултати, предприети от

определена отправна точка, в рамките на определено време и с конкретни ресурси, като се отчита влиянието на вътрешната и външната среда.¹³ Изведени са 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 като се акцентира върху съществуващи логически връзки между основните му елементи: цели, резултати, дейности, ресурси.

Изводът е, че подходът на логическото моделиране е насочен към формулиране на целите и тяхното същинско идентифициране като определя начина за тяхното постигане. Постигането на идентифицираните цели е свързано с определяне на необходимите ресурси, дейности, резултати на възможни рискови ситуации, както и от наличието на предварителни условия, осигуряващи изпълнението на проекта. Ясната логическа конструкция е предпоставка за правилната реализация на проекта.

Анализира се специфичният проектен подход, който се обвързва с определена система от критерии, които зависят от нас и съответно насочеността и обхвата на проекта. Изведени са най-често използваните критерии - равнище на капиталови и текущи разходи, изгоди/ползи за преките и косвените бенефициенти (ползватели), техническа осъществимост, социално въздействие, въздействие върху околната среда, финансова устойчивост и устойчивост на проектните резултати.

Във втори параграф „Анализ на категориите бенефициенти и диференциране на инструментите за повишаване на капацитета им“ се разглежда как в Споразумението за партньорство и за всяка отделна програма следва да се организира партньорство с представители на

¹³ Павлов, П., Л. Павлова, С. Михалева, Управление на публични проекти, II ч. , Учебно пособие, Университетско издателство на ВСУ „Чернориец Храбър”, 2005

компетентните регионални, местни, градски и други публични органи, икономическите и социалните партньори и други съответни организации, представляващи гражданското общество, включително партньорите от областта на околната среда, социалното включване, равенството на половете и недискриминацията.

Анализиран е различният тематичен обхват на оперативните програми, който създава възможности различни бенефициенти да участват в постигането на целите им. На база на условията за кандидатстване по процедури на оперативни програми са изведени категории бенефициенти определени като - Институционални бенефициенти; Бизнесът/бизнес формиранията като бенефициент; Неправителствените организации в обществена полза и Общините като бенефициент.

Мерките за подобряване на капацитета на бенефициентите при подготовката, реализирането и администрирането на проекти финансирани със средства от ЕС през периода 2014-2020 г. са обобщени в няколко направления - директно и осезаемо повишаване на административния капацитет на бенефициентите чрез предоставянето на обучения; повишаване на мотивацията на служителите в системата за управление на средствата от ЕС; увеличаване на служителите в звената, свързани с управлението и координацията на фондовете на ЕС.

След сравнителен анализ е направен изводът, че познаването на финансовите инструменти на кохезионната политика, принципите при подготовката, реализирането и администрирането на проекти, финансирани от ЕС, изискват специфичен административен капацитет във всяка една от категориите бенефициенти - институции, бизнес, неправителствени организации НПО. Изграждането и развитието на този капацитет гарантира привличането на допълнителен финансов ресурс за решаване на специфични проблеми.

В трети параграф „Критичните места” при изпълнение на проекти, финансирани от ЕС“ на базата на анкетно проучване са идентифицирани основните „критични места“, които срещат бенефициентите при изпълнението на проекти, финансирани със

средства от Европейския съюз чрез оперативните програми. Съдържателният анализ на резултатите от обработката на анкетните карти дава възможност да се открият няколко основни извода:

- Причините голяма част от реципиентите да не се включат в проучването са скептицизъм по отношение на това, че една анкетна карта или изразяване на мнение по този въпрос може да доведе до реална промяна на ситуацията; недоверие към възможността институциите да променят правила, които самите те са създали; участие в редица проучвания на различни институции (в това число и изследвания на Управляващите органи).

- Делът на попълващите анкетните карти – представители на бенефициентите, които са с висше образование, надвишава 90% от респондентите. Този факт е обвързан със сериозния обем информация, който е необходим при подготовката и изпълнението на проект, финансиран от оперативните програми. Специфичността на терминологията и познаването на редица документи (в това число и нормативна уредба) до голяма степен е възможна само за завършилите висше образование.

- Голяма част от анкетираните заявяват, че имат повече от един изпълнен проект или в момента изпълняват проект, финансиран чрез оперативна програма. Този факт е показателен, че в България, в края на програмен период 2007-2013 г. може да се говори за „проектно мислене“ и “ проектна култура“.

- Над половината от анкетираните са изразили желание да кандидатстват отново, ако има подходяща отворена процедура. Този факт показва, че тежките процедури, съпътстващи изпълнението на проект, финансиран от европейските фондове чрез оперативните програми, не се явяват реална бариера пред категориите бенефициенти, които вече изпълняват проекти, както и че те са запознати с изискванията на съответната програма и управляващ орган.

- Основната трудност (23%), с която се сблъскват бенефициентите, е липсата на оборотни средства, с които да се постигнат заложените за изпълнение в проекта дейности. Веднага след това обаче, с 22% се нареждат трудностите при отчитане на проекта, 19% от анкетираните посочват сложните процедури на

съгласуване, а 12% - трудните процедури за избор на изпълнител. За 10% от анкетираните основната трудност се явява при проверките по проекта от няколко институции, за 8% - лошата комуникация с администрацията, която управлява програмата.

Във втората част на проучването се включва провеждането на кръгли маси на тема „Научени уроци-казуси и решения при изпълнение на европроекти“ с представители на различните категории бенефициенти. Направените обобщения от получените доклади от проведените кръгли маси са ранжирани в контекста на „Проектния цикъл“:

- Проблемите на етап програмиране намират своето решение като се правят срещи в цялата страна за представяне на информация за процеса на програмиране. Включват се повече представители на бенефициентите на програмите за даване на мнение и предложения.

- Проблеми на етап разработване на проекти намират своето решение при по-дълъг срок за подаване на проектни предложения (поне два месеца), унифициране и опростяване на формулярите, да се използват електронни формати за кандидатстване, УО да набира по-голяма част от нужната информация по служебен път – предложения за намаляване на административната тежест.

- Проблеми на етап подбор на проекти – да се създаде механизъм, по който бенефициентът да може да защити правата си, да има възможност за достъп до оценката на собственото проектно предложение, кандидатът да получава кратко резюме със становището на оценителите.

- Проблеми на етап сключване на договор - веднага след сключването на договорите да се провежда обучение на бенефициентите за изпълнение на проектите и изискванията при отчитане като се дискутират конкретни казуси.

- Проблеми на етап изпълнение и мониторинг - Представени в таблица с идентифицирани проблеми и предложени решения.

- Проблеми на етап оценка на изпълнение на проекти - съгласувани критерии при проверка от различните контролни

органи. Редуциране на проверките и провеждане на съвместни проверки от различни органи.

Ефективното усвояване на средства от Структурните и инвестиционните фондове е по проекти, стойността на които надвишават собствения финансов ресурс на бенефициентите. Поражда се необходимостта от изграждане на недостатъчния административен, експертен и финансов капацитет за управление на проекти финансирани от ЕСИФ. Отчита се необходимостта от привличането на подходящи външни експерти и/или изграждане на партньорства, както и използване на алтернативни възможности за финансиране - мостово финансиране, финансов инженеринг и използването на фондове подпомагащи съфинансирането.

Основни изводи от Глава втора:

1. Направеният анализ на видовете бенефициенти и предвидените мерки за изграждане и развитие на административен капацитет за работата по проекти, финансирани от ЕС, показва необходимостта, всеки бенефициент да създаде условия за изграждане на подходящи структури, да осигури нужните ресурси, подходи и инструменти, да мотивира служителите си, да изучава добрите практики, да изгражда свой опит и да търси подходящи партньорства с други заинтересовани страни.

2. Успешното използване на финансовите инструменти по ЕСИФ през периода 2014-2020 г., предполага бенефициентите по оперативните програми да имат или да доизградят административния си капацитет за подготовката, реализирането и администрирането на проекти.

3. Познаването и прилагането на добри практики от периода 2007-2013 г. в създадената концепция за усъвършенстване на административен капацитет на бенефициентите през периода 2014-2020 г. за работа по проекти, е в състояние да осигури успешно привличане на финансовите средства от оперативни програми за решаване на регионални, фирмени или общностни проблеми.

4. Част от направените обобщения от проведените кръгли маси са апробирани в Споразумението за партньорство – като предварителното обсъждане на условията за кандидатстване,

отразяването на законосъобразните искания за промени в условията за кандидатстване, единен формуляр за кандидатстване и електронно отчитане на проектите за всички видове бенефициенти – институции, администрации, фирми, НПО.

Глава трета „ПОДХОДИ КЪМ УПРАВЛЕНИЕТО И РЕАЛИЗАЦИЯТА НА ПРОЕКТИ СЪС СРЕДСТВА ОТ ЕС“

В трета глава се разглежда динамизирането на процеса за намаляване на административната тежест чрез ИСУН 2020 като чрез системата се осигурява електронна комуникация между различните страни и автоматичен обмен на информация с други електронни регистри в страната. Обосновават се научно - приложни подходи и инструменти при подготовката, реализирането и администрирането на европейски проекти съфинансирани от ЕСИФ. Представя се Пилотен модел за изграждане на “Експертен екип за проекти” (Expert Team Projects – ЕТР) в помощ на бенефициенти.

В първи параграф „Динамизиране на процеса за намаляване на административната тежест чрез ИСУН 2020“ се разглежда Информационната система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС (ИСУН) като се акцентира върху нейното надграждане и оптимизиране до качествено ново ниво – ИСУН 2020.

На базата на анализа се прави изводът, че разработването и въвеждането на нови функционалности и надграждане на съществуващи води до изграждането на среда, която да подпомага и улеснява всички участници в процеса по управление на европейски средства.

Подчертана е ролята на системата ИСУН2020 във всеки етап от проектния цикъл. Проектно предложение се подава чрез интернет базирано приложение. Оценката на проектните предложения се извършва изцяло в системата, като по този начин се осигурява по-голяма прозрачност и проследяемост на процеса. Проектните предложения се разпределят автоматизирано между членовете на оценителната комисия, а самата им работа е в онлайн режим, което осигурява гъвкавост и ускоряване на оценителния

процес. Класирането се извършва автоматично. Отчитането на проектите също се извършва през ИСУН 2020.

Може да се направи изводът, че при използване на ИСУН 2020 се повишава ефективността и проследяемостта от страна на УО, подобрява се прозрачността и равнопоставеността между кандидатите. Акцентира се върху концепцията на информационната система, при която се използват стандартизирани формуляри от всички управляващи органи в процеса на кандидатстване и отчитане, което води до намаляване на административната тежест. Информацията, веднъж въведена в системата, се наследява във всички модули, където е необходима, без да се изисква нейното повторно въвеждане, което улеснява всички участващи в процеса заинтересовани страни – бенефициенти и представители на Управляващите органи. Системата осигурява електронна комуникация между различните страни и автоматичен обмен на информация с други електронни регистри в страната.

Във втори параграф „Научно-приложни подходи и инструменти при подготовката, реализирането и администрирането на европейски проекти, съфинансирани от ЕСИФ се обосновава необходимостта да се усъвършенства капацитетът за подготовката, реализирането и администрирането на европейски проекти от бенефициентите.

Акцентира се върху начина за обучение на експертите участващи в управлението 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 акцент е начинът, по който екипът по разработване и управление на проекти владее и прилага подходящите подходи, методи и инструменти, за да създаде съвременна организация по управлението с цел успешното кандидатстване и ефективното управление на проекти.

От известните общи двойки подходи авторът приема, че четири подхода: – системен-комплексен, икономически-социален, отраслов-териториален и административно-творчески, имат пряко отношение към управлението на проекти, съфинансирани от ЕСИФ.

Подбрани са 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 капацитета на бенефициентите; мобилност при съчетаването на различните двойки подходи и възможността за подбор на най-удачната комбинация между тях, съгласно специфичната особеност на проектите. Известно е, че теорията и практиката предлагат голямо разнообразие от методи и техники, адекватни на разглежданите по-горе управленски подходи. Сред конкретните методи и техники изследването показва, че особено внимание заслужават SWOT-анализ, дървото на проблемите, логическата матрица.

Анализът показва, че прилагането на традиционните подходи и класическите методи не е достатъчно за усъвършенстването на отделните дейности, свързани с подготовката, реализирането и администрирането на европейски проекти. Една от възможностите за по-нататъшното повишаване на равнището на административния капацитет е ориентацията към използването на иновативни инструменти като бенчмаркинг, институционално, публично-частно партньорство и административен реинженеринг.

В трети параграф „Пилотен модел за изграждане на “Експертен екип за проекти” (Expert Team Projects – ЕТР) в помощ на бенефициенти“ на базата на получените резултати от проведеното изследване е разработен Пилотен модел за изграждане на “Експертен екип за проекти” (Expert Team Projects – ЕТР).

Стъпката към подпомагането на бенефициентите в процеса на ефективно усвояване на средства от ЕСИФ на ЕС при изпълнение и управление на проекти би могло да бъде разработването - вече направено в дисертацията на Пилотен модел (и в последствие прилагането му) за изграждане на “Експертен екип за проекти” (Expert Team Projects – ЕТР) в помощ на бенефициенти.

Предложеният „Пилотен модел за изграждане на “Експертен екип за проекти” може да се възприеме като основен начин за работа по проекти от всички бенефициенти – общини, неправителствени организации, институции и бизнес. В модела последователно е описан начинът на работа на „Експертния екип по

проекти“ както и неговото взаимодействие с бенефициентите по оперативните програми и съответните УО на тези програми. Стремехът е в модела да се обхванат всички етапи, които са характерни за проектите по оперативните програми, като се спазва логическата последователност при подготовката, администрирането и управлението на проекта.

Целта на пилотния модел е да се повиши успеваемостта на проектите, като се:

- създаде „Експертен екип по проекти“, който да подпомага и улеснява работа на представителите на различните заинтересовани страни;

- да се подсигурят експертно всички етапи при подготовката, реализирането и администрирането на проекти с европейско финансиране;

- да се спазят изискванията на оперативните програми през 2014-2020 г., европейските регламенти и законодателството, регламентиращо работата по ЕСИФ.

- да се сведат до минимум финансовите корекции, злоупотребите и спирането на проекти.

Прилагането и използването на Пилотния модел за изграждане на “Експертен екип за проекти” (Expert Team Projects – ЕТР) при подготовката, реализирането и администрирането на проекти, бенефициентите и техните партньори ще могат да разработят адекватни и конкурентни проекти, стъпили на реалните потребности и възможности. По този начин бенефициентите ще постигнат качествени промени в развитието на региона и бизнеса, чрез съответствие на проектните предложения с реалните потребности на общината, фирмата или местна общност. Ще се подобри процеса на планиране при подготовката на проектни предложения, идентифицирането и мобилизирането на ресурсите, разпределянето им между различните приоритети. Използването на “Експертен екип за проекти” ще доведе до ускоряване процеса по подготовка на проектните предложения по различни програми, като ще се увеличат шансовете на кандидата бенефициент за успех. Ще се осигури прозрачно и компетентно провеждане на избор за изпълнител за реализиране на проектни дейности. Ще се намалят

предпоставките за нередности, налагане на санкции и прекратяване на проекти.

Основните етапи на Пилотният модел за изграждане на „Експертен екип за проекти“ (Expert Team Projects – ЕТР) са:

Първа част: Структуриране - след направени проучвания и анализи, вижда като най-уместно процедурата за избор на този „Експертен екип за проекти“ да се реализира от Централното координационно звено в администрацията на Министерския съвет.

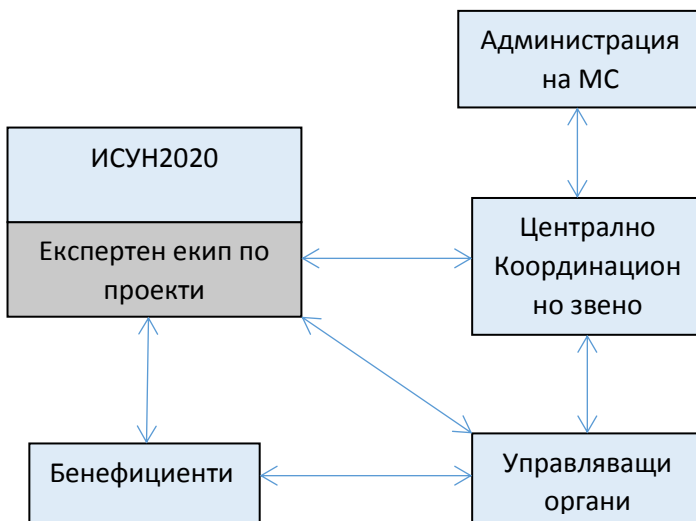
Втора част: Механизъм за набор на експерти – провеждане на конкурс с ясно определени изисквания към кандидатите за експерти.

Трета част: Основни дейности на „Експертен екип по проекти“ - експертите участващи в „Експертен екип по проекти“ могат да се включват в дейността по подготовката, администрирането и управлението на проектните предложения, подадени по процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (БФП) по програмите, финансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове.

Работата на участващите в „Експертен екип по проекти“ ще е **дистанционна** и ще се извършва **виртуално** през ИСУН2020. Може да се направи електронно оценяване от страна на кандидатите и на бенефициентите, които са използвали членове на „Експертен екип по проекти“, което да се използва като „рейтинг“ за всеки експерт. Едно такова електронно оценяване би ориентирало тези, които се обръщат към „Експертен екип по проекти“- ЕЕП и би било като „обратна връзка“ за УО на съответните оперативни програми, за нивото на експертиза на всеки член от „ЕЕП“.

Графичен израз на Пилотният модел за изграждане на „Експертен екип по проекти“

Фигура 1. Позициониране на „Експертен екип по проекти“



Предложеният пилотен модел за изграждането на „Експертен екип по проекти“ има практически-приложен характер.

Изграждането на „Експертен екип по проекти“ ще бъде полезен за всички, реализиращи проекти от общинската администрация, бизнес, неправителствен сектор до централните администрации, реализиращи проекти като преки бенефициенти. От особено голяма полза ще бъде за: общинските служители от малките и средните общини (до 50 хил. жители), където има малки звена по управление на европейски проекти или по 1-2 служители, които са част от друго специализирано звено; за микро, малки и средни предприятия (МСП), които нямат нужния експертен капацитет; за НПО, които обикновено са от 2-3 човека.

Резултатите от представянето на Пилотния модел показват, че стъпките, които са предложени за изграждането на „Експертен екип по проекти“ са приложими, а синтезираните основни дейности, които могат да изпълняват експертите, запълват точно идентифицираните „критични места“, отбелязани от бенефициентите по време на направеното проучване описани подробно в Таблица 2.3.3. Проблеми на етап разработване на

проекти, Таблица 2.3.5. Проблеми на етап сключване на договор, Таблица 2.3.6. Проблеми на етап изпълнение и мониторинг, Таблица 2.3.7. Проблеми на етап оценка на изпълнение на проекта.

Основни изводи от Глава трета:

1. Всички етапи от проектния цикъл се характеризират с голям обем документи и затруднен документооборот. Сложните процедури и големият обем на изискуемите документи често водят до значителни забавяния в процеса по оценка на проектните предложения, което създава реален риск от обезсмисляне на проектни идеи, забавянията в процеса на верификация и възстановяване на извършените разходи лишават бенефициентите от свободен финансов ресурс, което затруднява по-нататъшното изпълнение на проектните дейности.

2. Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на Европейския съюз за програмния период 2014 – 2020 г. (ИСУН 2020) обслужва и улеснява работата на всички административни структури, участващи в процеса на управление, наблюдение и контрол на средствата от Структурните фондове на ЕС. В резултат на нейното функциониране се намалява административната тежест за кандидатите, подобрява се работата на управляващите органи, както и се преодоляват значителна част от причините за забавяне и технически грешки при управление на проекти.

3. Обоснована от автора е необходимостта от промени в процеса за качествено усъвършенстване на административния капацитет на бенефициентите при усвояване на средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове, като се овладеят и приложат четирите подхода, които имат пряко отношение към управлението на проекти, финансирани от Структурните фондове – системен - комплексен, икономически - социален, отраслово - териториален и административен - творчески. По аналитичен път е изведена потребността от приложение на иновативни инструменти за усъвършенстване на капацитета – бенчмаркинг, институционално партньорството и административен реинженеринг.

4. За подобряване на средата за работа по проекти и намаляване на „критичните места“ при писането, реализирането и администрирането на европейски проекти е разработен и предложен приложно - ориентиран Пилотен модел за изграждане на “Експертен екип за проекти” (Expert Team Projects – ETP). Разработеният Пилотен модел за „Експертен екип по проекти“ за подпомагане на бенефициентите е апробиран по време на публични събития, в които участваха представители на различните видове бенефициенти на местно ниво и е консултиран с експерти, работещи в сферата на проектното финансиране чрез ЕСИФ, като мнението е, че прилагането на Модела е възможно и ще е практически полезен инструмент за успешното кандидатстване, реализиране и отчитане на проекти с европейско финансиране.

Заключение

Подобряването на подготовката, реализирането и администрирането на проекти с цел успешното инвестиране на финансовите средства от Структурните фондове на ЕС е сложен и динамичен процес, който засяга цялата гама от бенефициенти – бизнеса, НПО-сектора, общините и институциите. В докладите на Европейската комисия, независимо от постигнатия успех в стратегическото планиране, програмиране и контрол на процеса по усвояване на финансовите средства, в ангажирането на гражданското общество и бизнес средите, най-честите констатации са за недостатъчни действия относно ускоряване на процеса за намаляване на административната тежест, предприемане на действия в посока опростяване по отношение на новата политика на сближаване и проследяване на процеса за изграждане и усъвършенстване информационна система за управление, изпълнение и наблюдение на одобрените ОП.

Анализът на изискванията и предприетите действия за координация между фондовете с цел концентрация на средства в синхрон със стратегията „Европа 2020“ доказва предприетата посока за опростяване чрез съгласуване на националната уредба за планиране и изпълнение с европейската.

В контекста на тези изисквания в дисертационното изследване последователно са разгледани проблемите на подготовката, реализирането и администрирането на проекти, недостатъчния административен капацитет на категориите бенефициенти и нуждата от промени в посока синхронизиране на процесите между различните Оперативни програми. На базата на анализ на развитието и досегашния ход на процеса по усвояване на средства по европроекти от бенефициенти у нас, са открити съществените дисонанси в процесите и са идентифицирани факторите, които водят до подобряване средата за работа при реализирането на проекти с европейско финансиране. Обоснована е необходимостта от прилагането на добри практики от периода 2007-2013 г. в създадената концепция за усъвършенстване на административен капацитет на бенефициентите през периода 2014-2020 г. за работа по проекти, с цел да се осигури успешно привличане на финансови средства от оперативни програми за решаване на регионални, фирмени или общностни проблеми.

Могат да се обобщят следните **основни изводи** от дисертационното изследване:

1. В контекста на европейското развитие и стратегията „Европа 2020“ ключово значение за различните категории бенефициенти в България има изискването за изграждане на административен капацитет за подготовката, реализирането и администрирането на проекти, за да се гарантира успешното формулиране и изпълнение на регионалните политики и решаването на местните проблеми, по-доброто управление на средствата от ЕСИФ, което допринася за социално-икономическото развитие на регионите в страната, за решаване на фирмени или общностни социално-икономически проблеми.

2. Предприетите мерки за решаване на констатираните проблеми при подготовката, реализирането и администрирането на проекти, изпълнението на договорите за безвъзмездна финансова помощ по оперативните програми през програмен период 2007 – 2013 г. са изследвани и обобщени като „добри практики“, които се познават и са получили вече своето работещо решение в периода 2014 – 2020 г. като „научени уроци“ и биха могли да бъдат

преодолени чрез кумулативното прилагане на следните конкретни мерки:

- Увеличаване на размера на авансовите плащания за бенефициентите по сключените договори за безвъзмездна финансова помощ;

- По-активно участие и ангажиране на експертния потенциал на кредитните институции в системата за управление, наблюдение, контрол, координация и усвояване на средствата от ЕС по линия на Структурните и Кохезионния фондове чрез адаптирано използване на опита на останалите държави членки;

- По-активно използване на инструментите за финансов инженеринг и комбинирането му с грантово финансиране на бенефициентите чрез адаптирано използване опита на останалите държави членки на ЕС - създаването на „Фонда на фондовете“;

- При подготовката на програмен период (2014–2020 г.) няма ограничения само с хоризонт 2020 г., а се набелязват стъпките към хоризонт 2050 г., тъй като повечето стратегически документи на ЕК са с хоризонт 2050 г.

Необходимо е преосмисляне на възможностите за използване на Структурните и инвестиционни фондове за решаване на местни въпроси в партньорство с представители на бизнеса и гражданското общество, както и активизиране на възможностите за партньорство между общините за решаване на регионални проблеми.

3. Стартиралият процес за опростяване на правилата за кандидатстване и управление на проекти без да се намалява нивото на контрол през периода 2007-2013 г. доведе до доразвиване на електронната информационна система в началото на програмен период 2014-2020 г. Проектната документация – формуляри, декларации, кореспонденция с управляващите органи – цялото проектно досие на всички категории бенефициентите е електронно и се намира в системата ИСУН2020. Това значително улеснява проверката и контрола на съответните органи и води до повишаване на прозрачността на целия проектен цикъл по управление на средствата от ЕС.

Намаляването на административната тежест в следствие на възможността на ИСУН2020 да „наследява“ въведената

информация във всички свои модули без да се изисква нейното повторно въвеждане. Подобрява се работата на управляващите органи, както и се преодоляват значителна част от причините за забавяне и технически грешки при управление на проекти.

III. ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Анализирани и диференцирани са инструментите за повишаване на капацитета на категориите са бенефициенти по проекти финансирани от ЕСИФ.

2. Идентифицирани и систематизирани са „критичните места“ при изпълнение на проекти финансирани от ЕС.

3. Структурирана е динамизацията на процеса за намаляване на административната тежест чрез Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на Европейския съюз за програмния период 2014 – 2020 г. (ИСУН 2020).

4. Селектирана е съвкупността от управленски подходи и набор от приложно-ориентирани управленски инструменти, насочени към развитие и усъвършенстване на процеса на подготовката, реализирането и администрирането на проекти финансирани от ЕС.

5. Разработен и предложен е Пилотен модел за изграждане на “Експертен екип за проекти” (Expert Team Projects – ЕТР).

VI. ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

- Маринова-Николова, В., (2014) „Президизвикателствата при подготовката, реализирането и администрирането на европейски проекти през новия програмен период 2014-2020г.” В сборник доклади от кръгла маса с международно участие – „Качеството на обучението във висшите училища” Варна, 17 май 2014, издателска къща „СТЕНО”

- Маринова-Николова, В. (2015) „Подходи за изграждане на административен капацитет в екипите по проекти финансирани по европейски програми и фондове” в сборник „Лидерство и

организационно развитие“ на Университетско издателство „Св. Климент Охридски“ 19 - 21 юни 2015г.

- Маринова-Николова, В. (2015) „Инструменти и модели за управление на проекти, финансирани с европейски средства в различни типове организации“ на Университетско издателство „Св. Климент Охридски“ 19 - 21 юни 2015г.

- Маринова-Николова, В. (2015) „Обзор на регламенти, постановления и проект на закон за управление на средствата от Европейски структурни и инвестиционни фондове“ в сборник „Актуални проблеми на действащото българско законодателство в контекста на правото на Европейския съюз” – 2015 г. 26-27 юни 2015г.