

Софийски Университет „Св. Климент Охридски“  
Философски факултет ■ Катедра Европеистика



# ЕВРОПЕЙСКИ ПРОЕКТИ

ТЕМИ ОТ МАГИСТЪРСКИ ТЕЗИ



МАГИСТЪРСКА ПРОГРАМА  
„ЕВРОПЕЙСКИ ПРОЕКТИ“



1 / 2011

Софийски Университет „Св. Климент Охридски“

Философски факултет

Катедра Европеистика

# **ЕВРОПЕЙСКИ ПРОЕКТИ**

(теми от магистърски тези)

I

Випуск 2011

Магистърска програма

„Европейски проекти“

2011

Съставител и научен редактор:  
*доц. д-р Мария Стойчева*

© СУ „Св. Климент Охридски“  
Философски факултет – Катедра Европеистика  
Европейски проекти (теми от магистърски тези)  
Магистърска програма „Европейски проекти“  
София 2011  
ISSN

## СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение	5
<b>КИРИЛ СТОЙЧЕВ</b> Инициативата Jeremie и нейният гаранционен инструмент за покриване на загуби на портфейл от заеми като алтернатива за подкрепа на предприятията със средства от структурните фондове на ЕС	9
<b>КАТЕРИНА ГЕНОВА</b> Европа за гражданите в България. Прилагане и предизвикателства пред програмата „Европа за гражданите“ в България, 2007-2010 г.	47
<b>ВЕЛИН ШАПКАРОВ</b> Управлението на проекти в националната агенция за приходите – проблеми, предизвикателства и възможности	92
<b>МАРИЯ ИСТАТКОВА</b> Управлението на проекти, финансирани от външни донори, като фактор за развитието на археологията в България. Изследване на случая НАР „Деултум-Дебелт”	127
<b>МАЛИНА НИКОЛОВА</b> Ефективната комуникация между бенефициенти и Управляващ орган на Оперативна програма като фактор за успешно изпълнение на проекти (по случая на Оперативна програма Административен капацитет)	145
<b>ЕЛЕОНОРА ВЕЛИМИРОВА</b> Ролята на европейските фондове за образователната интеграция на лицата от ромски произход	167

ВАСИЛЕНА ЛИСКОВА Проблемите в ОПАК или гледната точка на медиите и бенефициентите 2007-2013 година	182
РОСИЦА ДИМОВА Управление на риска в нови проекти за внедряване на технологии	199
РОСИЦА ЙОРДАНОВА Проблеми при усвояването на европейски средства за изграждане на фотоволтаични централи по Програма за развитие на селските райони 2007-2013 година	215

# **ЕВРОПЕЙСКИ ПРОЕКТИ**

**(теми от магистърските тези на випуск 2011  
на Магистърска програма „Европейски проекти“)**

## **ВЪВЕДЕНИЕ**

Целта на тази публикация е да предостави възможност на студентите от първия випуск на Магистърската програма „Европейски проекти“ да публикуват резултатите от своите изследвания, а с това – и на по-широк кръг от работещи в областта на европейските програми и проекти да се запознаят с тях.

Магистърската програма „Европейски проекти“ към катедра „Европеистика“ на Софийски университет „Св. Климент Охридски“ е създадена през 2009 г. Тя може да се интерпретира и като израз на социалната отговорност на висшето образование и Университета за обучението на подготвени специалисти в области от важно значение за развитието на страната.

Тази публикация е продължение на ангажимента, поет от екипа на програмата, да се даде по-голяма публичност на изследвания от обществено значение и приложимост. Това е един от начините, според нас, на отварянето на Университета и висшето образование към обществото и бизнеса.

Наше убеждение е, че в центъра на обучението стои студентът като бъдещ специалист и подготовката в магистърската програма трябва да си поставя за основна цел изграждането и развитието на онези умения и компетентности, които в най-голяма степен да съдействат за реализацията на завършващите студенти в една високо конкурентна среда.

За нас публикуването на статии и студии въз основа на магистърските тези представлява, от една страна, сериозен стимул и старт за студентите, чиито изследователски работи са високо оценени от научните ръководители, рецензентите и комисията по защитата на магистърските тези. Това е първата публикация на магистърски тези в рамките на Програмата „Европейски проекти“, но нашите усилия са да я направим традиционна и ежегодна. Вярваме, че така по достойнство ще се насърчи работата за постигането на лични успехи, а за мнозина – и на първи публикации.

От друга страна, в течение на годините, убедени сме, ще бъде събран изключително ценен изследователски материал, който не винаги е по силите или във възможностите на оперативното управление на европейските програми и проекти в страната. Това ще е ценен ресурс, който обществеността и всички, които работят в областта на европейските проекти, ще могат да ползват.

От трета страна, публикуването на магистърските изследвания е важен компонент в издигане на качеството на обучението в магистърската програма. В този процес ние особено акцентираме на способността да учим от практиката, от екипа на програмата и от колегите. Няма по-добър начин да разширим възможностите за участие във взаимно учене на различните випуски на програмата от запознаването, работата, консултацията и обмяна на идеи в областта на академичния жанр „магистърски тези” и тяхното публикуване.

Въпреки че включените в този сборник изследвания тематично се различават, те всички демонстрират умения и постижения в научното осмисляне на определени области на проектната дейност.

*Кирил Стойчев* аргументирано демонстрира по-високия потенциал на Гаранционния инструмент за покриване на загуби на портфейл от заеми (в рамките на Инициативата JEREMIE) от класическите грантови схеми за засилване на инвестиционната активност на малкия и среден бизнес, особено в областта на технологичната модернизация.

*Катерина Генова* предлага задълбочен, първи по рода си поглед към предизвикателствата и проблемите пред програма „Европа за гражданите“ за периода 2007-2010 г. в ЕС и по-специално в България, с акцент върху възможностите и готовността на българското общество да реализира успешно проекти по тази програма.

*Велин Шапкарров* разглежда необходимостта от прилагането на нов тип професионален подход към изграждането на отделните звена, занимаващи се с изготвяне и управление на проекти в държавната администрация, въз основа на проектната дейност на голяма и ключова за мащабите на България институция като Националната агенция за приходите (НАП).

*Мария Истаткова* изследва приложението на проектния подход в културната сфера и по-специално въздействието му върху ар-

хеологията в България. Предимствата на проектите като важен алтернативен фактор се представят чрез изследване на случая на Националния археологически резерват “Деултум-Дебелт”, познат като добра практика за развитието на археологията.

*Малина Николова* изследва задълбочено ефективността на комуникацията между органа, който отговаря за управление на Програма „Административен капацитет”, и бенефициентите, които изпълняват проекти, финансирани от ОПАК, включващи както представители на централната държавна администрация, така и представители на неправителствения сектор. Посочва се прякото въздействие на степента на ефективност на комуникацията върху качеството на изпълняваните проекти и развитието на административния капацитет.

*Елеонора Велимирова* разглежда актуалната теза за интеграцията, и особено за образователната интеграция на ромите, въз основа на преглед на основните правни, стратегически и политически документи на национално и европейско равнище. Специално внимание е отделено на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” – нейния потенциал, но и недостатъчния ѝ принос за постигането на устойчиви резултати в процеса на интеграция.

*Василена Лискова* изследва проблемите в Оперативна програма „Административен капацитет” от стартирането ѝ досега. Основният въпрос на тезата е за степента на съпадението им от гледната точка на Управителния орган, медиите и бенефициентите. Представен е анализ на медийните публикации по темата и ролята им за идентифициране на проблемите в изпълнението на ОПАК.

*Росица Димова* поставя в центъра на проучването си управлението на риска в проектите за внедряване на нови технологии въз основа на изследване на един проект от областта. Интересът е провокиран от тезата, че управлението на риска е ключов фактор за успеха на проекти за внедряване на технологии, поради особения характер на инвестицията, който изисква компетентност и приоритизиране на този аспект на проектния цикъл.

*Росица Йорданова* си поставя за цел да обобщи и анализира основните проблеми при усвояването на европейски средства за изграждане на фотоволтаични централи по Програма за развитие на



селските райони. Разглеждат се проблемите при кандидатстването за получаване на безвъзмездна финансова помощ по две мерки на програмата: „Разнообразяване към неземеделски дейности” и „Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия”, и се извеждат препоръки към администрирането на Програмата.

доц. д-р Мария Стойчева  
Ръководител на Магистърска програма „Европейски проекти”  
Катедра „Европеистика”  
Софийски университет „Св. Климент Охридски”

# **ИНИЦИАТИВАТА ЈЕРЕМИЕ И НЕЙНИЯТ ГАРАНЦИОНЕН ИНСТРУМЕНТ ЗА ПОКРИВАНЕ НА ЗАГУБИ НА ПОРТФЕЙЛ ОТ ЗАЕМИ КАТО АЛТЕРНАТИВА ЗА ПОДКРЕПА НА ПРЕДПРИЯТИЯТА СЪС СРЕДСТВА ОТ СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ НА ЕС**

**КИРИЛ СТОЙЧЕВ**

## **ВЪВЕДЕНИЕ**

С думите „Не е работа на политиките да бъдат инвеститори” се обърна към участниците в бизнес семинар в Добрич министърът по управление на средствата от Европейския съюз Томислав Дончев (Калчева 2011). Това заключение на министър Дончев изглежда валидно в най-голяма степен по отношение на реализацията на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” 2007-2013 г. (ОПК), насочена към подпомагане на българските предприятия за справяне с предизвикателствата на Общия пазар на ЕС. През изминалите четири години на съществуване на Програмата към 31.12.2010 г. средства в размер на едва 1,4% от общия предвиден ресурс са изплатени към бенефициенти от българския малък бизнес (Народно събрание 2011: 49).

Обектът на настоящия труд е разглеждането и анализирането на една многопластова материя – проблемите на малкия бизнес и начините за неговото стимулиране. Микро-, малките и средните предприятия (МСП) са ключов фактор за постигане на високи равнища на благосъстояние. Те обаче са твърде уязвими от външни влияния. Засилването на конкурентната среда в рамките на Общия пазар на ЕС създава риск от предизвикването на сътресения в сегмента на МСП у нас. Неоползотворяването на възможностите, които малкият бизнес би могъл да създаде, ако му бъде осигурена подходяща среда за разгръщане, застрашава постигането на икономическо и социално сближаване на България с останалите държави членки на ЕС. Същевременно наличието на значителен финансов ресурс, предназначен за преодоляване на пречките пред неговото развитие не оказва осезаем ефект. Именно този парадокс провокира изследователския интерес, свързан с търсенето на отговор кой е най-ефективният начин за формирането на конкурентни предимства при МСП с помощта на

публични финансови ресурси.

Главната хипотеза в настоящата студия е, че финансовите инструменти от инициативата „Съвместни европейски ресурси за микро- до средни предприятия” (JEREMIE), които са част от Приоритетна ос (ПО) 3 „Финансови ресурси за развитие на предприятията” на ОПК, ще доведе до по-значимо повишаване на предприемаческата инвестиционна активност и заздравяването на конкурентните позиции на МСП спрямо класически грантови процедури по ОПК. Целта на настоящия труд е да докаже, че за разлика от традиционните грантови схеми, инструментите на финансовия инженеринг са напълно съобразени с особеностите на малкия бизнес и чрез тях се атакува източникът на трудностите при достъпа до външно финансиране от МСП.

Изложението не засяга всички финансови инструменти от инициативата JEREMIE, които ще се прилагат в България, а се фокусира върху един от тях – Гаранционния инструмент за покриване на загуби на портфейл от заеми (за краткост по-нататък – ГИ). От гледна точка на класическите грантови схеми като обект на сравнение с ГИ ще бъдат приети процедурите от „Технологична модернизация в малки и средни предприятия”, насочени към инвестиционната подкрепа за бизнеса. Крайният резултат за бенефициента и в случая на традиционната процедура, и при на финансовия инструмент, следва да бъде аналогичен: осигуряване на относително евтин за фирмата финансов ресурс за реализация на инвестиционни намерения. Ето защо въпросът кой от двата подхода има по-голям потенциал за по отношение на подкрепата на МСП провокира изследователски интерес.

## **РАЗДЕЛ 1: МСП И ИНВЕСТИЦИИТЕ В ТЯХ**

Като присъстват масово в почти всички сектори на икономическа дейност, МСП представляват разнороден и трудно дефинируем сегмент. За да бъдат взети конкретни мерки в подкрепа на малкия бизнес, е необходимо възприемането на определение, чрез което да бъдат идентифицирани субектите, попадащи в неговия обхват (Danne-reuther 2007: 7). Формулирането на единна дефиниция е способ за провеждане на последователна и съгласувана политика в сегмента (ЕК 1996). Ето защо още през 1996 г. Европейската комисия (ЕК) унифицира разбирането за тази категория в отделните държави-членки.

Актуалното определение за МСП на общностно равнище се

съдържа в Препоръката на Комисията от 6 май 2003 г. относно дефиниция за малки и средни предприятия (ЕК 2003). Водещ критерий при определянето на вида на дадена фирма е броят на персонала, като за постигане на по-добра представа за действителния мащаб на предприятието са въведени и финансови критерии – годишните нетни приходи от продажби (НПП) и стойността на активите. Съгласно Препоръката на ЕК, МСП е фирма с персонал под 250 души и с годишен оборот, непревишаващ EUR 50 000 000, и/или стойност на активите до EUR 43 000 000. В България дефиницията е въведена със Закона за малките и средни предприятия.

Сегментът на МСП притежава общи характеристики, които илюстрират техните недостатъци спрямо големите фирми на пазара. Малкият бизнес притежава в общия случай линейна организационна структура (Тодоров 1997: 36), при която собственикът е твърде често и оперативен ръководител. Поверяването на мениджърските функции на един човек води до намаляване на капацитета за планиране (Kürper, Bronner, Daschmann 1994, цит. по Тодоров 1997) и съсредоточаване върху ежедневните задачи и negliжиране на стратегическите концепции за развитие. МСП се насочват предимно към отделна група индивидуални клиенти, за да отговорят в максимална степен на техните потребности (op. cit.), но така се озовават концентрирани върху малка еднородна пазарна ниша. Сравнително слабите пазарни позиции на МСП не позволяват да бъде оказвано мощно въздействие от фирмата върху външната среда. Практически МСП могат да използват единствено отбранителна стратегия на приспособяване към условията на пазара (Георгиев et al. 2008: 250). Ето защо е необходимо МСП непрекъснато да подобряват своята конкурентоспособност и да въвеждат иновации, така че да извличат конкурентни предимства. Внедряването на съвременни технологии повишава ефективността на използване на производствени ресурси, намалява производствените разходи и спомага за увеличаване на продажбите на МСП (op. cit.: 284). Извършването на технологичен трансфер обаче е капиталоемко начинание, което в много случаи е непосилно за малкия бизнес поради ограничените му възможности за инвестиции в технологична модернизация.

За реална преценка на потребностите на МСП от схеми за подпомагане е необходимо да се извърши преглед на бизнес средата, в която те функционират. Към 2009 г. МСП в страната са 316 565,

което представлява близо 99,8% съвкупния брой на компаниите в България (ИАНМСП 2011: 17). МСП осигуряват заетост на 38% от всички заети (МИЕТ 2010а: 49). Това представлява близо  $\frac{3}{4}$  от общата заетост в българските предприятия (ИАНМСП 2011: 19). МСП имат значителен принос към създаването на брутната добавена стойност (БДС) – BGN 17 500 000 000 или 64% от БДС на всички предприятия (37,8% за цялата икономика). Делът на МСП в брутният вътрешен продукт (БВП) на страната е 31% (МИЕТ 2010а: 40).

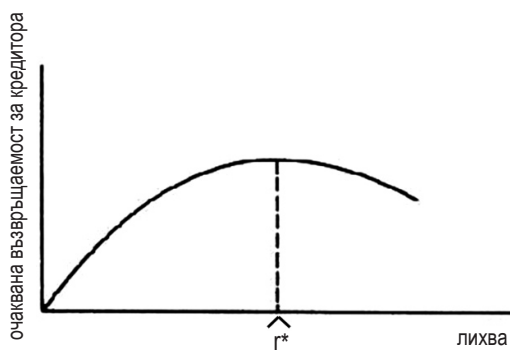
Въпреки своя значителен съвкупен принос в българската икономика, МСП у нас изостават значително по показатели за конкурентоспособност спрямо представителите на малкия бизнес в ЕС. Конкурентоспособността на българския бизнес бележи постепенно повишение, но същевременно тя остава най-ниска в сравнение с новите държави членки на ЕС (ЕК 2009). Производителността на труда в българските предприятия е по-ниска от 2 до 7 пъти спрямо новите държави членки и 15 до 30 пъти в сравнение със страните от ЕС-15 (МИЕТ 2007б: 9). Съпоставени с малките фирми от водещите европейски икономики, българските МСП имат около 20 пъти по-малки възможности да възнаграждават производствените си фактори (МИЕТ 2007б: 8).

Само 1/3 от МСП демонстрират склонност за технологично обновление през следващата година (МИЕТ 2010а: 94). Достъпът до съвременни технологии е все по-важен фактор за способността на фирмите да се конкурират на глобалния пазар (World Economic Forum 2010: 7), но България заема позиция 100 от 139 държави по наличие на съвременни технологии и е на 127-о място по въвеждане на технологии на ниво предприятия (op. cit.: 111). Оборудването на 45,5% от производствените фирми е на възраст над 10 години, а 72,8% са оборудвани с машини и съоръжения по-стари от 5 години (МИЕТ 2007б: 9). Твърде нисък е делът на приходите, отделяни за технологична модернизация, който възлиза на 10% (op. cit.: 11). Забавянето при внедряването на нови технологии в МСП в България, а оттам и ниската конкурентоспособност се дължи основно на техния затруднен достъп до финансиране.

Поради своя присъщ недостатък – информационната асиметрия – кредитните пазари не успяват да осигурят финансиране за малкия бизнес (Wagenvoort 2003: 24). Очакванията за възможността на заемателя да осъществи своето обещание и възвърне на кредитора пре-

доставените средства срещу допълнително възнаграждение определя съществуването на финансовата размяна (Ганев 2000). Добиването на цялата нужна информация обаче представлява висок разход и винаги има лимит, над който цената за получаването ѝ е неизгодна. Затова пазарната цена на финансовия ресурс представлява отражение на информацията на участниците в размяната (op. cit.: 89, 90).

При финансовата размяна са налице характерни проблеми – враждебен подбор и морална опасност. Враждебният подбор е свързан с невъзможността на кредитора да прецени добросъвестността на контрагента си. За да се предпази от евентуално неизпълнение, заемодателят повишава цената и е склонен да се съгласи на такова ниво, което е приемливо за недобросъвестните заематели, но отблъсква коректните. Моралната опасност е нежелана за кредитора поява на стимули, водещи до по-висок риск в поведението на контрагента, след сключване на транзакцията (op. cit.: 94-98).



Фиг. 1: Лихвен процент  $r^*$  на максимизирана очаквана възвръщаемост за кредитора

Източник: *Stiglitz/Weiss 1981*

Враждебният подбор и моралната опасност могат да доведат до отказ на заемодателя да предостави средства за удовлетворяване на търсенето на ликвидност дори и в случай на склонност на кредитоискателя да заплати повисока цена за получаването на ресурса. Подобно поведение на кредиторите е изследвано от Стилглиц и Уайс (1981), които установяват, че съществува лихвен про-

цент  $r^*$ , при който се максимизира очакваната възвръщаемост за кредитора. При лихвен процент  $r^*$  търсенето на заемни средства и предлагането им не се пресичат в равновесната си точка, а търсенето надвишава предлагането. Кредиторите спират да финансират кредити при цена, която е по-висока от оптималната  $r^*$ . Този тип поведение на заемодателите се обяснява с термина рациониране на кредита (*credit rationing*) (Stiglitz/Weiss 1981). Точно такава е и изходната позиция при финансирането на МСП. Поради инфор-

мационната асиметрия финансовите посредници не разполагат с пълен набор от възможности за проучване на кандидатите заематели. Освен това сключването на договора може да предотврати способността на кредитора да въздейства върху поведението на кредитополучателя. Повишаването на цената над определени оптимални нива ( $r^*$ ) би довело до привличане на по-рискови групи заематели и може да ги стимулира да подхождат по-агресивно и рисковано след сключването на транзакцията (Wagenvoort 2003: 24).

МСП стават често жертви на феномена рациониране на кредита поради серия от причини. На първо място, малкият бизнес рядко има достъп до капиталовите пазари и следователно разчита основно на кредитните пазари за финансиране на инвестицията си след изчерпване на собствените средства (ibid.). Представянето на капиталовите пазари дава обективна основа за преценка на рисковия профил на предприятието, която при МСП практически липсва.

На второ място, сегментът на МСП разполага с твърде кратка или често никаква кредитна история (Wagenvoort 2003: 25) и заемодателите могат трудно да направят преценка на базата на репутацията при отношенията си с други финансиращи субекти. В условията на българската бизнес среда, поради слабата си конкурентоспособност предприятията се стремят да съкращават максимално извършваните разходи чрез укриването на печалба и съответно – данъци. Ето защо МСП често не могат да предложат доказана с документи достоверна информация относно своя бизнес (Василев 2007, Център за икономическо развитие/Агенция Икономика 2001).

На трето място, при МСП взискателността по отношение на отчетността е по-слаба. Резултат от това е по-ниската степен на прозрачност на тяхното финансово и икономическо състояние. Нещо повече, малкият бизнес е по-неохотен да превръща в публично достояние своята бизнес структура, възможности за растеж и стратегическа ориентация (Wagenvoort 2003). Ето защо заемодателят изпитва по-голяма несигурност да кредитира предприятие, за което не притежава достатъчно данни.

На четвърто място, допълнително затруднение за МСП представлява фактът, че външното финансиране за сегмента е доста поскъпо заради по-рисковия профил спрямо големите компании. Статистическите данни сочат, че вероятността за неизпълнение на ангажимента при МСП е по-висока спрямо големите фирми. Затова мал-

кият бизнес заплаща по-висока рискова премия. През 2009 г. средните лихвени нива по дългосрочните заеми към МСП възлизат на 9,5% (МИЕТ 2010а), което представлява значителна тежест предвид средната печалба при малкия бизнес у нас, варираща между 10% и 15% (Център за икономическо развитие/Агенция Икономика 2001).

По-лошите условия за МСП се дължат също на невъзможността на малкия бизнес да предостави адекватно и достатъчно ликвидно обезпечение (Wagenvoort 2003: 25). Освен това главни пречки за кредитирането на МСП са неефективните съдебни процеси, корупцията и несъвършената нормативна уредба при фалит (Berger/Udell 2006: 2958), които в Доклада на Световния икономически форум (2010) са посочени като най-съществени бариери пред бизнеса в България.

Големият дял на търговските вземания в счетоводния баланс също е причина за по-лоши условия при достъп до външно финансиране (Wagenvoort 2003: 30). Представителите на малкия бизнес не разполагат с достатъчно добри позиции, за да изискват незабавно плащане, и предоставят голям нетен дял търговски кредити, т.е. те често не получават възнаграждение веднага след извършване на сделка.

МСП в България напълно се вписват в представените теоретични концепции. Като втори по значимост фактор, затормозяващ правенето на бизнес в България, се разглежда затрудненият достъп до финансиране (World Economic Forum 2010: 112). Разчитайки предимно на собствени средства за финансиране, едва 1/3 от МСП в страната използват банкови кредити (МИЕТ 2007б).

Когато малкият бизнес се осланя само на вътрешно финансиране, той не може да постигне по-високи нива на растеж, отколкото му позволява генерираният собствен паричен поток. Възможно решение на проблема с финансирането на МСП е използването на финансов ресурс от Структурните фондове (СФ) на ЕС за прилагането на класически грантови схеми и инструменти на финансовия инженеринг.

## **РАЗДЕЛ 2: ПОДПОМАГАНЕ НА МСП В БЪЛГАРИЯ СЪС СРЕДСТВА ОТ СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

Представителите на малките фирми у нас оценяват като ниски своите шансове да устоят на конкурентния натиск на чуждестранните



компании в рамките на Общия пазар. Около 25% от българските предприемачи в сегмента твърдят, че технологичният фактор е най-големият недостатък на МСП в страната в сравнение с европейските им конкуренти (МИЕТ 2006: 48). Именно технологичните дефицити в малкия бизнес са причина за ниските нива на износа, реализиран от малките фирми. По-малко от 1/5 от МСП у нас осъществяват износ на своя продукция извън страната (ор. cit.: 30), а около 27% от фирмите износители имат пренебрежим дял на експорта в своя оборот. Българските предприятия нямат възможност да отделят сериозна част от приходите за инвестиции в нови технологии, като при над 50% от МСП пропорцията на инвестициите към приходите е под 10% при средна стойност за сегмента 18.04% (МИЕТ 2006: 32, 33). Опит за разрешаване на описаните препятствия за развитие на МСП е включването в рамките на ОПК на схеми за безвъзмездна помощ за технологично обновление. Подходът изглежда резонен, но са пренебрегнати някои допълнителни особености на сегмента, които могат да поставят под въпрос успеха на тези схеми.

Получаването на грант за осъществяването на проект по програмите на ЕС изисква промяна на перспективата на планиране в МСП и възприемане на подхода на стратегическото управление. Малкият бизнес у нас обаче се основава главно на предприемаческия нюх на фирменото ръководство, а не на прецизна стратегия за действие в дългосрочен период. Само 40% от представителите на сегмента притежават бизнес план, като при 60% от фирмите този документ е с времева перспектива от едва 1 година (ор. cit.: 73, 74). Проблемите със стратегическото управление на МСП се отразяват пряко на способността на малкия бизнес да участва в схемите за безвъзмездна помощ на ЕС. Фирмите от сегмента не търсят активно информация относно възможностите за финансиране от СФ (ор. cit.: 83). Обяснение за тази пасивност на малкия бизнес е ниският експертен потенциал, за който признават близо 16% от фирмените ръководства (ор. cit.: 81). Нагласите на бизнеса правят несигурен положителния резултат от прилагане на традиционните грантови процедури за подпомагане от ЕС и по-специално – ОПК. Все пак трудностите не бива да бъдат приписвани единствено на малкия бизнес в страната. Проблемът е комплексен, тъй като се проявява в различни форми при всички главни заинтересувани лица.

При разработването на ОПК са налице пропуски, които дават

възможност за съществени изкривявания. Програмирането на СФ на ЕС е първата стъпка от проектния цикъл и качеството на работа в този етап определя ефективността и общата полезност при следващите програмни фази (Институт „Отворено общество” 2011: 19). Аналитичната част на ОПК обаче създава впечатление за произволна комбинация от текстове върху различни аспекти на икономиката, които нямат ясна връзка помежду си. Ограниченото участие на заинтересованите страни при разработването на ОПК има за резултат дефицити при прогнозирането на абсорбционния капацитет на предприятията в страната (МИЕТ 2007а: Анекс 7: 8-10).

Слабостите в етапа на програмиране дават отражение на практическата реализация на грантовите схеми. Илюстрация на това твърдение е прегледът на усвояемостта на средствата по ОПК. До фирмите в България към май 2011 г. са достигнали EUR 30 047 278.87, т.е. само 3.11% от общите средства по ОПК или 3.58% от сумата на ресурса по ПО 1 и ПО 2. Съществува реална заплаха средствата да не могат да бъдат разплатени до края на 2015 г. и България да получи за следващия програмен период ресурси, съответстващи на настоящия абсорбционен капацитет. Ето защо е необходимо да бъдат разгледани проблемите, свързани с прилагането на процедурите за безвъзмездна помощ.

Схемите, които носят наименованието „Технологична модернизация в малки и средни предприятия”, са свързани с грантово подпомагане на малкия бизнес в страната за закупуване на дълготрайни материални (ДМА) и нематериални активи (ДНА) с цел разширяване на дейността на предприятията, разнообразяване на продуктовото портфолио или за цялостна промяна на производствения процес. Схемите „Технологична модернизация в малки и средни предприятия” безспорно са най-популярните сред българските предприятия. Както е видно от табл. 1, чрез високия интензитет на помощта и относително ниския процент на съфинансиране на проекта от страна на бенефициента процедурите целят осезаемо да спомогнат за коригиране на пазарния недостатък с бариерите пред финансиране на МСП. Въпреки своята известност, схемите за технологична модернизация се характеризират с множество недостатъци.

При публикуването на индикативните програми за обявяване на прием на проектни предложения често се наблюдават значителни изоставания спрямо нормативно закрепените срокове. Освен това ин-

Критерий \ Схема	2.1.1-01/2007 Технологична модернизация на предприятията (2007 г.)	BG161PO003-2.1.04 Технологична модернизация в МСП (2008 г.)	BG161PO003-2.1.06 Технологична модернизация в МСП (2010г.)	BG161PO003-2.1.11 Технологична модернизация в МСП (2010г.)
Кандидати	ЮЛ/ЕТ съгласно ЗМСП	ЮЛ/ЕТ съгласно ЗМСП с поне 3 завършени финансови години	ЮЛ/ЕТ съгласно ЗМСП с поне 3 завършени финансови години	ЮЛ/ЕТ съгласно ЗМСП с поне 3 завършени финансови години
Икономическа дейност на кандидата	Преработвателна промишленост, ИКТ	Преработвателна промишленост, ИКТ, професионални дейности и научни изследвания	Преработвателна промишленост, ИКТ, рециклиране и обезвреждане на отпадъци	Преработвателна промишленост в средно- и високо-технологични сектори, ИКТ и НИРД
Минимален оборот на кандидата (в BGN)	200 000	80 000	80 000	микро: 300 000 малко: 600 000 средно: 1 500 000
Период за изпълнение	12 месеца	12 месеца	18 месеца	18 месеца
Минимален размер на гранта (в BGN)	50 000	50 000	микро: 50 000 малко: 200 000 средно: 200 000	микро: 150 000 малко: 300 000 средно: 500 000
Максимален размер на гранта (в BGN)	2 000 000	1 000 000	микро: 200 000 малко: 1 000 000 средно: 2 000 000	микро: 500 000 малко: 1 000 000 средно: 2 500 000
Максимален интензитет на гранта	микро: 55% малко: 40% средно: 25%	микро: 65% малко: 65% средно: 60%	микро: 70% малко: 65% средно: 60%	микро: 70% малко: 70% средно: 60%

Табл. 1: Схеми за технологична модернизация на МСП за периода 2007-2010 г.  
Източник: МИЕТ 2007в, 2008, 2010б, 2010в

дикативните програми са препоръчителен документ и Управляващият орган (УО) и Междинното звено (МЗ) могат да се отклоняват от тях. То-ва е проблем, тъй като при планиране на инвестиционната си дейност предприятията залагат определени времеви рамки с оглед на ограничен свободен ресурс за придобиване на ДМА и ДНА. Забавянната при обявяване на процедурата водят съответно до отлагане на оценката от страна на МЗ и съответно на старта на проекта.

При разписването на насоките за кандидатстване Изпълнителната агенция за насърчаване на малките и средни предприятия (ИАНМСП) в ролята си на МЗ не спазва принципа на приемственост и последователност по отношение на изискванията към кандидатите и параметрите по схемата и те се менят при всяка покана за набиране на проектни предложения. Така едно МСП, което е планирало да се включи в схемата и вложи време и средства в набавянето на документи и подбирането на подходяща консултантска компания, може да се ока-

же недопустимо поради наложени нови ограниченията, свързани напр. с неговата дейност или изискванията за минимален оборот.

В реакция на натрупаното недоволство у потенциалните бенефициенти през 2010 г. се въвежда практиката за предварително публикуване на проекта на насоките за кандидатстване по схемите от ОПК преди тяхното окончателно приемане (МИЕТ 2010д: 37). „Обществената дискусия” обаче се изразява в оповестяване на проекта на конкретните насоки за кандидатстване и призив за изпращане на коментари по електронна поща. Не се публикуват получените коментари и не се афишират предприетите действия от УО и МЗ за корекция. След обявяването на нов прием на проекти фирмите кандидати разполагат и с възможността да задават въпроси за уточняване на изискванията. Това обаче не води до съществен ефект, тъй като отговорите на ИАНМСП в най-честия случай се състоят в цитат на така или иначе неясната формулировка от насоките за кандидатстване.

Процедурите за набиране на проекти изискват предаване на множество и разнообразни документи и формуляри. Намесата на консултанти става наложителна, като по този начин се увеличават разходите за бенефициента по сключването на договора за безвъзмездна помощ. Сложността на проектните предложения затруднява тяхната оценка. Тя преминава през няколко твърде формализирани фази – преглед на административното съответствие, оценка на допустимостта, техническа оценка и финансова оценка. Множеството изисквания по отношение на документацията, попълването на детайлна информация, която може да е трудно откриваема за предприятието, и акцентът върху теми извън фокуса на работа на фирмата водят до изключително висока норма на неуспеваемост на проектните предложения още на етап проверка на административното съответствие. (Табл. 2) Това е предпоставка проектните предложения да се конкурират по-между си не на базата на ползите за предприятието и икономиката като цяло, а на основата на уменията за попълване на формуляри и окомплектоването на документация от бенефициентите и техните консултанти.

Процесът на оценяване на проектите е времеемък. Нормативно регламентираният максимален срок за оценка е около 5 месеца, но при необходимост от представянето на допълнителни документи или разяснения от страна на бенефициента срокът се удължава и съществува реална възможност оценката да продължи значително

Схема	Проекти	Подадени	Одобрени	Отхвърлени
2.1.1-01/2007	Технологична модернизация на предприятията, 2007г.	306 (100%)	139 (45%)	167 (55%)
BG161PO003-2.1.04	Технологична модернизация в МСП, 2008г.	950 (100%)	430 (45%)	520 (55%)
BG161PO003-2.1.06	Технологична модернизация в МСП, 2010г.	600 (100%)	252 (42%)	348 (58%)
BG161PO003-2.1.11	Технологична модернизация в МСП, 2010г.	189 (100%)	Н/П	Н/П

Табл. 2: Съотношение на одобрени и отхвърлени проекти по схемите от Операция 2.1.1 „Технологично обновление в предприятията”

*Източник: за схема 2.1.1-01/2007: Георгиева 2008, Решение на Изпълнителния директор на ИАНМСП № ТМ-01-1/03.09.2008г.; за схема BG161PO003-2.1.04: МИЕТ 2010г: 31; за схема BG161PO003-2.1.06: сайт на УО на ОПК ([http://opcompetitiveness.bg/bg/news/id\\_191.html](http://opcompetitiveness.bg/bg/news/id_191.html)), Решение на Изпълнителния директор на ИАНМСП № 2ТММ-01-1/07.01.2011г.; за схема BG161PO003-2.1.11: сайт на УО на ОПК ([http://opcompetitiveness.bg/bg/news/id\\_280.html](http://opcompetitiveness.bg/bg/news/id_280.html))*

повече от нормативно фиксирания период.

Схемите за технологична модернизация не отменят потребността от привличане на заемни средства. Изплащането на безвъзмездната помощ на базата на вече извършени разходи предпоставя наличието на средства у бенефициента за осъществяване на проекта преди неговото начало. Тъй като получаването на гранта е предмет на условности (изпълнение на всички дейности в срок, недопускане на нарушения на договора или грешки при процедурите за възлагане на обществени поръчки и др.), залогът върху него не може да бъде в общия случай единственото обезпечение по проекта. Не съществуват и гаранции, че банките ще бъдат склонни да отпуснат кредит в размер, съответстващ на предвидените разходи по проекта (Стоянова 2011). Ето защо т.нар. „небанково финансиране” по програмите за безвъзмездна помощ не може да достигне до предприятията без отпускането преди това на банково финансиране (МИЕТ 2006: 62).

Транзакционните разходи по изпълнение на проекта по схемите за безвъзмездна помощ са също значителни поради задължението на фирмите да прилагат несвойствени за тяхната дейност процедури. При определянето на изпълнител бенефициентите задължително прилагат разпоредбите на ПМС № 55/2007 относно възлагането на

обществени поръчки при реализацията на проекти по програмите, съфинансирани от ЕС. Правилното провеждане на обществената поръчка е критична точка за успеха на проекта. Всякакви умишлени или неумишлени нарушения биват санкционирани с 5% до 100% от стойността на безвъзмездната помощ.

Недостатък на схемите за технологична модернизация е също възможността плащанията от МЗ към бенефициента да бъдат забавени над нормативно определения срок от 60 работни дни при наличие на допълнителни проверки или при необходимост от подаването на разяснения от страна на бенефициента. Забавяния са налице и поради неефективни административни процеси в рамките на МЗ, УО и Сертифициращия орган (ИАНМСП 2010). За фирмата получател на помощта обаче забавяния при плащанията крият рискове за необслужване на кредита, който тя използва за реализация на своя проект (Стоянова 2011).

В заключение може да се твърди, че класическите грантови схеми за технологична модернизация крият множество „подводни камъни“ за бенефициентите МСП. Схемите за безвъзмездна помощ изискват прилагането на силно формализирани процедури, от които фирмата по никакъв начин не може да се отклонява. Тази липса на гъвкавост е в пълно противоречие със стопанското поведение на МСП.

### **РАЗДЕЛ 3: ПРИЛОЖЕНИЕ НА ИНИЦИАТИВАТА JEREMIE В БЪЛГАРИЯ И ГАРАНЦИОННИЯ ИНСТРУМЕНТ ЗА ПОКРИВАНЕ НА ЗАГУБИ НА ПОРТФЕЙЛ ОТ ЗАЕМИ**

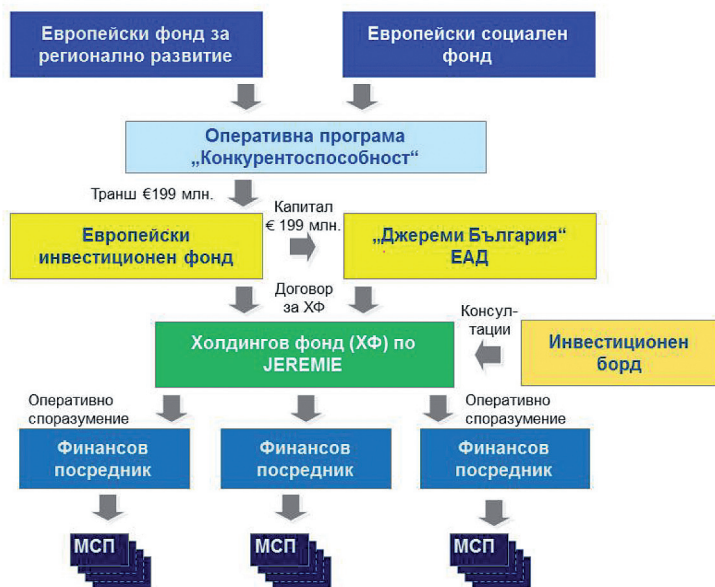
Финансовият инженеринг представлява създаването, развитието и прилагането на иновативни финансови инструменти и процеси, както и формулирането на оригинални решения за проблеми в областта на финансите (Finnerty 1988: 14). Решителен тласък за разширяването на приложението на финансовия инженеринг за облекчаване на достъпа до финансиране на предприятията с използване ресурса на СФ е даден през 2005 г. с обявяването на съвместната инициатива на ЕК и Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ), наречена JEREMIE.

Инициативата JEREMIE получава правна основа с Регламент № 1083/2006 на Съвета относно използването на СФ и Кохезионния фонд през бюджетната рамка 2007-2013 г., чийто разпоредби са конкретизирани в Регламент № 1828/2006 на Комисията относно

но правилата за прилагане на Регламент № 1083/2006 и Регламент № 1080/2006. За операционализирането на финансовите инструменти от инициативата JEREMIE държавите-членки прехвърлят средства от съответна оперативна програма на Холдинг фонд (ХФ), който определя устройството на конкретните финансови инструменти. Финансовите инструменти се прилагат от финансови посредници, подбрани от ХФ чрез открита процедура. Чрез финансовите посредници средствата по инициативата JEREMIE достигат до МСП. Благодарение на относителната липса на твърде детайлни разпоредби относно конкретната форма на финансовите инструменти става възможна тяхната адаптация към националните и/или регионалните специфики. Особено важно е максималното мобилизиране на частни средства, които да допълнят оскъдните публични ресурси, и да се въвлече възможно най-голям дял от представителите на целевата група (ЕК 2007: 4).

Провеждането на изследване върху потребностите е важен компонент от началната фаза на действие на инициативата JEREMIE. Анализът на ЕИФ върху ситуацията в България изтъква необходимостта от подобряването на достъпа до финансиране от МСП чрез взаимно допълващи се балансиращи мерки, финансирани от ОПК в контекста на инициативата JEREMIE (European Investment Fund 2009: 12). Привеждането в действие на тези операции е възложено на ХФ – дружеството „Джереми България” ЕАД с едноличен собственик на капитала в лицето на ЕИФ. В това свое качество ЕИФ създава и преразглежда Инвестиционна стратегия, която съдържа приоритетността и разпределението на ресурса за конкретните финансови инструменти. ЕИФ създава насоките за кандидатстване на финансовите посредници, селектира подходящите кандидати, договаря търговските условия, засягащи реализацията на дадения финансов инструмент и администрира процеса на наблюдение и отчетане. В структурата на ХФ се създава и Инвестиционен борд, който изпълнява предимно консултативни функции.

Финансовите посредници биват окончателно избрани от ЕИФ при пълно спазване на Инвестиционната стратегия. Между ЕИФ и избрания финансов посредник се сключва Оперативно споразумение, което регламентира отношенията между страните. На фиг. 2 е представен графично механизъм на функциониране на инициативата JEREMIE в България.



Фиг. 2: Механизъм на функциониране на инициативата JEREMIE в България  
 Източник: Рамково споразумение относно изпълнението на инициативата JEREMIE в Република България, Финансово споразумение, ОПК

Инвестиционната стратегия е документът, върху който се базира подходът при прилагането на достиженията на финансовия инженеринг в страната.

В Инвестиционната стратегия са определени лимити за отделните финансови инструменти предвидени за България – EUR 21 000 000 за фонд за рисков капитал, EUR 30 000 000 за фонд за увеличаване на капитала, EUR 30 000 000 за функциониране на мецанин фонд, EUR 74 000 000 за гаранционни инструменти. Гъвкавост се осигурява от резерва в размер на EUR 44 милиона, който ще бъде използван за финансови инструменти при наличие на висок интерес и след анализ на резултатите от процедурите за подбор на кандидатите.

Необходимостта от съществуването на ГИ е обоснована още в анализа на различията по отношение на българския пазар, изготвен от ЕИФ. Целта на ГИ е да спомогне за нарастване на кредитирането на МСП чрез предоставяне на частична защита от кредитен риск под формата на финансова гаранция за покриване на загуби на портфейл със заложен горен лимит на плащания към финансовия посредник. Финансовите посредници следва да намалят лихвените нива по пок-



ритите кредити поради снижените рискови премии в следствие на гаранцията. За използването на гаранцията не се заплаща такса нито от финансовия посредник, нито от кредитополучателя. Банките трябва да трансферират цялата полза от безплатната гаранция на ЕИФ към крайния кредитополучател.

ЕИФ в качеството си на гарант в случай на необслужване на задълженията от страна на даден клиент на финансовия посредник изплаща 80% от непогасения остатък от главницата и натрупаните редовни лихви за период до 180 дни от регистриране на просрочие. ЕИФ като гарантираща страна заплаща и всякакви намаления на главницата поради необходимост от реструктуриране на дадена транзакция с цел осигуряване на нейното обслужване. Гаранцията не обхваща наказателни лихви за неизпълнение, капитализирани лихви, такси и др., които остават напълно за сметка на заемодателя. Кредитният риск, който трябва да бъде поет от финансовия посредник трябва да бъде не по-малък от 20% на ниво транзакция, като е недопустимо неговото покриване от трети страни, с изключение на обезпечение на кредитополучателите. Съгласно условията на ГИ в гарантирания портфейл могат да бъдат включвани единствено нови кредити през 30-месечен период на наличност на финансовия инструмент. Периодът на наличност на ГИ може да бъде прекъснат в случай, че след изтичане на половината от срока, т.е. 15 месеца, разрешеният размер на отпуснатите заеми не надвишава 30% от договорения с ЕИФ портфейл. Това условие се въвежда, за да бъдат осигурени адекватно прогнозиране и планиране от страна на банките и участието на достатъчен брой конкуриращи се финансови посредници, прилагащи ГИ. Погасяването на определен кредит не намалява текущия обем на портфейла. Следователно, одобрен финансов посредник не може да използва ГИ на револвиращ принцип.

Характерна особеност на ГИ е съществуването на коефициент (Guarantee Cap Rate) за горен лимит на плащания по гарантирани кредити (ГЛПГК) от ЕИФ към финансовия посредник. ГЛПГК представлява максималната обща сума, която може да бъде изплатена от гаранта към финансовия посредник. ЕИФ преустановява възстановяването на загуби на участващата банка при надхвърляне на ГЛПГК. Конкретната стойност на коефициента на ГЛПГК се определя след преговори между ЕИФ и финансовия посредник и достига максимално 25% от текущия обем на портфейла. В абсолютна стойност раз-

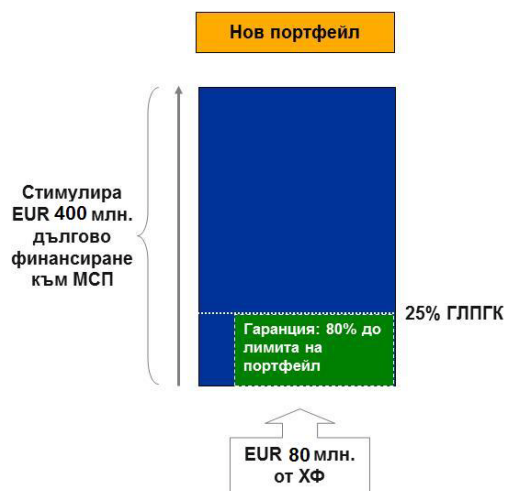
мерът на ГЛПГК се пресмята по следната формула:

$$\text{ГЛПГК} = \text{ТОП} \times 80\% \times \text{Коефициент на ГЛПГК (\%)} \times \frac{\text{усвоена част от кредитите}}{\text{ТОП}},$$

където ТОП е текущият обем на портфейла.

ГЛПГК служи за недопускане на опортюнистично поведение от страна на банката, изразяващо се в кредитиране на свръхрискови проекти на МСП с нисък кредитен рейтинг. ГЛПГК е главният инструмент за постигане на максимален ливъридж ефект. С 1 валутна единица от финансовия принос на ОПК се индуцира отпускането на кредити в размер на 5 валутни единици.

Кредитите, присъстващи в гарантирания портфейл, могат да бъдат деноминирани в лева и евро и трябва да бъдат за инвестиционни цели или за оборотни средства. Заемите следва да бъдат използвани за придобиването на материални активи, включително суровини и складови наличности, и нематериални активи. Кредит за оборотни средства може да бъде включван в портфейла само ако е свързан с инвестиционен кредит, покрит от гаранцията, или ще служи за разширяване на дейността на предприятието.



Фиг. 3: Ливъридж ефект при ГИ

Източник: Покана за заявяване на интерес, реф.: Call for EoI No. JER-009/ 2010/2

Общият разрешен размер на кредитите към индивидуален кредитополучател и неговите свързани лица не могат да надхвърлят 2% от договорения обем на портфейла. ГИ покрива кредити за фирми от

Всички заеми, покрити от ГИ, е необходимо да бъдат с погасителен план. Това означава, че заеми от типа на овърдрафта и револвиращия кредит не могат да бъдат гарантирани. Матуритетът на транзакциите, обхванати от ГИ, трябва да бъде в порядъка от 1 до 6 години заедно с евентуален гратисен период. Транзакциите не могат да получават подпомагане от друга ПО на ОПК, друга ОП, мярка за подпомагане с публично финансиране или гаранционни фондове.

еднакъв икономически сектор до достигане на горен праг от 20% от договорения портфейл.

От ГИ имат право да се възползват само МСП съгласно критериите, заложен в член 3 и член 4 от Закона за МСП. Фирмата не е допустима, ако влиза в категорията „предприятия в затруднение”. По схемата не могат да бъдат отпускани кредити към фирми, които са съсредоточили стопанската си дейност в някои икономически сектори – нелегални дейности, производство и търговия с тютюн, дестилирани алкохолни напитки или оръжия и боеприпаси и хазарт. Допълнителни ограничения произтичат и от законодателството, свързано с използването на СФ и държавната помощ. Ето защо гарантирани кредити не могат да бъдат отпускани и на предприятия, действащи в сферата на рибарството и аквакултурата, производството на селскостопанска продукция, експортни дейности (напр. изграждане на дистрибуторски мрежи в чужбина), въгледобив и др.

По отношение на ГИ важат правилата за минимална помощ съгласно Регламента на ЕК 1998/2006. Съгласно Регламента максималната експозиция, покрита от ГИ, към един кредитополучател не може да надхвърля EUR 1 875 000. За да може дадено МСП да се възползва от ГИ, трябва да бъде спазено следното неравенство:

$$\frac{\text{размер на кредита} \times 80\% \times 200\,000}{1500000} + \delta \leq \text{EUR } 200\,000$$

където  $\delta$  е получената като грант минимална помощ през предходните 3 години.

Финансовите посредници, които прилагат ГИ, се подбират на базата на редица критерии, включващи институционален и административен капацитет, но с най-голяма тежест са предложенията на кандидатите за намаление на изискванията за обезпечение, лихвените нива и прилаганите такси и комисиони. ЕИФ очаква кандидатите да предложат значително намаление на изискването за обезпечение на кредита от страна на МСП. Все пак съществуването на ГЛПГК и анализът на риска в общия случай не позволява на банките да прилагат обезпечение по всички гарантирани кредити от едва 20%, тъй като при прекалено занижени изисквания за обезпеченост на транзакцията кредитоиискателите започват да заменят собствено частно обезпечение за сметка на публичното (Arping/Loranth/Morrison 2009: 23). Гаранция от ЕИФ, която е мултилатерална банка за развитие с кредитен рейтинг ААА, е практически безрисково обезпечение на 80%

от дадена транзакция. Следователно, параметърът загуба при неизпълнение съществено се намалява при предположение, че ГЛПГК няма да бъде надхвърлен. Това автоматично означава по-ниско ниво на риск по конкретната сделка. Оттам произтича и изискването на ЕИФ за намаляването на рисковата премия, която банките начисляват като надбавка в цената на кредита. В допълнение към намалението на рисковата премия, лихвените нива по покритите транзакции следва да бъдат понижени и предвид обстоятелството, че банката получава гаранция, но не заплаща за нея такса. В резултат на проведенния подбор Изпълнителният директор на ЕИФ подписва на 14.07.2011 г. Оперативни споразумения с 5 банки, избрани за финансови посредници при прилагане на ГИ: Обединена българска банка, ПроКредит Банк, Райфайзенбанк, СИБАНК и УниКредит Булбанк. Особеност на оперативните споразумения е, че в своята обща част те са еднакви за всички финансови посредници, но най-съществените параметри – отстъпките, коефициент на ГЛПГК, допълнителни ограничения и др. – са заложи в приложение и са различни за всяка от банките.

ГИ притежава редица предимства спрямо традиционните грантови процедури. Положителните ефекти от реализирането на финансовия инструмент се свеждат най-вече до постигането на по-голяма гъвкавост и до фокусирането върху конкретните потребности на малкия бизнес. От една страна, клиентите на финансовите посредници по ГИ могат да използват банково финансиране при намалена лихва дори и при липса на достатъчно активи за обезпечение. От друга страна, банките са специализирани в бизнес оценяването и разполагат с ефективни методики за проучване на кредитоспособността на клиента, изследване на перспективността на проектите и детайлното идентифициране на рисковете. Благодарение на тези способности за финансов анализ, финансовите посредници селектират икономически жизнеспособните проекти, които имат действителен потенциал за добавяне на стойност в икономиката и развитието на нейната конкурентоспособност.

След сключването на Оперативно споразумение съответната банка започва да прилага ГИ на базата на своите вътрешни правила за кредитиране. Финансовият посредник преценява дали съществува необходимост от създаването на хомогенен портфейл, в чийто състав е възможно присъствието на строго определен продукт или дали да допусне ГИ да обхваща всички допустими продукти, насочени към мал-

кия бизнес. След изготвянето на подходяща вътрешна уредба за използване на ГИ по силата на Оперативното споразумение банката поема ангажимента да предприеме осъществяването на адекватна информационна кампания. Ефективното използване на изградените връзки на силите за продажби с представители на малкия бизнес има съществена роля с оглед на модела на обвързаното банкиране, който масово се използва при отношенията между банките и МСП. Специалистите на банката могат да бъдат основния трансмисионен механизъм за популяризиране на ГИ сред целевата група. Валидността на стандартните за банката правила за кредитиране при прилагане на ГИ е предпоставка за бърз и лесен достъп на предприятията до кредитиране, без процесът да бъде допълнително усложняван. МСП кандидатстват за отпускане на кредит съгласно обичайните за съответната банка правила, които вече са известни за нейните клиенти.

В рамките на 30 дни от изтичането на календарно тримесечие банките са длъжни да изпращат на ЕИФ информация за състоянието на портфейла от заеми в стандартизирана форма, която включва данни за фирмите, новите транзакции и техния размер. Уведомяването на ЕИФ за прилагането на ГИ към конкретна транзакция чрез тримесечния отчет е достатъчно условие за включването на кредита в гарантирания портфейл. ЕИФ не е задължен да извършва проверки дали отделните покрити сделки отговарят на условията за допустимост. По своя преценка обаче ЕИФ има правото да упражни контрол и да премахне дадена транзакция от покрития портфейл поради недопустимост на предприятието. На мястото на изключените кредити финансовият посредник може да добави нови кредити. Извършените от ЕИФ гаранционни плащания по кредити, които в следствие са идентифицирани като недопустими, подлежат на възстановяване от страна на финансовия посредник.

По силата на Оперативното споразумение финансовият посредник поема задължението да позволи влизането в неговите помещения от оправомощени органи и да направи възможен достъпът до цялата документация, отнасяща се до ГИ и покритите кредити. Тъй като предприятията, чиито кредити са покрити от гаранцията, представляват бенефициенти на държавна помощ, те също са обект на правилата за мониторинг и одит от тези институции.

В случай на регистриране на просрочие по покрит кредит, надвишаващо 90 дни (т.е. превръщането на експозицията в необслужвана),

финансовият посредник изпраща искане за плащане до ЕИФ. След получаването му гарантът поема ангажимента да изплати загубите, изразяващи се в неиздължената главница и лихвите по нея или намаленията на главницата и/или лихвите при реструктуриране на транзакцията. Действията по изплащане на загубите на финансовия посредник трябва да бъдат извършени в рамките на 60 дни от 30-ия ден след изтичане на отчетния тримесечен период. По необслужваните кредити банката се задължава да приложи своите обичайни процедури по събиране на неиздължените вземания. За да бъдат възвърнати загубите, банката трябва да реализира всички обезпечения на некоректния кредитополучател. Възстановените суми при приспадане на разходите по осъществяване на процедурите и продажбата на обезпечението се разделят pro-rata между финансовия посредник и ЕИФ в съотношение 1:4 в полза на ЕИФ. Изплатените към ЕИФ възвърнатите средства се приспадат при пресмятането на ГЛПК. Времева рамка на прилагане на ГИ обхваща период от 9,5 години.

#### **РАЗДЕЛ 4: ПОЛЗИ И РАЗХОДИ НА ГАРАНЦИОННИЯ ИНСТРУМЕНТ ОТ ГЛЕДНА ТОЧКА НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ ЛИЦА**

Публичните кредитни гаранционни схеми не са безспорен инструмент за повишаване на икономическото благосъстояние. Подобно на други инструменти в подкрепа на предприятията, ГИ притежава някои недостатъци. Въпреки това ГИ значително превъзхожда класическите грантови процедури като средство за постигане на икономическо и социално сближаване от гледна точка на всички главни заинтересовани лица.

Класическите грантови схеми се считат за един от подходите при осигуряване на достъпно финансиране на малкия бизнес благодарение на предоставянето на безвъзмездна помощ с висок интензитет. За да бъде защитен интересът на европейските данъкоплатци, обаче, при грантовите схеми се залагат рестриктивни правила, които имат множество отрицателни последствия. Кандидатстването за получаване на грант, реализирането на проект и неговото отчитане е скъп и труден процес, изобилстван от тромави бюрократизирани механизми. Неефективните административни процедури при класическите грантови схеми отнемат възможността на малкия бизнес бързо да се приспособява за кратки периоди от време, това е основно преиму-

щество на ГИ. Освен това традиционните грантови схеми не създават добри възможности кредиторите да предоставят по-добър достъп до финансиране на бенефициентите. Така бенефициентите се сблъскват с проблеми и високи разходи на две равнища – за получаване на безвъзмездната помощ и за достъп до банково финансиране.

Класическите грантови схеми се концентрират единствено върху общата цел за повишаване на инвестициите. ГИ се съсредоточава върху същото въздействие, но чрез много по-конкретни стъпки за постигането му. ГИ реално улеснява достъпа до финансиране за инвестиции в МСП с цел експлоатиране на предприемаческата активност на малкия бизнес. Облекчаването на достъпа до финансиране за перспективни предприятия има за задача да бъдат реализирани ползите за икономиката в резултат на разширяването на простора за действие на малкия бизнес (Honohan 2010: 3).

ГИ интервенира на пазара чрез пазара и на този факт се дължи неговият потенциал. ГИ си залага изпълнимата задача – намаляването на информационната асиметрия - за преодоляване на пазарния проблем с рационализирането на кредита, който има отрицателно въздействие върху цялата икономика. В общия случай достъпът до финансиране става привилегия само за фирми, разполагащи с достатъчно активи, а талантиви предприемачи биват изхвърляни от икономическата система, което има отрицателни последици за нея (Hanson 1983 цит. по Cowling 2010). В концепцията на ГИ е залегнал принципът, че проблемите с кредитирането на малкия бизнес се коренят не в недостатъците на техните инвестиционни намерения, а в недоверието към заемателите поради липсата на обезпечение, което те могат да предоставят (Balkenhol 2006: 2). ГИ намалява загубите при неизпълнение за кредитора, като не отменя необходимостта кредитополучателят да предостави обезпечение, запазвайки стимулите на заемателите да изпълнят своите задължения. Високо ликвидната гаранция дава възможност за намаление на лихвените проценти. Така ГИ атакува директно онези бариери пред финансирането на МСП, които произтичат от информационната диспропорция.

ГИ има потенциал да изиграе важна роля в динамизирането на българската икономика, като стимулира банките да научат повече за сегмента (Levitsky 1997a: 5). Дори и след изтичане на неговия период на функциониране финансовите посредници ще имат по-голям опит и познание в кредитирането на МСП. По този начин предприятията в

дългосрочен план се сдобиват с по-добри позиции при кандидатстване за заемно финансиране. За разлика от грантовите схеми, ГИ действия съгласно принципите на пазара. В условията на силна конкуренция между банките, те ще се опитват да привлекат клиенти не само на базата на преференциалните предложения, но и чрез усъвършенствани процедури за обслужване на фирмите. Ето защо при ГИ банките свеждат до минимум отблъскващи формални изисквания, каквито са налице при класическите грантови схеми. Банките разполагат със стройни системи за разглеждането на исканията за кредит, които им позволяват да вземат решения за оптимално кратки периоди от време. Освен това при исканията за кредит се използват експертната помощ на банковите служители. Така фирмата се фокусира не върху попълване на формуляри, а върху същината на своя бизнес проект и ползите, които могат да бъдат извлечени. Поради факта, че банките се произнасят по исканията за кредит в относително кратки срокове, техните клиенти могат да стартират реализацията на своите намерения много по-бързо в сравнение с традиционните грантови схеми. Бизнес планът на предприятието може да бъде осъществен изцяло съобразно възможностите на МСП. Процесът на подобряване на конкурентоспособността на фирмата се ускорява, което допринася съществено за гъвкавостта на предприятието.

Същевременно трябва да бъдат отчетени и някои недостатъци на ГИ. Най-важният индикатор за успеха на една гаранционна схема е добавъчната стойност (additionality) (Balkenhol 2006: 14), която е свързана с броя допълнителни кредити, отпуснати поради съществуването на гаранцията срещу загуби. Измерването на показателя добавъчна стойност е силно затруднено поради възможността външни фактори да доведат до разсейване на резултатите (Balkenhol 2006: 14). Основният проблем се състои във факта, че се търси отговор на контрафактуален въпрос „Колко клиента са осъществили успешно транзакция, в която те не биха могли да встъпят, ако гаранцията не бе налична?“ (ibid.). Според критиците на гаранционните схеми чрез тях финансовите посредници обезпечават по-качествено своите кредити към заематели, на които те по принцип биха отпуснали заемни средства (Balkenhol: 15). При всички случаи обаче гаранциите представляват далеч по-ефективна интервенция спрямо субсидираните заеми (Levitsky 1997б: 5) и класическите грантови схеми.

Друг недостатък на ГИ е свързан с неговата обвързаност с пра-



вилата, важащи за ОПК. В резултат големи групи от потенциални кредитополучатели са изключени от обхвата на ГИ и не могат да се възползват от благоприятните условия. Проблем при ГИ е забраната да бъдат покривани кредити за осъществяване на проекти, одобрени за безвъзмездна помощ от ЕС или бюджета на Република България. Така ГИ не може да бъде използван за ускоряване на темповете на усвояемост на европейските средства в подкрепа на предприятията. Гаранционният инструмент не елиминира напълно и някои допълнителни транзакционни разходи, които присъстват отчетливо при класическите грантови схеми. Поради специфичните критерии за допустимост банката може да изиска допълнителни документи и декларации. Въпреки всичко кредитополучателите са значително облекчени спрямо документацията, която трябва да бъде подадена при традиционните грантови схеми. Задължението на получателите на гарантиран кредит да допуска представители на разнообразни органи на ЕС и Република България представлява пропускане на ползи, защото предприятията не функционират нормално в такива случаи. Излишен разход за кредитополучателите, произтичащ от спазването на правилата за визуализация и публичност, е поставянето на информационни табла. Въпреки изброените недостатъци ГИ има шанса да достигне до далеч повече МСП, които могат да се възползват от него спрямо класическите грантови схеми с техните присъщи проблеми. За банките ГИ също притежава неоспорими предимства.

Отпускането на кредити е основен източник за генериране на печалба от банките, като съвкупният кредитен портфейл заема близо  $\frac{1}{2}$  от всичките им активи (Манчев/Искров/Михайлов 2002: 147). Ето защо банките са силно заинтересовани от нарастване на продажбите на кредитните си продукти. Банките обаче не са склонни да отпускат заемно финансиране безусловно. Тяхната кредитна политика е съобразена със спецификите на пазара и определя оценката на кредитите и тяхното ценообразуване (ор. cit.: 148). Поради своите специфични сегментът на МСП е свързан със значително по-високи нива на риска. В резултат, банките отказват да финансират малкия бизнес, независимо от потенциала на сделката да им осигури по-висока доходност.

Частично решение на този проблем е банките да изискват обезпечение, чиято реализация на пазара да намали и неутрализира техните загуби от необслужването на кредита. Продажбата на активите,

заложен от кредитополучателя, не е безплатна за банката. Търговията предимно с ДМА е нетипична дейност за банките и намирането на купувач изисква допълнителен финансов ресурс. Съществува и опасността активите да се обезценят и банката да не успее да получи очакваната цена, поради което тя прилага дисконтови фактори към обезпечението и МСП често не успяват да обезпечат желаното заемно финансиране. Така се създава парадокс. Въпреки че и двете страни имат изгода сделката да се случи, транзакцията не се осъществява, защото рискът за банките е висок, а клиентите им не съумяват да докажат своята добросъвестност.

Този парадокс ясно се откроява при наблюдение на случващото се при класическите грантови схеми. Традиционните грантови схеми не намаляват информационната асиметрия. Следователно, банките подхождат предпазливо по отношение на тях и поставят високи изисквания за обезпечение и твърде неизгодни за предприятието лихвени нива. Наличието на договора за безвъзмездна помощ не представлява сигурност, че бъдещите вземания на длъжника ще се реализират. Използването на обикновените банкови правила за кредитиране спрямо малкия бизнес значително ограничава достъпа до заемно финансиране и затова много от проектите по класическите грантови схеми не се реализират на практика.

Обратно, прилагането на ГИ е в пряк интерес на банките. ГИ създава възможност финансовите посредници да разполагат с високо ликвидно обезпечение на 80% от размера на транзакцията. Плащанията от ЕИФ към финансовия посредник в случай на загуба по покритата транзакция са практически напълно безрискови. Сигурното възвръщане 80% от загубения ресурс е причина за задоволяването на банките с по-ниско ниво на обезпеченост на сделката от страна на кредитополучателите. Това премахва основополагащия проблем с липсата на обезпечение по кредита и невъзможността на клиентите да изпълнят изискванията на банката.

Липсата на такса за използване на гаранцията и намалените лихвени равнища създават предпоставки за стимулиране на инвестиционната активност на предприятията. Така се стига до увеличаване на печалбите за банката поради повишения дял на високодоходните кредити към бизнеса в баланса на банката. Увеличава се и атрактивността на банката като кредитор на МСП. Чрез активен маркетингов подход финансовият посредник може да уголеми клиентската си база и да

осъществява кръстосани продажби. Чрез предоставянето на допълнителни услуги и продажбата на други продукти банката обвързва трайно клиента и го задържа за дълъг период от време.

Поради възможността по-широк кръг от представители на МСП да получат външно финансиране ГИ спомага за намаляване на информационната асиметрия между банките и сегмента. Изграждането на рутинна сред банките в отношенията им с малкия бизнес е от съществено значение за разбиране на техните потребности, предимства и слабости. На базата на опита и знанията, придобити посредством прилагането на ГИ, банките могат да продължат да кредитират МСП дори и при отсъствие на механизъм за покриване на загуби. Възползвайки се от преимуществата на високата доходност при кредитиране на МСП и увеличаване на клиентите, финансовите посредници в дългосрочен период могат да подобрят своите пазарни позиции, заемайки слабо експлоатирана ниша. Поради множеството изисквания за доступност на кредитополучателите също така се подобрява и качеството на кредитния портфейл на банката.

Без съмнение, ГИ притежава и някои сериозни недостатъци от гледна точка на банките. Въпреки че гаранционните схеми правят възможно взаимното опознаване на кредиторите и заемателите от сегмента на МСП, вероятността от появата на морална опасност не е напълно елиминирана. Поради факта, че заемателите залагат по-малко активи като обезпечение на кредита си, те проявяват по-малка склонност да го погасяват (Balkenhol 2006: 6). Освен това е възможно длъжниците да предприемат много рискови стратегии, тъй като няма да загубят ключови активи (Arping/Loranth/Morrison 2009: 3). Следователно, финансовите посредници трябва да очакват по-високи стойности на параметъра вероятност от неизпълнение при гарантираните кредити спрямо случаите, когато банката прилага своите стандартни правила. Освен това при надхвърляне на ГЛПГК ЕИФ прекратява плащанията към банката, но банката остава изцяло изложена на риска по слабо обезпечените кредити.

Друг недостатък на ГИ от гледна точка на банките са разходите, породени от участието в конкурса за подбор на финансовите посредници. Кандидатстването пред ЕИФ предполага ангажиране на голям екип, който да се занимава с набирането на изискваните данни и подготовката на документацията. Проблем за банките представлява и подборът на допустимите кредитополучатели на базата на техния

размер, използвани минимални помощи и пр. Банките в обичайната си дейност не прилагат подобни критерии. Те нямат достатъчно добър инструментариум, за да получат всички необходими данни, а самостоятелното набавяне на информация коства допълнителни разходи за финансовите посредници. Въпреки всичко банките могат да извлекат много по-големи ползи от прилагането на ГИ спрямо преимуществата за тях при класическите грантови схеми.

Тъй като ГИ е захранван с публични средства от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и национално съфинансиране, може да се счете, че Министерство на икономиката, енергетиката и туризма (МИЕТ) е същинският гарант. Ангажиментът на публичните органи да предоставят гаранции е обоснован от стремежа да бъде променено разпределението на кредитите поради наблюдението, че МСП твърде често не могат да предоставят обезпечение под формата, която банките изискват (Honohan 2010: 2). Намерението на държавните власти е да подобри общото ниво на благосъстояние в икономиката (ibid.) и да се засили растежа чрез преразпределение (Demirgüç-Kunt/Beck/Honohan 2008: 23). Чрез намаляването на негативните ефекти на недостатъците на кредитните пазари се разширяват индивидуалните възможности, което стимулира развитието като цяло. Посредством предоставянето на улеснен достъп до финансиране на изключени сегменти се постига не изравняване на резултатите, а изравняване на възможностите за участниците на пазара (op. cit.: 24). Предоставянето на възможности за МСП да използват външно финансиране е метод за установяване на устойчив растеж и намаляване на нивата на бедност и безработица в икономиката (op. cit.: 21). Поради характерните изисквания към кредитополучателите по ГИ се осигурява снижаване на дела на сивата икономика, тъй като предприятията са стимулирани да спазват стриктно законодателството.

Функционирането на ГИ същевременно се подчинява на прости закономерности и е понятен за избирателя. Така държавните власти имат възможност да натрупат по-големи политически дивиденди. Освен това точното измерване на въздействието на ГИ е твърде сложно и така политиките трудно могат да бъдат обвинени в провеждането на неефективни политики. Освен това при ГИ държавата превъзлага (outsourcing) функцията си в сферата на подкрепата към сегмента на МСП. Така властите снемат от себе си голяма част от отговорността по предприемане на мерки в тази област. Дори и при наличие евен-

туални недостатъци, властите могат да обвинят за проблемите финансовите посредници и ЕИФ. В обратния случай, ако ГИ се окаже успешен, то заслугите ще бъдат приписани на публичните власти. Все пак следва да се посочи, че това превъзлагане на реализацията на ГИ всъщност е в основата на най-голямото му предимство спрямо класическите грантови схеми.

УО и МЗ, които пряко ръководят процеса на усвояване на средствата от СФ в подкрепа на предприятията разполагат с ограничен административен капацитет да извършват финансови и технически анализи по отношение на бизнеса. Тенденцията в техния опит при реализирането на традиционните грантови процедури е пълната концентрация върху формалната административна проверка и пренебрегването на икономическата жизнеспособност на оценяваните проекти и цялостните ефекти от тяхно осъществяване. За разлика от УО и МЗ банките са специализирани в бизнес оценяването, управлението на риска и обслужването на клиенти предприятия. Те разполагат както с експертен потенциал, така и със съответното ИКТ оборудване, което им позволява да извършват надеждни преценки на кредитоспособността на клиента и перспективността на неговия проект. Благодарение на оптимизираните вътрешни бизнес процеси в банките, които осигуряват вземането на решения в максимално кратки срокове, клиентите им имат възможност да ползват услуги на високо ниво. При ГИ УО и МЗ нямат никакви функции по неговото изпълнение освен правомощията за извършване на проверки и одит. Нещо повече, МИЕТ или ОПК не заплаща на финансовите посредници никакви средства за това, че те се включват в нейната реализация. Освен това банките поемат част от риска при неуспех на инвестиционния проект на определен кредитополучател.

Характерна особеност на ГИ е генерирането на значителен ливъридж ефект, не по-малък от 1:5. Благодарение на заложените ГЛПГК могат да се предвидят максималните суми, които е възможно да бъдат трансферирани към финансовите посредници. Банките могат да отправят искания за възстановяване на загуби, но само до определената горна граница. Така с минимален разход на публични средства може да се постигне голямо финансово самоучастие на банките. При отчитане на собственото участие на клиента в проекта ливъриджът допълнително нараства. Доста по-различна е ситуацията при класическите грантови схеми, където ливъридж ефектът е пренебрежимо

нисък.

ГИ притежава някои несъвършенства от гледна точка на публичната администрация. Сериозен контрааргумент срещу гаранционната схема е, че тя може да създаде зависимост на МСП от подобни субсидирани национални и европейски програми (Balkenhol 2006: 6, 7). Макар ГИ да използва пазарно ориентиран подход, неговото съществуване все пак изцяло се дължи на заделените за него публични средства. Изкуствено постигнатите атрактивни нива на лихвите и обезпечението при гарантираните кредити могат да изкривят пазара и да подменят стимулите на МСП.

Изключително дискуссионен е въпросът относно ефикасността на гаранционните схеми. Поради недобре разработените стандарти за отчетност и счетоводство твърде често публичните разходи за поддържане на гаранционни инструменти се прикриват. Те обаче са важен фактор за това дали ГИ всъщност изпълнява своите цели. Проблемът с ефикасността на разходване на средствата от СФ е извънредно значим, но той не е обект на настоящото изследване.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Направеният анализ потвърди първоначалната хипотеза, че спрямо класическите грантови схеми ГИ разполага със значително по-висок потенциал да доведе до засилване на инвестиционната активност на малкия бизнес за технологична модернизация, а оттам и до подобряване на неговите пазарни позиции. Моделът на ГИ предполага изпълнение на отделните функции от онези субекти, които са най-тясно специализирани за работа с тях. В резултат, всички основни групи от заинтересовани лица могат да извлекат значителни ползи. Потвърждение на стартовата хипотеза беше изведено чрез поредица от взаимнодопълващи се последователни наблюдения върху сегмента на МСП и механизмите за неговата подкрепа.

Като главен фактор за реализиране на устойчив икономически растеж и осигуряване на заетост МСП се считат за ключ към постигането на стабилност и повишаване на благосъстоянието. Поради своите характерни особености МСП имат потребност от публична подкрепа. Затова ЕК задава количествени прагове за персонал (249 души), НПП (EUR 50 000 000) и стойност на активите (EUR 43 000 000), при чието превишаване фирмите ще бъдат разглеждани като големи предприятия. МСП разполагат с ограничени възможности за плани-

ране и цялостната стратегия на фирмата се базира на търговския нюх на собственика. МСП са съсредоточени върху тясна пазарна ниша и са уязвими при наличие на икономически сътресения. Това поставя на преден план въпроса за технологичния трансфер към МСП. Малкият бизнес обаче трудно може да си позволи да инвестира в технологии поради затруднения си достъп до външно финансиране.

Причините за трудностите при намиране на външно финансиране се коренят основно в информационната асиметрия между кредитори и заематели, която води до т.нар. рაციониране на кредита. Заемодателите разполагат с недостатъчни сведения относно надеждността на предприятията от малкия бизнес като обект на финансиране. Ето защо кредитите към тях се оценяват като високо рискови и биват отпускани при високи лихвени нива и трудно постижими за фирмите изисквания за обезпечение.

Технологичната изостаналост на МСП в страната превръща цената на труда в единствения сериозен източник на конкурентни предимства на българския малък бизнес. Схемите за безвъзмездна помощ по ОПК, насочени към технологичното обновление, са създадени, за да съдействат за промяна на това статукво, но не отчитат слабостите на МСП в България при набирането на информация, планирането и използването на професионални консултации.

Проблемът обаче не е едностранен. Програмата залага определени цели, но не прави внимателен анализ какъв е оптималният начин за тяхното изпълнение. Недостатъци са налице на всички етапи на осъществяването им – програмиране, провеждане на процедура за подаване на заявления, оценка на подадените предложения, наблюдение и контрол върху изпълнението на проектите, които водят до отдръпване на сегмента на МСП от възможностите, които ОПК предоставя. В резултат действителните нива на усвояване на средствата от СФ за модернизация на предприятията бележат изключително ниски нива на усвояване.

Благодарение на инициативата JEREMIE, чиято концепция задават ЕИФ и ЕК, започва изграждане на алтернативен механизъм на класическите грантови схеми, който прилага нетрадиционен подход и се обляга на пазарни принципи при подкрепата на МСП за улеснен достъп до финансиране. Сред проявленията на финансовия инженеринг по инициативата JEREMIE Гаранционният инструмент за покриване на загуби на портфейл от заеми изпъква с относително големия дял

отредени средства и своята привлекателност за финансовите посредници. ГИ покрива 80% от всеки инвестиционен кредит към МСП, но поставя условие на финансовите посредници за намаляване на лихвените нива и изискванията на обезпечение. По този начин ГИ се фокусира именно върху пазарните дефекти на кредитните пазари.

Основният довод за прилагането на ГИ е запазването на предимствата на процедурите на банковото кредитно дело при едновременно създаване на по-големи възможности МСП да се възползват от тях. С вменияването на някои нетипични задачи за банките кредитният процес поставя някои предизвикателства пред финансовите посредници. Това обаче не го променя драстично, така че банките да бъдат обезкуражени да участват в гаранционната схема.

За разлика от класическите грантови схеми ГИ предоставя на МСП практическо разрешение с улесняването на достъпа до финансиране. Грантовите схеми изискват извършването на разходи от фирмите за сключването на 2 сделки – договора за безвъзмездна помощ и кредит за мостово финансиране на проекта. ГИ е насочен към предоставянето на евтини и достъпни кредити. ГИ има потенциал за сериозен принос за увеличаване на конкурентоспособността на икономиката чрез засилването на инвестициите. Банките също имат интерес от прилагането на ГИ, защото той им дава възможността да привлекат нови клиенти при балансиране на риска в кредитния им портфейл. Държавните органи, които практически предоставят гаранционното покритие също имат сериозен интерес от реализацията на Гаранционния инструмент. Публичните власти превъзлагат дейности, за които те нямат достатъчно експертиза и ги прехвърлят към субектите, специализирани в тези функции – банките. Следователно, ГИ предполага поемането на адекватна роля на всяка от заинтересованите страни: държавата е заета с преразпределението на благата, банките се занимават с инвестиции и реализирането на печалби, а предприятията подобряват конкурентните си предимства и пазарните си позиции.

Всичко това следва да докаже, че инструментите на финансовия инженеринг и в частност ГИ демонстрират значително по-голям потенциал за успех спрямо класическите грантови схеми. Чрез ГИ се преодолява важен проблем на финансовите пазари – намалява се информационния дисбаланс между контрагентите и става възможно тяхното взаимно опознаване, което би имало съществен ефект върху благосъстоянието в дългосрочен период от време.



В процеса на практическата му реализация е възможна появата на недостатъци, които не са видни в началната фаза. Затова набирането на достатъчни измерими данни и подходяща методология са от огромно значение за правилната оценка на ГИ и евентуална негова оптимизация. Ето защо са необходими по-нататъшни академични наблюдения, чрез които количествено да бъдат потвърдени изводите от настоящия труд.

## ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

JEREMIE	Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises
БВП	Брутен вътрешен продукт
БДС	Брутна добавена стойност
ГИ	Гаранционен инструмент за покриване на загуби на портфейл от заеми
ГЛПГК	Горен лимит за плащания по гарантирани кредити от ЕИФ към финансовия посредник
ДМА	Дълготрайни материални активи
ДНА	Дълготрайни нематериални активи
ЕИФ	Европейски инвестиционен фонд
ЕК	Европейска комисия
ЕО	Европейска общност
ЕС	Европейски съюз
ЕТ	Едноличен търговец
ИАНМСП	Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средните предприятия
ИКТ	Информационни и комуникационни технологии
МЗ	Междинно звено
МИЕТ	Министерство на икономиката, енергетиката и туризма
МР	Меморандум за разбирателство
МСП	Микро, малки и средни предприятия
НИРД	Научно-изследователска и развойна дейност
НПП	Нетни приходи от продажби
ОП	Оперативна програма
ПМС	Постановление на Министерския съвет
ПО	Приоритетна ос
СФ	Структурни фондове
УО	Управляващ орган
ХФ	Холдингов фонд
ЮЛ	Юридическо лице

## ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

### **МОНОГРАФИИ**

- Demirgüç-Kunt, A., T. Beck, P. Honohan (2008): Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access, Policy Research Report Series, The World Bank, Washington, DC
- Ганев, Г. (2000): Пари, банки и финансови пазари. Учебник за дистанционно обучение, Регионален център за дистанционно обучение, Софийски Университет „Св. Климент Охридски“, София
- Георгиев, И., В. Хутова, Г. Попов, Д. Андреева, Й. Йовкова, Ю. Маринова, Я. Каменов, Н. Игнатова, Н. Щерев, Р. Радев, Д. Благоев (2008), Икономика на предприятието, Университетско издателство „Стопанство“, София, 2008
- Манчев, Ц., И. Искров, А. Михайлов (2002): Пари, банки и парична политика, ЧПГ „Банкер“, София
- Тодоров, К. (1997): Системи за управление на бизнеса в малките и средните фирми, Некст, София
- Център за икономическо развитие; Агенция Икономика (2001): Малки и средни предприятия и конкурентоспособност, РАН Дизайн, София

### **ДОКУМЕНТИ**

- European Investment Fund (2009): Executive Summaries of Evaluations Studies on SME Access to Finance in EU Member States/Regions carried out by EIF in the Context of the JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) Initiative from 2006 to 2008, 01.03.2009
- European Investment Fund (2010a): Call for Expression of Interest to select Financial Intermediaries that will receive resources from the JEREMIE Holding Fund for Bulgaria to implement the First Loss Portfolio Guarantee Financial Instrument, Ref.: Call for EoI No. JER-009-2010/2, 18.11.2010
- Memorandum of Understanding in respect of a coordinated approach to improving access to finance for micro to medium enterprises in the regions supported by the European Regional Development Fund (Joint European Resources for Micro to medium Enterprises – JEREMIE) between the European Commission and the European Investment Fund, Brussels, 30.05.2006
- World Economic Forum (2010): Global Competitiveness Report 2010-2011, World Economic Forum, Geneva
- Договор за функциониране на Европейския съюз
- Европейска комисия (1996): Commission Recommendation of 3 April 1996 concerning the definition of small and medium-sized enterprises, 96/280/EC, Official Journal L 107, 30/04/1996 P. 0004 – 0009

- Европейска комисия (2003): Commission Recommendation of 6 May 2003 Concerning the Definition of Micro, Small and Medium-sized Enterprises, 2003/361/EC, C(2003) 1422
- Европейска комисия (2007): Note of the Commission services on Financial Engineering in the 2007-13 programming period, 16.07.2007, DOC COCOF/07/0018/01-EN FINAL
- Европейска комисия (2008): Съобщение на комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Мисли първо за малките!“ „Small Business Act“ за Европа, Брюксел, 25.06.2008, COM(2008) 394 окончателен
- Европейска комисия (2009): Innovation Policy Progress Report Bulgaria 2009, INNO-Policy TrendChart
- Закон за малките и средните предприятия
- Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средните предприятия (2010): Доклад за дейността на Изпълнителната агенция за насърчаване на малките и средните предприятия (за периода януари-март 2010 г.)
- Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средните предприятия (2011): „Анализ на състоянието и факторите на развитие на МСП. Българските МСП в условията на криза“, София
- Институт „Отворено общество“ (2011): Предизвикателствата пред новото програмиране на фондовете на ЕС в България за периода след 2013 г. на база анализ на опита от периода 2007–2013 г., София
- Министерство на икономиката, енергетиката и туризма (2006): „Българските малки и средни предприятия и участието им в усвояването на структурните фондове на Европейския съюз“
- Министерство на икономиката, енергетиката и туризма (2007а): Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007 – 2013
- Министерство на икономиката, енергетиката и туризма (2007б) Национална стратегия за развитието на малките и средните предприятия в България 2007 – 2013
- Министерство на икономиката, енергетиката и туризма (2007в): Насоки за кандидатстване по процедура за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ 2007BG161PO003/2.1.1-01/2007 „Технологична модернизация на предприятията“
- Министерство на икономиката, енергетиката и туризма (2008): Насоки за кандидатстване по открита процедура за конкурентен подбор на проекти с определен срок за кандидатстване: BG161PO003-2.1.04 „Технологична модернизация в малки и средни предприятия“

- Министерство на икономиката, енергетиката и туризма (2010а) „Годишен доклад за състоянието и развитието на малките и средните предприятия в България 2008”
- Министерство на икономиката, енергетиката и туризма (2010б): Насоки за кандидатстване по открита процедура за конкурентен подбор на проекти с определен срок за кандидатстване: BG161PO003-2.1.06 „Технологична модернизация в малки и средни предприятия”
- Министерство на икономиката, енергетиката и туризма (2010в): Насоки за кандидатстване по открита процедура за конкурентен подбор на проекти с определен срок за кандидатстване BG161PO003-2.1.11 „Технологична модернизация в малки и средни предприятия”
- Министерство на икономиката, енергетиката и туризма (2010г): Годишен доклад за изпълнението на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” 2007-2013 за 2009г.
- Народно събрание (2011): Годишен доклад за усвояването на средствата от европейския съюз в Република България за 2010 г., Комисия по европейските въпроси и контрол върху европейските фондове, София
- Постановление № 121 от 31 май 2007 г. за определяне на реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз
- Постановление № 236 от 27 септември 2007 г. за приемане на детайлни правила за допустимост на разходите по Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика 2007 - 2013 г.”, съфинансирана от Европейския фонд за регионално развитие
- Постановление № 55 на МС от 12.03.2007 г. за условията и реда за определяне на изпълнител от страна на бенефициенти на договорена безвъзмездна финансова помощ от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз, Съвместната оперативна програма за трансгранично сътрудничество „Черно море 2007-2013 г.” и от Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство Постановление № 62 от 21 март 2007 г. за приемане на национални правила за допустимост на разходите по оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз, за финансовата рамка 2007-2013г.
- Рамково споразумение относно изпълнението на инициатива JEREMIE в Република България
- Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент

(ЕО) № 1260/1999

Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията от 8 декември 2006 година относно реда и начина на изпълнение на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета за определянето на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и на Регламент 1080/2006 на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за регионално развитие

Регламент (ЕО) № 1998/2006 на Комисията от 15 декември 2006 година относно прилагането на членове 87 и 88 от Договора към минималната помощ

Решение на Изпълнителния директор на Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средните предприятия № ТМ-01-1/03.09.2008 г.

Решение на Изпълнителния директор на Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средните предприятия № 2ТММ-01-1/07.01.2011 г.

Финансово споразумение между Правителството на Република България, представлявано от министъра на икономиката и енергетиката, и Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ)

### ***НАУЧНИ СТАТИИ***

Arping, S., G. Loranth, A. Morrison (2009): Public Initiatives to Support Entrepreneurs: Credit Guarantees versus Co-Funding, Tinbergen Institute Discussion Paper, 29.01.2009, TI 2009-019/2

Balkenhol, B. (2006): Access to Finance: The Place of Risk Sharing Mechanisms, Global Conference on Access to Finance, достъпен на [http://info.worldbank.org/etools/docs/library/235440/Balkenhol\\_RiskSharingMechanisms-final\\_8-10-06.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/235440/Balkenhol_RiskSharingMechanisms-final_8-10-06.pdf), посетен последно на 03.06.2011 г.

Berger, A., G. Udell (2006): A More Complete Conceptual Framework for SME Finance, *Journal of Banking & Finance* 30 (2006), p.p. 2945–2966

Cowling, M. (2010): The Role of Loan Guarantee Schemes in Alleviating Credit Rationing in the UK, *Journal of Financial Stability* 6 (2010), p.p. 36–44

Dannreuther, C. (2007): EU SME policy: on the edge of governance, *CESifo Forum* 2/2007 p.p. 7-13

Finnerty, J. (1988): Financial Engineering in Corporate Finance: An overview, *Financial Management*, Vol. 17, No. 4 (Winter, 1988), p.p. 14-33

Honohan, P. (2010): Partial credit guarantees: Principles and Practice, *Journal of Financial Stability* 6 (2010), p.p. 1–9

Levitsky, J. (1997a): Credit Guarantee Schemes - an International Review, *Small Enterprise Development* Vol. 2, No. 2, June 1997, p.p. 4-17

Levitsky, J. (1997b): SME Guarantee Schemes: A Summary, *The Financier*, Vol.

4, No. 1 & 2, February/May 1997, p.p. 5-11

Stiglitz, J., A. Weiss (1981): Credit Rationing in Markets with Imperfect Information, *The American Economic Review*, Volume 71, Issue June 1981, p.p. 393-410

Wagenvoort, Rien (2003): Are Finance Constraints Hindering the Growth of SMEs in Europe?, Vol. 8, No. 2, 2003, p.p. 22-51

Василев, Й. (2007): Финансиране и кредитиране на малкия и средния бизнес в България, *Економичний вѝсник Донбасу*, №1 (7), 2007

### **ВЕСТНИЦИ**

Калчева, Й. (2011): „Агенция ще отговаря за европейските пари”, *Дневник*, 18.03.2011 г., достъпен на: [http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2011/03/18/1061718\\_agencia\\_shte\\_otgovaria\\_za\\_evropeiskite\\_pari/](http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2011/03/18/1061718_agencia_shte_otgovaria_za_evropeiskite_pari/), посетена последно на 17.04.2011 г.

Георгиева, Мара (2008): „Бъди креативен!”, *Капитал*, бр. 7, 15.02.2008 г.

Стоянова, Моника (2011): „Кирил Величков, ръководител на управление „Европейски проекти и финансови институции” в СИБАНК: След 2014 г. може да има евтини кредити, а не грантове” (интервю), *Класа*, достъпен на <http://www.klassa.bg/>, посетена последно на 17.05.2011 г.

### **ЕЛЕКТРОННИ СТРАНИЦИ**

Портал „Моите пари”: Съвети, „Сега е моментът малките и средни предприятия да кандидатстват за европейско финансиране”, интервю с Даниел Енчев, достъпен на <http://www.moitepari.bg/Spravochnik/art/Advices/sega-e-momentut-malk~13f1c94ff0344742a5d285573ce30b0b/>, посетен последно на 21 май 2011 г.

Сайт на Управляващия орган на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика”: Информация за изпълнението на ОПК към 13.05.2011 г., достъпен на [http://www.opcompetitiveness.bg/uploadfiles/documents/2011/may/paymentspublic13.05.2011\\_1years.pdf](http://www.opcompetitiveness.bg/uploadfiles/documents/2011/may/paymentspublic13.05.2011_1years.pdf), посетен последно на 18 май 2011 г.

Сайт на Управляващия орган на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика”: 600 проектни предложения бяха подадени за технологична модернизация в малки и средни предприятия по ОПК, достъпен на [http://opcompetitiveness.bg/bg/news/id\\_191.html](http://opcompetitiveness.bg/bg/news/id_191.html), по-сетен последно на 18 май 2011 г.

Сайт на Управляващия орган на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика”: 189 проектни предложения са получени по процедура BG161PO003-2.1.11 „Технологична модернизация в малки и средни предприятия”, достъпен на <http://>

opcompetitiveness.bg/bg/news/ id\_280.html, посетен последно на 18 май 2011 г.

Структурни фондове на ЕС Единен информационен портал към дирекция „Информация и системи за управление на средствата от ЕС” в администрацията на Министерски съвет: Месечен преглед на напредъка по оперативните програми, Изпълнение на оперативните програми към 31.03.2011 г., достъпен на <http://eufunds.bg/document/1035>, посетен последно на 18.05.2011 г.

## ЕВРОПА ЗА ГРАЖДАНИТЕ В БЪЛГАРИЯ

### Прилагане и предизвикателства пред програмата „Европа за гражданите“ в България, 2007–2010 г.

КАТЕРИНА ГЕНОВА

#### УВОД

Програма „Европа за гражданите“ е израз на осъзнаването на ролята на европейските граждани за развитието на Европейския съюз (ЕС) в бъдеще. По думите на Ян Фигел, европейски комисар по образованието, обучението, културата и младежта (2004-2009 г.) „Европа има нужда от активно участие. Европа има нужда от граждански отклик. Програма „Европа за гражданите“ дава подкрепа и насърчава успешните усилия за активно гражданско участие, свързано с конкретни резултати“<sup>1</sup>.

Прегледът на тази програма за периода 2007-2010 г. свидетелства за активността на европейските граждани в този важен за Европейския съюз момент, когато повече от всякога се набляга на ролята на гражданите и се осъзнава необходимостта от тяхната активност.

От създаването на програмата през 2007 г. до днешна дата на наднационално ниво е подготвена една оценка за дейността ѝ – *Доклад относно извършената в средата на периода оценка на програмата „Европа за гражданите“ за периода 2007-2013 г. на Европейската комисия*<sup>2</sup>. Той съдържа преглед на постигнатите резултати и препоръки за по-успешното ѝ реализиране. Докладът включва и дейностите, реализирани в страните членки, главно от Югоизточна Европа в това число и България, в които се констатира, че програмата не е толкова популярна. В България подобен преглед не е правен и липсва оценка за прилагането и реализацията на програмата у нас.

Програма „Европа за гражданите“ позволява широка гама от

---

<sup>1</sup> Комисията награждава със „Златни звезди“ дванадесет проекта за активно гражданство [в Брюксел, 2008]. // <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1188&format=HTML&aged=1&language=BG&guiLanguage=fr>> (Наградите се връчват всяка година и дават официално признание на инициативи, които могат да служат за еталон по отношение на сътрудничество, ефективни методи на работа и осезаеми резултати в областта на гражданското участие).

<sup>2</sup> Interim Evaluation of the Europe for Citizens Programme 2007 – 2013, DG Communication of the European Commission, carried out by Ecorys, 2009. <[http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1227\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1227_en.pdf)>.



дейности като например подкрепа за проекти инициирани от граждани, структури на гражданското общество и градове/общини. Интересно наблюдение за активността на по-горе посочените може да се осъществи чрез преглед на одобрените проекти. Изследването на същността на самите проекти би показало до колко гражданите и организациите имат новаторски дух, до каква степен се чувстват значими и си сътрудничат на национално ниво, а не са просто свидетели на случващото се в обществото. Обект на внимание ще бъде и степента на публичност на тези проекти и наличието на информация за тях. Подобен анализ би разкрил и дали европейската перспектива, която е факт за България като държава член на ЕС вече четири години, е повлияла на мисленето и съзнанието на българските граждани.

Настоящото изследване ще предложи и поглед върху предизвикателствата и проблемите пред програмата „Европа за гражданите“ (2007-2013 г.) за периода 2007-2010 г. в ЕС и по-специално в България. Емпиричната база на анализа са резултати от кабинетно проучване на наличната информация за програмата, експертни доклади и оценки за нейното функциониране през първите години на съществуването ѝ. Основната задача на анализа е оценка на възможностите и готовността на българското общество да реализира успешно проекти по тази програма.

Първата част на текста представлява кратък обзор на развитието на концепцията за европейско гражданство и инициативите, които предшества анализирания програма. Ще бъдат дефинирани основни понятия (европейска принадлежност, европейски ценности, активно европейско гражданство), чието разбиране е жизнено важно за реална изпълнимост на поставените цели и приоритети на „Европа за гражданите“. Отделено е място и за основно за програмата понятие – „гражданско общество“, като се прави обзор на съвременното гражданско общество в България, основан на няколко изследвания. Този обзор е необходим, тъй като настоящата работа твърди, че наличието на реални структури на гражданското общество е предпоставка за успеваемостта на програмата у нас. Текстът продължава с преглед на същността на одобрените проекти за отбелязания период в България, макар и при недостатъчно налична информация. Завършва с препоръки от различни европейски доклади относно бъдещото функциониране на програмата и критичен поглед върху досега одобрените проекти в България – недостатъците и предизвикателствата пред

програмата, за евентуалното ѝ по-успешно реализиране у нас.

## **1. ЕВРОПА ЗА ГРАЖДАНИТЕ – ИСТОРИЯ И ПРЕГЛЕД**

### **1.1 Развитие на концепцията**

Приемането на Договора за Реформа на Съюза от Лисабон<sup>3</sup> в края на 2009 г. довежда до редица важни промени, свързани с понятието „европейско гражданство“. Предшествениците му – „Договорът за Европейския съюз“ и „Договорът за функционирането на Европейския съюз“ определят демократичните принципи на ЕС, формулират правата на гражданите на Съюза и очертават основните методи за включване на гражданите и техните сдружения в оформянето на европейския политически дневен ред. ... Като счита, че европейското гражданство е важен елемент за засилване и опазване на процеса на европейската интеграция, Европейската комисия насърчава ангажирането на европейските граждани във всички аспекти на живота в тяхната общност, като по този начин им дава възможност да участват в създаването на една все по-близка Европа. За постигане на тази цел се работи усилено чрез програми и инициативи, които целят активно европейско гражданство<sup>45</sup>.

В тази посока работи „План Д – Демокрация, диалог, дебат“<sup>6</sup> – инициатива от края на 2005 г. на Европейската комисия, която полага основите на задълбочени дискусии относно бъдещето на Европа между европейските институции и гражданите. Планът е в допълнение на вече съществуващи инициативи и програми в областта на об-

---

<sup>3</sup> Договорът от Лисабон (известен като Лисабонския договор, Договор за реформи) е международен договор между 27-те държави-членки на ЕС, подписан на 13 декември 2007 година в Лисабон по време на португалското председателство на ЕС и влязъл в сила на 1 декември 2009.

<sup>4</sup> Договорът от Маастрихт или Маастрихтският договор (официално Договор за Европейски съюз) е подписан на 7 февруари 1992 г. в град Маастрихт между 12-те страни, членуващи в Европейската икономическа общност, влиза в сила на 1 ноември 1993 г. и поставя началото на ЕС.

<sup>5</sup> Програма „Европа за гражданите“, версия - март 2011 г.: Ръководство по програмата. // <[http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/programme/documents/2011/programme\\_guide\\_bg.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/programme/documents/2011/programme_guide_bg.pdf)>.

<sup>6</sup> Този план идва като следствие на приетата на 18 юни 2005 г. по време на срещата на Европейския съвет декларация „Ратификацията на Договора за Европейска конституция“, която призова за „период на размисъл“ след отрицателните вотове във Франция и Холандия на референдумите за Европейската конституция.

разованието, младежта, културата и европейското гражданство. В първият си етап План Д се съсредоточава върху „дебати и диалог“. Последващите действия доразвиват този процес и се съсредоточават върху „Д като демокрация“, предоставяйки още по-голяма възможност на гражданите пряко да формулират своите желания пред лицата, отговорни за взимане на решения, и използвайки по-ефективно медиите в този процес. По тази причина новият етап е наречен „Дебат Европа“ – на името на интернет страницата на Комисията, посветена на План Д.

В съобщение на ЕК<sup>7</sup> до другите институции във връзка с новия етап и идеята, че ЕС има стратегия и всички програми са взаимодопълващи се, се подчертава връзката на „Дебат Европа“ с програмата „Европа за гражданите“, тъй като в крайна сметка те целят едно и също – активно включване на гражданите в обществения живот.

Програма „Европа за гражданите“ се концентрира върху активното европейско гражданство. В ръководството по програмата, валидно от декември 2007 г., се казва, че 2007-2013 г. надгражда опита на предишната програма за насърчаване на активното европейско гражданство<sup>8</sup>.

Смятаната за предшественик на „Европа за гражданите“ програма е създадена с решение на Съвета от 26 януари 2004 г. и протича до 2006 г. Тя е била насочена да подкрепи органи, работещи в областта на активното европейско гражданство, и да насърчи предприемането на действия в тази област. По-конкретно програмата се е стремяла да насърчи и разпространи ценностите и целите на ЕС, да доближи гражданите и ЕС и неговите институции.

## **1.2. Същност на програмата „Европа за гражданите“ – анализ на съдържанието**

С Решение 1904/2006/ЕО от 12 декември 2006 г. Европейският парламент и Съветът приемат програмата „Европа за гражданите“ –

---

<sup>7</sup> „Дебат Европа – използване на натрупания опит от План Д за Демокрация, Диалог и дебати“, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. Брюксел, 2. 4. 2008 г.

<sup>8</sup> Програма „Европа за гражданите“, версия – декември 2007 г.: Ръководство по програмата. // <[http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/guide/documents/programme\\_guide\\_bg.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/guide/documents/programme_guide_bg.pdf)>.

за периода 2007-2013 г., която подкрепя проекти, насърчаващи активното европейско гражданство.

**„Общите цели [на програмата] трябва да допринесат за:**

- предоставяне на възможност гражданите да взаимодействат и участват в създаването на все по-близка Европа, демократична и ориентирана към света, обединена и обогатена чрез своето културно многообразие, изграждайки по този начин гражданството на Европейския съюз;
- развиване на чувство за европейска идентичност, която се основава на общи ценности, история и култура;
- насърчаване на чувство за принадлежност към Европейския съюз сред неговите граждани;
- увеличаване на толерантността и взаимното разбирателство между европейските граждани, като се зачетат и насърчат културното и езиковото многообразие и по този начин се допринесе за межкултурния диалог.

**Специфични цели ще бъдат преследвани на транснационална основа са:**

- сближаване на хора от местните общности в цяла Европа, които споделят и обменят опит, мнения и ценности, учат се от историята и създават бъдещето;
- насърчаване на действия, дебати и разсъждения, свързани с европейското гражданство и демокрацията, колективните ценности, общата история и култура, чрез сътрудничество в организации на гражданското общество на европейско ниво;
- приближаване на Европа до нейните граждани чрез насърчаване на европейските ценности и постижения и в същото време чрез съхраняване на паметта за тяхното минало;
- поощряване на взаимодействието между граждани и организации на гражданското общество от всички участващи страни, с което се допринася за межкултурния диалог и представянето на европейското многообразие и единство.
- Програма „Европа за гражданите“ обхваща дейности, които се подкрепят чрез отпускането на два вида безвъзмездни средства: безвъзмездни средства по проекти и оперативни безвъзмездни средства. Програмата включва следните действия и мерки:

.....

**Действие 1: Активни граждани за Европа:**

Марка 1: Побратимяване на градове – предназначена за дейности, които включват или насърчават прекия обмен между европейските граждани чрез участие в дейности на побратимени градове.

Марка 1.1: Срещи на граждани от побратимени градове – предназначена за дейности, които включват или насърчават прекия обмен между европейските граждани чрез участие в дейности на побратимени градове.

Марка 1.2: Мрежи от побратимени градове – подкрепя развитието на мрежи,

създадени въз основа на връзки чрез побратимяване на градове, които имат съществено значение за гарантиране на структурирано, интензивно и разностранно сътрудничество между общините и следователно за постигане на максимално въздействие на програмата.

Мярка 2: „Проекти на граждани“ и „Мерки за подкрепа“ включва:

Мярка 2.1: Проекти на граждани – подкрепя проекти, които целят намаляване на дистанцията между гражданите и Съюза.

Мярка 2.2: Мерки за подкрепа – цели подпомагане на дейностите, които могат да доведат до установяване на устойчиви партньорства и мрежи, достигачи до значителен брой различни заинтересовани страни, които насърчават активното европейско гражданство.

## **Действие 2: Активно гражданско общество в Европа:**

Мярка 1: Структурна подкрепа за изследователски организации по европейска публична политика (мозъчни тръстове – think-tanks) – има за цел да подкрепи работата на изследователските организации по европейската публична политика (think-tanks), които могат да предоставят нови идеи и разсъждения по европейските въпроси относно активното гражданство на европейско равнище или относно европейските ценности.

Мярка 2: Структурна подкрепа за организации на гражданското общество на равнище ЕС – предоставя на организации на гражданското общество с европейски измерения способност и стабилност за развитие на техните дейности на европейско равнище.

Мярка 3: Подкрепа за проекти, инициирани от организации на гражданското общество – подкрепя конкретни проекти, представени от организации на гражданското общество от различните участващи държави, които трябва да повишават осведомеността по въпроси от европейски интерес и да способстват за засилване на взаимното разбиране на различни култури и установяване на общи ценности чрез сътрудничество на европейско равнище.

.....

**Действие 4: Активна европейска памет** – цели да запази жива паметта за жертвите на нацизма и сталинизма и да се подобри познанието и разбирането на настоящото и бъдещите поколения за това какво и защо се е случвало в лагерите и другите места за масово унищожаване на хора.

### **1.2.1. Преглед на работните понятия**

Разбирането на основните понятия в ръководствата по програма от „Европа за гражданите“ има за цел да гарантира осъзнаване на целите на самата програма, от което би следвало да произтекат качествените идеи и ползотворна работа. Прегледът е важен дотолкова, доколкото във въстъпителните думи на ръководствата за отделните години общите и специфични цели на програмата са подчинени

именно на основни понятия, около които се конструира същността на програмата. Настоящото изследване твърди, че тези понятия са прекалено нови и неясни на широката българска аудитория.

Понятията, които ще са обект на изследване, не са ясно обосновани в Ръководството на програмата<sup>9</sup> от декември 2007 г. и във валидната версия<sup>10</sup> от януари 2009 г. Има развитие на понятията едва в ръководството валидно към 2011 г., което не е предмет на настоящия анализ. Поради предварително зададения период 2007-2010 г. те ще се проследят само в гореспоменати две ръководства.

Началните изречения в Ръководството на програмата поясняват, че чрез нея се въвежда правната рамка за подкрепа на широка гама от дейности и организации, насърчаващи „активно европейско гражданство“ и следователно включването на граждани и организации на гражданското общество в процеса на европейската интеграция. Набляга се на това, че в светлината на непрекъснатите промени, активното участие на гражданите в дебати и разсъждения, свързани с ЕС и неговите ценности, са решаващи за насърчаване на чувството за принадлежност и европейска идентичност сред гражданите. Подчертава се, че програмата залага на насърчаването на това чувство.

Като текст това звучи запомнящо се, но едновременно с това и сложно. „Властта“ за инициране на разнообразни дейности се оставя в ръцете на хората – гражданите, стига тези дейности да са съобразени с постигането на някои от изброените по-горе цели. Настоящото изложение твърди, че няма разбиране на същността на понятията като „активно европейско гражданство“, „европейски ценности“, „европейска идентичност“, „насърчаване на чувство за принадлежност“. Именно липсата на адекватно разбиране води до еднотипни, малко на брой проекти, което ще стане след анализа на одобрените проекти по програмата в България. Умишлено не се акцентира на „европейска интеграция“, тъй като това е понятие, което е до такава степен тиражирано в България от пълноправното членство на страната ни в ЕС насам, че и обикновеният човек вече е достигнал до своя интерпретация и вероятно осъзнаване.

---

<sup>9</sup> Програма „Европа за гражданите“, версия – декември 2007 г.: Ръководство по програмата. // <[http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/guide/documents/programme\\_guide\\_bg.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/guide/documents/programme_guide_bg.pdf)>.

<sup>10</sup> Програма „Европа за гражданите“, версия – януари 2009 г. Ръководство по програмата. // <[www.europe.bg/upload/docs/EACEA\\_2008\\_0185\\_BG.pdf](http://www.europe.bg/upload/docs/EACEA_2008_0185_BG.pdf)>.

България е една от най-новите държави членки на Съюза. Едва от четири години българските граждани имат пряко отношение към формирането и отразяването на усиления информационен поток по европейски теми, който идва от европейските институции. Разбира се, не се твърди, че преди 2007 г. не е имало новини от сърцето на ЕС или по европейски теми като цяло, но предвид това, че вече сме част от Съюза, те започнаха да засягат българите директно като граждани, които са част от Общността.

Предвид членството в ЕС вече споменатите понятия се популяризират и се изпълват със смисъл. Именно смисълът на тези понятия е централен проблем – какво означат те, каква е логиката да съществуват и как те се отнасят към нас или иначе казано, как се осъзнават от гражданите, ако въобще се осъзнават. Това, което е сигурно е, че българите са официално наименувани като европейски граждани и могат да се възползват от правата и свободите на останалите граждани на ЕС. Чрез проекти по програмата следва да се способства наличие на „европейската ни принадлежност“ и да се прояви „активното европейско гражданство“, ако все още няма техни проявления.

В основата на тези проявления е жизнеността на т.нар. гражданско общество, поради неговата роля за прилагането на настоящата програма. Причината за това е, че докато по-горе изброените понятия трябва да се „развият“, „достигнат“, „осъзнат“ чрез действията на гражданите по програмата и да бъдат като краен резултат от проектите, то наличието на структури на гражданското общество се предоставят като вече съществуващо – тоест като изходния материал за осъществяване на целите.

По отношение на определенията за *гражданско общество* има различни интерпретации и течения. В книгата си „Гражданско общество“ Майкъл Едуардс<sup>11</sup> разграничава три школи, разсъждаващи върху гражданското общество. Основната концепция на първата школа е „общностен живот“<sup>12</sup>. Тя се отнася към идеите на Токвил, че икономическият и политическият успех са пряко свързани със силата и здравето на общностния живот, който включва всички асоциации и мрежи, разполагащи се между семейството и държавата, като членството и действията са доброволни. Втората школа се концентрира

---

<sup>11</sup> Edwards, Michael. Civil Society. Cambridge, Polity, 2004. 138 p.

<sup>12</sup> На англ. език понятието е „associational life“, то не е превеждано на бълг. език.

върху „гражданското общество като добро общество“, като в него основни са толерантността, недискриминацията, ненасилието, доверието, сътрудничеството, свободата и демокрацията. Идеята, че общностният живот води директно до добро общество е отхвърлена. Постиганията на доброто общество изискват наличието на норми на поведение, които да дадат на институциите посока и на базата на определените ценности и политическа сила да легитимира и поддържа тези ценности. Третата школа разглежда гражданското общество като публична сфера и защитава идеята, че гласовете трябва да се чуват постоянно, а не само по време на избори и само на избрания елит, че активните граждани трябва да са главните герои.

Европейската политика разглежда гражданското общество с оглед на активните граждани и в този смисъл е близо до идеите на първия тип разбиране. Идеята е, че гражданското общество е за активни граждани, които участват в общностния живот. Това пряко се отнася до икономическия и политически успех на Общността. Именно заради това гражданското общество е толкова важно за ЕС, то ще доведе до социален капитал и ще засили икономическия успех.

В книгата си „Европейската мечта“ Джереми Рифкин пише, че политиката в епохата на националните държави се гради върху два стълба – пазар и управление, докато политиката на ЕС се гради на три опорни точки – търговия, управление и гражданско общество. Това твърдение се покрива с широко приетата идея, че ЕС е икономически, политически и социален конструкт. Акцентът върху гражданите, усещането за европейско гражданство, сплотеност и принадлежност към едно цяло – един Съюз, е бъдещето на Общността. „Политиката на три сектора прави новата Европейска мечта осъществима“<sup>13</sup>. Гражданското общество е пространството между пазара и управлението и включва всички дейности, които съставляват културния живот на индивидите и общностите. Рифкин продължава своите разсъждения, че материалистите смятат пазара за най-важната единица, за най-важната социална институция, двигателя на човешкото развитие, но историята на човечеството сочи друго. „Първоначално хората създават език, на който да общуват. После те си измислят история. Рутиализират произхода си и определят своята обща

---

<sup>13</sup> Рифкин, Джереми. Европейската мечта : Как бъдещето на Европа затъмнява американската мечта. – София, Прозорец, 2005. 330 с.



съдба. Създават кодекси на поведение и връзки на доверие, което днес наричаме „социален капитал“, и развиват социално сцепление.“<sup>14</sup>.

На практика трябва да се установи нов вид партньорство с третия компонент – гражданското общество. До това прозрение достигат и политически лидери. Председателят на Европейската комисия Романо Проди (1999-2004) констатира, че „институциите на ЕС, националните правителства, регионалните и местните власти и гражданското общество ще си взаимодействат по нов начин: чрез взаимно консултиране по цял кръг проблеми; чрез формиране, осъществяване и наблюдаване на политиката...мрежова Европа“<sup>15</sup>.

Ето защо наличието на структури на гражданското общество е толкова важно за осъществяване на крайната цел – създаване на Европа на гражданите, и за осъществяването на идеята за социална сплотеност, истинска общност, която ще утвърди политическото влияние на ЕС. Остава въпросът: при наличието на гражданско общество, по какъв начин може да се насърчи европейското гражданство, ценности и в още по-дългосрочен план – европейското съзнание? Начините или отговорът на въпроса „как“ са оставени на изобретателността на гражданите.

Както вече бе подчертано, ЕС се нуждае не просто от затвърждаване на институционалната си легитимност, но и от активно изграждане на по-сериозна база за идентифициране с решенията му. Възможното решение е утвърждаването на европейското гражданство, вкоренено в новоизграждащ се тип идентичност – европейската.

Предвид историческото развитие на Съюза могат да бъдат очертани три пътя към създаване и засилване на европейска идентичност. Преди всичко това е отбелязването на обща културна история, която може да изгради т.нар. европейска идентичност по начина, по който са се изграждали националните идентичности. Тук включваме общите митове, християнското наследство и въвеждането на европейските символи, като знамето на ЕС, формата на паспортите и т.н. Това цели създаването на обща европейска културна идентичност.

Следващият път е посредством наднационалното право – гарантът, че всички граждани на територията на ЕС разполагат с равни пра-

---

<sup>14</sup> Пак там. с. 231.

<sup>15</sup> Prodi, Romano. Towards a European Civil Society. Speech at the Second European Social Week. Bad Honnef. April 6, 2000. // <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/00/124&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>>.

ва и задължения. Последната стъпка към днешна дата е въвеждането на европейското гражданство, от което съответно произтичат права, които гарантират равенство на територията на Общността. Следва поставяне на началото на отчитане на мненията на европейците за усещането им като граждани на ЕС, от какво зависи това усещане, от кои права най-често се възползват и т.н.

Разбира се, с развитието на темата могат да възникнат и интересни зависимости, като например доколко ролята на единната валута е част от успешното развитие на европейската идентичност или по-скоро дали има достатъчно развита европейска идентичност, за да има успешно функциониране на единната европейска валута. Но това са теми, които няма да се разглеждат в настоящия текст.

По въпроса за понятието идентичност думите на Макс Вебер са особено важни. Той казва, че наличието на идентичност, която да свързва отделния гражданин с държавата, управляваща властта си над него, е единственият начин тази легитимност да може да бъде истински и устойчиво осигурена. В рамките на националната държава източниците на тази идентичност възникват естествено вследствие на сложна смесица от културни, социални и политически взаимодействия.

Що се отнася до възприемането на т.нар. европейска идентичност като една сравнително нова идея, то това би трябвало да стане чрез публичните политики както на общностно, така и на местно ниво. Публичните политики, които държавата прилага по отношение на развиване на плуралистична и широка информираност относно ЕС, включват участие във вземането на решения и осъзнаване на възможностите и отговорностите от членството в ЕС. В българския контекст единственият официален документ е Комуникационна стратегия (КС) на Република България за (присъединяване към) Европейския съюз.

Тъй като акцентът на това изследване е върху „Европа за гражданите“ и прилагането на програмата в България ще се позова на скорошно университетско изследване по темата доколко българинът се чувства европеец и как българите говорят за Европа<sup>16</sup>. Изводите от това изследване включват и са съчетани и с данни от други социоло-

---

<sup>16</sup> Изследване „Европейската идентичност на българина. Българи говорят за Европа”, проект на Катедра Европеистика, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“, 2010 – 2011 г.

гически проучвания по темата за европейско гражданство и ЕС. Изводи от фокус-групи, част от университетското изследване, сочат, че ЕС е все още външен фактор за голяма част от българите. Подчертава се, че животът в Общността е базиран на критерии, чието покриване е гаранция за успешно развитие на страната и социален модел, поради което Съюзът е пример за подражание. ЕС се възприема най-вече като икономическа общност. Идеята за общи европейски ценности не е позната, обмислена и не се поставя на дневен ред. Европейското гражданство се възприема масово като свобода на движението – заради улесненото преминаване на граници в Съюза. В заключението се казва, че усещането за европейска принадлежност е пряко последствие от личното благодетелстване от възможностите, които България има като член на ЕС.

Вследствие на тези резултати, в изследването „Европейската идентичност на българина“ се определят три работни хипотези. Първата хипотеза може да се нарече условно *хипотеза за забавяне на процесите на идентификация*. Очаква се, че процесът на идентификация с ЕС като политическа общност не е започнал осезаемо, въпреки че според институциите е започнал и дава резултати. ЕС като идея за принадлежност към една общност остава чужда на гражданите.

Втората *хипотеза е за ускоряване на процеса на идентификация*. Тя се корени в емоционалната подкрепа за ЕС, която е висока дори само заради очакването, че това е единствената алтернатива за развитие на България. Очаква се у хората, които подкрепят ЕС, да има демонстрирана нагласа за принадлежност. При третата възможна хипотеза се разглежда вероятността за възпиране на процеса на интегриране към европейската общност поради опасенията, че принадлежността към ЕС може да доведе до загуба на националните ценности и културни отличаващи ни елементи именно поради двусмислието на „единни в многообразието“. Поставя се въпросът дали „Аз съм европеец“ ще обезличи исторически богатата памет и гордост, която често изпъква в твърдението „Аз съм българин“. По въпроса дали българинът е европеец ясно личи разграничението: национална и лична идентичност.

Петя Кабакчиева в статията си „Национална идентичност и европейско гражданство“<sup>17</sup> прави изводите, че се наблюдава рязко разделя-

---

<sup>17</sup> Кабакчиева, Петя. Национална идентичност и европейско гражданство. [Електронен ресурс] // Политики, № 3, 2009.

не на идентичност и гражданство, липса на съзнание за политико-гражданска идентичност; има силна национална идентичност, разбрана по-скоро етнически, която е отвъд съзнанието за национално гражданство и не изразява принадлежност към политическата общност на националната държава; нацията-държава се е разпаднала на етнически българи и неуважавана от тях държава; има копнеж към европейското гражданство като съзнание за принадлежност към ЕС, но липсва европейска идентичност и европейско гражданско съзнание. Тези изводи показват, че при българина има неосмисляне и неосъзнаване на европейската принадлежност и идентичност. Тя е все още външна и чужда.

Ръководството на „Европа за гражданите“ посочва, че програмата се стреми към развиване на европейска идентичност, основана на европейски ценности. Но какво са европейските ценности – дали са ценности на ЕС и дали те са по-различни от общочовешките ценности – това не става ясно от ръководството от 2007 г., когато стартира програмата за България.

Търсенето на т.нар европейски ценности намира най-точно определение във формулировката от проекта за Конституционния договор на ЕС: „Ценности, на които се основава Съюзът, са зачитането на човешкото достойнство, свободата, демокрацията, равенството, правовата държавност и съблюдаването на човешките права, в това число и правата на малцинствата. Тези ценности са общи за всички страни членки в едно общество, което се отличава с плурализъм, липса на дискриминация, толерантност, справедливост, солидарност и равенство между жените и мъжете.“ ( член 1-2 „Ценности на Съюза“)<sup>18</sup>.

Това са общовалидни ценности. Тяхната важност се споменава и в т.нар „критерии от Копенхаген“<sup>19</sup> за присъединяване към ЕС, които изискват като предпоставка за членството си страната кандидат да има изградена институционална стабилност като гаранция за демократичен и държавно-правов ред, за съблюдаване на човешките права и зачитането и закрилата на малцинствата. Така изброените ценности

---

<sup>18</sup> Договор за приемане на Конституцията за Европа [подписан в Рим на 29 окт. 2004 г.]. // <<http://www.europe.bg/htmls/page.php?category=8&id=432>>.

<sup>19</sup> Копенхагенските критерии се приемат на среща на Европейския съвет в Копенхаген през 1993 г. Това са критериите за приемане на държави в ЕС. Те се въвеждат, заради държавите кандидатки от Централна и Източна Европа за членство в Европейския съюз.

освен общовалидни могат да бъдат определени и като „универсални ценности, които най-общо се обозначават като западни ценности“<sup>20</sup>.

Но дали те се отнасят с пълна сила и за държавите от Югоизточна Европа, членки на ЕС. „Страните от Югоизточна Европа подобно на централно-европейските постсоциалистически държави след рухването на източния блок тръгнаха към търсене на своя специфична идентичност... интересно е да се разбере, дали наново дефинираните през последните 15-20 години идентичности могат и желаят да се вмъкнат под покрива на ценностите на ЕС“<sup>21</sup>.

Следващото ниво е „европейското съзнание“. Според Хабермас то се основава на общия опит в европейската история. Но във връзка с ценностите, в тази дефиниция си проличава нещо по-скоро специфично европейско. Както Щефан Денерт пише, възможно е това да е дефиниция, която се отнася с по-голяма степен за ЕС-15, отколкото за ЕС-25, а и ЕС-27 към днешна дата.

Бившият френски президент и председател на Конвента на ЕС Валери Жискар д'Естен казва, че основният елемент от бъдещето на Европа е необходимостта от европейско съзнание във всеки един гражданин. Той продължава, че трябва да има чувство за принадлежност към Европа и гордост от това да си европеец<sup>22</sup>. Това означава, както и Жан Моне подчертава, че принадлежността към европейската култура е немислима част от необходимостта от истинска европейска идентичност.

На последно място, но не и по важност, е понятието „активно европейско гражданство“ – каква е същността му и кои са индикаторите за неговото наличие или липса. За изясняване на понятието използвам дефиницията от доклад на Европейската комисия относно активното гражданство<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Ценности и политика : ЕС и Югоизточна Европа. / Състав. Штефан Денерт, Алфред Диболд, София, Фонд. „Фридрих Еберт“, 2008, с. 19.

<sup>21</sup> Пак там, с. 20.

<sup>22</sup> Valeri Giscard D'Estaing on Europe, 2009 [Видео]. // <[http://wn.com/valery\\_giscard\\_d%E2%80%99estaingon\\_europe](http://wn.com/valery_giscard_d%E2%80%99estaingon_europe)>

<sup>23</sup> Indicators for monitoring active citizenship and citizenship education = [Индикатори и мониторинг на активното гражданство и гражданското образование : Доклад, изготвен по поръчка на Комисията по образование и култура от REGIOPLAN, Амстердам, 2005 г. [Електронен ресурс]. // <[http://ec.europa.eu/education/pdf/doc280\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/pdf/doc280_en.pdf)>

Основният елемент в целите на европейската политика в областта на активното гражданство е участието, което е централно и за настоящата дефиниция на понятието. Описанието на активното гражданство не е глобално, съобразено е с ценностите и е пряко свързано с определен вид участие, което изисква. То се характеризира с толерантност, знание за правата на човека и законовите уредби. Определението за активно гражданство, според гореспоменатия доклад, е политическо участие и участие в това пространство между семейството и държавата, което се характеризира с толерантност, без насилие и знание за законите и правата на човека. От тази дефиниция произтичат и седем индикатора за активно гражданство.

Седемте индикатора са: доброволческа работа в организации и мрежи, организиране на дейности за общността, гласуване на избори, участие в политически партии, участие в групи по интереси, участие в форми на мирен протест, участие в публични дебати. Следователно, за да бъдат способни на участие, гражданите трябва да имат знанието, поведението, ценностите и уменията. Тези предварителни условия за активното гражданство са резултати от гражданското образование.

При извеждането на настоящите индикатори за активно гражданство са използвани данни от пет международни изследвания<sup>24</sup> – Изследване на гражданското образование, Програма за международно оценяване на студентите, Европейско социално изследване, Евробарометър и Световно изследване на ценностите. Повечето от споменатите индикатори са засегнати в Европейското социално изследване, Световното изследване на ценностите и Евробарометър.

Това определение за активно гражданство се свързва с по-горе описаната школа за разбиране на гражданското общество, която го вижда като участие, което ще допринесе за икономически и политически успех.

## **2. ЕВРОПА ЗА ГРАЖДАНИТЕ И БЪЛГАРИЯ**

### **2.1 Предпоставки за осъществяване на програмата – гражданско общество**

В ръководствата на програмата „Европа за гражданите“ некол-

---

<sup>24</sup> В оригинал на англ. език: The Civic Education Study (CivEd), the Programme for International Student Assessment (PISA) survey, the European Social Survey (ESS), the Eurobarometer surveys and the World Values Study (WVS).

кократно се подчертава, че всички поставени цели се постигат чрез „структурирано сътрудничество на гражданите с гражданското общество и то е фундаментално за създаването на европейска идентичност и за акцентирането на различните очертания на разнообразните аспекти от принадлежността към една общност“<sup>25</sup>. Според Джереми Рифкин, както посочихме в предната глава политиката на ЕС се основава на три сектора като съществено е мястото, което гражданското общество заема, за да бъде европейската мечта осъществима. Именно гражданското общество е в центъра на анализираната програма.

„Европа за гражданите“ строи мост между гражданите и структурите на гражданското общество от една страна и идеите и посланията, които те могат да разработят заедно и да изпратят на национално и наднационално ниво от друга страна. Затова е важно да се разгледа следния казус: гражданското общество в България. Може ли въобще да се говори за наличие на подобна структура.

За целите на настоящия анализ се използват данни и изводи от доклада на Институт „Отворено общество“ – Индекс на гражданското общество 2008-2010 на тема „Гражданското общество в България: Гражданска активност без участие“. Още в началото на доклада се прави уговорката, че понятието „гражданско общество“ в България има различни значения и употреби, поради което няма универсално прието определение и липсва единна класификация на гражданските организации.

Гражданското общество основно обхваща различните структури и организации, регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ)<sup>26</sup>. В последните години понятието гражданско общество се използва все повече и за определяне на граждански неформални групи и интернет активистки платформи. Гражданското общество в България се назовава по различни начини, които са взаимнозаменяеми: неправителствени организации (НПО), нестопански организации (НСО), трети сектор, граждански сектор, граждански организации, като липсва утвърдено определение или разграничение

---

<sup>25</sup> Ръководство по програма „Европа за гражданите“, Европейска комисия – Образование и култура, версия валидна от декември 2007 г., Точка – „Постоянни теми и техният годишен фокус“, подточка „Межкултурен диалог“. < [eacea.ec.europa.eu/citizenship/guide/.../programme\\_guide\\_bg.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/guide/.../programme_guide_bg.pdf)>.

<sup>26</sup> Закон за юридическите лица с нестопанска цел (в сила от 01.01.2001 г.). // *Държ. вестник*, N 81, 6 окт. 2000.

между тях.

В използваното изследване гражданското общество е прието като динамичното пространство извън семейството, държавата и пазара, което е създадено от индивидуалните и колективните действия, организации и институции, където публично се отстояват общи интереси. Идеята на това определение е да обхване всички проявления на гражданското общество с всички участници, дейности и потенциал. Това включва и гражданските действия като протести, изразяване на мнение в интернет-форуми и блогове. Към това определение след решение на Конституционния съд са включени и две пояснения – „динамично“ пространство и „публично“ отстояване на общи интереси, за подчертаване на публичността на действията на гражданите действия.

За разбиране на състоянието на гражданското общество в България трябва да се проследи неговото начало и развитие в исторически план накратко. За първи прояви на гражданска активност в България може да се говори през XIX век. Първите граждански образувания възникват още в периода преди Възраждането като те имат културно-просветни цели, например създадената през 1824-1925 г. в Букурещ „Българска книгоиздателска еуфория“. Най-разпространената форма на граждански организации през Възраждането са читалищата, като първите възникват през 1856 г. и само за 14 години техния брой достига 131<sup>27</sup>.

След Освобождението през 1878 г. гражданското общество в България продължава да се развива и към 1942 г. има посочени 147 граждански сдружения, от които 47 професионални съюзи, което говори за наличието на професионални интереси и осъзнати групи. След Втората световна война, когато на власт идва комунистическата партия, настъпва тотална монополизация на обществените отношения от партията-държава и задължение за участие в псевдограждански структури и обединения. В края на 80-те се появяват първите по-организирани форми на представителство на гражданските интереси и критика на тоталитарната власт. С падането на режима нас-

---

<sup>27</sup> Гражданско общество без граждани: Оценка на българското гражданско общество 2003-2005 г. [Доклад]. // София, Сдружение за партньорство и подкрепа на гражданската активност „Болкан Асист“, 2005. <[http://www.balkanassist.bg/vfs/d7da130559882fb5016c3b41ecdd4b6f\\_1/b62602ef4471019797b7645f6bcf0e85.pdf](http://www.balkanassist.bg/vfs/d7da130559882fb5016c3b41ecdd4b6f_1/b62602ef4471019797b7645f6bcf0e85.pdf)>



тъпва и повратната точка в развитието на гражданското общество в България.

Последните двадесет години се характеризират с особена динамика в развитието на гражданското общество – 96% от регистрираните граждански организации са създадени след 1989 г. Индексът на гражданското общество в България 2008-2010 г. се позовава на данните от регистъра на БУЛСТАТ за 2009 г., които показват, че организациите наброяват повече от 30 000, като в това число са включени регистрираните в обществена и частна полза организации, синдикални организации, религиозни асоциации и читалища.

Ако трябва да се направи кратък анализ на развитието на гражданското общество от 1989 г. до днес, то според доц. Петя Кабакчиева<sup>28</sup> обществото минава през няколко етапа. При падането на режима обществото се характеризира с „площадна“ демокрация и граждански протести срещу комунистическото правителство. През първите години на демокрацията настъпва институционализиране на гражданския сектор – неправителствените организации стават видими чрез медиите и социологическите изследвания.

Началото на 1997 г. е белязано от „гражданска революция“, която се състои от граждански протести вследствие на сериозната политическа и икономическа криза, които довеждат до падането на правителството на БСП. От тогава до към 2006 г. се наблюдава период на нормализация и стабилност, продиктуван от присъединяването на България към НАТО и постигнатия напредък за бъдещето присъединяване на страната към ЕС. Това създава благоприятна обстановка за развитие на различни сфери на дейност и обхват на НПО. С присъединяването към ЕС се появяват различни граждански движения, групи в социалните мрежи, блогове, онлайн каузи, които се оказват ефективен инструмент за формиране на гражданското мнение и мобилизация на активността.

Но ставашото не печели доверието на гражданите, а напротив – структурата на гражданското общество в България е белязана от ниско доверие към НПО и от пасивни граждани, разочаровани от политическата система, резултатите от прехода и управлението. Това е един

---

<sup>28</sup> Класификацията е направена в рамките на проект, който е финансиран от Тръста за развитие на гражданското общество в Централна и Източна Европа: „Сбъдна ли се мечтата ни? Сравнителен анализ на гражданското общество в ЦИЕ“.

от изводите във вече споменатия доклад „Индекс на гражданското общество 2003-2005 г.“, на сдружение „Болкан Асист“.

Така се констатира и основният проблем, който може да се отнесе и към днешна дата, че неправителственият сектор се формира отгоре-надолу чрез търсене от страна на донорите, а не от страна на гражданските организации. Тези организационни структури изпълняват главно политически, а не граждански, икономически или професионални функции. Друг доста сериозен извод от доклада е, че е налице остра финансова зависимост на третия сектор от държавата и около 80% от НПО разчитат изключително на външно финансиране, за да могат да съществуват.

Изследването „Индекс на гражданското общество в България“ за периода 2008-2010 г. показва значителен темп на увеличаване на броя на организациите, особено след приемане на ЗЮЛНЦ през 2001 г. Този закон въвежда разграничение по отношение на регистрацията на организациите в обществена и чатна полза, което означава, че тези в обществена полза са обект на по-строг обществен и финансов контрол.

Техните сфери на дейност са конкретно определени, ползват се някои данъчни преференции и задължение да се регистрират в Публичния регистър към Министерство на правосъдието<sup>29</sup>, но в момента регистърът не успява да предостави на обществеността коректна информация за организациите и неговата роля е обект на критика относно ефективността на услугата и осигуряването на прозрачност<sup>30</sup>.

По-горе посоченото изследване показва, че от общия брой организации – около 30 000, регистрираните в обществена полза към март 2011 г. са около 6800, като преобладават асоциациите – 24 465, фондациите – 17% (5177), читалищата са 3779, а останалите са религиозни образувания.

Данните от 13-тото издание на изследването „Индексът за устойчивост на неправителствените организации“ (NGO Sustainability Index)

---

<sup>29</sup> Министерство на правосъдието. Централен регистър на юридическите лица с нестопанска цел за обществено полезна дейност. <<http://www.mjeli.government.bg/ngo/>>

<sup>30</sup> Индекс на гражданското общество 2008 – 2010 г. Гражданско общество в България : Гражданска активност без участие / Институт „Отворено общество“. // <[http://www.osf.bg/downloads/File/Civil\\_Society\\_in\\_Bulgaria\\_BG.pdf](http://www.osf.bg/downloads/File/Civil_Society_in_Bulgaria_BG.pdf)>.

на Американската агенция за международно развитие (USAID)<sup>31</sup> от юни 2010 г. също са доказателство за активността на неправителствените организации (НПО). Изданието констатира, че от вече изброените около 30 000 организации в информационния портал за неправителствените организации в България<sup>32</sup> са регистрирани малко над 5000, но само около 1400 са с напълно актуализиран профил.

Въпреки вече споменатите проблеми, като развитието на сектора отгоре-надолу има изявена тенденция в разглеждания период на генериране на гражданска енергия под формата на различни неформални и неинституционализирани групи, които успяват да канализират сериозен потенциал и да стимулират обществен дебат и промени. С работата по различни проекти и програми се постига изграждането на сравнително добра организационна култура сред организациите на гражданското общество. Макар и все още недостатъчно утвърдена, налице е осъзната необходимост от сътрудничество и консолидация между гражданските организации за постигане на по-сериозен ефект и влияние при застъпничеството, защитата на обществен интерес и участието при вземане на решения и формиране на политики.

Липсата на ясна държавна политика по отношение на неправителствения сектор е много сериозен проблем. За разлика от много други страни в България няма държавна стратегия за взаимодействие с гражданския сектор или концепция за развитието му. Развитието на сектора не влиза в отговорностите на нито едно министерство, агенция или друга институция.

За затвърждаване на извода за слабо функциониращото гражданско общество у нас допринасят и резултатите от проекта на Институт „Отворено общество“ от 2011 г. – „Новите лица на гражданското общество“. Според статистиката към това изследване се изпитва недоверие към гражданското общество и неговите представители. 70% от българските граждани смятат, че гражданските организации не влияят върху публичните политики и обществените процеси. На този фон е ясно защо българите не участват във форми на гражданска активност, а малцината, които все пак са обявили, че имат гражданска активност посочват като такава предимно изпращане на текстови съобщения за благотворителни кампании и събрания на блока (квартала). Основните акценти, които излизат на преден план са не-доверие, нетолерантност, не-участие, не-формална активност.

От всичко казано до тук следва логичният въпрос – как максимално ползотворно да се използва програмата „Европа за гражданите“

за постигане на такива цели като европейска принадлежност, възприемане на европейска идентичност и европейски ценности и най-вече активно гражданско участие на национално и наднационално ниво, при условие, че липсва най-изначалната предпоставка – наличие на действащи структури на гражданското общество и сътрудничество между гражданите и тези структури?

## **2.2 Осъществени проекти в България за периода 2007–2010 г.**

### **2.2.1 Публичност/наличие на информация**

Осъществените проекти в България за периода 2007-2010 г. по всички действия на програмата са 51. Разпределението им по години е както следва: през 2007 г. – 23 проекта, 2008 г. – 8 проекта, 2009 г. – 8 проекта и 2010 г. – 12 проекта.

Събирането на информация за проектите се оказва изключително трудоемко. Първоначалната информация относно това кои организации от България са с одобрени проекти може да бъде намерена в секция Статистика на Европейската агенция по образование, аудиовизия и култура<sup>33</sup>. Що се отнася до наличие на българска база данни за спечелили финансиране проекти по „Европа за гражданите“ – такава няма.

Като точка за контакт на сайта на Агенцията е посочено Министерство на външните работи, отдел „Информация и комуникация“. Това, което прави впечатление при точките за контакт на другите държави-членки е, че те обикновено са специализирани отдели „Информация Европа за гражданите“ или към Министерство на културата, спорта и медиите (в зависимост от формулировката), или към отделни структури като „Център за мобилност“, „Асоциация за граждани и демокрация“ и т.н.

След като имената на организациите бяха налични, кабинетното проучване премина през два етапа – търсене на информация за организациите и проектите от сайтове на организации (каквито по подразбиране трябва да има), преглед на сайтове на общините (в случая с проекти за срещи на побратимени градове или тематични мрежи) и преглед на онлайн медийни издания в търсене на публикации относно самите проекти.

---

<sup>33</sup> Education Audiovisual & Culture Executive Agency : Citizenship Statistics. // <[http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/results\\_compendia/statistics\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/results_compendia/statistics_en.php)>.

За да се подчертае колко е важна публичността на одобрените проекти, в текста се прилага една от точките от ръководството по програмата. В нея се пояснява, че повишаване публичността на програмата „Европа за гражданите“ означава например, че за действията и продуктите, които са финансирани по нея, трябва ясно да се посочи, че са получили подкрепата на Агенцията (включително чрез използването на европейски символи). Партньорите по даден проект трябва да използват всички възможности, за да осигурят медийно отразяване (на местно, регионално, национално, международно ниво) на действията си преди и по време на тяхното прилагане. Целта е да се гарантира, че всички участници знаят, че са включени в европейска програма, а също така да се покаже пред по-широката общественост, че Европейският съюз подкрепя проект с добро качество, който ги засяга пряко и, че той не би се осъществил без тази подкрепа. Публичността трябва да бъде осигурена най-вече по време на осъществяването на проекта. Следователно тя трябва да бъде включена в проекта още при неговото планиране.

Посочените акценти остават обаче омаловажени от тези, чиито проекти са одобрени у нас. Относно мерките, свързани със срещи на граждани от побратимени градове, информацията почти не се намира и в сайтовете на общините, където има такива. Като пример за добре развит информационен сайт на община може да посочим сайта на град Пловдив, който поради мащаба си и множеството проекти, по които се работи, е поддържан сравнително добре<sup>34</sup>. Информационният сайт на град Велико Търново<sup>35</sup> също е доста добре поддържан, но там се набляга на предстоящите събития, а не на приключили или настоящи проекти по европейски програми. Малкото намерена информация отвъд общинските сайтове, бе засечена от публикация в местни вестници. Тяхната достоверност обаче може да се оспори, тъй като в една от статиите относно определен проект името на програмата бе заменено с името на самата мярка: „... проектът бе финансиран от програмата за „Срещи на гражданите от побратимени градове“ на

---

<sup>34</sup> <http://www.plovdiv.bg/>

<sup>35</sup> <http://www.velikoturnovo.info/>

<sup>36</sup> Кметът на Община Белене пред „Форум : С изграждането на атомната централа ще се промени и профилът на пазара на труда. [Електронен ресурс]. // *Форум*, август 2008. <<http://www.forum-bg.net/forum/site/news.php?nid=991>>.

Европейската комисия<sup>36</sup>.

При проектите, инициирани от структури на гражданското общество можем да отбележим, че на сайтовете на организациите е публикувано поне името на проекта, с изключение на няколко организации, които нямат сайт. Малко на брой са проектите, за които има описание. Ако има описание, то не е публикувана работната програма, или ако е налична работната програма, липсва информация за изпълнението на проекта. От всичките 51 проекта едва два проекта имат собствен сайт. В единия сайт<sup>37</sup> може да се намери подробна информация за проекта, работна програма, работни срещи, връзка с партньори. Другият проект със собствен сайт<sup>38</sup> изпълнява функциите си на информационен, като в него са публикувани всички актуални предложения за кандидатстване по европейски програми (каквото е бил и замисълът на проекта).

### **2.2.1 Публичност/наличие на информация**

На база на събраната информация изследването целеше да предложи еднакъв тип информация за всички проекти – име на организацията, същност, дейност, име на одобрения проект, дейности по него, цели, очаквани резултати и работна програма. Но поради малкото данни за проектите и хаотичната информация, това се оказва почти невъзможно.

С оглед на събраната информация се стига до извода, че линията, по която масово кандидатстват българските граждани е Действие 1. Активни граждани на Европа, Мярка 1. Побратимяване на градове и по-точно Мярка 1.1 Срещи на граждани от побратимени градове.

За 2007 г. за срещи на граждани от побратимени градове са кандидатствали и участвали 18 града (Кубрат, Бяга, София, Търговище, Габрово, Гурково, Дряново, Шумен, Пловдив, Добрич, Горна Оряховица, Джебел, Белене, Враца, Перник, Момчиловград, Доспат, София). През 2008 г. това са Велико Търново, Белене, Казанлък. През 2009 г. участие взема само Павел баня, а през 2010 г. – Смолян, Свищов, Две могили и Антоново. Интересно е да се отбележи, че по-голяма част от градовете имат опит в побратимяването с чужди градове, а някои от тях дори са били побратимявани със съответните им европейски

---

<sup>37</sup> <http://urbanotopia.eu/>

<sup>38</sup> <http://simple.europe.bg/>

партньори, но по една или друга причина взаимоотношенията между тях са прекратени.

Само два града за четири години – през 2007 г. Велико Търново и през 2009 г. Попово (Мрежа за култура, спорт и туризъм) вземат участие в проекти по Мярка 1.2. Тематична мрежа от побратимени градове. Това може да подсказва, че по-горе установените връзки между побратимени градове се изчерпват с еднократни събития. Идеята за мрежа и осъществяването ѝ е от съществено значение за гарантиране на интензивно сътрудничество между общините и следователно за постигане на максимално въздействие от програмата.

Така намерената и анализирана информация относно същността на проектите води до разграничаването на три основни цели на срещите на побратимените градове:

- икономическо сътрудничество;
- межкултурен диалог (по-скоро клони към културен обмен);
- обмяна на добри практики във връзка с местната власт.

За осъществяването на тези цели се организират два типа събития – конференции и празници, които съвпадат с определен празничен повод в съответния град. Изключение прави изложение с участие на град Велико Търново назовано „Културен туризъм“, с идеята побратимените градове да се рекламират пред света преди всичко с културната си история и исторически дадености<sup>39</sup>.

По отношение на включените теми, в чието обсъждане преминават самите събития, се констатира вариации на следните теми „подобряване на бизнес-средата чрез поощряване на партньорството между публичния и частния сектор“, „преодоляване на регионалните различия в Евросъюза“, „проблеми и предизвикателства пред местните власти“. Акцентира се на цели и ценности като разбирателство, уважение и приятелство чрез културен и социален обмен. Като цяло се наблюдава липса на последователност и приемственост, което може да се обясни с липсата на тематични мрежи.

По следващата Мярка 2. към Действие 1. на програмата – Проекти на граждани и мерки за подкрепа има няколко проекта. Към първата подмярка – Мярка 2.1 Проекти на граждани за периода 2007-2010 г. има само един проект от 2010 г. на обща стойност 108 297 евро (60%

---

<sup>39</sup> Побратимени градове на Велико Търново представят туристически практики. [Електронен ресурс]. // Север, 17 окт. 2008. <<http://sever.bg/>>.

съфинансиране)<sup>40</sup> на Фондация „Модерно образование и наука“. Темата е „Младите говорят за безработицата и бъдещето на структурните фондове“ като основна цел е да се коментира и избегне безработицата сред младите и обучение как могат да се ползват фондовете.

По Мярка 2.2 Мерки за подкрепа към 2007 г. липсват проекти, но след това се инициират два мащабни проекта. През 2008 г. Национално сдружение на общините в Република България реализира проект на стойност 44 800 евро<sup>41</sup>, който има за цел да популяризира възможностите, които програмата предоставя на гражданите и общините да финансират инициативи и да се повиши капацитета на служителите в общинската администрация за подготовка и реализиране на проекти в сферата на побратимяването на общините.

През същата година и на почти същата стойност е одобрен проект на Асоциацията на българските черноморски общини на тема „Побратимени градове: насърчаване културния диалог за общо европейско бъдеще“. През 2009 г. по същата мярка сдружение „Алтернатива Попова – 21 век“ печели финансиране за проекта си „Първи крачки за големи идеи“<sup>42</sup>. Общата цел на проекта е промотиране на културното разнообразие чрез стартиране и развитие на съществуващите връзки на побратимяване и мрежи на побратимени градове от България – Попово и Сандански, и от Македония – Берово и Неготино. Проектът включва и кръгла маса на тема „Партньорство, сътрудничество и побратимяване-аспекти и ползи“. Другият проект от 2009 г. на стойност 99 305 евро<sup>43</sup> е на община Пловдив.

През 2010 г. се осъществява проект по тази мярка на Националната асоциация на общините в България със заглавие „Побратимяването между европейските градове – мост между младите хора“. Ос-

---

<sup>40</sup> List of awarded projects : Action 1 - Measure 2.1 „Citizens' Projects“ 2010 [Електронен ресурс]. // <[http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/funding/2010/selection/docs/citizen\\_action1\\_21\\_list\\_approved\\_projects\\_en.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/funding/2010/selection/docs/citizen_action1_21_list_approved_projects_en.pdf)>.

<sup>41</sup> List of selected applications : Action 1 Measure 2.2 Support Measures [Електронен ресурс]. // <[http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/funding/2008/selections/documents/results\\_action\\_122\\_2008.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/funding/2008/selections/documents/results_action_122_2008.pdf)>.

<sup>42</sup> Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2001-2013 г. [Електронен ресурс]. // Местен вестник, №8, 26 февр. 2010. <<http://www.popovo.bg/newsite/raw/uploads/pdf/2010/08.pdf>>.

<sup>43</sup> List of projects approved : Support Measures 2009 [Електронен ресурс] // <[http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/funding/2009/selection/documents/support\\_measure\\_1\\_2\\_2\\_2009\\_selection\\_results.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/funding/2009/selection/documents/support_measure_1_2_2_2009_selection_results.pdf)>.



новната цел е да се разшири участието на младите хора в процеса на вземане на решения чрез ангажирането им като общински съветници и служители, подкрепа и реализация на съвместни инициативи и други.

Проектите по Действие 2. Активно гражданско общество, Мярка 3. Подкрепа за проекти, инициирани от организации на гражданското общество, могат да се очертаят като много по-разнообразни. През 2007 г. са одобрени проектите на Фондация „Работилница за граждански инициативи“, Асоциацията за дългосрочно развитие и Фондация „Национален съвет за журналистическа етика“. За същността на осъществените проекти не е налична информация, освен статистиката, че съответните организации имат одобрени проекти.

През 2008 г. по същата мярка с одобрени проекти са Международно общество за трайно развитие и сътрудничество, Асоциация за европейско партньорство и Асоциация за устойчиво развитие и анализи.

Проектът на първата организация засяга една чувствителна тема „Миграцията на ромите – изпитание за европейските ценности“. Проектът ангажира организации на гражданското общество и участници в изграждането на политики от страните-членки на ЕС (нови и т.нар. стари държави-членки) в диалог за европейските ценности като права на човека, толерантност, солидарност и борба против расизма и ксенофобията и предизвикателствата, свързани с тях. Също така се изследват рисковете, свързани с изолация и маргинализация на европейските ромски общности, и възможностите за тяхното адресиране. Асоциацията за европейско партньорство поставя в центъра на своя проект друга приоритетна тема за програмата „Европа за гражданите“ – жените. Темата е „Жените в политическия живот за успешна Европа“<sup>44</sup>. Тя е насочена към предоставяне на по-широки познания за европейската и националните политики за равнопоставеност на половете, подпомагане на по-ефективно сътрудничество между неправителствените организации на национално и европейски ниво, ангажирани с въпроси на жените.

Последният одобрен проект за същата година се концентрира

---

<sup>44</sup> Проект „Жените в политическия живот за успешна Европа“ [Електронен ресурс]. // Асоциация за европейско партньорство. <<http://www.aep-bg.org/html-bg/wise.html>>.

върху културното наследство. Асоциацията за устойчиво развитие и анализи осъществява проект с име „Управление и развитие на културно-историческото наследство: предизвикателства и перспективи“. Целта е да допринесе за опазване на историческите центрове посредством дискусии, фокусирани върху ключовите предизвикателства в областта на опазване на градската среда и подобряване практиките по опазването в тази област. В основата на проекта е сътрудничеството между България и Гърция, обмяна на опит в областта на устойчивото развитие, съхраняване на културно-историческото наследство на двете страни и размяна на полезни практики за интегриране на наследството на древните цивилизации в съвременния градски дизайн.

През 2009 г. са одобрени три проекта на български организации, които засягат особено чувствителни теми като работата с хора с увреждания. Родопски център за общностно развитие осъществява проект със заглавие „Млади жени с увреждания в Европа“. Интересно е, че самата организация се е концентрирала върху проекти именно с такава насоченост и търси различни методи за финансиране. Други основни цели на асоциацията и проектите, които реализира, са подобряване на качеството на живот на всички общности в родопския регион, изграждане на устойчиви общностни ресурси, лидерство и партньорства за обслужване на общностните нужди в региона и разработване и прилагане на образователни програми, подобряващи познанията на общностите по човешки права и възпитаващи ги в духа на толерантност и мултикултурни ценности.

Другият проект от същата година е проектът „Ние правим Европа достъпна“<sup>45</sup>, който се изпълнява от Центъра за модернизирание на политики. Част от проекта преминава по надслов „Европа е достъпна“ и запознава участниците с предизвикателствата пред ЕС.

Третият проект е на Българската мрежа за обучение по човешки права – „Колко е млад гласът в Европа? Проблеми и перспективи пред политическото участие на младите в Европа“. Организацията осъществява многобройни проекти на година в областта на засилване на демокрацията, популяризиране на човешките права в България, като се работи върху увеличаване на капацитета на гражданското общество и влиянието му върху политическите процеси.

Броят на одобрените проекти се увеличава двойно през 2010 г. –

---

<sup>45</sup> Ние правим Европа достъпна [Проект]. // <<http://simple.europe.bg/>>.

шест на брой. Първият одобрен проект е на фондация „Помощ за благотворителността в България“ – „Европейска инициатива за солидарност – Насърчаване на младежкото доброволчество“. Той има за цел насърчаване на култура за доброволството и дарителството от ранна възраст в Европа. Проектът работи за увеличаване на знанията и мотивацията за дарителство и доброволчество сред гражданите, усвояване на знания и умения за практикуване на доброволчество и дарителство сред младежки организации, училищни/родителски асоциации от България, Румъния и Македония, развитие на мрежа от заинтересувани организации от България, съседни държави и други европейски държави.

През същата година Фондация „Радио Нова Европа“ печели проект „Да бъдеш част от Дунавската стратегия“. Той е по-скоро насочен към регионално сътрудничество, но се вписва с приоритети за сътрудничество на програмата. Друго име на организация, което е познато от предната проектна година, е Родопският център за общностно развитие<sup>46</sup> с проект „Нашата Европа – достъп до социални и икономически права за всички: Младежи – доброволци за социално включване на хора с увреждания в Европа.“

Поредният проект „Информационни технологии за европейските граждани на ниво местна общност – да впрегнем глобалната мрежа за локално действие“ на Фондация Блу Линк в партньорство с хърватска организация планира изграждане на онлайн платформа за мониторинг на градската среда в София и Загреб<sup>47</sup>. Платформата се разработва с участието на интернет активисти, работещи за устойчива градска среда. Разработваните инструменти на платформата ще дадат възможност на гражданите да наблюдават информирано и да подават сигнали по проблеми в градската среда към онлайн карта на града си и така ще дадат тласък за осъществяване на политиките на ЕС за електронно управление и гражданство. Целта е до края на ноември 2011 г. да разполагаме с онлайн модули за подаване на сигнали по проблеми от градската среда, например повредена градска инфраструктура, паркиране и незаконни сметища в паркове, опасни сгради,

---

<sup>46</sup> Rhodopes Center for Community Development (RCCD). [Home page]. // <<http://www.rhodope-center.org/>>.

<sup>47</sup> Урбанутопия : Посочи проблемите в нашия град [Home page]. // <<http://urbanotopia.eu/>>.

нарушения при разделно събиране на отпадъци и т.н.

Сред одобрените проекти за 2010 г. е „Доброволчество в Европа за социална интеграция“ на Фондация „Кураж“, но за него няма налична информация. Последният проект за годината е на организация „Пакив европейска мрежа“<sup>48</sup> на тема „Младите гласове в Европа – популяризиране на активното участие на млади хора в конструирането на обидена, мултикултурна и всеобхватна Европа“. Целта на проекта е да насърчава активното гражданство сред младите, особено след ромските и други малцинства като популяризира европейските ценности, човешките права, социалното включване и интеркултурното разбиране в Европа.

По отношение на действие 4. Активна европейска памет български организации имат одобрени проекти само през 2008 и 2009 г., макар че средно по 4 проекта са кандидатствали всяка година, но не са били одобрени. През 2008 г. Национален дарителски фонд – 13 века България прави проект на тема „Уроци от миналото и ценностите на Обединена Европа“. През 2009 г. Софийски университет „Св. Климент Охридски“ прави конференция на тема „Индивидуална и колективна памет за сталинските и следсталинските репресии в България“.

Изводите от прегледаната информация на одобрените проекти, доколкото тя е налична, са, че се констатира липса на проекти особено в частта за проекти, инициирани от граждани и организации на гражданското общество. Същността на одобрените проекти са конференции и форуми, без наличие на особено разнообразни идеи, теми или разработване на методи за обучение. От представянето на самите организации и на целите на проекти не става ясно дали са постигнати резултати поради липса на информация по темата. Само три организации от прегледаните поддържат постоянни теми и има последователност на тематичната насока на проектите. Съответните организации са наблегнали на действително приоритетни теми за програмата – межкултурен диалог (малцинства), политическо участие (на млади хора) и социално включване (хора с увреждания).

## **2.2 Осъществени проекти в България за периода 2007–2010 г.**

За да се проследи къде се намира България по брой одобрени проекти ще бъде представен кратък преглед кои държави-членки на ЕС

---

<sup>48</sup> Pakiv European Network. [Home page]. // <[www.pakivnet.org](http://www.pakivnet.org)>

държат челните позиции за най-много предложени и одобрени проекти по програмата за 2007, 2008 и 2009 г. Статистическите данни за 2010 г. по програмата все още не са публикувани. През 2007 г. се оформят няколко водача по най-голям брой предложени и одобрени проекти – Франция, Германия, Италия, Унгария. Сред тях в зависимост от мерките попадат също Белгия и Полша. Например по Действие 1, Мярка 1 – Срещи на граждани от побратимени градове за 2007 г. Франция има предложени 457 проекта, от които 259 одобрени, следва я Холандия с предложени 386 проекта, от които 218 одобрени. За същата година по Мярка 1.2. – Тематични мрежи, Италия има предложени 24 проекта и одобрени 15, докато България е с предложени 2 проекта и одобрен 1. За проекти инициирани от организации на гражданското общество Италия води с 17 одобрени, Белгия – 16, Германия – 13 и Франция – 12. Статистика сочи, че се работи особено по Действие 4 – Активна европейска памет, но от средно 20 подадени проекти, се одобряват едва 4-5 проекта дори на водещите държави-членки.

През 2009 г. отново Италия и Германия са водещи, но този път се намесва и Унгария. Сериозни показатели на одобрени проекти има по мерките свързани със срещи на побратимени градове. Например Италия от подадени 52 проекта по Мярка 1.1 (фаза 5) има одобрени 40, Франция от подадени 53 е с одобрени 27 проекта. По фаза 4 Унгария от предложени 85 проекта е с одобрени 60. Интересна е активността при проектите, инициирани от организации на гражданското общество. За 2008 г. с най-много одобрени проекти е Унгария – 25 от общо 40 проекта. През 2009 г. отново Унгария е с най-висок показател за проекти инициирани от организации на гражданското общество – 21 проекта от подадени 57, следвана от Франция и Италия.

Това, което прави впечатление е, че както се получава и в България, което ще стане обект на внимание в по-долните абзаци, най-много проекти се подават по мерките свързани със срещи на побратимени градове, следвани от проекти инициирани от НПО. След това се подреждат проектите по мерките за подкрепа, гражданските проекти и на края проекти по активна европейска памет.

Интересно е, че по Мярка 1.6 – Иновативни дейности България е кандидатствала през 2009 г. с 10 проекта, но нито един не е одобрен. Тогава Италия кандидатства с 19 и са одобрени 2, Франция с 11, одобрен 1.

На последни места по участие в програма „Европа за гражданите“ са Естония, Литва, Латвия, Кипър, Словения. България поддържа едно

средно ниво на фона на другите 26 държави-членки, но сме по-близо към показателите на последните изброени, отколкото към първенците.

Относно страните, които работят най-резултатно по програмата може да се съди и по призьорите в „Златните звезди за активно гражданство“. За 2007, 2008 и 2009 г. сред наградените за проекти, инициирани от граждански организации, са Франция, Германия, Италия. При срещите на побратимени градове намират място също Унгария, Полша, Чехия.

При прегледа на спечелилите тези награди през годините, за 2007 г. община Добрич получава специално признание: Побратимени градове за тематично сътрудничество. Признанието е дадено за проект свързан с възобновяемата енергия от селското стопанство в съответствие с политиката на ЕС за опазване на околната среда в енергийния сектор. Налична информация пояснява, че проектът е свързан с „конференция относно устойчивото развитие и стратегиите за алтернативни енергийни източници с участието на експерти на високо равнище и международни докладчици от участващите страни, привличане на селскостопански производители от региона домакин и включване на подходящи заинтересовани и на национално равнище страни. Един добър пример за осъществяване на тематично сътрудничество посредством побратимяване“<sup>49</sup>. Информацията за този проект обаче се изчерпва с написаното в прессъобщението.

### **3. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТА ПРЕД ПРОГРАМАТА**

#### **3.1 Експертни доклади и оценки на европейско равнище за изпълнението на програмата през първите три години**

По поръчка на Европейската комисия е изготвен доклад за функционирането на програма „Европа за гражданите“ (2007-2013) през първите години от нейното съществуване<sup>50</sup>. Оценката на програмата включва количествени и качествени аспекти по прилагането на про-

---

<sup>49</sup> Активно европейско гражданство: Комисията присъжда наградите „Златни звезди“ за 2007 г. // <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?aged=0&format=HTML&guiLanguage=en&language=BG&reference=IP/07/1359>>.

<sup>50</sup> Доклад на комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите : Доклад относно извършената в средата на периода оценка на програмата „Европа за гражданите“ за периода 2007-2013 г. [Електронен ресурс]. // <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0083:FIN:BG:HTML>>.

грамата. За целите на настоящия текст се цитират основните изводи от доклада и се отделя внимание на препоръките за усъвършенстване на програмата за следващия програмен период ( 2014-2020).

## ОСНОВНИ МОМЕНТИ ОТ ОЦЕНКАТА

### *1. Приложимост*

Подпомаганите от програмата дейности имат потенциал да повлияят положително на гражданите, като например засилят чувството им за принадлежност и за европейска идентичност, да променят отношението на участниците в програмата към другите европейски граждани и да насърчат участието им в демократичните процеси и увеличат знанията им за Европейския съюз и институциите на ЕС и интереса им към тях. Оценката навежда на мисълта, че съществува потенциална роля за настоящата програма „Европа за гражданите“ в укрепването на ролята на гражданите във формулирането на новите политики и стратегии, като например стратегията „Европа 2020“.

### *2. Цялостна ефикасност на програмата*

Оценката показва, че интересът към програмата остава силен. Съдейки по броя на подадените заявления и процента на одобрение, бюджетът на програмата не достига за задоволяване на реалния интерес. Оценката посочи също, че има значителен незадоволен интерес към дейностите и мерките, като активното европейско възпоменание, безвъзмездните средства за оперативни разходи и мерките за мобилност.

Що се отнася до звената за контакт „Европа за гражданите“, създадени в рамките на програмата „Европа за гражданите“, по-голямата част от участниците в проучването бенефициенти намират услугите, които тези звена предоставят, за много полезни (77-78%). Оценката сочи, че все още може да бъде постигнато подобрене от гледна точка на изграждането на по-здрави връзки между звената „Европа за гражданите“ и мрежата от координатори на побратимяването, както и от гледна точка на разширяването на обхвата на действие и профила на звената „Европа за гражданите“ в отделните държави.

Като основни елементи за подобрене в управлението на програмата оценката посочи необходимостта от по-голяма последователност в насоките и опростяването на формулярите, предоставянето на формулярите за заявление и на свързаните с тях материали много преди крайния срок и качествената обратна информация по заявленията.

### *3. Цялостна ефективност на програмата, участие и въздействие*

Извършената в средата на периода оценка сочи, че оперативните цели на изпълнението на програмата, както и очакванията на бенефициерите по нея се изпълняват. Резултатите от оценката доказват, че програмата достига до значителен брой нови организатори на проекти (малко по-малко от половината от оценените проекти). Процентът на новите кандидати изглежда е най-висок във възпоменателната дейност на програмата (63 %) и по-нисък, но при все това значителен, в дейността по побратимяване на градове (около 33 %).

Що се отнася до географското разпределение на организаторите на проекти, най-добре представени най-често са държавите от централните и западните части на Европа и Италия. Слабо представените държави изглеждат са от Северна, Южна и Югоизточна Европа. Трябва обаче да бъде подчертано, че разпределението е много по-широко и географското покритие е много по-равномерно, когато бъдат отчетени и произходът на партньорите по проектите и националността на участниците в тях.

Цитираната тук оценка обобщава въздействието на програмата в следните категории<sup>51</sup>:

- Подпомагане и изграждане на капацитета на организациите и движенията на гражданското общество;
- Активизиране на движението за побратимяване на градове;
- Положително влияние върху мащаба и обема на дейностите на организациите за изследвания в областта на политиката (think-tanks);
- Положителни ефекти върху участниците в дейностите, подпомагани от програмата, от гледна точка на ученето, взаимното разбирателство и идентифицирането с ЕС.

#### *4. Устойчивост и разпространение на резултатите*

Оценката сочи, че програмата може да постигне по-дълготрайна устойчивост чрез развиване на капацитета на гражданското общество и чрез насърчаване на участниците да станат бъдещи действащи лица и мултипликатори. 53 % от участниците, включени в проучването за целите на оценката в средата на периода, предвиждаха да се включат в организирането или насърчаването на собствени мероприятия, а 45 % планираха да разработят идеи за собствени мероприятия.

Що се отнася до разпространението на резултатите, оценката сочи, че по-голямата част от организаторите на проекти твърдят, че са използвали успешно редица средства за комуникация, особено мероприятия и различни форми на социални и интерактивни медии или мултимедии, като печатни публикации и DVD.

### **Мерки във връзка с препоръките**

#### *1. Постигане на по-добро разбиране и засилване на принадлежността към ЕС*

□ На първо място, извършената в средата на периода оценка препоръчва да се заздравя връзката, от една страна, между програмата и съществените обществени въпроси и, от друга страна, между програмата и въпросите, които гражданите определят като представляващи пряк и актуален интерес.

□ На второ място, настоящата програма следва в бъдеще да определи начините за подкрепа на основните стратегически цели и политически приоритети на ЕС, като стратегията „Европа 2020“, и да създаде връзки с Европейската година на доброволческите дейности за насърчаване на активна гражданска позиция. Проектите със здрави връзки с тези приоритети на ЕС следва да се насърчават.

□ На трето място, тези препоръки следва да бъдат отразени в ролята и функ-

<sup>51</sup> Доклад относно извършената в средата на периода оценка на програмата „Европа за гражданите“ за периода 2007—2013 г., Стр. 9-10  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0083:BG:NOT>



цията на постоянните и годишните приоритети на програмата.

## *2. Допълнително подобряване и адаптиране на изпълнението на програмата*

Препоръките във връзка с изпълнението на настоящата програма и възможните корекции включват:

- Намиране на подходящия баланс между подпомагането на големите заинтересовани страни със значение от структурна гледна точка и подпомагането (чрез изграждане на капацитет) на малките и/или новите участници.

- Увеличаване на финансирането за дейностите „активна европейска памет“ и „активно гражданско общество“.

- Определяне на точния баланс между подпомагането на значителен брой участници и запазването на качеството и новаторското съдържание на подпомаганите дейности.

- Наблюдаване на въздействието на звената за контакт „Европа за гражданите“ и допълнително развиване на техния капацитет.

- Разширяване на ролята на обучението, на изграждането на капацитет и на подкрепата за мултипликаторите във всички мерки.

- Постоянно преразглеждане на структурата и съдържанието на формулярите за заявление и, доколкото е възможно, тяхното опростяване.

- Обработване на заявленията на други езици на ЕС (освен на трите работни езици на ЕС).

- В сътрудничество с Изпълнителната агенция за образование, аудиовизия и култура (EACEA) Европейската комисия вече е предприела редица мерки за постоянно одобряване на изпълнението на настоящата програма.

## *3. Постигане на по-балансирано участие:*

Оценката, извършена в средата на периода, поставя акцента върху факта, че от гледна точка на произхода водещите партньори по подпомаганите от програмата проекти не са равномерно разпределени на територията на Европейския съюз. Освен това проектите не достигат до всички групи на обществото по еднакъв начин.

## *4. Увеличаване на въздействието на подпомаганите от програмата дейности върху политиката и медиите*

Оценката, извършена в средата на периода, сочи, че въздействието на програмата върху политиката може да се увеличи чрез дейности, като например:

- използване на връзките между изграждането на капацитета на местните органи на управление и дейностите по побратимяване на градове, подпомагани от програмата;

- проучване на възможността за организиране на мероприятия, срещи с пресата, партньорства и кръгли маси, които събират на едно място създатели на политиката, тематични експерти, организации, които извличат ползи от програмата, и техните мрежи с цел разглеждане на конкретни въпроси, свързани с политиката;

- гарантиране, че доколкото е възможно, организаторите на проекти оценяват тяхното въздействие върху медиите и върху процеса на определяне на политиката;

- изграждане на по-здрави връзки с други програми и инициативи на ЕС, като програмата „Основни права и гражданство“, „Младежта в действие“, „Култура“, електронната демокрация и електронното участие;
- насърчаване на подпомаганите проекти да анализират въздействието на своите средства за разпространение;
- изготвяне на по-изчерпателен анализ на ефективността на дейност 3 „Заедно за Европа“, особено на медийното покритие и на въздействието върху участниците.

### **3.2. Предизвикателства за осъществяване на програмата в България**

След осъществения преглед на понятията по темата и анализ на наличната информация по одобрените проекти, в настоящето изследване се твърди, че трябва да се работи преди всичко върху предпоставките тази програма да бъде адекватна и успешна в България. Гражданите трябва да усетят себе си като главни действащи лица и да видят участието си в различни по своя вид граждански действия като фактор за развитие не само на личностно, но и на национално ниво.

Участието и формирането на активно гражданско общество не е запазена територия само на определени хора, а е право на всеки. По думите на Десислава Христова от Институт „Отворено общество“ „гражданското общество има две особено важни роли – на коректив и на активен участник в процесите на вземане на решения и правенето на политики и в отстояването на интересите на гражданите и защита на техните права“<sup>52</sup>.

В крайна сметка в основата на всичко е гражданинът и човешкият капитал. Според Индексът на устойчивост на неправителствените организации, които измерва по 7 основни критерия – показатели за НПО сектора: правна рамка, организационен капацитет, финансова устойчивост, застъпничество, предоставяне на услуги, инфраструктура, обществен имидж, България има сериозно изоставане. Например по критерия „организационен капацитет“ към 2009 г. се намира на 21-во място от общо 29 изследвани страни от Централна и Източна Европа.

Трябва да се съсредоточат вниманието и усилията върху развитие на връзката от една страна между самите граждани и структури

---

<sup>52</sup> Христова, Десислава. В търсене на гражданското общество. // Българският хелзинкски комитет. 29 апр. 2011. <<http://www.bghelsinki.org/bg/publikacii/obektiv/desislava-khristova/2011-04/v-trsene-na-grazhdanskoto-obshestvo/>>.

на гражданското общество и от друга – между тези структури и публичните институции. На практика предизвикателство е да се разгърне потенциала, който гражданското общество има в България.

Друго основно предизвикателство е да се работи върху теми като „европейска принадлежност“, „европейски ценности“, „активно европейско гражданство“. Трябва да се акцентира на формите на гражданско участие и теми като доброволчеството могат да бъдат включени във формалното и неформалното обучение. Полезно би било проследяването на добрите практики в други държави-членки на ЕС. Това е и една от основните цели в Действие 1. на програмата, свързана със срещи на граждани от побратимени градове и тематични мрежи.

В България, поне според наблюденията, тези срещи се изчерпват с конференции или размяна на гостувания между няколко общини. Предвид възможността да се види как се работи по набелязаните приоритетни теми в другите градове, може да се премине от споделяне на опит на партньорите към практическо обучение. Такъв елемент не присъства в нито един от разгледаните проекти. Причината за това може да е в липсата на достатъчно креативни идеи, но също и в предпочитанията към еднократни събития, пред дългосрочните мерки, които изискват повече ресурси и усилия.

В одобрените български проекти по програмата няма тежест на очакваните резултати, не се коментира какво се е случва след края на финансирането или какъв е бил ефектът върху отделните личности и върху съответната общност. Липсва ефект „предай нататък“ – мисли се за самия проект, докато той тече, но когато свърши, няма устойчивост. Настоящото изследване определя това като сериозна слабост на проектите в България по тази програма. Както бе отбелязано в началото, това вероятно е и причината да няма участие на български организации в тематични мрежи. Изключение правят две мрежи на град Попово за култура, спорт и туризъм и на град Велико Търново. Има сериозен проблем с последователността на идеите и приемствеността.

Друг недостатък и съответно предизвикателство е работата по т.нар. „чувствителни теми“ или такива, на които не им се отделя достатъчно внимание – междукултурния диалог, ценностите, равнопоставеността, хората с увреждания. Тук програмата предоставя много широко поле за изява, но у нас са осъществени едва три проекта с такава насоченост – ромско малцинство, жените в политиката и мла-

дите хора с увреждания.

Това, което прави положително впечатление е, че думата „глас“ е постоянна в имената на проектите – „гласът на младите“, „вашия глас“. Това показва, че има разбиране относно това колко е важен гласът на индивида. От друга страна на фона на липсващите проекти от другите приоритетни теми, това преекспониране може да значи и че повече усилия се полагат за това проектът да бъде одобрен за финансиране, отколкото за неговата резултатност и адекватност на контекста.

В тази връзка неприятна констатация е, че някои от организациите имат налични само по един одобрен проект по програмата. След това не се наблюдава никаква активност на съответната организация поне според информационния портал на неправителствените организации в България. Вероятно са необходими по-строги критерии за одобрението на организациите, които кандидатстват по проекти.

От всички изброени предизвикателства пред програмата и развитието ѝ в България, най-сериозен е проблемът с популяризирането на тези проекти. Усилията трябва да бъдат съсредоточени върху по-сериозни изисквания за базата данни, за информационните материали, за отразяването на проектите в медиите. Липсата на по-подробна информация води до съмнения за смисъла от проектите и постигането чрез тях на цели, които да са в обществена полза. Трябва да се работи върху разработването на информационна система специализирана за проекти по „Европа за гражданите“ и предназначена главно за българските граждани.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Предизвикателствата, върху които трябва да се работи и на национално и на наднационално ниво, за да се достигне до по-резултатно прилагане на програмата, са всъщност отбелязаните в края на изложението слабости. Основният извод от прегледа на одобрените български проекти по програмата за периода 2007-2010 г. показва липса на информация за тяхната същност.

Както стана ясно в течение на изложението изискването за публичност на одобрените проекти е заложено в Ръководствата на програмата. Там е посочено, че трябва да се даде информация на обществеността относно дейностите и продуктите по съответните проекти и да се подчертае подкрепата на Европейската комисия. Както из-

пълнителите, така и партньорите по даден проект трябва да използват всички възможности за медийно му отразяване. В ръководствата се набляга на това, че публичността трябва да бъде осигурена най-вече по време на осъществяване на проекта. В конкретния случай за голяма част от одобрените проекти информацията е кратка и неясна, липсва описание на основните цели, целеви групи, заложените очаквани резултати или постигнати резултати, в случай, че проектът е приключил. Друга констатация след направения преглед на информацията по проектите е тяхната еднотипност и предпочитанията към еднократни събития, без залагане на дългосрочни цели.

Изследването се опитва не само да направи технически обзор на одобрените проекти чрез събиране и анализиране на налична информация, но и да обърне внимание на изходните предпоставки, които трябва да съществуват, за да може подобна програма да е успешна. Акцентът е върху готовността на българското общество да работи по програма, която се опитва да популяризира нещо толкова ново и неосъзнато като европейската идентичност и европейското гражданство. Гражданска сила в България има и в последно време се наблюдават нейни проявления, но дали вече може да се говори за активно гражданско общество, за действащи структури на гражданското общество, за функциониращи граждански обединения, от които да произтекат инициативи и идеи за проекти? Основното предизвикателство пред гражданите и публичните институции в България е осмислянето и разгръщането на потенциала на гражданското общество и поставяне на акцента върху гражданите.

Ключовият фактор за програма „Европа за гражданите“ е активността. Активността може да е на отделния човек, на гражданите като сдружение с общи идеи и цели, на българските общини, които също кандидатстват по тази програма и могат да се възползват от възможността за обмен на добри практики в различни сфери със съответните им партньори по проекти. Активност е необходима и при популяризиране на понятия като европейски ценности, европейска идентичност, европейско гражданство. Именно тази активност на гражданите както на национално, така и на наднационално ниво трябва да доведе чрез задружни усилия до осъзнаване на идеята за общност с общи цели и общи разбирания за по-горе изброените понятия.

Европейският съюз задава рамката и определя приоритетите, а

гражданските действия трябва да я изпълнят със съдържание и постигнати резултати. Това е и идеята на програма „Европа за гражданите“, която дава насоките и оставя всичко с ръцете на европейските граждани и тяхната инициативност. Това е и начинът да бъде постигнато така необходимото към настоящия етап от развитието на ЕС социално сплотяване.

## ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

### ***КНИГИ И СТАТИИ***

Edwards, Michael. Civil Society. – Cambridge : Polity, 2004. – 138 p.

Европейска общност. Учредителните договори на ЕО и ЕС. Договор от Рим за създаване на Европейската общност. Договор от Маастрихт за Европейския съюз. Договор от Амстердам. Договор от Ница. Най-важни протоколи и декларации. Окончателен текст на Договора за приемане на Конституция на Европа, подписан в Рим на 29 окт. 2004г. / Състав., прев. от фр., англ. Атанас Марков Семов. – София : Унив. изд. Св. Климент Охридски, 2005. – 435 с.

Рифкин, Джереми. Европейската мечта : Как бъдещето на Европа затъмнява американската мечта. – София : Прозорец, 2005. – 330 с.

Ценности и политика : ЕС и Югоизточна Европа / Състав. Штефан Денерт, Алфред Диболд. – София : Фонд. „Фридрих Еберт“, 2008. – 113 с.

Рот, Франсоа. Изобретяването на Европа : От Европа на Жан Моне до Европейски съюз. – София : Кралица Маб, 2008. – 256 с.

### ***ДОКУМЕНТИ И ДОКЛАДИ***

Indicators for monitoring active citizenship and citizenship education = [Индикатори и мониторинг на активното гражданство и гражданското образование : Доклад, изготвен по поръчка на Комисията по образование и култура от REGIOPLAN, Амстердам, 2005 г. [Електронен ресурс]. // <[http://ec.europa.eu/education/pdf/doc280\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/pdf/doc280_en.pdf)>.

Interim Evaluation of the Europe for Citizens Programme 2007-2013 [carried out by] ECORYS, 2009 [Електронен ресурс]. // <[http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1227\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1227_en.pdf)>.

Measuring Active Citizenship in Europe. Insitute for Protesction and Security of the Citizen, Italy, 2006. [Електронен ресурс]. // <<http://active-citizenship.jrc.it/>>.

The 2010 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia. [Индекс за устойчивост на неправителствените организации на Американската агенция за международно развитие] / USAID. юни 2010 г. [Елек-тронен ресурс]. // <[http://www.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex/](http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/)>

Гражданско общество без граждани : Оценка на българското гражданско общество 2003-2005 г. [Доклад]. София, Сдружение за партньорство и подкрепа на гражданската активност „Болкан Асист“, 2005. [Електронен ресурс]. // <<http://www.balkanassist.bg>>.

Индекс на гражданското общество 2008-2010 г. Гражданско общество в България : Гражданска активност без участие / Инст. „Отворено общество“. [Електронен ресурс]. // <<http://www.osf.bg/>>.

Програма „Европа за гражданите“, версия - януари 2009 г. : Ръководство по програмата. –Европейска комисия – Образование и култура, [Електронен ресурс]. // <[http://www.europe.bg/upload/docs/EACEA\\_2008\\_0185\\_BG.pdf](http://www.europe.bg/upload/docs/EACEA_2008_0185_BG.pdf)>.

Програма „Европа за гражданите“, версия - декември 2007 г.: Ръководство по програмата. –Европейска комисия – Образование и култура, [Електронен ресурс]. // <[http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/guide/documents/programme\\_guide\\_bg.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/guide/documents/programme_guide_bg.pdf)>.

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите : Дебат Европа – използване на натрупания опит от План Д за Демокрация, Диалог и Дебати. Брюксел, 2.4.2008 г. <<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=bg&ihtmlang=bg&lng1=bg,bg&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=468254:cs&page=>>>

## ***ЕЛЕКТРОННИ СТРАНИЦИ***

European Voice

<http://www.europeanvoice.com/>

Български център за нестопанско право

<http://www.bcnl.org/>

Достъп до правото на ЕС

<http://eur-lex.europa.eu/>

Институт „Отворено общество“

<http://www.osf.bg/>

Информационен портал на „The New York Times“

<http://www.nytimes.com/>

Информационен сайт World News

<http://wn.com/>

Официална интернет страница на Европейския парламент

<http://www.europarl.europa.eu/>

Официална интернет страница на Европейския съюз

<http://europa.eu/>

Официална страница на Европейската комисия

<http://ec.europa.eu/>

Официална страница на Изпълнителната агенция по образование,  
аудиовизия и култура

<http://eacea.ec.europa.eu/>

Портал Европа

<http://www.europe.bg/>



## ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Одобрени проекти в България за периода 2007 – 2010 г.

2007 г.

Действие	Мярка	Град	Бенефициент	Име на проекта	Стойност (€)	Публичност
Действие 1. Активни граждани за Европа	Мярка 1.1 Срещи на граждани от побратимени градове – фаза 1	Кубрат			891.20	
		Бяга			6 084.00	
		София			501.75	
		Търговище			2 421.90	
		Габрово			3 004.40	
		Гурково			3 729.60	
		Гурково			7 537.75	
		Дряново			5 805.00	
		Шумен			0.00	
		Пловдив			2 007.25	
	Добрич			1 512.50		
	Мярка 1.1 Срещи на граждани от побратимени градове – фаза 2	Горна Оряховица			94 128.00	
		Джебел			678.00	
		Белене			2 237.76	<a href="http://www.forum-bg.net/">http://www.forum-bg.net/</a> Проектът е споменат в изявление на кмета на града.
		Враца			855.00	
		Перник			1 395.00	
	Мярка 1.1 Срещи на граждани от побратимени градове – фаза 3	Момчилград			708.00	
		Доспат			2 072.00	
		София			689.40	
	Мярка 1.2 Тематична мрежа от побратимени градове	Велико Търново	Община Велико Търново		6 651.00	<a href="http://www.velikoturnovo.info/">http://www.velikoturnovo.info/</a> Само се споменава участието на общината без повече информация.
Действие 2. Активно гражданско общество в Европа	Мярка 3. Подкрепа за проекти иницирани от организации на гражданското общество	София	Workshop for Civic Initiatives Foundation / Фондация работилница за граждански инициативи/		53 500.00	<a href="http://www.wcif-bg.org/">http://www.wcif-bg.org/</a> Няма налична информация за проекта.
		Пловдив	ASDA - Association for sustainable development		44 062.11	<a href="http://asdaplovdiv.eu/">http://asdaplovdiv.eu/</a> Няма информация за проекта.
		София	Foundation National Council for Journalism Ethics		23 572.44	Липсва сайт на организацията

2008 г.

Действие	Мярка	Град	Бенефициент	Име на проекта	Стойност (€)	Публичност	
Действие 1. Активни граждани за Европа	Мярка 1.1 Срещи на граждани от побратимени градове – фаза 5	Велико Търново			11 207.52	<a href="http://www.veliko-tarnovo.net">www.veliko-tarnovo.net</a> Липсва подробна информация.	
		Белене			4 946.62		
	Мярка 1.1 Срещи на граждани от побратимени градове – фаза 3	Казанлък				11 435.75	
		Мярка 2.2 Мерки за подкрепа		Национална асоциация на общините в България			44 800.00
	Union of Bulgarian Black Sea Local Auth		Побратимени градове: насърчаване културния диалог за общо европейско бъдеще		43 665.32	<a href="http://www.ubbsla.org/">http://www.ubbsla.org/</a> Има описание на същността на проекта.	
Действие 2. Активно гражданско общество в Европа	Мярка 3. Подкрепа за проекти инициирани от организации на гражданското общество	София	International Society for Sustainable Development and Cooperation (ISSDC)	EU Values: The Roma Migration Challenge		24 994.26	<a href="http://www.issdc.net/">http://www.issdc.net/</a> Описание на същността на проекта, без подробности.
		София	Association for European Partnership (AEP) /Асоциация за европейско партньорство/	Women in political life for a successful Europe		12 619.20	<a href="http://www.asdaplovdiv.eu">www.asdaplovdiv.eu</a> Има информация за проекта.
		Пловдив	Association for sustainable development and analyses	Heritage Management and Urban Development		24 966.90	<a href="http://asdaplovdiv.eu/">http://asdaplovdiv.eu/</a> Има информация за проекта, без подробности.
Действие 4. Активна европейска памет			National Endowment Fund “13 Centuries of Bulgaria”	Lessons from the past and the values of the United Europe		13 710.00	<a href="http://fond13veka.org/">http://fond13veka.org/</a> Няма информация на проекта.

2009 г.

Действие	Мярка	Град	Бенефициент	Име на проекта	Стойност (€)	Публичност
Действие 1. Активни граждани за Европа	Мярка 1.1 Срещи на граждани от побратимени градове – фаза 2	Павел Баня			13 274.97	
	Мярка 1.2 Тематична мрежа от побратимени градове – фаза 2	Попово	Network for culture, sport and tourism		76 798.00	
	Мярка 2.2 Мерки за подкрепа	Попово	Association Alternative Popovo	Първи крачки за големи идеи'	52 822.08	www.popovo.bg Налична е само статия.
Пловдив		Община Пловдив		99 305.00		
Действие 2. Активно гражданско общество в Европа	Мярка 3. Подкрепа за проекти инициирани от организации на гражданското общество	Смолян	Rhodopes Center for Community Development	Young women with disabilities in Europe	24 898.24	http://rhodope-center.org Описание без подробности.
		София	Centre for Policy Modernisation Foundation	We make Europe simple	25 689.00	http://simple.europe.bg/ Сайтът на проекта е само с работна програма.
		Пловдив	Bulgarian Network for Human Rights Education	Problems and Perspectives of Youth Political Participation in Europe	24 979.00	www.bnhre.net Проектът е само изброен.
Действие 4. Активна европейска памет		София	Софийски Университет „Св. Климент Охридски“	Individual remembrance and Collective Memory of the Stalinist and Post-stalinist Repression in Bulgaria	47 470.72	

2010 г.

Действие	Мярка	Град	Бенефициент	Име на проекта	Стойност (€)	Публичност
Действие 1. Активни граждани за Европа	Мярка 1.1 Срещи на граждани от побратимени градове – фаза 1	Смолян			7 405.49	
	Мярка 1.1 Срещи на граждани от побратимени градове – фаза 2	Свищов			6 732.90	

	Мярка 1.1 Срещи на граждани от побратимени градове – фаза 3	Две Могили			6 022.80	
	Мярка 1.1 Срещи на граждани от побратимени градове – фаза 4	Антоново	Община Антоново		9 493.20	<a href="http://www.targovishtebg.com/">http://www.targovishtebg.com/</a>
	Мярка 2.1 Проекти на граждани	София			108 297.00	<a href="http://www.npss.bg">http://www.npss.bg</a> Сайт на непозната за проекта организация, през който се достига до работната програма на проекта.
	Мярка 2.2 Мерки за подкрепа	София	Национална асоциация на общините в България	Twinning between European Cities – Bridges between Youth People	67 216.00	<a href="http://www.namrb.org">www.namrb.org</a>
Действие 2. Активно гражданско общество в Европа	Мярка 3. Подкрепа за проекти инициирани от организации на гражданското общество	София	Bulgarian Charities Aid Foundation	European Solidarity Initiative	24 900.00	<a href="http://bcaf.bg">http://bcaf.bg</a>
		София	Foundation Radio New Europe	Becoming Involved in the Danube Strategy	12 512.60	Липсва сайт и информация
		Смолян	Родопски център за общностно развитие	Our Europe – Access to Social and Economic Rights for All: Youth, volunteering for social inclusion of people with disabilities in Europe	45 554.80	<a href="http://www.rhodope-center.org/">http://www.rhodope-center.org/</a> Има наличие единствено на описание на проекта.
		София	BlueLink Information Network	Information Technologies for European Citizens at Community Level – Harnessing the Worldwide net for Local Actions	32 603.00	<a href="http://urbanotopia.eu/">http://urbanotopia.eu/</a> Отделен сайт само за проекта.
		Пловдив	Фондация Кураж	Volunteering in Europe for Social Integration	24 929.28	Липсва информация.
		София	Pakiv European Network	Young Voices of Europe – promoting young people’s active participation in constructing a united, multi-cultural and inclusive Europe	41 382.72	<a href="http://www.pakivnet.org">www.pakivnet.org</a> На сайта е отбелязано, че има такъв проект.

**УПРАВЛЕНИЕ НА ПРОЕКТИ  
В НАЦИОНАЛНАТА АГЕНЦИЯ ЗА ПРИХОДИТЕ –  
ПРОБЛЕМИ, ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА  
И ВЪЗМОЖНОСТИ**

**ВЕЛИН ШАПКАРОВ**

**УВОД**

Управлението на проекти в наши дни е „най-динамично развиващата се съвременна дисциплина и професия”<sup>1</sup> като „повече от 30% от световната икономика се базира на проекти”<sup>2</sup>. Това се дължи най-вече на глобализацията на световните пазари и ускореното развитие на всички сфери на социалния и икономически живот.

С нарастване на конкуренцията множество публични и частни организации се ориентират към използване на структурирания проектен подход, който да позволи на дадената организация не само да се адаптира към новите условия, но и да посреща неизбежните промени, като сама оформя своето бъдеще, вместо просто да се подготвя за него<sup>3</sup>.

От своя страна публичните администрации имат важната роля (и съществуват заради нея) да провеждат публични политики и да предоставят публични услуги. В този смисъл проектите, които те реализират, се явяват удобен инструмент за провеждане на ефективни политики и създаването на условия за устойчив икономически растеж. Именно поради факта, че ефективността и резултатите от управлението на подобни проекти се отразяват пряко върху обществото и неговото благосъстояние, тази сфера изисква наличието на утвърден специфичен капацитет, който администрацията следва да притежава.

Като се има предвид, че проектният подход на работа до голяма степен доскоро бе непознат за българската администрация, стъпките по неговото навлизане не са съвсем безпроблемни и се характеризират с редица системни слабости (причините за които, както и тяхното

---

<sup>1</sup> Национални изисквания за компетентност по управление на проекти. София, БАУП. 2006.

<sup>2</sup> Turner, Rodney. J. Handbook of project based management : Leading Strategic Change in Organizations. New York, 2009. 452 p.

<sup>3</sup> Project Management Manual. Boston, MA, Harvard business school, 1997. 39 p.

разгръщане, предполагат по-задълбочено разглеждане и анализ, на които няма да се спираме тук). Ето защо, мерките, които се предприемат по отношение на реформата на държавната администрация в тази насока, следва естествено да отразят тези проблеми и слабости и да доведат, ако не до тяхното пълно изкореняване, то поне до минимизиране на обхвата им на въздействие и съответно – на цялостния ефект от тяхната проява.

В тази връзка още с откриване възможността за европейско финансиране по линия на Предприсъединителните програми на Европейския съюз за България, постепенно въпросът за капацитета за подготовка и управление на проекти в модернизирателната се държавна администрация се обособи като един от важните индикатори за измерване на готовността на България за ефективно членство в ЕС. След присъединяването ни през януари 2007 г. тази тенденция рефлектира и върху изпълнението на стартиралите Оперативни програми, финансирани от Структурните фондове на ЕС.

Поради тази причина на преден план постепенно се обособиха два ключови показателя, които *„синтезират цялата механика на процеса”*<sup>4</sup> за ефективното „усвояване” на европейски средства – процентът на договорените средства и процентът на изплатените средства. Това обаче доведе дотам, че практически *„фокусирането върху договорените и изплащането на средствата (...) решително измества съображенията за ефективно и ефикасно използване на предоставените ресурси за добре формулирани проекти, които допринасят за подобряване благосъстоянието на обществото”*<sup>5</sup>.

Именно поради тези съображения в държавната администрация е необходимо да се приложат допълнителни усилия и да се предприемат съответните мерки, както на централно ниво, така и в отделните структури, за да се постигне едно по-добро разработване и управление на публичните проекти, което да се съчетае с повишено качество на изпълнението и устойчивост на резултатите от тях.

От горното става ясно, че един от безспорно необходимите елементи на ефективния административен капацитет за реализиране на успешни проекти от високо качество е именно прилагането на *нов тип*

---

<sup>4</sup> Апостолов, А. Административен капацитет за изготвяне и изпълнение на проекти. // *Публична администрация*, 2003, № 3.

<sup>5</sup> Пак там.

*професионален подход към изграждането на отделните звена, занимаващи се с изготвяне и управление на проекти* в администрацията.

Настоящата студия има за цел да представи систематиката и логиката на разгръщането на проектната дейност в една голяма и ключова за мащабите на България институция като Националната агенция за приходите (НАП). Българската приходна администрация сама по себе си е резултат от изпълнение на голяма и продължителна програма за реформа – т.нар. „Проект за реформа в администрацията по приходите” (ПРАП), съставена от повече от 40 по-значими компонента (проекта), като освен ПРАП през последните години НАП подготви и осъществи самостоятелно и/или в международно сътрудничество множество различни по своя характер проекти, финансирани както с бюджетни средства, така и по линия на програмите на Европейския съюз.

Ето защо обект на настоящата студия са именно *проектите* в НАП, както и съвкупността от процесите по техните управление и координация и съответно – проблемите, възможностите и предизвикателствата пред разработването и прилагането на успешни мерки за постигане на по-висока ефективност, ефикасност и прозрачност в тази сфера от дейността на приходната администрация.

## **1. МОДЕЛИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ПРОЕКТИ**

За да могат по-добре да се адаптират към постоянно променящите се условия на средата, в която функционират, съвременните организации са принудени непрекъснато да се променят и да разработват подходящи инструменти, за да управляват по-ефективно и по-ефикасно тази промяна. Постигането на по-високата ефикасност, съчетано с редуциране използването на ресурси, провокира организациите да се развиват и да прилагат различни по своя вид процедури за управление на проекти, формулирани на основата на утвърдени стандарти, добри практики и научени уроци. В по-развитите организации тези компоненти формират една цялостна методология за управление на проекти, чиято цел е да контролира изпълнението на даден проект от разработването на проектната идея до окончателния край на проекта, която да е валидна за всички отделни звена и структури в рамките на организацията.

Модерните организации осъществяват тази промяна предимно посредством обособяването на отделено звено, което да поеме отговорностите по внедряване, управление и мониторинг на компонентите,

съставлящи тази методология. Тези звена в практиката притежават различни наименования – проектен офис, отдел за управление на проекти и др. По-надолу в текста ще използвам един от най-широко разпространени варианти на това звено, а именно *офис за управление на проекти (ОУП)*.

Преди обособяването и реалното институционализиране на ОУП една организация най-напред е необходимо да очертае компетентността на това звено, както и цялостния подход и инструменти по прилагането на съответната методология, която ОУП следва да внедрява – в т.ч. „*единен общ набор от очаквания*”<sup>6</sup>, обсъдени и договорени с потенциалните вътрешни и външни за организацията заинтересовани страни (и най-вече клиентите), както и „*рамката от правомощия и неговото поле за вземане на решения за в бъдеще*”<sup>7</sup>

Офисът за управление на проекти е „*организационна единица, създадена с цел да централизира и координира управлението на проекти в рамките на дадената организация*”<sup>8</sup>. Неговите функции и полезност обикновено се изразяват в осигуряване на подкрепа, определяне на стандарти и насоки за ръководителите на отделните проекти и програми в съответната организация, събиране и анализ на данни относно управлението им, както и докладване пред висшестоящ орган в йерархията (топ мениджмънт). В този смисъл офисът следва да осигури съответствие на проектите със стратегията, мисията и визията на организацията.

Така описан, ОУП разгръща дейността си в изпълнение на няколко основни типа задачи<sup>9</sup>:

**Първата** и най-основната от тях е разработването и внедряването на *обща методология за управление на проекти в организацията*. Методологията следва да бъде приспособявана и адаптирана, с оглед задоволяване променящите се условия на контекста, в рамките на които организацията функционира, както и да добавя стойност към про-

---

<sup>6</sup> Стефанова, Р., Стефанов, И. Организиране на отдел за управление на проекти. [Електронен ресурс]. // София, БАУП, 2010. < <http://project.bg/resursi/>>.

<sup>7</sup> Пак там.

<sup>8</sup> A guide to the project management body of knowledge : PMBOK® guide. Project management institute, Newton Square, Pa, 2004. 390 p.

<sup>9</sup> Изложените характеристики се базират на анализите в „Tenstep, Learn How to Set Up and Run a Project Management Office. White Paper” и „A guide to the project management body of knowledge (PMBOK® Guide)“.



ектите, спрямо които се прилага.

**Втора основна задача на ОУП** е *изграждането и разпространението на знания и умения за управление на проекти чрез обучение и инструктиране в рамките на организацията*. За целта ОУП следва да осъществява анализ и оценка на нуждите от обучение по въпросите на проектната дейност, да определя обхвата на обучението, стратегията за неговото провеждане, формата му и т.н.

**Трета основна задача на ОУП** е *мониторингът на проекти и осъществяването на предварителен, текущ и последващ контрол на изпълнението на проектите*, както и прилагането на цялостна оценка на проектната организация и по-специално, доколко успешно се прилагат на практика процесите по управление на проекти в организацията и доколко те са интегрирани в цялостната ѝ дейност.

**Четвъртата основна задача на ОУП** е да функционира като звено, *поддържащо и администриращо общата документна база и отделните проектни досиета*, като по този начин се предостави възможност за лесен достъп, от една страна, до добри практики, които да се разпространяват за в бъдеще, и от друга страна – до структурирана информация относно статуса на резултатите по отделните проекти, тяхната устойчивост и мултипликация, с цел избягване на припокривания между проекти.

**Пета основна задача пред ОУП** е прилагането на сравнение (бенчмаркинг) с други организации. В този случай бенчмаркингът се разбира като *непрекъснат процес на сравняване и измерване на продукти, услуги и практики спрямо най-силните конкуренти*<sup>10</sup> на организацията и определяне на най-добрите практики с оглед осъществяването на съпоставка на подходите, използвани в различните организации или техните звена, учене и непрекъснато усъвършенстване и не на последно място – *идентифициране мястото на организацията*<sup>11</sup> в сравнение с други организации, които са приети за референти.

Именно на база степента на институционализиране на ОУП в структурата на дадена организация и прилагането на проектния под-

---

<sup>10</sup> Наръчник по бенчмаркинг в НАП. Национална агенция за приходите, с консултантската помощ на ECORYS.

<sup>11</sup> Управление чрез проекти. Семинар за Национална агенция за приходите по проект „Уеднаквяване с вътреобщностното право по отношение на данъчното облагане и увеличаване на административния капацитет на Приходната администрация” EuropeAid/123831/D/SER/BG.

ход в дейността ѝ като цяло теорията за управление на проекти разглежда два основни типа организации – проектно базирани и не проектно базирани (функционално ориентирани). При първите дейността е изградена предимно от проекти и под-проекти и при тях е въведена съответната структура за ефективното им обезпечаване, докато при втория вид се наблюдава липса на специални ръководни системи и инструменти, които да са разработени, за да подкрепят проектните нужди, като се залага на функционални (рутинни) методи на организация и субординация. Липсата на проектно-ориентирана система обикновено затруднява управлението на проектите<sup>12</sup>, поради което най-често се налага адаптирането на наличната структура към новите условия и вменяване на допълнителни отговорности и компетенции на вече съществуващи звена, заети с изпълнението на други (рутинни по своя вид) дейности.

В допълнение на горното, в практиката се срещат различни формати на организационна структура от гледна точка на проектната дейност, които попадат между двете основни категории. Към тях спадат например слабо матрични системи, балансирано матрични системи, силно матрични системи и т.н., съобразно конкретните специфики на средата и нуждите/целите на отделната организация.

По принцип, проектите са част от организация, по-голяма от самия проект. Ето защо, зрелостта на една организация (с оглед на прилаганите от нея системи и практики по управление на проекти, утвърдената ѝ организационна култура и структурата на бизнес процесите ѝ и т.н.) реално е от ключово значение за качеството на цялостната реализация на проектите и ефективността на резултатите, които се постигат като продукт от конкретната проектна дейност<sup>13</sup>, а оттам и върху осъществимостта на съответните ѝ стратегически и бизнес цели.

## **2.ПРОЕКТИТЕ В НАП КАТО СИСТЕМА ОТ ПРОЦЕСИ И ВЗАИМОВРЪЗКИ. ПРАКТИКИ ПО УПРАВЛЕНИЕ НА ПРОЕКТИ В НАП ДО КРАЯ НА 2010 Г.**

Постигането на стратегическите цели, заложи в утвърдения петгодишен Стратегическия план на НАП, налага целенасочено и

---

<sup>12</sup> A guide to the project management body of knowledge : PMBOK® guide / Project management institute. Newton Square, Pa, 2004. 390 p.

<sup>13</sup> Пак там.

устойчиво да се разгръщат специфични дейности, заложен в оперативните годишни планове (ОГП) на Агенцията под формата на рутинни или уникални дейности (проекти). Някои от тях са планирани и проектирани да бъдат изпълнявани в средно или дългосрочен времеви интервал, обхващащ рамките на повече от една година и поради тази причина присъстват в няколко Оперативни годишни плана. Други пък, поради въздействието на различни фактори (напр. законодателни или структурни промени) или просто поради по-малкия си мащаб, са планирани да приключат в рамките на един ОГП.

Поради мащабите на НАП и изградената ѝ структура проектите, които тя реализира, могат да влияят върху 1) цялата организация – на централно и териториално ниво или пък 2) върху части от нея (както в този случай техните резултати предопределят дългосрочното функциониране на съответната организационна структура). В първия случай постигнатите резултати касаят цялостната дейност на НАП и съответно – работата на хиляди служители на Агенцията. Във втория случай става въпрос за не по-маловажни и сложни проекти, изискващи изразходването на ресурси от страна на администрацията, които обаче въздействат локално върху определени функции и дейности, които по своя мащаб могат да не окажат директно въздействие върху други звена от структурата на Агенцията.

По-долу ще представя кратък преглед и анализ на практиките по управление на проекти в НАП и структурните промени в ЦУ на НАП от началото на 2011 г. (за които ще стане дума по-нататък) – в т.ч. разпределянето на отговорностите по изпълнението на проектите, координацията, управлението и контрола на дейностите по проектите, както и цялостната организация на оперативната дейност в тази сфера. За целта процеса по управление на проекти в НАП ще бъде представен в неговите две основни проявления – управлението на проектите с бюджетно (вътрешно) финансиране и управлението на проектите с външно финансиране.

## **2.1. Проекти с вътрешно финансиране в НАП**

Както вече бе споменато, един от методите за реализирането на стратегическите цели на НАП е планирането, иницирането, разработването и осъществяването на уникални дейности (проекти), които да подпомагат развитието на НАП и да отразяват намеренията ѝ да подобрява качеството на цялостната си дейност, като реагира адек-

ватно и своевременно на промените в средата, в която работи, за да поддържа стабилност на приходите и увеличава нивата на доброволно спазване на задълженията от страна на своите клиенти – гражданите и бизнеса.

Най-естественият метод за реализиране на подобен вид дейности е те да бъдат планирани и в следствие – финансирани от бюджета на Агенцията. В условията на финансова криза и бюджетните ограничения, които тя продикува, подобна възможност обаче става все по-трудно приложима, поради което използването на подобен метод на финансиране се свежда, не само в случая на НАП, а и за българската администрация като цяло, само и единствено до реализирането на крайно приоритетни и неотложни задачи, съобразно преценката на Ръководството<sup>14</sup>. Поради тази причина, ефективното и ефикасно провеждане на процесите по тяхното разработване, изпълнение и най-вече проследяването и отчитането на устойчивостта на постигнатите резултати е от особена важност за дейността на НАП като цяло.

Въпреки това практиката показва, че до края на 2010 г. в Агенцията не се прилага единна методология за управление и координация на тези вътрешни проекти, въпреки че всяка година се реализират редица подобни дейности. Най-очевидните от тях са свързани, например, с развитието на информационните системи, използвани в Агенцията. Как тогава практически се осъществяват тези проекти и как протича тяхното управление и координация? Отговорът на този въпрос може да се сведе основно до общата формулировка, че всеки от тях предполага различна ad hoc организация, определена съобразно мащабите на проекта и виждането на Ръководството. Все пак, може да бъдат отграничени два основни метода на управление.

При **първия**, когато даден проект се реализира само и единствено в рамките на едно звено в НАП, управлението се свежда най-общо до модела, следван при реализирането на рутинните дейности, т.е. запазва се формалният канал на субординация. По този начин в ролята на ръководител на проекта се явява служител на ръководна длъжност

---

<sup>14</sup> Тук следва да се направи уточнението, че към така обозначените като „проекти с вътрешно финансиране“ дейности логически спадат и онези, които практически не изискват допълнително финансиране, освен разходите за консумативи и за възнаграждения на служителите, на които е възложена реализацията на тези дейности. Въпреки това, типичните характеристики, които ще бъдат изложени по-долу напълно касаят и тяхната реализация.

(най-често директор на дирекция), като той осъществява контрола и мониторинга по изпълнението и прилага съответните корективни или насърчителни мерки, съобразно своята преценка, като може се консултира с Ръководството по важните въпроси и съответно – се отчита пред него за статуса на изпълнението.

**Вторият метод** касае вътрешните проекти, които се изпълняват в сътрудничество между повече от едно звено от структурата на Агенцията (а често и извън нея). При тях моделът (структурата) на управление и координацията между отделните екипи се базира на преценката и решението на Ръководството, което от своя страна поема общия надзор върху изпълнението.

Както е видно от така представената информация, при този модел на реализация на така определените като „вътрешни проектни“ дейности се наблюдават следното: 1) не участва независимо звено, което да управлява тези проекти и да осъществява координацията на дейностите, които те обхващат; 2) не се прилага единна методология и не се прилагат единни утвърдени стандарти по отношение управлението, координацията и изпълнението на дейностите; 3) основните функции по управлението и координацията в така представените процеси са възложени на ръководители на звена, а надзора се осъществява от Ръководството на НАП.

На базата на тези заключения може лесно да се определи, че практически при управлението на проектите с вътрешно финансиране в НАП до момента се подхожда както към рутинни задачи и следвания модел на процеса реално спада към типично *функционалната организация* на дейността.

Основните проблеми, които произтичат от този факт са свързани най-вече с трудностите по прилагането на независим мониторинг и контрол на дейността, усложнената проследимост на предприетите мерки и действия от страна на ръководителите на проекти и пр. Също така към тях спадат и рисковете по отношение постигането на ефективност и ефикасност на резултатите от проекта (поради липсата на методология и унифицирани стандарти в тази връзка), както и контрола по постигането на техните устойчивост и мултипликация. Не на последно място, използването на този модел на вътрешна организация затруднява поддържането и администрирането на обща база данни за реализираните в НАП проекти, както и добрите практики и „научените уроци“ в тази сфера.

## **2.2. Проекти с външно финансиране в НАП**

Националната агенция по приходите разполага с изключително богат опит в управлението на проекти с външно финансиране – в т.ч. най-вече на база опита от проекти, финансирани по линия на Световната банка и Програма ФАР на ЕС. Общият брой договори, финансирани в рамките на помощта от тези донори към момента надхвърля няколко десетки, а общата сума надхвърля няколко десетки милиона лева за последните години. Въпреки факта, че всички тези проекти попадат условно под общия знаменател „проекти с външно финансиране”, може да се открият редица ключови специфики в системата на тяхното управление и организацията, която то предполага.

По-долу ще разгледам по-подробно процеса на управление на проектите, финансирани по линия на всеки от тези два донора<sup>15</sup>.

### **2.2.1. Проекти в НАП, финансирани от Световната банка.**

#### **Проект за реформа на данъчната административна траниця (ПРАП)**

Проектът “Реформа в администрацията по приходите” (ПРАП) – проект за изграждане на Национална агенция за приходите (НАП), е инициран през 1999 г. по време на съвместна мисия на МВФ и Световната Банка, на която са отправени препоръки за реформа в администрацията по приходите в България и за създаване на единна агенция в тази сфера, която да интегрира дейностите на Данъчната администрация (ДА) и функциите по събиране на осигурителни вноски на Националния осигурителен институт (НОИ). Успешното изграждане на НАП преминава през всеобхватна програма на реструктуриране и модернизация на ДА, като в подкрепа на това през 2003 г. се сключва и т.нар. Заемно споразумение със Световната банка.

Основната цел на ПРАП е да се стимулира създаването и функционирането на устойчива система за събиране на публичните вземания в Република България, посредством създаването на икономически ефективна система, която да подпомага развитието на частния сектор и да отговаря на изискванията за присъединяване на България към

---

<sup>15</sup> С оглед постигането на по-голяма прецизност в изложението, тук следва да се отбележи, че в НАП са изпълнявани и някои други проекти, финансирани от различни от горе изброените донори/програми – в т.ч. например програма TAIEХ и др., които няма да попаднат във фокуса на настоящата работа, тъй като са по-скоро епизодични или по своята същност не позволяват да се разглеждат в своята цялост и систематика.

Европейския съюз. Реализацията на Проекта включва прилагането на интегриран пакет от инвестиции в организационното реструктуриране, реинженеринг на бизнес процесите, информационните технологии, управлението на човешките ресурси, осъвременяването на сградния фонд, усъвършенстването на законодателството и подобряването на обслужването на клиентите (данъкоплатци, осигурители/самоосигуряващи се лица) и др.

В тази връзка ПРАП най-общо се състои от шест отделни компонента, както следва: **1) Поддръжка за политиката** (има за цел да осигури функционирането на НАП при спазване на политическата рамка, определена от Министерството на финансите); **2) Управление и организационно развитие** (цели да развие организацията и да подкрепи реформирането на функцията по управлението на човешките ресурси); **3) Повишаване на оперативната ефективност** (насочен към основните бизнес процеси на НАП и внедряване на информационни технологии и други системи в подкрепа на тези процеси); **4) Публични услуги** (обхваща поредица от услуги за данъкоплатците и осигурителите, вкл. т.нар. Харта на правата и задълженията им); **5) Подобряване на материалната база** (финансира строителните работи по изграждането на подходяща работна среда, както за служителите, така и за клиентите на НАП) и **6) Управление на програмата** (въвежда необходимата *инфраструктура за проектно управление*, взимайки предвид мащаба и сложността на Проекта за реформа с неговите многобройни взаимосвързани елементи). В рамките на последния е създадена функция за управление на промени с оглед ангажиране на служителите и заинтересованите страни в процеса на промените, като по-специално в тази връзка, интерес представлява **Подкомпонент VI.1. „Управление на проекта”**, за реализирането на който е отговорно т.нар. Звено за управление на проекта (ЗУП), чийто наследник в следствие е отдел „Координация на проекти” в ЦУ на НАП.

ПРАП получава заслужено висока оценка за своята реализация. На надзорни мисии на СБ, считано от 2005 г., на Проекта е дадена оценка „Висок удовлетворителен” – най-високата оценка от пет степенната скала за оценка на проекти на СБ, която оценка се отнася както за изпълнението на предвидените дейности (основно свързани с изпълнението на доставките и консултантските услуги), така и по отношение на постигнатите резултати и цели. В допълнение на това, Проектът се дава за пример от Банката като добра практика не

само в региона, но и извън него. Според независимо изследване на СБ от 2007 г. за условията за бизнес в 178 държави – „Doing business”, България е на 10-то място сред топ-реформаторите по 3 от общо 10 индикатора, като специално по индикатора за успешна реформа в администрирането и плащането на данъци е на първо място. През април 2008 г. ПРАП получава и признание за постигане на изключителни резултати от Мениджмънта на Световна Банка в Конкурса „Да подобрим живота на хората” в Европа и Централна Азия.

Целите на проекта, актуални през целия период на изпълнение, не са променяни, което е показателно за адекватността при формулирането им преди стартирането на проекта. Периодът за изпълнение на проекта е от 07.08.2003 (датата на ефективност на Заема) до 30.06.2009 г. (крайна дата за приключване на проекта съгласно член II Раздел 2.03 от Заемното споразумение). Както показват финалните доклади, Проектът е изпълнен в първоначално предвидения срок и не са извършвани удължавания.

Както е записано в Плана за внедряване на проекта от март 2003 г. „НАП, създадена в рамките на МФ носи цялата отговорност за изпълнението на ПРАП”. В допълнение на това, отговорността за ежедневната координация, управление и контрол на дейностите по проекта се поема от новосъздаденото *Звено за управление на проекта (ЗУП)*. ЗУП отговаря също така и за координиране на всички безвъзмездно финансирани дейности, имащи отношение към системата за единно събиране на публичните вземания. Звеното осъществява непрекъснат контакт и диалог, както с ръководството на НАП и заинтересованите страни по проекта, за да се гарантира съпричастност и навременно решаване на проблемите, така и със СБ и другите донори по проекта.

Екипът на ЗУП се състои от: 1) ръководител на проекта, 2) специалисти по доставките, 3) счетоводител и 4) технически сътрудник. Директорът на проекта е подчинен пряко на Главния данъчен директор (на по-късен етап – на Главния изпълнителен директор на НАП и в последствие – Изпълнителния директор на НАП), а персоналят на ЗУП се отчита пряко на Директора на проекта. Последният отговаря за цялостната координация на дейностите по проекта и за координиране на всички безвъзмездно финансирани дейности, имащи отношение към системата за единно събиране на публичните вземания. За подпомагане дейността на Директора на проекта и ЗУП е предвидена и



осигурена техническа помощ за създаване на капацитет в областта на управление на проекти, и създаване на организация на доставката на стоки и услуги по проекта, особено като се има предвид ограничения към този момент опит на НАП в тези области.

По отношение изпълнението на така посочения по-горе подкомпонент VI.1. „Управление на проекта”, основните и успешно изпълнени задачи на ЗУП през периода 2003-2009 са свързани основно със създаването на *вътрешна организация, координация, отчетност и контрол при изпълнението*<sup>16</sup> на ПРАП, в т.ч. подготовка на тръжна документация, организация и провеждане на тръжни процедури, финансово и административно управление на ангажиментите по Заемното споразумение и договорите по проекта, изготвяне на периодични отчети за напредъка по проекта и др.

*Централна експертна работна група (ЦЕРГ)*, участвала в подготовката на проекта, както и различните функционални звена в НАП, отговарят директно за изпълнението на различните дейности и за навременното внедряване на различните подкомпоненти на проекта. Отговорността за управлението на всеки от подкомпонентите бива възложена на директорите/началниците на звената в НАП, които са ползватели на резултатите от проекта.

*Директорът на проекта, Ръководителят на проекта и Ръководителите на шестте компонента* сформират т.нар. *Консултативен съвет по проекта (КСП)*, имащ правомощията да формира специализирани работни групи по отделни аспекти на изпълнението на проекта, както и да изготвя препоръки и указания към отделните функционални звена, отговорни за гладкото и съобразено с графика внедряване на проекта.

Отделно от изложената по-горе структура по управление на проекта, на Управителния съвет на НАП под ръководството на Министъра на финансите е възложено да действа като *Наблюдаващ комитет по проекта (НКП)*. В комитета е предвидено балансирано представителство на високо ниво от всички заинтересовани страни по проекта, включително НОИ и Националната здравно-осигурителна каса (НЗОК).

Следва да се отбележи също така, че при подготовката на проекта е предвидено той да се допълва и подпомага от страна на други донори на техническа помощ, в т.ч. и по-специално МВФ, програма ФАР,

---

<sup>16</sup> Годишен отчет за дейността на Национална агенция за приходите за 2009 г. [Доклад]. с. 51. [Електронен ресурс]. // <<http://www.nap.bg/document?id=2861>>.

както и от местни експерти в необходимите области.

С приемане на новия Устройствен правилник на НАП от май 2009 г. отдел УП (функционираше дотогава) е преименуван в отдел „Координация на проекти” в новосъздадената дирекция „Стратегическо планиране и управление на проекти”. Мотиви за реструктурирането са осигуряването на устойчивост и необратимост на вече постигнатите резултати от ПРАП и постигането на целесъобразност на инициирани проекти във връзка с приоритетите и стратегията на НАП, както и необходимостта от обща координация на проектите в НАП.

В сферата на отговорностите на така създадения отдел попада извършването на *общата координация по инициране, планиране, изпълнение и отчитане на проектите и програмите в НАП* (без да се внася допълнително пояснение) и осигуряване *приемственост на резултатите, постигнати с ПРАП, при бъдещи проекти и програми след приключване на Заемното споразумение със Световната Банка.*

### **2.2.2. Изпълнение, координиране и отчитане на проекти, финансирани от бюджета на ЕС по Програма ФАР и Преходния финансов инструмент в НАП**

Най-общо изпълнението, координирането и отчитането на проектите в НАП, финансирани от бюджета на ЕС по Програма ФАР и Преходния финансов инструмент в НАП се осъществява съгласно утвърдени вътрешни правила и въз основа на разпоредбите, съдържащи се в т.нар. Указания за Старши програмните ръководители (УСПР)<sup>17</sup>.

Основните участници в така посочената по-горе процедура са т.нар. старши програмни ръководители (СПР), директорите на дирекции-бенефициенти в ЦУ на НАП, директорът на дирекция „Международно сътрудничество и европейска интеграция” (МСЕИ, в последствие преименувана на „Международно сътрудничество и европейски въпроси“ МСЕВ) в ЦУ на НАП, както и съответните служители в горепосочените дирекции.

Основната роля на Дирекция МСЕИ (МСЕВ) в този процес е да

---

<sup>17</sup> Пълното наименование на посочения горе документ е „Указания за старши програмни ръководители, проектни лидери и бенефициенти за управление на проекти по Програма ФАР, Оперативна програма „Техническа помощ”, Преходния финансов инструмент, Инструмента „Шенген” и Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство”. За целите на настоящата работа съм използвал за справка Редакция 2.0 на документа от март 2008. <<http://www.minfin.bg/document/5311:2>>.

извършва междинния контрол по изпълнението на вътрешните правила по изпълнението, координирането и отчитането на проектите, финансирани от бюджета на ЕС по Програма ФАР и Преходния финансов инструмент, както и изискванията на специалните УСПР. В допълнение на това, МСЕИ оказва и консултантска помощ на дирекциите-бенефициенти от тези проекти в НАП, като за тази цел директорът на дирекция МСЕИ определя мениджър на всеки договор, както и мениджър/и по осигуряване на качеството, а той самият, в ролята си на старши мениджър, осъществява в последствие контрол върху всички проекти и договори. Друго важно задължение на дирекция МСЕИ е да поддържа архив (на хартиен или електронен носител) по всички проекти, финансирани по Програма ФАР и да ги съхранява за период не по-малък от 7 години след приключването на всеки съответен проект.

Окончателният и цялостен контрол по изпълнението на проектите се извършва от СПР. Той информира редовно изпълнителния директор на НАП за състоянието на проектите и договорите, финансирани от бюджета на ЕК. Осъществява и писмено определя конкретните дирекции-бенефициенти, като също така има право да възложи на директора на дирекция МСЕИ, като и на съответните ръководители по договорите и ръководителите по качеството, правото да издават инструкции на дирекциите-бенефициенти, относно изпълнението на УСПР.

Съществуват три отделни процедури по управление на договорите по проектите в НАП, финансирани по линия на Програма ФАР:

При управлението на *договорите за доставка на услуги* се създават т.нар. Управителни съвети, които управляват изпълнението на договорите и одобряват извършената от контрактора работа. Те включват СПР, директорите на дирекциите-бенефициенти и директорът на дирекция МСЕИ, както и мениджърите по договора и по качеството в дирекция МСЕИ (но без право на глас). Директорите на дирекциите-бенефициенти одобряват писмено извършената от експертите работа и предоставят документите в дирекция МСЕИ за проверка, която след това предоставя документите на СПР за одобрение, след което ги изпраща в ИА.

*Договорите за доставка на стоки* се управляват от директорите на дирекциите-бенефициенти, като дирекция МСЕИ консултира и контролира правилното изпълнение на договорите по отношение на спазването на процедурите. От своя страна, директорите на дирек-

циите-бенефициенти определят служителите, които да проверяват доставените стоки за съответствие с техническите спецификации в договорите и изискванията за произход и да подписват съответните приемо-предавателни протоколи, които след това следва да се утвърдят от директора на дирекцията-бенефициент и да се предоставят в дирекция МСЕИ за проверка и при получено от СПР одобрение, се предоставя информация в дирекция „Бюджет и финанси” в ЦУ на НАП, която следва да заприходи съответните материални активи.

Що се касае до изпълнението на т.нар. *туининг и туининг лайт проекти*, то следва процедурата, описана в Ръководството за туининг проекти. Туининг договорите се управляват от Лидерите на проектите от двете страни-партньорки с помощта на Управителен съвет. Той е съставен от СПР, проектните лидери, директорите на дирекциите-бенефициенти, директорът на дирекция МСЕИ и постоянен съветник по туининга (RTA), ако има такъв.

### **2.3. Проектен офис**

В тази част ще разгледам функционирането на едно интересно по своя характер звено в процеса по управление на проекти в НАП, а именно т.нар. „Проектен офис” (ПО).

Със заповед на ИД на НАП от април 2004 г. са дефинирани определен набор от правомощия на ПО, свързани с координацията и управлението на ПРАП (пълното наименование на звеното тогава е „Проектен офис на ПРАП”!). В рамките на този документ са описани някои аспекти, които спомагат за разбиране спецификата и сложността на процеса по координация и управление на проектите в НАП, а именно да *осигурява взаимодействието и координацията с всички проекти и програми* (извън ПРАП, финансирани от други донори), *имащи отношение към системата за единно събиране на публичните вземания и съдействия (...) за гарантиране на връзка и постигане на последователност при планираните дейности от отделните подпроекти*. Във формата си тогава, ПО включва началниците на отдели от Главна данъчна дирекция в МФ, изграждащата се и развиваща се тогава НАП, както и директора на дирекция МД в НОИ.

Налага се подходът ръководството на НАП да възлага на специално звено мониторинга, координацията, както и контрола върху цялостната картина на процесите по управление на проектите и практически цялостното проектно портфолио като гарант за постигането

на ефективност и ефикасност на процеса, взаимодействието и допълняемостта между отделните проекти и не последно място – избягването на припокриване между отделните проекти и/или компоненти от тях. Този подход се запазва и доразвива през април 2006, когато тогавашния ИД на НАП издава заповед за създаването (вече) на *Проектен офис на НАП*.

Създаването на Проектен офис на НАП е продиктувано до голяма степен от опасенията на международните партньори на НАП (най-вече МВФ, Световната банка и ЕК), че поради големия брой проекти, които Агенцията осъществява към онзи момент, нарастват рисковете от наличие на припокриване на отделните проекти (или компоненти от тях), финансирани от различни донори, както и осигуряване на ефективна устойчивост на резултатите от отделните проекти, които НАП реализира. Поради тези причини е отправена препоръка да се създаде отделно звено, включващо директори и началници на отдели в НАП, пряко свързани с процесите по управление на проектите в НАП, в т.ч. директора на дирекция МСЕИ) и началника на отдел „Управление на проекта”, което да поеме отговорността по координацията на така посочените по-горе дейности.

Най-очевидната на пръв поглед особеност на така създадения ПО е, че той не управлява директно проектите, а осъществява *координация и наблюдение на всички дейности, изпълнявани от НАП с външно и/или вътрешно финансиране (по същността си нов момент за Агенцията!) , които са свързани с постигането на ясно дефинирани цели в рамките на определен времеви период, наричани (...) за по-кратко проектите*.

В тази връзка, ПО не е създаден като ОУП в смисъла, представен по-горе в текста, или поне не в пълния му обем от компетенции и правомощия. Основни дефицити в тази връзка (освен очевидната разлика в ролите, посочена в предишния абзац) е на първо място липсата на обща методология за управление на проекти за нуждите на НАП. По този начин де факто се запазва прилагането на отделните правила и разпоредби по отношение управлението на проекти с външно финансиране (по ПРАП, програма ФАР и т.н.), а се създава допълнително звено, което да съдейства в тази насока. Ето защо, практически функциите на така представения ПО се свеждат до голяма степен до изначалната идея за създаване на подобно звено – да действа като *допълнителен* инструмент за наблюдение/контрол и по-

добра координация в рамките на администрацията.

Въпреки това ПО е стъпка напред поне дотолкова, доколкото дава отговор на идентифицираната потребност от мониторинг на проектите и осъществяването на предварителен, текущ и последващ контрол на изпълнението на проектите, както и координация и съдействие при администрирането на документна база и отделните проектни досиета по отношение на различните видове проекти в НАП.

#### **2.4. Основни изводи и научени уроци**

По-долу ще обобщя някои важни изводи от осъществяването на процесите по управлението на проектите в НАП до края на 2010 г.

**Първи основен извод:** за посочения период в НАП не съществува единно звено, отговорно за управлението на всички разработвани и осъществявани проекти (в т.ч. с външно и вътрешно финансиране). В този смисъл, не може да се говори за функционирането на единно институционализирано звено по управление на проекти (или поне не в смисъла на това понятие, изяснен по-подробно в предишната глава на настоящата студия). Както е видно от гореизложения анализ, практически в сферата на управлението и координацията на проектите с външно за НАП финансиране функционират две отделни звена, чиито функции са допълнени в определени компоненти от дейността на изрично създаден Проектен офис (в чийто състав обаче участват и началниците на тези два отдела).

**Втори основен извод:** за посочения период в НАП не се прилага единна методология за организация, управление и изпълнение на проектите с външно за Агенцията финансиране. Макар в тази сфера да са предприемани определени действия, то практиката показва, че следваните модели са тези, определени от донорите на средства по ПРАП и програма ФАР (съответно СБ и ЕК), което разбира се е напълно естествено, с оглед мащаба и сложността на реализираните проекти. В тази връзка отсъстват и единни унифицирани стандарти и процедури за регулиране на цялостния процес по управлението и координацията на всички тези проекти в НАП.

**Трети основен извод:** до началото на 2011 г. не се прилага единна методология за управление на *вътрешните за НАП проекти*, а се наблюдава прилагането на своеобразна ad hoc организация, която често води до усложнени проследимост и контрол, що се касае до устойчивостта и ефективността на постигнатите резултати, както и

ефикасността и целесъобразността на вложените средства.

**Четвърти основен извод:** в следствие на описаните по-горе структурни промени, настъпили с приемането на Устройствения правилник на НАП през 2009 г., както и приключването на дейностите по ПРАП и проектите по ФАР и ПФИ, се констатира до голяма степен дублиране (припокриване) в дейността на двата отдела с координиращи функции по отношение на проектите в НАП.

Като заключение на тази глава ще се опитам да синтезирам основните „уроци“, които НАП е „научила“ в процеса на управление на проекти до края на 2010 г. Някои от тях са описани изчерпателно в Доклада на Национална агенция за приходите за изпълнението на Проект „Реформа в администрацията по приходите“. Други се базират на общите изводи от досегашната цялостна практика по управление на проектите в НАП до момента.

Практиката показва, че успешното управление на проекти в основата си най-вече е *„въпрос на правилна организация и разпределение на ресурсите, прилагане на техниките за управление на проекти, определянето на зависимостите между отделните задачи, критичен път, ключови събития (mile stones), финансови и правни познания и т.н.“*<sup>18</sup>. Или с други думи на правилно прилагане на методология за управление на проектите. В този смисъл, като особено важен „научен урок“ тук следва да се изведе необходимостта от създаване на добра организация за всеки конкретен проект и по-специално – да се определи удачна *структура за управление на проекта*, улесняваща връзката и комуникацията на екипа с Ръководството на Агенцията и задаваща ясно определени нива на подчиненост на отделните участници в процеса на изпълнение на проектите, както и точно определени задължения и отговорности на всички участници в него.

Към горното твърдение следва да се допълни и едно не по-малко важно условие за постигане на успешни проекти – формирането на добър екип за изпълнение на съответния проект. Практиката показва, че да се сформира добър и ефективен екип, далеч не е лесна задача, особено за големи организации като НАП, които се налага да реализират множество и различни по своята същност проекти. Ето защо е необходимо прилагането на конкретни усилия, насочени към създаване

---

<sup>18</sup> По думите на инж. Франк Нинов, лектор в рамките на специализирания обучителен семинар по компонент „Управление чрез проекти в НАП“ по горепосочения проект по ФАР.

(и не по-малко важно – на запазване) на екипния дух на експертите, които са включени в някоя от фазите на проектния цикъл.

Не по-маловажни в тази връзка са, разбира се, опитът и капацитетът на служителите, участващи в процесите по инициране, разработване, изпълнение и отчитане на проектите в НАП, при това не само на тези от специализираните звена по управление/координация на проекти (напр. отдел „Европейско сътрудничество и управление на проекти” (ЕВУП), отдел КП и т.н.). Ето защо следва да се прилагат последователни мерки от една страна за задържане на добрите и утвърдени експерти на Агенцията, натрупали значителен опит от управлението на проекти по програма ФАР и ПРАП, и използване на техните умения и знания за осигуряване на по-висока ефективност и ефикасност на процесите по управление на проекти. От друга страна, особено важно е да се създаде също така и работеща система за разпространение на знания и умения сред експертите на НАП по отношение управлението на проекти (и в частност – прилагането на определен набор от практики и методи за оптимизиране резултатите в тази насока). Тук следва да се отбележи, че НАП разполага с голям брой обучени и сертифицирани от БАУП експерти по управление на проекти (показател, по който НАП няма аналог сред администрациите в България), чиито познания и умения могат да допринесат съществено за оптимизирането на процесите по управление на проектите в Агенцията.

В тази връзка друг основен извод от практиката, натрупана в НАП по отношение проектната дейност е, че постигането на ефективност и ефикасност при управлението на проекти неминуемо е свързано с прилагане на адекватно и навременно управление на промените, проблемите и рисковете в рамките на целия проектен цикъл. Ето защо е необходимо да се приложат засилени мерки за текущи контрол и мониторинг по проектите, както и разработване на инструменти за ранното идентифициране на рисковете и предприемане на своевременни действия, стартиращи от докладване на ръководството и заинтересованите страни, преминавайки през процеса за вземане на решения и водещи до предприемане на подходящи изпреварващи мерки за третирането им.

Що се касае до прилагането на засилени мерки по мониторинг и контрол, то те до голяма степен трябва да касаят и взаимодействието на НАП с външни изпълнители по проекти. В тази връзка богатата



практика на НАП показва, че е необходимо прилагането на последователен подход по отношение проследяването и отчитането на напредъка по изпълнение на договорите, както и постигането на дължимите резултати и предвидените за целта индикатори.

Наред с гореописаните „уроци“ следва да се добави и позитивният ефект от прилагането на специализирани технически средства за подпомагане на някои от дейностите, които доброто управление на проектите изисква. Такава добра практика например в НАП е прилагането и използването на финансово-счетоводен софтуер – Project Accounting Information System (PAIS) в отдел „Координация на проекти“, съгласно разпоредбите на Световната банка, с помощта на който се генерират справки за източниците и приложението на средствата, текущото използване на средствата по дейностите на проектите, както и баланса за зададен период.

Не на последно място, с оглед успешното реализиране на своите проекти, НАП отчита необходимостта от разработване и прилагане на ефективни мерки за поддържането на активна комуникация 1) с клиентите – гражданите и бизнеса (да се търси обратна връзка от тях, с цел по-доброто удовлетворяване на техните потребности и очаквания); както и 2) със служителите на Агенцията, за да поддържа висока степен на партньорство и сътрудничество, с оглед постигането на стратегическите цели на организацията; и не на последно място – 3) с външните партньори на НАП, в т.ч. и донорите на средства – за привличане и усвояване на средства, посредством които Агенцията да поддържа и затвърждава своя облик като модерна, сигурна и иновативна администрация.

### **3. НАСТОЯЩО ПОЛОЖЕНИЕ, ПРОБЛЕМИ И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПОДОБРЕНИЕ ПРИ УПРАВЛЕНИЕТО НА ПРОЕКТИТЕ В НАП**

#### **3.1. Подготовка и изпълнение на проекти по Оперативна програма „Административен капацитет“ в НАП**

Националната агенция за приходите, като допустим бенефициент по ОПАК, прави няколко неуспешни опита в периода 2007-2009 г. да реализира проектни предложения по линия на ОПАК. Няколко са основните причини за този факт – от една страна, през този период в Агенцията се осъществяват голям брой проекти както в рамките на

ПРАП, така и по линия на програма ФАР, които, поради поетите ангажименти към Българското правителство, както и към външните донори на средства, са приоритетни за НАП към този момент и основния административен капацитет и ресурси са насочени в тази сфера. От друга страна, за неуспехите допринасят и чисто конюнктурни политически фактори (на които няма да се спирам тук).

Едва в периода март-юни 2010 г. НАП прави своите първи успешни стъпки в посока реализиране на проектни предложения със средства на ОПАК. В следствие на това по две от предложенията – 1) *Надграждане на Системата за управление на приходите чрез разработване на софтуерно приложение в подкрепа на контролната дейност в НАП – Информационна Система „Контрол”* и 2) *Изграждане и внедряване на Управленска информационна система/ DataWarehouse (УИС) в НАП и създаване на вътрешен капацитет за развитието на УИС* – се сключват договори за финансиране през февруари 2011 г. (макар и с чувствително закъснение, продиктувано от структурните промени, които междувременно УО на ОПАК претърпя), а другите две не получават финансиране поради изчерпване бюджета, предвиден за съответната процедура по подприоритет 3.1. „Подобряване на обслужването за гражданите и бизнеса, в това число чрез развитие на електронното управление” на ОПАК.

Със стартиране работата по разработване на проектните предложения по ОПАК възниква важният въпрос: кое да е структурното звено в НАП, което да поеме правомощията и най-вече отговорността по координирането и оказването на методологическа помощ на този процес? Както вече бе посочено, съгласно приетия Устройствен правилник на НАП от 2009 г., в рамките на Агенцията към този момент функционират два отдела, от чиято компетентност са горепосочените области – от една страна, отдел „Координация на проекти” в дирекция „Стратегическо планиране и управление на проекти” в ЦУ на НАП, който следва да осъществява *общата координация по инициране, планиране, изпълнение и отчитане на проектите и програмите в НАП*, а от друга – отдел „Европейски въпроси и управление на проекти” в дирекция „Международно сътрудничество и европейска интеграция” в ЦУ на НАП, който следва да *управлява и координира процеса на изготвянето на проекти за финансиране от различни международни донорски програми, включително програми на ЕС*. Именно поради тази причина и двата отдела са включени със свои експер-

ти в разработването на така посочените проектни предложения. Тук следва да се отбележи, че с изключение на някои по-специфични моменти (като описването на административния капацитет и реализираните проекти, съответно по ПРАП и програма ФАР), практически разделението и разграничаването на техните задължения и отговорности в рамките на процеса по подготовка на проектните предложения е твърде условно. Това оказва влияние и на общата организация по подготовката на проектните предложения от страна на НАП.

Функционалното припокриване, що се касае до отговорностите и правомощията на двете звена по управление и координация на проекти в НАП рефлектира върху цялостната проектна дейност в НАП и след приключване работата по разработването на споменатите проекти. Поради така представения проблем се оказва трудно приложимо прилагането на единни унифицирани стандарти и процедури в рамките на цялостния процес по управлението и координацията на *всички* проекти в НАП. Както вече беше споменато, това произтича от различния опит и прилаганите практики от отделните звена в тази сфера в НАП. В допълнение на това, едно такова дублиране на функции създава своеобразен институционален „шум”, който пречи на добрата организация и координация, тъй като е много вероятно да се подават разнопосочни сигнали към членовете на екипите, участващи в проектната дейност.

В тази връзка е и следващият ефект от посочения проблем, а именно наличието на усложнена комуникация на различните нива в Агенцията. С оглед различните позиции в органограма на НАП, които заемат двата отдела, каналите за комуникация от и към Ръководството (респективно към екипите) са различни. Наред с това, усложнената комуникация и двустранно докладване на Ръководството рефлектира негативно и върху ефективността на процесите по мониторинг, управление на риска, управление на промените, както и разбира се – взимането на решения по отношение предприемането на мерки в рамките на кой да е етап от проектния цикъл.

Поради така идентифицирания проблем НАП се оказва в невъзможност да генерира и поддържа единна база данни за проектите, които са: 1) реализирани; 2) планира се да бъдат реализирани; 3) са в процес на реализиране/одобрение; 4) по една или друга причина не са били реализирани на практика, но са запазени като проектни идеи за бъдещо осъществяване.

Не на последно място, наличието на припокриване във функциите на двата отдела действа негативно на мотивацията на експертите, които работят в тях. По този начин се създават предпоставки за не-ефективното използване на вече създадения, утвърден и доказан вътрешен административен капацитет в НАП за управлението и координацията на проекти и пораждаме на рискове по отношение постигането на желаното качество на подготвяните и осъществявани проекти.

### **3.2. Промените в структурата на ЦУ на НАП и влиянието им върху процесите по управлението на проекти в агенцията**

В края на декември 2010 г. Ръководството на НАП предприема мерки по отношение необходимостта от промени в организационната структура, насочени към постигането на по-висока целесъобразност и ефективност на процесите по инициране, разработване, изпълнение и контрол на проекти с външно и/или вътрешно финансиране. В тази връзка е взето решение да бъдат обединени в едно общо звено функциите и служителите, отговорни за управлението и координацията на проектите в НАП, като за целта експертите от отдел (ЕВУП) в дирекция „Международно сътрудничество и европейски въпроси” преминават към преобразувания вече в дирекция отдел „Координация на проекти”, на *пряко подчинение на ИД на НАП*. Наред с това екипът на дирекцията е допълнен и с нов експерт, който има вече натрупан опит и капацитет по управление на проекти от Агенция „Пътна инфраструктура”.

Както вече бе споменато по-горе, определящо за създаването на новата дирекция в ЦУ на НАП са нарасналите темпове на промените и необходимостта от тяхното ефективно управление, в т.ч. постигането на *консолидираност* и *завършеност* на прилаганите мерки в тази връзка. Показателни в това отношение са и редицата организационни затруднения, проявили се в началния етап на изпълнение на двата спечелили финансиране по ОПАК проекта на НАП, които касаят различни аспекти от организационната и оперативна дейност и са обусловени до голяма степен и от липсата на единни вътрешни правила и методология, които да регулират процесите по управление на проектите в НАП при новите условия и не по-малко важно – ролите, правомощията и отговорностите на всяко едно заинтересовано звено в НАП, участващо в тях. Ето защо, в това своеобразно състояние на

„вакуум” Дирекция „Координация на проекти“ (ДКП) инициира и, съвместно с останалите членове на екипите по управление, подготвя и предлага на Ръководството на НАП прилагането на оперативно решение ad hoc в тази насока, а именно издаване на заповеди от ИД, които да регламентират общото управление и координация на така посочените два проекта. Тези заповеди влизат в сила и след прилагане на някои частични изменения в тях представляват основните оперативни документи, регулиращи организацията на дейността по тези проекти. Нещо повече, към така посочените заповеди е приложена и специално изготвена за целта *процедура за управление на риска*, както и приложен *risk регистър* за целите на управлението на тези проекти, които бяха изготвени от експертите на ДКП. Също така към заповедите са добавени и унифицирани стандарти на протоколи за целите на срещите на екипите по управлението на проектите, както и заседанията на надзорните съвети.

Тези, макар и ad hoc взети мерки представляват по своята същност началната фаза на един по-мощен планиран процес на унифициране и стандартизиране на цялостните методи и мерки по управлението на проектите в НАП. Следващият етап следва да настъпи след окончателното утвърждаване на всички бизнес процеси на ДКП (около ноември 2011 г.), придружени от съответните процедури и инструкции към тях, които да описват, както цикъла на управление на всеки проект, така и взаимовръзката на ДКП с останалите дирекции в ЦУ на НАП и най-вече – с дирекциите-бенефициенти (дирекциите-собственици на резултатите от проектите, които НАП осъществява).

Един от най-ключовите компоненти на така представения процес е безсъмнено инкорпорирането на единни методи за управление и координация на проектите с *вътрешно* финансиране към цялостната концепция за действие във връзка с управлението на проектите в НАП, чийто изразител следва да бъде ДКП.

Основната изходна позиция за реализирането на тази амбициозна задача е промяната в логиката на инициране на проектите в НАП като цяло, определянето и управлението на ресурсите за тяхното изпълнение, приоритетността им за Агенцията и съответно – методите за категоризация на проектите, които НАП следва да осъществява. По този начин, де факто, се създават предпоставки за прилагане на един нов тип проектен цикъл в НАП, съобразен с нуждите, наличния капацитет и ресурси, както и преследваните цели на приходната

администрация.

Важна стъпка в тази насока е дефинирането на понятието „*проект*” за целите на бизнес процесите на ДКП и съответно – за цялостната логика на развитие на процесите по управление на проектите в НАП. За целта е избран общ функционален подход, според който проект е „*относително обособена и неповтаряща се съвкупност от дейности, насочени към промяна на съществуващото положение и предприети за постигането на определени стратегически (оперативни) цели на НАП. Проектът разрешава идентифициран/и сериозен проблем/и, когато тяхното решаване не може да бъде направено с рутинни за организацията дейности. Проектите са ограничени във времето (имат начало и край) и се осъществяват в рамките на определени/ограничени ресурси. Всеки проект завършва с крайни резултати или продукти предназначени за НАП и/или за обществото като цяло.*”<sup>19</sup> По този начин, вземането на решение относно категоризацията на дадена задача като *проект* и оттам, според възможните методи за финансирането ѝ като *проект с вътрешно* или *проект с външно финансиране*, следва да бъде предшествано от задълбочен анализ вътре в организацията, на базата на който, в зависимост от конкретните условия (параметри, изисквания, срокове, и т.н.) и възможностите на НАП, да се избира съответния подход за осъществяването ѝ.

Също така, промяната в концепцията на проектната дейност в НАП включва и прилагането на нов подход за предприемането и иницирането на дадена задача (проект). Основна характеристика на този нов подход е отнемването на фокуса по отношение предпоставките, пораждащи необходимостта от реализиране на даден проект. Досега следваният подход е ориентиран по-скоро към усвояването на максимален размер външни средства, които НАП може да привлече за реализирането на своите потребности. Това основно се изразява в търсене на възможности за финансиране и последващо разработване на проекти, съобразно изискванията на донора. Новият подход се характеризира като много по-целесъобразен, като залага на удовлетворяване на реалните идентифицирани и *заявени* потребности на НАП и изпълнението на стратегическите и оперативните цели на Агенцията.

---

<sup>19</sup> Този текст се съдържа в изготвената и предложена за съгласуване и утвърждаване нова процедура по инициране на проекти в НАП.

В тази връзка цялостният процес по *иницииране* следва да произтича от предприети мерки на основание извършен преглед на Стратегическия план на НАП, годишни приоритети на НАП и др. обвързващи Агенцията стратегически документи, както и получена обратна връзка по отношение подготвени и подадени за разглеждане, но не получили външно финансиране, проектни предложения от страна на НАП (за които е необходимо осъществяването на допълнителен анализ и прилагане на специални мерки във връзка с повишаване качеството им, както и съответствието им с актуалните приоритети на съответната дирекция и на НАП като цяло). По този начин едва в ограничен брой случаи (при това изрично обусловени отново от изпълнение на неотложни ангажименти или удовлетворяването на специфични оперативни потребности) се приема, че проектите по новата рамка могат и следва да се инициират *ad hoc*.

Не по-малко важна стъпка по посока прилагането на единна методика и унифицирани стандарти за управлението на проектите в НАП като цяло е въвеждането на унифицирани практики по *разработването* на проектите с вътрешно финансиране. В тази връзка е предвидено прилагането на нов подход, включващ прилагането на стандартизиран, утвърден, вътрешен за НАП формуляр (по подобие на различните видове апликационни форми, прилагани от донорите на финансова помощ), на базата на който да се осъществява разработването на съответните проектни предложения; опростена бюджетна форма за целта и пр.

Основната добавена стойност на този подход към подобряване организацията на проектната дейност се изразява в няколко аспекта: от една страна значително ще се подобри общото качество на разработваните (вътрешни) проекти, тъй като с помощта на формата лесно ще могат да се проследят логиката и взаимовръзките между отделните компоненти и дейности в рамките на конкретния проект, съответствието на предприетите мерки с очакваните резултати, както и съответствието им с общите и специфичните цели, които проекта си поставя и не на последно място – връзката на проекта с изпълнението на стратегическите цели на НАП. От друга страна, подобен подход ще допринесе за по-доброто планиране на ресурсите, необходими за реализирането на конкретния проект и ще спомогне за изграждането на ефективно разпределение на отговорностите и ролите в рамките на проекта. Третият важен аспект на така планирания подход е свързан

с подобряване контрола по отношение постигането на устойчивост на резултатите от реализираните проекти и целесъобразността на изразходваните средства, тъй като подготвяните формуляри ще улеснят проследимостта и мониторинга на предприетите мерки по проектите (и съответствието им с одобрения план за изпълнение) и ефекта от тях върху дейността на НАП.

Що се касае до процесите по *изпълнение* на проектите, то прилагането на унифицирани стандарти за координиране на процеса по управление на проектите в НАП, в т.ч. прилагането на единни стандарти за комуникация, разработването на система за докладване на напредъка по проектите, методи за организация на работата на екипите и т.н., следва да спомогне за постигането на една по-добра и по-ефективна цялостна среда на работа за реализирането на така иницирираните и разработени проекти в Агенцията, осъществяването на навременен контрол по изпълнението от страна на ръководителите на проекти, както и надзор върху тези процеси от страна на Ръководството.

Не на последно място, от особена важност за целите на една единна методология за управление на проектите в НАП е прилагането на ефективни методи за *последващ контрол и отчитане* на така реализираните проекти в Агенцията. Ето защо, се планира изграждането и поддържането на общата документна база за реализираните в НАП проекти (регистър на проектите), с помощта на която да се осигури лесен достъп от една страна до структурирана информация относно проектите, които НАП е иницирала, разработила и реализирала, както с вътрешно, така и с външно финансиране, в т.ч. статуса на тези проекти и постигнатите по тях резултати. От друга страна, този регистър на проектите ще подпомогне процеса по осъществяване на последваща оценка на изпълнените проекти чрез анализ на ефекта и устойчивостта на резултатите по тях и процеса по проверка за препокривания между проекти и/или компоненти от такива. По такъв начин ще се осигури лесен достъп до добри практики и идеи за проекти, които да се разпространяват и прилагат за в бъдеще от Агенцията или нейни партньори.

След окончателното изготвяне и утвърждаване на бизнес процесите на ДКП и прилагането им в практиката, следващата голяма стъпка по посока унифицирането и стандартизирането на цялостните методи и практики по управлението на проектите в НАП, се състои



в два компонента: 1) **разработването на обща методология за управление на проекти за нуждите на НАП**, която да бъде синтезирана под формата на Наръчник за целите на проектната дейност и 2) **провеждането на специализирани обучения по управление на проекти за служителите на НАП**, в рамките на които да се популяризира така разработената методология (наръчник) и да се споделя опита, натрупан досега от експертите на Агенцията в тази сфера.

По отношение на първия от тези компоненти, като резултат от работата с консултантите по ПРАП, ДКП разполага с разработен проект на подобен наръчник<sup>20</sup>, който може да бъде използван за еталон за целите на изготвянето на нова методология (наръчник) по управление на проекти. Като основен водещ мотив при осъществяването на тази задача следва да бъде представянето на цялостния процес по управление на проекти в НАП, от иницирането до последващия контрол по възможно най-прегледен, ясен и достъпен начин, който да бъде от полза за всички служители на НАП, които работят или ще работят за в бъдеще по проекти в Агенцията. По този начин, ще се спомогне за по-добрата организация на работата по проектите, постигането на по-висока ефективност и ефикасност на проектната дейност като цяло, както и ще позволи на служителите на НАП, участващи в процесите да разберат последователността на прилаганите действия, тяхната логика и взаимовръзките между отделните предприети мерки. За да може обаче тази методология да бъде работеща, то тя трябва да отразява напълно промените, добрите практики и научените уроци в процеса на управление на проекти в НАП, като за целта ДКП следва да предвиди в последствие подходящи мерки за нейното актуализиране при установена необходимост в тази насока. В този смисъл, както вече беше споменато, ДКП притежава към момента необходимия капацитет за изготвянето на подобен наръчник, тъй като разполага с екип от натрупали познания и опит в различни структури експерти, мнозинството от които вече са преминали обучения по управление на проекти и са сертифицирани в тази сфера от БАУП по стандартите на IPMA. От друга страна, е естествено, че като деятел на промените и процесите, ДКП най-последователно би могла да опише отделните стъпки от проектния цикъл (и тяхната взаимовръзка), в т.ч. подходите

---

<sup>20</sup> Ръководство по управление на проекти Национална агенция за приходите с консултантската помощ на Pohl Consulting & Associates.

и методите на работа, съобразно условията, в рамките на които се осъществява (и предстои да се осъществява) проектната дейност в НАП.

Не по-малко важна роля за оптимизиране организацията на проектната дейност в НАП следва да изиграят и специализираните вътрешни обучения по управление на проекти за служителите на НАП, най-вече по места (на териториално или местно ниво), където се наблюдава липса на специализиран капацитет и достатъчно подготвени експерти в тази сфера. Именно поради тази причина, тази практика се очаква да спомогне за утвърждаването на проектния подход и начин на мислене сред служителите на Агенцията, да подобри организацията на проектната дейност като цяло, както и да повиши *качеството* на проектите, които НАП разработва и изпълнява. Вече са предприети конкретни мерки, като четирима служители на ДКП са преминали обучение за бъдещи обучаващи (проведено съгласно Плана за обучение в НАП), а участие в такова предстои и на останалите експерти от дирекцията. В допълнение на това, е предвидено провеждането на нови, надграждащи обучения за служители на НАП по управление на проекти, съгласно Националните изисквания за компетентност по управление на проекти, разработени от БАУП.

### **3.3. Институционализира ли на практика Дирекция „Координация на проекти” функциите и ролята на Офис за управление на проекти за НАП?**

Наистина, с разгръщането и усъвършенстването на своите функции и правомощия, ДКП се очаква качествено да *подобри нивото на идентифициране, изпълнение, реализиране и последваща проследимост на резултатите* от проектите в НАП и на цялостния процес по управлението на проекти, осъществяван в рамките на Агенцията.

По този начин ДКП постепенно се доближава до модела на ОУП, който вече очертахме по-горе, но въпреки това налице някои очевидни разлики и пречки в тази насока. Както е видно от вече споменатата информация, **съответствията на ДКП с ОУП** се изразяват в ня-колко от така зададените компоненти, що се касае до позицията ѝ в административната структура и изпълнението на отделните компоненти от дейността по модела на ОУП.

**Първо**, обособяването на ДКП като отделно самостоятелно звено (обединяващо две предишни такива) на пряко подчинение на ИД на НАП отразява намеренията на Ръководството на Агенцията да ре-

гулира и подкрепя все по-ефективно процесите по управление и координация на проектите, които НАП осъществява, в т.ч. работата на ръководителите на проекти (най-често директори на дирекции) и екипите по управление на проектите, които са съставени от експерти и ръководители от различни звена от структурата на НАП.

**Второ**, посредством разработването и утвърждаването на процесите и процедурите на ДКП се създава реална предпоставка за създаване на общ консолидиран набор от унифицирани мерки за организация на проектната дейност, която НАП осъществява. Нещо повече, този набор от мерки (освен подкрепен от Ръководството) следва да отразява до голяма степен и виждането на функционалните ръководители в НАП, които практически се явяват клиенти на ДКП. Това се обуславя най-вече от факта, че преди да бъдат утвърдени, бизнес процесите на ДКП задължително се съгласуват с другите дирекции в ЦУ на Агенцията, съгласно установената вътрешна процедура в тази насока.

**Трето**, ДКП притежава по-широка сфера на компетентност и следва да прилага цялостен подход, от една страна, по отношение *координацията* на цялостната проектна дейност (и в частност, управлението на организационните ресурси), от друга страна, относно осъществяването на предварителен, текущ и последващ контрол и мониторинг на изпълнението на проектите и постигането на предварително заложените резултати и индикатори по проекти както с вътрешно, така и с външно финансиране (и докладване на Ръководството за целта), както и не на последно място – по отношение на поддържането на база данни (регистър) на проектите, които приходната администрация е реализирала или планира да реализира (в т.ч. добрите практики и научените уроци по тях).

**Четвърто**, имайки готовността и подкрепата на Ръководството за разработване и внедряване на обща методология (и наръчник) по управление на проекти за целите на НАП, ДКП създава реална възможност за повишаването на ефективността и ефикасността в проектната сфера, както и за създаване и/или надграждане на наличния капацитет за планиране, инициране, разработване, изпълнение и отчитане на проекти, с който разполагат служителите на Агенцията, както на централно, така и на териториално ниво.

Наред с това, **разликите между ДКП и ОУП** най-общо се съдържат в няколко ключови предпоставки, касаещи наличното състояние на институционалната среда в НАП към настоящия момент. Важен

недостатък е липсата на планирани мерки за осъществяване на реална съпоставка на подходите, които сходни на НАП организации в България и чужбина прилагат *в сферата на проектната дейност* и тези подходи, които Агенцията прилага или възнамерява да прилага, с цел да се идентифицира къде се намира тя (НАП) спрямо своите сродни администрации (и до известна степен – конкуренти) и докъде е стигнала в процеса си на реформи и модернизирание. Липсата на подобен инструмент лишава също така ДКП, а и НАП като цяло, от възможността за идентифициране на приложими към нейния контекст на работа най-добри практики, както и прилагането на ефективни мерки за непрекъснато усъвършенстване и оптимизацията на работата в проектната сфера и в частност – дейността и функциите на ДКП. За целта ДКП разполага с множество канали, чрез които може да се способства за създаване на условия за осъществяване на подобен бенчмаркинг анализ – например по линия на членството на НАП в международни организации като ОИСР, Вътрешно европейската организация на данъчните администрации (ЮТА) и т.н. Следва да се подчертае, че както практиката показва, проучването и анализа на опита и практиките на най-развитите по отношение на управлението на проекти приходни администрации (в т.ч. например Холандия, Англия, Австрия и т.н.) определено би допринесло за повишаване ефективността и ефикасността на проектната дейност, повишаване усвояемостта на безвъзмездните средства, за които НАП кандидатства по линия на Структурните фондове на ЕС и др. външни донори и не на последно място – качеството на разработваните проекти.

Също така, все още липсват реални институционални инструменти и воля за практическото внедряване на цялостен проектен подход към темите, свързани със стратегическото развитие на НАП. Ето защо, за да може да функционира реално като ОУП, ДКП следва да се включи активно на етапа планиране на съответните мерки, свързани с изпълнението на Стратегически план и съответно ОГП на НАП, като участва и спомага при осъществяване на съответните стъпки в тази връзка – анализ на проблемите, анализ на целите, анализ на стратегията, анализ на заинтересованите страни, съставяне на логическата рамка и т.н.

Не на последно място, най-ключовата разлика между ДКП и ОУП към момента е фактът, че в настоящата ситуация дирекция „Координация на проекти“ все още няма правомощия реално *да управля-*

ва проекти. Както показва практиката относно звената, участвали досега в процесите по управление на проекти в Агенцията, като цяло става въпрос по-скоро за осъществяване на един или друг вид координация (обща или специфична) и прилагане на единни стандарти и правила при осъществяването на едни или други проекти в НАП, а не за директно *управление* на такива. Същото важи в пълна степен и за новосъздадената ДКП. Доказателство за това е и информацията, съдържаща се в проекта на функционална характеристика на дирекцията, в който е записано, че ДКП: *организира, координира и контролира изпълнението на отделните етапи на проектния цикъл на проектите в НАП, осъществявани с външно и вътрешно финансиране*. По този начин се запазва практиката в НАП за ръководители на проекти да бъдат определяни основно функционални ръководители на структури в НАП – зам. изпълнителни директори или директори на дирекции-бенефициенти по проекти в НАП.

Тези причини все още разделят НАП от изграждането на ефективен проектно базиран модел на организация, както и от функционирането и институционализирането на *реален* ОУП, който да притежава широки правомощия в проектната сфера, каквато е практиката в повечето модерни световни организации.

В този смисъл категоризирането на структурата по отношение на това по какъв начин се управляват и координират проектите, които приходната администрация осъществява, определено показва, че НАП не променя чувствително характера си, който тя следва до момента, а именно – един своеобразен модел на функционална проектна организация. Тази констатация се дължи най-вече на факта, че при отсъствието на реални правомощия за управление, ДКП няма възможност практически да се възползва изцяло от пълния набор от мерки, с които тя разполага и/или предстои да разполага (включително и влияние) за оптимизиране на общата организация на проектната дейност в НАП в различните ѝ аспекти. Това би я превърнало във функционално по своята същност звено от структурата на Агенцията, което подпомага дейността, но има ограничени правомощия да инициира или прилага мерки при управлението ѝ което запазва в сферата на правомощията единствено тези на ръководителите на проекти (директорите на дирекции) и Ръководството.

Евентуална начална стъпка по посока промяна на тази практика (особено в случаи на специфични проекти, в реализацията на които

участват няколко дирекции или звена от структурата на НАП и/или други организации партньори) би била например, функциите на ръководител на проекта да бъдат поверени на директора/служители от ДКП. При констатиран успех, подобен подход може да се приложи и към проекти от друга категория (с различен обхват, сложност и т.н.) като за целта се разработят стандарти на категоризация на проектите (каквито към момента не съществуват в този си вид в НАП). В този случай, организацията на проектната дейност категорично ще измени горепосочената рамка на проектна организация и следва да се превърне в силно матрична такава. Това естествено ще позволи на ДКП да поеме ролята на ОУП в НАП, като ръководи и контролира цялостния цикъл на проектите (в т.ч. и организационните ресурси по тях), които Агенцията инициира, разработва, изпълнява и/или отчита.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Кога и дали ще се реализират на практика тези препоръки към настоящия момент е трудно да се определи. За целта е необходимо да се проследят и анализират във времето ефектите от създаването на ДКП (макар и в сегашните сфери на нейните правомощия) върху цялостната организация на проектната дейност в НАП, и в частност – управлението на проектите по ОПАК, които Агенцията осъществява към момента.

Не на последно място, така представените мерки във връзка с развитието и усъвършенстването на процесите по управление на проектите в НАП следва да се осъществят и прилагат постепенно и поэтапно във времето, а не свръх амбициозно, като се предвижда достатъчен период на адаптация, проверка и анализ на полезността от тях, в рамките на които те да се утвърдят като норми на работа в организацията, както и да се осмислят и възприемат от служителите на Агенцията. Не на последно място, логиката на разгръщане на тези процеси трябва да бъде изградена така, че да се запази и затвърди доверието на Ръководството, както и на партньорите на НАП, към следвания курс на развитие и промяна.

Именно съвкупността на всички тези предпоставки и условия би позволила на НАП целенасочено и последователно да следва своята стратегическа визия да бъде „модерна и ефективна приходна администрация в услуга на обществото”.

## ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

- A guide to the project management body of knowledge : PMBOK® guide / Project management institute. – Newton Square, Pa, 2004. – 390 p.
- Project Management Manual. – Boston, MA : Harvard business school, 1997. – 39 p.
- Tenstep, Learn. How to Set Up and Run a Project Management Office : White Paper [Електронен ресурс]. // <[http://www.aspe-sdlc.com/offers/pickups\\_0386572/pmo\\_whitepaper\\_by\\_tenstep.pdf](http://www.aspe-sdlc.com/offers/pickups_0386572/pmo_whitepaper_by_tenstep.pdf)>
- Turner, Rodney. J. Handbook of project based management : Leading Strategic Change in Organizations. – New York, 2009. – 452 p.
- Апостолов, А. Административен капацитет за изготвяне и изпълнение на проекти. // Публична администрация, 2003, № 3.
- Доклад на Национална агенция за приходите за изпълнението на Проект „Реформа в администрацията по приходите” 2003-2009.
- Наръчник по бенчмаркинг в НАП. Национална агенция за приходите с консултантската помощ на ECORYS.
- Национални изисквания за компетентност по управление на проекти. – София : БАУП, 2006.
- Проект за реформа в администрацията по приходите. План за внедряване на проекта. [март 2003 г.]
- Ръководство по управление на проекти. Национална агенция за приходите с консултантската помощ на Pohl Consulting & Associates.
- Стефанова, Р., Стефанов, И. Организиране на отдел за управление на проекти. София : БАУП, 2010. [Електронен ресурс]. // < <http://project.bg/resursi/>>.
- Указания за старши програмни ръководители, проектни лидери и бенефициенти за управление на проекти по програма ФАР, Оперативна програма „Техническа помощ”, Преходния финансов инструмент, Инструмента „Шенген” и Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство” : Редакция 2.0. – март 2008. // <<http://www.minfin.bg/document/5311:2>>.
- Управление чрез проекти. Семинар за Национална агенция за приходите. По проект „Уеднаквяване с вътреобщностното право по отношение на данъчното облагане и увеличаване на административния капацитет на Приходната администрация”.
- Устройствен правилник на НАП [май 2009].

**УПРАВЛЕНИЕТО НА ПРОЕКТИ,  
ФИНАНСИРАНИ ОТ ВЪНШНИ ДОНОРИ,  
КАТО ФАКТОР ЗА РАЗВИТИЕТО НА  
АРХЕОЛОГИЯТА В БЪЛГАРИЯ.  
ИЗСЛЕДВАНЕ НА СЛУЧАЯ НАР „ДЕУЛТУМ-ДЕБЕЛТ“**

МАРИЯ ИСТАТКОВА

В последните три години, през които България е страна-член на Европейския съюз, в общественото пространство непрекъснато чуваме да се говори за нови възможности за развитие, свързани основно с отпусканите грантове, допълнително финансиране, въвеждане на добри практики и доказани стандарти. Макар обществото ни да е привикнало да слуша за новите врати, които се отварят пред него, то все още остава сякаш недоверчиво и неопитно в усвояването на тези средства и практики. За щастие обаче такива добри практики съществуват и тук! А управлението на проекти, финансирани от външни донори, е способът те да се превръщат в реалност. Всъщност използването на проектния подход при кандидатстване за финансиране е съществен фактор за развитието на археологията в България. Към момента представлява област, която е почти неизследвана, но пък позволява да се очертаят редица съществени проблеми в цялостното управление и финансиране на археологическите проучвания в страната.

**Проектният модел и използването му  
в културната сфера**

Все още малкият, но добър опит показва, че с малко повече инициативност и разбиране от страна на бенефициентите – физически и юридически лица – посредством използването на проектния модел, особено при кандидатстване към външни донори, може да се даде един съвършено нов тласък на развитието и използването на археологията в страната. Това би рефлектирало положително върху значима верига от интереси – на самата археология, на туризма, на икономиката, както и на обществеността като цяло. Този извод почива на увереното предположение, че внедряването на проектния подход като форма на финансиране и на институционално, и на гражданско ниво, може значително да въздейства както в качествен, така и в количествен смисъл



на функционирането на археологията в България.

От една страна качеството неминуемо се предопределя от стабилна финансова подкрепа, концентриран професионализъм, изискувани стандарти за качество на изпълнението, грижата на добър стопанин от страна на ръководителя на проекта, непосредствен контрол и ясно разпределение на отговорностите, а от друга – повечето проектни инициативи в областта на археологията, подкрепени от допълнителното финансиране извън рамките на държавния бюджет, биха били определящ фактор по отношение на количеството реализирани идеи и проучени обекти.

Защо е необходимо по-голямо внимание? България е страна, която притежава девет обекта от Световното историческо наследство – седем културни паметника, включени в списъка на световното културно наследство на ЮНЕСКО, и два природни, хиляди местни паметници на културата и традиционни атракции. Над 5% от територията на страната е със статут на защитена територия, има благоприятна мрежа от природни и културни ресурси, представляващи значим потенциал за развитие. Налични са над 30 000 исторически паметници, 36 културни резервата, 160 манастира, 330 музея и галерии<sup>1</sup>.

### **Рамки на общата регламентация**

Каква е ситуацията в момента? На национално ниво е изграден един стабилен механизъм от институции и компетентни органи, извършващи работата си на основата на набор от установени нормативни документи. При осъществяването и контрола на културната политика в България на национално, общинско и местно ниво участие вземат Министерски съвет, Министърът на културата, Министерство на културата (с особена важност са четири дирекции – Главна дирекция „Инспекторат за опазване на културното наследство“, Дирекция „Културно наследство“, Дирекция „Културна политика“ и Дирекция „Координация на програми и проекти,,), Инспекторатът за опазване на културното наследство, кметовете на общини, Общинските съвети, Националният институт за недвижимо културно наследство и непосредственият оператор на терен – музеите. Независимо от вида на организацията и формата си на собственост обаче, те се ръководят

---

<sup>1</sup> Национален план за развитие на Република България за периода 2007-2013 г. // <<http://www.eufunds.bg/document/89>>

методически от Министерството на културата, в административно-организационно отношение – от кмета на общината или собственика, а в научноизследователската си дейност – от Българската академия на науките и съответните ведомствени и научноизследователски институти и учреждения.

Кое е основополагащото начало в българската нормативна база? Това е член 23 от Конституцията на Република България. Според него „държавата създава условия за свободно развитие на науката, образованието и изкуствата и ги подпомага. Тя се грижи за опазване на националното историческо и културно наследство. Всеки един български гражданин има право да се ползва от националните и общочовешките културни ценности“<sup>2</sup>. Това е текстът, съобразно който в областта на културата и в частност на археологията, се създават и развиват редица второстепенни нормативни документи, регулиращи правата, отговорностите и взаимовръзките на компетентните органи и институции. По-важните в тази сфера са Националният план за развитие за периода 2007-2013 г., Националната стратегическа референтна рамка, Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма в частта ѝ за културния туризъм, Законът за културното наследство, Законът за закрила и развитие на културата, Устройственият правилник на Министерство на културата, както и отделните правилници и наредби в областта на археологията.

По презумпция, а и по закон, по отношение на културните ценности държавата предвижда специална териториално-устройствена защита, т.е. създаването на режими за опазване, устройствени схеми и планове на защитени територии, планове за опазване и управление на недвижими културни ценности, проектиране, съгласуване и одобряване на устройствените планове и на проектните документации (инвестиционни инициативи и проекти за намеси<sup>3</sup>) в защитените те-

---

<sup>2</sup> Конституция на Република България, чл. 23. // <<http://www.parliament.bg/bg/const>>.

<sup>3</sup> Наредба №4 на Министерството на регионалното развитие и благоустройството за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти, (обн. ДВ, бр. 51 от 5 юни 2001 г.) предвижда Архитектурните проекти за консервация, реставрация и експониране на паметниците на културата и на тяхната среда представят концепцията и методологическия подход за опазването им и предлагат съвременната намеса в съответствие с изискванията и ограничителните условия на Националния институт за паметниците на културата (НИПК), понастоящем НИНКН.

ритории за опазване на недвижимото културно наследство, контрол по тяхното прилагане и изпълнение, финансиране и извършване на дейности за целите на тяхното опазване и експониране.

Отдаването на концесия също е метод за полагане на специални грижи за даден обект, който важи за една или повече единични или групови културни ценности или части от тях. На концесия обаче не могат да бъдат отдавани културни ценности с категория световно значение, археологически резервати (с изключение на посочените в списък, утвърден от министъра на културата), музейни сгради и комплекси и обекти, които са религиозни храмове и по предназначението си са свързани с практическите нужди за извършване на обредни ритуали и богослужения.

Има няколко възможни начина за финансиране на културните ценности и в частност на археологическите съгласно Закона за културното наследство: (1) от една страна средства ежегодно се предвиждат в републиканския бюджет, откъдето се предоставят на отделните общини, заявили в собствените си бюджети разходи за опазване на културни ценности на своята територия, (2) Министерството на културата като първостепенен разпоредител с бюджетни кредити дава средства за обекти, попаднали в приоритизирана листа за намеса и подпомагане, (3) при осъществяването на инвестиционни проекти възложителите им са задължени да отделят финанси за осъществяването на спасителни теренни проучвания и за евентуални последващи действия по опазването на намерените културни ценности, (4) собствениците и ползвателите на такива ценности могат да кандидатстват по отделни програми чрез проекти за финансиране, (5) същото могат да правят и отделните музеи, (6) финансирането на дейности по опазването на културното наследство е задача и на различните неправителствени организации, функциониращи в името на тази цел, както и на (7) Националния център за музеи, галерии и изобразителни изкуства, предмет на чиято дейност е и финансирането на проекти и програми на конкурсен принцип.

Какво постановява Европейската нормативна база? В областта на културата компетенциите на ЕС са регламентирани основно в Договора от Лисабон – по-конкретно в Дял I, чл. 2д, а стратегиите в тази сфера са описани на страниците на Програмата за култура<sup>4</sup> и Евро-

---

<sup>4</sup> The European Agenda for Culture of The European Commission . [Електронен ресурс]. // <[http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc399\\_en.htm](http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc399_en.htm)>.

пейската конвенция за опазване на археологическото наследство. Съгласно Лисабонския договор, степента на влияние или компетенциите на Съюза в областта на културата са само и единствено да предприема действия за подкрепа, координиране или допълване на действията на държавите-членки, което означава, че той няма право да законодателства в тази област. Съюзът обаче има право да създава програми за подпомагане, посредством които отделните държави-членки да могат да кандидатстват за съфинансиране на избрани от тях дейности, отговарящи на целите и приоритетите на съответните европейски програми. Такива програми действат.

В сътрудничество със Съвета на Европа Европейската комисия, например, е създала съвместната програма за опазване на културно-историческото наследство в Югоизточна Европа: IRPP-SAAH (Integrated Rehabilitation Project/Plan: Survey of Architectural and Archaeological Heritage in SEE). Идеята е чрез подобни партньорства да се „покриват“ такива културни полета, които не са засегнати в някоя от съществуващите програми и които, по един или друг начин, са до известна степен negliжирани при провеждането на културната политиката до този момент, както от страна на Съюза, така и на отделните държави-членки.

### **Какво се случва отвъд постановените норми?**

Засягайки регламентирането на културната политика на национално и европейско ниво, може да се каже, че от гледна точка на правото и писаните норми (*de jure*) всеки разполага със своите задължения и отговорности. От гледна точка на практиката обаче (*de facto*), тези задължения и отговорности подлежат на коментар.

За да не остане голословен текстът, сами за себе си могат да говорят и числата. В количествено изражение картината изглежда така: средствата, отпуснати на Министерство на културата от държавния бюджет за 2011 г. са в размер на 86 869 100 лева<sup>5</sup>, от които за политиката по опазване на културното наследство за същата година Министерство на културата определя 2 623 525 лева за недвижимо културно наследство и 9 655 485 лева за движимо културно наследство – общо 12 269 010 лева, които впоследствие следва да бъдат пре-

---

<sup>5</sup> Съгласно бюджета на Министерство на културата за 2010 и 2011 г., публикуван на уебсайт-а на министерството. <<http://mc.government.bg/>>.

разпределени към определен брой приоритизирани за интервенция обекти. Отпуснатата по тази програма сума за предходната 2010 г. е почти същата – 11 775 862 лева. От друга страна, по линия на държавния бюджет се отпускат и средства за общините. За да бъдем конкретни, ще изберем за пример конкретна община. За 2011 г. Община Средец например е получила 5 866 300 лева. Сходно е и финансирането ѝ за предходната година – 5 447 700 лева. От тази сума предвидените в проектобюджета на Общината средства за функция „Почивно дело, култура и религиозни дейности“ възлизат общо на 162 967 лева<sup>6</sup>. Ясно е, че макар да се опитва да покрива нуждите на археологията и да създава необходимия апарат за управление и контрол, държавата няма как да удовлетвори напълно всички възникнали потребности на национално и международно ниво, както и всички искания от страна на научните среди, местното самоуправление и инвестиционните интереси.

По принцип всеки един обект би могъл да получи държавно финансиране основно по две линии: като приоритизиран обект през Министерството на културата и чрез заложен за него дейности в рамките на Общинския план за развитие на съответната община. И в двата случая обаче един обект, представляващ културна ценност, трябва да разчита на добрия случай да бъде избран за финансиране. Тук се изправяме пред проблема на пролуките в нормативната база, която гарантира отпускане на средства за опазване и развитие на културното наследство и в частност археологията, но не е създала гарант за равните възможности за развитие на отделните обекти.

Логично е приоритет за държавата да са културните ценности с по-висок статут. Това обаче на практика декласира хилядите останали обекти, които също трябва да имат своя шанс за развитие. За районите, където се намират, това би означавало подобряване на условията за развитие на туризма, привличане на капитали и интереси, осигуряване на повече възможности за работа и заетост. По отношение на науката пък от полза би била възможността да се работят по-малко познати обекти с все още недобре установен потенциал, да има повече експедиции и по-голям брой практикуващи специалисти. От друга страна, освен в известна степен дискриминационното и непълно

---

<sup>6</sup> Съгласно проектобюджета на Община Средец. <<http://www.obshtinasredets.bg/Read.php?id=70>>.

регламентиране на финансирането на археологическото наследство, на един последващ етап приоритизирането на обектите зависи от работна група експерти в тази област – факт, който без съмнение би позволил предполагагането на известна доза субективизъм, влияние на колегиални отношения, а дори и лични интереси. В потвърждение на предположението и коментиранияте ситуации идва фактът, че ежегодно приоритизираните за финансиране обекти са почти едни и същи, както и фактът, че тези приоритетни обекти често пъти се определят и кампанийно. Като пример може да се посочи кампанията на в. „Стандарт“ за определяне на Топ 10 на археологическите обекти в страната и съответно тяхното целево финансиране.

Не може да се пренебрегне също и това, че залагането на бюджет за финансиране на дейности по опазване и експониране на културното наследство е предмет на волята на Общинския съвет, който има възможността, властта и отговорността да предвиди такива средства в Плана за развитие на съответната община. Доколко обаче отпусканите от държавата средства са достатъчни да покрият ежедневните нужди на населението така, че да се отдели подобаваща част от тях и за работа с културното наследство е въпрос колкото реторичен в известна степен, толкова и неподлежащ на обобщение и унификация. Релевантността на проблема се състои както в това дали всички общини, които разполагат с археологически обекти на територията си, изпитват необходимост и интерес да отделят от приходите си за финансирането им, така и в това каква част от тези приходи те могат и отделят на практика за тази цел. В голяма степен този проблем би могъл да бъде преодолян чрез разработването на проекти, тъй като в този случай бенефициентът сам определя бюджета си съобразно заложените дейности за изпълнение, а рискът от получаване на несъобразени по размер средства на практика е максимално минимализиран.

Следвайки същата логика, можем да изведем и друга съществена трудност в работата на терен за специалистите, разчитащи единствено на финансиране от бюджета. Това е самият избор на дейности, за които държавата отделя средства. Всъщност макар да има частично финансиране, то на практика е почти безсмислено, тъй като предполага работа „на парче“, а такъв тип работа е колкото неефективен, толкова и вреден. Без да има последователност на финансирането по отношение както на годините, така и на дейностите, няма как да се очаква и работата на един обект да е системна и надграждаща. Разпокъсаност-

та на отделните дейности и липсата на взаимовръзка между тях може да бъде по-скоро пагубна, отколкото полезна. Вариант, при който има средства за разкриването на един обект например, но не и за неговото последващо консервиране, реално не представлява вариант. При тази ситуация повечето специалисти изобщо не биха започнали работа.

Изхождайки от изложеното до тук, управлението на проекти в сферата на археологията е една отлична алтернативна възможност, която се предлага. Независимо дали тези проекти ще са управлявани от специализирано звено в централната или местна администрация, от консултантски фирми или отделни физически лица, предимствата на модела са ясни и неоспорими. Често пъти той предлага по-бърза и улеснена процедура, по-голямо финансиране и влияние на експертната оценка, възможност за съобразяване с личните нужди, покриване на по-разнообразни дейности, както и по-пряка и достъпна комуникация.

Въпреки това, макар и познат като различна възможност за финансиране, моделът на проекта все още не се използва толкова масово и преднамерено, а по-скоро случайно и спорадично. Проектни предложения се подават *ad hoc*, когато някой е попаднал на отворена покана за кандидатстване, способна да отговори на потребностите му. В музейните институции няма специалисти, занимаващи се конкретно с проекти, няма и лица, чиито професионални ангажименти да включват конкретно следенето на подобни отворени възможности за кандидатстване. Действащ на практика е принципът на случайността, разчитащ на личната самоинициатива и осъзнатата нужда. Все пак след присъединяването ни към ЕС започва да се наблюдава известен нарастващ интерес към използването на еврофондовете в тази област. Нещо повече, археолози и експерти с опит по проекти в продължение на няколко години постоянно кандидатстват с проекти, за да подпомагат работата си. Наред с това те продължават да следят възможностите за финансиране, отпускани от донори като Дирекция „Научни изследвания“ към Министерство на образованието, младежта и науката, както и програмите, предлагани от страна на Министерство на културата.

Основната мотивация за кандидатстването им без изключение е една – възможност за цялостното финансиране на дейностите – по-конкретно консервационно-реставрационните дейности и дейностите по социализирането на културния обект, и издаването на научните

публикации за него. Защо? Оказва се, че съгласно Наредба № 11 за приемане на извършени консервационни и реставрационни работи по недвижими паметници на културата, средствата, отделени за тези спасителни дейности варират според категорията на съответния обект-културна ценност. Така например за културни ценности от „национално значение“ се финансират всички видове консервационни и реставрационни работи, за тези от „местно значение“ – само посочените в проектно-сметната документация архитектурно-строителни работи, а за тези „свечение“ или „ансамбъл“ – само извършени консервационни и реставрационни работи по конструкцията и фасадите.

Какви обаче са трудностите, които изпитват археолозите при своята работа с проекти? Повечето са обясними и поправими. Съвсем естествено, необходими са време и познания човек да попадне на програма, отговаряща напълно на неговите потребности и финансираща всички дейности, които се изискват при изследването на неговия обект. Когато това търсене на програма не е ангажимент на някой конкретен човек, то е по-трудно и неконцентрирано. От друга страна, отново в резултат на липсата на специализацията в областта на проектите от страна на кандидатстващите, идват трудностите, свързани с разработването и отчитането на тези проекти. Решението на този проблем е обръщането към компетентно лице и търсенето на съдействие от общинските и областни администрации. Както показва практиката обаче, това също се оказва проблем, тъй като компетентни служители, които да познават добре европейските и други международни инструменти за финансиране, особено в областта на културното наследство липсват! В по-малките администрации се наблюдава сериозен ресурсен дефицит, което не позволява адекватното им функциониране при новосъздадената за страната ситуация в качеството ѝ на държава-членка на Европейския съюз с всички, произтичащи от това, преимущества и отговорности.

Всъщност на национално ниво има едно Звено за управление на проекти (ЗУП) в областта на културата и това е Дирекция „Координация на програми и проекти“ в Министерство на културата. Съществуването на подобна административна единица прави възможна по-бързата и опростена комуникация с междинните звена и управляващите органи по отделните програми (когато те имат такива), което значително опростява и улеснява процедурите по обмен на информация и предоставяне на средства. Всичко това предполага и по-го-



ляма ефективност, тъй като работата на дирекцията съвместява и концентрира дейностите по наблюдение, оценка, мониторинг и управление на проектите. Също така съществуването ѝ гарантира поемането на конкретен ангажимент по кандидатстване за финансиране на проектни предложения. Ако няма служител или експерт, който да съсредоточава тази функция и да носи конкретната отговорност за това, има реален шанс никой да не изяви инициатива да се възползва от предоставените възможности от страна на външните спонсори.

Създаването на специализирани в проектната дейност звена или отдели на практика е въпрос на политика на всяка отделна институция. Всеки допустим бенефициент има правото да кандидатства, където пожелае, но повечето второстепенни разпоредители с бюджетни кредити към Министерство на културата нямат чисто оперативното право на самостоятелно кандидатстване. Ето защо ролята на тази дирекция е особено важна за разработването и управлението на проекти в областта на културното наследство на национално ниво. Тя координира и управлява проекти основно по линия на ОП „Регионално развитие“, главно за инфраструктурни проекти (Мерки 1.1. и 3.1), и за информационни кампании с цел развитие на туристическия продукт (Мярка 3.2), както и по линия на ОП „Административен капацитет“ относно създаването на електронни услуги за гражданите (например създаването на електронен регистър на културните ценности).

Подготвяните от министерството проекти са с несъмнено по-високо качество и съответно с по-голям шанс за одобрение, тъй като са разработени от експерти с опит в областта на управлението на проекти. Гарант за това са още и системното управление на различните процеси по проектите, както и създадените вътрешни за Дирекцията правила за тяхното управление.

Накратко, могат да се направят няколко основни извода. На първо място, кандидатстването за финансиране, базирано на проектния модел, е единствената гаранция за равен шанс за развитие на обекти, които са от значение за културното наследство, тъй като в нормативната база това е изведено просто като принцип на провеждане на политика без да има реални други залози за спазването му. По този начин приоритизирането на обектите би ставало на база стойностна, добре разписана и обоснована идея, а не осланяйки се на проведени кампании, лични интереси или основания, съобразени с предоставения на обектите статут и респективно тяхното значение за

България. Оттук и възможността за развитието на културния туризъм, икономиката и заетостта в районите, разполагащи с културни ценности на териториите си. За да бъде постигнат този резултат, ще са необходими усилия и за повишаване нивото на административния капацитет, особено в отделните общини, така че те да бъдат по-ефективни в процеса на изграждане на по-висок жизнен стандарт за населението.

Много важно в случая още е, че посредством управлението на проекти може да бъде избегнат в значителна степен политическият риск от това на национално или местно ниво интересът и грижата към културното наследство да се negliжират, тъй като държавата при това положение би имала основно подкрепяща, а не финансираща функция. По отношение на финансирането облекчаващ и положителен е и фактът, че бенефициентът има възможност да получи средства за извършването на редица дейности, за които на национално ниво е трудно да се отделят средства. Това прави работата на терен значително по-ефективна, цялостна и висококачествена. Качеството се гарантира и от управлението на различните процеси, включени в проектния цикъл (програмиране, идентифициране, формулиране, реализация, оценка, одит и т.н.), тъй като на всеки един от тях се обръща специално внимание и се управлява по специфичен за него начин.

Освен това при проектите има ясно определени заинтересовани страни, включително основната целева група и крайните бенефициенти, ясно определени проблеми, които проектът се опитва да разреши, ясно определени процедури за координация, управление и финансиране, система за наблюдение и оценка, както и финансов и икономически анализ на съотношението ползи-разходи.

### **Какви биха могли да бъдат резултатите от използването на проектния модел в областта на културното наследство?**

Изложените твърдения се основават на примера на съществуващите добри практики. Някои са особено показателни. Националният археологически резерват (НАР) „Деултум-Дебелт“<sup>7</sup> е познат на българската археология от 1891 г. покрай разкопките на братя Шкорпил

---

<sup>7</sup> Комплексът включва и римската военна колония Flavia Pacis Deultensium, основана от ветерани от VIII Августов легион около 71 г.

от края за XIX в. Дълго време след това в района не са предприемани сериозни проучвания, като в периодичната литература спорадично се появяват сведения за отделни находки.

Първите сериозни археологически сондажи на територията на античния град датират от 1947 г. и са проведени под ръководството на проф. Т. Иванов. Комплексното проучване на античния, късноантичния и средновековния град Деултум-Дебелт започва основно през 1980 г. след решение на правителството в близост до бреговете на Мандренското езеро и до с. Дебелт да бъде построен металургичен комбинат. Това е пример за това как археологията в страната се развива основно покрай нуждата от спасителни разкопки, породени от предприемането на инвестиционни инициативи. След това последователни разкопки има най-вече в периодите 1980-1986 г. и 1986-1992 г.

През 2007 г. във връзка с инициатива на Европейския съюз НАР „Деултум-Дебелт“ става първият резерват, удостоен със Знака на европейското културно наследство<sup>8</sup>. Впоследствие той печели и няколко проекта по различни програми за реставрационно-консервационни дейности. Една от тези програми е вече споменатият *Интегриран план за рехабилитация на архитектурното и археологическото наследство в югоизточна Европа*<sup>9</sup> 2003–2013г. (*IRPP-SAAH: Integrated Rehabilitation Project Plan/Survey of Architectural and Archaeological Heritage*). Сама по себе си тази инициатива представлява проект за оказване на техническа помощ, стартирал през 2003 г. и доказващ значимостта на въвеждането на интегриран подход за управление на наследството в допуснатите за участие страни<sup>10</sup>. Основната идея на Регионалната програма е да разкрие потенциала на културното нас-

---

<sup>8</sup> Знак, даван на обекти, които са били номинирани от повече от една държава-членка; страните-членки предварително избират на всеки две години 2 обекта, които да получат символа „Европейско наследство“ – инициатива, предприета с цел насърчаване на межкултурния диалог и лансираща идеята, че културните забележителности и паметници играят важна роля в европейската история и култура, както и в европейската интеграция.

<sup>9</sup> Integrated Rehabilitation Project Plan/Survey of Architectural and Archaeological Heritage (IRPP-SAAH) <[http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/cooperation/see/irppsaah/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/cooperation/see/irppsaah/default_en.asp)>

<sup>10</sup> Албания, Босна и Херцеговина, България, Хърватия, Черна Гора, Румъния, Сърбия, Македония и Косово.

ледство като фактор за устойчиво социално-икономическо развитие чрез пет основни мерки: институционално изграждане, популяризиране на културното многообразие, развитие на сътрудничеството между властите на всички нива и гражданския сектор, развитие на професионални и експертни мрежи и приобщаване на местните общности към проблемите на наследството. Идеята, залегнала в основата му, на практика е: публични и частни финанси, съвместно със съотносимите предприєдинителни инструменти на Европейския съюз, да допринесат за изпълнението на проекти за рехабилитация, които да подсигурят както защита, така и нови възможности за употреба на културното наследство. „Приоритетният лист за интервенция“ на програмата, одобрен през 2008 г., включва общо 143 паметника и обекта на културно наследство. Финалната фаза на проекта IRPP-SAAH, наречена „Ljubljana Process<sup>11</sup> – Funding Heritage Rehabilitation in South-East Europe“ (сам по себе си проект-продължение), се фокусира основно върху 25 избрани (или т.нар. „консолидирани“ ) проекта, по един от които бенефициент е именно НАР „Деултум-Дебелт“. Самата програма включва няколко компонента: Компонент А, представлява *План за укрепване на институционалния капацитет (2003-2006)*; Компонент Б – *Интегриран план за възстановителни проекти – Проучване на архитектурното и археологическото наследство (2003-2010)*; самият проект „Процес Любляна II“ (2011-2013), е продължение на втория компонент на Регионалната програма; и Компонент С – *Създаване на пилотни проекти за местно развитие (2008-2012)*.

В резултат на инициативи от страна на ръководството на обекта към момента събитията с особена важност за резервата, реализирани или в процес на изпълнение, са следните: през 2004 г. обектът е включен в Списъка за приоритетна намеса по Компонент Б на Регионалната програма за културно и природно наследство в Югоизточна Европа; изготвена е предварителна техническа оценка на обекта, а в процес на изготвяне е бизнес план за развитие на резервата като туристическа дестинация; през 2008 г. на резервата е присъден Знака на Европейското наследство по междуправителствена инициатива, която през 2011 г. става програма на Европейската комисия за създаване на Списък на обекти (материално и нематериално наследство), при-

---

<sup>11</sup> Във връзка с председателството на Словения в ЕС през май, 2008г.

тежаващи качества, свързващи страните с общата европейска идентичност и потенциал за развитие като туристически обекти, като центрове за обучение и срещи с възможности за включване в културни маршрути и мрежи; през 2010 г. община Средец възлага изготвянето на технически проекти за възстановяване и ремонтни работи на сградите в Археологическата база и кандидатства за около 3 млн. лв. по Оперативна програма „Регионално развитие“, през 2010 г. музеят кандидатства и получава субсидия по проект на Фондация „Америка за България“, с която се финансира изработването на информационни и уведомителни табели, рекламни материали и консервация на артефакти от резервата, на стойност 50 000 долара; през 2011 г. резерватът е класиран на седмо място във връзка с кампанията на в. „Стандарт“ за 10-те обекта на България, които да получат общо 10 млн. лв. за строителни и реставрационни дейности.

Наситеността на тези събития през последните години представляват един своеобразен Ренесанс в историята на НАР „Деултум-Дебелт“ до момента. Всъщност проектът, който дава тласък на това развитие, е споменатият проект за оказване на техническа помощ, координиран от Министерство на културата в ролята му на координатор на програмата IRPP-SAAH за България. Според Заданието за изготвянето му се предвижда аварийна консервация на разкритите археологически обекти: *„Обществена сграда“*, *„Римски терми“*, *Обекти от укрепителната система (Втора Източна порта и Северна привратна кула на Западната порта)* и изграждане на туристическа инфраструктура в зона с режим „А“ в Археологически резерват „Античен и средновековен град Деултум-Дебелт“, Община Средец, област Бургас. Целите му са да установи и документира състоянието на изброените археологически обекти; да установи степента на разрушенията и причините за тях; на базата на анализа на състоянието на отделните елементи, изграждащи археологическите структури, да предложи техническо решение за тяхното укрепване и трайно запазване, при условие, че археологическите проучвания ще продължат и в бъдеще; да осигури достъп до обектите чрез изграждането на регламентиранни пътеки за посетители и площадки за наблюдение; да осигури в максимална степен отвеждането на повърхностните води, при избор на съоръжение, чието изграждане не засяга културните пластове; да предложи решение за ограда на обектите, съгласно приложената скица; отделните части на проекта да бъдат придружени

с количествени сметки, даващи възможност за остойносттаване на дейностите по консервация и реставрация. Проектът от своя страна включва няколко части: архитектурна; технология за изпълнение на консервационни дейности; вертикална планировка; ВиК; План за безопасност и здраве и Обобщена количествена сметка за видовете консервационни дейности.

Важното в случая обаче не е толкова този конкретен проект, колкото веригата от резултати, която той предпоставя. НАР „Деултум-Дебелт“ е сред малкото обекти, които по стечение на обстоятелствата се намират на територията на община, силно ориентирана към работата с проекти и усвояването на средства от еврофондовете по всички възможни програми. За периода 2008-2010 г. община Средец е кандидатствала с 38 проекта по над 7 донорски програми. Само в областта на културното наследство, културния туризъм и археологията тези проекти са: Проект „Развитие на интегриран туристически продукт: Древните земи на Средец и вечните чудеса на Странджа“; Проект „Деултум – врата към загадъчната Странджа“; Проект „Странджа-Йълдъз: Развитие на дребномашабна инфраструктура за опазване на природното и културно наследство в трансграничната зона“.

Още по-важно е, че в резултат на програмите за развитие и възможността на проектно финансиране в Общинския план за развитие на града има предвидени повече от десет вида дейности, свързани с опазване и подпомагане развитието на културното наследство и в частност археологията. Предвидени са: Реконструкция на археологическа база Деултум на стойност 1 000 000 лв.; Създаване на международна студентска школа по археология, архитектура и приложни изкуства на стойност 130 000 лв.; Обновяване и реконструкция на сгради с историческо и културно значение – 1 000 000 лв.; Опазване и охрана на защитени територии и исторически места – 240 000 лв.; Съхраняване на историческото наследство – 500 000 лв.; Модернизирване на интернет страници и създаване на културен сайт – 12 000 лв.; Организиране на мултимедийни изложби – 35 000 лв.; Проучване, консервация и реставрация на културно-исторически паметници – общо 1 850 000 лв.; Национален археологически резерват „Деултум“ – музей на открито – 1 500 000 лв.; Възстановяване на посетителски информационен център с музейна експозиция в археологическа база към НАР „Деултум-Дебелт“ – 900 000 лв.; Проучване на духовната и материална култура на населението – 50 000 лв.; Експониране и промо-

ция на духовната и материална култура на населението – 300 000лв.

Всички тези проекти и средства са замислени и калкулирани в резултат на една добра практика, станала възможна по програмата IRPP-SAAH, и към настоящия момент са част от Плана за развитие на общината за следващите няколко години.

В заключение може да се каже следното: След като години наред на археологическия обект „Деултум-Дебелт“ се провеждат частични и спорадични археологически проучвания с големи интервали от време помежду им и недостатъчно финансиране за разкриване облика на резервата за науката и обществеността, създаването на Регионалната програма за културно и природно наследство в Югоизточна Европа, присъединяването ни към Европейския съюз и инициативността от страна на исторически музей „Средец“ в ролята му на бенефициент правят възможно едно възобновяване на финансирането на обекта и на интереса към него. Това, по линия на различни програми, ще доведе до значително устойчиво развитие след предприемането на необходимите консервационно-реставрационни дейности, както и на належащото социализиране на обекта и превръщането му в качествен туристически продукт с огромен потенциал за развитие на района и благотворно влияние върху неговата икономика. В основата на добрата практика в крайна сметка стоят именно това надграждане на проектите в съчетание с добро управление и стабилен контрол.

Добрата практика, която илюстрира и потвърждава твърдението, че управлението на проекти, финансирани от външни донори, е значителен фактор при развитието на археологията в България и трябва все повече да се използва всъщност е пример не просто за конкретен проект, а за историята на един обект, променена от редица успешно реализирани, в процес на реализация или предстоящи проекти. Вече бяха изброени и пояснени предимствата на проектния модел на финансиране. Той е наложителен не само поради собствените си специфики, но и поради факта, че много от документите (основно правилници и наредби) в областта на културното наследство в страната не са променяни повече от петдесет години. Реорганизирани са институции без да има влезли в сила нови устройствени правилници (справка бившият НИПК и настоящ НИНКН, за който на уебстраницата на Министерство на културата все още не е публикуван нов документ, но не е премахнат и вече неприложимия). Създаден е Закон за културното наследство без да има изготвена Стратегия за развитието на

културното наследство, която да го предшества и на която той да се опира. Не на последно място, регламентацията на национално ниво на културните ценности не дава равен шанс за тяхното развитие. Всичко това е предпоставка за насочване вниманието на специалистите, занимаващи се с културно наследство, именно към предлаганите алтернативни възможности за управление и финансиране в тази сфера и в частност към проектния подход. Можем да се надяваме той да намери своето заслужено признание и по-широко приложение в областта на културата в следващите няколко години!

### ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

Договор за Европейския съюз [Електронен ресурс]. // <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtm1.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:BG:HTML>>.

Договор за функционирането на Европейския съюз. [Електронен ресурс]. // <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtm1.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:BG:HTML>>.

Договор от Лисабон [Електронен ресурс]. // <<http://www.europe.bg/htmls/page.php?id=14292 &category=243>>.

Задание за изготвяне на технически проект за НАР „Деултум-Дебелт“, Община Средец.

Закон за държавния бюджет на Република България за 2010 г. // *Държ. вестник*, № 99, 15 дек. 2009 ; изм. *Държ. вестник* № 18, 5 март 2010 г. ; изм. *Държ. вестник* №27, 9 април 2010 г.

Закон за държавния бюджет на Република България за 2011 г. // *Държ. вестник*, № 99, 17 дек. 2010 ; изм. *Държ. вестник* № 31 от 15 апр. 2011.

Конституция на Република България [Електронен ресурс]. // <<http://www.parliament.bg/bg/const>>.

Наредба № 11 за приемане на извършени консервационни и реставрационни работи по недвижими паметници на културата. // *Държ. вестник*, № 25, 29 март 1983.

Наредба № 4 на Министерството на регионалното развитие и благоустройството за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти. // *Държ. вестник*, № 51, 5 юни 2001.

Национален план за развитие за периода 2007-2013 г. [Електронен ресурс]. // <[www.eufunds.bg/document/89](http://www.eufunds.bg/document/89)>.

Национална стратегическа референтна рамка [Електронен ресурс]. // <[www.europe.bg/upload/docs/NSRR\\_protokol52.pdf](http://www.europe.bg/upload/docs/NSRR_protokol52.pdf)>.

Национална стратегия за устойчиво развитие на туризма. [Електронен



- ресурс]. // <[www.tourism.government.bg/files/politics/file\\_235\\_bg.pdf](http://www.tourism.government.bg/files/politics/file_235_bg.pdf)>.
- Общински план за развитие на Община „Средец“.
- Оперативна програма „Административен капацитет“ [Електронен ресурс]. // <[www.opac.government.bg/](http://www.opac.government.bg/)>.
- Оперативна програма „Регионално развитие“ [Електронен ресурс]. // <[www.eufunds.bg/document/91](http://www.eufunds.bg/document/91)>.
- Участие на България в Регионалната програма за културно и природно наследство в Югоизточна Европа (2003-2013 г.), Министерство на културата [Електронен ресурс]. // <<http://mc.government.bg/page.php?p=46&s=27&sp=32&t=38&z=39>>.
- Integrated Rehabilitation Project Plan/Survey of Architectural and Archaeological Heritage (IRPP-SAAH) : Background note on the outcome and impact of the Regional Programme for Cultural and Natural Heritage in South-East Europe Ljubljana : Ministerial Conference 6-7 November 2009 [Електронен ресурс]. // <[http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/Ljubljanski\\_proces/English/Ljubljana\\_Background\\_Note\\_on\\_the\\_Regional\\_Programme.pdf](http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/Ljubljanski_proces/English/Ljubljana_Background_Note_on_the_Regional_Programme.pdf)>.
- The European Agenda for Culture [of the European Commission] [Електронен ресурс]. // <[http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc399\\_en.htm](http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc399_en.htm)>.

**ЕФЕКТИВНАТА КОМУНИКАЦИЯ МЕЖДУ  
БЕНЕФИЦИЕНТИ И УПРАВЛЯВАЩ ОРГАН НА  
ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА КАТО ФАКТОР ЗА УСПЕШНО  
ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРОЕКТИ  
(ПО СЛУЧАЯ НА ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ)**

МАЛИНА НИКОЛОВА

В рамките на предприсъединителния период на България към Европейския съюз (ЕС), както и след като стана пълноправна държава-членка на ЕС през 2007 г., държавата има право да се възползва от безвъзмездно финансиране по финансови инструменти с цел преодоляване на структурните разлики между България и останалите държави-членки на ЕС и подобряване на конкурентоспособността на икономиката. Основният модел за усвояване на средствата от европейските фондове е т.нар. многогодишно програмиране и управление на проекти. Напълно новата за България управленска философия, основана на проектния подход, наложи строги правила за подготвяне на проектни предложения, управление на жизнения цикъл на проектите, мониторинг и контрол.

В предприсъединителния период, а и след това, се наблюдава недостатъчна подготвеност на държавната администрация не само да програмира правилно приоритетите на страната, но и да управлява ефективно програмите, осигурявайки прозрачност на усвоените средства, избягване на злоупотреби и провеждане на целенасочен диалог с гражданите и стопанските субекти относно механизма на функциониране на програмите. Стопанските субекти, които са потенциалните получатели на тези средства, от своя страна, също са в процес на усвояване на механизма на работа на новите инструменти и успешното управление на проектите им все още се сблъсква с редица проблеми и административни пречки. Добрият административен капацитет на публичната администрация и на стопанските субекти и ясно регламентираното сътрудничество между тях са основни фактори за успешно изпълнение на проекти и усвояване на средствата по оперативните програми.

В редовния доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване от 2001 г. една от ключовите препоръки на Европейска-

та комисия към България като страна-кандидат е да ревизира и преосмисли фундаментално реформата на държавната администрация.<sup>1</sup> Препоръките са, че все още са необходими действия за подобряване на капацитета на държавната администрация за изпълнение на изискванията за членство в ЕС. В резултат на препоръките от страна на ЕК и направени анализи върху работата на държавната администрация, съдебната система и структурите на гражданското общество (СГО), се отчита, че част от средствата от европейските фондове следва да бъдат насочени към засилване модернизацията на тези структури, за да могат да предоставят качествено обслужване и услуги на гражданите, ориентирани към техните нужди, да оптимизират работата си и да отговорят на новите предизвикателства, свързани с членството на България в ЕС. В тази връзка през програмен период 2007 – 2013 година се създава Оперативна програма административен капацитет (ОПАК).

Едно от основните предизвикателства пред органите на управление на програмите, които са в пряк контакт с кандидатите и бенефициентите, е успешното приложение на механизма за управление на комуникацията с тези субекти и осигуряване на пълна прозрачност на подбора на проектни предложения, изпълнението на проектите и разходването на средствата. От една страна, прилагането на изискванията на ЕС за прозрачност и видимост на дейностите, които се финансират със средства от европейския бюджет са ясно регламентирани и строго задължителни. От друга страна, самите Управляващи органи (УО) на местно ниво следва да функционират така, че да бъдат достъпни и в помощ както на потенциални получатели на безвъзмездни средства, така и на бенефициенти, които са в процес на изпълнение на проектите си. Достъпността, точността и навременността на обмена на информация в процеса на управление на проекти са от особено значение за успешното им приключване.

Интересът към темата се корени във внимателното наблюдение на процеса на работа по управление на оперативните програми, който показва, че освен чисто техническите, правни, финансови и административни предизвикателства на управлението на европейските програми и проекти в България, съществува и проблемът как, дали, с какви средства и с каква честота всички участници в процеса си

---

<sup>1</sup> Комисия на Европейските общности, Редовен доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване, 2001 г., стр. 14.

взаимодействат между си и обменят информация, доколкото това общуване е ефективно и в каква посока на развитие подтиква то финансираните от програмите проекти.

Именно затова изследването има за цел да оцени степента на ефективност на комуникацията между УО на ОПАК от една страна и представители на бенефициенти от неправителствения сектор и централната администрация от друга страна, по отношение изготвяне и изпълнение на проекти, финансирани от програмата, както и да се оценят ефектите от провежданата комуникация върху изпълнението на тези проекти. Методът на изследване се ограничава до анализ на анкетни карти с отворени и затворени въпроса, както и анализ на литература, и европейски и национални административни и нормативни документи. Изследването бе проведено в периода март-май 2011 г. През периода на изследването бяха набрани респонденти, които се състоят от *бивши и настоящи бенефициенти по ОПАК и консултантски компании*, специализирани в изготвяне и управление на проекти. Сред респонденти, разположени в различни градове на България бяха разпространени 70 броя анкетни карти, от които са попълнени общо 21 броя, включително и тази на УО. Основните групи-респонденти, които се изследват в настоящото изследване са основно неправителствени организации (НПО), както и представители на централната и областната администрации. В допълнение *УО на ОПАК – Дирекция ОПАК към МФ* предостави обща позиция по отношение на въпросите, засегнати в анкетната карта. Също така, бе проведено и едно интервю с експерт от УО. Следва да се отбележи, че изследването не претендира за представителност, тъй като отразява мненията на ограничен брой представители, най-вече от групата на НПО и централната администрация – бенефициенти по ОПАК и на консултанти – съгласно техния специфичен опит с програмата. Също така изследването не претендира, че разглежда всички хипотези и аспекти на процеса на комуникация между УО и бенефициентите, като се фокусира основно върху каналите и средствата за комуникация, честотата, релеванността и разбираемостта на предоставената информация.

Класическият подход за управление на проекти (УП) се постига чрез приложение и комбиниране на различни процеси за управление на проектите, като основните са: *иницииране и дефиниране, планиране, изпълнение, наблюдение и контрол, и приключване*. Освен те-

зи пет процеса са въведени още девет „функционални направления“ (Андреев, 2008: 49), които влияят и си взаимодействат с процесите за управление на проекта, а именно: *интегрирано управление, управление на обхвата, управление на времето (графика), управление на разходите (бюджета), управление на качеството, управление на човешките ресурси, управление на комуникациите, управление на риска, управление на доставките*. Те се възприемат като необходими условия за успешно управление на всеки един от горепосочените проектни процеси и постигане на заложените резултати и продукти.

В рамките на науката за управление на проекти се отделя специално внимание на процеса на ефективна комуникация между всички заинтересовани страни по проекта, тъй като от навременна, ясна, точна и пълна информация на всеки етап от изпълнението му зависи доколко екипът успешно управлява дейностите, а оттам и целия проект, спазвайки времевия график и бюджета.

В контекста на настоящото изследване на ефективността на комуникацията между бенефициентите, изпълняващи проекти финансирани от ОПАК и органът, който отговаря за управление на програмата, за ефективна се приема комуникацията, чиято честота, канали, методи, точност, яснота и релевантност удовлетворяват в най-голяма степен бенефициентите и водят до успешно изпълнение на техните проекти, т.е. до постигане на целите, задачите и резултатите при спазване на графика, бюджета и обхвата на дейностите. Тъй като всички направления от процеса на управление на проекти са взаимозависими и отклонение от едно от тях при всички случаи се отразява отрицателно върху някои от останалите, а оттам и на самия проект като цяло, следва да бъдат изградени ясни и строги процедури и механизми за тяхното управление и контрол.

Успешното изпълнение на ОПАК зависи от активността на потенциалните бенефициенти и самите бенефициенти. До голяма степен обаче активността на тези групи зависи от това доколко открити към гражданите, активни, прозрачни и комуникативни са програмата и служителите на УО. Основният пакет от средства за комуникация със заинтересованите страни, осигуряване на публичност и прозрачност на изпълнението на ОПАК представлява приетият въз основа на чл. 2-10 на Регламент № 1828/2006 г. Комуникационен план (КП) за програмата, който определя целевите групи, към които е насочен, установява стратегия на планираните мерки за информация и пуб-

личност, както и индикативен бюджет. Основната цел на КП е да осигури достатъчно гаранции, че усвояването на средствата, осигурени от ЕСФ за периода, се извършва по прозрачен за широката общественост начин, бенефициентите на ОПАК и всички заинтересовани страни. **Една от най-важните цели на КП, която следва да доведе до успешно изпълнение на програмата, е да засили интереса и да насърчи активността на потенциалните бенефициенти в изпълнението на ОПАК. За постигане на тази цел трябва да се осигури активност от страна на експертите на УО, които да поддържат постоянен контакт с гражданите и субектите – потенциални бенефициенти, като насърчава тяхното участие в процедурите за предоставяне на безвъзмездна помощ.** Дейностите по информация и публичност ще бъдат насочени на първо място към широката общественост, потенциалните бенефициенти на ОПАК със специален фокус върху целевите групи, приети за бенефициенти на ОПАК и бенефициентите на ОПАК, които изпълняват проекти.<sup>2</sup> За да се постигнат целите на КП, УО на ОПАК залага в КП използване на комуникационни средства, а именно събития (информационни дни, семинари, работни срещи), дискуссионни форуми (конференции, дискусии, кръгли маси), интернет кампании, информационен бюлетин, аудиовизуални средства, печатни информационни материали и връзки с медиите.

Следва да се отбележи, че КП представлява цялостна рамка за провеждане на информационна и комуникационна кампания от страна на УО, насочена към обществеността, медиите, потенциалните бенефициенти и всички заинтересовани страни. При все това и с изключение на определени мерки, визиращи и самите бенефициенти, следва да се открие, че комуникацията с тях не е развита и поставена в центъра на плана. В този смисъл магистърската работа изследва механизма и мерките за комуникация със самите бенефициенти на етап изпълнение на проектите.

**Ефективността на комуникацията предполага работещ механизъм за обмяна на информация между всички страни, който да осигурява честота на предоставяне и обмен на информация, позволяваща бенефициентите и останалите заинтересовани страни да бъдат информирани за всяка промяна по програмата и пра-**

---

<sup>2</sup> Комуникационен план на ОПАК, стр. 19

**вилата, която би оказала ефект върху изпълняваните от тях проекти, във възможно най-кратки срокове след въвеждане на тези промени.** В допълнение комуникацията се оценява като ефективна тогава, когато се осъществява по *качествен начин*, а именно да е *точна, ясна и разбираема и използва широк кръг от канали*, които осигуряват покритие на всички групи заинтересовани страни, притежаващи специфични изисквания и възможности. Освен това имайки предвид, че програмата се управлява от държавната администрация, която все още е в процес на реформиране и на приспособяване към процедурите на работа на европейските институции, от особена важност е самата администрация да осъзнава отговорността си за осигуряване на възможно най-голяма прозрачност на управлението на ОП, и в частност на ОПАК, като изпълнява вменените ѝ функции, бидейки достъпна и открита за всички граждани.

При оценката на ефективността на комуникацията на УО на ОПАК с бенефициентите, е от голямо значение не само честотата на обмен на информация, но и *на кой етап от жизнения цикъл на проекта се осъществява* този обмен. Всеки етап има своите специфики по отношение интензивност на дейностите, а оттам и на интензивност на комуникациите. Процесът на комуникация не предполага единствено предаване на съобщение. Необходимо е комуникаторът да се увери по какъв начин това съобщение е разбрано от получателя. В конкретния случай именно механизмът на „*обратната връзка*” следва да осигурява тази обратна информация, която тече от бенефициентите по посока УО и да води до обсъждане на различни страни от съвместният им процес на работа.

На първо място следва да се отбележи, че не съществува формално приет документ, който урежда процедура или механизми за комуникация между бенефициентите по програмата и УО, с изключение на КП на ОПАК, който се фокусира върху разпространението на информация до потенциални бенефициенти, медии и широката общественост. Съгласно него, както и според регламент № 1828/2006 г., има назначен експерт по публичност, който осигурява изпълнението на дейностите заложи в плана. Това се потвърждава и от мненията на голяма част от бенефициентите, които могат да посочат Ръководството на бенефициенти, завеждането на документи в деловодството на УО, както и различните канали на обмен на информация като механизъм, но реално не могат със сигурност да твърдят дали има друг формален

документ, който урежда този въпрос. Обаче само двама от анкетираните представители от групата на бенефициентите от централната администрация бяха в състояние да посочат звено и експерти, които отговарят за осигуряване на информация до бенефициентите, както и такива, които комуникират с тях по отношение управлението на проектите им. Същото се отнася и за анкетираните НПО, при които единствено четирима от общо девет анкетирани са в състояние да посочат експертите по мониторинг и публичност като субекти за връзка, както и техните функции. Въз основа на тези факти може да се направи предположение, че липсата на ясни правила за информиране на бенефициентите, изпълняващи проекти относно важни за тях обстоятелства в рамките на ОПАК, както и липсата на разписани канали, средства, честота, процедура за адресиране на УО и срокове, създават предпоставки за проблеми в процеса на комуникация между двете страни, които могат да се оценят като слабости в ефективността на общуването.

По отношение на каналите и средствата на комуникация между бенефициентите и УО на ОПАК може да се заключи, че не съществува ясно изразен канал за комуникация, който преобладава сред отговорите на анкетираните. Това означава, че като цяло се използват в еднаква степен голяма част от възможните канали, а именно интернет (имейл, уеб-сайт и форум), срещи с експерти на УО на ОПАК (посещение на място), телефонни разговори, факс (официална писмена кореспонденция), информационни дни, обучения и публикуване на документи на уеб-сайта. Като цяло съотношението на отговорите на НПО говори, че в по-голяма степен за комуникация с тях УО използва телефонна връзка (21%) и факс за писмена кореспонденция (21%), следвани от равен дял на преките срещи и комуникацията през интернет (по 16% всяко). Толкова са отговорите и на респондентите от неправителствения сектор. Те все пак посочват, че се използват всички канали според различните ситуации, докато сред отговорите на бенефициентите от централната администрация това твърдение е преобладаващо (33% от отговорите), следвано от преките срещи (22%) и интернет технологиите (22%). Сред отговорите, дадени от групата на консултантите, интернет комуникациите преобладават (50%), като те са посочили също така и информационните дни (30%) и публикуването на документи на сайта (10%) като по-често използвани от УО канали за комуникация с бенефициентите. В тази връзка



следва да се отбележи, че информационните дни, семинарите и конференциите се провеждат съгласно Индикативната годишна работна програма (ИГРП) за съответната година и делът на този канал информация по отношение на останалите е сравнително по-малък. Позицията на УО е, че се използват всички възможни канали за комуникация съгласно специфичните етапи на изпълнение на проектите.

От друга страна, за най-предпочитани канали и за двете групи изследвани бенефициенти са *пряката среща с експертите* на УО (33%), *интернет и електронната поща* (33%) и *телефона* (25%). Тези резултати се потвърждават и от консултантите, според които бенефициентите предпочитат да се свързват с УО чрез среща (50%) и интернет (33%). В допълнение и трите анкетирани групи потвърждават позицията на УО, че предпочитаните от тях канали се използват от самия УО според специфичните изисквания на всеки етап от изпълнението на проектите им. При сравнение с по-горе изложените резултати, както и с междинната оценка за изпълнението на КП през първия период (от 2008 г.) се забелязва, че до голяма степен посочените тогава и сега от бенефициентите предпочитани за комуникация канали (интернет) се използват от УО в по-малка степен, отколкото телефонът и официалната кореспонденция. Все пак третият по предпочитане канал, посочен през 2008 г., а именно обученията и семинарите (58%) все още не се използва достатъчно интензивно от УО. В тази връзка следва да се отбележи, че при проведеното интервю с представител на УО това бе изтъкнато като пропуск за първия период на изпълнение на КП. Все пак бе отбелязано, че в момента семинарите се използват при всеки бенефициент след одобрение за финансиране на неговия проект, както и по усмотрение на УО по време на периода на изпълнение на проекта, когато обстоятелствата говорят за нужда от подобрене на капацитета за управление на проекти на съответния бенефициент следва да бъде подобрен.<sup>3</sup>

Резултатите от същото проучване през 2008 г. сред НПО и СГО свидетелстват за сериозни проблеми с наличието на достатъчно навременна и достъпна информация, което се отразява върху техните способности да участват в процедури. Тази тенденция сред мненията на НПО се запази и в рамките на настоящото изследване. В тази връзка по отношение на ефикасността на използване на горепосочените

---

<sup>3</sup> Информацията е получена от проведено интервю с експерт от УО на ОПАК.

каналите за обмен на информация, по отношение на *навременност* и *точност* и двете групи бенефициенти и консултантите изтъкват оперативността на телефонните разговори и електронната поща, които обикновено се използват за инцидентни и уточняващи въпроси и обмяна на работни документи. Все пак по отношение на електронната поща се отбелязва, че понякога УО злоупотребява с неговата бързина и оперативност, особено когато УО иска да доведе до знанието на бенефициентите дадено указание или нареждане, но не приема обратна връзка по отношение на тази информация. Факсът и писмената кореспонденция се прилагат, когато от УО се иска да предостави тълкуване на Насоки или разпоредби, но се изтъква, в това число и от консултантите, че отговорите от страна на УО се забавят поради дълги съгласувателни процедури. Отново поради много време, необходимо за насрочване и координиране, преките срещи с експерти на УО не са посочени от НПО за бързо и оперативно средство за обмен на информация, докато при анкетиран представител на централната администрация това за тях е най-навременния канал за комуникация. Все пак друг акцент на провеждането на преки срещи е, че предоставените становища не са в писмен вид, приемат се по-скоро като лично мнение на експертите, а не на УО и не могат да се приложат към изискуемата документация по проектните предложения. Според УО и част от консултантите най-подходящият канал, който предоставя точност и навременност на информацията са информационните дни и срещите с бенефициентите, тъй като по този начин най-недвусмислено се изясняват с конкретните експерти от УО всички възникнали въпроси и затруднения на бенефициентите.

Както е заложено в КП и съгласно изискванията на ЕК за прозрачност на програмите, уеб-сайтът на ОПАК представлява основен източник на информация за програмата. Също така УО уточнява, че съгласно регламент № 1828/2006 всяка информация, което касае програмата следва да се публикува с цел осигуряване на прозрачност и отчетност. Прави впечатление, че сайтът на ОПАК е един от най-добре структурираните и функционални сайтове на ОП в България що се отнася до удобство на потребителя при навигация на него. По отношение на средствата, чрез които УО разпространява информация до бенефициентите, потенциалните бенефициенти и всички заинтересовани страни чрез уеб-сайта, като най-използвани и от двете групи анкетиранни бенефициенти бяха посочени Ръководството за

бенефициенти (15%) и Насоките за кандидатстване по процедурите (15%). Освен това, бенефициентите потвърждават, че съществено място в информирането им и участието им в програмата имат насоките, критериите за допустимост и оценка (13%), списъците с одобрените проекти за финансиране по програмата (13%), както и образците на изискуемите документи и документи с най-често задавани въпроси (съответно по 10%). Следва да се отбележи, че изискванията (7%), критериите за допустимост и оценка на проектите (6%) и документи с най-често допускани грешки от бенефициентите (4%) също са форма на комуникация, на която се обръща внимание от УО. Обикновено тяхната функция е да спомогнат за избягване на грешки при подготовката на проектите, а и в етапа на изпълнение, което по този начин спомага за тяхното по-добро качество. За разлика от позицията на УО, според която всички видове документи по програмата, включително тези за информация и публичност, предвидени в КП, се публикуват, резултатите от проучването показват, че бюлетините, на които се отделя специално внимание в КП като средство за предоставяне на важна информация в съкратен вид (в рамките на един документ), до която бенефициентите и заинтересованите страни не са достигнали по дадена причина, не се публикуват на сайта и не става ясно дали въобще се изготвят от експерта по публичност.

В допълнение, бенефициентите от групата на НПО изтъкват, че формално всички нужни документи за управление на цикъла на проектите са налице, но всъщност действащите правила на програмата създават проблеми с тълкуването им и водят до неефективност на комуникацията и на работния процес по управление на проектите им. Този проблем се потвърждава и от представител на групата на консултантите, който уточнява, че в голяма част от случаите документите са общо написани и не предоставят ясни дефиниции, което отново поражда проблем с тълкуването им дори и от самите експерти на УО. Примерът даден от конкретния консултант илюстрира до голяма степен проблем, който възниква в резултат на строгата йерархия Брюксел – София и неспособността и страха на администрацията да действа самостоятелно, като най-често отговор на зададен въпрос гласи, че „така го пише в европейските регламенти и директиви и ние трябва да го включим в документацията, но не знаем какво точно са имали предвид от ЕС”. Друг бенефициент отбелязва закъснението на публикуването на някои от тези документи на сайта като проблем.

Обръща се внимание и на това, че не се публикуват достатъчно образци на документи за подготовка на тръжни процедури за избор на изпълнител. Имайки предвид строгите правила в тази част на изпълнението на проектите, невъзможността на бенефициентите да провеждат правилно тръжните си процедури заради пропуски или грешки в оформянето на документацията, създава сериозни проблеми за спазването на графика на дейностите на проекта, на разпоредбите и може да доведе до финансови корекции и спиране на плащанията по проектите. Важни препоръки в посока подобрене на процеса на предоставяне на информация и подобрене на качеството на работата на бенефициентите са насочени към по-подробно развиване на рубриците „често задавани въпроси” и „често допускани грешки”, които реално спомагат за избягване на грешки.

По отношение на *честотата на актуализация на информацията*, публикувана на уеб-сайта, въз основа на предоставените от двете групи бенефициенти отговори може да се заключи, че УО няма установена процедура и график за актуализация на информацията, помествана там. Следователно не може да се изведе определен времеви интервал. УО на ОПАК също не посочва такъв, като уточнява, че при всяка промяна в документацията и правилата на програмата бенефициентите се известяват. Разбира се това може да се обясни с факта, че актуализацията на информацията зависи от интензивността на работа на УО на всеки от етапите на управление на програмата, когато предстоят да се отворят процедури за кандидатстване или пък вече има отворени такива и следва да се публикуват документи или отговори на запитвания на кандидат бенефициенти. Но както спомнахме и по-рано за успешно управление на проекти бенефициентите следва да разполагат с най-актуалната и пълна информация в момента на възникване на дадено обстоятелство, за да могат да вземат най-информирано и правилно решение. Това се потвърждава и от отговорите на анкетираните бенефициенти от групата на НПО и консултантите на въпроса *дали УО публикува своевременно актуални и релевантни документи, в помощ на подготовката им за подаването на проектни предложения*. За разлика от анкетираните представители на бенефициенти от централната администрация, 60% от които отговарят с „да”, то 56% от анкетираните бенефициенти от неправителствения сектор и 80% от консултантите смятат, че необходимите им документи за подготовка на проектните предложения не винаги се

публикуват навреме. Позицията на УО и на интервюирания експерт по този въпрос е, че всички необходими и релевантни документи за подготовка на проектни предложения се публикуват своевременно.

В допълнение на гореизложеното се наблюдава и друга драстична разлика в мненията на бенефициентите от групата на НПО и на централната администрация, именно във връзка с конкретизиране на *срок, в рамките, на който кандидат-бенефициентите и самите бенефициенти получават отговори от УО* на запитвания, свързани съответно с подготовката на проектни предложени и с изпълнение на проектите. 56% от НПО фиксират времеви период за предоставяне на отговори от един месец, докато 60% от вторите посочват интервал от една седмица. Можем да приемем, че УО на ОПАК действа според спецификата на всеки случай относно времето необходимо за отговор на запитване на бенефициент. Именно затова и самият УО отбелязва периода от един месец като реален срок за предоставяне на становище, докато експертът от УО, с който бе проведено интервю посочва 7 дни като нормативен срок за предоставяне на отговор на запитване. Последният срок е приет с Наръчник за изпълнение на ОПАК – вътрешен за УО документ, който не е публично достъпен. Освен това, срокът за разглеждане на междинните технически доклади, отчети и исканията за плащания се установява в договорите за предоставяне на безвъзмездна помощ, но обикновено той е 45 дни. При нарушение, констатирано от УО, се изпраща писмо до съответният бенефициент, който има срок от 5 дни да отговори на писмото, като следва да обясни причините за констатираните от УО нарушения и да поеме ангажимент да ги отстрани. След получаване на писмото УО има срок от 45 дни да се произнесе и да предостави отговор на бенефициента. Следва обаче да се уточни, че съгласно мненията на анкетирания бенефициенти се констатира, че в голяма част от случаите УО не спазва тези срокове, което се отразява върху проектите на бенефициентите под формата на неодобрен отчет или плащане, забавено във времето провеждане на тръжни процедури. Така изложената информация се потвърждава и след справка във форума на уеб-сайта на ОПАК, където има налични редица оплаквания и препоръки от бенефициентите по повод липса на отговори или предоставянето им прекалено късно.

Що се отнася до *яснотата и разбираемостта на тези отговори*, и консултантите и двете групи изследвани бенефициенти отбелязват, че има нужда от влагане на допълнителни усилия от страна

на УО за подобрене на разбираемостта и достъпността на информацията, която те изпращат на бенефициентите. Отбелязват се добрите резултати на програмата по отношение усвояемостта на средства, като се отчита важността на добрата комуникация за това. При все това отново се отбелязва, че част от причините за непълната яснота и разбираемостта на отговорите се дължат на нееднозначното тълкуване на разпоредбите, както и честата промяна на правилата и указанията към бенефициентите. До голяма степен и бенефициентите, и консултантите допускат, че това се дължи на недобрата подготвеност на експертите и сложността на материята, както и от нежеланието им да се ангажират с твърди позиции по въпросите, предмет на дискусия, което отново довежда до проблема с честата промяна в правилата. Неяснотата според бенефициентите се дължи и на факта, че се предоставят стандартно формулирани становища, които препращат към четене на Насоките за кандидатстване, чийто текст всъщност е бил причина за колебание от страна на кандидат-бенефициентите и бенефициентите. Този отговор те и консултантите са нарекли „отговор по брюкселски”. Все пак в тази връзка представител на консултантите, както и експертът от УО открояват неподготвеността и непознаването на наредбите от страна на бенефициентите, имайки предвид зададените от тях въпроси.

Във връзка с разгледаните срокове за отговор респондентите бяха помолени да дадат свободно мнение по отношение на това дали е имало забавяне (разтегляне във времето) от УО в първоначално обявените срокове за обявяване на списъци със спечелили проекти, както и за забавяне на предоставянето на отговори, отправени от бенефициенти по програмата. По отношение на първия аспект самата УО признава, че когато има голям брой проектни предложения, подадени по дадена процедура, се е налагало да се удължават сроковете за работа на оценителните комисии, а като причина за това се изтъква натовареността им и големия обем от работа. Това закъснение е позволено и от нормативната уредба. Също така УО изтъква като причина за забавяне на обявяване на спечелилите проекти провеждането на проверка за възможно наличие на двойно финансиране, тъй като проверката се извършва в редица бази данни, които се администрират от различни ведомства. Консултантите също потвърждават тази ситуация, като уточняват, че неспазването на сроковете не обхваща единствено етапа оценка на проектните предложения, но също така

и сроковете за сключване на договори. Същият факт се потвърждава и от анкетиран представител на централната администрация, който привежда за пример ситуация, в която между момента на подаване на проектното предложение и подписване на договора за предоставяне на безвъзмездна помощ минава период от почти една година. Уточнява се, че в много от случаите бенефициентите не се уведомяват за причините за тези забавяния и различни промени по процедурите, т.е. към тях не протича навременна информация.

От друга страна, анкетираните бенефициенти от неправителствения сектор потвърждават за изтегляне във времето на редица процедури, провеждани в рамките на етапа на изпълнение на проектите им, след сключване на договорите за предоставяне на безвъзмездна помощ, което от своя страна се отразява негативно върху цялостния график за изпълнение на проектите, дейностите и плащанията. Един от дадените примери говори за четиримесечен период на одобрение на тръжна процедура за проект, чийто период на изпълнение е една година, и това е имало неблагоприятно отражение върху графика на изпълнение на дейностите. От друга страна, забавени плащания по проекти се отразяват върху бюджета на проектите и оттам на дейностите. Друг ефект от забавен отговор на запитване на бенефициент от УО повлиява върху предаването на окончателните отчети по проекта. Това, което нас ни интересува в конкретния случай е, че на практика се потвърждава хипотезата, че неинформиране на бенефициента от страна на УО за причините за тези забавяния, води до отрицателни ефекти върху цялостното изпълнение на проектите, констатира се нарушение на трите ограничения на модела на управление на проекти и това съответно рефлектира върху качеството.

Освен върху качеството на изпълняваните проекти всички тези аспекти на неинформиране на кандидатите и бенефициентите относно засягащи ги процеси в рамките на УО и в програмата влияят и на прозрачността на управлението на ОПАК, за която конкретни представители и на трите групи анкетирани респонденти казват, че има все още какво да се желае в посока на нейното подобрене. Все пак 63% от анкетираните от групата на бенефициентите от неправителствения сектор споделят мнение, че се осигурява прозрачност. Те открояват наличието на разнородни средства за комуникация с бенефициентите като предпоставка за осигуряване на прозрачност на процеса на изпълнение и управление на програмата.

В тази връзка следва да се обърне внимание на спецификите и интензивността на комуникация между кандидатите и бенефициентите, от една страна, и УО на ОПАК от друга, през всеки един от етапите на жизнения цикъл на проектите, а именно: *етап „подготовка на процедурите от страна на УО“*, *етап подаване на проектни предложения*, *етап оценка на проектни предложения*, *етап изпълнение на проектите* и *етап отчитане и приключване на проектите*. Като цяло, за да може етапите на проектния цикъл да се изпълняват по график с необходимото качество и в рамките на установения бюджет е необходимо обменът на информация между страните да бъде безпроблемен и навременен. На база на анализирания до момента резултати този принцип не действа в пълна сила по отношение на работата на УО на ОПАК и поради това се наблюдават известни проблеми. По информация от УО комуникацията с бенефициентите е интензивна на всеки от изброените етапи. УО заявява необходимостта от поддържане на обратна връзка с кандидатите и бенефициентите „от момента на заявяване на нуждите до момента на приключване на проектите, както и на по-късен етап с цел установяване на устойчивостта на получените резултати”<sup>4</sup>, което за УО е предпоставка за осигуряване на успех на програмата и на отделните проекти. Следва да се отбележи, че и двете групи анкетирани бенефициенти открояват като най-интензивни етапите на изпълнение (33%) и отчитане и приключване на проектите (41%), следвани от етапа на подаване на проектни предложения (15%), като се уточнява, че качеството на комуникацията в тези периоди е от ключова значимост за тях. Тези три етапа са открити като ключови по отношение на комуникацията и от интервюираният експерт от УО.

Етапът на подготовка на процедурите и подаване на проектните предложения е посочен като интензивен, що се отнася до комуникация между двете страни, по-скоро от представителите на централната администрация, където в рамките на схемите за предоставяне на безвъзмездна помощ на конкретни бенефициенти, кандидатите и УО са в процес на дискусия на потребностите им. Дадените отговори са напълно логични, имайки предвид интензивността и обема на дейностите, които следва да се извършват през тези периоди. Това е периодът, когато се провеждат информационните дни.

---

<sup>4</sup> Отговор, предоставен от УО на ОПАК на въпрос от анкетната карта.



Може да се каже, че процесите, протичащи по време на двата етапа на изпълнение и отчитане и приключване, са тясно свързани помежду си, тъй като единият обхваща най-натоварения за бенефициентите и експертите от УО период на активна фаза на извършване на дейностите по самите проекти, които от своя страна следва да бъдат наблюдавани и контролирани от УО и впоследствие отчитани. Това са периодите, когато сред бенефициентите възникват проблеми, свързани с различни аспекти на управлението на проектите им (например провеждане на тръжни процедури) и се отправят питания до експертите на УО, включително и по отчетните документи. Следва обаче да се обърне внимание, че за разлика от позицията на УО някои представители на бенефициентите от групата на НПО свидетелстват за липса на комуникация и обмен на информация с УО по време на първите три етапа. Също според УО при разработване на ИГРП за съответната година УО на ОПАК провежда консултации с конкретни и потенциални бенефициенти с цел идентифициране на потребностите на всички заинтересовани страни, но има изразени мнения, че по време на първия етап те нямат никакво влияние върху подготвяните процедури. На етап оценка обикновено се отбелязва, че ако има комуникация, то тя е свързана единствено с искане от страна на оценителната комисия на допълнителни документи и пояснения по документацията. В тази връзка следва да се отбележи, че писмената комуникация на този етап е позволена единствено в предвидените от ПМС № 121/2007 г. случаи с цел избягване на конфликт на интереси. Въпреки това обаче би било добре да се подобри процедурата що се отнася до предоставяне на информация на бенефициентите, тъй като това би допринесло за прозрачността на процеса на оценка на проектите и демонстрация на обективността на оценителните комисии.

Конкретен представител на НПО посочва проблем и по време на етапа на изпълнение, в рамките на който според него „като правило УО отказва да дава отговори на въпроси, тъй като не иска да се ангажира с позиция и държи да запази възможностите си за произволни решения при оценката на работата”. Тази позиция се споделя донякъде и от представител на консултантите, който изтъква нежеланието за ангажиране с позиция като начин да се избегнат съмнения за корупционни схеми и конфликт на интереси.

По отношение използване на метода на „*обратната връзка*”, заложен в КП на ОПАК, УО посочва основните инструменти за съ-

бирани на мнения и препоръки от кандидатите и бенефициентите, а именно: комуникация чрез форума на уеб-сайта на ОПАК (секции „Въпроси“, „Сигнали“ и „Препоръки“), имейл кореспонденция и телефонни разговори, разговори по време на преки срещи и дискусии-те, организирани по време на информационните дни.

В допълнение, от предоставената от представител на УО информация<sup>5</sup>, по време на информационните дни се разпространяват анкети сред бенефициентите и потенциалните бенефициенти, които са инструмент, даващ възможност те да изразят мнения и да поставят на вниманието на УО важни за тях проблеми и въпроси относно програмата и нейното изпълнение. Също така при предаване на окончателните технически отчети, се иска мнението на бенефициентите относно качеството на работа с УО. Според експерта събраните отговори се анализират и се включват в годишния доклад за изпълнение на програмата за съответната година. По собствена инициатива експертите също могат да изпращат имейли, с които се иска от бенефициентите да предоставят своите оценки за качеството на сътрудничеството с УО на ОПАК.

Анализът на събраните данни по темата води до заключението, че формално механизъм за търсене на обратна връзка съществува, но голяма част от самите бенефициенти не са усетили мненията им да се вземат под внимание и да оказват пряк ефект за подобрене на управлението на програмата и проектите. Те смятат, че би било добре да се положат усилия от УО в посока засилване на механизма за отчитане на мненията и препоръките на бенефициентите и прилагането на тези препоръки с цел подобрене на качеството на изпълнение на проектите. Малка част от бенефициентите според конкретния си опит в работата с УО, отчитат подобрене в процеса на отчитане на мненията на бенефициентите.

Въз основа на така проведеното анкетно проучване от мненията, предоставени от двете групи бенефициенти, се наблюдава, че те имат различен опит от работата с УО, като тенденцията е в полза на бенефициентите от централната администрация. Според тях те общуват по-свободно с УО, получават повече съдействие, което според наблюденията се дължи на факта, че и двете страни са част от структурата на държавната администрация и сътрудничеството и достъпността

---

<sup>5</sup> Информацията е получена от проведено интервю с експерт от УО на ОПАК.

едно до друга са много улеснени. Бенефициентите от неправителствения сектор, от друга страна, въз основа на анализа на предоставените от тях мнения изпитват много по големи затруднения с достъпа до УО в процеса на управление на проектите си. Изводите от досега изложеното се потвърждават и от отговорите на консултантите, 67%, от които посочват групата на социално-икономическите партньори и на НПО като тази, която има най-изявени трудности при комуникацията с УО. Пак толкова от бенефициентите от неправителствения сектор обаче отчитат, че въпреки затрудненията процесът на комуникация с УО се подобрява. Според интервюируания представител от УО на ОПАК НПО все още нямат достатъчно добре изграден административен капацитет и опит в управлението на проекти, откъдето произлизат голяма част от нередностите и проблемите им.

Вследствие на това мненията на трите групи анкетираните бенефициенти относно качеството на комуникацията с УО в периода 2007-2010 г. звучат напълно логично. Докато 60% от анкетираните бенефициенти от централната администрация окачествяват комуникацията като много добра, то 83% от консултантите свидетелстват, че тя не е достатъчна. Отговорите сред анкетираните НПО са сравнително равномерно разпределени, като те окачествяват комуникацията между двете страни като задоволителна, но смятат, че все още има нужда от подобрене в процеса на комуникация.

Резултатите от анализа и анкетното проучване сочат, че УО на ОПАК все още има проблеми с комуникацията с бенефициентите, които се отразяват на отношенията и работата на двете страни, а това от своя страна рефлектира върху качеството на изпълняваните проекти. Структурните промени, които претърпя УО на ОПАК през 2009 г., а именно преминаването на звеното на подчинение от МДААР към МФ, се отчита и от самия орган в годишния доклад за 2010 г. като причина за организационни и комуникационни проблеми с бенефициентите, които се отразяват и върху качествено изпълнение на програмата и финансираните от нея проекти.

Също следва да се отбележи, че в процеса на провеждане на изследването бе открит проблем в отношенията между УО на ОПАК и неговите бенефициенти, а именно, че бенефициентите не се чувстват уверени да изразяват свободно мненията и препоръките си по отношение на УО на ОПАК особено, когато те са по-критични. Това явление е особено силно изразено сред бенефициентите от групата

на НПО, за които може да се заключи въз основа на отговорите им, че са изпитвали най-много трудности по време на работата с УО на ОПАК по изпълнение на проектите.

### ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

- Bourne, Lynda, Beyond Reporting. The Communication Strategy, presented at PMI Global Congress, Feb 2010. [Електронен ресурс]. // <<http://www.mosaicprojects.com.au>> (10.05.2011).
- Brokaw, Renee, Communication models lecture [Електронен ресурс]. // <<http://pegasus.cc.ucf.edu/~rbrokaw/commtheory.html>> (08.05.2011)
- Campbell, G. Michael. Communications skills for project managers. – New York : AMACOM, 2009.
- Communication from the Commission : Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs : Community Strategic Guidelines, 2007-2013.
- Dow, William, Taylor, Bruce. Project management communications Bible. – Indianapolis, IN : Wiley European Commission, 2008.
- European Commission. Aid Delivery Methods : Vol. 1. Project Cycle Management Guidelines. – Brussels, 2004.
- Fisk, John. Introduction to communication studies. – London ; New York : Routledge, 1990.
- Jacobson, Robin. Linguistics and Poetics : Closing Statement in In Style in Language / Ed. by T. A. Sebeok. – New York : Wiley, 1960. [Електронен ресурс] // <<http://www.tlu.ee/files/arts/6007/t=123615bbc9eca23cc96df501c2bcad69801.pdf>>. (08.05.2011)
- Kanabar, Vijay; Warburton, Roger D. MBA Fundamentals : Project Management. Kaplan Publishing, 2008.
- Kendrick, Tom. The Project Management Tool Kit : 100 Tips and Techniques for Getting the Job Done Right. [2nd ed.]. – AMACOM Division of American Management Association, 2010.
- Office of Project Management Process Improvement, Project communication handbook, 2nd edition, 2007. // <[http://www.dot.ca.gov/hq/projmgmt/documents/pchb/project\\_communication\\_handbook\\_2nd\\_ed.pdf](http://www.dot.ca.gov/hq/projmgmt/documents/pchb/project_communication_handbook_2nd_ed.pdf)>.
- Pritchard, Carl L. The project management communications toolkit. – Norwood, MA : Artech House, 2004.
- Špaček, David, Špalek, Jiří, Communication and Electronic Public Administration : Some Issues in the Context of the Czech System of Public Administration. [Електронен ресурс] // <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan027501.pdf>>
- Weaver, Patrick. Getting the ‘soft stuff’ right : Effective communication is the key to successful project outcomes, PMI Global Congress 2007 [Електронен

- ресурс]. // <<http://www.mosaicprojects.com.au>> (10.05.2011).
- Алфа Рисърч. Междинно социологическо проучване на степен на запознатост с ОПАК – отчитане на междинния ефект от комуникационната кампания, юни 2008 г.
- Алфа Рисърч. Степен на запознатост с Оперативната програма “Административен капацитет” – целите на програмата, възможностите за кандидатстване и използваните информационни източници, октомври 2007 г.
- Андреев, Огнян. Мениджмънт на проекти. – София : Софтрейд, 2006.
- Арабаджийски, Николай. Основи на публичната администрация : Обща част ; Специална част. – София, 2005.
- Годишен доклад за напредъка по Оперативна програма „Административен капацитет” за 2010 г.
- Годишен доклад за усвояването на средствата от Европейския съюз в Република България за 2010 г. на Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове към 41-то Народно събрание
- Документ за изпълнението на оперативните програми до 31 март 2011 г. [Електронен ресурс]. // <<http://www.eufunds.bg>> (06.05.2011).
- Задължения на бенефициентите за осигуряване на информация и публичност : Приложение 13 [от документация по ОПАК]. [Електронен ресурс]. // <[http://www.e-finance-bg.net/files/1373\\_1423/1421\\_1422\\_publichnost.pdf](http://www.e-finance-bg.net/files/1373_1423/1421_1422_publichnost.pdf)>.
- Комисия на Европейските общности. Редовен доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване, Брюксел – 2001 г. [Електронен ресурс]. // <[http://ec.europa.eu/bulgaria/documents/abc/redoven-doklad-2001\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/bulgaria/documents/abc/redoven-doklad-2001_bg.pdf)> (06.05.2011)
- Комуникационен план на Оперативна програма “Административен капацитет” 2007-2013 [Електронен ресурс]. // <[http://www.opac.government.bg/images/stories/docs/015\\_Communication\\_plan\\_OPAC-BG\\_updated.doc](http://www.opac.government.bg/images/stories/docs/015_Communication_plan_OPAC-BG_updated.doc)>.
- Комуникационна стратегия на Националната стратегическа референтна рамка на Република България за програмен период 2007-2013 г., одобрена на Второто заседание на Комитет за наблюдение на НСПР на 20 юни 2008 г. [Електронен ресурс]. // <<http://www.eufunds.bg/document/598>>.
- Механизъм за определяне и участие на представители на неправителствените организации в заседанията на Комитета за наблюдение на Оперативна програма “Административен капацитет” [Електронен ресурс]. // <[http://www.eeagrants.bg/docs/015\\_Mechanism%20NGOs.pdf](http://www.eeagrants.bg/docs/015_Mechanism%20NGOs.pdf)>.
- Министерство на финансите, документ върху Финансови потоци по СКФ. [Електронен ресурс]. // <<http://www.minfin.bg>> (25.05.2011).
- Най-често срещани проблеми по оперативните програми. [Електронен ресурс]. // Дневник, 29 юни 2009. <<http://www.dnevnik.bg/evropa/evro>>.

- finansirane/kazusi/2009/03/05/684232\_nai-chesto\_sreshtanite\_problemi\_po\_operativnite/> (11.11.2010).
- Национална стратегическа референтна рамка 2007-2013 г. [Електронен ресурс]. // <<http://www.eufunds.bg/document/73>>.
- Общ процедурен наръчник за управление на Структурните фондове и Кохезионния фонд в България. [Електронен ресурс]. // <<http://www.eufunds.bg>>.
- Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г. [Електронен ресурс]. // <<http://www.europe.bg/htmls/page.php?id=10726&category=368>>.
- Палашев, Николай. Тези за комуникацията : Резюме [Електронен ресурс]. // <<http://www.slovo.bg/showwork.php3?AuID=361&WorkID=16926&Level=1>> (08.05.2011)
- Панчев, Венцеслав. Комуникативни умения, водене на делови срещи и преговори. // Наръчник по умения : Граждански мониторинг върху работата на администрацията. – София : Сдружение Център за социални практики, 2009.
- Петев, Т., Сотирова, Д., Панайтов, Х. Комуникации и етика в публичната администрация. – София : Институт по публична администрация и европейска интеграция, 2001.
- План за оценка на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2015 г.
- Постановление № 121 от 31 май 2007 г. за определяне на реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз и по програма ФАР на Европейския съюз. (загл. изм. ДВ, бр. 44 от 2010 г.) // *Държ. вестник*, 45, 8 Юни 2007.
- Постановление № 182 от 21 юли 2006 г. за създаване на Комитети за наблюдение на Националната Стратегическа Референтна Рамка и Оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз
- Постановление № 6 на МС от 19.01.2007 г. за създаване на Единен информационен портал за обща информация за управлението на Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз в Република България. // *Държ. вестник*, № 45, 8 юни 2007.
- Постановление № 70 на МС от 14.04.2010 г. за координация при управлението на средствата от Европейския съюз. // *Държ. вестник*, № 31, 23 апр. 2010. (в сила от 23.04.2010, доп. № 64 от 17.08.2010, в сила от 17.08.2010)

- Предложения за подобряване на условията за кандидатстване и усвояване на средствата по „Програма за Развитие на Селските Райони“ 2007 – 2013 г. [Електронен ресурс]. // <<http://www.baker.org>>.
- Предложения на представители на консултантските организации за оптимизиране на оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика 2007–2013 и направените от страна на Управляващия орган коментари по направените предложения. [Електронен ресурс]. // <<http://www.baker.org>>.
- Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година относно определянето на общи разпоредби за Европейския регионален фонд, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд [Електронен ресурс]. // <<http://www.eufunds.bg/document/17>>.
- Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията от 8 декември 2006 година относно реда и начина на изпълнение на Регламент (ЕО) №1083/2006 на Съвета за определянето на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и на Регламент 1080/2006 на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за регионално развитие. [Електронен ресурс]. // <<http://www.bgregio.eu/media/files/1828bg.pdf>>.
- Регламент (ЕО) № 1081/2006 на Европейския Парламент и на Съвета от 5 юли 2006 година относно Европейския социален фонд [Електронен ресурс]. // <[http://ibsme.org/images/filerepository/219\\_31\\_32006r1081\\_bg.pdf](http://ibsme.org/images/filerepository/219_31_32006r1081_bg.pdf)>.
- Решение № 493 от 15 юли 2010 година за изменение и допълнение на решения на Министерския съвет. [Електронен ресурс]. // <<http://www.eufunds.bg/document/634>>.
- Решение № 965 от 16 декември 2005 година за определяне на централното координационно звено, Одитния орган по оперативните програми, централния информационен офис, управляващите органи на оперативните програми и междинните звена за управление на средствата от Структурните фондове на Европейския съюз в Република България [Електронен ресурс]. // <[http://ophrd.government.bg/view\\_file.php/4665](http://ophrd.government.bg/view_file.php/4665)>.
- Ръководство за бенефициенти по ОПАК. [Електронен ресурс]. // <<http://www.europe.bg/upload/docs/Guideline.pdf>>.
- Справка за ОПАК – изпълнение на първия етап на комуникационния план на ОПАК 2007-2008 г.
- Стратегия за модернизиране на държавната администрация – от присъединяване към интегриране 2002-2006 г., приета с РМС №465/09.07.2002 г.
- Стратегия за управление на човешките ресурси в държавната администрация 2006-2013 г. приета с Протокол № 29.16 на Министерския съвет от 20.07.2006 г.

## **РОЛЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ ЗА ОБРАЗОВАТЕЛНАТА ИНТЕГРАЦИЯ НА ЛИЦАТА ОТ РОМСКИ ПРОИЗХОД**

**ЕЛЕОНОРА ВЕЛИМИРОВА**

Екстрадирането на български и румънски роми от страна на Франция през месец август 2010 г. за пореден път обърна погледа на европейците към проблемите на представителите на ромското малцинство. Същевременно започна работата на Европейския парламент по разработване на Резолюция за приемане на национални стратегии за социално включване на ромите до края на 2011 г., като целта на инициативата е да се прекрати дискриминацията срещу най-голямото етническо малцинство в Европа. Това е и една от основните причини да изберем темата на настоящата магистърска теза.

В този контекст проблемът за разходването на европейските средства и реалното им отражение върху образователното равнище на лицата от ромското етническо малцинство в страната ни е особено актуална през последните години. На ниво представители на изпълнителната власт отдавна се говори за това, но все още липсват ясни доклади за постигнатото с европейски средства.

Според нас е важно да бъде разгледана именно тематиката, свързана с образователната интеграция на ромите, тъй като към настоящия момент, в условията на икономическа криза, средствата от националния бюджет, отделени за образователната интеграция, са недостатъчни. Това поражда необходимостта от търсене на други възможности за справяне с този проблем.

Целта на магистърската теза е да представи постигнатия напредък по отношение на образователната интеграция на лицата от ромски произход и ролята на европейските фондове за това.

Основните ограничения пред това изследване са свързани с достъпността на информацията по избраната от нас проблематика. По отношение на информацията, свързана с етническата структура в България, са използвани данни от преброяването през 2001 г., тъй като все още не са представени официалните данни от проведеното през месец февруари 2011 г. преброяване на населението и жилищния фонд в страната.

Малцинствата днес са неизменна част от състава на всяка дър-



жава, макар и не навсякъде това да бива признато. Държавите, признали наличието на малцинства на своята територия, гарантират техните права с основния закон. Именно в Конституцията са гарантирани и правата на малцинствата в България.

Понятието „малцинство” е дефинирано преди всичко като етническа група в дадена държава, различна от общото население по произход, език и т.н. (Български тълковен речник 1973: 438). „Малцинството” в някои случаи се разглежда и като национална или етническа група, която в дадена държава представлява малочислено общество и се отличава по произход, език, вероизповедание и т.н. от основния етнически тип население (Речник на българския език 1998: 115). Двете дефиниции определят малцинството като група различна от основното население на дадена територия.

Проблемът „малцинство” става видим тогава, когато в контекста на собствената си демократизация едно общество прогледне за последниците от политиката на своето конструиране като национална държава. „Малцинство“ е понятие, което се конструира на основата на политическо акцентирание върху значимостта на дадена социална характеристика, при което „притежателите” на определени нейни разновидности се оказват негативно белязани. То има реалност и заедно с това специфика единствено в границите на дадената национална държава. Една общност е малцинство тогава и само тогава, когато е налице политическо акцентирание върху съдържателното различие, което е конструирало общността като споделено пространство, и то е породило негативно маркиране отвън на общността и на конструиращите я „членове”. От гледна точка на различието, което конструира социалната реалност на конкретните национални малцинства, те могат да бъдат етнически, религиозни, възрастови, според сексуалната ориентация и т.н. Всекидневното мислене на малцинството и на конкретните малцинства се формира под въздействието на националната образователна политика и на медийното говорене на политици, журналисти, социални учени. Така се формират и социални практики на отношение към различното и модели на избягване на взаимодействията с представители на малцинствата като носители на негативно белязано различие (Грекова 2008: 17).

Въпреки липсата на единна дефиниция на понятието „малцинство“, сме убедени, че е от особена важност представителите на всяко малцинство да бъдат равноправно представени във всяко об-

щество, където е необходимо да бъдат интегрирани и да имат равен достъп също както и мнозинството в съответната държава без оглед на раса, пол, етнос, религия.

Етническата структура на населението в страната ни е резултат от сложни и противоречиви исторически и етногенетични процеси. Данните на НСИ показват, че 83,53 % от населението в страната се обявява за етнически българи, 9,5 % за български турци, 4,7% за роми и 1,53 % други<sup>1</sup>. Всички групи различни от българската трябва да бъдат интегрирани в обществото.

Етимологията на понятието „интеграция” откриваме в латинското „integration“, което се свързва с процес на обединяване в едно цяло на определени части или елементи (Речник на чуждите думи в българския език: 1970).

Необходимостта от интеграция на малцинствата може да се разглежда и като функция на дезинтеграцията на българското общество, доколкото в него съществуват индивиди, които са изолирани заради своята реална или приписвана групова (етническа) идентичност, придобивана от тях с акта на раждане (Грекова 2010:176). Имайки предвид това, трябва да отчетем необходимостта интеграцията да бъде разглеждана като двустранен процес. От едната страна ще бъдат поставени съответните малцинства, а от другата – мнозинството от гражданите. Основна цел на интеграцията трябва да бъде преодоляването на всички стереотипи, поставящи едно или друго малцинство в необлагодетелствано положение спрямо основното население на държавата. С интеграцията трябва да се създаде реална възможност всяка от тези групи да постигне равенство във възможностите за получаване на добро образование, трудова реализация, здравеопазване.

Интеграцията на малцинствата и техният достъп до устойчив поминък са един от ключовите приоритети на Европейския съюз. Не само за българското, но и за голяма част от европейските правителства това е дългосрочна политическа цел, за която се отделя и значителен финансов ресурс по линия на ЕС. Трябва да отбележим, че проблемите на малцинствата са свързани с моделите на съжителство и отхвърляне, сътрудничество и напрежение между мнозинство и

---

<sup>1</sup> Етнически състав на населението на България. Available from: <<http://miris.eurac.edu/mugs2/do/blob.html?type=html&serial=1039432230349>>

малцинства.

В контекста на интеграцията на ромите е особено важно да споменем, че образованието не е единственият проблем за тези граждани. Тяхното битие е съпътствано от редица други затруднения – липса на достъп до качествено здравеопазване, липса на заетост, жилищни проблеми, дискриминация и липса на равни възможности. Проблеми има и в сферата на културата. Всички те според нас имат един корен, а именно – ниското качество на образование сред представителите на ромската етническа общност. Решаването на този проблем ще спомогне да се промени статуквото и да се подобри жизненият стандарт на ромското малцинство в страната ни. Това обаче може да стане, както вече споменахме, само ако и двете страни положат необходимите усилия. От тук се налага и особеното място на образователната интеграция, за осъществяването на която е важно да бъдат използвани всички възможности. За съжаление обаче ефектът от образователната интеграция не е моментален. Неговото отражение ще търсим в бъдещето.

Образователната интеграция на лицата от ромски произход е от особено значение, за да се подобри изцяло качеството на живот сред представителите на това етническо малцинство. Тя е един от основните компоненти, поради възможностите на задължителното средно образование, на българските училища, да предоставят пространство, в което да може да се реализира взаимодействие между деца с различен етнически произход, с различен майчин език, за да е възможно да се преодолеят негативните нагласи към етническите различия (Грекова 2010: 176-177).

Образователната интеграция е и институционален процес на обединяване между образователни субекти, които са носители на културни различия, в рамките на обща образователна среда за удовлетворяване на еднакви образователни стандарти. Практическата реализация на този тип интеграция в учебните заведения – детски градини и училища – се свързва главно с две нейни разновидности. На първо място е организираното смесване в общо образователно пространство на деца и ученици, носители на етнокултурни различия и тяхното безконфликтно обучение и възпитание (Нунев 2009: 10). Втората разновидност е образователната интеграция на здрави ромски деца, несправедливо попаднали в помощни училища и тяхното извеждане и адаптиране в нормална училищна среда.

Няколко са основните нива, на които е нужно да се разглежда образователната интеграция. На първо ниво е интеграцията на децата в детските градини. На второ ниво и с особена важност е интеграцията в системата на средното образование и трето, но не помалко значимо ниво е професионалната квалификация на лицата от ромски произход. Същевременно необходимостта от интеграция в образователната система се обуславя и от нуждата от работна ръка, не само в България, но и в Европа. Според данните в доклада на Програмата на ООН за развитие (ПРООН), ако не бъде значително подобрен достъпът до образование на ромите, работната сила в Централна и Източна Европа към 2015 г. ще включва големи сегменти от неквалифицирана и необразована работна ръка, което ще доведе до съществена структурна безработица в тези страни (Извън капана на зависимостта 2003: 30-31). Достъпът до образователната система ще бъде повратната точка на това дали представителите на ромското малцинство в бъдеще ще се разглеждат като проблем за обществото или като квалифицирана работна сила.

Образованието за възрастни и професионалното квалифициране, които са третият основен проблем, свързан с образователната интеграция, са достъпни понастоящем само в рамките на проекти. Опитът от преобладаващата част от тези програми не е положителен. Тези проекти не успяват да подобрят равнището на образованието на участниците – роми и не подобряват възможностите те да бъдат наети на работа, защото не отразяват реалните потребности нито на трудовия пазар, нито на образователната система (Подобряване на образованието на ромите в България 2007: 11). Въпреки това е положителен примерът на Министерство на труда и социалната политика, което работи за решаването на проблемите на представителите на ромското малцинство в страната чрез програми като Национална програма за ограмотяване и квалификация на роми, Програми за ограмотяване, професионално обучение и заетост, Обучения за придобиване на професионална квалификация (Симеонова 2007: 38-39) и други. Наличните данни показват, че грамотността сред ромите е с около 15-20% по-ниска от тази на мнозинството, не само сред възрастните, но и сред младежите.

Редица национални и международни нормативни документи регламентират процеса на образователна интеграция на ромите. На първо място е Конституцията на Република България (Конституция

на Република България 1991), в която е гарантирано правото на образование. Според чл. 6, ал. 2: „Всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние.” Заедно с това в чл. 53, ал. 1 е предвидено, че всеки има право на образование, а училищното образование до 16 годишна възраст е задължително. Основният закон гарантира, че основното и средното образование в държавните и общинските училища е безплатно, както и че висшето образование при определени условия, уредени със закон също, е безплатно. Според Конституцията държавата насърчава образованието, като създава и финансира училища, подпомага способни ученици и студенти и създава условия за професионално обучение и преквалификация. Право на държавата е и да упражнява контрол върху всички видове и степени училища. Конституцията на страната ни поставя основите на достъпа до образователната система за всички лица, а заедно с това, властите приемат редица допълнителни закони и подзаконови нормативни актове, които да гарантират правото на равен достъп до образователната система на лицата от етническите малцинства.

Друг важен документ е Стратегията за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства 2004/2005-2008/2009, както и нейната актуализация от 2010 г., която обхваща периода 2010-2015 г. Стратегията (Актуализирана Стратегия за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства 2010: 2) предвижда като приоритети пълноценната интеграция на ромските деца и ученици чрез десегрегация<sup>2</sup> на детските градини и училищата в обособените ромски квартали и създаване на условия за равен достъп до качествено образование извън тях, както и утвърждаване на интеркултурната перспектива като неотменна част на образователната интеграция на децата и учениците от етническите малцинства в процеса на модернизация на българската об-

---

<sup>2</sup> През 50-те и 60-те години на XX в. в САЩ афро-американското население, чиито деца са се обучавали в училища, построени в гетата, започва процес на извозване на децата от тези училища в училища, в които се учат деца на бялото американско население. Този процес в САЩ е наречен „десегрегация”.

разователна система.

Рамковата програма за интегриране на ромите в българското общество 2010-2020 (Рамкова програма... 2010) също играе съществена роля. Една от основните задачи на програмата е преодоляване на неравенството и гарантиране на ефективно равенство в достъпа до основни социални сфери, сред които и образованието. Към настоящия момент програмата е насочена и отчита необходимостта от образователна интеграция като отправна точка за равноправното интегриране на ромите в обществото ни. В документа е записано, че без образователна интеграция на ромската общност, българската образователна система би останала чужда на един голям процент български граждани и не би могла да отговори както на европейските изисквания за включващо образование, така и на изискванията на пазара на труда за добре квалифицирана работна ръка. Образователната интеграция е определена като важна предпоставка за последващо приобщаване на пазара на труда, за повишаване на здравния статус, както и за подобряване на жилищните условия на ромите. Самата програма предвижда 19 приоритета в сферата на образованието, сред които е и закриването на обособените „ромски“ квартални училища, които не могат да осигурят условия на всички деца да се обучават в етнически смесени групи/класове. Заедно с това приоритет е и задържането на децата в училище след навършване на 16-годишна възраст и подкрепа за постъпване в гимназия, колеж или университет. Друг приоритет с особена важност е улесняването на достъпа на възрастни роми до форми на продължаващо образование и тяхното мотивиране за учене през целия живот.

Международните документи също са разгледани в рамките на магистърската теза. Особено важна е приетата на 9 март 2011 г. Резолюция на Европейския парламент за приемане на национални стратегии за социално включване на ромите (European Parliament resolution of ... on the EU strategy on Roma inclusion 2011) до края на 2011 г., като целта на инициативата е да се прекрати дискриминацията срещу най-голямото етническо малцинство в Европа.

Европейският съюз усилено подпомага интегрирането на малцинствата и целево отделя средства за това. По отношение на регламентацията за използване на средства от Европейския съюз то започва още с реализирането на програма ФАР на Европейската комисия, с чиито средства се реализират няколко проекта насочени

към образователната интеграция на лицата от ромското етническо малцинство. Към настоящия момент особено важна е ролята на Националната стратегическа референтна рамка (НСРР), имаща отношение към образователната интеграция и на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” (ОП РЧР), която финансира проекти в това направление.

НСРР отразява основните проблеми пред интеграцията на ромското етническо малцинство и дава общи насоки за тяхното решаване, като заедно с това дава възможност те да бъдат детайлно разгръщани в Оперативните програми. Рамката отчита, че „недостатъчната интеграция на уязвимите групи от обществото и незадоволителното качество на образованието и професионалното обучение могат да бъдат пречка за разгръщането на пълния потенциал на страната и поддържане на високи темпове на растеж и заетост, необходими за процеса на икономическо и социално сближаване с ЕС.” (Отчет за дейностите, извършени през 2006 година, в рамките на проекти по Програма ФАР 2007: 75).

Общата цел на ОП РЧР, определена в НСРР, е повишаване качеството на живот чрез подпомагане на заетостта, достъпа до образование с високо качество, обучаване през целия живот и социално включване. Тази цел отговаря на Приоритет 2 на НСРР. Това е програма, съдържаща последователни мерки и индикатори, свързани с интеграцията на ромите. В документа ромите са определени като специфична целева група в три от приоритетните направления на програмата, отнасящи се до заетост, образование, здравеопазване и социална защита. Предвидени са действия в областта на образованието и в сферата на заетостта. Заедно с това в програмата е включена специална глава „Сфери на действие по отношение на ромската общност”. Неправителствените организации са предвидени като възможни водещи бенефициенти. Програмата съдържа и конкретни текстове, свързани с образователното състояние на ромското етническо малцинство.

ОП РЧР отчита етническите особености на образователния обхват. Според този документ „образователните диспропорции имат изявена етническа характеристика и са следствие на различията в ниските образователни и обучителни равнища” (ОП РЧР 2007-2013: 27). Данните показват, че 20,5% от ромите нямат дори начален етап на основната степен на образование. „Голяма част от малцинствените

етнически групи в градовете напускат полуграмотни училище преди да завършат основна степен на образование, а в селата – още след началния етап. Ромските училища са в обособени квартали и махали, независимо дали става дума за голям град или село, а в момента се наблюдава закриване на училища в села с преобладаващо ромско население.” (Пак там). Същевременно децата от малцинствените етнически групи попадат в рисковите групи по отношение на достъпа до образование.

ОП РЧР акцентира върху включването на децата, особено от малцинствените етнически групи и децата със специални образователни потребности в ранните фази на образователния цикъл. Заедно с това предвижда и реинтегриране на отпадналите от образователната система. Предвидено и е развиване на системата за извънкласни и извънучилищни дейности. Според Програмата включването на децата в ранните фази на образование ще улесни тяхната интеграция и заедно с това ще даде възможност за по-пълна заетост на родителите им. Акцентът върху ромите се наблюдава и когато авторите на Програмата отчитат, че „записването на деца от ромски произход в детските градини ще даде възможност за успешно преодоляване на езиковата бариера още в ранна възраст и по този начин ще улесни достъпа им до следващите фази на образование.” „Интеграцията на децата от ромски произход ще се осъществи чрез мерките за деинституционализация и оптимизация на училищната мрежа и създаване на „средищни училища”, с осигурени целодневни занимания, социални мерки за подпомагане на социално слабите семейства и предприемане на мерки за улесняване на достъпа до тях” и същевременно „ще бъдат отчетени етнокултурните особености на ромския етнос”, което ще предостави възможност за по-добър достъп до образователни услуги на лицата от тази група (ОПРЧР 2007: 106-107). Предвидено е специално внимание да бъде обърнато на неграмотните и слабограмотните хора, каквито са значителна част от представителите на ромското етническо малцинство, както видяхме в предходната глава. За тях се предвижда да се организират специализирани курсове по ограмотяване, които да улеснят по-нататъшния им достъп до допълнителна професионална подготовка и съответно до по-конкурентно участие на пазара на труда. По този начин представителите на ромското етническо малцинство са включени в трите основни операции на приоритетната ос: Достъп до



образование и обучение на групи в неравностойно положение, Децата и младежта в образованието и обществото и Развитие на системата за обучение през целия живот (Структурните фондове на ЕС 2007: 45). В Оперативната програма също така са заложили съответните индикатори – за изпълнението и за резултатите. По отношение на достъпа до образование и обучение на групите в неравностойно положение, като примерни дейности е заложило осигуряването на необходимите условия и ресурси за реализиране на процеса на интеграция на представителите на малцинствените етнически групи чрез десегрегация на децата от училищата с преобладаващо ромско присъствие и интеграцията им в т. нар. „приемни училища” (ОП РЧР 2007-2013 2007: 111). Също така тук са заложили и образователни услуги и дейности за необхванати и отпаднали ученици, както и за ученици в риск от отпадане. Отчита се необходимостта от успешното извеждане на ромските деца от т. нар. „ромски” училища и подобряването на училищната среда, като се очаква в резултат от интервенцията на програмата да бъде увеличен броят на десегрегирани ученици. Особен акцент е и възможността за работа със семействата на децата от малцинствените етнически групи – относно тяхната мотивация за включване на децата им в учебния процес, за създаване на консултативни семейни центрове, както и допълнително обучение по български език<sup>3</sup>. В тази операция от ОП РЧР е предвидено и да бъдат предприети превантивни мерки срещу отпадането на децата от училище, като освен мерките за задържане са включени и дейности по тяхното реинтегриране в образователната система и създаване на алтернативни форми на обучение. В целевите групи на тази операция влизат именно представителите на уязвимите етнически групи и в частност ромите, чиято образователна интеграция разглеждаме, деца в ранна детска възраст между 3 и 6 г. и техните родители, отпадналите от образователната система.

Резултатите от изпълнението на ОП РЧР са видими в доклада за напредъка по изпълнение на Националния план за действие по инициативата „Десетилетие на ромското включване 2005-2015” за 2009 г., където са представени мерките за интеграцията на децата и учениците от етническите малцинства, които разгледахме като заложили в оперативната програма. В този документ е представено

---

<sup>3</sup> Малцинствени етнически групи е точният термин използван в ОП РЧР.

постигнатото за 2009 г.

Същевременно в друг доклад от 2010 г. са разгледани ефектите от структурните фондове върху интеграцията на ромите, като е обърнато внимание на образователната интеграция. Въпреки че ОП РЧР обхваща най-пълно образователната интеграция на лицата от ромски произход, тя съдържа и определени слабости според М. Методиева (Методиева 2010), а именно: затруднена е възможността за многосекторни интервенции, липсва ясно определено финансиране за изпълнение на глава „Сфери на действие по отношение на ромската общност”, не са предвидени възможности за подкрепа на ромските организации като „конкретни бенефициенти”, което поставя дейностите за интеграция на ромите в силна зависимост от политическата воля на управляващите органи. Заложен е принципът на подкрепа на уязвимите групи в придобиването на компетенции за участие в процеса на усвояване на европейските фондове, което създава предпоставки „уязвимите (по-малки общини, училища, НПО) да станат още по-уязвими от гледна точка на това, че те ще усвояват много по-малък процент от фондовете“ (Методиева 2010). Към 2009 г. по една от мерките, включващи ромите като специфична целева група е обявена и реализирана насочена към ромите схема за финансиране на проекти: „Създаване на благоприятна мултикултурна среда за практическо прилагане на интеркултурното образование и възпитание” а по другите няма обявени конкурси, поставящи акцент върху интеграцията на ромите (Методиева 2010). Участието на представители на малцинствата, и по-конкретно на ромското етническо малцинство, е сериозно в проектите по схемата „Създаване на благоприятна мултикултурна среда”. Частично изключение прави схемата за извънкласни и извънучилищни дейности „Да направим училището привлекателно за младите хора”, в която са включени 6338 деца и ученици от малцинствата, но и в нея броят на участниците от малцинствените групи е непропорционално малък на фона на общия брой участници – 50 443 деца.

До края на 2010 г. по ОП РЧР се наблюдава неравностойна степен на изпълнение – за част от приоритетните оси и операциите по тях има завършени схеми за безвъзмездна помощ, докато други са обявени едва през 2009 г. Същевременно някои от мерките с акцент върху ромите все още не са стартирали. Към края на 2010 г. стартира схема „Интеграция на децата и учениците от етническите

малцинства в образователната система”, насочена към утвърждаване на межкултурното образование, десегрегацията на ромските училища, превенция на отпадането, обучение на учители за работа в мултукултурна среда.

В средата на март 2011 г. на интернет страницата на Дирекция „Структурни фондове” на МОМН е публикуван списък на одобрените проекти по мярка 4.1.03 „Интеграция на деца и ученици от етническите малцинства” на ОП РЧР. От подадените 417 проекта са одобрени само 48 на обща стойност 7,5 милиона лв., въпреки одобрения 2009 г. бюджет на схемата от 12 милиона. Голяма част от проектите са отхвърлени, тъй като предвиждат разходи за деца и ученици не само от етническите малцинства, но и за деца и ученици от мнозинството ((Не)одобрените проекти по ОПРЧР – факти, проблеми и въпроси 2011). Това само по себе си създава предпоставка тези проекти да се превърнат в сегрегационни като изключват от проектите разходите за деца и ученици от мнозинството.

За съжаление, по подприоритет „Развитие на системата за учене през целия живот“ данни за реализирани проекти няма. Тя не е отворена за финансиране, въпреки големите възможности, които би създала за финансиране на проекти, насочени към ограмотяване на възрастни от етническите малцинства, и в частност представители на ромското етническо малцинство в страната, макар и те да не са посочени като конкретен бенефициент (Пак там).

В началото на 2011 г. стартира и схема за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ BG051PO001/4.3-01 „Ограмотяване на възрастни“, чийто бенефициент е Министерство на образованието, младежта и науката чрез дирекция „Образователни програми и образователно съдържание”. Схемата ще се изпълнява на територията на цялата страната, а проектът, за който е отпусната безвъзмездната финансова помощ в размер на 15 000 000 лева е „Нов шанс за успех”<sup>4</sup>.

Проекти се финансират и с подкрепата на Ромския образователен фонд Будапеща. Именно този фонд е основен донор при проектите, реализирани от Центъра за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства.

---

<sup>4</sup> Главна дирекция „Структурни фондове и международни образователни програми” на МОМН

В края на магистърската теза сме представили няколко проекта свързани с образователна интеграция на деца и ученици от ромското етническо малцинство, които могат да бъдат един добър пример за подобни практики на територията на цялата страна.

От представените до момента данни можем да направим няколко основни извода. На първо място, образователната интеграция на лицата от ромски произход е един от приоритетите, свързани с цялостната интеграция на ромите в българското общество. За нея е разработена обширна законодателна база, която обаче не успява да се справи с проблема, което към настоящия момент може да бъде обяснено с липсата на достатъчен финансов ресурс и бюджетния дефицит. За съжаление обаче правителството не съумява да се възползва максимално добре от възможностите предоставени по линия на структурните фондове на Европейския съюз в тази насока. Средствата отпуснати по оперативната програма не са договорени в пълния си размер, което доведе и до промяни в състава на Министерски съвет през последния месец. В действителност ползите, които българското общество би могло да извлече от образователната интеграция на представителите на ромското етническо малцинство, далеч надвишават вложените в тяхното образование средства и в момент когато държавния бюджет не може да си позволи подобни разходи трябва максимално добре да се използват всички останали възможности.

Центърът за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства в момента работи предимно със средства, предоставени от Ромския образователен фонд, а не със средства от оперативната програма, както би трябвало да е според нас. В неговата програма към момента липсва като приоритет реализирането на проекти чрез европейски средства по Оперативната програма, по Програма „Младежта в действие“ или със средства на Програмата за учене през целия живот.

Последната проведена конкурсна процедура за набор на проекти в сферата на образователната интеграция на децата от ромски произход, реализирана от Министерство на образованието по Приоритетна ос 4 на ОП РЧР показва слабостите на администрирането на програмата и пропуските направени от администрацията, като по този начин редица добри проекти са отхвърлени, дискриминирайки българските деца.

Ще си позволим да се съгласим с изказаното от М. Грекова ста-

новище<sup>5</sup>, че политиките са много, но реално направеното по отношение на образователната интеграция на децата от ромското малцинство е крайно недостатъчно. Освен казаното до момента, според нас се забелязва в известна степен липса на публичност по отношение на реализираните проекти по линия на ОП РЧР. Въпреки направените опити да получим информация от страна на Управляващия орган и звеното в Министерство на образованието, младежта и науката подобна информация не ни бе предоставена. Единствено достъпни са имената на част от проектите.

По отношение на дейността на Центъра за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства ще си позволим да отправим предложение – дейността на МОМН, свързана с реализирането на приоритетна ос 4 на ОП РЧР да бъде предоставена на Центъра и да се осъществява с помощта на неговите експерти, което значително би подобрило резултатите от изпълнение на заложените мерки по програмата.

В заключение ще изкажем мнението, че образователната интеграция на лицата от ромски произход е особено важна с цел тяхното цялостно интегриране в обществото и всяка една възможност на националния бюджет, по линия на структурните фондове или с помощта на други финансови източници, не бива да се изпуска от страна на държавата, за да може тези хора да получат равни възможности за повишаване на жизнения стандарт и постигане на един достоен живот.

## ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

*Български тълковен речник.* (1973) София: Наука и изкуство.

Главна дирекция „Структурни фондове и международни образователни програми” на МОМН. <<http://sf.mon.bg/index.php?w=290311140420>>.

Грекова, М. (2008) *Ромите в София: от изолация към интеграция?* София: Изток Запад.

Грекова, М. (2010) *Децата от ромски произход в задължителното средно образование : Интегрирани и сегрегирани училища.* Год. на СУ „Св. Климент Охридски“. Филос. фак. Книга Социология. Т. 102 [Електронен ресурс]. <<http://hdl.handle.net/10506/431>>.

*Извън капана на зависимостта, Регионален доклад за човешкото развитие*

---

<sup>5</sup> Становището е изказано на Среща по повод деня на ромите 8 април 2011 г.

на ПРООН (2003)

Методиева, М. (2010) „Ефекти от структурните фондове върху интеграцията на ромите“. *Политики 7* [Електронен ресурс]. <[http://politiki.bg/?mod=osf&lang=1&c=cc\\_osf\\_heading&m=readDoc&p\\_id=698&p\\_inst=383201](http://politiki.bg/?mod=osf&lang=1&c=cc_osf_heading&m=readDoc&p_id=698&p_inst=383201)>.

*Национална стратегическа референтна рамка.* [Електронен ресурс] <[http://www.europe.bg/upload/docs/NSRR\\_protokol52.pdf](http://www.europe.bg/upload/docs/NSRR_protokol52.pdf)>.

*(Не)одобрените проекти по ОПРЧР - факти, проблеми и въпроси.* [Електронен ресурс] <<http://amalipe.com/index.php?nav=news&id=767>>.

Нунев, Й. (2009) *Мениджмънт на етнокултурното разнообразие в образованието.* София: Фонд. С.Е.Г.А.

*Речник на българския език. Т. 9.* (1998) София: „Проф. Марин Дринов“.

*Речник на чуждите думи в българския език.* (1970) София: Наука и изкуство.

Симеонова, М. (2007) *Ромите в България: новите предизвикателства.* София: Фонд. Фридрих Еберт.

*Структурните фондове на Европейския съюз, Как да успеем?* (2007) София: Фонд. „Европейски институт.

## ПРОБЛЕМИТЕ В ОПАК ИЛИ ГЛЕДНАТА ТОЧКА НА МЕДИИТЕ И БЕНЕФИЦИЕНТИТЕ 2007 – 2013

ВАСИЛЕНА ЛИСКОВА

След присъединяването на България към Европейския съюз (ЕС) на 1 януари 2007 г. „реките от злато безпроблемно” трябваше да потекат и облагодетелстват цялото българско общество по един много лесен, работещ по целия свят начин – финансиране на проекти, с чието помощ ще се постигнат значими цели като построяването на магистрала, възобновяване на българското земеделие и укрепване на икономиката на страната. Такива бяха очакванията на представителите на бизнес средите и на гражданските организации – очаквания, които бяха продукт на провежданата от правителството политика, която, напълно целенасочено или не, представяше ЕС като единственото възможно средство за справяне с икономическите проблеми и за укрепване на политическия авторитет в международен план. Тази политика бе утвърдена с подкрепата на медиите, които представяха ЕС като „панацея”.

Началото на „модерната” българска икономика и общество трябваше да се постави и доизгради чрез кандидатстване по програми, съфинансирани от ЕС, най-вече по децентрализирани програми (възложени за управление на страните-членки), сред които най-значимо място заемат Оперативните програми (ОП), договорени между държавата-член и Европейската комисия. Една от тях, известна като „Програмата отличник”, най-вече в средите на държавната администрация, е Оперативна Програма Административен Капацитет (ОПАК). Това е ОП с най-висока усвояемост на средства – счита се, че са усвоени поне 25% от договореното за програмния период, и която дълго време (до края на мандата на Тройната коалиция) бе еталон за успешно управление на средства от ЕС.

ОПАК е „най-младата” оперативна програма, действаща в Република България, но и тя, както и останалите ѝ шест „по-големи сестри” е с период на действие на програмния период 2007-2013 г. ОПАК е подписана на 3 октомври 2007 г. и е една от седемте оперативни програми, съфинансирани със средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС – ОП Развитие на човешките ресурси (ОПРЧР), ОП Регионално развитие (ОПРР), ОП Транспорт,

ОП Конкуренто-способност на българската икономика, ОП Околна среда (ОПОС) и Техническа помощ. За разлика от останалите шест, целите на тази програма се определят като „хоризонтални” и те ще бъдат постигнати чрез реализирането на така наречените „меки” мерки. Самият характер на ОП предполага именно постигането на хоризонтални цели, тъй като необходимостта от подобна програма възниква едва след присъединяването на 10-те членки от Централна и Югоизточна Европа, в това число Малта и Кипър на 1 април 2004 г., когато се оказва, че липсва експертен административен капацитет сред администрациите на тези държави, което наложи договарянето на още една Оперативна програма – ОПАК.

В България тя стартира успешно – още на 16 октомври е обявена първата процедура, с допустими кандидати Структури на гражданското общество (СГО), която завършва не толкова успешно – от над 329 подадени проектопредложения, от които само 64 достигат до оценка на качеството, равняващи се на 19,5%, а това означава, че 80% от подадените проекти отпадат още на етап административно съответствие. Тук започват проблемите на ОПАК – мнозина считат, че СГО изиграват ролята на „опитни зайчета” – и двете заинтересовани страни, както бенефициенти, предимно неправителствени организации, така и служители в Министерството на държавната администрация и административната реформа (МДААР) взаимно са се учили как да работят на база на проектния принцип. Това се дължи на факта, че подобен тип ОП са чужди както за държавната администрация, така и за СГО – работата по САПАРД и ИСПА има коренно различен характер, а и донорските програми, действали на територията на страната преди членството в ЕС имат значително по-леки и изпълними условия за кандидатстване от обявените в ОПАК – поне от чисто количествена гледна точка при предоставяне на необходими документи. Но не бива да се забравя, че ОПАК е единствената ОП, която *даде* възможност на СГО да предприеме мерки за укрепване на своите структури. Към момента обаче няма яснота дали ще бъде обявена нова процедура за СГО.

Въпреки проведените информационни кампании, информационни дни, публикуваната информация за най-често допускани нарушения при подготовката и изпълнение на проектни предложения, а и да не се забравя натрупания значителен опит на консултантски фирми, същите грешки продължават да се повтарят и днес, което става ясно



и от причините за отстраняване на кандидати при една от последните процедури по ОПАК от март 2011 г. Тук основателно голяма част от обществеността може да си зададе въпроса доколко е „отличник“ тази програма, след като за четири години потенциалните бенефициенти не успяха да се научат как поне да преминат административното съответствие.

Друга голяма въпросителна в тази програма е конфликтът на интереси – онзи конфликт на интереси, вечно недоизказан, но на който всяка организация бърза да даде отрицателен отговор, или поне онези които пожелаха да споделят своето мнение за програмата. Този конфликт на интереси фигурира най-вече в медиите, за което определено може да се благодари на в. „Капитал“, чиито публикации наистина повдигат някои интересни въпроси пред управляващите. Въпроси, на които отговор няма и до днес. Фактите са неоспорими – нито един проект по ОПАК не е прекратен поради конфликт на интереси или поне публично достъпна информация за това няма. Дори ако има прекратени или провалени проекти, липсва информация за възстановени неправомерно изразходвани средства.

Недоизказаните проблеми, конфликтите възникнали след края на управлението на Тройната коалиция и породени от множество публикации в медиите – доколко политически насочени все още неизвестно, са причината да се установи **доколко откритите от Управляващия орган (УО) на ОПАК проблеми и нарушения, известни на широката общественост, статиите в медиите за нарушения при разходване на средства от ЕС и мнението на бенефициенти по програмата СЪВПАДАТ**. Интерес представлява дали има опит за омаловажаване на проблемите при усвояване на средствата по програмата от УО, опит за спекулации от страна на медиите и желание за споделяне на своя опит от бенефициентите.

В хода на разговорите за установяване мнението на бенефициентите за програмата бе зададен въпросът защо се прави опит да се разбере доколко установените проблеми от УО на ОПАК съвпадат с мненията на бенефициенти по програмата и публикациите в медиите. Този въпрос бе придружен с усмивка и репликата, че това е една бездънна яма, в която можеш да се опиташ да се ориентираш, но ще бъде невъзможно поради непрекъснато променящите се нормативни наредби и указания от страна на министъра на финансите, а и заради това, че много от неправителствените организации, работили по про-

екти вече не съществуват.

В резултат на изследването, трите заинтересовани страни очертаха следните проблеми:

**Табл. 1. Проблеми според представителите на УО**

1. Липса на капацитет от страна на бенефициентите при подготовката и изпълнение на проектното предложение
2. Непознаване на нормативните документи – Ръководството на ОПАК, ПМС 55/2007, ЗОП и други
3. Неправилно планиране на проектните дейности и бюджет
4. Подаване на невярна информация за изпълнението на дейностите и постигнатите резултати
5. Неспазване на изискванията на УО
6. Текучество в администрацията

**Табл. 2. Проблеми според представителите на медиите**

1. Конфликт на интереси
2. Неправомерно разходване на средства
3. Липса на капацитет у бенефициентите при подготовката и изпълнението на проектите

**Табл. 3. Проблеми според представителите на бенефициентите СГО**

1. Огромната „бумажина“
2. Недобро познаване на нормативните документи – ПМС 55/2007, незапознатост на бенефициентите и експертите в УО с Ръководството за кандидатстване.
3. Честата промяна на нормативните документи
4. Текучество на експертите в УО
5. Липса на административен капацитет в УО на ОПАК
6. Липса на обратна връзка при зададен въпрос или казус
7. Липса на гъвкавост

По един пункт мненията и на трите заинтересовани страни съвпадат – това е непознаването на нормативните документи, свързани с ОПАК. Конфликтът на интереси е отчетен като сериозен проблем единствено от медиите, макар че негласно неговото съществуване се признава и от бенефициентите, и от УО. Интересно е да се отбележи,

че тежестта в администрацията е дефинирана като проблем от УО и бенефициентите. Донякъде, медиите също дефинират огромното количество изискуеми документи при кандидатстването като проблем, но по-скоро на това изискване се гледа като на необходимо „зло“, което да гарантира, че бенефициентът поне ще опита да изпълни поставените в проекта цели. Липсата на *АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ* на служителите в УО да управляват програмата е значим проблем, дефиниран единствено от бенефициентите. Всичко казано до момента показва, че точките на разминаване са доста повече, в сравнение с допирните между трите групи. Нито една от групите не отрича съществуването на проблеми при усвояването на средствата и затова се налага следният **извод**:

*И трите страни признават съществуването на проблеми и осъзнават допусканията грешки. Съществуването на конфликт на интереси е идентифицирано от медиите, но проблемът негласно се признава и от представители на сектора на НПО (Неправителствени организации) и бивши служители на несъществуващото МДААР. Нито една от страните, обаче, не полага значимо усилие и като че ли не проявява твърда убеденост, че статуквото трябва да се промени и, че за да се промени е необходимо взаимно да се изслушат, а не да прехвърлят отговорността един на друг. Наред с признаване наличието на проблеми, по важни пунктове мненията на трите групи съвпадат: особено що се отнася до недоброто познаване на нормативните документи по програмата, а донякъде и до липсата на капацитет за изпълнението и управлението на проекти. По другите пунктове мненията се разминават, но не и драстично, което се дължи най-вече на изпълняваните в обществото роли от УО, медиите и бенефициентите. УО като представител на провежданата от правителството политика, медиите като коректив на тази политика и бенефициентите като изразители на обществените нагласи. Този извод налага уточняване и стесняване.*

Има множество публикации, дори на официалната интернет страница на ОПАК могат да се открият материали, даващи насоки за това как да се избягват грешки, при това и Ръководството е добре написано. Има достатъчен брой материали и в електронните издания на медиите. При проявено желание да се организира среща с бенефициент – НПО по програмата, винаги ще се намери някой, който да откликне на отправената му молба. И ако не е замесен случай на конфликт на

интереси, представителите на НПО не се притесняват да споделят своята „борба” с УО на ОПАК. Има ли конфликт на интереси, дори и най-малко съмнение за това, подобна среща трудно би се провела.

Стига се до извода, че основен проблем не е липсата на информация или „замазването на очите”. Основен проблем се оказва инерцията, навикът, страхът от неизвестното и нежелание да се направи опит да се промени статуквото. След като СГО бяха изключени като бенефициенти (поне засега такъв е планът) след проведените три процедури – 2007 г. и 2008 г. – може да се твърди, че неправителствения сектор в България остана като „глас в пустиня”. НПО са без пари, без много опции за финансиране и съответно без възможност да изразят своите притеснения.

Има известна логика в това повече процедури за СГО да не бъдат предвидени. ОПАК е насочена преди всичко към *подобряване на административния капацитет* на държавната администрация. В тази насока продължава финансирането на мащабни проекти, резултатите от които не са почувствани все още от широката общественост, и в частност от бенефициентите по програмата. И тук отново се стига до един основен проблем: *ЛИПСА* на изчерпателна информация, подобна на тази за СГО, за нарушения и проблеми в тези проекти. Разбира се, има прекратени проекти на конкретни бенефициенти: два на Националната следствена служба (НслС), което се дължи на реструктурирането в следствените и този на Държавна агенция за информационни технологии и съобщения (ДАИТС), който не постига нито общата, нито специфичната си цел. Тази информация може да бъде открита единствено при обстойно разглеждане на Годишните доклади за напредъка, но допълнителна информация защо се случва така трудно се открива. В докладите повечето от проектите на конкретни бенефициенти са сочени като добри практики. Тук трябва да се изключат проектите на общините, които са предадени на прокуратурата и ОЛАФ заради съмнения за неправомерно изразходване на средствата. Става въпрос за проектите спечелени от МС и министерствата – за тях информация липсва. Може да се предполага, те са приключили успешно изпълнението на своите дейности, постигнали са заложените цели, но трайни резултати не се виждат или усещат. А за изразходваните големи суми такива резултати е логично да бъдат очаквани.

Това е другата тема „табу” за конкретните бенефициенти, което лишава обществеността от възможността да проследи как се харчат

парите, които са предназначени за подобряване на качеството на административното обслужване, особено на централно ниво. Тук отново общините са извадени от уравнението, тъй като те са критикувани дори повече от СГО. И докато СГО показват по-добри резултати на втората и третата отворена процедура през 2008 г., то сякаш общините така и не научават урока си и продължават да допускат същите грешки и в процедурите през 2009 г. и 2010 г. Те са изключени като бенефициенти в одобрения индикативен план за 2011 г. За тях също, както за СГО, не е ясно дали ще бъдат предвидени средства до края на програмата. Така се стига до парадокса, че ако изключим общините като бенефициент, то тогава реформа ще се провежда само на централно и областно ниво, а бизнесът работи преди всичко с местните власти. Ето защо и резултатите от усвоените средства ще се окажат **неустойчиви и без реално практическо приложение.**

Изключването на СГО и общините като бенефициенти е една от причините информацията за развитието на ОП, която се публикува в медиите и има за цел проследяване начина на разходване на средствата по нея, значително да намалее. След изключването на гражданския сектор като бенефициент по програмата, „качеството“ на материалите в електронните медии рязко спада – от критични, постепенно се превръщат в чисто информативни без да съдържат конкретна информация за развитието на ОПАК. Ето защо, благодарение на участието на бенефициенти от СГО, ОПАК бе една от най-широко отразяваните програми, която се отличава с висока степен на запознатост сред обществеността. Тук трябва да се направи уговорката, че след края на третата процедура за СГО, информираността също спада и по този начин прозрачността за действията, предприемани за разходване на средствата също намалява. Интересът към програмата също спада и тя все повече започва да се оприличава на източник за разпределяне на средства между министерствата и агенциите на централно ниво за покриване на нужди, за които или бюджет не е отпуснат, или пък се е оказал недостатъчен.

Лишаването на СГО от средства за укрепване на техните структури води до прекратяване на дейността на множество неправителствени организации, чиито препоръки към държавната администрация вече не могат да бъдат взети под внимание при осъществяване процеса на реформа. Това е причината, поради която главната цел на ОПАК не може да бъде постигната – осъществяване на реформа в на-

чина на работа на държавната администрация.

Сред информацията от трите заинтересовани страни – УО, бенефициенти и медии, включена в изследването, безспорно най-голям интерес представлява извършеното проучване в медиите, което дава ясна представа за запознатостта на българската общественост извън заинтересованите страни по програмата за процеса на разходване на средствата по програмата.

Направеното изследване не гарантира всеобхватност, въпреки положеното усилие да бъде максимално обективно и изчерпателно. Използвани са публикации от електронни издания на български медии с превес на публикациите във в. „Капитал” и в. „Дневник”. Разнообразни по количество през годините, но рядко по качество са материалите, касаещи ОПАК, които могат да бъдат открити в електронните издания на българските медии. Общият брой на публикациите е 28.

Две са главните теми, застъпени в медиите – конфликт на интереси, чието проследяване започва през 2008 г., а заедно с това и публикации от март 2010 г. и неправомерното разходване на средства по проекти. Двете теми са относително широко отразени, но материалите, посветени на тях, както и на някои други проблеми в ОПАК, не се отличават с регулярност и трайно проследяване на процесите по усвояването на средствата по ОПАК – те са по-скоро спорадични и винаги са свързани с конкретен „*медиян казус*”. В този смисъл в количествен аспект най-много публикации има от месец март и април 2010 г., последвани от публикациите през 2008 г. Главна тема в тях е конфликтът на интереси. След март 2010 г., броят на публикациите за ОПАК рязко намалява и се отличават с информационен характер – не проследяват изпълнението на проекти, а съобщават за обявени процедури и спечелени проекти. Липсва и ясно мнение от страна на бенефициентите и официални коментари на държавни служители (в това число не се включват коментарите на граждани, изказани под материалите) относно извършените от авторите анализи на оперативната програма. По тази причина бе необходимо да се разгледа мнението на бенефициентите като отделна тема на настоящото изложение. Така всъщност се достигна и до извода в заключението на материала.

Класификацията на материалите в медиите за ОПАК е изключително лесна за определяне: *едната тема е конфликта на интереси* в програмата, а другата е „*всичко друго*”. Най-многобройните публикации са от 2010 г. Тематиката на тези публикации е качествено еднаква

– касае се за предадените на ОЛАФ и Прокуратурата 25 проекта, за които има съмнения за нарушения от страна на бенефициентите. Не така стои въпросът с публикациите от 2008 г., които са следващите по количество. Те изцяло са посветени на конфликта на интереси и за разлика от публикациите от 2010 г., имащи чисто информативен характер, тези от 2008 г. са по-скоро „разследващи“ и „доказателствени“. *Конфликтът на интереси се явява водещ* като качествен индикатор за свършената от медиите работа. Публикациите до 2010 г. имат главно критичен характер, а тези от 2011 г. са посветени на отварянето на нови процедури за кандидатстване и събития от личен характер (раждането на дете на бившия министър-председател Сергей Станишев от Моника Йосифова, спечелила първата информационна кампания на ОПАК като в статията също се повдига въпросът за конфликт на интереси). Това, което се забелязва от проследяването на информацията в медиите е, че всички статии с критичен характер имат като *лайтмотив* конфликта на интереси при отпускането на средства по програмата.

## КОНФЛИКТЪТ НА ИНТЕРЕСИ

Един добър старт, показващ намерение за трайна ангажираност на проследяване процесите в ОПАК е наличието на публикации от лятото (25 юли) на 2008 г., които още тогава „разкриват“ случаи на конфликти на интереси при избор на проекти – тема, значително допълнена след закриването на МДААР в края на управлението на Тройната коалиция – публикациите в „Капитал“ от 2010 г. Рядко тези публикации са свързани с констатирани трудности по време на кандидатстването или изпълнението на одобреното проектно предложение, без значение от вида на бенефициента – конкретен или СГО. Въпреки това, тази тема също е отразена, но вниманието отделено на нея е значително по-малко от информацията за предполагаем конфликт на интереси (една единствена публикация от април 2008 г.).

Интересно е, че публикациите за установени нарушения в хода на изпълнение на проектните предложения, допускани най-вече от конкретни бенефициенти, в частност общините, се появяват след публикация във в. „Капитал“ с тема конфликт на интереси на бившия министър на администрацията Николай Василев, който управлява финансова група с дружества бенефициенти по ОПАК по времето, когато ръководи бившето МДААР. Фирми, сочени като свързани с Василев или негови близки – майка и съпруга, са рекламна агенция „Ок-

сиген”, „Актив груп” (свързаното дружество „За диалог с администрацията” печели първата комуникационна кампания на ОПАК; останалите кандидати са отстранени още на етап административно съответствие) и издателство „Сиела софт анд пбблишинг”, които са получили проекти по ОПАК на стойност приблизително 3 млн. лева.

Конфликтът на интереси се свързва и с кметове на общини, създали фиктивни НПО за усвояване на средства по ОП. Критични са публикациите за ОПАК във в. „Капитал”, в частност за конфликта на интереси при оценяването на проекти. Още от 2008 г. (публикация от 25 юли 2008 г.) в „Капитал” се загатва за конфликт на интереси при избор на проекти за финансиране в рамките на процедура за финансиране на СГО, което лишава истинските НПО от възможността да получат средства за повишаване на собствения си капацитет – а ОПАК е единствената ОП, предоставяща средства на НПО сектора за укрепване на своите структури. Пример за близко на властта дружество с одобрени проекти е Центърът за икономически и социални анализи и стратегии (ЦИСАС), Кърджали, създаден от кмета на Кърджали Хасан Азис. В управлението влизат още общински съветник и служител на Областната администрация. Проектът е на стойност 253 хил. лева. Друг пример е Фондация „Обществен фонд – Пазарджик”, в чието управление участва Тодор Попов – кмет на община Пазарджик. Проектът е на стойност 128 хил. лева.

Изводът на автора е, че над 20 от одобрените за финансиране проекти (от общ брой 48) са спечелени от фиктивни граждански организации, зад които стоят чисто политически структури. В случая те усвояват средства, предназначени за неправителствения сектор, което съответно има негативен ефект върху и без това недобре развития и непознат за българската общественост неправителствен сектор.

Посочената по-горе теза се оборва от Мария Дивизиева, която дава интервю на тема конфликт на интереси и дали има такъв при предоставяне на средства по ОПАК<sup>1</sup>. Според нея някои проекти повдигат въпроси, но няма конфликт на интереси.

Анализите на авторите продължават с твърдението, че дори и

---

<sup>1</sup> Мария Дивизиева, зам.-министър на държавната администрация: Някои проекти повдигат въпроси, но няма конфликт на интереси. [Електронен ресурс]. // *Капитал*, №30, 25 юли, 2008. <[http://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/bulgaria/2008/07/25/530656\\_niakoi\\_proekti\\_povdigat\\_vuprosi\\_no\\_niama\\_konflikt\\_na/](http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2008/07/25/530656_niakoi_proekti_povdigat_vuprosi_no_niama_konflikt_na/)>.



според управляващите да няма конфликт на интереси, то логично се появява въпросът дали чрез финансирането на политически неправителствени организации не се подменя ролята на гражданското общество в България, което от своя страна поставя остро проблема за съществуването му изобщо. Според някои изследователи (Тодор Ялъмов от Фондация „Приложни изследвания и комуникации“) не малка част от държавното финансиране за гражданския сектор (от бюджета, ФАР и оперативните програми) отива в частни организации на кметове, общински съветници и партийни дейци, често без никакъв предишен опит в управлението на проекти. По този начин се натъкваме на следната парадоксална ситуация: неправителствени организации, които успешно се състезават в чужбина, не успяват да се справят у нас. Друг спорен въпрос е, че по определени процедури кандидатите биват и оценители. Това се дължи на самия характер на програмата, която за период от почти четири години обяви три процедури за СГО, а останалите бяха и са предназначени за конкретни бенефициенти – централни, областни и общински администрации, структури на съдебната власт и други. Проблемът произтича от това, че критериите за подбор на проекти и на СГО, и на конкретни бенефициенти се определят и утвърждават от Комитета за наблюдение, в който участват представители на същите тези институции, които кандидатстват, т.е. реално правилата за участие се пишат и одобряват от потенциалните кандидати. Така например бившето МДААР, което е имало свои представители в Комитета на наблюдение е спечелило до момента на своето закриване проекти на стойност 21 млн. лева.

### **„ВСИЧКО ДРУГО“ И СПОРАДИЧНИЯТ ХАРАКТЕР**

Хронологично логиката е следната: в публикация на „Капитал“ (№15, 11 април 2008) са посочени основните грешки, допуснати от бенефициентите по време на кандидатстване по първата отворена процедура по ОПАК, предназначена за СГО. Тогава само 48 от 329 проекта получават финансиране. Тук логично се задава въпроса – защо се случи това след проведената мащабна информационна кампания за популяризиране на програмата? Отговорът е следният: защото преобладаващата част от предложенията са отхвърлени още на „първ прочит“ – на етап административно съответствие, преди още да се стигне до оценката по същество.

Най-често причината за това е липсата на документи или не-

правилното им попълване. В 90% от случаите не са приложени някои от декларациите, които се изискват при кандидатстването. Формалностите при кандидатстването наистина са много – това е широко разпространено мнение сред всички заинтересовани страни, но трябва да се спазват – дори и изискването за подвързване на проектите и заверката на всяка страница. Твърде много в тази първа „опитна“ процедура са и проблемите с валидността на издадените удостоверения за актуално състояние. Друга част от документите пък са били попълнени на ръка, след многобройни корекции. Някои от кандидатите дори са си спестили попълването на информация в цели раздели. Банален, но често срещан пропуск е представянето на удостоверения за данъчни и осигурителни задължения от Национална агенция по приходите (НАП), издадени извън срока, който е посочен в условията за кандидатстване. Заради непълно окомплектоване, липсващи документи и непопълнени полета са отпаднали 52% от проектите по ОПАК. Някои от кандидатите, които нямат партньори са попълнили декларация за партньорство със самите себе си.

Друга част от проектите са отпаднали поради недопустимост. Това означава, че част от кандидатите не са успели правилно да определят към кого е насочен проектът. Например: „4 милиона жени в България“ или „300 000 хора“ или „хората с увреждания“. Много често дейностите, за които се е искало финансиране, са възможни и полезни, но не отговарят на целите на ОПАК. Например кандидати по тази програма са поискали финансиране на виртуални обучения по тенис или за туризъм в Рила. Други са по-амбициозни и си поставят за цел с парите да изготвят стратегии за държавни политики или да контролират съдебната власт. Именно заради *подобни примери, които не са съобразени с целите на ОПАК и допустимите дейности*, оценяващите смятат, че един и същ проект се подава по няколко програми. Оценителите са се натъкнали и на предложения, които предвиждат повишаването на квалификацията на учители, преподаватели и обучители – полезни дейности, но извън целите на оперативната програма.

Има и несъответствия в бюджета. Например, в искане за финансиране на проект по ОПАК било записано: информационна система – 60 000 лева, управление на проект – 10 000 лева, общо – 300 000 лева.

Така се очертават петте основни пропуски при кандидатстването по първата процедура.

## Основни пропуски при кандидатстването по първата процедура

1. Липса на документи
2. Представяне на документи с изтекъл срок на валидност
3. Липса на информация в някои от разделите на формуляра за кандидатстване
4. Искане за финансиране на дейности, недопустими по съответната програма
5. Несъответствия в бюджета

Това е единствената публикация във в. „Капитал” (№15, 11 април 2008), която отразява допусканите грешки при кандидатстване от страна на СГО. Не бива обаче да се смята, че това са грешки, присъщи на структурите на СГО – те важат и за конкретните бенефициенти, в най-голяма степен за общините, чиито проекти се пишат от консултантски фирми, често предлагащи един и същи продукт на различни общини, който изобщо не е съобразен с особеностите на конкретния потенциален бенефициент. Затова и проектите на общините са най-проблемно изпълняваните и до този момент.

През март 2010 г. в електронните формати на медийни издания се публикува информация за злоупотреба със средства по ОПАК. Информацията във в-к „Дневник” от 18 март 2010 г. е следната: заместник-министърът на финансите Ани Михайлова е съобщила, че **14 проекта на „кметове и общини” се проверяват за злоупотреба със средства от Прокуратурата, а други 10 се проверяват от Европейската служба за борба с измамите – ОЛАФ. Тези проекти се проверяват за измами и конфликт на интереси. Тези 10 проекта са със съмнения за незаконно проведени обществени поръчки и са предадени на Агенцията за държавна финансова инспекция.** Конкретни проекти обаче не са посочени. Статията продължава със съждението, че от 252 проекта по ОПАК 10% са с нарушения като проектите на прокуратурата и съдилищата са изрядни. В същата статия се посочва, че по мнението на заместник-министър Михайлова нарушенията от страна на бенефициентите могат да се разделят на две групи: слаба подготовка на екипите по управление на проектите и умишлени злоупотреби. Продължава се с твърдението, че най-честите нарушения на Закона за обществени поръчки са предопределен избор на изпълнител чрез залагане на дискриминационни условия (но нали има ex-ante контрол?), фалшифициране на документи, ключ-

ване на договор без да е подадена нужната документация. Друга група нарушения са свързани с договори надвишаващи многократно пазарните цени. Например, за изработка на интернет сайт са искани суми от 3 000 до 50 000 лева. Освен това, кметовете са сключвали граждански договори със служители от администрацията си, като заплащането надвишавало до 4 пъти работната им заплата. Фалшиво обучение и двойно финансиране на един и същи продукт са сред другите констатирани нарушения.

В допълнение на информацията публикувана във в. „Дневник” е съдържащото се в информационния портал lex.bg където се посочва, че обикновено възложителите са сключвали договор за обществена поръчка с изпълнител, предложил най-ниска цена, а впоследствие с него се е сключвал договор на многократно по-висока цена. По-нататък се посочва, че по проект по ОПАК е трябвало да бъдат обучени 700 души, но реално обучените били 150. Въпреки това бенефициентът поискал 100% от сумата. Други нарушения са свързани с кандидатстването с един и същ проект от различни общини, копиране на съществуващи проекти, както и нецелесъобразно разходване на средствата. За подобни нарушения сигнализируют Българската асоциация за информационни технологии (БАИТ) заедно с браншовите организации „БАСКОМ” и „ИКТ клъстер” – представени в КН и бенефициенти по ОПАК (по-специално „ИКТ клъстер”).

Равносметката е следната – една-единствена публикация за допускани грешки при кандидатстване, публикации за конфликт на интереси предимно в „Капитал” и „Дневник” и много малко публикации за проблемите на конкретни бенефициенти при изпълнение на проекти.

Във в. „168 часа“ от 16 юни 2010 г. е публикувана статия застъпваща тезата, че големи проекти по ОПАК са провалени. Във вестника изрично се подчертава, че част от големите проекти са провалени, а други имат проблеми с изпълнението. Информацията, изнесена от електронното издание на вестника се базира на Годишния доклад за напредъка на ОПАК (неофициалната версия). Като пример е посочен проект по 2.4. Компетентна съдебна система и ефективно управление на човешките ресурси с конкретен бенефициент Национална следствена служба и проектно предложение „Компетентни и мотивирани магистрати и съдебни служители в следствените органи на Република България”, по който договорът се прекратява. Причината

за прекратяването, посочена в официалния доклад, е реструктурирането на следствените служби. Друг проект, който не е постигнал нито общата, нито специфичната си цел е този на Държавната агенция по информационни технологии и съобщения (ДАИТС). Проектът е предвиждал следното: „Създаване на организационни и технологични предпоставки за оперативно съвместяване на геоинформационните системи (ГИС) и гео-пространствените данни (ГПД) в държавната администрация на Република България, ГИС-О”.

Все пак съгласно публикация във в-к „Дневник” от 20 декември 2010 г. се отчита рекорден ръст в плащанията по ОПАК в края на годината. Близо 4 млн. лева са изплатени на бенефициенти през декември 2010 г., което е най-високата стойност на месечна база през 2010 г. и представлява една четвърт от всички плащания през годината. Общо 3 801 517 лв. са преведени по сметките на 34 бенефициента. Разплатените средства са по 35 проекта, 8 от които са на звена на централната администрация, 2 на областни и 14 на общински администрации, 4 на структури на съдебната система и 6 на неправителствени организации.

Така размерът на изплатените средства по програмата през 2010 г. вече е 13.554 млн. лева. Общата стойност на изплатените средства по ОПАК за периода от 2007 г. до края на 2010 г. възлиза на 87.616 млн лева, което е приблизително една четвърт от цялата сума по оперативната програма. През 2010 г. са сключени и пет нови договора по ОПАК за 28.94 млн. лева, с което общата стойност на договорените средства достига сумата от 163 млн. лева или почти половината от предвидените средства по ОПАК за програмния период 2007-2013.

И въпреки усилията на УО на ОПАК и официалното изявление на Томислав Дончев, че ще се направи всичко възможно да се усвояват все повече средства, то статистиката сочи, че до края на програмния период няма да могат да бъдат усвоени средствата отпуснати за финансиране на проекти по оперативните програми. Така например към май 2010 г. данните сочат, че България е сключила договори за 25% от средствата по структурните фондове, но реалното им изразходване е под 2% от достъпния бюджет. Това естествено буди съмнение в способността на България да усвоява средства по фондовете. Наред с това, България не е сред страните с висока степен на усвояемост на фондовете, а реалните плащания започват чак през февруари 2010 г. (за много от фондовете), което буди съмнение

дали средствата ще се изразходват до 2013 г. Забавянето в плащания се дължи на необходимостта Европейската комисия (ЕК) да получи гаранции за работата на системите на управление и контрол. Това обаче не означава, че България не е получила достатъчно средства за изпълнение на проекти по фондовете – авансовите плащания възлизат на 528 млн.евро.

*В този случай е логично да се зададе въпросът къде по-точно е проблемът: в липсата на капацитет на бенефициентите или липсата на капацитет на УО. Отговорът на този въпрос зависи от гледната точка на заинтересованата страна, но изложеното в настоящия материал води към извода, че **проблемът е и на двете страни**, т.е. и експертите в УО, и бенефициентите не са достатъчно добре подготвени за работа по оперативната програма.*

### ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

- Близките на властта сдружения, които спечелиха проекти по ОПАК [Електронен ресурс]. // *Капитал*, 28 юли 2008. <[http://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/bulgaria/2008/07/25/530650\\_blizkite\\_do\\_vlastta\\_sdrujeniia\\_koito\\_specheliha/](http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2008/07/25/530650_blizkite_do_vlastta_sdrujeniia_koito_specheliha/)>.
- Грешка без прошка [Електронен ресурс]. // *Капитал*, 11 април 2008. <[http://www.capital.bg/biznes/predpriemach/2008/04/11/483704\\_greshka\\_bez\\_proshka/](http://www.capital.bg/biznes/predpriemach/2008/04/11/483704_greshka_bez_proshka/)>.
- Крепителни странични доходи от „Административен капацитет“ [Електронен ресурс]. // *Дневник*, 14 юли 2008. <[http://www.dnevnik.bg/evropa/evrofinansirane/2008/07/14/526088\\_krepitelni\\_stranichni\\_dohodi\\_ot\\_administrativen/?print=1](http://www.dnevnik.bg/evropa/evrofinansirane/2008/07/14/526088_krepitelni_stranichni_dohodi_ot_administrativen/?print=1)>.
- МДААР Бета АДСИЦ [Електронен ресурс]. // *Капитал*, 12 март 2010. <[http://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/bulgaria/2010/03/12/872576\\_mdaar\\_beta\\_adsic/](http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2010/03/12/872576_mdaar_beta_adsic/)>.
- Николай Василев опровергава “безобразното източване” на ОПАК [Електронен ресурс]. // *Mediapool.bg*, 19 март 2010. <<http://www.mediapool.bg/show/?storyid=163238>>
- ОЛАФ разследва кметове за измами с европари [Електронен ресурс]. // *Дневник*, 18 март 2010. <[http://www.dnevnik.bg/evropa/evrofinansirane/novini/2010/03/18/875613\\_olaf\\_razsledva\\_kmetove\\_za\\_izmami\\_s\\_evropari/](http://www.dnevnik.bg/evropa/evrofinansirane/novini/2010/03/18/875613_olaf_razsledva_kmetove_za_izmami_s_evropari/)>.
- ОПАК и конфликта на интереси. Всички животни са равни, но някои са по-равни от другите : Редакционен коментар [Електронен ресурс]. // *Капитал*, 25 юли 2008. <[http://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/](http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/)>

redakcionni\_komentari/2008/07/25/530661\_vsichki\_jivotni\_sa\_ravni\_no\_niakoi\_sa\_po-ravni\_ot/>.

Провалени са големи проекти по ОПАК [Електронен ресурс]. // *168 часа*, 16 юни 2010. <<http://www.168chasa.bg/Article.asp?ArticleId=515515>>.

Честна военномагистратска [Електронен ресурс]. // *Капитал*, 17 декември 2010. <[http://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/bulgaria/2010/12/17/1013295\\_chestna\\_voennomagistratska/](http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2010/12/17/1013295_chestna_voennomagistratska/)>.

[Четиринадесет]14 проекта по ОПАК за предадени на Прокуратурата [Електронен ресурс]. // *econ.bg*, 18 март 2010. <[http://www.econ.bg/news86023/article177260/14\\_proekta\\_po\\_opak\\_sa\\_predadeni\\_na\\_prokuratorata](http://www.econ.bg/news86023/article177260/14_proekta_po_opak_sa_predadeni_na_prokuratorata)>

[Шестотин и деветдесет хиляди] 690 000 лв. изхарчени за ефикасността на ОПАК [Електронен ресурс]. // *BNEWS*, 6 април 2010 < <http://www.bnews.bg/article-8018>>.

## УПРАВЛЕНИЕ НА РИСКА В НОВИ ПРОЕКТИ ЗА ВНЕДРЯВАНЕ НА ТЕХНОЛОГИИ

РОСИЦА ДИМОВА

Рискът е проблем, който все още не е възникнал, но би могъл да причини сериозни загуби или да застраши успеха на един проект (Karl E. Wieggers 1998). Тези потенциални проблеми оказват неблагоприятен ефект върху разходите, графика или техническия успех на даден проект, качеството на продуктите и очакваните резултати или работата на екипа. Управлението на риска е процесът на идентифициране, адресиране и премахването на потенциални проблеми преди те да могат да навредят на проекта.

В исторически план най-ранните идеи и форми за управление на риска датират от периода на Ренесанса. Според някои изследователи, сред които П. Бърнщайн, през XVII и XVIII век са създадени голяма част от средствата, днес използвани за управление на риска, анализ на решенията и избор на поведение. Съвременните теории за управление на риска се развиват след Втората световна война като се поставя предизвикателството да бъдат изследвани всички рискови фактори в рамките на една организация и последните да бъдат управлявани с помощта на подходящи методи. Професионални организации като Института за управление на проекти и Международната организация по стандартизация дори разработват специализирани стандарти за управление на риска. Методите, дефинициите и целите, които намират приложение в управлението на риска, са разнообразни и варират в зависимост от предмета на дейност – управление на проекти, сигурност, високотехнологични и индустриални процеси, управление на финансови активи и други.

Изследователите поставят особен акцент върху ролята на риск мениджмънта в нови проекти за внедряване на технологии. Рискът се проявява при всяка инвестиция. В случай че една организация иска да промени своята технология на работа, последната непременно трябва да отчита потенциалната възможност за провал, което налага необходимостта от идентифициране, мониторинг и намаляване на риска. Новите проекти, свързани с внедряване на технологии, се характеризират с висока степен на провал, което налага необходимостта от разбиране на правилния подход за управление на риска.



Познаването на риска позволява предвиждането на проблемите и откриване на тяхно възможно решение с оглед минимизиране шансовете за провал на проекта. Големите корпорации разполагат с богат набор от ресурси, които използват за анализ на нови инвестиции (оценка на въздействието, управление на риска, ключови индикатори и т.н.). Малките и средни предприятия (МСП) нямат възможността да приложат всички тези инструменти, ето защо за тях е изключително важно да познават процедурите и техниките за провеждане на риск анализ и да организират ресурсите си оптимално, тъй като дейността им често зависи от успеха на проекта.

С помощта на подхода „case study”<sup>1</sup> е възможно да се изследват потенциалните рискове в нови проекти за внедряване на технологии и да се изведат добри практики за успешно управление на риска чрез анализ на всеобхватен проект, който позволява интерпретация как различни теоретични методи, дефиниции и средства за управление на риска намират практическо приложение. Вътрешният брейнсторминг и прегледът на наличната информация позволят идентификация на основни рискове, чиято последваща оценка и анализ спомага за изработване на конкретни планове за намаляване и превенция на риска.

Пример за такъв проект е RFID-ROI-SME<sup>2</sup>, финансиран по Програмата за подкрепа на политиката в областта на информационните и комуникационните технологии (ICT-PSP<sup>3</sup>), част от Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации на Европейския съюз, чиято цел е да стимулира иновациите и да подобри конкурентоспособността на МСП в ЕС. Съгласно приоритетите на програмата, проектът акцентира върху нуждите на МСП от поголяма добавена стойност на техните продукти и услуги чрез внедряването на нови технологии от доставчици на технологични решения (в конкретния случай технологията на радиочестотна идентификация – RFID).

Бързото развитие на информационните и комуникационните

---

<sup>1</sup> „изучаване на процеса или случая”

<sup>2</sup> RFID-ROI-SME. Available from: <[www.rfid-roi-sme.eu](http://www.rfid-roi-sme.eu)>.

<sup>3</sup> ICT Policy Support Programme as part of the Competitiveness and Innovation framework Programme (CIP). Available from: <[http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/ict\\_psp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/index_en.htm)>.

технологии (ИКТ) ефективно подпомага реорганизацията на бизнес процесите на МСП и рационализира предоставянето на продукти и услуги в съвременната динамична бизнес среда. Имплементирането на ИКТ предоставя възможността на предприятията да развият конкурентни предимства като същевременно запазят своята пазарна позиция и си осигурят печалба. Тези конкурентни предимства се изразяват в бързи транзакции, по-добро ниво на клиентско обслужване и предоставяне на ефективни решения в кратки срокове. Въпреки това, внедряването на ИКТ приложения носи риск на организациите, който може да се прояви като финансов, стратегически, оперативен, технологичен риск. За да минимизират и контролират успешно този риск, МСП трябва да прилагат и развиват политики и стратегии в рамките на организацията си.

Преди обаче МСП да определят потенциалните рискове в нови проекти за внедряване на технологии е необходимо методическо ръководство. Без наличието на методологична рамка този процес ще бъде твърде труден и не добре организиран. За анализ и оценка на риска служат социологическите теории, въз основа на които са изведени подходи за управлението на различни бизнес процеси. Задачата на изложението по-долу е да обобщи методологическата рамка като обясни как теоретичните понятия се съотнасят към управлението на риска и по-специално в нови проекти за внедряване на техно-логии.

Нека започнем с дефиницията на понятието „риск”. Според редица автори думата „риск” произлиза от староиталианската дума „*risico*”, която означава дръзвам, решавам се, осмелявам се. В българския език думата е приета от френската „*risqué*” и поради това превес има смисълът на нежелано явление. Например според Попчев (2004) рискът е:

- възможна опасност, действие на sluка, възможна загуба при търговска сделка (Български тълковен речник – 1984);
- възможна опасност, действие на sluка с надежда за успех, възможна загуба при търговска сделка (Български речник на чуждите думи – 1982);
- опасност, рискованост, отговорност (Български синонимен речник – 1987);
- възможна опасност, евентуална загуба, провал и др. (от френски) – (Малък речник на чуждите думи в българския език – 1999).

Този смисъл не се е променил съществено през годините. Съществуват и твърдения, че думата притежава арабски произход.

Рискът е събитие или група от родствени събития, нанасящи ущърб на обекта, притежаващ дадения риск. Също така последният може да се приеме и като опасност от нещо несигурно, като отрицание на увереността. Рискът представлява потенциалната възможност дадено действие или група от действия (включително бездействие) да доведат до загуба или нежелан резултат. Потенциалните загуби от своя страна също са наричани рискове (Попчев 2004).

Повечето изследователи на риска се позовават на теорията на Томас Кун, който дава съвременното значение на названието „парадигма”. Според Кун всяка област на изследване се характеризира от набор общи разбирания за изучавания феномен, какви въпроси е полезно да зададем относно този феномен. Въз основа на това разбиране, учените определят парадигмите като отношение на четири групи предположения – онтологични, епистемологични, методологични прогнози и предположения за природата на човека (Kuada, J. 2009).

Терминът **методология** се отнася до всичко, което би могло да се инкорпорира към дадена научна дисциплина или към серия от процеси, задачи и действия. Методологията намира широко приложение в управлението на проекти, разработката на софтуерни приложения, управлението на бизнес процеси. Целта на методологията е да отговори на въпросите кой, какво, кога и защо по отношение на даден процес.

Въз основа на теорията на Кун Бюрел и Морган (Burgell, G., Morgan, G. 1979: 73) разработват свой теоретичен модел (Фигура 1).

Съотнесена към новите проекти за внедряване на технологии, теорията показва, че МСП трябва да бъдат много добре подготвени. Понякога знанията на екипа, който участва в управлението на риска, не са достатъчни или релевантни, поради което идентифицирането на всички технологични рискове е много трудно. Това често води до пренебрегване на технологичния риск, което налага необходимостта от добрата комуникация и силно взаимодействие между техническия и мениджърския екип на проекта. В рамките на всеки проект всички участници имат различни интереси и очаквания, както и различен принос към изпълнението на проекта. Общата цел на проекта никога не изразява целите на всички участници. Всеки от тях трябва да се приспособи към общата цел, което означава, че няма възможност да изпълни всички свои очаквания.

### The Sociology of Radical Change

Subjective	Radical humanist	Radical Structuralist
	Interpretive	Functionalist
	Objective	

### The Sociology of Regulation

Фигура 1. Модел на социалната теория на Бюрел и Моргън

Методологическият подход представлява разбирането кога и как да използваме различни методи за създаване на бизнес-познания и кой метод е най-подходящ в различни бизнес-ситуации. Системният подход най-често намира приложение в изследването на възможни рискове в нови проекти за внедряване на технологии. Например, по отношение на RFID-ROI-SME, изследваният проект се представя като единна система, съставена от партньори от различни държави-членки на ЕС, където държавната регулация и нивото на развитие на RFID технологиите е различно, което оказва влияние върху риска, свързан с изпълнението на проекта. От друга страна, на европейско ниво са налице множество фактори, които въздействат върху реализацията на проекта.

Анализът и управлението на риска е процес, който позволява контрол върху качеството на проектите. При правилно интегриране на този процес в дейността на организациите вероятността за успешно изпълнение целите на проекта в рамките на времевите и финансови граници се увеличава. Процесът позволява рисковете да бъдат измерени статистически при достатъчно налична информация. Въпреки това, не трябва да се забравя, че всеки проект е различен и притежава собствена характеристика и вътрешна работна среда, към която трябва да се приспособят анализът и управлението на риска. Тъй ка-

то проектите неизменно включват технологичен, инженерен или стратегически елемент, систематичният процес на работа е предпочитан пред интуитивния подход. Анализът и управлението на риска са разработени да отговорят на това изискване (Simon, Hillson and Newland 1997).

Първата стъпка на процеса се изразява в признаването на риска в резултат на несигурността. Всеки проект е изправен пред рискове и опасности от различна степен и вид, например:

- мениджмънтът не е подготвен да проведе риск анализ или това не е обичайна практика за организацията;
- имплементираната технология все още не е доказала своята ефективност;
- недостатъчни или липса на ресурси.

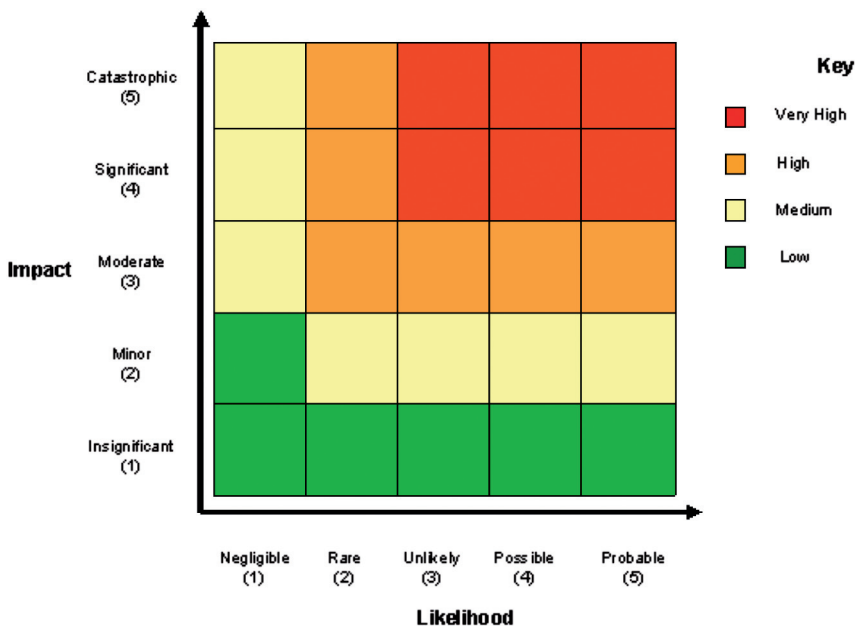
Всички несигурни процедури са изложени на риск, който в смисъла на управлението на проекта, би могъл на причини следните неуспехи:

- неизпълнение на проектния бюджет;
- неспазване на крайните срокове за изпълнение на проекта;
- непостигане на целите на проекта.

С оглед по-лесното разбиране, процесът е представен като условно разделение на две нива: риск анализ и управление на риска (Simon, Hillson and Newland 1997). Риск анализът от своя страна се разделя на две под нива: качествено изследване, което акцентира върху идентифицирането и субективната преценка на риска, и количествен анализ, фокусиран върху обективната оценка на риска.

Качественият анализ позволява основните рискови фактори в проекта да бъдат идентифицирани. Например, това би могло да се осъществи с помощта на чек листи, интервюта или брейнсторминг. Качественият анализ се асоциира с форма на оценка, която обяснява всеки от рисковете и неговото въздействие / степен (например голям, малък) на влияние и вероятност на възникване.

За да бъде изобразена степента на важност, обикновено рисковете са изобразявани в рамките на матрица за регистриране на риска. Това, което е изобразено чрез качествени методи в матрица на риска, по отношение на количествените методи се разбира като цената на всеки риск, определена като стойност на неговата степен на въздействие и вероятност на възникване. По този начин приоритетните области на действие стават ясно отчетливи.



Фигура 2. Staffordshire Community Risk Register matrix<sup>4</sup>

Количественият анализ включва сложни изчислителни техники, изискващи специализиран компютърен софтуер. Някои автори дори считат този елемент на риск анализа за най-формалната част от процеса, която изисква измерване на несигурността в стойност и във времеви показатели и изчисляване на вероятна съвкупност от индивидуални опасения. Резултатите служат като основа за разработване на специфичен план за предотвратяване на очаквани рискове. МСП, които биха искали да използват количествен анализ в своята работа, е препоръчително да започнат от най-ниското ниво на имплементиране на приложения за неговото осъществяване, докато не бъде постигната приемственост в рамките на цялата организация.

Разходите, които възникват в следствие приложението техниките на анализ и управление на риска, варират в зависимост от нивото на тяхното приложение и времето, посветено на процеса. Разумните разходи са в рамките на 5 до 10% от разходите за управление на проекта и обикновено се отчитат като част от бюджета на проекта

<sup>4</sup> Staffordshire Community Risk Register <<http://www.staffordshireprepared.gov.uk/StaffordshirePrepared/media/documents/risk%20register/StaffordshireCommunity-RiskRegister.pdf>>

или като разход за дейността на самата организация.

Що се отнася до необходимото време за осъществяване на риск анализ, то до известна степен зависи от достъпността на информацията. В случай че анализаторът на риска разполага с нужната квалификация и опит, времето намалява. Времето също зависи и от вида на технологията, която се използва, например наличността на адекватно софтуерно приложение. Не бива обаче този процес да отнема повече време, тъй като средата се изменя непрекъснато.

Минималните ресурси, необходими за провеждане на риск анализа, изискват поне един член на екипа на организацията, притежаващ адекватен опит и знания за прилагане на техниките на риск анализ. Друго възможно решение е наемането на външен консултант.

Основата на управлението на риска е анализът на риска. Той използва информацията, събрана по време на анализа, въз основа на която се вземат решения как да се подобрят възможностите за изпълнение на целите на проекта в срок и в рамките на първоначално предвидения бюджет. Рисковете, свързани с времето, разходите и целите на проекта, трябва да бъдат оптимизирани с приоритет, за което са необходими планове за прогнозиране и намаляване на риска. Наред с управлението на риска се налагат изменения на проектните планове. Измененията биха могли да включват развитие на планове за бърза реакция при възникване на определен риск или създаване на система за мониторинг на критичните области с оглед ранна идентификация на риска.

Институтът за софтуерно инженерство (SEI) (Higuera, Dorofee, Walker and Williams 1994) определя риска като вероятност за понасяне на загуби под формата на понижено качество на работа, повишени разходи, забавяне на доставките, загуба на пазарна позиция, фалити и т.н. Управлението е регулярен и постоянен процес и може да бъде описан чрез концепцията на SEI. По-долу са представени елементите на теорията, които се изпълняват последователно, но дейностите се извършват паралелно, тоест докато се провежда мониторинг на риска, нови рискове биват идентифицирани и анализирани) и обратно (планът за намаляване на даден риск може да предизвика друг риск) по време на целия жизнен цикъл на проекта.

1. Идентификация: откриване на вероятни рискове към даден проект.

2. Анализ: трансформиране на вече идентифицираните рискове

в информация за вземане на решения.

3. Планиране: съставяне на план за действие с цел намаляване или избягване на потенциалните рискове.

4. Мониторинг: наблюдение на ключовите рискови показатели.

5. Контрол: корекция на поведението при настъпване на промени в средата, както и в случай че рисковете се окажат различни от предварително планираните.

6. Комуникация: осигуряване на информационен поток.

Примерният проект RFID-ROI-SME е избран за анализ, поради неговата всеобхватност – бенефициенти са МСП, които внедряват нови технологии със съдействието на компании – доставчици на решения и финансова помощ от ЕК. С помощта на гореизложената методологическа рамка и принципи са систематизирани основните рискове, които възникнат най-често в проекти за внедряване на технологии. Наред с идентификацията и оценката на риска, са изведени добри практики за управлението на риска. В конкретния пример рисковите области са свързани предимно с риска, който бенефициентите (МСП) на проекта поемат при внедряването на новата технология, но анализът говори и за рисковете при организацията като цяло и провеждането на самия проект. Това е така, защото за да бъдат реализирани целите на проекта и очаквания мултиплициращ ефект, е необходимо в последствие МСП адекватно да управляват риска в рамките на организационната си структура. Наред с това, МСП не само са бенефициенти по проекта, но имат активно участие в неговата реализация и задачите, които изпълняват, са пряко свързани с разпространението на проектните резултати. Тоест те трябва адекватно да бъдат информирани и да оценяват рисковете, свързани с цялата организация като система. Успешното разбиране на организационните рискове е първата стъпка към изграждане на вътрешен процес за управление на риска в рамките на малките организации.

От друга страна, управлението на риска е ключов фактор за успеха на проекти за внедряване на технологии, поради особения характер на инвестицията. Внедряването на нови технологии позволява на компаниите да бъдат иновативни, ефективни по отношение на разходите и да повишат своята конкурентоспособност в дългосрочен план. Докато големите корпорации притежават самостоятелен отдел за изследвания и иновации в рамките на организациите си, МСП не разполагат с достатъчно финансови и човешки ресурси за изгражда-



нето му. Независимо от това, съществуват различни възможности за осигуряване на инвестиции с цел интегриране на нови технологии в тяхната дейност и процеси. С помощта на методологии като SRE МСП биха могли да идентифицират и управляват рисковете, свързани с внедряване на нови технологии, преди дейностите по осъществяване на проекта да са стартирали. Също така при тези проекти факторът възвръщаемост от инвестицията е ключов по отношение на бъдещите ползи.

При управлението на риска в нови проекти за внедряване на технологии е препоръчително да се акцентира върху социалното измерение, очакванията на партньорите и правната регулация. Очакванията на участниците в проекта са пряко свързани с неговите цели, а социално измерение има отношение към качеството на продуктите.

Като първа стъпка за оценка на риска трябва да бъде анализирана външната среда на проекта с помощта на SWOT анализ – метод, който се прилага в процеса на вземане на решения и планиране на процеса за управление на риска. Анализът спомага за оценката на силните и слабите страни, възможностите и заплахите, които са свързани с проекта или с бизнес организацията. Той изяснява целите на проекта и идентифицира вътрешните и външните фактори, които подпомагат или застрашават постигането на проектите цели (Hill, Terry and Westbrook, Roy 1997).

Основните рискове, свързани с участието в нови проекти за внедряване на технологии, най-често посочвани от редица изследователи са в следните области:

- проблеми, свързани с вътрешната среда на организацията (Barki, Rivard, and Talbot 1993) – рискови фактори като сложност на задачите, обхват на промените, недостиг на ресурси, размер на потенциалните загуби.
- умения и стил на управление – ако не са съгласувани конкретни цели на проекта, това води до недостатъчна ангажираност сред ръководните кадри на проекта.
- софтуер – рисковете, свързани с обхвата и изискванията на проекта, включват неразбиране на нуждите и неспособност за управление на промените.
- участие на потребителите – рисковете в тази област са свързани с липсата на участие от страна на потребителите и отсъствието на ефективна комуникация с тях (Block, R. 1983).

- технология – Евузи-Менса (Ewusi-Mensah, K. 1997) посочва недостатъчния технически ноу-хау и липсата на адекватна технологична инфраструктура, насочена към изискванията на участниците, като причина за по-високи проектни разходи и недостиг на време (Barki, Rivard, and Talbot 1993).
- управление на проекта – увеличаване на сроковете и на разходите може да се дължи и на липсата на система за мониторинг и оценка на проектните дейности.
- социално обвързване – трябва да се търсят възможности за получаване на външна оценка с оглед разпознаване и идентифициране на проблемите по възможно най-обективен начин.

Въз основа на наличната информация за проект RFID-ROI-SME, идентифицираните рискове са представени в три основни категории – общи рискове, рискове, свързани с екипа на проекта, рискове, свързани с всеки отделен пилотен проект. Процесът на тяхното управление е свързан с изработването на планове за управление и намаляване на риска. За да бъдат изчерпателни, плановете за управление на риска трябва да включват не само действия за избягване или ограничаване на влиянието на всеки риск, но и действия за контрол и управление на промените.

Таблица 1. Общи рискове

Вид на риска	Примери
Правен риск	1) защита на лични данни 2) право на достъп 3) бюрокрация 4) законодателни промени
Поява на нови технологии	1) нови, по-ефективни технологии, от RFID
Обща икономическа среда	1) достъп до финансиране за МСП 2) общ икономически климат 3) национални икономически специфики
Слаб интерес на крайните потребители	1) ниска устойчивост на технологията 2) липса на доверие в технологията 3) липса на инвестиции и ресурси

Таблица 2. Рискове, свързани с екипа на проекта

Вид на риска	Примери	План за намаляване на риска
<b>Рискове, свързани с пилотните проекти</b>	1) неуспехи, свързани с изпълнението на бюджета и разпространението на резултатите 2) напускане на партньор по проекта 3) нов партньор	Опит за привличане на друг подходящ партньор чрез предоставяне на необходимата информация
<b>Рискове, свързани с комуникацията</b>	1) недостатъчна комуникация в рамките на консорциума 2) лошо отчитане на проекта или на пилотните проекти 3) координаторът на проекта не получава информация за оперативни проблеми в рамките на проекта	Изграждане на възможно най-голям брой канали на комуникация и гарантиране на прозрачност
<b>Рискове, свързани с очакваните резултати</b>	1) слабо подготвени отчети 2) забавени плащания 3) забавено отчитане на резултатите 4) неспособност да се отговори на поставените първоначални изисквания	Ефективна система за отчитане на резултатите и последващ контрол. Прозрачност на действията на ръководния екип.
<b>Технологични проблеми</b>	1) недоказана ефективност на технологията 2) технологията не отговаря на първоначалните очаквания 3) други технологични проблеми (несъвместимост с наличните технологични приложения)	Изработване на сравнителен механизъм за оценка на наличните технологични решения
<b>Координация на пилотните проекти</b>	1) голям брой пилотни проекти 2) проблеми, свързани с управлението на проекта 3) лоша комуникация 4) лоша идентификация на риска и невъзможност за справяне с проблемите 5) неизрядно поддържана документация	Обмяна на добри практики между партньорите. Стратегия за „изход” при провал на отделен пилотен проект.

Таблица 3. Рискове, свързани с пилотните проекти

Вид на риска	Примери	План за намаляване на риска
<b>Технологични рискове</b>	1) достъпните безплатни решения не са достатъчно изпитани 2) неподходяща технологична инфраструктура	Мониторинг, тестване, комуникация и подбор на алтернативни решения
<b>Рискове, свързани с участието на партньорите</b>	1) слабо участие на партньорите / напускане на партньор 2) слаба отчетност 3) липса на ангажираност от страна на служителите 4) бизнес проблеми	Мониторинг от страна на координатора, подобра комуникация и съдействие
<b>Правни рискове</b>	1) права на достъп 2) бюрокрация 3) проблеми, свързани с финансови гаранции	Всички действия да бъдат съобразни с договора между партньорите
<b>Икономически проблеми</b>	1) ниска възвръщаемост от инвестицията 2) проблеми с плащанията 3) високи разходи за придобиване	Анализ на резултатите и на алтернативните решения

В заключение са обобщени добри практики, които следвайки МСП биха могли да управляват по-успешно риска:

1. Идентифициране на изискванията и очакванията на заинтересованите страни, които да бъдат обсъдени с мениджърския екип на проекта и външните експерти.

2. Приложение на теории и методи за идентификация на основните рискове и опасности пред успешното реализиране на проекта (например съставяне на рискова матрица).

3. Приложение на добри практики за управление на риска в рамките на организацията с цел запознаване на екипа с критичните области и търсене на конструктивни решения.

4. Проследяване на статуса на риска по време на реализацията на проекта чрез изграждане на система за мониторинг и контрол на всеки ключов етап от проекта.

5. Изграждане на разнообразни канали на комуникация с цел информизиране на екипа относно текущия статус на идентифицираните рискове (например чрез регулярни срещи, доклади).

6. Създаване на система за контрол при поява на нови рискове. Брейнстормингът, редовните срещи на екипа, съставянето на графики и матрици, особено в рамките на малки организации, винаги са полезен инструмент за идентифициране на нови рискове и възможни решения за отстраняването им.

7. Установяване на прогресивна стратегия за контрол на промените – да бъде изградено непрестанно наблюдение на рисковете с цел промяна в тяхната оценка и поведението на партньорите при необходимост.

8. Ограничаване на обхвата и степента на проектните ангажменти преди да бъдат намалени рисковете.

9. При наличието на неизбежни рискове, организацията не бива да поемат неизпълними ангажменти, тъй като възвръщаемостта от инвестицията се измерва единствено в дългосрочен план.

10. Необходимо е организацията да имат разработена стратегия за изход, която позволява проектът да бъде прекратен ако стане ясно, че рисковете са прекалено големи спрямо стойността на очакваните резултати.

11. Изработване на стратегия спрямо всеки рисков двигател, която позволява този елемент да бъде изключен от проекта, ако се окаже, че проблемът не може да се разреши. Ако рисковите компоненти не могат да бъдат изведени извън рамките на проекта, те могат да го провалят. Необходимо е адекватно разграничение между рисковете с голямо въздействие и вероятност за възникване и между рискове с ниска степен на заплахата.

Изборът на адекватна методологическа рамка е необходим, тъй като позволява оценка на опита и експертизата на проектния екип и използваните аналитични данни. Добро решение за малките организации, които не разполагат с нужния капацитет, е да наемат външен експерт за провеждане на оценката и анализа на риска. Външният експерт би могъл да предостави качествен анализ, с чиято помощ се създават добри практики в рамките на организацията.

Умелият ръководен екип на проекта използва управлението на риска, за да повиши информираността за факторите, които могат

да провалят неговия успех. В предварителната фаза на проекта при неясни клиентски изисквания и очаквани продуктови характеристики, успешният екип ще идентифицира тези фактори като потенциално опасни, което позволява управлението им при следващите фази на проекта. Непрестанното наблюдение на идентифицираните рискове позволява стимулирането на коригиращи действия или вземането на съзнателни решения, въпреки риска. По този начин решенията са информирани, дори и да не е възможно да се контролира всяка заплаха.

Веднъж имплементирано управлението на риска развива познанията и уменията на екипа за анализ и контрол върху рисковете и повишава качеството на проектната дейност. За тази цел са необходими последващи действия с оглед използването на вече разработени добри практики. Примери за такива действия са последователното документиране на идентифицираните рискове (дори и неформално) с оглед проследяване логиката на заинтересованите страни, включително и документиране на стратегиите за намаляване на риска.

## ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

- Arbnor, I. and Bjerke, B. (2009) *Methodology for Creating Business Knowledge*. California : Sage Publications. (Third Edition).
- Barki, H., Rivard, S. and Talbot, J. (1993) „Toward an assessment of software development risk“. *Journal of Management Information Systems*”, 10 (2), 203–205.
- Block, R. (1983) *The Politics of Projects*. New York, N.Y. : Yourdon Press.
- Boehm, B.W. (1991) „Software risk management: principles and practices“. *IEEE Software*, 8 (1) 3241.
- Burrell, G. and Morgan, G. (1979). *Sociological Paradigms and Organisational Analysis: Elements of the Sociology of Corporate Life*. London: Heinemann Educational.
- Creswell, J. (2003). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Ewusi-Mensah, K. (1997) „Critical issues in abandoned information systems development projects. „*Communications of the ACM*“, 40 (9), 74–80.
- Higuera, Ronald P., Dorofee, Audrey J., Walker , Julie A. and Williams, Ray C. (1994) *Team Risk Management : A New Model for Customer- Supplier Relationships*. <http://www.sei.cmu.edu/reports/94sr005.pdf>

- Hill, Terry and Westbrook, Roy. (1997) „SWOT analysis: It’s time for a product recall“. Long range planning, 30 (1), 46-52.
- Karl E. Wiegers. (1998) „Know Your Enemy: Software Risk Management“. Software development, 6 (10), 38-44.
- Kuada, J. (2009) „Paradigms in International Business Research – Classifications and Applications [Електронен ресурс]. International Business Economics WP53 – 5. <<http://www.business.aau.dk/ivo/publications/working/wp53.pdf>>.
- Simon, P., Hillson, D. and Newland, K. (1997) PRAM : Project risk analysis and management guide. Norwich : Association for Project Management.
- Попчев, И. (2004). Стратегии за управление на риска : Записки на лектора [Електронен ресурс] // <[http://www.iit.bas.bg/IIT\\_bg/staff\\_bg/I\\_Popchev/Riskove\\_magistarska%20programa.DOC](http://www.iit.bas.bg/IIT_bg/staff_bg/I_Popchev/Riskove_magistarska%20programa.DOC)>.

**ПРОБЛЕМИ ПРИ УСВОЯВАНЕТО НА  
ЕВРОПЕЙСКИ СРЕДСТВА ЗА ИЗГРАЖДАНЕ НА  
ФОТОВОЛТАИЧНИ ЦЕНТРАЛИ  
ПО ПРОГРАМА ЗА РАЗВИТИЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ  
2007 – 2013 ГОДИНА  
РОСИЦА ЙОРДАНОВА**

Цел на настоящата разработка е да обобщи и анализира основните етапи на инвестиционния процес при изграждането на фотоволтаични централи и проблемите, които възникват при кандидатстването за получаване на безвъзмездна финансова помощ по Програма за развитие на селските райони (ПРСР). Анализът е ограничен до мярка 311 „Разнообразяване към неземеделски дейности” и мярка 312 „Подкрепа за създаване и развитие на микро-предприятия”.

**Задачите** на магистърската теза са сведени до две основни:

**Първата** е събиране и обобщаване на информация за етапите и особеностите на инвестиционния процес при изграждането на фотоволтаични централи и разглеждането на възможните трудности и проблеми през всяка една фаза. Към тях са дадени конкретни решения и начини на действие, изведени изцяло от практиката. При условие, че подобна информация не е систематизирана до момента, то разработката може да се използва от бъдещите кандидати като наръчник за успешно усвояване на безвъзмездна финансова помощ при изграждане на фотоволтаични централи по мярка 311 и мярка 312 от ПРСР.

**Втората** задача е да бъдат дадени препоръки, които да служат като опорни точки на администрацията на Програмата в каква посока трябва да насочи усилията си до края на програмния период с цел улесняване на инвестиционния процес при изграждането на фотоволтаични централи.

По този начин ще се гарантира в много по-голяма степен постигането на предвидените по ос 3 от програмата цели, а именно подобряване на условията на живот и разнообразяване на възможностите за заетост в селските райони чрез развиване на дейности, създаващи доходи извън земеделието.



Важността на разглежданата проблематика се разкрива изцяло от факта, че две години и половина преди края на програмния период по Мярка 311 и Мярка 312 са усвоени съответно 0,2% и 2% от средствата при общ бюджет по двете мерки от над 520 млн. лева. Що се отнася до усвояването на средствата в географски аспект, то такова към момента не може да бъде направено, тъй като данни за разпределението на проектите за фотоволтаични централи по области не са обобщавани от Държавен фонд Земеделие (ДФЗ).

В разработката са използвани няколко основни изследователски методи: анализ на нормативни документи, проблемен анализ на аналитични доклади и провеждане на интервюта. Интервюирани са 20 души, които са кандидати и бенефициенти по Мярка 311 и Мярка 312 от ПРСР.

На база на подробния анализ и обобщението на проблемите на инвестиционния процес могат да бъдат дадени следните **препоръки и изводи**:

**Първо** – да се премахнат рестриктивните текстове от приетия през месец май 2011 г. Закон за енергията от възобновяеми източници, които ограничават възможността инвеститорът да получи безвъзмездна финансова помощ по ПРСР за инвестиционните разходи по изграждането на фотоволтаична централа, като продава произведената от него електроенергия на преференциалните цени определени от Държавна комисия за енерго и водно регулиране (ДКЕВР) за срок от 20 години. Оставянето на това ограничение ще доведе масово до оттегляне на предприемачите от идеята да реализират проекти за изграждане на фотоволтаични централи и на възобновяеми енергийни източници като цяло, възползвайки се от заделените за това европейски средства, което неминуемо ще доведе до понижаване на процента усвоени средства по двете мерки.

**Второ** – да се опростят и преразгледат текстовете на наредбите по Мярка 311 и 312 от ПРСР с цел по-лесното им възприемане от страна на кандидатите и инвеститорите, което ще доведе до значително повишаване на процента одобрени проекти за фотоволтаични централи.

**Трето** – укрепване на административния капацитет заедно с повишаване на прозрачността при процеса на разглеждане и обявяване на одобрените проекти, което също би имало положителен

ефект върху усвояемостта на европейските средства по разглежданите мерки.

**Четвърто** – подобряване на взаимодействието между банките, ДФЗ и бенефициентите с цел структурирането на работещ механизъм за финансиране на проектните предложения. Необходимостта от такава мярка възниква от съществуващите към момента противоположни изисквания на ДФЗ и банките по отношение на бенефициентите, което води до голям брой нереализирани проекти поради липсата на финансиране.

**Пето** – създаването на нормативно регламентиран инструмент, чрез който да се заставя ДФЗ да преразглежда решенията си за отказ на проектни предложения, които са били обявени от съда за неоснователни и неправомерно издадени.

В **заключение**, ако дадените препоръки и съвети бъдат взети предвид от инвеститорите и от администрацията на Програмата, то без съмнение резултатът от това ще бъде повишаване на процента усвоени средства по двете мерки, което от своя страна ще гарантира подобряването на условията на живот и разнообразяването на възможностите за заетост в селските райони.

## ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

Moving towards 100% renewable electricity in Europe & North Africa by 2050 : Executive Summary. PricewaterhouseCoopers, 2010. [Електронен ресурс]. // <<http://www.pwc.com>>

Атанасова, Мария, Маджарова, Светла. Направления и финансови ресурси по мерките на Ос 3 от Програмата за развитие на селските райони 2007-2013. // Иконом. алтернативи, 2009, № 2.

Въпроси и отговори по мярка 311 „Разнообразяване към неземеделски дейности” и 312 „Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия”, МЗХ, 2010. [Електронен ресурс]. // <[http://prsr.government.bg/Admin/upload/Media\\_file\\_1266800351.doc](http://prsr.government.bg/Admin/upload/Media_file_1266800351.doc)>

Годишен доклад за изпълнението на Програмата за развитие на селските райони за 2007 година в периода 1 януари 2009 г. – 31 декември 2009 г., МЗХ, юни 2010 г. [Електронен ресурс]. // <<http://prsr.government.bg/index.php/bg/sections/12/55>>

Доклад относно определяне на преференциални цени на електрическата енергия, произведена от възобновяеми източници, Дирекция „Електроенергетика”, Дирекция „Икономически анализи и работа с потреби-

- телите” и Директор на дирекция „Правна”, ДКЕВР, май 2011 г.
- Закон за възобновяемите и алтернативните енергийни източници и биогоривата. // Държ. вестник, № 49, 19 юни 2007 ; последно изм. № 102, 22 дек. 2009.
- Закон за енергетиката. // Държ. вестник, № 107, 9 декември 2003 ; последно изм. Държ. вестник, № 97, 10 дек. 2010.
- Закон за енергията от възобновяеми източници. // Държ. вестник, № 35, 3 май 2011.
- Закон за малките и средните предприятия. // Държ. вестник, № 84, 24 септ. 1999 ; последно изм. № 82, 16 окт. 2009.
- Закон за опазване на околната среда. // Държ. вестник, № 91 от 25 септ. 2002 ; последно изм. № 61, 6 авг. 2010.
- Закон за устройство на територията. // Държ. вестник, № 1, 2 ян. 2001 ; последно изм. № 87, 5 ноем. 2010.
- Информация за напредъка на ПРСР към 28.02.2011 г., ДФЗ, април 2011 г. [Електронен ресурс]. // <<http://www.eufunds.bg/document/1011>>.
- Наредба 29 от 11.08.2008 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по мярка „Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия” от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007-2013 г. // Държ. вестник. № 76 от 29 авг. 2008.
- Наредба № 16-27 от 22.01.2008 г. за условията и реда за извършване на оценка за наличния и прогнозния потенциал на ресурса за производство на енергия от възобновяеми и/ или алтернативни енергийни източници. // Държ. вестник, № 11, 5 февр. 2008.
- Наредба № 30 от 11.08.2008 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по мярка „Разнообразяване към неземеделски дейности” от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007-2013 г. // Държ. вестник, № 77, 2 септ. 2008 ; изм. и доп. Държ. вестник, № 55, 20 юли 2010.
- Наредба № 4 от 21.05.2001 г. за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти. // Държ. вестник, № 51, 5 юни 2001.
- Наредба № 5 от 21.05.2001 г. за правила и нормативи за устройство на територията. // Държ. вестник, № 51, 5 юни 2001 ; изм. Държ. вестник № 62, 13 юли 2001.
- Наредба № 6 от 9.06.2004 г. за присъединяване на производители и потребители на електрическа енергия към преносната и разпределителните електрически мрежи. // Държ. вестник, № 74, 24 авг. 2004.
- Наредба № 7 от 22.12.2003 г. за правила и нормативи за устройство на отделните видове територии и устройствени зони. // Държ. вестник, № 3,

- 13 ян. 2004 ; посл. изм. Държ. вестник. № 41, 22 апр. 2008.
- Наредба за регулиране на цените на електрическата енергия. // Държ. вестник, № 17, 2 Март 2004 ; изм. № 62, 31 юли 2007.
- Наредба за регулиране на цените на електрическата енергия по начин и срокове, определени в договора за присъединяване. // Държ. вестник, № 17, 2 март 2004.
- Наръчник за най-често допусканите грешки при кандидатстване по мерките на Програмата за развитие на селските райони 2007-2013 г., МЗХ, 2009 [Електронен ресурс]. // <<http://prsr.government.bg/index.php/bg/sections/11/10>>.
- Национален стратегически план за развитие на селските райони, МЗХ, март 2006 г. [Електронен ресурс]. // <<http://www.eufunds.bg/bg/page/67>>.
- Национална дългосрочна програма за насърчаване използването на възобновяемите енергийни източници 2005-2015 г., Министерство на икономиката и енергетиката, 2004 г. [Електронен ресурс]. // <[http://www.seea.government.bg/documents/NDPVEI\\_final\\_25\\_09\\_06.doc](http://www.seea.government.bg/documents/NDPVEI_final_25_09_06.doc)>
- Национална стратегическа референтна рамка Програмен период 2007-2013 г., декември 2006 г. [Електронен ресурс]. // <[http://www.europe.bg/upload/docs/BGNSRF\\_LAST.pdf](http://www.europe.bg/upload/docs/BGNSRF_LAST.pdf)>
- Поредният кампаниен прием на проекти, които броим наесен. // Информационен бюлетин на Асоциация на земеделските производители в България, № 19, ноември 2010 г.
- Програма за развитие на селските райони [Електронен ресурс]. // <<http://www.prsr.bg/index.html>>
- Програма за развитие на селските райони 2007-2013 г., МЗХ, 2007 г. [Електронен ресурс]. // <<http://prsr.government.bg/>>
- Програма за развитие на селските райони към Министерство на земеделието и храните [Електронен ресурс]. // <<http://prsr.government.bg/>>
- Решение на ДКЕВР № Ц-018 от 31.03.2010 г. за определяне на преференциална цена за продажба на електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници и водноелектрически централи с инсталирана мощност до 10 МВт. [Електронен ресурс]. // <[http://www.dker.bg/files/DOWNLOAD/res\\_c018\\_10.pdf](http://www.dker.bg/files/DOWNLOAD/res_c018_10.pdf)>
- Стъпки за кандидатстване по Програмата за развитие на селските райони 2007-2013 г., ДФЗ, март 2009 г. [Електронен ресурс]. // <[http://prsr.government.bg/Admin/upload/Media\\_file\\_1265676434.doc](http://prsr.government.bg/Admin/upload/Media_file_1265676434.doc)>

## ***ЕЛЕКТРОННИ СТРАНИЦИ***

ЗК АД - Заедно за едно по-красиво бъдеще

<<http://pv.bulpower.eu/>>  
Европейски програми  
<<http://www.evoprogrami.com>>  
PricewaterhouseCoopers LLP  
<<http://www.pwc.com/>>  
Административен съд София-град  
<<http://www.admincourtsofia.bg/>>  
Върховен Административен съд  
<<http://www.sac.government.bg/home.nsf/vPagesLookup/home~bg>>  
Дневник  
<<http://www.dnevnik.bg>>  
Държавен фонд „Земеделие”  
<<http://www.d fz .bg/>>  
Държавната комисия за енергийно и водно регулиране  
<<http://www.dker.bg>>  
Единен информационен портал за Структурните фондове на ЕС  
<<http://www.eufunds.bg/>>  
Информационен портал за еврофондове  
<<http://www.eurofunds.bg>>  
Министерство на земеделието и храните  
<<http://www.mzh.government.bg/mzh/bg/Home.aspx>>  
Народно събрание на Република България  
<<http://www.parliament.bg/>>  
Програма Метеонорм  
<<http://www.meteonorm.com>>  
Социалната мрежа на българските фермери  
<<http://www.fermer.bg>>