

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



ЕВРОПЕЙСКИ ПРОЕКТИ

ТЕМИ ОТ МАГИСТЪРСКИ ТЕЗИ



МАГИСТЪРСКА ПРОГРАМА
„ЕВРОПЕЙСКИ ПРОЕКТИ“



2 / 2012

Софийски Университет „Св. Климент Охридски“

Философски факултет

Катедра Европеистика

ЕВРОПЕЙСКИ ПРОЕКТИ

(теми от магистърски тези)

II

Випуск 2012

Магистърска програма

„Европейски проекти“

2012

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 2012
ISSN

СЪДЪРЖАНИЕ

ЛЮБОСЛАВА ВЕЛИНОВА

Ролята на банките в България в процеса на усвояване
на средствата от ЕС

4

НЕДА ЖЕЧЕВА

Управление на европейски проекти в детски градини
в град Шумен

36

НЕЛИ ДИНЕВА

„Въздействие на програмата „Младежта в действие”
върху гражданската активност на младите хора
в България – визии, проблеми и предизвикателства”

55

ЕЛИЦА ЙОРДАНОВА

Проблеми при реализацията на европейски проекти
на общинско ниво /по примера на Община Ямбол/

93

РОЛЯТА НА БАНКИТЕ В БЪЛГАРИЯ В ПРОЦЕСА НА УСВОЯВАНЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕС

ЛЮБОСЛАВА ВЕЛИНОВА

УВОД

Като член на Европейския съюз (ЕС) България получи възможността да усвои в големи мащаби финансови средства, предоставени от структурните фондове. Страната ни е поела ангажимент да изразходва тези средства за определени цели и в определени срокове, спазването на които обвързва получаването на парите от ЕС. Затова и въпросът за риска от загуба на средства, или казано по-точно – за неспособността за тяхното оползотворяване, винаги е актуален, особено докато те не се усвоят.

За 2009–2010 г. България е усвоила около 145 млн. лева, което е 0,98 %. Към октомври 2011 г. усвояването на средства от ЕС се е увеличило 16 пъти спрямо последните две години – усвоени са около 2,5 млрд. лева. Този напредък на страната ни трябва да продължи и с бързи темпове да успеем да се възползваме максимално от финансовата подкрепа на ЕС.

В процеса на усвояване на средствата от ЕС важна роля заемат банковите институции. Банките в България принадлежат към големи международни финансови групи от стари и нови страни-членки на ЕС, което от своя страна благоприятства за това, те да бъдат активен участник в процеса на усвояване на средствата. Международните мрежи, част от които са банките в България, са сериозен източник на добри практики, които биха могли да се внедрят и да бъдат полезни с цел намаляване загубата на средства по различните програми на Съюза.

Към настоящия момент за недостатъчната степен на оползотворяване на финансов ресурс вина има и непълноценното участие на банките, в процеса на усвояване на средствата от ЕС. Това е така, защото те се включват в един доста по-късен етап, когато фирмите имат вече одобрени проекти и се нуждаят само от финансиране. Ролята на банките не е само да предоставят стандартни продукти, осигуряващи финансова подкрепа, тя е доста по-мощна и значима в процеса на усвояване на средствата от ЕС.

Настоящата монография си поставя за цел да разкрие именно значимостта на банковата институция в усвояване на средства по различни програми на ЕС. Задачите, които са застъпени в разработката, са да се разкрият: различните роли на банките в процеса на усвояване на средствата от ЕС; влиянието, което банките могат да окажат във всеки един от етапите от разработването до приключването на проект по програмите на ЕС; положителният ефект от участието им в проектния цикъл и подобряването на жизнеспособността на проекта.

Въпреки незначителното участие на банките в България в процеса на усвояване на средства от ЕС, голяма част от тях разработват специални продукти с цел подпомагане финансирането по европейски проекти. В настоящата разработка ще се обърне внимание на основните програми, обект на финансиране от банките, както и на водещите банки, които осигуряват това финансиране.

Един от основните акценти ще бъдат стандартите, условията, които банките изискват да бъдат спазени от своите кандидати за финансиране.

Обект на изследването на ролята на банковия сектор в процеса на усвояване на средствата от ЕС ще бъде една от водещите банки в България, а именно УниКредит Булбанк АД.

Разработката е разделена на три глави, като първата глава поставя в центъра банката – дефиниция, роли в процеса на усвояване на средствата от ЕС и водещи програми, по които се осъществява финансиране. Във втората глава ще бъде направен обобщен преглед на водещите банки и продуктите, които предлагат с цел усвояване на средствата от ЕС, а в третата глава се обръща внимание на една от най-добрите банки в България - УниКредит Булбанк АД – ще се разгледа детайлно нейното участие в процеса на усвояване на средствата от ЕС, както и нагласата на служителите в Банката по отношение на този процес.

Банковите институции ще заемат все по-голямо участие в процеса на усвояване на средства от ЕС. Колкото по-бързо се установи значимостта им в този процес и се създаде благоприятна среда и осведоменост сред общността за възможностите и подкрепата, която може да окаже банковия сектор, толкова повече и успешно приключили проекти ще реализира нашата страна.

ГЛАВА ПЪРВА: БАНКАТА – ДЕФИНИЦИИ; ФУНКЦИИ В ПРОЦЕСА НА УСВОЯВАНЕ НА СРЕДСТВА ОТ ЕС; ПРОГРАМИ, ОБЕКТ НА ФИНАНСИРАНЕ

ДЕФИНИЦИЯ

В литературата се спори за произхода на думата „банка“, но най-разпространено е мнението, че „банка“ (banka) означава „маса“, произходът на думата идва от италиански. Това наименование банките носят от първата функция, която са изпълнявали – размяната на ценности. „Първите, най-примитивни форми на банки са функционирали под открито небе върху огромни кръгли маси по улиците, на кръстовищата, по пазарите, на които банковите клиенти са си разменяли ценности“¹.

Според автора на книгата „Банки и кредитно посредничество“ – проф. д-р Пенка Г. Стефанова, „банките представляват предприятия, които в своята дейност се ръководят единствено и само от интересите си. При осъществяване на своите операции те изхождат главно от поставилите си две основни цели: 1) повишаване на нормата на печалба и 2) осигуряване на ликвидността си.“ Интересите на банките са тяхната движеща сила, те са тези, от които изхождат мисията и визията на всяка банка.

В днешно време визията за това какво е банка е доста по-различна от научното определение, а именно, че банковите институции се ръководят единствено от своите интереси. Днес в центъра са интересите на клиентите и клиентската удовлетвореност, защото няма бизнес без клиенти, а „доволните клиенти“ са тези, които правят банката успешна на пазара. Удовлетворявайки потребността на клиента банковата институция си осигурява косвено и своето благополучие. Спрямо функциите, които изпълнява, за да удовлетворява възникналите потребности на своите клиенти, банката може да се дефинира и като търговско предприятие, което осъществява парично, платежно, кредитно и капиталово посредничество между своите клиенти.

В българското законодателство в Закона за кредитните институции, чл. 2, ал. 1 банката е дефинирана като „юридическо лице, което

¹ Стефанова, П. Банки и кредитно посредничество. София, 2000, стр. 49.

извършва публично привличане на влогове или други възстановими средства и предоставя кредити или друго финансиране за своя сметка и на собствен риск“.

Банките в България са юридически лица, които могат да бъдат учредени единствено като акционерни дружества (АД), като минимално необходимият внесен капитал за учредяването на банка е не по-малък от 10 млн. лв.

ФУНКЦИИ НА БАНКИТЕ В ПРОЦЕСА НА УСВОЯВАНЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕС

В процеса на усвояване на средства от ЕС банковите институции могат да се включат в различните етапи на разработване и изпълнение на проекти и програми на ЕС. Във всеки един от етапите те могат да участват изпълнявайки някои от следните функции:

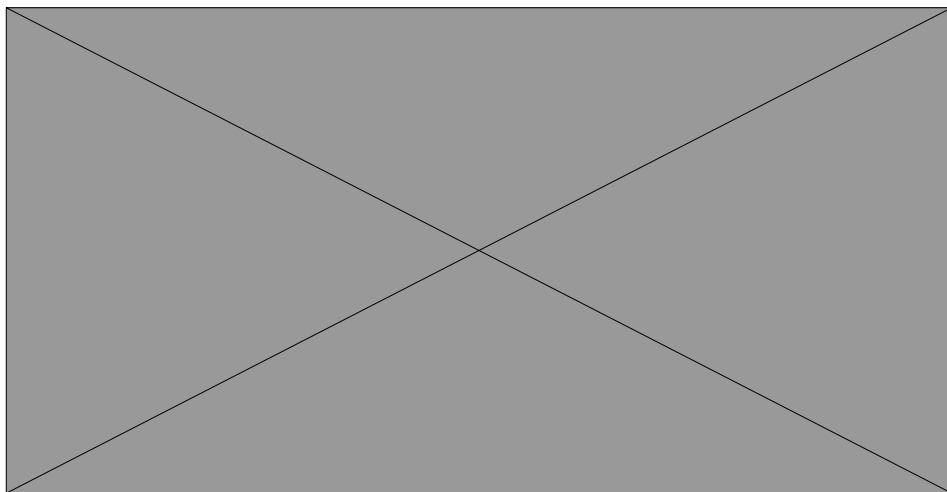
- идентифициране и разработване на проектно предложение с възможност за финансиране от европейските фондове – наблюдение и информация по Оперативните програми; консултантски услуги по подбор на програма и генериране на проектна идея;
- анализ на профила на клиента и предлагане на подходяща финансираща програма;
- подготовка на проектно предложение – окомплектоване, изработване на предварителни и съпътстващи проектни документи; изработване на технически задания, обосновки и анализи, екологични оценки и др.; изготвяне на проектно предложение и попълване на проектни формуляри;
- консултации по финансирането на европейски проекти – изготвяне на финансови схеми и бюджети по проекти; консултация по финансовата координация на проекта;
- изготвяне на икономически анализи и проучвания – при анализ на разходи и ползи;
- контрол на качеството на проектното предложение – експертна оценка на качеството на подготвените документи непосредствено преди подаването им; корекция на документите с цел повишаване конкурентостта на проекта;
- управление на проекти – изготвяне на планове и графици за работа; контрол по дейностите и разходно-оправдателни документи; помощ при изготвяне на тримесечни, междинни, фи-

нални и др. финансови и технически отчети към съответните институции, отговорни за управлението на дадена Оперативна програма и др.;

- финансиране – мостово и съфинансиране;
- други.²

Голяма част от тези функции банките са предоставили на външни консултантски организации, подбрани на база специфичния им опит в разработването на проекти, съфинансирани от европейските фондове. Целта на това сътрудничество е разработването на качествени проекти за клиентите на банката, одобрението на проектите от страна на отговорните държавни институции и успешното им реализиране с оглед навременното и безпрепятствено изплащане на субсидията.

ПРОГРАМИ, ОБЕКТ НА ФИНАНСИРАНЕ ОТ БАНКИТЕ В БЪЛГАРИЯ



Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007–2013 г. (ОПРКБИ)

Банковите институции вземат участие по ОПРКБИ в следните направления:

- правят предварителна „икономическа оценка“ на бизнес-планове на фирмите-кандидати за подкрепа по ОП;

² EuroFunds.bg. Информационен портал за Еврофондовете. Услуги [прегледан 22 ноем. 2012]. <http://eurofunds.bg/credits/427/>

- осигуряват гъвкави кредитни инструменти за подпомагане на малки и средни предприятия (МСП) – бенефициенти за обезпечаване на проектите и осигуряване на необходимото съфинансиране;
- осигуряване на „мостово финансиране“ на грантовете за МСП;
- пряко участие в реализацията на приоритетна област 3³.

Банките, които са подписали Рамково споразумение с Министерството на икономиката и енергетиката за сътрудничество при изпълнение на инвестиционни схеми по ОПРКБИ са: УниКредит Булбанк АД, Инвестбанк АД, Общинска банка АД, Юробанк И Еф Джи България АД, Обединена българска банка АД, Райфайзенбанк (България) ЕАД, Сосиете Женерал Експресбанк АД, Алианц Банк България АД, Банка Пиреос България АД, МКБ Юнионбанк АД, Първа инвестиционна банка АД, СИБАНК ЕАД, Българо-американска кредитна банка АД, ПроКредит Банк (България) АД, Търговска Банка Д АД, Българска банка за развитие АД, Интернешънъл Асет Банк АД, Токуда Банк АД, Ти Би Ай Банк ЕАД, Банка ДСК ЕАД.

Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2007–2013 г. (ОПРЧР)

Банките, които са подписали Рамково споразумение с Министерство на труда и социалната политика за сътрудничество при изпълнение на инвестиционни схеми по ОПРЧР са: Юробанк И Еф Джи България АД, Сосиете Женерал Експресбанк АД, МКБ Юнионбанк АД, Първа инвестиционна банка АД, СИБАНК ЕАД, Общинска банка АД, Българска банка за развитие АД, Интернешънъл Асет Банк АД, Банка ДСК ЕАД.

Оперативна програма „Техническа помощ“ 2007–2013 г. (ОПТП)

Банките, които са подписали Рамково споразумение с Министерството на финансите за сътрудничество при изпълнение на инвестиционни схеми по ОПТП са: Юробанк И Еф Джи България АД, Сосиете Женерал Експресбанк АД, МКБ Юнионбанк АД, Търговска

³ Управляващият орган на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007–2013 г. [прегледан 22 ноем. 2012]. <http://www.opcompetitiveness.bg/>

Банка Д АД, Българска банка за развитие АД, Интернешънъл Асет Банк АД, Банка ДСК ЕАД.

Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007–2013 г. (ОПРР)

Банките, които са подписали Рамково споразумение с Министерството на регионалното развитие и благоустройство за сътрудничество при изпълнение на инвестиционни схеми по ОПРР са: Юробанк И Еф Джи България АД, Сосиете Женерал Експресбанк АД, МКБ Юнионбанк АД, Първа инвестиционна банка АД, Българо-американска кредитна банка АД, Общинска банка АД, Българска банка за развитие АД, Интернешънъл Асет Банк АД, Токуда Банк АД, Банка ДСК ЕАД, Корпоративна търговска банка АД.

Оперативна програма „Транспорт“ 2007–2013 г. (ОПТ)

Банките, които са подписали Рамково споразумение с Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщения за сътрудничество при изпълнение на инвестиционни схеми по ОПТ са: Юробанк И Еф Джи България АД, Сосиете Женерал Експресбанк АД, МКБ Юнионбанк АД, Общинска банка АД, Българска банка за развитие АД, Банка ДСК ЕАД.

Оперативна програма „Околна среда“ 2007–2013 г. (ОПОС)

Банките, които са подписали Рамково споразумение с Министерството на околната среда и водите за сътрудничество при изпълнение на инвестиционни схеми по ОПОС са: Юробанк И Еф Джи България АД, Сосиете Женерал Експресбанк АД, МКБ Юнионбанк АД, Първа инвестиционна банка АД, Българо-американска кредитна банка АД, Търговска Банка Д АД, Общинска банка АД, Българска банка за развитие АД, Банка ДСК ЕАД.

Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007–2013 г. (ОПАК)

Банките, които си сътрудничат с Управляващия орган на ОПАК – Дирекция „Оперативна програма „Административен капацитет“ към Министерството на финансите при изпълнение на инвестиционни схеми по ОП са: Юробанк И Еф Джи България АД, Сосиете Женерал Експресбанк АД, МКБ Юнионбанк АД, Общинска банка АД, Българска банка за развитие АД, Интернешънъл Асет Банк АД, Банка ДСК ЕАД.

Програма за развитие на селските райони 2007–2013 г. (ПРСР)

Банковите институции са разработили специални кредитни продукти за малките и средни предприятия, включително за земеделските стопани, като Министерството на земеделието и храните (МЗХ) и Държавен фонд „Земеделие“ (ДФЗ) са договорили споразумение с търговските банки за преференциално отношение към бенефициентите по ПРСР.

Банките, които вземат участие в процеса на усвояване на средства по тази програма са: УниКредит Булбанк АД, Юробанк И Еф Джи България АД, МКБ Юнионбанк АД, СИБАНК ЕАД, ПроКредит Банк (България) АД, Търговска Банка Д АД, Общинска банка АД, Българска банка за развитие АД, Интернешънъл Асет Банк АД, Ти Би Ай Банк ЕАД, Райфайзенбанк (България) ЕАД, Банка Пиреос България АД, Българо-американска кредитна банка АД, Централна кооперативна банка АД, Токуда Банк АД, Първа инвестиционна банка АД, Сосиете Женерал Експресбанк АД, Банка ДСК ЕАД, Емпорики Банк – България ЕАД, Корпоративна търговска банка АД.

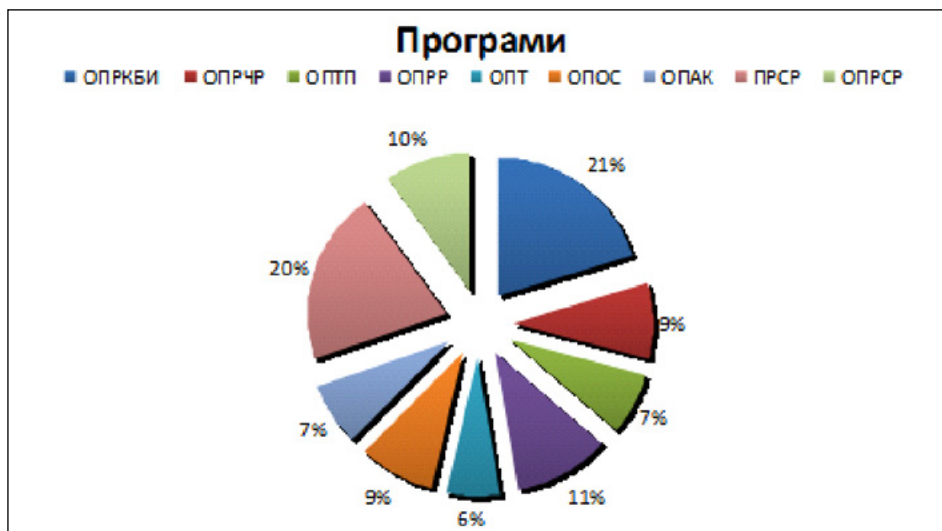
Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство“ 2007–2013 г. (ОПРСР)

Банките, които вземат участие в процеса на усвояване на средства по тази програма са: УниКредит Булбанк АД, Юробанк И Еф Джи България АД, Банка Пиреос България АД, МКБ Юнионбанк АД, Първа инвестиционна банка АД, СИБАНК ЕАД, Общинска банка АД, Българска банка за развитие АД, Интернешънъл Асет Банк АД, Банка ДСК ЕАД.

ГЛАВА ВТОРА: ЛИЦЕНЗИРАНИТЕ БАНКИ В БЪЛГАРИЯ – ПРОДУКТИ И УСЛУГИ, ПРЕДОСТАВЯНИ ВЪВ ВРЪЗКА С ФИНАНСИРАНЕ ОТ ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ. ПРОЦЕДУРА ЗА КАНДИДАТСТВАНЕ

В резултат на проведеното изследване на 24-те лицензирани банки в България се установяват следните тенденции (графика 2):

- най-голям дял – 21% от продуктите/услугите, които се предлагат от банките са по ОПРКБИ, следваща по набор предлагани продукти/услуги – 20% е ПРСР;
- останалите програми се финансират/предлагат се друг вид ус-



Графика 2. Лицензираните банки в България, финансиращи / предоставящи други услуги по програми на ЕС.

луги сравнително равномерно, като най-слабо е участието на банките по ОПАК – 6%;

- банките, които предлагат най-много продукти или извършват най-много услуги във връзка с еврофинансирането са следните: Българска банка за развитие АД, Юробанк И Еф Джи България АД, МКБ Юнионбанк АД, Банка ДСК ЕАД, Общинска банка АД, Сосиете Женерал Експресбанк АД, Интернешънъл Асет Банк АД. (виж приложение 1, таблица 1);
- банките, които са се съсредоточили в разработването на продукти и предоставянето на услуги само по една от програмите са: Инвестбанк АД, Обединена българска банка АД, Алианц Банк България АД, Централна кооперативна банка АД, Емпорики Банк – България ЕАД. (**виж приложение 1**);
- за една от банките лицензирани в България - ЧПБ Тексим АД, не е намерена информация дали участва в процеса на финансиране по програми на ЕС.

Проведеното изследване на лицензираните банки в България показва, че почти няма банка, която да не е обърнала внимание на еврофинансирането. Изключително малко са официалните сайтове на банките, в които няма информация за европейските фондове и възможностите за финансиране. В някои от тези сайтове освен специал-

ните продукти и услуги, свързани с процеса на усвояване на средства от ЕС, има и редица нормативни документи и пояснения за отделните програми, които са обект на финансиране.

Информацията, която на пръв поглед може да се намери от официалните сайтове на банките не е малко, но за да се получи яснота и по-детайлна информация е необходимо да се осъществи допълнителен контакт със служителите от съответното звено, отговарящо за еврофинансирането. Обикновено банките институции имат специални отдели или наемат външни консултантски организации, които имат експертизата и могат да подпомогнат банковия сектор в разработването на специфичните продукти, както и да оказват качествени консултантски услуги. Като пример за такава консултантска фирма може да се посочи един от партньорите на Банка ДСК ЕАД – ДСК Бул-Проджект ООД⁴. Това е фирма, която подпомага бизнеса и местните власти чрез предоставянето на различни консултантски услуги във връзка с ефективното усвояване на европейските фондове. Дейностите, които извършва ДСК Бул-Проджект ООД са типични и за всички останали консултантски фирми, които наемат банките. Това са дейности по идентификация на проекта, тяхното разработване, финансово и административно управление, предоставяне на съответно обучение и информационни услуги. Фирмата осигурява на своите клиенти и разпространяването на знания и добри практики в областта на програмите и проектите, финансирани от Европейския съюз.

Освен услугите, свързани с консултиране и административно обслужване на своите клиенти, банките предоставят и набор от продукти, свързани с финансовата осигуреност на проекта. Без да навлизаме в детайли и отделни спецификации на банковите продукти, ще посочим няколко от тях по различните програми на ЕС.

ПРОДУКТИ, ПРЕДОСТАВЯНИ ВЪВ ВРЪЗКА С ФИНАНСИРАНЕ ОТ ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ

Продуктите, свързани с изпълнението на европейски проекти, независимо от програмата, по която се кандидатства, могат да бъдат например стандартни инвестиционни кредити, като в зависимост от целта те са няколко вида:

⁴ EuroFunds.bg. Информационен портал за Еврофондовете. Услуги [прегледан 22 ноем. 2012]. <http://eurofunds.bg/credits/427/>

- за предпроектни дейности и подготовка за участие в търгове по програми, финансирани от ЕС и държавния бюджет;
- за разплащане на допустими от съответната оперативна програма разходи;
- за реализиране на одобрени за финансиране от ЕС и Държавния бюджет проекти;
- за съфинансиране (собствено финансиране) на разплащания на разходи, свързани с изпълнението на проект, одобрен по програма на ЕС;
- за финансиране на ДДС и довършителни работи.

Други кредитни продукти, които се предлагат на пазара независимо от програмата, по която се кандидатства са:

- краткосрочните кредити (мостово финансиране) – до получаване на субсидията;
- лизинги;
- кредити за изготвяне на проекти;
- дългосрочни целеви инвестиционни/оборотни кредити за финансиране на целия проект;
- дългосрочни кредитни линии;
- други.

Освен кредитните продукти банките предлагат и други услуги и продукти – специални разплащателни сметки за превеждане на субсидиите; електронно банкиране; банкови гаранции; кредитни уверения и референции.

Най-много специално разработени продукти във връзка с процеса на усвояване на средствата от ЕС в банковия сектор са по програмите ОП „Конкурентоспособност на българската икономика“ (ОПКБИ) и ПРСР.

По ОПКБИ банковите продукти, които са разработени, са преди всичко насочени към следните схеми:

- „Енергийна ефективност и зелена икономика“ – Алианц Банк България АД; Банка ДСК ЕАД, МКБ Юнионбанк АД, ПроКредит Банк (България) АД, Райфайзенбанк (България) ЕАД и Уникредит Булбанк АД;
- „Инвестиции в зелена индустрия“;
- „Технологична модернизация в малки и средни предприятия“;
- „Подкрепа за внедряване в производство на иновативни продукти, процеси и услуги“;

- „Подкрепа за създаване и развитие на стартиращи иновативни предприятия“.

По посочените по-горе схеми за финансиране като пример за банка, разработила специални продукти може да се посочи Обединена българска банка АД.

По ПРСР също са създадени редица продукти, осигуряващи финансиране на успешно разработените проекти. Една от мерките, по които са разработени най-много продукти от различните банки е Мярка 121 „Модернизиране на земеделските стопанства“, като пример можем да посочим инвестиционните кредити „Кредит земеделска техника“ и „Кредит Европейска ферма“ на Централна кооперативна банка АД.

Продуктите и услугите, които предлагат лицензираните банки в България на пръв поглед създават усещането, че банките реализират кредитни сделки с много малки и по-големи фирми с цел получаване на финансиране от европейските фондове. За съжаление обаче нещата не стоят по този начин. Проблемът е двупосочен – от едната страна стоят кредитните институции, които за да избегнат кредитния риск, риска от загуба, одобряват ограничен брой кандидати по специализираните кредити, свързани с процеса на усвояване на средства от ЕС. От другата страна са кредитоискателите – клиентите на банките, които въпреки наличната в интернет пространството информация, не знаят как да се възползват от услугите, които банките предлагат, но допитвайки се до банковите служители получават информацията представена по начин или недостатъчно достъпен за разбиране, или усложнен, което кара кандидата за кредит по линия на еврофондовете да се разколебае и/или откаже. На първо време се предлагат стандартните кредити на банката за фирмено кредитиране, които са при не толкова изгодни условия за кандидата, но със сравнително по-облекчена процедура. Много от клиентите, които искат да спестят време и усилия избират именно този вид кредит, а последствията са загуба за клиента по отношение на условията за кредитиране и загуба за банката, която не използва възможността да развие инвестиционните си продукти и да стане по-конкурентоспособна на развиващия се банков пазар, опосредстван от процеса на усвояване на средства от еврофондовете.

Засилената конкуренция между банковите институции в България ще коригира наложилите се лоши практики и в бъдеще предла-

гането и търсенето на специализирани продукти с цел ползване на средствата от еврофондовете ще се засили, защото нито една банка не би си позволила да изостава и да не удовлетворява потребностите на своите клиенти.

ПРОЦЕДУРА ЗА КАНДИДАТСТВАНЕ

Участието на банковите институции в процеса на усвояване на средствата от ЕС осигурява престиж и допълва оценката на европейския проект. „Като основна съставна единица на финансовия пазар, банката дава възможност на кандидат-бенефициента да намери пътя за финансиране на проектите си“⁵. Освен това експертите в банката имат утвърдена практика в оценката на надеждността, реалността и финансовия капацитет на кандидата. „Участието на банката гарантира финансовата ефективност и обезпеченост на проекта, надеждността на идеята и реалистичност на прогнозните резултати“⁶.

След като проекта е разработен и одобрен, бенефициента може да пристъпи към етапа на търсене на финансиране. Ако потърси финансова подкрепа от банкова институция, кредитоискателят ще бъде подложен на детайлен анализ, обследващ неговите качества, както и качествата на проекта, който ще бъде обект на финансиране.

Етапите на кандидатстване за инвестиционен кредит най-общо могат да бъдат обобщени по следния начин:

1. Идентифициране на кредитоискателя, проекта;
2. Първоначална оценка на осъществимостта на проекта, т.е. заслужава ли да бъде финансиран;
3. Изготвяне на предложение със съответните параметри – избор на подходящ банков продукт, съобразен с нуждите на клиента и с програмата/дейността по която е разработен проекта, който ще бъде финансиран от европейските фондове;
4. Подаване на предложението за оценка, заедно с необходимата документация;
5. Разглеждане и оценка на кредитната сделка;
6. Решение по кредитната сделка;

⁵ Пътят на проектите [онлайн]. В: Общинска банка АД. Финансови пазари. Европейски фондове. Информационен бюлетин. Пътят и Общинска банка АД [прегледан 22 ноем. 2012]. <http://www.municipalbank.bg/download/EUpart2.pdf>

⁶ Пак там.

7. Отпускане на средствата (при одобрен кредит).

Разходването на средствата обикновено е придружено с предоставянето на разходно-оправдателни документи.

За да осигури финансиране чрез кредит от банка, бенефициентът на проекта е необходимо да спазва няколко неписани правила или по-скоро полезни съвети⁷, които биха му помогнали при кандидатстването за кредит:

Първият съвет е свързан с първите стъпки при кандидатстването, а именно **попълване на искането за кредит**. Искането трябва да бъде попълнено изчерпателно и коректно. Предоставянето на допълнителна информация и данни винаги е от полза, тъй като това помага на кредитния специалист да вземе по-бързо и правилно решение.

Установяването на неточности и недостатъчната информация обикновено са предпоставки за забавяне на процеса, а понякога и основание за отказ. Също така е добре, ако е налице негативна информация, която би могла да се разкрие в хода на проучването, тя да бъде споделена. Това би облекчило малко или много тежестта ѝ, тъй като ще е известна в началото на сделката и веднага може да се вземе подходящо решение.

Вторият съвет е свързан с **комуникацията**. Едно от основните качества, които трябва да притежава един кредитен консултант е да изслушва и да обобщава информацията, за да може да се изведе правилно целта на кредитната сделка. Затова и водещото при кандидатстването за отпускане на кредит е кредитният консултант да задава отворени въпроси, а кредитоискателят да споделя своите планове, проблеми, виждания. Това ще доведе до правилно структуриране на сделката и до получаването на компетентна консултация.

Когато в хода на разговора възникнат неясноти, кредитоискателят задължително трябва да пита – да задава въпроси. За да има успешна сделка е необходимо от самото начало клиентът да знае своите права, задължения и отговорности.

Третият съвет е свързан с **обезпечението по сделката**. Важно е да се знае какво ще бъде обезпечението, както и че върху него няма

⁷ Първа инвестиционна банка АД. Инвестиционен кредит за реализация на проект, одобрен от ПРСР с финансиране от ДФ “Земеделие”. Съвети към клиента [прегледан 22 ноем. 2012]. <http://www.fibank.bg/bg/page/2656/tab/2663>

тежести. Банката си запазва правото да бъде първа по ред обезпечен кредитор. Ако има наложени тежести върху обезпечението се рискува извършените разходи, свързани със сключване на договор за кредит, да бъдат загубени средства, защото финансовия ресурс, който банката е договорила да отпусне няма да бъде отдаден за ползване.

Четвъртият съвет е свързан с **поддържането на добри, доверителни отношения**. Това включва както редовно обслужване на кредитната експозиция, така и регулярно подаване на информация от двете страни – банка-клиент.

Банковото кредитиране само по себе си е изкуство. Отпускането на кредит, независимо от неговата същност е свързано със задълбочен анализ във всички направления. Когато става въпрос за кредитиране с цел усвояване на средства от ЕС нещата се усложняват, защото освен стандартното обследване на кандидата за кредит тук се застъпва и водещата цел, а именно финансирането на проект. Проектното финансиране по своята същност е сложен процес, който изисква много познания не само от финансово естество, но и познаване на правото на ЕС, основни документи, програми, възможности за кандидатстване за еврофинансиране. Тук разбира се се намесват специалистите в съответната област и оказват нужното съдействие. Общо взето колкото повече участници има в процеса на сключване на една сделка, толкова по-трудна е тя. Координацията на действията обикновено е водеща пречка да се случват нещата или ако се случат то става толкова бавно, че средствата, които са необходими в определения момент губят своята ценност във времето, защото потребността на клиента вече се е променила.

Въпреки негативните тенденции и слабото участие на банките в процеса на усвояване на средствата от ЕС смятам, че банковите институции, техните ръководни структури имат широк поглед върху пазара и в момента, в който търсенето на техните услуги се засили, те автоматично ще отворят вратите си по-широко, ще подобрят условията за кандидатстване, ще облекчат процедурите и ще станат активен и значим участник в процеса на усвояване на средствата от еврофондовете.

ГЛАВА ТРЕТА: УНИКРЕДИТ БУЛБАНК АД – УЧАСТИЕ НА БАНКАТА В ПРОЦЕСА НА УСВОЯВАНЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕС

Една от лицензираните банки в България, предоставяща продукти и услуги свързани с усвояване на средствата от ЕС е УниКредит Булбанк АД. Тя е първата финансова институция създала през 2005 г. специализирано звено „Европейски финансов център“, което предоставя консултации в следните направления:

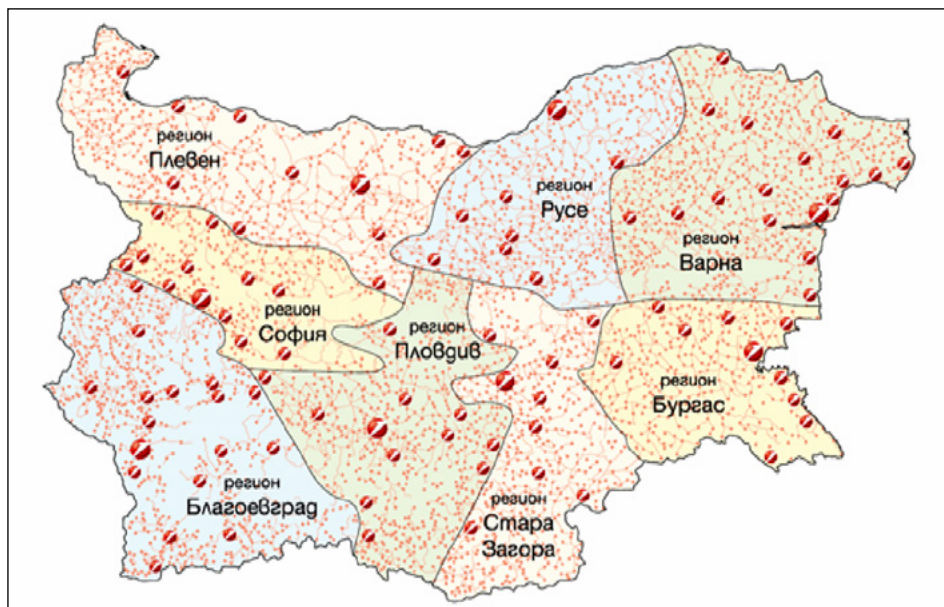
- предварителни консултации на фирми и общини във връзка с възможността за финансиране и изпълнение на европейски проекти;
- цялостни решения за финансиране на инвестиционни проекти посредством специализирани кредитни линии, управлявани от банката в тясно сътрудничество със съответните бизнес звена;
- информация за външни консултантски фирми, които могат да подпомогнат бенефициента при разработването и/или управлението на проекта⁸.

УниКредит Булбанк АД (УКБ АД) е лидер на финансовия пазар в България. Тя е италианска банка и е част от групата на УниКредит. Като най-голямата банка в България обслужва над един милион граждани и домакинства, частни клиенти, малки и средни предприятия, големи местни и международни компании, общини и др. Признатата е за една от най-добрите банки в корпоративното и инвестиционното банкиране и като такава смятам, че е подходяща да бъде основен обект на изследване в контекста на настоящата разработка.

Както всички банки в България, така и УКБ АД предоставя основен пакет от продукти и услуги свързани с процеса на усвояване на средствата от ЕС. Някои от продуктите ще бъдат обект на изследване по-нататък в настоящата разработка, с цел да покажем реално върху какво се фокусира банковата институция, какво изисква тя от своите клиенти.

По отношение на достъпа до информация и възможностите за осведоменост на своите клиенти УКБ АД предоставя сравнително облекчен и достъпен начин. Една от възможностите за достъп до ин-

⁸ УниКредит Булбанк АД. Корпоративни клиенти. Европейски фондове [прегледан 22 ноем. 2012]. http://www.unicreditbulbank.bg/bg/Corporate_Clients/European_Competence_Centre/index.htm



Фиг. 1 Карта на клоновата мрежа на УниКредит Булбанк в България

формация е директната консултация, която може да се получи от банковите служители във филиалите на банката. Клоновата мрежа на УКБ АД е една от най-обширните в България – 260 клона и офиси, в които работят около 4 000 служители, предоставящи професионални финансови услуги (фиг. 1) Наличието на филиали из цялата страна е много важно и водещо, особено когато е необходимо да се осъществи консултация, да се предостави информация, както и да се кандидатства за финансиране. Несъмнено е важна обаче и локацията на банковия клон, както и съответната му големина, защото, въпреки че в банката се работи по определен модел, банковите служители са обучени и притежават съответната квалификация, в много от по-малките клонове не може да се получи достатъчно подробна информация за конкретен продукт или услуга, особено ако засяга темата еврофинансиране. Затова препоръчително е поне засега да се търси съдействие в по-големите банкови филиали, където работят служители с по-голяма квалификация, поемат повече отговорности, имат повече контакти между звената. Това е важно, за да се направи качествена консултация, да се даде компетентно мнение и да бъде обслужен клиента така, че да се удовлетворят своевременно потребностите му.

Другата възможност за достъп до информация на клиентите бе-

нефициенти по проекти на ЕС е сайта на УКБ АД, в сектора Корпоративни клиенти, подсектор Европейски фондове⁹. Сайтът на банката е добре управляван и съдържа актуална информация, която би била полезна на хората, търсещи възможности за финансиране или друг вид банкови услуги. Най-общо прави впечатление, че банката предоставя на своите клиенти обща информация за европейските фондове, както и за отворените процедури, по които към настоящия момент може да се кандидатства. Освен това на сайта на банката има качена онлайн платформа за проверка за допустимост по програмата JEREMIE. Това е „инициатива на Европейската комисия, разработена съвместно с Европейския инвестиционен фонд. Тя насърчава използването на инструменти за финансов инженеринг за подобряване достъпа до финансиране на малките и средни предприятия посредством действия по линия на структурните фондове“¹⁰. Този инструмент е изключително полезен поне на първо време за кандидата за финансиране. Съобразно основните характеристики на клиента, той сам последователно може да определи дали е допустим кандидат по съответната инициатива. **(виж приложение 2)** По този начин търсещият финансиране си прави сам самооценка, а банката предлага на недопустимите кандидати за кредит, гарантиран по инициативата JEREMIE и други възможности за решение на техните проблеми. Предоставянето на такава схема за самооценка, както и други възможности за кредитиране показва, че банковата институция е гъвкава и би направила всичко възможно да удовлетвори потребността на своя клиент.

В сайта на УКБ АД е обърнато и внимание на специализираните банкови продукти свързани с Европейските фондове, на които ще се спрем подробно малко по-късно.

Цялостният анализ на наличната информация, свързана с европейските фондове, предоставена от банката и достъпна за нейните клиенти, не е случаен. Колкото повече информация има налична и достъпна, толкова по-прозрачен е процесът на финансиране на бан-

⁹ УниКредит Булбанк АД. Корпоративни клиенти. Европейски фондове [прегледан 22 ноем. 2012]. http://www.unicreditbulbank.bg/bg/Corporate_Clients/European_Competence_Centre/index.htm

¹⁰ УниКредит Булбанк АД. Корпоративни клиенти. Европейски фондове. Проверка за допустимост по програма JEREMIE [прегледан 22 ноем. 2012]. http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/jeremie_bg.cfm#1

ката, а това от своя страна показва, че на среща имаме доверен партньор, който разполага с необходимия ресурс, за да отвърне на нашите очаквания.

Капацитетът на УКБ АД е голям. Освен добре подготвените специалисти на локално ниво, банката разчита изключително много и на международна подкрепа. Опит черпи от групата на УниКредит, която е стратегически позиционирана като водеща банкова група в Европа и № 1 за региона на Централна и Източна Европа (ЦИЕ).



Фиг. 2

Това от своя страна дава възможност да се черпи знание от международния опит, както и добри практики от страните от ЦИЕ. Много от банковите служители в рамките на Дирекция „Корпоративно и международно банкиране“ са изпращани на специализация в сферата на европейските проекти.

Подготвени кадри, които са готови да отговорят на очакванията на клиентите, в процеса на усвояване на средствата от ЕС можем да намерим и в сектор „Еврофондове“. Това е сектор, занимаващ се с предоставянето на консултации на фирми и общини за възможността за финансиране и изпълнение на проекти, субсидирани от европейските фондове. „Сектор „Еврофондове“ предлага на клиентите цялостни решения за техните инвестиционни проекти в следните направления:

идентифициране на подходящи за клиента програми; избор на банков продукт, съобразен с избраната от клиента програма; изграждане на оптимална структура на проектното финансиране; предоставяне на информация за външни консултантски компании, които могат да работят и/или управляват изпълнението на проекта за безвъзмездна помощ и др. Освен изброените услуги, които предлага Сектора и които не се различават особено много от услугите, които предлагат звената за еврофинансиране в другите лицензирани банки в България, Сектор „Еврофинансиране“ се отличава с голямата си международна партньорска мрежа. Общо 12 страни в Европа (**виж приложение 3**) са създали специализирани звена, които прилагат интегриран подход, улесняващ достъпа до информация и финансиране.

Има предпоставки УниКредит Булбанк АД да съумее да развие специалните продукти и услуги, свързани с усвояване на средствата от ЕС. В момента финансовият пазар не е достатъчно отворен, търсенето на кредитни продукти е свито, а клиентите, които все пак търсят финансова подкрепа обикновено са с рисков профил. Когато обстановката се стабилизира и пазара се коригира по отношение на търсенето и предлагането, тогава ще се засили и процесът на кредитирането. Като част от голяма европейска финансова група УКБ има определено основание да се смята за банка, която ще бъде водеща финансова институция в процеса на усвояване на средствата от ЕС. За новия програмен период 2014–2020 г. се смята, че тенденциите по отношение на участието на банките в процеса на еврофинансирането ще бъдат положителни и те ще заемат значима роля в него.

За програмния период 2007–2013 г. УКБ АД излиза напред пред другите банки в процеса на усвояването на средствата от ЕС със следните преференции, които предоставя на своите клиенти:

- намалява разходите за инвестиционни проекти чрез получаване на безвъзмездна помощ по програми на ЕС;
- подобрява общата ликвидност на клиента;
- улеснява достъпа до финансиране по програми на ЕС;
- създава интегриран подход към финансиране (комбинация от банкови продукти и допълнителни услуги).¹¹

¹¹ УниКредит Булбанк АД. Евростарт за вашите идеи [прегледан 22 ноем. 2012]. <http://www.unicreditbulbank.bg/weblayout/groups/bulbankwebsite/documents/bbpagecontent/bg_eu_funds_eurostart.pdf>

Както споменах и в Глава втора банките и в частност УКБ могат да вземат участие в целия процес от създаването до реализирането и финансирането на европейския проект.

Освен типичните за банкова институция продукти и услуги, свързани с финансирането, УКБ АД предоставя на своите клиенти и консултантски услуги и достъп до информация в областта на еврофинансирането. Информираността на клиентите е свързана с помощ по отношение на избор на подходяща програма на ЕС за финансиране, както и възможностите за комбинирането ѝ с различни банкови продукти, когато това е допустимо. Също така се предоставят услуги по грантови проекти или други донорски програми (разработване на проекти за кандидатстване по схеми за безвъзмездна помощ, проекти в областта на публично-частното партньорство).

По отношение на финансирането **основните механизми**, които се прилагат от страна на УКБ са два:

- **съфинансиране** – необходимото финансиране (собствено или кредит) се осигурява заедно с получената безвъзмездна помощ в началото на проекта;
- **мостово финансиране** – проектът се изпълнява със средства на бенефициента (собствени или кредит), а след одобрението на разходите от съответния управляващ държавен орган, част от сумата им се възстановява от фондовете на ЕС.

За успешен проект се смята проект, който не само е финансиран с безвъзмездна помощ и е получил необходимото банково финансиране, но и е изпълнен и отчетен по съответните приложими правила. Често пречка за успешното приключване на даден проект и невъзможността за усвояване на средствата от ЕС е несъответствието във времевите диапазони. Например процесът за подготовка и спечелване на проект за субсидия трае около 6–8 месеца, а процесът на отчитане на проектните резултати (условие за получаване на безвъзмездна помощ) е около 3–5 месеца. Ето защо е важно да бъде съобразено необходимото време и да се осъществи съответната координация. За да се координират процесите банката препоръчва да се ползват услугите на консултантските компании за целите на управлението и отчетността на проекта.

Проектното финансиране, както вече споменах, е сложен и към момента доста тромав процес, опосредстван с документация, която често пъти е сложна за попълване от бенефициентите и предпоставка

за неизпълнение на множество европейски проекти. Допълнен и със специфичната схема за безвъзмездна помощ – предварително изпълнение на инвестиционния проект, като след одобрение на извършените разходи от съответния държавен орган се изплаща субсидията на съответното предприятие, този процес изглежда на кандидат-бенефициентите прекалено рисков от гледна точка на загуба на финансов ресурс, от една страна, а от друга, прекалено разтегнат във времето без реално да се знае дали ще завърши с благоприятен резултат. За да се минимизират в някаква степен тези рискове е необходима по-голяма ангажираност в самия процес, както и винаги, когато бенефициента се почувства несигурен и/или недостатъчно компетентен в дадена област, да търси професионална помощ. Банковите институции са едни от организациите, които имат необходимия ресурс както за финансова, така и за консултантска подкрепа, така че те би трябвало все по-често да бъдат търсен и предпочитан партньор.

ПРОДУКТИ, ПРЕДОСТАВЯНИ ВЪВ ВРЪЗКА С ФИНАНСИРАНЕ ОТ ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ

УКБ АД предлага, както споменах и по-горе, пълен комплект от услуги, както и продукти в подкрепа на изпълнение на проекти, съфинансирани със средства от ЕС. Ще разгледаме преди всичко продукти свързани с трите програми, които са обект на финансиране от банката – Оперативна програма „Конкурентоспособност на българската икономика“, Програма за развитие на селските райони и Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство“. Внимание ще обърнем и на продуктите свързани с гаранционната схема по Jерemie, тъй като преобладаваща част от кредитните сделки са осъществени именно по това направление.

Първата група банкови продукти са продукти, които не са тясно свързани с определена програма. Това са:

- **Кредит за финансиране на разходи**, платими към специализирани предприятия за консултации и разработване на инвестиционни проекти, съгласно одобрени от ЕС програми и процедури към тях за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ;
- **Инвестиционен кредит за финансиране изпълнението на инвестиционни проекти;**
- **Кредит под условие** – ангажимент на банката по издаване на

банкова гаранция във връзка с авансово усвояване на безвъзмездна помощ;

- **Банкови референции** – банковата референция се издава, за да послужи пред съответното държавно ведомство и тя не е тясно свързана с процеса на кредитирането.

Втората група продукти, които предлага УниКредит Булбанк АД са продукти свързани с финансирането на публични субекти.

- **Директно финансиране** – финансиране на общини съобразно Закона за обществените поръчки;
- **Индиректно финансиране** – финансиране на фирма изпълнител.

Третата група продукти са специално разработените продукти на УниКредит Булбанк АД по отделните програми на ЕС. Ще обърнем внимание на трите програми, по които УКБ е разработила специални продукти – ОП „Конкурентоспособност на българската икономика“, Програма за развитие на селските райони и ОП“ Развитие на сектор Рибарство“, като ще разгледаме по един продукт от всяка програма.

- **Инвестиционен кредит за повишаване на енергийната ефективност от възобновяемите енергийни източници** – продукт разработен във връзка с усвояване на средства по ОПКБИ;
- **Кредит по инициативата JEREMIE.**

Освен продуктите, свързани с усвояване на средствата по Оперативна програма „Конкурентоспособност на българската икономика“, УКБ е предоставила информация на своята интернет страница и за отворените процедури за кандидатстване, по които банката може да бъде активен партньор, както от страна на финансиране, така и по линията на предоставяне на консултантски услуги. Отворените процедури са по следните схеми: „Развитие на стартиращи иновативни предприятия чрез подкрепа за внедряване на иновативни продукти, процеси и услуги“ и „Подкрепа за научноизследователската и развойна дейност на българските предприятия“.

По Програмата за развитие на селските райони е посочена само една мярка и това е Мярка 123 „Добавяне на стойност към земеделските и горски продукти“. Един от специалните продукти предлаган от УКБ във връзка с усвояване на средствата от ЕС по Програмата за развитие на селските райони е инвестиционния кредит:

- **Инвестиционен кредит за клиенти със сключени догово-**

ри за отпускане на финансова помощ по мерките от Програмата за развитие на селските райони и на земеделски производители по национални програми на Държавен фонд „Земеделие“ (ДФЗ).

Националните инвестиционни програми, по които се осъществява финансиране от ДФЗ са: „Растениевъдство“, „Животновъдство“ и „Техническо обезпечаване“.

Мерките по Програмата за развитие на селските райони, по които се получава финансова помощ и се отпускат инвестиционни кредити от УКБ, за лица с одобрени проекти и сключени договори за отпускането на финансовата помощ, са:

- Мярка 121 „Модернизирание на земеделските стопанства“;
- Мярка 122 „Подобряване на икономическата стойност на горите“;
- Мярка 123 „Добавяне на стойност към земеделски и горски продукти“;
- Мярка 223 „Първоначално залесяване на неземеделски земи“;
- Мярка 226 „Възстановяване на горския потенциал и въвеждане на превантивни дейности“;
- Мярка 311 „Разнообразяване към неземеделски дейности“;
- Мярка 312 „Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия“.
- **Кредит за земеделски производители, подпомагани от Схемата за единно плащане на площ (СЕПП).**

Друга оперативна програма, по която банката оказва подкрепа в процеса на усвояване на средствата от ЕС е Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство“. Мерките, на които банката е обърнала внимание са:

- Мярка 1.3 „Инвестиции на борда на риболовните кораби и селективност“;
- Мярка 2.1 „Производствени инвестиции и аквакултурата“
- Мярка 2.6 „Инвестиции в преработка и маркетинг на продукти от риболов и аквакултура“.

За съжаление не може да се намери допълнителна информация за специализираните продукти, които банката предлага във връзка с ОПРСР и съответните мерки по нея.

Подробният анализ на една от най-големите банки в България – УниКредит Булбанк АД доказва отново, че лицензираните банки

в страната имат воля да се развиват и да заемат все по-голямо място в процеса на усвояване на средствата от ЕС. От една страна, те участват с банковите си продукти, като предоставят възможност на клиента сам да избере най-доброто за него съобразно спецификите на кредитните продукти на различните банки. От друга страна стоят банковите услуги, обикновено поети от специализирани звена или външни консултантски фирми, които дават професионална помощ на бенефициентите по проекти и програми на ЕС.

Практиката, а и много публични изказвания, показват, че банките няма да останат „инкогнито“ в процеса на еврофинансирането. Колкото по-голяма роля имат банковите институции в процесите на усвояване на средствата от ЕС, толкова по-ефективен и ефикасен ще става той, защото банките не веднъж са доказали, че работят по стандарт и имат културата да спазват стриктно подадените им правила и процедури.

КАКВА Е НАГЛАСАТА НА СЛУЖИТЕЛИТЕ НА УНИКРЕДИТ БУЛБАНК АД, ВЪВ ВРЪЗКА С УЧАСТИЕТО НА БАНКАТА В ПРОЦЕСА НА УСВОЯВАНЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕС?

В резултат на проведеното анкетно проучване на служителите на банката в три от отделите, преки участници в процеса на усвояване на средствата от ЕС, се стигна до потвърждаване на тезата заложена в настоящата разработка, че банките като цяло все още не са готови да работят с инструментите предоставени по линията на Еврофондовете.

Анкетата е попълнена от служители, работещи с малки и средни предприятия, служители, обслужващи големи корпоративни фирми, както и експерти в областта на еврофинансирането. (**виж приложение 4**) Въпросите, които са зададени на служителите на банката са от общо естество с цел да се установи дали те са запознати с материята и дали са се сблъскали с клиенти, които желаят да се възползват от услугите, които предлага банката в областта на европейските фондове.

За съжаление много от банковите служители до този момент не са имали случай бенефициенти по проекти на ЕС да търсят тяхната помощ и/или финансова подкрепа. В случаите, в които клиенти са търсили специален продукт във връзка с процеса на усвояване на средства от ЕС голяма част от банковите служители заявяват, че са

предлагали стандартни продукти, вместо специално разработените. Това показва, че консултантите, които работят с продукти свързани с Европейските фондове, нямат нужната увереност и не са достатъчно добре запознати със специалните продукти, за да могат да ги предлагат свободно, като са убедени в техните качества и ползите, които дават на клиентите. Служителите отговорили, че са предлагали стандартни продукти вместо специални такива, са отговорили на въпроса дали знаят към кого могат да се обърнат за съдействие (въпрос 7) с „не“, което отново е потвърждение на казаното до тук, че те нямат нужната компетентност и информираност в областта на еврофинансирането.

Служителите „Мениджъри корпоративни клиенти“ се оказаха по-активни и запознати с темата и ролята на банката в усвояването на средства от ЕС. Според тях най-много успешни кредитни сделки и специално разработени продукти има по Оперативна програма „Конкурентоспособност на българската икономика“ (ОПКБИ).

Почти всички анкетирани служители на банката са посочили без никакво съмнение, че услугите, които се предлагат от УКБ АД са преди всичко финансови, което, от една страна, е оправдано, поради същността на работата им, но от друга, показва, че те не смятат за важна консултантската услуга, а едва ли е имало клиент, който е получил финансова подкрепа без да бъде консултиран.

Няма банков консултант, който да е отговорил негативно на въпрос 6 – дали специалните продукти на УКБ са конкурентоспособни на банковия пазар в България. Това показва отдаденост и лоялност на служителите към структурата, за която работят, но за съжаление влиза в противоречие с останалите им отговори, които не показват познания в областта на Европейските фондове.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящата разработка се установи, че за програмния период 2007–2013 г. банките не са заемали значима роля в процеса на усвояване на средствата от ЕС. Разбира се вижда се волята им да участват в него чрез разработването на много специални продукти, предоставянето на консултантска помощ и наличието на информация, която би била от полза на кандидат-бенефициентите по програми/проекти на ЕС. Много от банките са заложили като своя мисия да предоставят качествено и навременно партньорство с клиентите и удовлетворяване на техните потребности от финансовите услуги

и продукти, свързани с усвояването на средствата от европейските фондове.

С развитието на реалната икономика в страната и секторите от нея, чиито дейности реализират положителни резултати в дългосрочен план от банковите институции се очаква да осъществяват реално финансиране на секторите от икономиката, които имат конкурентни предимства и/или потенциал за развитие. Това ще бъде постигнато чрез участието на лицензираните банки в България в иновативни проекти, финансирани чрез средствата от ЕС, чрез осигуряване на информация и консултации, банково обслужване на паричните потоци и осигуряване на финансов ресурс за съфинансиране или за рефинансиране (мостово финансиране) на тези проекти.

Банковият сектор в България крие в себе си голям потенциал, разполага с необходимите ресурси, за да бъде активен партньор в процеса на усвояване на средствата от ЕС и трябва да бъде използван по най-добрия начин от бенефициентите по проекти на ЕС, за да бъдат успешно реализираните проекти все повече, а от там да се увеличи и обемът на усвоените средства, отпуснати по линията на европейското финансиране.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Стефанова, П., Банки и кредитно посредничество, 2000.
2. Закон за кредитните институции, в сила от 01.01.2007, изм. ДВ. бр.38 от 18 май 2012 г.
3. EuroFunds.bg. [прегледан 18 април 2012 г, 22:55]. <<http://eurofunds.bg/credits/427/>>
4. Българска Народна Банка (БНБ). [прегледан 10 юни 2012, 16:43]. <http://www.bnb.bg/BankSupervision/BSCreditInstitution/BSCIRegistrars/BS_CI_REG_BANKSLIST_BG>
5. Евро програми. [прегледан 10 юни 2012, 18:13]. <<http://evroprogrami.com>>
6. Управляващият орган на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” 2007-2013 г. [прегледан 11 юни 2012, 14:23]. <<http://www.opcompetitiveness.bg/>>
7. Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” 2007-2013 г. [прегледан 11 юни 2012, 15:31]. <<http://www.az.government.bg/OPHR/ophr.asp>>

8. Еврофинансиране. [прегледан 11 юни 2012, 16:35]. <<http://www.evrofinansirane.eu/content/view/89/16/>>
9. Оперативна програма „Техническа помощ“ 2007-2013 г.
10. Оперативната програма “Регионално развитие” 2007-2013 г. [прегледан 11 юни 2012, 18:03]. <<http://www.bgregio.eu/op-regionalno-razvitiie/prioriteni-osi-na-op-regionalno-razvitiie.aspx>>
11. Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщения. [прегледан 12 юни 2012, 13:01]. <<http://www.mtitc.government.bg/page.php?category=173&id=3601&seek=%D0%9E%D0%9F+%D0%A2%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82>>
12. Оперативна програма „Транспорт“ 2007-2013 г.
13. Оперативна програма „Околна среда“ 2007-2013 г. [прегледан 12 юни 2012, 13:40]. <<http://ope.moew.government.bg/bg/priorities>>
14. Оперативна програма „Административен капацитет“, http://www.opac.government.bg/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=7&lang=bg
15. Програма за развитие на селските райони 2007-2013 г.
16. Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство“. [прегледан 12 юни 2012, 16:16]. <<http://oprsr.government.bg/>>
17. Общинска банка АД. [прегледан 14 юни 2012, 14:13]. <<http://www.municipalbank.bg/download/EUpart2.pdf>>
18. Първа инвестиционна банка АД. [прегледан 14 юни 2012, 16:05]. <<http://www.fibank.bg/bg/page/2656/tab/2663>>
19. УниКредит Булбанк АД. [прегледан 14 юни 2012, 17:56]. <http://www.unicreditbulbank.bg/bg/Corporate_Clients/European_Competence_Centre/index.htm>
20. <http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/instruments/jeremie_bg.cfm#1>. [прегледан 15 юни 2012, 15:30]
21. УниКредит Булбанк АД, Евростарт за вашите идеи. [прегледан 15 юни 2012, 19:51]. <http://www.unicreditbulbank.bg/weblayout/groups/bulbank-website/documents/bbpagecontent/bg_eu_funds_eurostart.pdf>
22. УниКредит Булбанк АД, [прегледан 15 юни 2012, 20:00]. <http://www.unicreditbulbank.bg/bg/Corporate_Clients/European_Competence_Centre/JEREMIE_FLP/ Promo/index.htm>

Приложение 1

Банки, лицензирани в България	Програми, обект на финансирани от банките в България								
	ОПРКБИ	ОПРЧР	ОПТП	ОПРР	ОПТ	ОПОС	ОПАК	ПРСР	ОПРСР
УниКредит Булбанк АД	X							X	X
Инвестбанк АД	X								
Общинска банка АД	X	X		X	X	X	X	X	X
Юробанк И Еф Джи България АД	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Обединена българска банка АД	X								
Райфайзенбанк (България) ЕАД	X							X	
Сосиете Женерал Експресбанк АД	X	X	X	X	X	X	X	X	
Алианц Банк България АД	X								
Банка Пиреос България АД	X							X	X
МКБ Юнионбанк АД	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Първа инвестиционна банка АД	X	X		X		X		X	X
СИБАНК ЕАД	X	X						X	X
Българо-американска кредитна банка АД	X			X		X		X	
ПроКредит Банк (България) АД	X							X	
Търговска Банка АД	X		X			X		X	
Българска банка за развитие АД	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Интернешънъл Асет Банк АД	X	X	X	X			X	X	X
Токуда Банк АД	X			X				X	
Ти Би Ай Банк ЕАД	X							X	
Централна кооперативна банка АД								X	
Банка ДСК ЕАД	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Емпорики Банк – България ЕАД								X	
Корпоративна търговска банка АД				X				X	
ЧПБ Тексим АД									

Приложение 2

Проверка за допустимост по програма JEREMIE:

Вие сте:

Юридическо лице

Вашият персонал за последната финансова година (включително съответния дял от персонала на Вашите свързани предприятия и предприятия партньори) е:

Между 10 и 49 души

Вашият годишен оборот за последната финансова година (включително съответния дял от оборота на Вашите свързани предприятия и предприятия партньори) е:

Между 3.9 млн. лв и 19.5 млн. лв.

Областта на Вашата основна икономическа дейност е:

N. АДМИНИСТРАТИВНИ И СПОМАГАТЕЛНИ ДЕЙНОСТИ

Обект на финансиране:

Само оборотни средства

Необходимостта от оборотни средства:

Произтича от наскоро извършена/ предстояща инвестиция.

Ще ползвате ли безвъзмездна помощ за изпълнение на дейностите по Вашия проект?

Да

Вие не сте допустим кандидат за кредит, гарантиран по инициативата JEREMIE, но може да потърсите други решения за Вашите идеи в най-близкия филиал на УниКредит Булбанк!
Моля, оставете информация за контакт, за да можем да се свържем с Вас.

Приложение 3

Страни, в които има създадени европейски финансови центрове

Страна	Банка
Австрия	УниКредит Банк Австрия
Чехия	УниКредит Банк Чешка република
Естония	AS УниКредит Банк, Естонски клон
Латвия	AS УниКредит Банк, Рига
Литва	AS УниКредит Банк, Литовски клон
Унгария	УниКредит Банк Унгария
Хърватска	Загребачка Банка
Полша	Банка Пекао
Румъния	УниКредит Цириак Банк
Словакия	УниКредит Банк Словакия
Словения	УниКредит Банк Словения
Сърбия	УниКредит Банк Сърбия

Приложение 4

АНКЕТА

във връзка с ролята на УниКредит Булбанк АД в процесът на усвояване на средствата от ЕС
(Анкетата е анонимна)

- Според Вас по коя от изброените по-долу програми на ЕС УниКредит Булбанк е реализирала най-много успешни кредитни сделки:
 - Оперативна програма „Конкурентоспособност на българската икономика“ (ОПКБИ)
 - Програма за развитие на селските райони (ПРСР)
 - Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство“ (ОПРСР)
- По коя от изброените по-долу програми са разработени най-много специални продукти на Банката:
 - Оперативна програма „Конкурентоспособност на българската икономика“ (ОПКБИ)

- Програма за развитие на селските райони (ПРСР)
 - Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство“ (ОПРСР)
3. Кои от изброените по-долу услуги са предлагани в по-големи мащаби спрямо останалите:
- консултантски услуги във връзка с процеса на усвояване на средства от ЕС
 - финансови услуги, с цел съфинансиране по програми и проекти на ЕС
 - консултантски и финансови услуги
 - други /посочете какви/.....
4. Случвало ли се е да предлагате на клиент, бенефициент по проект/програма на ЕС стандартен кредит на Банката, вместо специално разработения продукт свързан с усвояване на средствата от ЕС?
- да, защото.....
 - не, защото.....
5. Смятате ли, че специално разработените продукти, във връзка с финансирането по проекти/програми на ЕС, предлагат по-добри условия за кредитиране спрямо стандартните продукти на УКБ?
- да, защото.....
 - не, защото.....
6. Според Вас продуктите/услугите, които УКБ предлага на своите клиенти във връзка с усвояване на средствата от ЕС, конкурентоспособни ли са на банковия пазар в България?
- да
 - не
7. Ако имате нужда от съдействие във връзка с възникнал въпрос в областта на европейските фондове и еврофинансирането знаете ли към кого може да се обърнете за помощ?
- да /моля посочете/.....
 - не
8. Каква е позицията, която заемате в организационната структура на УКБ?
.....
9. От колко време сте назначени на настоящата месторабота?
.....
10. Какъв е Вашият пол? мъж жена

УПРАВЛЕНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИ ПРОЕКТИ В ДЕТСКИ ГРАДИНИ В ГРАД ШУМЕН

НЕДА ЖЕЧЕВА

Образованието и възпитанието на подрастващите е една от най-важните задачи на всяко общество, което желае да се развива и да се усъвършенства. Именно затова в Лисабонската стратегия образованието заема централно място и се смята за ключов фактор за развитието на модерните европейски държави. Концепцията за ученето през целия живот вече е добила задължителен характер за тези европейци, които искат да са конкурентноспособни на пазара на труда. Ето защо, за да се реализират целите на Програмата за учене през целия живот е нужно да се започне работа с личността от най-ранна детска възраст, така че тя да може да се развива хармонично и да постигне максимума на възможностите си. В тази връзка, институциите които предлагат отглеждане, възпитание и образование до 6-7-годишна възраст са детските градини. Те играят важна роля както за социализацията на децата в тази крехка възраст, така и за развитието на базови умения като изписване на букви или извършване на прости математически операции, които ще са им от полза по-късно в училище. Но, за да бъде ефективно обучението и възпитанието в детската градина, са нужни съвременни методи на преподаване, отговарящи на потребностите на децата, които са потопени в един дигитален свят. Такива иновативни средства като интерактивната бяла дъска например или участието в интернет базирани платформи за обмяна на опит и знания трудно биха се вместили в бюджета на една държавна детска градина. Ето защо средствата за финансиране, предоставени от Европейския съюз чрез програмата „Коменски” са една възможност за подобряване и осъвременяване на методите на преподаване, комуникацията между партньори от различни европейски държави, както и участието в инициативи, популяризиращи културата и обичаите ни. Освен по програмата „Коменски” ръководството, както и преподавателите, могат да обменят добри практики посредством платформата „e-Twinning”, която представлява мрежа за разработване на проекти без финансиране. Въпреки липсата на финансиране, тя работи и допринася за подо-

бръване на комуникацията между детските градини в различните държави членки.

Следователно, ако вземем предвид възможностите за развитие, които предоставят програмите на Европейския съюз, уменията да се управляват проекти по тях е от изключителна важност за развитието на съвременната българска детска градина.

Този проблем е важен, тъй като директорите желаят да участват в проекти, но това не винаги е възможно поради недостатъчно самофинансиране или липса на делегиран бюджет¹, както и поради неопитност в управлението на проекти. Важен е и въпросът за ефективността на работата на Центъра за развитие на човешките ресурси (ЦРЧР) по отношение на консултирането, предоставянето на информация и подкрепата на участниците по даден проект.

И не на последно място, проблемът, който се разглежда е актуален с оглед на отчитането на предизвикателствата пред реализирането на проекти, както и на положителното въздействие на вече осъществени проекти по програмите „Коменски” и “e-Twinning”, чрез анализ и обобщаване на статистически данни и документи, което би допринесло за избягване на допуснати грешки и отсяване на печеливши стратегии и подходи в управлението на европейски проекти.

Целта на това изследване е да представи възможностите и предизвикателствата пред управлението на европейски проекти, както и да разграничи успешните от неуспешните практики, за да бъдат формулирани препоръки за постигане на ефективност в разработването на проекти.

Основните ограничения пред изследването са свързани с достъпността до статистически данни по тази проблематика, поради което са използвани основно наличните данни, публикувани от ЦРЧР.

Управление на европейски проекти, свързани с образованието

Я. Тоцева и П. Кожухарова дефинират управлението на проект като „процес, при който ръководителят (мениджърът) планира, коор-

¹ Град Шумен е сред малкото останали населени места в България, където общината остава първостепенен разпоредител на финансови средства, предназначени за детски градини по програма „Учене през целия живот”, което затруднява работата по проекти.

динираща и контролираща изпълнението на задачите в рамките на наличните ресурси – времеви, финансови, материални и човешки”, подчертавайки, че „неговата дейност е оптимална, ако той успява да осъществи управленческите си функции по планиране, организиране, мониторинг и контрол и оценяване”².

Мнозинството от авторите смятат, че ефективният проектен мениджмънт изисква предварително планиране и стриктно управление на следните основни елементи:

- Обхват на проекта;
- Разходи (материално-технически и финансови ресурси);
- Време.

Това са факторите, които определят количеството на работата и качеството на изпълнението на проекта.

Работата по проект също така включва управление на планирането, наблюдение и оценка на изпълнението по отношение на различни дейности и ресурси, както и управление на фазите и начините за осъществяване на проекта³.

Според Я. Тоцева и П. Кожухарова⁴, водещо значение по отношение на разработването на образователни проекти имат управленческите дейности, които определят последователността и характера на останалите. Един добър ръководител на проект трябва да създаде и да реализира стратегия за комуникация в екипа, да провежда срещи, да води преговори и подписва договори с партньори, да съдейства за разрешаването на конфликти, както и да води документацията и да управлява финансите. До голяма степен успехът на даден проект зависи от един човек и това е мениджърът на проекта. Той трябва да притежава разнообразни качества: умения за организиране и мотивиране на екипа; умения за разработване на стратегии и управление на финансови средства; умения за ефективно комуникиране и убеждаване, както и не на последно място, да умее да се вслушва в мнението на своите сътрудници и подчинени.

Програмата „Учене през целия живот”, чрез секторните и хоризонталната подпрограми, както и програмата „Жан Моне”, пред-

² Тоцева, Янка, Кожухарова, Пенка. *Разработване и управление на образователни проекти*. София: Сиела, 2008, с.153

³ Вж. Панталеев, Цако. *Проектни интервенции в образованието*. София: Сиби, 2005.

⁴ Тоцева, Янка, Кожухарова, Пенка. *Цит. съч.*

ставяват една пълна гама от възможности за разработване на европейски проекти във всички равнища на образователната система, като се започне от предучилищното образование и възпитание и се стигне до образованието за възрастни, което излиза от обсега на формалното образование.

Приемането на България за държава членка на Европейския съюз през 2007 г., ни позволи да се възползваме от възможностите, които програмата „Учене през целия живот” предлага. До този момент са реализирани успешно редица проекти, които съдействат за подобряването и модернизирването на българското образование като цяло, чрез усвояване на знания и умения, обмен на добри практики и идеи между партньорите. По този начин се осъществява и интеркултурен диалог, който е от изключителна важност за пълноценното функциониране на Съюза.

Чрез резултатите, постигнати от реализираните проекти по програмата „Учене през целия живот”, Европа се доближава до осъществяването на една от стратегическите си дългосрочни цели, а именно – да се превърне в общество, основано на знанието.

Специфика на управлението на европейски проекти в детски градини

Системата на предучилищно образование и възпитание в Република България се регламентира от Закона за народната просвета. *„Законът урежда устройството, функциите и управлението на системата на народната просвета. Системата на народната просвета включва детски градини, училища и обслужващи звена и осигурява образование според държавни образователни изисквания. Предучилищната подготовка на децата започва „две години преди постъпването им в първи клас и е задължителна, но не порано от годината, в която детето навършва 5-годишна възраст. Предучилищната подготовка на децата се осъществява в подготвителни групи в детските градини или подготвителни групи в училищата, като родителите и настойниците не заплащат такса за обучението. Предучилищната подготовка на децата се осъществява при спазване на следните изисквания: 1. Осигурена среда, съобразена с възрастовите особености на децата, която създава гаранции за опазване на физическото и психическото им здраве и благополучие; 2. Осигуреност с учители и помощник-възпитатели, отговарящи*

на изискванията за заемане на длъжността, определени в този закон и подзаконовите актове по прилагането му; 3. Целодневна или полудневна организация на предучилищната подготовка, която включва и условия за отдых на децата; 4. Осигурено столово хранене, организирано в съответствие с изискванията, определени в наредби на министъра на здравеопазването – при целодневна организация на предучилищната подготовка; и 5. Осигурен безплатен транспорт, в случаите по чл. 26, ал. 3”⁵.

Предучилищната подготовка се извършва при условията и реда, определени в този закон, правилника за прилагането му и Наредба № 4 от 18.09.2000 г. „С тази наредба се определят държавните и образователни изисквания за предучилищното възпитание и подготовка на децата за училище. Учебното съдържание на предучилищната подготовка включва постижимите знания, умения и отношения, които са резултат от обучението и възпитанието на децата в предучилищна възраст (3 до 7 години) по образователни направления и са в съответствие с културно-образователните направления по чл. 10 от Закона за степента на образование, общообразователния минимум и учебния план”⁶. Тези културно-образователни области обхващат: „български език и литература (приложение №1); математика (приложение №2); ориентиране в социалния свят (приложение №3); ориентиране в природата (приложение №4); изобразително изкуство (приложение №5) ; физическа култура (приложение №6); музика (приложение №7); конструктивно-технически и битови дейности (приложение №8); игрова култура (приложение №9)”⁷.

До този момент бе представена съществуващата законова уредба, регламентираща предучилищното образование и възпитание. Нека сега обърнем внимание на промените, които се предвиждат в проектозакона на Закон за предучилищното и училищното образование от 14.02.2012 г. , като ги сравним с някои съществуващи положения.

В сферата на предучилищното възпитание и образование се забелязват някои положителни тенденции, но продължават да съществуват и предизвикателства.

⁵ Закон за народната просвета от 18.10.1991 и посл. изм. от 05.10.2010.

⁶ Наредба № 4 от 18.09.2000 г. за Предучилищно възпитание и подготовка.

⁷ Пак там.

От една страна, вече са осъществени голям брой положителни промени, като една от тях е въвеждането на делегираните бюджети във всички училища в страната, както и в по-голямата част от детските градини. Това улеснява работата по европейски проекти например, тъй като директорът е първостепенен разпоредител на средства (преди въвеждането на делегираните бюджети, това е общината). Освен това е въведена задължителна двугодишна подготовка преди първи клас, гарантираща равенство на образователния старт на децата в училищното образование, независимо от социално-икономическия статус на семействата им, както и е поставено началото на интегрирано обучение на деца със специални образователни потребности.

От друга страна, системата на предучилищното образование и възпитание е изправена и пред редица предизвикателства. На първо място, това е недостатъчното разбиране на новите цели на образованието: за цялостен подход към детето/ученика и развитие на индивидуалността му; за ефективно училище, за ефективно учене и за развитие на критично мислене, на функционална грамотност, на автономна личност. Продължават да съществуват и проблеми с равнопоставения достъп до качествено образование и пълноценното включване в предучилищното и училищното образование на големи групи деца и ученици: от селските райони, от етническите малцинства, на повтарящи ученици и на деца със специални образователни потребности. Ниската ефективност на специализираната помощ за деца и на работата на ресурсните центрове и учители, също се очертава като проблем за системата на предучилищното образование⁸.

Освен това, ако отново трябва да се върнем към темата с делегираните бюджети, фактът, че не всички детски градини разполагат с такива е пречка за осъществяването на проекти по програма „Коменски”, защото директорите трябва да търсят за съдействие общината, която да им отпусне средства, тъй като те не са първостепенни разпоредители с тях.

Друг съществуващ проблем е санкционирането на родителите, които не записват децата на 5-годишна възраст на детска градина

⁸ Концепция за основните принципи и иновативните моменти в проекта за нов закон за предучилищното и училищното образование [онлайн]. МОМН, 2011 [прегледан 10.03.2012]. <http://www.minedu.government.bg/opencms/export/sites/mon/news-home/2009/kontseptsia-2>

(предучилищната подготовка е задължителна за децата навършили 5 години). Както споменахме по-горе, задължителното предучилищно обучение на тази възраст е една от положителните страни на настоящата образователна система, тъй като децата постъпвайки в първи клас вече имат изградени навици за учене. Това е чудесно на теория, но на практика не съществува закон, който да регламентира санкции за родители, които не спазват това си задължение. По отношение на задължителната предучилищна подготовка възниква и друг проблем – „пренаселеността” на детските градини, или факта, че ако едно дете е на 5 години, директорът трябва да му осигури предучилищна подготовка, дори и да няма повече останали места в групата. Така или групите стават „пренаселени“, или детето трябва да се мести в друга градина, тоест тежестта на справянето с този проблем пада изцяло върху директорите.

Настоящият закон регламентира постъпването на децата в детска градина да става при навършването на три години, т.е. те трябва да са ги навършили, за да могат да бъдат приети, но на практика възниква следния казус: ако на детето му остават няколко месеца до навършване на три години, директорите трябва да „заобиколят” закона и да го приемат на две, като това е честа практика, тъй като в противен случай детето би пропуснало срока за записване и следователно би било ощетено. В законопроекта това положение се променя и децата ще имат право да постъпват в детска градина на 2-годишна възраст, за да бъде избегнат именно този проблем.

Според законопроекта ежегодната учителска квалификация е задължителна, което ще бъде положителна промяна, тъй като всеки специалист има нужда да се усъвършенства. Но средствата за провеждане на подобни квалификационни мероприятия като семинари например са значителни и не става ясно как ще бъдат осигурени от директорите и особено от тези, които не разполагат с делегирани бюджети (каквото е случаят с всички детски градини в гр. Шумен).

В законопроекта се засяга и въпросът за атестирането на преподавателите и директорите в системата на образованието, което теоретично отново е добра идея, но може да се постави въпроса за критериите, по които ще се оценяват служителите и до колко те ще са обективни, тъй като отрицателната атестация би повлияла върху цялостното им кариерно развитие. Предвижда се учител или директор, който е получил две поредни отрицателни атестации да губи

работата си, което би оказало допълнително напрежение върху пазара на труда.

Друг голям проблем на настоящата образователна система е липсата на квалифицирани кадри, особено в сферата на работа с деца със специални образователни потребности. Поради ниското стартово заплащане (около 450 лв. нетно възнаграждение) и спецификата на работата, все по-малко млади хора се решават да изберат преподаването като своя професия. В момента не съществуват стимули за избор на подобна работа, а такива не са предвидени и в новия закон. Следователно решаването на този въпрос продължава да бъде предизвикателство за образователното министерство, а решение би трябвало да се намери скоро, тъй като от него зависят и нашите деца.

От всичко казано до момента, може да се направи следното обобщение: предучилищното образование и възпитание продължава да съхранява своите традиционни предимства, но въпреки това съществуват и предизвикателства, които пречат на неговото модернизиране. В проекта на новия закон за образованието са предвидени положителни промени, които реформират стари проблемни области, но въпреки това някои въпроси остават нерешени. Предстои да разберем дали образователната система и в частност предучилищното образование и възпитание ще придобият европейски облик.

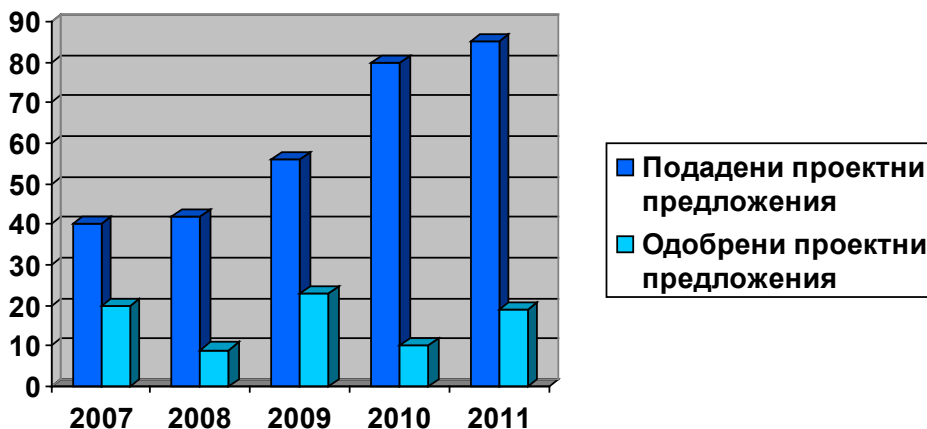
С приемането на Република България за държава членка на ЕС през 2007 г., се увеличават възможностите, предоставени на детските градини за участие в европейски проекти. До 2007 г. някои от тях работят по програма „СОКРАТ”, а след нейното приключване продължават да разработват проекти по вече новата програма „Учене през целия живот” и по-специално подпрограма „Коменски”, която е насочена към училищното и предучилищното образование. По отношение на участието на детски градини в програма „Коменски”, най-популярни се оказват дейностите „Училищни партньорства” (основно място тук заемат мобилностите), както и „Индивидуални квалификационни дейности” (според преподаватели).

От 2007 г. до 2011 г. броят на подадените проектни предложения от страна на детските градини се увеличава от 40 (2007 г.) до 85 (2011 г.), което показва нарастващия интерес към участието в програмата „Коменски”.

**Таблица 2а. Участие на детски градини в програма „Учене през целия живот”, „Коменски”, дейност „Училищни партньорства”,
източник: ЦРЧР**

Година	Получени проектни предложения	Одобрени
2007	40	20
2008	42	9
2009	56	23
2010	80	10
2011	85	19
Общо	303	81

**Таблица 2б. Участие на детски градини в програмата „Учене през целия живот”, „Коменски”, дейност „Училищни партньорства”,
източник:ЦРЧР**



От друга страна, впечатление прави нарастването на подадените проектни предложения през годините и същевременно спадът на одобрените кандидатури. През 2007 г. финансирани са получили половината от подадените проекти, като през 2008 г. броят им значително намалява – от 20 за предходната година на 9, въпреки че отпуснатите средства по програма „Учене през целия живот” надвишават тези от 2007 г. – тогава те са 10 954 698 €, а през 2008 г. – 12 024 230 €, тоест

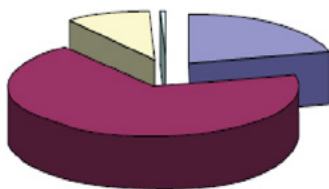
с 1 069 532 € повече. Следователно причината може да се търси в завишаването на критериите за подбор или в недостатъчен брой на качествени проектни предложения.

През 2009 г. са одобрени малко под половината от подадените предложения, а през 2010 г. само 10 проекта са получили финансиране от подадените 80 – повтаря се драстичният спад от 2008 г. Причините отново могат да се търсят в липсата на конкурентноспособни проектни предложения от страна на детските градини, както и във факта, че в някои градове все още не са въведени делегирани бюджети.

Освен това, ако разгледаме данните в следващата таблица, ще видим, че броят на одобрените проекти, подадени от средни и основни училища е значително по-висок в сравнение с тези, подадени от детски градини. Една от възможните причини може да бъде фактът, че кандидатстват по-голям брой училища (те имат делегирани бюджети) и така шансът им за успех се увеличава. От друга страна, училищата могат да предложат по-интересна и разнообразна тематика на проектите, както и могат да извършват ученически мобилности (за деца на 12 г. по двустранни партньорства и над 9 г. по многостранни), а не само преподавателски, какъвто е случаят в детските градини.

През 2011 г. от страна на детските градини са подадени общо 86 проектни предложения, като само 19 от тях получават финансиране, което отново потвърждава тенденцията от предходните години – уве-

**Таблица 3. Участие на български образователни институции в програмата „Учене през целия живот” 2010 г., „Коменски”, дейност „Училищни партньорства”,
източник: Инфобюлетин на ЦРЧР, бр. 10, 2011 г.**



Постъпили кандидатури в ЦРЧР (общ брой - 623) - видове институции:

- EDU-SCHPrim Primary school YS2C No. of "COMo6"/"COMo7" 2.1. Application input or reception: EDU-SCHPrim-Primary school
- EDU-SCHSec General secondary school YS2C No. of "COMo6"/"COMo7" 2.1. Application input or reception: EDU-SCHSec- General secondary school
- OTH Other YS2C No. of "COMo6"/"COMo7" 2.1. Application input or reception: SUM all other
- EDU-SCHVoc Vocational secondary school YS2C No. of "COMo6"/"COMo7" 2.1. Application input or reception: EDU-SCHVoc- Vocational secondary school
- EDU-SpNeed Establishment for learners with special needs YS2C No. of "COMo6"/"COMo7" 2.1. Application input or reception: EDU-SpNeed-Establishment for learners / pupils with special needs

Одобрени	Одобрени според вида на институцията				
	Детски градини	ОУ	СОУ	Професионални гимназии	Други
148	10	28	95	14	1

личаване на подадените проекти и намаляване на одобрените. За съжаление, поради липса на официален анализ относно причините за малкия брой одобрени проекти от 2007 г. насам, отново можем само да предположим, че освен гореизброените причини, като липса на делегирани бюджети, липса на средства за финансиране, както и неконкурентноспособни проекти, от 2011 г. се добавя и още един възможен фактор, отговорен за ниския брой одобрени проекти. Това е нововъведеното изискване за участие на една институция само с един проект по Многостранно партньорство, независимо дали като координатор или партньор в рамките на една покана, освен ако по време на кандидатстването не тече заключителна втора година по предходен проект. Тук се прави изключение за средните общообразователни училища (СОУ) – те могат да кандидатстват с две предложения, ако те са насочени към различни образователни степени (1–8 клас) и (9–12 клас) – облекчение, от което детските градини не биха могли да се възползват. При двустранните партньорства са въведени същите рестрикции, но без да се правят описаните по-горе изключения за СОУ.

Според ЦРЧР, новите рестрикции съдействат за повишаване на качеството на подадените предложения, както и за увеличаване на общия брой училища, които получават финансиране.

В таблицата по-долу ясно се вижда спадът в броя на подадените кандидатури от 623 през 2010 г. на 484 през 2011 г., като от одобрените общо за финансиране 115 проекта, само 19 са подадени от детски градини. Прави впечатление и високият брой нелегитимни проекти, но все пак преобладаващата причина за отказа от финансиране остава недостигът на средства.

**Таблица 4. Участие на български образователни институции в програмата „Учене през целия живот” 2011 г., „Коменски”, дейност „Училищни партньорства-Многостранни партньорства”,
източник: Инфобюлетин на ЦРЧР, бр.10, 2011 г.**

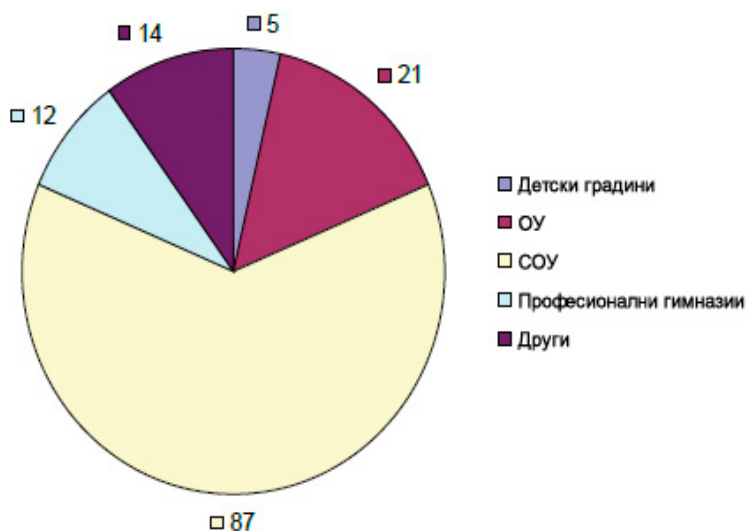
Общ брой постъпили кандидатури	Одобрени	Резерви	Неодобрени поради липса на средства	Неодобрени поради липса на качество	Нелегитимни
484	115	91	209	13	56

Ситуацията по отношение на индивидуалните квалификационни дейности не се различава от тази за дейност „Училищни партньорства”, която е описана по-горе. Тъй като не разполагаме с данни за броя на подадените кандидатури от детските градини и училищата, не можем да съдим дали учителите от СОУ например имат по-голям шанс да бъдат одобрени, тъй като кандидатурите им са повече. Но броят на одобрените проектни предложения показва, че отново най-ниският брой одобрени проекти е този на детските градини.

Таблица 5а. Основни данни за селекцията през 2010 г. за „Индивидуални квалификационни дейности”
източник: Инфобюлетин на ЦРЧР, бр.10, 2011 г.

Постъпили кандидатури	Одобрени	Одобрени според вида на институцията на кандидата				
		Детски градини	ОУ	СОУ	Професионални гимназии	Други
527	139	5	21	87	12	14
Мъже - 27 Жени - 500	Мъже - 5 Жени - 134					

Таблица 5б. Одобрени кандидатури според институцията на кандидата през 2010 г. „Индивидуални квалификационни дейности”
източник: Инфобюлетин на ЦРЧР, бр.10, 2011 г.



Тук можем още веднъж да предположим, че проектите не са достатъчно конкурентноспособни или не е достигнало финансиране, но все пак, за да се осигури конкурентноспособност, от една страна, учителят трябва да владее поне английски език на средно ниво (за преподаватели по предмети, различни от английски език) и от друга страна, да бъде обучен как се попълва формулярът за кандидатстване и как да избере правилно индивидуалната квалификационна дейност. Последните два компонента, според това проучване, трябва да се осигурят от ЦРЧР, не само чрез издаването на информационни брошури, но и чрез провеждането на обучителни семинари. За съжаление нито един такъв семинар не е проведен през 2011 г. в гр. Шумен, като за сравнение през същата година е проведен семинар за възможностите за участие в европейски проекти от страна на детски градини на 04.10.2011 г. в с. Момчиловци – малко населено място, където едва ли има толкова много детски градини, които биха се възползвали от програма „Коменски”, в сравнение с гр. Шумен, който е десети по големина в страната и с над 80 000 жители население.

Не е ясно какви са причините за липсата на такова мероприятие в града, но тя може да бъде една от вероятните причини за ниския брой одобрени проекти по програма „Коменски” не само по „Индивидуални квалификационни дейности”, но и по дейност „Училищни партньорства”. Ето защо е наложително обучителни семинари за детски градини да се организират по-често не само в гр. Шумен, но и в други градове, за да се повиши броят на одобрените за финансиране проекти.

Участието от страна на детски градини в европейски проекти е от изключително значение не само за развитието на преподавателския състав, но има очевидни ползи за децата, в чието ефективно образование и възпитание трябва да се влагат средства именно като се започне от предучилищното образование. Например разработването на проект за безопасност на движението би бил от огромна полза за най-малките, но разбира се за това е нужна както политическа, така и институционална воля.

* * *

От всичко казано до тук може да се заключи, че въпреки традиционните си достойнства, проектната дейност при предучилищното образование в България се развива с по-забавени темпове от училищното образование – една от причините е може би подценя-

ването на тази първа степен на образование и възпитание спрямо по-високите степени. Това е неправилно, тъй като именно в най-ранна детска възраст се усвояват едни от ценните знания и умения за формирането на една личност – умението да общуваме без предразсъдъци, изграждането на навици за водене на целесъобразен начин на живот, ученето на езици, развиването на естетически вкус, формирането на съчувствие към другия, етичното отношение към природата и т.н. Ето защо участието на повече детски градини в европейски проекти би допринесло за по-ефективно усвояване на тези знания и умения още в предучилищна възраст, с възможност за по-нататъшно развитие. Нужни са повече инициативи за подобряване на качеството на проектните предложения, като организирането на специализирани семинари от ЦРЧР за участието на детските градини в европейски проекти в повече населени места, както и законодателни промени, които да направят делегираните бюджети реалност във всички общини на страната, за да се улесни кандидатстването. Смятам, че ако тези препоръки бъдат реализирани, детските градини в Република България ще имат шанс за модернизирание на учебния процес и следователно за повишаване на качеството му.

Европейски проекти в детски градини в град Шумен

Дейност *e-Twinning* представлява уеб платформа за разработване на проекти без финансиране, както и обмяна на опит между учители от държавите членки на ЕС, като участие могат да вземат и ученици. Платформата е създадена през 2005 г. като дейност към програмата „Коменски” и поддържа всички 23 официални езици на Европейския съюз, както и турски език. Тя свързва 136 000 учители в 5100 активни проекта⁹ и както програма „Коменски” е насочена към предучилищното, началното, основното и гимназиалното образование. Предимствата на *e-Twinning* се изразяват в нейната достъпност – тя е безплатна социална мрежа, в която са включени уеб базирани услуги като блог, форум и чат, като има възможност да се провеждат и видео конферентни разговори. Всеки потребител на платформата разполага и с лично пространство за работа – Twin Space.

Всички тези инструменти, освен за работа по проекти в *e-Twinning*, могат да се използват и за улеснение в комуникацията между

⁹ Данните са актуални към 2011 г.

партньорите, и в проекти по програма „Коменски”. Общуването чрез платформата би подпомогнало развитието на уменията за работа с информационни технологии, както на учителите, така и на учениците. Освен това, участието в е-Twinning акцентира върху развитието на умения за интеркултурна комуникация и повишаване на знанията по чужд език.

Преди започването на проект по програма „Коменски”, платформата може да послужи за намиране на подходящи партньори и планиране на самия проект, а по време на работния процес, както и след края му тя дава възможност за разпространение на постигнатите резултати и поддържане на комуникацията между участниците. Едно съществено предимство в тази посока е, че персоналното е-Twinning пространство може да играе ролята на уеб страница на проекта, като по този начин се спестяват средства и време.

Въпреки, че е-Twinning не подпомага директно мобилността, все пак тя се осъществява чрез организираните семинари, Годишна конференция за учителите и ежегоден лагер за най-изявените и активни ученици¹⁰.

Тъй като платформата е-Twinning дава възможност за разработване на проекти по удобен и достъпен начин, тя е популярна и сред образователните институции в България. Още преди приемането ни за държава членка на ЕС през 2007 г., много преподаватели започват да я използват като средство за връзка с колегите си от другите европейски държави.

Един от педагозите, които първи започват активно да работят по е-Twinning е директорката на 25 ЦДГ „Братя Грим”, гр. Шумен – Евгения Цветанова. Тя се регистрира в е-Twinning през 2006 г., защото освен че цени традициите на детската градина, желае да внедри и нови педагогически практики, които да подобрят качеството на учебния процес. Според нея платформата представлява чудесна възможност за обмяна на опит между колеги и разработване на проекти, които на по-късен етап биха могли да преминат към програма „Коменски”. Така се случва с първия проект в е-Twinning, с който тя се ангажира – „С.Н.Т.С. – Children need culture and traditions” („Децата имат нужда от традиции и култура”), насочен към добиване на познания за празниците и обичаите на държавите партньори по проекта. След

¹⁰ Върбанова Силвия. е-Twinning и Коменски-Добро сътрудничество. ЦРЧР, 2011.

успеха на този проект, следват множество други, а понастоящем наброяват 31 успешни проекта, повечето от които имат награда – европейски e-Twinning знак за качество.

Г-жа Цветанова, която е и един от националните e-Twinning посланици, смята, че проектите, реализирани в платформата, са спомогнали не само за установяване на партньорски отношения с колеги и професионално израстване на преподавателите, но и най-вече за повишаване на качеството на преподаване, което е пряка полза за възпитаниците на градината.

Директорката на 5 ЦДГ „Латинка”, гр. Шумен – Яна Жечева, се регистрира в системата e-Twinning през 2009 г., като до този момент има разработени 5 проекта, които са описани по-долу. Тя обяснява малкия им брой с липсата на реална полза за детската градина от разработването им. За разлика от г-жа Цветанова, която смята e-Twinning за изцяло полезен инструмент сам по себе си, г-жа Жечева изтъква липсата на финансиране по тези проекти като пречка за качественото осъществяване и по-нататъшно внедряване на дейностите по даден проект в учебния процес. Според нея дистанционната комуникация с колеги би била ползотворна само в случай, че е част от проект по програма „Коменски”, който би получил финансиране и следователно дейностите по него биха се изпълнили по-ефективно и биха имали по-голямо дългосрочно въздействие.

Г-жа Жечева подчертава също така необходимостта от преминаване към делегирани бюджети, което би направило възможно участието в проект по „Коменски”, тъй като в настоящия момент общината е първостепенен разпоредител на средства и реализирането на подобен проект е почти невъзможно¹¹.

С оглед на този факт, въпреки малкото практическо приложение на e-Twinning в живота на детската градина, г-жа Жечева смята, че порталът може да послужи за установяване на връзки с колеги, които биха били от полза в по-късен етап на работа, както и че e-Twinning остава на практика единствената възможност за реализиране на европейски проекти от детските градини в гр. Шумен.

Системата e-Twinning притежава безспорно положителни качества – свързва професионалисти в областта на образованието от дър-

¹⁰ Нито една детска градина в гр. Шумен не е реализирала проект по програма „Коменски” с изключение на 25 ЦДГ „Братя Грим” и 32 ЦДГ „Дружба”.

жавите членки на Европейския съюз, като освен това предлага безплатно интернет пространство за реализиране на проекти. Въпреки многото си положителни страни обаче, тя не би могла да допринесе така пълноценно за развитието на една образователна институция, както би направил един проект по програма „Коменски” например. Ето защо работата в системата e-Twinning би имала по-висока ефективност, ако бъде част от разработването на проект по „Коменски”.

Програмите на Европейския съюз, предназначени за детски градини и училища („Коменски” и e-Twinning) предоставят възможност на директорите да установят и поддържат връзки с партньори от държавите членки, като по този начин следят съвременните тенденции в образованието и методите на преподаване, където все повече навлиза употребата на компютърни технологии.

Въпреки богатия набор от възможности пред реализацията на образователни проекти в България и по-специално в гр. Шумен, съществуват и предизвикателства: липсата на делегирани бюджети за детските градини ги поставя в зависимост спрямо общината, която е първостепенен разпоредител на средства за образование; друг проблем е, че дори и да имаха право да се разпореждат с делегирани бюджети, детските градини отново трябва да търсят спонсори за самофинансиране поради факта, че в делегирания бюджет няма перо „участие в европейски проекти”; и не на последно място, проблемен е и самият принцип на финансиране на проектите – България получава по-малко средства за даден проект, по който е в партньорство с Германия например, която получава повече.

Следователно за момента единствената възможност за участие в проекти по програма „Учене през целия живот” от страна на детските градини в гр. Шумен остава широкодостъпната програма e-Twinning. Друга алтернатива е търсене на партньори в лицето на неправителствени организации или спонсори, докато на съдействие от страна на общината могат да разчитат изключително ограничен брой детски градини, което обяснява и минималния брой реализирани проекти по програма „Коменски”.

В заключение може да се обобщи, че предучилищното образование и възпитание продължава да съхранява своите традиционни предимства. Въпреки това има неразрешени предизвикателства, които пречат на неговото модернизиране. В проекта на новия закон за

образованието са предвидени положителни промени, които реформират стари проблемни области, но въпреки това в образователната система и в частност предучилищното образование и възпитание остават нерешени въпроси, които пречат на европейския му облик. Освен това, проектната дейност при предучилищното образование в България се развива с по-забавени темпове от училищното образование. Необходими са повече инициативи за подобряване на качеството на проектните предложения, както и законодателни промени, които да направят делегираните бюджети реалност във всички общини на страната, по-специално в гр. Шумен. Следователно за момента единствената възможност за участие в проекти по програма „Учене през целия живот” от страна на детските градини в гр. Шумен остава широко достъпната програма „e-Twinning”. Възможно решение на посочения проблем с липсата на перо „Участие в Европейски проекти” е създаването на фондове за участие в Европейски проекти в отделните общини, които да набират средства от приватизационни сделки, концесии, наеми и др. с цел съфинансиране на проекти, докато вложените средства се реимбурсират от ЕС. Ако тези препоръки бъдат реализирани, детските градини в Република България ще имат шанс за модернизирание на учебно-възпитателния процес и следователно за повишаване на качеството му.

ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

Монографии

Панталеев, Цако. Проектни интервенции в образованието. София: Сиби, 2005.

Тоцева, Янка, Кожухарова, Пенка. Разработване и управление на образователни проекти. София, 2008.

Нормативна уредба

Закон за народната просвета от 18.10. 1991 и посл. изм. от 05.10.2010

Наредба № 4 от 18.09.2000г. за Предучилищно възпитание и подготовка

Интернет източници

Български e-Twinning портал [прегледан 18.04.2012]. <http://www.etwinning.net/bg/pub/index.htm>

Концепция за основните принципи и иновативните моменти в проекта за нов закон за предучилищното и училищното образование, МОМН, 2011, [прегледан 10.03.2012]. <http://www.minedu.government.bg/opencms/export/sites/mon/news-home/2009/kontseptsia-2>,

Издания на ЦРЧР

Върбанова, Силвия. „e-Twinning и Коменски-Добро сътрудничество”. София: ЦРЧР, 2011.

Инфобюлетин на ЦРЧР, № 10, 2011.

Програма „Учене през целия живот”. Ръководство. Ч. 2. 2011 [онлайн]. [прегледан 23.11.2012]. ec.europa.eu/education/lfp/doc/call11/part2_bg.pdf

Други

интервю с Яна Жечева, директор на 5 ЦДГ „Латинка”, гр. Шумен, 24.04.2012 г.

интервю с Евгения Цветанова, директор на 25 ЦДГ „Братя Грим”, гр. Шумен, 24.04.2012 г.

„ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ПРОГРАМАТА „МЛАДЕЖТА В ДЕЙСТВИЕ” ВЪРХУ ГРАЖДАНСКАТА АКТИВНОСТ НА МЛАДИТЕ ХОРА В БЪЛГАРИЯ – ВИЗИИ, ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА”

НЕЛИ ДИНЕВА

УВОД

В съвременните общества все по-нарастващо значение има ролята на младия човек. В епоха, белязана от множество социални движения и обществени недоволства, именно младите хора са групата, която не се страхува ясно да изкаже и отстои позицията си. Поради тази причина младите хора все по-често са разглеждани като катализатор за обществени промени.

Именно поради това политическият елит неизменно включва проблемите и тревогите на съвременните младежи в своите платформи, а оттам нараства и значението на политиките, насочени към младежката сфера. Отговорните лица за младежките политики както на национално, така и на наднационално ниво съставят различни законодателни и политически инструменти, чрез които политиките за младите хора да намерят практически израз.

Един подобен политически инструмент на европейско ниво е програмата на Европейския съюз „Младежта в действие”. Създадена с Решение № 1719 от 2006 г. на Европейския парламент и Съвета, програмата поставя като свои цели повишаване на солидарността и толерантността сред европейските младежи, подпомагане на процеса на изграждане на капацитет на гражданските организации в младежкия сектор, стимулиране на мултикултурното разнообразие, както и популяризирането на гражданското участие и активност на младите хора на европейско ниво¹.

Това са все цели амбициозни, но и осъществими в различна степен чрез механизмите и мерките, които програмата „Младежта в действие” предоставя. Ако разгледаме оценките за осъществяването на програмата в национален план обаче, се натъкваме на различия

¹ Европейска комисия. 2012. Ръководство за кандидатстване по Програма „Младежта в действие” 2007–2013 [онлайн]. Версия валидна от 1 януари 2012. [прегледан 22 ноем. 2012]. www.youthbg.info/bg/documents/75/file75.pdf

в гледните точки на основните заинтересовани страни доколкото тя е постигнала цялостен успех и дали изпълнява една от основните си заложените цели, а именно – въздействие върху гражданското поведение на българските младежи. Това различие в оценките за програмата е изразено, от една страна, в мненията на младежките организации в ролята им на изпълнители на проекти и, от друга страна, на Националната агенция, която администрира програмата в България.

Националният център „Европейски младежки програми и инициативи“ (НЦЕМПИ), който изпълнява ролята на Национална агенция по програмата в България и Министерството на образованието, младежта и науката (МОМН), под чието ръководство се намира НЦЕМПИ, публично говорят за големия успех на програмата, представяйки я като „най-добре реализираната европейска програма в страната”² и като „една от най-добре работещите европейски програми в България”³.

В същото време младежките организации бенефициенти и организациите, работещи с млади хора, се оплакват от недостатъчната популяризация на програмата от Националната агенция, което възпрепятства много млади хора в България да използват възможностите и да участват в нея.

Тезата, която ще се опитам да докажа в настоящия текст, е, че всяка от заинтересованите страни изхожда от определена визия за гражданска активност. Визия, спрямо която формира критерии, през които оценява въздействието на програмата върху гражданското поведение на младите хора в България. Съответно при използването на различни критерии за оценка на програмата, е логично и оценките за нейния успех на различните заинтересовани страни да не съвпадат.

Предмет на настоящото изследване са визиите и мненията за оценката на въздействието на програмата „Младежта в действие”

² Зам.-министър: “Младежта в действие” е най-добре реализираната европейска програма в България. Дневник [онлайн]. 31 май 2011. [прегледан 22 ноем. 2012]. http://www.dnevnik.bg/evropa/obrazovanie/novini/2011/03/31/1068106_zam-ministur_mladejta_v_deistvie_e_nai-dobre/

³ Над 400 проекта се борят за финансиране по програма „Младежта в действие”. Дневник [онлайн]. 30 септ. 2010. [прегледан 22 ноем. 2012]. http://www.dnevnik.bg/evropa/obrazovanie/novini/2010/09/30/969185_nad_400_proekta_se_boriat_za_finansirane_po_programa/

върху гражданската активност на младите хора в България, а именно – визията на експертите от НЦЕМПИ, на младежките организации бенефициенти по програмата, както и визията на Европейската комисия (ЕК), включена в програмни документи около създаването на тази програма и нейната оценка в контекста на бъдещото програмиране за следващия програмен период.

Обект на изследването са: представители на младежки организации в София, участвали и реализирали проекти по **дейност 1.2. Национални младежки инициативи** по програма „Младежта в действие”; експерти, работещи по програмата в НЦЕМПИ; визията на ЕК относно създаването и изпълнението на програмата и нейната оценка, изразена в публикувани нормативни документи.

Чрез проследяване на оценките на тези три заинтересовани страни по програма „Младежта в действие” за въздействието ѝ върху гражданското участие на младите хора в България, ще се опитам да изведа точките на консенсус (взаимно очертаните проблемни области, както и преимущества и потенциал за развитие на програмата), които имат страните за програмата, както и да очертая причините, които стоят в основата на изказани противоречия. Целта на изследването е да се формулират препоръки за бъдещи действия към НЦЕМПИ за постигане на оптимално управление на програмата до края на настоящия програмен период. Тези препоръки ще бъдат отправени именно към НЦЕМПИ, защото Националната агенция има възможностите да доведе до промяна и корекции в изпълнението на програма „Младежта в действие” в България.

Този изследователски проблем – доколко програмата е успяла да въздейства върху стимулиране на гражданското участие сред българските младежи, придобива още по-голяма актуалност сега, когато програмата навлиза в своя заключителен етап⁴ и когато тежат дебати

⁴ Програмата „Младежта в действие” е със срок на действие 01.01.2007 – 31.12.2013 г., като след приключването ѝ трябва да започне да действа нова програма в областта на младежките дейности. През ноември 2011г. ЕК прави предложение за нова програма в сферата на образованието, обучението, младежта и спорта „Еразъм за всички” с период на действие 2014-2020 г., която да замени някои от настоящите програми, сред които „Младежта в действие” и „Учене през целия живот” (Вж. Европейска комисия. Предложение за регламент на ЕП и на Съвета за създаване на „Еразъм за всички”: програма на съюза в областта на образованието, обучението, младежта и спорта. COM(2011) 788 final, Брюксел 23 ноември 2011. Електронен ресурс. Достъпен на: http://ec.europa.eu/education/erasmus-for-all/doc/legal_bg.pdf)

и предложения от ЕК за програма наследник.

РАЗДЕЛ I: ПРЕГЛЕД НА ЛИТЕРАТУРАТА. ТЕОРЕТИЧНА РАМКА. ОСНОВНИ ПОНЯТИЯ

Опит за научно изследване върху програмата на ЕС „Младежта в действие”, какъвто претендира да е настоящият текст, предполага дефинирането на някои основни понятия като „младежки политики”, програма „Младежта в действие”, „гражданство” и „гражданска активност”, както и понятия, включени в принципите на добро управление на програми и проекти като понятията за „ефективност”, „ефикасност”, „устойчивост”, „релевантност” и „въздействие”.

МЛАДЕЖКИ ПОЛИТИКИ

Редом с необходимостта да бъдат налице национални и европейски политики по ключови социални и политически въпроси като фискалната и социалната политика, младежките политики излизат все повече на дневен ред в съвременните общества. Именно поради тази причина се поставя все по-силен акцент върху активното гражданско участие и ангажираност на съвременните младежи в значими политически документи на национално и европейско ниво.

Така например „Бялата книга” на Европейската комисия от 2001 г. – „Нов тласък за европейската младеж”⁵ очертава основните приоритетни области на интервенция, за да се постигне желаното младежко гражданско участие и за пръв път дава гласност на младите хора в Европа, като ги поставя „на преден план”⁶, а Съветът на Европа излиза с редица документи, адресирани към проблема за слабата активност на младите хора на стария континент⁷.

⁵ European Commission. 2001. White Paper. A New Impetus for European Youth. Brussels, 21.11.2001COM(2001) 681 final. Електронен ресурс. Достъпен на: http://ec.europa.eu/youth/archive/whitepaper/download/whitepaper_en.pdf. (Оттук нататък в текста ще се позовавам на Бялата книга на ЕК „Нов тласък за европейската младеж” като „Бялата книга” – Бел. авт.)

⁶ Пак там.

⁷ Parliamentary Assembly of the Council of Europe. 2008. Refreshing the Youth Agenda of the Council of Europe. Report, Committee of Culture, Science and Education. Doc. 11696 rev. 25.09.2008. Страсбург. Електронен ресурс. Достъпен на: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11696.pdf>

В национален план също се разработват политически документи в областта на младежките политики. „Националната стратегия за младежта 2010–2020 г.”⁸ включва множество области, в които да се постигне засилено младежко участие, а в началото на месец април 2012 г. Народното събрание одобрява Закон за младежта⁹, който влиза в сила от същия месец.

По отношение на правото на ЕС Съюзът разполага с допълващи компетенции в сферата на младежките политики. Едва през 1993 г. младежта за първи път е включена в първичното общностно право с приемането на Договора от Маастрихт (чл. 126-7 от Договора за Европейската общност¹⁰). В него се посочват отговорностите на Съюза по отношение на политиките, имащи отношение към младите хора, както и сферите, в които трябва да се постигне по-активно младежко участие като качествено образование, насърчаване на мобилност на студенти и преподаватели, стимулиране на сътрудничеството между различни европейски образователни институции и не на последно място – поощряване на „участието на младите хора в демократичния живот на Европа”¹¹.

В исторически план опитите за изграждането на младежки политики от ЕС са сравнително ново явление. С появата на нуждата от подобни политики започват да се изпълняват и мерки за тяхното осъществяване. Такива мерки са първите европейски програми за младежта, насочени към финансиране на проекти, изпълнявани от млади хора, които започват да действат от 1988 г. с програма „Младежта за Европа”.

Тези програми в младежката сфера са израз на изявените цели и намерения на политически документи на ЕС като „Бялата книга” и по-късно приетите „Европейски пакт за младежта” (2005 г.) и „Стратегията на ЕС за инвестиране в младежта и за мобилизиране на ней-

⁸ Вж. Министерство на образованието младежта и науката. Национална стратегия за младежта 2010-2020г. Електронен ресурс. Достъпен на: http://www.mon.bg/opencms/export/sites/mon/left_menu/documents/strategies/strategy_youth_2010-2020.pdf

⁹ Закон за младежта. В сила от 20 април 2012. Електронен ресурс. Достъпен на: http://www.mon.bg/opencms/export/sites/mon/left_menu/documents/law/zkn_mladezh.pdf

¹⁰ Консолидиран текст на Договора за функционирането на Европейския съюз. В: Официален вестник на ЕС. 30 март 2010. Електронен ресурс. Достъпен на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:BG:PDF>

¹¹ Пак там.

ния потенциал” (2009 г.)¹².

Осъществените младежките политики на ниво ЕС и в България оказват важна роля за структурирането и върху изпълнението на програмата „Младежта в действие”. Именно младежките политики и съпътстващите ги политически документи задават политическата рамка, чрез която мога да мисля въздействието на програмата като инструмент за осъществяване на заявени политически цели, една от които е въздействието ѝ върху гражданската активност на младите хора в ЕС и по-специално в България.

Тъй като поставям в центъра на моето изследване младите хора в България и това по какъв начин те се чувстват или не овластени като граждани чрез „Младежта в действие”, е необходимо да въведа дефиниция за „млади хора”. За мен това са лицата на възраст между 15 и 29 години, което като възрастово ограничение е еднакво както за новия Закон за младежта в България, така и за дефиницията за млади хора, която е залегнала в програмата „Младежта в действие”.

ПРОГРАМАТА „МЛАДЕЖТА В ДЕЙСТВИЕ”

Програмата „Младежта в действие”¹³ е политически и финансов инструмент на Европейския съюз, предназначен да подкрепи дейности, създадени и изпълнени от млади хора в Европа. Тъй като дейностите и мерките на програмата са изцяло в сферата на **неформалното обучение**¹⁴, то и използваният подход в „Младежта в действие” е този на „учене чрез правене”¹⁵.

Периодът на действие на програмата „Младежта в действие” е от 1 януари 2007 г. до 31 декември 2013 г. и в нея могат да участват

¹² Европейска комисия. Стратегия на ЕС за инвестиране в младежта и за мобилизиране на нейния потенциал. Обновен отворен метод на координация за справяне с предизвикателствата и възползване от възможностите, стоящи пред младежта. COM (2009) 200 окончателен. 27.04.2009. Брюксел. Електронен ресурс. Достъпен на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0200:FIN:BG:PDF>

¹³ За целите на настоящето изследване ще представя само схематично концепцията и структурата на програма „Младежта в действие”. По-пълно запознаване с програмата може да се намери в Ръководство за кандидатстване за 2012 г. (ЕК, 2012), откъдето съм черпила информация за структурата на програмата.

¹⁴ Европейска комисия. 2012. Ръководство за кандидатстване по Програма „Младежта в действие” 2007-2013. с. 12. Версия валидна от 1 януари 2012. Електронен ресурс. Достъпен на: www.youthbg.info/bg/documents/75/file75.pdf

¹⁵ Пак там.

младежки организации и млади хора до 30 години от всяка една страна членка на ЕС, държавите от Европейската асоциация за свободна търговия (Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария), както и държавите кандидати за членство в ЕС (Турция и Хърватска).

По отношение на отговорността за изпълнението на програмата съществува следното разделение. ЕК поема цялостната отговорност за изпълнението на програмата и нейния бюджет. Изпълнителната агенция „Образование, аудиовизия и култура” към ЕК отговаря за централизираните дейности по програмата, а във всяка една страна членка на ЕС и в страните партньори, програмата се управлява чрез съответните Национални агенции.

Една от основните задачи на Националните агенции е да оказват подкрепа и консултиране на потенциалните кандидати и получилите финансиране бенефициенти по програмата по време на всички фази – от процеса на кандидатстване с проектни предложения до окончателната оценка и отчитане на реализираните проекти. Особено внимание се обръща на неформалните групи¹⁶, за които се допуска, че са без предишен опит и проекти, за да им се осигурят равни шансове за успех в програмата¹⁷.

В актуалната версия на Ръководството за кандидатстване по програмата са представени нейните основни цели, сред които са: популяризиране на активното гражданство на младите хора в Европа; развиване на солидарност и насърчаване на толерантност сред младите хора; развитие на системите за подкрепа на младежки дейности и на капацитета на гражданските организации, работещи в младежката сфера.

Като целеви групи на програмата са определени следните категории допустими участници: младите хора на възраст между 13 и 30 години, младежките работници и младежките организации¹⁸.

¹⁶ Под „неформални групи” се разбират групи от младежи, които са се обединили за конкретна кауза или инициатива, но които не съществуват като юридически регистрирана организация според Закона за юридическите лица с нестопанска цел. „Младежта в действие” е единствената програма на ЕС, в която в почти всички дейности (с изключение на Дейност 2 „Европейска доброволческа служба”) могат да кандидатстват и печелят проекти неформални групи от младежи.

¹⁷ Европейска комисия. 2012. Ръководство за кандидатстване по Програма „Младежта в действие” 2007-2013. с. 31. Версия валидна от 1 януари 2012. Електронен ресурс. Достъпен на: www.youthbg.info/bg/documents/75/file75.pdf

¹⁸ Пак там, с. 26.

Структурно програмата „Младежта в действие” се състои от пет основни дейности, които в ще представя схематично.

Дейност 1. „Младежта на Европа” – подкрепя дейности като младежките обмени, младежките инициативи и проектите за демократично гражданство. В рамките на **младежките обмени (дейност 1.1)** участват групи от млади хора от две или повече държави по различни теми. **Младежките инициативи (дейност 1.2)** са проекти, разработени от млади хора, в които те вземат ключови роли при осъществяването им. От своя страна, младежките инициативи могат да бъдат инициативи, включващи младежки организации или неформални групи от няколко европейски държави (транснационални младежки инициативи) или национални инициативи, реализирани на територията една страна членка или партньор по програмата. **Проектите за демократично гражданство (дейност 1.3)** са по-мощни проекти по програмата, чрез които се насърчава активното гражданство на младите хора в Европа на всички равнища. Тези проекти са под формата на срещи между младите хора и отговорни органи, събития симулации на различни демократични институции, консултации на млади хора с експерти в младежката сфера и др.

Дейност 2 „Европейска доброволческа служба” има за цел да подкрепи доброволчески дейности, изпълнявани от младежи в различни страни членки на ЕС и трети страни.

Дейност 3 „Младежта на света” насърчава партньорства и обмени между млади хора и младежки организации по целия свят, сред които **сътрудничество с държави, граничещи с ЕС (дейност 3.1)** и **сътрудничество с други страни партньори по света (дейност 3.2)**.

Чрез Дейност 4 „Системи за подкрепа на младежта” се осигурява финансиране на дейности, които повишават капацитета на младежките работници и организациите, активно работещи с млади хора, а чрез **дейност 4.3 „Обучение на младежки работници и работа в мрежа”** се цели да се подпомогне процеса по изграждане на капацитет на организациите, работещи с млади хора, както и да се разпространят експертни знания в тази област.

Дейност 5 „Подкрепа за европейско сътрудничество в младежката сфера” оказва подкрепа за формулирането на младежки политики, като чрез **„Срещи на млади хора и отговорните за младежката политика” (дейност 5.1)** се осигурява финансиране за сътрудничество и семинари между младите хора, лицата, работещи в

младежката сфера и младежките организации и представители на отговорните институции и организации за младежката политика.

ПРИНЦИПИ НА УПРАВЛЕНИЕ НА ПРОЕКТИ И ПРОГРАМИ

За да можем да разберем през какви критерии всеки от заинтересованите лица в настоящето изследване оценява въздействието на програмата „Младежта в действие” върху гражданската активност на младите хора в България, трябва да се запознаем по-подробно с някои основни понятия от научната литература по управление на проекти.

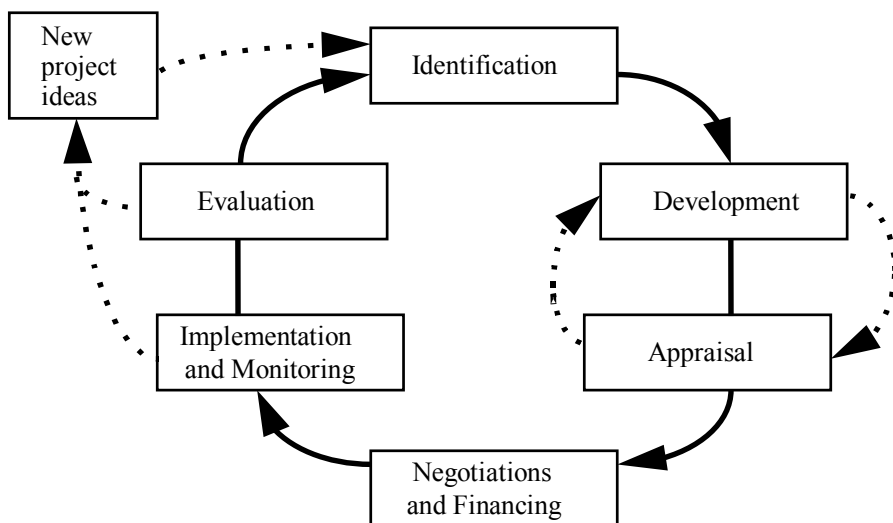
Тъй като политиките на ЕС се реализират за определен период чрез финансовата рамка за многогодишно програмиране, даден програмен период след своя край се заменя със следващ, който да съответства на новозададените приоритети и промени в политиките на Съюза. Съответно програмирането на новите програми се прави на базата на оценка за успеха и въздействието на програмите предшественици¹⁹. Именно такава е ролята на външната междинна оценка за действието на програма „Младежта в действие” от февруари 2011 г.²⁰, както и на документа „Impact Assessment on Youth Actions” на Европейската комисия²¹, които служат за основа на предложението за програма „Еразъм за всички”.

Целият цикъл от фази, свързан с управлението на проекти и програми е представен на Фигура 1 по-долу:

¹⁹ Фазата на програмиране и елементите на проектния цикъл – идентифициране, формулировка, изпълнение, оценка и контрол и програмиране не са само характерни за програмите на ЕС, но и отразяват логиката на всеки проект – от началото на формулиране на проектната идея до идентифициране на бъдещи действия след приключване на неговата реализация.

²⁰ McCoshan, A et al. 2011. Annex A to the Interim Evaluation of the Youth in Action Programme. McCoshan, A. et al. February 2011. Електронен ресурс. Достъпен на: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/youth/2011/interimb_en.pdf

²¹ European Commission. 2011в. Impact Assessment on Youth Actions Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing “Erasmus for all”. Brussels, 23.11.2011. SEC(2011) 1402 final, 23 November 2011. Brussels. Електронен ресурс. Достъпен на: http://ec.europa.eu/education/erasmus-for-all/doc/impact2_en.pdf



Фигура 1 Проектен цикъл

Източник: A Guide to the Project Management Body of Knowledge 2000, с. 18

Друго важно за мен понятие е концепцията за „въздействие“. В настоящия текст ще разглеждам понятието „въздействие“ не като отделен критерий, по който се оценява изпълнението на програмата „Младежта в действие“, а като цялостно понятие за оценка, което включва в себе си критерии като ефективност, ефикасност, устойчивост и др. и е взаимосвързано с тях.

По този начин на базата на тези допускания, мога да формулирам хипотеза, че мненията на различните заинтересовани страни за въздействието на програмата „Младежта в действие“ върху гражданското поведение на младите хора в България, се основава на различни критерии (ефикасност, ефективност, устойчивост и др.), които те приемат за водещи.

Научната литература по управление на проекти отграничава и понятието „релевантност“. В случая с програма на ЕС можем да говорим за релевантност по отношение на целите, заложи в общностните политики на ЕС, към определени целеви групи или техните нужди. По този начин релевантността показва доколко дадена програма и нейните цели са адекватни на по-общ фон на осъществяваните политики на Съюза.

Оценката за доброто управление на проекти и програми задъл-

жително трябва да включва дефиниции за ефективност и ефикасност, като според много автори, пишещи в областта на управлението на проекти и организации, тези две понятия са взаимосвързани.

В своята книга „Organization Theory and Design” („Теория и структура на организацията”) Дафт, Мърфи и Уилът²² говорят за ефикасността като „оптималното използване на ресурсите в процеса на изпълнение, за да се постигнат целите на организацията”²³. От друга страна, те представят „ефективността” като „по-широко понятие, означаващо степента, в която организацията успява да постигне своите цели”²⁴.

Макар че можем да разглеждаме двете понятия като свързани, трябва да се открият техните специфики, а именно, че ефикасността е фокусирана **върху оптимално изпълнение на процеса**, докато ефективността – **върху резултата**.

Съответно, за да измерим ефикасността на програмата „Младежта в действие”, можем да използваме критерии като оценката за оптималното използване на финансовите, времевите и човешките ресурси, както и оптималното протичане и организиране на проектите по програмата.

От друга страна, индикатори за ефективност са изпълнение на заложените цели на програмата, степента на достигане до целевите групи и съответно популяризация на дейностите по програмата, както и приносът на програмата към политиките в младежката сфера.

И на последно място, за да можем да говорим, че един проект е дълготраен във времето, то той трябва да е постигнал устойчивост. Тя може да се търси на различни нива – например доколко конкретните проекти или резултати са оказали въздействие при формулиране на местни или национални политики, както и чрез запазване на крайните резултати от проектите (например изграждането на инфраструктура). Устойчиви са и проектите, при които получените резултати (най-често под формата на съставени методологии за обучение, издадени наръчници, програми за обучения) се адаптират и прилагат успешно в други контексти и при други целеви групи.

²² Вж. Daft, R. Murphy, J. Willmott, M. 2010. Organization Theory and Design. Cengage Learning EMEA

²³ Daft, R. Murphy, J. Willmott, M. Цит. съч. с. 20.

²⁴ Пак там.

ГРАЖДАНСТВО. ГРАЖДАНСКА АКТИВНОСТ

За да мога по-детайлно да опиша какви са оценките за въздействието на програма „Младежта в действие” върху младежката гражданска активност на трите заинтересовани страни, които ще проследя в настоящия текст, трябва да проследя научните дебати и теории по отношение на централното понятие „гражданство”.

Редица автори разграничават две основни визии за гражданството – либерално-индивидуалистичната и гражданско-републиканската²⁵.

В основата на **либералната визия за гражданството** е неприкосновеността на личността и отстояването на ценностите на индивидуализма. В тази визия гражданството се разглежда като правен статус и съвкупност от права, а политическата свобода се счита като необходимо условие за защита на индивидуалните свободи от намесата на държавата или други индивиди²⁶. Гражданските действия според либералите са насочени към сферата на частната инициатива и предприемачеството, където гражданите най-пълно могат да реализират свободите си.

В противоположния модел на **републиканската визия за гражданството**²⁷, то се разглежда като политическо участие с цел постигане на промяна. В тази визия се акцентира върху политическата природа на хората. Според републиканската визия за гражданството индивидът принадлежи към определена общност (за разлика от либералната визия, където индивидът се разглежда сам по себе си в конкуренция с другите)²⁸, а самото гражданство се разглежда и като задължения на индивида, чрез изпълнението на които той може да допринесе за благо на общността.

В миналото гражданството е неизменно разглеждано като специфична връзка между личността и националната държава. Процесите на глобализация и все по-нарастващата свързаност между индивидите обаче поставят под съмнение това разбиране за гражданство-

²⁵ Вж. Хабермас, Ю. 1999. Морал, право и демокрация. София: ЛИК; Kymlicka, W. 2002. Contemporary Political Philosophy: An Introduction. Oxford: Oxford University Press, pp. 284-325; Leydet, Dominique. 2011. Citizenship. In: The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2011 Edition). 1 август 2011. 15 май 2012. Електронен ресурс. Достъпен на: <http://plato.stanford.edu/archives/fall2011/entries/citizenship/>

²⁶ Leydet, Dominique. Цит. съч.

²⁷ Наричана още „комунитарна”.

²⁸ Kymlicka, W. Цит съч. с. 289.

то като свързаност на индивида с националната държава.

В този контекст може да бъде разглеждано и „европейското гражданство“, заложено в чл. 20 от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС). Това е специфичен вид гражданство, който не замества, а допълва националното гражданство. Съответно от европейското гражданство произтичат и специфични права и задължения, с които могат да се ползват гражданите на ЕС, като право на свободно придвижване в рамките на ЕС, право на европейските граждани да избират и да бъдат избирани в изборите за Европейски парламент и др.

Друго важно понятие, имащо отношение към емпиричното ми изследване, е понятието за гражданска активност. То произтича от по-фундаменталното понятие за гражданство, което се опитвах да скицирам по-рано в текста. Емблематична книга по отношение на гражданската активност е книгата „Bowling Alone“ („Да играеш боулинг сам“) на американския социолог Робърт Пътнам²⁹. В нея той говори за разпадащите се социални връзки и социален капитал в САЩ от 50-те години на миналия век. Тезата е, че поради по-слабата в сравнение с миналото социална сплотеност, форми на гражданско участие като гласуването в политически избори, сдружаването в граждански асоциации, религиозни сдружения, доброволчеството и филантропията са спаднали значително в САЩ.

Критиците на Робърт Пътнам, сред които е и Никълъс Леман, критикуват тезата на Пътнам за намаляващото гражданско и политическо участие, като изтъкват аргументи, че гражданското участие в САЩ от 50-те години насам единствено е придобило нови измерения³⁰. Като такива нови форми Леман посочва значителното увеличение в броя на малките фирми, които предполагат значителна степен на доверие и социална свързаност, увеличеният брой на ресторантите, което е индикатор за това, че хората в САЩ все повече се отказват от семейните вечери в полза на вечери и общуване с други хора.

След като направих преглед на основните теоретични разбирания и концепции за гражданство и гражданска активност, следва

²⁹ Вж. Putnam, R. 2000. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon & Schuster Paperbacks.

³⁰ Lemann, N. 1996. Kicking in Groups. In: Atlantic Monthly. Април 1996. Електронен ресурс. Достъпен на: <http://www.theatlantic.com/past/docs/issues/96apr/kicking/kicking.htm>

да проследя тенденциите към гражданско участие сред българските младежи. Български автори, пишещи в областта на младежките изследвания³¹, констатираат, че гражданската и политическата активност на българските младежи е сравнително ниска³². Като основни причини за този феномен се посочват ролята на социализма и формирания публично негативен образ на институции като политически партии, синдикати, студентски организации и гражданско общество³³; липсата на „естествено младежко представителство“ в лицето на определена младежка организация или младежка партия³⁴, както и нехомогенността на младежката група, което довежда до нейната ниска организираност³⁵. Други причини за отблъскване на младите хора от младежкия граждански сектор в частност са фрагментарността и неустойчивостта на самите младежки организации – много от тях приключват своята дейност с края на полученото външно финансиране по конкретни проекти и инициативи или цялата им дейност се състои в една или няколко отделни, спорадични събития или проекти без наличието на целенасочена дълготрайна стратегия³⁶.

След направения обзор на научната литература за гражданството и гражданска активност следва да уточня какво ще бъде моето разбиране за гражданска активност за целите на настоящето изследване. Под „гражданска активност“ ще разбирам упражняването на целенасочени действия с цел постигане на промяна и личен принос към обществото, осъществени от групи от младежи, които не е задължително да принадлежат към юридически регистрирана орга-

³¹ Бъчварова, Р. и колектив. 2008. Различното поколение. София: Издателство на СУ „Свети Климент Охридски“, с. 175; Георгиев, в: Митев 2005: 300

³² След като направих преглед на различните теории за гражданството и гражданското участие, трябва да уточня, че тази теза за слабото гражданско участие на българските младежки визира класическите форми на гражданско участие като гласуване на избори, извършване на доброволческа дейност в рамките на дадена регистрирана организация или участие в младежки граждански организации, студентски съвети или дори клонове на младежки политически партии, но изключва други форми, т.к. наречените „нови форми на гражданственост“ като неформални сдружения с други младежи или участие в отделни каузи и инициативи, които младите хора разпознават като важни и имат желание да се включат.

³³ (Гълъбов в: Бъчварова 2008: 175; Георгиев в: Митев 2005: 297)

³⁴ (Бъчварова 2008: 183)

³⁵ Пак там: 15-16.

³⁶ Пак там: 388.

низация в България. Поради тази причина като форми на гражданска активност ще разбирам изразяването на критична позиция от младите хора към съществуващи обществени проблеми чрез участието им в доброволчески и екологични каузи или каузи, насочени към подобряване на положението на някои социални групи. Тъй като ще разглеждам младежката гражданска активност в контекста на програмата „Младежта в действие”, то тя ще се реализира на проектен принцип и в този смисъл участието в реализираните проекти по програмата ще структурира гражданското участие чрез придобиването или не на проектен опит, реализацията на граждански инициативи и др.

РАЗДЕЛ II: ОПИСАНИЕ НА ТЕРЕНА НА ЕМПИРИЧНОТО ИЗСЛЕДВАНЕ

Целта на изследването е да проследи каква е оценката за въздействието на програмата „Младежта в действие” върху гражданската активност на българските младежи от различните заинтересовани страни по програмата, както и да установи на базата на какви критерии е формирана тази оценка от всяка от страните.

Задачите на изследването са следните:

- ▶ Да опише визиите за гражданска активност на ЕК, на експертите от НЦЕМПИ и на младежките организации бенефициенти;
- ▶ Да опише оценките на трите заинтересовани страни за въздействието на програмата върху гражданската активност на младите хора;
- ▶ Да открие критериите, които са водещи при формирането на оценките за програмата от всяка от заинтересованите страни;
- ▶ Да открие „точките на консенсус” във визите на заинтересованите страни, както и да предложи препоръки към Националната агенция с цел оптимално функциониране на програмата до края на настоящия програмен период.

На базата на проучената литература по въпроса, представена в теоретичната рамка на изследването, мога да **формулирам следните хипотези**, които ще се опитам да проверя в хода на изследването:

- ▶ **Хипотеза 1:** Заинтересованите страни по програма „Младежта в действие” (младежки организации със спечелени проекти,

експертите от НЦЕМПИ, ЕК) имат различни визии за гражданската активност.

- ▶ **Хипотеза 2:** Заинтересованите страни по програмата „Младежта в действие” изграждат критериите, през които оценяват въздействието на програмата върху гражданското участие на младите хора от визията си за гражданска активност.
- ▶ **Хипотеза 3:** Оценките на заинтересованите страни за въздействието на програмата „Младежта в действие” върху гражданската активност на младите хора в България са различни поради различните критерии, през които оценяват програмата.

Чрез изградените от мен хипотези мога да проследя 1) какви са **различните визии на заинтересованите страни за успешността** на програмата, най-вече в частта за нейното въздействие върху гражданското поведение на младите хора в България; 2) изхождайки от тези оценки за програмата – **какви аспекти** от осъществяването ѝ се **смятат за проблемни** едновременно от всички заинтересовани страни; 3) **какви са предизвикателствата и възможностите за преодоляването на тези проблеми** – по **какъв начин могат да бъдат преодолените слабостите** на програмата според всяка от заинтересованите страни, както и **кои са силните страни и потенциал на програмата**, които трябва да се запазят или доразвият в бъдеще.

Един изследователски метод, който ще използвам, е анализ на документи. Ще използвам този метод при представяне на визията и оценката на ЕК за програма „Младежта в действие”. Ще се фокусирам върху нормативни документи за функционирането на програмата и предложението на ЕК за програма наследник – „Еразъм за всички”.

В допълнение **друг централен изследователски метод** ще бъдат три полуструктурирани интервюта с представители на младежки организации и неформални групи, осъществили проекти по **дейност 1.2. Национални младежки инициативи** по програмата, както и едно интервю с двама експерти от НЦЕМПИ, които проведох за целите на настоящето изследване.

Реших да огранича своето изследване върху програмата „Младежта в действие” на **дейност 1.2 Национални младежки инициативи**, тъй като чрез тази дейност може да се види какво е автентичното въздействие на програмата върху младежката гражданска активност в България. По тази дейност се изпълняват проекти, измислени и реализирани изцяло от млади хора, а младежките организации или не-

формалните групи – изпълнители на проектите, са почти без никакъв предишен опит в проектната дейност. Също така **Младежките инициативи** заедно с проектите, реализирани по **дейност 1.3. Проекти за демократично гражданство** са в най-голяма степен ориентирани към популяризиране на гражданското поведение и включване сред младите хора от всички дейности по програмата.

При подбора на конкретните проекти по **дейност 1.2. Национални младежки инициативи** избрах типологично различни проекти по отношение на теми, които попадат в моята дефиниция за гражданска активност, а именно: доброволчество, екологични теми и самосъзнание, стимулиране на критичното гражданско мислене, информираност за институциите на ЕС и европейско значими теми, както и толерантност и разбиране към проблемите на уязвими социални групи³⁷.

По този начин проведох следните три интервюта с представители на младежки организации бенефициенти по програма „Младежта в действие“:

- Мъж 1 и мъж 2, на около 24 години, неформална група 1 (**проект 1** за изграждане на градинка и дейности за повишаване на европейското самосъзнание и активност на младите хора)³⁸;
- Мъж, на около 24 години и жена, на около 24 години, сдружение 2 (**проект 2** за осъществяване на цикъл от дискусии, свързани с младежката гражданска активност);
- Жена, на около 27 години, сдружение 3 (**проект 3** за солидарност с проблеми на уязвими групи младежи).

От друга страна, интервюирах и двама експерти от Националната агенция, които работят съответно в Дирекция „Управление на проекти по национални младежки и други донорски програми“, която ад-

³⁷ С цел гарантиране на анонимността на интервюираните лица и организациите, която представляват, проектите ще бъдат представени единствено с описание на дейностите, а като наименование на проектите ще използвам позоваване като **Проект 1, 2 и 3**, а съответно за организациите ще използвам наименования – **неформална група 1; сдружение 2 и 3**.

³⁸ Както е видно, при някои от интервютата, както с представители на младежките организации бенефициенти по програмата, така и при интервюто с експерти на уговореното интервю се появяваха повече от един човек от организацията, което аз си обяснявам с тяхното желание да представят повече гледни точки към проекта и програмата и желанието да помогнат за моето изследване.

министрира „Националната програма за младежта” и в Дирекция „Управление на проекти по европейски и международни младежки програми”, отговаряща за програма „Младежта в действие”, с цел представяне на гледната точка на Националната агенция за успеха и въздействието на програмата в България.

РАЗДЕЛ III: АНАЛИЗ И РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗСЛЕДВАНЕТО

При представянето на резултатите от проведеното от мен емпирично изследване ще следвам следната структура: за всяка една от заинтересованите страни по програма „Младежта в действие” ще представя, първо, съответната визия за гражданска активност, откроена чрез полуструктурираните интервюта или в релевантните документи на ЕК, а след това ще очертая в детайли оценката на всеки от социалните актьори за въздействието на програмата върху гражданската активност на младежите. Ще покажа през какви критерии е изградена тази оценка, какви са формулираните от всяка една страна проблеми пред програмата по отношение на гражданството на младите хора, нейните силни страни и потенциал.

Като финал на изследването ще се опитам да изготвя препоръки към Националната агенция, администрираща програмата в България с цел оптималното управление и функциониране на програмата в бъдеще.

ВИЗИЯ ЗА ГРАЖДАНСКА АКТИВНОСТ НА ЕК. ОЦЕНКА НА ЕК ЗА ПРОГРАМАТА „МЛАДЕЖТА В ДЕЙСТВИЕ”

От трите визии и оценки за въздействието на програма „Младежта в действие” върху гражданската активност на младите хора, ще представя първо гледната точка на ЕК, тъй като това е нормативно заложената визия за функционирането на програмата във всички страни членки на ЕС и страни партньори по програмата.

Визията на ЕК по отношение на гражданското поведение и участие на младите европейци може да бъде открита в редица документи около програмата „Младежта в действие” като Решение № 1719/2006 на Европейския парламент и Съвета за създаването на програмата, Ръководството за кандидатстване, публикувано от Изпълнителната агенция „Образование, аудиовизия и култура” към ЕК, както и редица

други документи, представени на сайта на Изпълнителната агенция към програмата и ЕК³⁹.

Макар че тази визия и съответната оценка за програмата на ЕК не се отнасят пряко за действието на програмата „Младежта в действие” в български контекст и нейното въздействие върху гражданската активност на младите хора в България, то правилата на ЕК за функционирането на програмата задават рамките, по които тя се управлява от НЦЕМПИ в България и с които трябва да се съобразяват младежките организации и младите хора бенефициенти по програмата.

Чрез документи като: публикуваната оценка за въздействието на програма „Младежта в действие”⁴⁰, направеното предложение за регламент от страна на ЕК към Европейския парламент и Съвета за нова програма в сферата на образованието, младежта и спорта – „Еразъм за всички” за следващия програмен период на ЕС⁴¹ и съпътстващите разяснителни документи към това предложение, ще представя цялостната оценка на ЕК за функционирането на програма „Младежта в действие”.

От трите представени визии – на ЕК, на експертите от НЦЕМПИ и на младежките организации, визията на ЕК за гражданската активност сред европейските младежи е най-близо до републиканския модел за гражданство, представен в теоретичната част на моето изследване.

По подобие на републиканския модел за гражданство, който акцентира върху политическата и гражданската природа на хората, в контекста и на провежданите младежки политики на европейско ниво, младите хора се разглеждат не като обект, върху който да се прилагат

³⁹ Национален център „Европейски младежки програми и инициативи“. [посетен 22 ноем. 2012]. <http://www.youthbg.info/>

⁴⁰ European Commission. 2011в. Impact Assessment on Youth Actions Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing “Erasmus for all”. Brussels, 23.11.2011. SEC(2011) 1402 final, 23 November 2011. Brussels. Електронен ресурс. Достъпен на: http://ec.europa.eu/education/erasmus-for-all/doc/impact2_en.pdf

⁴¹ Европейска комисия. 2011а. Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на „Еразъм за всички”: програма на съюза в областта на образованието, обучението, младежта и спорта. COM(2011) 788 final, Брюксел 23 ноември 2011, Брюксел. Електронен ресурс. Достъпен на: http://ec.europa.eu/education/erasmus-for-all/doc/legal_bg.pdf

политики, а като пълноправен участник в процеса на формулирането и осъществяването им чрез програмата „Младежта в действие”.

От друга страна, програмата „Младежта в действие” се разглежда като средство, чрез което да се постигнат целите, свързани с политиките на ЕС в младежката сфера като реализиране на потенциала на младите хора и способността им да бъдат креативни, предприемчиви и активни в своите действия. Това се осъществява чрез поддържащия подход на програмата, чрез който младите хора, в хода на изпълнение на проектите си, трябва да бъдат непрекъснато подкрепяни, консултирани и насочвани от страна на съответните национални агенции по програмата или от Изпълнителната агенция „Образование, аудиовизия и култура” към ЕК.

За да представя най-пълно оценката на ЕК за цялостното въздействие на програма „Младежта в действие”, ще проследя документа на ЕК „Impact Assessment on Youth Actions Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing “Erasmus for all”⁴². Той съдържа анализ на отчетените силни и слаби страни на програмата, както и предложения за оптималната структура на новата програма „Еразъм за всички”⁴³.

Според оценката на ЕК за действието на настоящата програма „Младежта в действие” тя е успешна, ефективна в целите, които си поставя по отношение на младите хора⁴⁴. Програмата е адекватна и на европейските политики в младежката сфера, на нуждите на целевите групи, както и на целите на ЕС, заложи в основни политически документи на Съюза като Стратегията „Европа 2020”⁴⁵. ЕК оценява високо и постигнатата ефикасност на финансовите средства по програмата, изразяваща се във висок процент на усвояемост на средствата по „Младежта в действие” и значително нарасналия брой подадени проектни идеи през годините на функциониране на програмата⁴⁶.

⁴² European Commission. 2011в. Impact Assessment on Youth Actions Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing “Erasmus for all”. Brussels, 23.11.2011. SEC(2011) 1402 final, 23 November 2011, Брюксел. Електронен ресурс. Достъпен на: http://ec.europa.eu/education/erasmus-for-all/doc/impact2_en.pdf

⁴³ Пак там, с. 29-42.

⁴⁴ Пак там, с. 16.

⁴⁵ Пак там.

⁴⁶ Пак там, с. 17.

Все пак въпреки цялостно положителната оценка на ЕК за изпълнението на програмата „Младежта в действие” в периода 2007–2011 г., в рамките на външната междинна оценка, проведена от външната консултантска агенция „ECORYS” през февруари 2011 г.⁴⁷, са очертани и редица проблеми на програмата, на които ЕК обръща внимание при формулирането на предложението за новата програма „Еразъм за всички”.

Основните препоръки на външната междинна оценка на програмата, с които ЕК обявява, че ще се съобрази⁴⁸, са по линия на 1) подобряване на логиката на интервенция на бъдещата програма наследник на „Младежта в действие”, на което ЕК предлага решение чрез редуциране на броя на дейностите; 2) засилен фокус върху пригодността за заетост на пазара на труда, което да не се случва за сметка на слабо приоритизиране на младежкото участие и гражданска активност; 3) включване на допълнителни разходи в бюджета на бъдещата програма за млади хора с по-малко възможности; 5) мерки за намаляване на административните разходи, които възникват поради оценката и администрирането на голям на брой проекти, финансирани по програма „Младежта в действие”.

По този начин програма „Младежта в действие” се мисли като успешна от ЕК спрямо ситуацията, в която е създадена, спрямо заложените ѝ цели и политическите приоритети, на които дава отговор.

В настоящия контекст обаче и по-специално в един различен период, какъвто се очертава да бъде следващият период на финансово програмиране на ЕС 2014–2020 г., бъдеща програма във вида на програмата „Младежта в действие” не би била успешна поради: а) въздействието на световната икономическа криза; б) променените приоритети на ЕС чрез акцента върху устойчив растеж и заетост; в) факта, че очертаните проблеми на настоящата програма във външната междинна оценка (като слабата логика на интервенция на

⁴⁷ McCoshan, A et al. 2011. Annex A to the Interim Evaluation of the Youth in Action Programme. McCoshan, A. et al. February 2011. Електронен ресурс. Достъпен на: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/youth/2011/interimb_en.pdf

⁴⁸ European Commission. 2011b. Commission Report to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Interim Evaluation of the “Youth in Action” Programme. COM(2011)220 final. 20.04.2011, Brussels. Електронен ресурс. Достъпен на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0220:FIN:EN:PDF>

„Младежта в действие”, големите административни разходи и слабият фокус върху пригодността към заетост на пазара на труда) ще останат нерешени при програма в същия формат и вид. Поради тези три причини от гледна точка на ЕК е необходима радикално нова програма, която да преодолява очертаните проблеми на логиката на интервенция на програма „Младежта в действие” и която да интегрира няколко от настоящите програми в областта на образованието и обучението. Именно такава програма според ЕК може да бъде предложението за „Еразъм за всички”.

В съответствие с изводите на външната междинна оценка на програма „Младежта в действие”, ЕК осмисля програмата и **чрез критерия разходи-ползи** по отношение на неефикасното използване на средствата в програмата в настоящия ѝ вид – поради големия брой дейности, по които се раздават грантове в настоящата програма, някои от които според ЕК са без систематично въздействие. Това, заедно с фрагментарността на настоящите програми за формално и неформално образование, предполага големи административни разходи и разходи по управлението на проектите⁴⁹.

Затова предложението на ЕК е да се редуцира броят на финансираните дейности и мерки по програмата наследник на „Младежта в действие” и „Учене през целия живот”⁵⁰. Предложението е за опростена структура на бъдещата програма, която да включва дейности като: 1) мобилност с учебна цел на физически лица; 2) сътрудничество за иновации и добри практики; 3) подкрепа за реформи в политиката.

Така например настоящите възможности да се финансират проекти по **дейност 1.3. Проекти за демократично гражданство**, както и **Младежките инициативи по дейност 1.2**, които в по-голямата си степен целят стимулиране на различни прояви и форми на гражданска активност, в предложението на ЕК за бъдеща програма не фигурират, тъй като се смята, че тези две дейности не са привлекли достатъчен интерес и критична маса участници⁵¹. В бъдещата нова про-

⁴⁹ European Commission. 2011в. Impact Assessment on Youth Actions Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing “Erasmus for all”. Brussels, 23.11.2011. SEC(2011) 1402 final, 23 November 2011. Brussels. Електронен ресурс. Достъпен на: http://ec.europa.eu/education/erasmus-for-all/doc/impact2_en.pdf, с. 13-17.

⁵⁰ Пак там, с. 20.

⁵¹ Пак там, с. 37.

грама това, от своя страна, би могло да доведе до факта само организации с установен опит и партньорски мрежи да кандидатстват и би ограничило възможността новата програма да спомогне за изграждането на капацитет на младежки организации с почти без никакъв капацитет.

Като цяло може да се обобщи, че тъй като оценката на програмата „Младежта в действие”, направена от ЕК, е във връзка с бъдещия период на финансово програмиране, в нея е обърнато голямо внимание на настоящите слабости на програмата (като високите разходи за администриране и управление) с цел да бъдат преодолени чрез структурата на бъдещата програма в сферата на младежките дейности.

ВИЗИЯ НА ЕКСПЕРТИТЕ ОТ НЦЕМПИ ЗА ГРАЖДАНСКА АКТИВНОСТ.

ОЦЕНКА НА „МЛАДЕЖТА В ДЕЙСТВИЕ” ОТ НЦЕМПИ

Ще представя цялостната оценка на НЦЕМПИ за въздействието на програмата „Младежта в действие” върху гражданското поведение на българските младежи чрез интервюто, което проведох с двама нейни експерти.

Единият експерт е от дирекция „Управление на проекти по европейски и международни младежки програми”, администрираща програмата „Младежта в действие”, докато другият работи в дирекция „Управление на проекти по национални младежки и други донорски програми” в НЦЕМПИ, която отговаря за Националната програма за младежта – програма, която има сходни цели и приоритети като „Младежта в действие”, но се финансира изцяло от националния бюджет.

Тъй като НЦЕМПИ е институцията, отговорна за администрирането на програма „Младежта в действие” в България, гледната точка на тази Национална агенция е интересна сама по себе си поради това, че разкрива впечатленията и опита от прилагането ѝ в български контекст.

В хода на провеждане на интервюто с експертите от НЦЕМПИ установих, че тъй като Националната агенция е в роля на отчитащ се и подчинен орган на МОМН и ЕК, експертите от НЦЕМПИ по-скоро се съгласяваха с решения на ЕК или МОМН, отколкото да изразяват критична позиция към тях.

Все пак за разлика от ЕК, която смята, че за да бъдат граждански

активни, младите хора в Европа трябва да бъдат непрестанно поощрявани чрез „поддържащия подход” на програма „Младежта в действие”, то за експертите от НЦЕМПИ наличието или не на гражданската активност сред младежите е отговорност и решение, което изцяло зависи от тях. Според експертите от Националната агенция, на младите хора в България са предоставени изключително много възможности. Съответно решение на самите младежи е дали ще бъдат проактивни и ще се възползват от предоставените им шансове: *„Аз разбирам това, че младите хора имат адски много възможности.”* /I_експерт I_мъж/.⁵²

В допълнение, във визията на експертите от НЦЕМПИ гражданската активност не се капсулира в няколко отделни теми на гражданско участие, а се разширява до „всякакви инициативи” /I_експерт I_мъж/, които показват индивидуалния принос към общността в духа на републиканския модел за гражданство. За тях гражданската активност е също процес – *„начин за развитие на компетенции”* /I_експерт I_мъж/, като по този начин се поставя акцент върху процеса на реализация на дадена гражданска инициатива или проект, където се усвояват важни умения, имащи отношение към гражданското участие като проектното мислене, работа в екип, комуникация с публични власти и институции.

В разбирането на експертите за младежка гражданска активност тя неминуемо се обвързва с възможностите, които двете програми в младежката сфера предоставят на младите хора – „Младежта в действие” и „Националната програма за младежта”:

„Колкото повече млади хора са включват в инициативи било то като организации, било то като доброволци, било то като част от някаква организация, толкова повече ще има гражданска активност и ще се знае за възможностите, които дава и националната програма, и Европейската комисия с нейните програми.” /I_експерт I_мъж/

⁵² Цитирането на интервютата става по следния начин: първо посочвам номера, под който фигурира конкретното интервю в масива от интервюта, като самите номера на интервютата са в последователност от 1 до 4 (първото интервю е с експертите от Националната агенция, а останалите три – с представители на три младежки организации бенефициенти); а след това, тъй като някои интервюта са проведени с двама интервюирани лица – посочвам номер на лицето (1 или 2) при интервютата, в които има такива случаи и накрая пола на лицето.

Въпреки съобразяването си с решенията на ЕК, свързани с програмата „Младежта в действие” от интервюто се установи, че експертите от НЦЕМПИ по-скоро **защитават формат на бъдещата програма в сферата на младежките дейности в настоящия вид на „Младежта в действие”**, отколкото представената визия на ЕК за по-мощна програма в сферата на формалното и неформалното образование. Все пак говоренето на експертите по отношение на предложението на ЕК е неутрално, като се отчитат множество фактори – *„ами предложението в момента се обсъжда”*; *„Не мога да кажа толкова специфично.” /1_експерт 2_жена/*.

Аргументи за подобна позиция на експертите от НЦЕМПИ са свързани с невъзможността неформални групи и младежки организации с по-малко опит да участват по новата програма⁵³, тъй като според предложението на ЕК дейности от настоящата, изискващи по-малко проектен опит ще бъдат прекратени:

„Ами не, другата по-скоро няма да дава възможност на толкова неопитни организации съвсем в началото, както и неформални групи.” /1_експерт 2_жена/

„Но за мене си мисля, че изведнъж ако спре да съществува „Младежта в действие”, това ще остави много младежки организации и такива неформални групи без една възможност, която в България е все още много необходима.” /1_експерт 2_жена/

В съзвучие с разбирането, че реализацията на прояви на гражданска активност изцяло зависи от младите хора, критерият, през който експертите от Националната агенция, администрираща програмата „Младежта в действие”, оценяват въздействието ѝ върху гражданско-

⁵³ Макар че нито в предложението за регламент, нито в съпътстващите документи към него да не е изрично посочено, че младежки неформални групи няма да имат право да кандидатстват с проектни предложения по „Еразъм за всички”, то споменаването им в предложението за регламент при изброяване на допустимите участници - „всички публични и частни органи, които развиват дейност в областта на образованието, обучението, младежта и масовия спорт” (Европейска комисия 2011а: 31), по-скоро насочва към изключването на неформалните младежки групи от участие в предложението на ЕК за бъдещата програма. Поради тази причина в предложените корекции от Съвета освен отделянето на младежките дейности в самостоятелна глава от дейностите, насочени към образованието и обучението в „Еразъм за всички”, като допустими участници в проектите за младежки дейности изрично са упоменати и неформални групи младежи (Council of the European Union 2012: 33).

то участие на българските младежи е **нейната отвореност**. Оказва се, че в мисленето на експертите отвореността на програмата както по отношение на достигането до целевите групи, така и по отношение на олекотените процедури в хода на проектния цикъл, помага на организациите да реализират проектите си. Поради тази причина програмата се разглежда като изключително успешна и постигаща ефект сред целевите групи:

„И: Кажете ми защо е успешна според вас... това ми е идеята? В какво се състои успехът ѝ?

Р1: Ами, че е много проста. Много проста за кандидатстване, много проста за отчитане, много проста за реализиране. Това я прави достъпна, което е целта на програмата, насочена към младите хора, с опит без опит, с малко опит, с по-голям опит.” /1_експерт 1_мъж/

По този начин от визиите на трите заинтересовани страни по програмата (ЕК, младежките организации и НЦЕМПИ) именно в гледната точка на Националната агенция можем да видим най-положителна оценка за успеха и въздействието на програмата. Според тях чрез своята отвореност на различни равнища програма „Младежта в действие” стимулира гражданското участие и дава възможности на младежките организации да осъществят инициативите си.

Тази отвореност на програмата „Младежта в действие” се реализира на няколко нива:

- 1) отвореност на програмата към всички групи млади хора;
- 2) отвореност на програмата към различни теми за проекти;
- 3) отвореност на експертите към организациите бенефициенти чрез възможни консултации по проектите;
- 4) отвореност на програмата чрез олекотени процедури за кандидатстване, изпълнение и отчитане.

Експертите от Националната агенция считат, че с възможността неформални групи от младежи да кандидатстват по „Младежта в действие”, програмата достига до максимален кръг млади хора.

Именно възможността да кандидатстват и да изпълняват проекти неформални младежки групи и по този начин да се поощрява неинституционализираното гражданско действие, се разглежда като уникална и специфична черта на програмата от експертите по „Младежта в действие”:

И: Трябва ли според теб да се запази неформалните групи да

участват?

Р2: Да, със сигурност. Сега няма друга програма, по която да могат да кандидатстват без юридическо лице. /1_експерт 2_жена/

От друга страна, при отчитането на въздействието на програмата върху младежките организации експертите вземат предвид проектния опит и капацитет на различните организации. В тази логика „Младежта в действие” се мисли като подходяща както за организации с по-малко опит, така и за такива с повече проекти в биографията на организацията.

Именно поради идеята за отвореност на програмата към всички млади хора намирането на информация за програмата и нейната популярност се разглеждат като задължение на младите хора, а не на Националната агенция:

„Ако някой се интересува и има потребност да реализира идеите си, винаги може да намери информация.” /1_експерт 1_мъж/

„Има достатъчно информация и без особени усилия някой човек, който ползва интернет, може да чете на един език, може да си я намери.” /1_експерт 1_мъж/

Вторият аспект на отвореността на програма „Младежта в действие” според експертите от НЦЕМПИ е възможността широк кръг от теми да бъдат в основата на младежки инициативи и граждански проекти:

„Наистина няма ограничение в инициативите стига да е написана спрямо приоритетите, които са поставени в рамките на този код, наистина нямаме проблеми с нито една инициатива. /1_експерт 1_мъж/

Поддържащият подход на програмата, заложен от ЕК, да се подпомагат младите хора и организации през всички фази на цикъла⁵⁴, намира израз в консултациите, които експертите от Националната агенция дават по проектните предложения и проектите в реализация по програма „Младежта в действие”. Според експертите именно чрез консултациите младежките организации се улесняват при изпълнението на проектите им и се разрешават възникналите трудности, които биха могли да ги откажат.

⁵⁴ Европейска комисия. 2012. Ръководство за кандидатстване по Програма „Младежта в действие” 2007-2013. Версия валидна от 1 януари 2012. Електронен ресурс. Достъпен на: www.youthbg.info/bg/documents/75/file75.pdf, с. 31.

„...въобще, сме отворена организация, която няма проблем с това да консултира и всичко се случва бързо. Мисля, че организациите го оценяват.” /1_експерт 1_мъж/

За НЦЕМПИ процедурите, свързани с кандидатстване, изпълнение и отчитане на проектите са прости и сравнително олекотени, което е предпоставка за успеха на програмата и възможност за постигане на целите ѝ, сред които и стимулиране на гражданско поведение сред младите хора в България:

„Съвсем лека е процедурата (за отчитане –м.к.). Не съм забелязал това да е проблем.” /1_експерт 1_мъж/

Оценката на експертите от Националната агенция е, че програмата „Младежта в действие” спомага за формирането на граждански компетенции и умения като знание за начините за оказване на въздействие върху политическия процес на вземане на решения, изготвянето на препоръки към органи на местната власт и др.:

„И: Чрез тези малките проекти с инициативите по какъв начин могат да се направят младите хора по-активни?

R2: Ами става с това дори само ако се опитат да си подготвят проектно предложение за изчистване на градинка, на тях им трябва писмо за подкрепа от общината, което колко ученика ще знаят откъде да намерят? Така че дори тази първоначална дейност е много полезна...” /1_експерт 2_жена/

Тази оценка за положителното влияние на „Младежта в действие” върху гражданското поведение на младите е свързана с един от аспектите от разбирането за гражданска активност във визията на НЦЕМПИ, а именно **разглеждането на гражданската активност като процес**, в който придобиването на умения и компетенции е съществено важно, колкото и постигането на краен резултат чрез осъществяване на финансираната инициатива.

По отношение на устойчивостта на резултатите от финансираните проекти, оценката на експертите от НЦЕМПИ е, че при младежките инициативи не можем да говорим за „кой знае каква устойчивост” /1_експерт 1_мъж/. Като причини за това се изтъква фактът, че финансираните проекти са изключително малки, по-скоро еднократен акт, който не може да гарантира продължителност на дейностите в бъдеще, както и липсата на капацитет от страна на младежките организации като цяло да продължат дейностите по проекта без финансиране. Все пак устойчивостта във финансираните по програмата

та проекти е гарантирана в „*някакви разумни граници*” /1_експерт I_мъж/, примери за което са продължаването на съществуването на крайните продукти от проекта (информационни табели при почистване на градинка и т.н.), както и сформирането на неправителствени организации от някои неформални групи, печелили проекти по програмата, които под формата на вече юридическо регистрирано лице продължават да кандидатстват и печелят проекти по действия на програма „Младежта в действие” като **Младежките обмени**, които изискват по-голям опит и капацитет.

Като обобщение, оценката на НЦЕМПИ за въздействието на програмата „Младежта в действие” върху гражданското участие на младите хора в България е положителна, тъй като програмата се мисли през нейната отвореност към младите хора и техните идеи и граждански инициативи, които могат да реализират през нея. От друга страна, вероятна причина за тази положителна оценка е, че това е оценка за собствения труд на НЦЕМПИ за функционирането на програмата в България.

ВИЗИЯ НА МЛАДЕЖКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ ЗА ГРАЖДАНСКА АКТИВНОСТ. ОЦЕНКА НА ПРОГРАМАТА „МЛАДЕЖТА В ДЕЙСТВИЕ” ОТ МЛАДЕЖКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ.

Позицията на младежките организации по въпроса за въздействието на програмата върху гражданското поведение на младите хора е изключително важна. Като организации изпълнители на проекти по тази програма, те имат преки наблюдения за възможностите и ограниченията ѝ върху гражданското участие на българските младежи.

Обект на настоящето изследване са три спечелени и реализирани проекта от младежки организации по **действие 1.2. Национални младежки инициативи**. Обща черта за тях е, че те са подадени и спечелени през 2011 г., макар и към различни крайни срокове, по програма „Младежта в действие”.

Друг общ белег и между трите организации е, че проектът, с който са спечелили финансиране по програма „Младежта в действие”, е първият им голям проект като организация. Преди да се захванат с проекта по програмата, някои от организациите са провеждали инициативи „*общо взето за каузата*” /4_млад човек_жена/, докато за други това е „*първото упражнение по писане на проекти*”.

Две от организациите – **Сдружение 2** и **Сдружение 3** се регистрират като юридическо лице в периода непосредствено преди кандидатстването по програма „Младежта в действие”, докато третата организация – **Неформална група 1** се запазва като неформална група за осъществяването на проекта.

Като причини за кандидатстването като регистрирана неправителствена организация, организациите посочват желанието си за устойчивост на формацията, както и че тя може да им послужи в бъдеще, евентуално при кандидатстване по други европейски програми, където сдружението е задължителна форма за участие:

„Решихме да основем това сдружение, да го има, а то може в един момент да послужи за бъдеще.” /З_млад човек_мъж/

Именно така се потвърждават тезите на редица български автори, пишещи по темите на гражданския сектор в България, той да бъде по-малко „граждански” и упражняващ критическа позиция към властта и да бъде все повече „форма на социална икономика”⁵⁵, както и че множество младежки организации в България се създават именно с идеята да кандидатстват и печелят проекти с европейско и международно финансиране⁵⁶. В тази логика възможностите, които програмата „Младежта в действие” дава на изследваните организации, се оценяват от гледна точка на запознаването им с правилата, изискванията и документацията по европейски програми:

„Положителните черти най-вече са свързани с възможността младите хора да видят как се кандидатства по европейски проект като първа крачка. Ако искаш да се занимаваш с този тип финансиране.” /З_млад човек_мъж/

След като представих накратко трите изследвани от мен младежки организации, аз ще продължа с щрихиране на тяхното разбиране за гражданска активност, за да проверя дали тази концепция за гражданско участие има водеща роля при формиране на оценката на младежките организации за въздействието на програма „Младежта в действие”.

Подобно на разбирането на републиканския модел за гражданство, гражданската активност от изследваните младежки организации

⁵⁵ Кабакчиева, П. 2001. Гражданското общество срещу държавата. София: ЛИК. с. 160

⁵⁶ (Георгиев в: Митев 2005: 306-308)

се разбира като индивидуално усилие и задължение на всеки човек:

„Аз разбирам най-вече желанието да се намери информация и да се намерят приоритети, които съответстват на човека, който ги търси и той да се включи в тяхното изпълнение.” /2_млад човек 2_мъж/

От друга страна, от позицията си на граждански активни те изказват мнение за слаба гражданска активност сред младежите в България. Като причини за това се посочват неосъзнаването на ефект от гражданските действия и липсата на интерес към граждански инициативи от младите хора.

В разбирането на младежките организации за гражданска активност упражняването на критично мислене към проблемите, както и изразяването на лична позиция и най-вече желанието за промяна, се считат за същностен елемент на гражданското поведение на младите хора:

„За мене гражданска активност означава, когато не си съгласен с нещо, да имаш възможността и пространството да изразиш себе си и да кажеш: „А бе това не ме кефи, дай да направим нещо.” /4_млад човек_жена/

Също така в някои от разбиранията (**Сдружение 3**), предпоставка за реализация на гражданско участие от младите хора е наличието на ресурси под формата на връзки или различна форма на помощ, чрез които да се случи гражданското действие. Именно това разбиране за необходимите ресурси за упражняването на гражданско поведение ще има важно значение при осмислянето на въздействието и оценката на програмата върху гражданското поведение на младите хора от страна на тази младежки организация.

От анализа на направените интервюта се установи, че мненията и оценките на трите изследвани от мен организации за въздействието на програмата „Младежта в действие” не са хомогенни. Едната оценка е негативна – за липсата на въздействие на програмата върху гражданското участие на младите хора:

„И: помага ли за гражданската активност на младите програмата или по скоро не?

Р: По-скоро не. Помага дотолкова, че ако помага, ти дават възможност. Колко помага, това е мое мнение, не помага.” /3_млад човек_мъж/

В тази визия на младежките организации критериите, през които

се оценява въздействието на програмата, са нейната неефективност, неефикасност и дори нерелевантност по отношение на потребностите на младите хора в България. Негативната оценка на програмата се дължи на пречки, възникнали пред младежките организации, които възпрепятстват осъществяването на гражданската им инициатива.

Най-разпространената и отчетлива **критика на младежките организации е критиката за слабата популярност и реклама на възможностите, които програма „Младежта в действие” предоставя** в национален контекст. Интервюираните представители на младежки организации смятат, че програмата не е достатъчно популяризирана в България и не предоставя информация за добрите примери и практики от реализирани вече проекти:

„Има невероятни сайтове, ама няма реклама. Има много хубави проекти. НЦЕМПИ прави обучения...” /3_млад човек_мъж/

Според тях липсата на информация за дейностите по програмата довежда до невъзможност всички млади хора в България, които имат право, да участват. По този начин програмата не достига до целевите си групи в България и **следователно тя е неефективна в изпълнението си на национално ниво:**

Р: „Но пак казвам – интересът е никакъв. Печелят само неправителствени организации...”

И: Които знаят за нея?

Р: Това е.” /3_млад човек_мъж/

В гледната точка на младежките организации **някои от приоритетите по програмата „Младежта в действие” се оказват нерелевантни на текущи нужди и интереси на българските младежи.** Поради тази причина тези младежки организации смятат, че голяма част от младежите не биха участвали в програмата изобщо, тъй като не виждат реално възможност да реализират интересите си:

„Според мене трябва да се опитат да влязат в техните обувки (на младите хора –м.к.), фигуративно казано. Не е чак толкова голям процентът на хора, които биха се занимавали с дейност като нашата. Но повечето млади хора се интересуват от кино или от спорт и ако да кажем, се наблегне на повече неща, които са интересни на младите, неминуемо активността ще се увеличи.” /2_млад човек_2_мъж/

Друга критика на някои от младежките организации и критерий, през който мислят слабото въздействие на програмата върху граждан-

ското участие на българските младежи, е **неефикасността на програмата** по отношение на административните пречки, които създава.

Докато в процеса на кандидатстване са открити по-малко проблеми, то по отношение на процеса на отчитане и изпълнение на проектите, особено във финансовата им част, младежките организации са силно критични към програмата.

В тяхната гледната точка при програмата „Младежта в действие” е налице „голяма бюрокрация” и сложни административни процедури, като тези по пренасочване на финансови средства в различните пера в бюджета на проекта, които довеждат до неговото забавяне:

*„Едната седмица остана за следващата и ние чакаме и не знаем какво точно да правим и настана един хаос. **Забавиха ни определено** и ние в същото време сме писали една молба за удължаване на срока за изпълнение на дадена дейност след това пишем втора за преудължаване на срока” /2_млад човек 1_мъж/*

Поради тази причина изследваните младежки организации смятат, че програмата, в лицето на експертите на НЦЕМПИ, би трябвало да бъде по-гъвкава по отношение на проблемите на изпълняваните проекти, тъй като настоящето състояние на бюрократична сложност и неефикасност спъва гражданската им активност:

„Ние не сме се опитали да източим парите и просто в случая е необходимо да са малко по-гъвкави, да проявят малко повече разбирание към опитващите на сторят нещо, защото ако не го направят те, ще отидем към онази голяма изостанала младежка група, които не биха се наели въобще с предприемането на такава инициатива.” /2_млад човек 1_мъж/

Въпреки цялостната негативна оценка за въздействието на програмата върху гражданската активност на младите хора и нейната успешност в България, за тази група младежки организации тя има и редица силни страни.

На първо място, критично настроените към програмата младежки организации отчитат опознаването на проектния начин на писане и проектната култура, което им създава по-големи шансове за успех при бъдещи проекти. На второ място, те разглеждат мрежите от социални контакти, които създават в хода на изпълнение на проектите си.

Така представени, критериите, през които мислят младежките организации с критично отношение към програмата „Младежта в действие” нейното въздействие, не са следствие от разбирането им за мла-

дежка гражданска активност. Докато при концепцията им за гражданска активност преобладаващ е личният принос и отговорност на индивида, то при оценката за въздействието на програмата отговорни за слабия ѝ ефект се възприемат външни на младите хора фактори – предписанията на ЕК по отношение на приоритетите на програмата или Националната агенция в България, администрираща „Младежта в действие”.

В моето изследване другата гледна точка сред бенефициентите е на положително оценяващите програмата младежки организации. За разлика от организациите с негативна оценка, при тази група можем да открием връзка между разбирането им за гражданска активност и положителната оценка за успеха на програмата.

В тази визия за гражданска активност, от една страна, младите хора трябва да притежават критична позиция към наличните обществени проблеми и да правят тези проблеми видими в обществото:

„Тази група (за децата с церебрална парализа – м.к.) има нужда да бъде видяна, да излезе извън рамките на институцията, те са хора, те не са някакви статуи или експонати от музей...” /4_млад човек _жена/

От друга страна, обаче, се осъзнава необходимостта от външна помощ и ресурс, чрез който да се реализира гражданската активност:

„Да имаш ресурсите, да имаш някой който би застанал зад теб, защото ако си сам е трудно, за да можеш да промениш нещо. Това е гражданска активност.” /4_млад човек _жена/

Именно от такава гледна точка програма „Младежта в действие” и в частност НЦЕМПИ се разглеждат като помощно средство и „ресурс”, чрез който да се реализира гражданското участие на младите хора в България. И тъй като оценката на този „ресурс” (чрез финансовата помощ по програмата и ролята на консултациите с Националната агенция) се оценяват положително, и цялостната оценка за въздействието на програмата е положителна. В тази визия „Младежта в действие” е изключително успешна програма:

„И: А мислиш ли, че програмата „Младежта в действие“ може да помогне и помага ли на младите хора да реализират това (гражданските си идеи –м.к)?

Р: О, да 100 %. Помага им финансово, помага им идейно, защото те са много активни доколкото знам.” /4_млад човек _жена/

Като основен проблем на програмата обаче, по подобие и на кри-

тично оценяващите я младежки организации, се разглеждат дългите процедури, свързани с бюджета на проектите:

*„Това да трябва при всяка промяна, да това също е малко в повече идва, при всяка промяна, абсолютно при всичко, което не отговаря на първоначалната ти идея, първоначалния формуляр, който си подал, трябва да се пишат писма, което също малко утежнява въобще желанието, да и желанието ти някак си, **секва ентусиазмът**” /4_млад човек _жена/*

Това макар и да не създава забавяния в проекта и изпълнението на доброволческите дейности, се разглежда като дестимулиращ фактор, който отклонява вниманието на организацията от изпълнението на гражданската инициатива към формалните процедури на одобрения.

Макар че и трите младежки организации са в една и съща позиция – на бенефициент по програмата и изпълнител на младежка гражданска инициатива, от анализа на интервютата с тях се оказва, че са налице две позиции по отношение на оценката им за успешността и въздействието на програма „Младежта в действие” върху гражданската активност на българските младежи. От една страна, организациите, повлияни сякаш от негативния си опит в изпълнението на собствения си проект по програмата, оценяват негативно въздействието ѝ върху гражданското поведение на младите хора. Другата позиция е тази на организациите обект на изследване, при която програма „Младежта в действие” се разглежда и оценява положително през възможностите, които създава за младежките организации и реализацията на техните идеи в български контекст.

РАЗДЕЛ IV: ИЗВОДИ ОТ ПРОВЕДЕНОТО ИЗСЛЕДВАНЕ. ПРЕПОРЪКИ

В настоящия текст се опитам да потърся обяснение на въпроса: защо оценките за въздействието на програмата „Младежта в действие” върху гражданското поведение на младите хора, на различните социални актьори, включени в нейното изпълнение, са различни? Опитам се да намеря отговор на този въпрос като потърся причините за формиране на оценката за въздействието на програмата от всяка една от заинтересованите страни. Тезата, от която започнах в настоящото изследване е, че гледната точка за въздействието на програма „Младежта в действие” върху младежката гражданска активност

в България е пряко обвързана с визията на всяка една от страните за това какво представлява гражданската активност, а оттам и с критериите, чрез които ще се изгражда оценката за въздействието на програмата.

От анализа на данните установих, че всяка една от страните – ЕК, Националната агенция и младежките организации бенефициенти, имат различна визия за младежката гражданска активност, както по-казвах и по-рано в текста. Това, което също забелязах обаче, е, че съществуват и доста допирни точки в тези визии за гражданска активност, които изключително много доближават всички визии до ре-публиканския модел и разбиране за гражданство – а именно ролята на самите млади хора като търсещи и желаещи промяна, гражданската активност като проявяваща се в широк спектър от теми като доброволчество, екологични каузи и др., както и неизменното присъствие на възможностите на програмата „Младежта в действие” за реализация на младежкото гражданско участие.

Потвърди се и моето допускане за наличието на различни фактори за формиране на оценката за въздействие на програма „Младежта в действие” при всяка от страните. Докато Националната агенция разглежда програмата през критерия „отвореност”, то за младежките организации въздействието на програмата се мисли през възможностите ѝ за реализация на идеи на младите хора или през пречките, които се появяват по време на изпълнението на проектите, като тогава въздействието на програмата се оценява отрицателно. От друга страна, за ЕК важни критерии са релевантността на програмата към настоящите политически приоритети на ЕС и критерия „ползи-разходи”.

От анализа на данните се оказа, че младежките организации, обект на изследване, не са единомислещи по отношение на оценката за въздействието на програмата „Младежта в действие” върху гражданското участие сред българските младежи.

Съответно на базата на мненията за съществуващите проблеми в програмата и нейните силни страни се опитах да съставя препоръки за действие към Националната агенция – НЦЕМПИ с цел оптимизиране на действието на програмата до края на настоящия програмен период.

На първо място, възможностите, които програмата „Младежта в действие” предоставя, които бяха оценени положително от почти

всички страни и които трябва да се запазят или да се използват като потенциал, са:

1) Участието на неформални групи младежи в програмата;

2) Участието в програма „Младежта в действие” чрез реализация на проект се разглежда от всички като начин за получаване на опит в проектния начин на финансиране, с който интервюираните представители на младежките организации биха искали да се занимават в бъдеще.

3) Ролята на експертите от НЦЕМПИ по програма „Младежта в действие” чрез консултациите, които дават на организациите бенефициенти, се оценява положително.

От друга страна, на базата на отчетените слабости в програмата според оценките на заинтересованите страни, бих могла да отправя следните препоръки към Националната агенция:

1) Популяризиране на възможностите на програма „Младежта в действие” в България сред целевите групи.

Възможности за популяризиране на дейностите по програмата могат да бъдат търсени както чрез традиционните медии като преса и телевизия, така и чрез Интернет.

В допълнение, възможностите за финансиране по сходните „Национални младежки кампании и инициативи” на „Националната програма за младежта” могат да бъдат по-активно рекламирани сред младите хора в България, тъй като от интервютата ми с младежките организации обект на изследване се установи, че те нямат информация за „Националната програма за младежта”, а програмата е алтернатива на „Младежта в действие” за финансиране на младежки проекти в България.

2) Помощ от страна на експертите от НЦЕМПИ за справянето с административните изисквания и трудности по „Младежта в действие”: ако Националната агенция окаже допълнително подкрепа към всички младежки организации бенефициенти под формата на допълнителни семинари по финансовите процедури по проектите в хода на тяхното изпълнение, това значително би улеснило всички бенефициенти по програмата.

3) По-голяма устойчивост на проектните резултати по националните младежки инициативи след края на финансирането: устойчивостта на резултатите от проектите е в сферата на пожеланията от страна на интервюираните младежки организации. От друга страна,

докато експертите от НЦЕМПИ отчитат, че е налице устойчивост на натрупани умения от младите хора, участвали с проекти по програмата, то устойчивост на самите продукти и резултати не се гарантира. Следователно НЦЕМПИ могат да предприемат мерки за осигуряване на по-голяма устойчивост на проектите резултати и дейности.

Въпреки разнородните оценки за въздействието на програмата всяка една от заинтересованите страни отчита силни страни на програмата, които представляват нейния потенциал, както и съществуващи проблеми на програмата, с които тя трябва да се справи.

Именно преодоляването на наличните слабости и максималното използване и усъвършенстване на нейния потенциал, представляват предизвикателствата пред реализацията на програмата „Младежта в действие” в България до края на настоящия програмен период, както и за бъдещия програмен период, където се очертава радикална реформа на бъдещата програма, насочена към младежките дейности, ако съдим по предложението на Европейската комисия за „Еразъм за всички”.

ПРОБЛЕМИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИ ПРОЕКТИ НА ОБЩИНСКО НИВО /ПО ПРИМЕРА НА ОБЩИНА ЯМБОЛ/

ЕЛИЦА ЙОРДАНОВА

Увод

С присъединяването си към Европейския съюз, България се оказва изправена пред множество предизвикателства. Част от тях са свързани с покриването на редица изисквания и стандарти, към които Съюзът ни задължава и насърчава да се придържаме като пълноправен член, например в областта на правосъдието и съдебната система. Други са насочени към преодоляването на проблеми и трудности, които се определят като общи за всички държави-членки, като опазване на околната среда и биоразнообразието, повишаване конкурентоспособността на съответната икономика, а също и проблеми, които са характерни и съответстващи само за определена държава в Съюза.

Едновременно с това, като предизвикателство, с което България трябва компетентно и своевременно да се справи, може да се определят възможностите, които се предоставят от Европейския съюз (ЕС) в рамките на Структурните фондове и Кохезионния фонд. Като пълноправна страна членка, България може и трябва да се възползва от правата, които са ѝ дадени във връзка с усвояването на средства за безвъзмездна финансова помощ. Българското правителство е задължено да изготви официален стратегически документ, в който при изчерпателен SWOT анализ подробно са отразени всички силни и слаби страни, възможности и ограничения, пред които е изправена страната в своето текущо развитие. Изложени са конкретните области, в които са идентифицирани основните проблеми, стоящи пред властта за разрешаване. Тъй наречената Национална стратегическа референтна рамка се използва за основа от българското правителство, което уповавайки се на този документ и по-конкретно на отразените в него проблемни области, изработва проекти за програми. Това са оперативните програми, чиято главна цел е да подобрят и повишат заетостта на показателите в идентифицираните проблемни области, като дават възможност на различни бенефициенти да се възползват от раз-

лични начини за финансиране чрез кандидатстване с проекти по съответните оперативни програми. Програмният проект, след като се изработи от съответното правителство на страната членка, трябва да бъде одобрен от Европейската комисия.

Проектната дейност в една община за усвояване на средства от оперативните програми се оказва изключителна възможност за реализиране на повече публични услуги, решаване на повече проблеми от обществен интерес и преодоляване на повече трудности, които засягат местните граждани. След 2007 г., с присъединяването на България към ЕС, общините имат възможност да се възползват от предвидените от ЕС средства за безвъзмездна финансова помощ за български бенефициенти в рамките на Структурните фондове и Кохезионния фонд, чрез кандидатстване по оперативните програми в България, по които общината е допустим кандидат. Различните направления, които могат да бъдат финансирани и подпомогнати чрез евросредства, налагат проектната дейност като необходима и неизменна част от ежедневните функции и задачи на общинската администрация при осъществяване на нейните ангажименти спрямо местното население. Общините имат възможност да получат финансиране за проекти за дейности във връзка със защита на околната среда (опазване на биоразнообразието, изграждане на съоръжения за пречистване на отпадъчни води и други), с предоставянето на различни по вид социални услуги (изграждане или възстановяване на сгради за социални домове, услуги за хора в неравностойно положение с цел по-лесна интеграция в общността), развитие на туризма, изграждане и поддържане на обекти за отдих и спорт, развитие на човешките ресурси (организиране и провеждане на обучения за идентифицирани групи) и други.

Тезата, която ще се защитава, е свързана с изследване на проблемите и трудностите на общините във връзка със съществуващи неблагоприятни тенденции, в рамките на техния административен и финансов капацитет, и отражението на тези обстоятелства върху усвояването на средства от Структурните и Кохезионния фонд чрез кандидатстване с проекти по оперативните програми, по които общината е допустим бенефициент.

В изследването като основна задача ще бъде поставено разглеждането на главните трудности, пред които са изправени общините и конкретно Община Ямбол при разработването и изпълнението на

проекти, като тези задачи от своя страна могат да се обособят в няколко отделни групи:

- Недостиг на финансови средства – как се отразява този проблем, от една страна, за финансиране на проектни дейности до възстановяване от страна на ЕС на направените разходи и, от друга страна, за съфинансиране на проектите, когато по съответната програма не се предвижда пълен размер на финансиране. Може да се окаже, че финансовият проблем има първостепенно значение за преобладаващата част от общините, особено за по-малките административно-териториални единици, където средствата отиват за задоволяване предимно на основни нужди на населението.
- Функциониране на финансиращите програми и управляващите ги органи – как се отразяват сложните процеси по кандидатстване с попълване на големи формуляри и подаването им в определени, в повечето случаи кратки срокове, бюрократичните изисквания и процедури, използване на документация на английски език в някои случаи. Всички тези особености имат отражение върху процеса на разработване и реализация на проекта и са свързани главно с подготвеността на кадрите в общинските администрации във връзка с работа по Структурните фондове и Кохезионния фонд.
- Проблеми при подготовката на проекти – дали може да се установи липса на адекватни предпроектни проучвания или липса на съответствие между заложените в стратегическите общински документи цели и задачи и основните цели и задачи, заложи в проекта на съответната община, като трябва да се провери дали те отговарят на стратегическите насоки и ангажименти, приети от общината в официалните ѝ документи за развитие.

Към последните две трудности, които общината среща, пряко отношение има в голяма степен нивото на подготвеност на кадрите, които са въввлечени в процесите на разработване и осъществяване на проекти в местната общност, както и други фактори.

Като следваща задача ще се разгледат причините за изброените проблемни области, от къде идват трудностите и как могат да бъдат преодолените.

С изследването на тези две задачи ще се формира по-детайлна

и пълна представа за посоката, в която общината да насочи своите усилия за подобряване на ситуацията във връзка с идентифицираните проблеми и ще се извлекат препоръки за нейното бъдещо развитие в сферата на усвояване на евросредства.

В изложението ще бъде разгледано състоянието на отделни аспекти на административния и финансов капацитет в отделни фази на проектния цикъл – административния капацитет главно на етап планиране и разработване, а финансовия капацитет главно на етап реализация на проекта. Ще бъдат въведени индикатори, за да се оцени по какъв начин нивото на административния и финансов капацитет се отразява върху проектната дейност на общината на съответните етапи на проектния цикъл, като въз основа на това могат да се изведат и препоръките за по-нататъшна концентрация на усилията на общината за подобряване на ситуацията.

Обект на изследването при разглеждане на проблемите, ще бъде община Ямбол с население около 74 000 души по последно преброяване от 2011 г. Освен това проблемите, които ще бъдат разгледани, ще са единствено във връзка с усвояване на средства конкретно от Структурните и Кохезионния фонд чрез кандидатстване на общините с проекти по оперативните програми.

Представяне на общите понятия във връзка с проектната дейност на общините и аналитично проучване на дейността на общините в България в областта на европейските проекти по примера на Община Ямбол

I. Преглед на понятията и термините като основополагаща част от дейността на общината във връзка с усвояването на средства от Структурните и Кохезионния фонд чрез проект

Изработените от всяка държава, членуваща в ЕС, и одобрени от Европейската комисия оперативни програми към момента са с програмен период 2007–2013 година, след което предстои нов програмен период 2014–2020 година. В зависимост от проблемите, които всяка държава от ЕС идентифицира при своето развитие, се изработват и конкретните програми за отделната страна. По този начин целта на ЕС е да се постигне сближаване, ограничаване на прекалено големи различия в развитието на отделните райони. Тази политика на

сближаване, наричана още кохезионна политика, се реализира с подкрепата на съответни инструменти – Структурните фондове и Кохезионния фонд. Основната насока за работа при максимално извличане ползите от тези инструменти се изразява в оказване на въздействие върху развитието на подкрепяните страни и региони, което в крайна сметка да доведе до постепенно повишаване качеството на човешки, социален и екологичен капитал в тях. За постигането на тези цели, водещи до положителни насоки на развитие, не е достатъчно само своевременно изразходване на средствата при спазване на формалните изисквания, заложен в оперативните програми. Необходимо е наличието на реален позитивен и измерим резултат, който в голяма степен свидетелства за максималното извличане на ползите от финансовата подкрепа, предоставена от европейските фондове.

Именно в необходимостта от положителен резултат и осигуряването на по-добро бъдещо състояние на обекта на финансова подкрепа при усвояването на европейски средства се крият и проблемите свързани с този процес. Следователно подкрепата, идваща от европейските фондове, е една добра възможност за бенефициентите, но дали тя ще бъде използвана така, че да окаже своето положително въздействие върху обекта на финансиране, зависи предимно от капацитета за усвояване на средствата. В конкретния случай става въпрос за капацитета на общината и общинската администрация, за ресурсите, с които местната власт разполага, при усвояване и изразходване на средствата от фондовете на ЕС. Точно тук са и основните проблеми на общините, които трябва да бъдат активни и успешни в разработването на проекти, в тяхната реализация и в крайна сметка в усвояване на средствата от Структурните и Кохезионния фонд за успешното осъществяване на различни инициативи по места.

1. Общината

1.1. Понятие

Условие за създаване на община е наличието на инфраструктурно изградено населено място, което да бъде политически и административен център, като изискването за инфраструктурна изграденост е свързано с необходимостта от осигуряване на публични услуги за населението от различен характер – административни, социални, об-

разователни, здравни, културни и други¹, които са важни, основополагащи за задоволяване на основните потребности на населението в общината. Предоставянето на тези публични услуги от страна на общината към местната общност е важен повод и мотив за участие в процедури по набиране на проектни предложения по оперативни програми и за усвояване на европейски средства, когато общината е допустим бенефициент по оперативни програми. Но най-важният мотив за кандидатстване за безвъзмездно финансиране е възможността общината да развие дадена политика и/или сфера, за която носи отговорност, тъй като в България общините са тези, които управляват и реализират публични политики на местно ниво.

Според чл. 136 ал.1 от Конституцията на Република България „общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление”². А според чл. 3 ал. 1 от Европейската харта за местно самоуправление, разтифицирана със закон през 1995 г., под местно самоуправление се разбира „правото и реалната способност на местните власти да регулират и управляват, в рамките на закона, съществена част от обществените дела на своя собствена отговорност и в полза на своето население”³.

1.2. Задачи и функции на общината

В труда на М. Стефанова⁴ са отразени различните групи общински задачи според степента на самостоятелност на взимане на решение. Тази класификация е взимана от немските автори К. Тойфел и Х. Каниц. Разграничаването на четирите типа задачи дава представа за възможностите, които са предоставени на общината за самостоятелни действия при решаването на определени проблеми и задоволяването на различни потребности в местната общност: доброволни, задължителни, задължителни по указание, поръчки.

1.3. Взаимодействие с централната власт

Независимо от особеностите, с които всяка община се отличава от всички останали, те все пак биха могли да се разграничат по оп-

¹ Стефанова, Милена. Местна власт и местно самоуправление. София, 2003, с. 38.

² Конституция на Република България.

³ Европейската харта за местно самоуправление.

⁴ Вж. Стефанова, Милена. Цит. съч.

ределени критерии и признаци, което да доведе до тяхната диференциация по групи. Въпреки различията обаче с които се характеризират общините, те имат еднакви правомощия, дадени им от централната власт, спрямо своята територия и население, които ги правят равни при реализирането на компетенциите си в рамките на местната общност на териториално равнище.

Фактът, че централната власт им е предоставила определена степен на самостоятелност при вземането на решения по конкретни задачи от местен характер, е насърчителен за общините и им дава свобода на действие при избора на подход, с който да разрешават проблеми на общинско ниво и да задоволяват потребностите на своите граждани. Имайки предвид недоброто финансово състояние на преобладаващата част от административно-териториалните единици, безвъзмездната помощ, идваща от ЕС е подходящ метод с позитивна стойност за тях и нуждите на техните граждани.

2. Публични политики и проекти на общинско ниво

Формулирането на всяка политика в съответствие с конкретна необходимост на местната общност е израз на стремежа за следване на една посока в процеса на развитие и подобряване на ситуацията на населението по места. Очертаването на основните линии и насоки в една публична политика, които трябва да бъдат следвани, помага за разбирането на приоритетните области, в които общината трябва да концентрира капацитета, дейностите и усилията си. Поставяйки и осъзнавайки своите основни цели и приоритети, местната власт трябва да анализира и подбере подходящи инструменти за тяхната реализация и постигане. Несъмнено един от тези инструменти е проектът, с който общината, като допустим бенефициент, може да участва при усвояване на средства първоначално от предприєдинителните фондове преди членството на България в ЕС и впоследствие от Структурните фондове и Кохезионния фонд след пълноправното ни членство.

2.1. Цели на проектите в общината

Като главна и основополагаща цел, която стои пред който и да е проект, изработен и реализиран в рамките на проектния цикъл, може да се посочи определено заложено и постигнато ниво на промяна на

обекта на проекта. Проектът поставя времеви рамки, при което с изразходването на определен бюджет, трябва да бъде реализирана промяната и произведен търсеният резултат.

Под „проект“ в настоящата разработка ще разбираме: поредица от дейности в рамките на предварително зададени финансови и времеви рамки, насочени към решаване на определен проблем или постигане на резултати, които са в съответствие с целите и приоритетите на конкретната програма, по която се кандидатства и които могат да бъдат измерени⁵. За осигуряване на повишаване качеството на живот на хората в населените места общината може и трябва да се възползва от безвъзмездната финансова помощ, осигурена чрез одобрен проект, и съответно да постигне промяна в положителна насока при въздействието си върху конкретната област.

2.2. Публични политики на общинско ниво

Основната задача на публичните политики е удовлетворяване на обществени потребности, постигането на публични цели (в случая на общинско ниво), които се отнасят до цялото, до общността и не могат да бъдат постигнати чрез частни и конкуриращи се дейности на отделни индивиди⁶. Ако приемем, че политиката се отнася за цялата общност, а в конкретния случай – за общината като териториална единица и нейното население, то програмата е насочена към регулиране на определена сфера в тази общност, а проектът оказва директно действие върху обект, към който е насочен в рамките на избраната сфера за въздействие в посочената общност. Резултатите от проектите, които са реализирани след кандидатстване по определена програма, представляват обществени промени, обикновено с положителен знак, които се случват вследствие осъществяване на публичната политика. Когато общината кандидатства с проект по програма, то има голямо основание този проект да бъде одобрен, защото несъмнено общината е субект, който вследствие реализиране на дейностите по проекта, ще произведе публична полза за голям кръг хора.

⁵ Шикова, И. Лекционен курс „Въведение в управлението на европейски проекти“, 2011.

⁶ Томова, Т. Изработване на политики, програми и проекти. София, 2008, с. 13.

2.3. Изпълнение на публични политики чрез проекти по Оперативни програми



Проектен цикъл⁷

Проектният цикъл започва с идентификация на проблемната област и търсене на възможните начини за неговото решаване. Въз основа на избора на решение се разработват целите, задачите, дейностите, изчислява се бюджетът и се посочват очакваните резултати, които ще бъдат реализирани.

◇ Определение за „проблем“

В процеса на формулиране и изпълнение на един проект може да се наблюдава наличието на настъпили или съществуващи по принцип неблагоприятни обстоятелства, върху които трябва да се въздейства, защото те биха могли да доведат до провал на проекта. Те се определят като *проблем*. Дефинирането на тези неблагоприятни факти от реалността се изразява в идентифициране на множество малки звена с по-голям или по-малък отрицателен заряд, които формират проблемна област⁸. За най-добър резултат при разработване на дървото на проблема е необходимо представители на заинтересованите страни (в конкретния случай – представители на общинската администрация), да отговорят на два основни въпроса:

- Кои са непосредствените причини за основния проблем?
- Кои са непосредствените ефекти от съществуването на този проблем?⁹

⁷ Пак там, с. 50.

⁸ Пак там.

⁹ Пак там, с. 104.

3. Административен и финансов капацитет на общината

3.1. Оценка на капацитета – определение за административен и финансов капацитет

Проблемите на Община Ямбол ще бъдат търсени именно във връзка с административния и финансов капацитет на общината. Понятието „капацитет“ може да има много и различни значения, много измерения и различен смисъл в зависимост от ситуацията, в която се използва. В контекста на структурните фондове използването на това понятие от различни актьори и на различни равнища се свързва и отнася предимно към капацитета за усвояване.

Проблемите на Община Ямбол ще бъдат търсени именно във връзка с административния и финансов капацитет на общината. Понятието „капацитет“ може да има много и различни значения, много измерения и различен смисъл в зависимост от ситуацията, в която се използва. В контекста на структурните фондове използването на това понятие от различни актьори и на различни равнища се свързва и отнася предимно към капацитета за усвояване.

Административният капацитет може да се разглежда като способност, възможност и умение, знание как местните власти да планират и изготвят своевременно подходящи проекти, да вземат правилните и навременни решения по тези проекти, да организират координацията, съвместната дейност, сработването между партньорите, да се справят с високите административни изисквания при подготовката и подаването на проектни предложения, да са способни да покрият изискванията за финансиране и отчитане на проектните дейности и разходите, направени при тяхното изпълнение.

Финансовият капацитет представлява способността на една община, от една страна, да съфинансира подкрепяни от ЕС проекти със средства, осигурени по различен начин и от различни източници, от друга страна, търсене на възможности за финансиране на проектните дейности до възстановяване на средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд.

3.2. Проблеми във връзка с административен и финансов капацитет на общината в проектния цикъл

- ◇ Проблеми на етап планиране и разработване – оценка на административния капацитет

В процеса на планиране и разработване главно място ще заеме проблемът, свързан с административния капацитет на общината. Не че административният капацитет не играе важна роля и в другите фази на проекта, но тук той е от най-голямо значение поради факта, че от конструирането и изграждането на проекта зависи дали той ще премине етапите на оценяване и дали ще бъде сключен договор за отпускане на безвъзмездна финансова помощ преди да започне реализацията му. Административният капацитет при планирането и разработването на проекта ще се разгледа като състоящ се от човешки ресурси, технически ресурси, финансови ресурси за заплати и как те въздействат върху мотивацията на служителите.

Като част от административния капацитет на общината, човешките ресурси са онзи гъвкав, субективен, до голяма степен решаващ вътрешен фактор при планирането и разработването на един европейски проект, във връзка с който може да се идентифицират и някои неблагоприятни обстоятелства. Човешките ресурси, като неизменна част от една организация, могат да се характеризират с много и разнообразни качества, култура, способности, подготовка, компетенции, знания и умения, които притежават, като всички тези отличителни особености варират за отделния служител. Всъщност от високите и положителни нива на съвкупността от тези характеристики зависи до голяма степен и административният капацитет на общината, до колко тя е способна по най-добрия, ефикасен и ефективен начин да осъществява своите функции, задачи, правомощия и какъв резултат постига.

За административния капацитет значение има и технологичната осигуреност на общината, както и проблемите при определени дефицити, установени във връзка с него. С навлизането на новите технологии наличието на компютър и връзката му към интернет пространството се оказват неизменна част от ежедневието. При това ЕС е избрал именно този начин за предоставяне на най-бърз и лесен достъп до цялата налична и необходима информация, отнасяща се до Структурните фондове и Кохезионния фонд. От друга страна, освен компютър и интернет, е нужна съответна копирна техника за разпечатване на проектното предложение и свързаните с него изисквани документи, което може да достигне до стотици страници.

Не на последно място нивото на административният капацитет зависи и от субективно положените труд и усилия от страна на кон-

кретен служител, занимаващ се с проекти в общината. А неговата мотивация има първостепенно значение в това отношение и се определя предимно от размера на финансовите ресурси за трудово възнаграждение на служителите, работещи по европейски проекти.

◇ Проблеми на етап реализация – оценка на финансовия капацитет

От финансовия капацитет на конкретна община, от това дали са предварително предвидени и идентифицирани от нейните служители източниците за финансиране и съфинансиране, произтича главният и основен въпрос – дали тя изобщо може да си позволи, имайки предвид финансовите си възможности, участие с проект по европейска програма.

Ето защо в настоящата разработка ще бъдат разгледани трудностите на общината, от една страна, във връзка с осигуряване на финансови средства за покриване на проектните разходи до възстановяването им от ЕС, а от друга страна, във връзка с осигуряване на средства за собствено съфинансиране на процент от общата стойност на заложения и одобрен проектен бюджет, като ще се посочат и възможностите за преодоляване на тези трудности и как конкретно Община Ямбол се е възползвала от тях за реализиране на част от своите проекти.

3.3. Правен капацитет на общините за кандидатстване по ОП

На първо място, главно и решаващо значение за цялостния процес по кандидатстване и изобщо за възможностите на общината да бъде бенефициент на средства по оперативни програми има правният капацитет, по-конкретно – дали местната власт разполага с правото и задължението да осъществява съответните дейности по разработване, кандидатстване и изпълнение на одобрен проект. На следващо място, дори да разполага с правен капацитет, защо да се възползва от него? Задължена ли е да го прави?

3.4. Определение за индикатори за установяване на проблеми в рамките на проектния цикъл на общинско ниво

Проблемите, които са налице в процеса на разгръщане на проектния цикъл и по-конкретно във фазата на планиране и разработване, а след това и във фазата на реализация, трябва да бъдат установени според конкретни показатели. За тази цел се въвеждат инди-

катори, които да определят проблемната област и по какъв начин тя се изменя с течение на времето.

В книгата на Т. Томова¹⁰ може да се намери следната класификация на групите индикатори: директни, индикатори за процес, отнасящи се до средствата и механизмите за разработване и осъществяване на проекти, количествени и качествени индикатори, собствена база данни, количествени и качествени изследвания, данни и информация от други публични източници, съобщенията в медиите.

За целите на разработката ще се използват директни количествени индикатори, като основните източници на информация ще са базите данни на институцията, в която са регистрирани всички проекти на бенефициенти, включително и тези на Община Ямбол – Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС към Министерство на финансите.

При оценка на административния капацитет на Община Ямбол съвкупността от всички разгледани негови компоненти и аспекти ще има отношение към формирането на неговото ниво, особено на етап планиране и разработване на проекта. За определяне и изразяване на тази оценка е необходимо въвеждането на индикатор, според който да се измери отражението на разгледаната цялостна ситуация върху проектната дейност на общинската администрация и постигнатите резултати. Като такъв индикатор може да се разгледа съвкупността от проектите, отпаднали на етап оценка на административното съответствие и допустимостта в процеса на оценяване от комисии на съответните управляващи органи по Оперативните програми.

Необходимо е да се въведе индикатор за оценка и на финансовия капацитет. Успешно приключеният проект е в голяма степен достатъчен индикатор за това, че общината не само е успяла с разполагаемия административен капацитет да планира и подготви своето проектно предложение и да го реализира, но най-вече, че е успяла да осигури необходимите средства за финансиране до възстановяването им от ЕС и за съфинансиране на проектните разходи, ако се изисква такова, т. е. с този индикатор ще се провери дали финансовият капацитет на Община Ямбол е до голяма степен задоволителен и достатъчен при проектната ѝ дейност.

¹⁰ Томова, Т. Цит. съч.

3.5. Ограничения

Въпреки стремежа материята във връзка с проблемите, възникващи при подготовката и реализацията на европейски проекти, да бъде обхваната максимално изчерпателно, тя има множество и различни аспекти и гледни точки. С концентрация на вниманието само върху два основни проблема, които са сравнително общо формулирани – във връзка с административния капацитет и във връзка с финансовия капацитет на общината – при отделни етапи на проектния цикъл се прави опит поне тази част от трудностите, съпътстващи проектната дейност, да бъде детайлно изчерпана.

Съществуват и множество други проблеми, които възпрепятстват и затрудняват усвояването на средства от ЕС – забавяне на финансови плащания, отежнени процедури по докладване, бюрокрация, корупция, одобрени проекти без осигурено финансиране, нарушения при провеждане на процедурите за обществени поръчки и много други¹¹. Това като че ли в по-голяма степен са проблеми пред подготовката и реализацията на европейски проекти, които обаче не зависят толкова от фактори вътре в общината, а по-скоро представляват намиращи се извън нея трудности, докато фокусът на това изследване е насочен предимно към вътрешните условия в рамките на общинската администрация, създаващи неблагоприятни предпоставки при проектната дейност.

II. Аналитично проучване на дейността на общините в България във връзка с административния и финансов капацитет в областта на европейските проекти по примера на Община Ямбол

1. Публични политики и цели на общинско ниво – по примера на община Ямбол

Община Ямбол, като пример за нуждите на конкретната разработка, също разполага със своите изработени стратегически документи на общинско ниво, в които са идентифицирани основните насоки в развитието и прогреса ѝ.

¹¹ Проблеми на общините при усвояване на средствата от ЕС. Материали от кръгла маса, проведена на 1 октомври 2011 г. [онлайн]. Институт за местно и регионално развитие [прегледан 22 ноем. 2012]. <http://www.imrr-bg.org/?q=roondetable>

1.1. Целите, залегнали в стратегически документи

Община Ямбол изработва своя Общински план за развитие 2007–2013 (актуализиран през 2011), поместен в официалния сайт на общината¹², който е за период, съответстващ на финансовата рамка на оперативните програми. Вследствие на всички проведени дейности, които са предварително планирани, са подготвени и много подробно в общинския план са описани приоритетите, които стоят пред общината за периода 2007–2013 година, за да я насочват към какви области да насочи усилията и финансовите си ресурси.

1.2. Възможности за реализиране на общинските цели по Оперативните програми

Въз основа на идентифицираните проблемни области в общината се изграждат целите и приоритетите за нейното развитие, които са залегнали в стратегическите документи, изработени и одобрени от всяка местна администрация. Несъмнено оперативните програми дават големи възможности за реализиране на цели и преодоляване на проблеми във връзка с нуждите на местно ниво. Но дали и как общините се възползват от тези шансове, които им се предоставят в рамките на оперативните програми?

На първо място, значение има по кои оперативни програми въобще общината може да бъде бенефициент.

На второ място, имайки предвид от една страна областите, към които посочените оперативни програми насочват потока от средства за финансиране, и от друга страна, вземайки под внимание идентифицираните проблеми на общинско ниво, въз основа на които местните власти дефинират своите бъдещи цели и приоритети в стратегически документи, то може да се заключи, че оперативните програми дават много и разнообразни възможности и широка почва за усвояване на европейски средства по съответния ред чрез проектна дейност.

1.3. Анализ на общинските проекти по оперативните програми

Необходимостта от анализ на възможностите, които оператив-

¹² Общински план за развитие 2007–2013 г. (актуализиран декември 2011 г.) [онлайн]. Община Ямбол. Планове и стратегии [прегледан 22 ноем. 2012]. <http://yambol.bg/plan-2007-2013-priet-122011.doc>

ните програми предоставят за постигане на общинските цели и приоритети, не е самоцел. Той се прави, за да се определи по какъв начин общините като бенефициенти се възползват от тях – дали е налице съответствие между идентифицираните проблемни области в стратегическите документи на общината, поставените цели във връзка с разрешаването им, отново отразени в стратегическите документи, и конкретно разработените и реализирани проекти по дадена оперативна програма в рамките на общината.

Наименование на проект	Оперативна програма	Статус
Социално включване на деца и младежи чрез предоставяне на алтернативни услуги	ОПРЧР	В процес на изпълнение
Равни възможности и независим живот чрез услугата "Социален асистент"	ОПРЧР	Приключен
Ремонт, оборудване и обновяване на Комплексен център за социални услуги в гр. Ямбол за осигуряване на устойчиво градско развитие и социално включване	ОПРР	Приключен
Техническа помощ за създаване на система за интегрирано управление на отпадъците	ОПОС	Приключен
Интегриран проект за устойчиво подобряване на градската среда и зоните за отдих	ОПРЧР	Регистриран
В моя нов ДОМ	ОПРЧР	В процес на изпълнение
Услуги за социално включване на хора с увреждания и самотно живеещи	ОПРЧР	В процес на изпълнение
Комплексни мерки за предотвратяване на наводнения в община Ямбол	ОПРР	Регистриран
Интегриран план за градско възстановяване и развитие на град Ямбол	ОПРР	Регистриран
Долината на Тунджа - палитра от цветове, музика и танци	ОПРР	Регистриран
Община Ямбол - усъвършенстване на административното обслужване	ОПАК	Регистриран
Подкрепа за деинституционализация чрез изграждане на социална инфраструктура за деца и младежи в риск	ОПРР	Регистриран
Прилагане на енергоефективни мерки в образователната мрежа на община Ямбол	ОПРР	Регистриран

1.4. Анализ на съответствие между общинските цели в стратегическите документи и проектите в общината

На практика пред общината има голям ресурс за усвояване, към

който обаче тя трябва да подходи от гледна точка на собствените си приоритети. Една от основните грешки е да се кандидатства при отворена покана, която може обаче да не съвпада с приоритети, заложи в общинския план за развитие. Това създава риск, когато се появи покана по най-важния за разрешаване проблем на общината, относително ограничения човешки и финансов ресурс, с който разполагат повечето общински администрации, да не може да поеме допълнителна работа по подготовката на ново проектно предложение.

Съпоставката между общински проекти и общински приоритети е необходима, за да подчертае до колко общината използва възможностите на оперативните програми за реализиране на приоритетните си задачи. В случая с община Ямбол за голяма част от целите и приоритетите се правят опити да бъдат реализирани и постигнати с помощта на безвъзмездна финансова помощ от проекта, като един от инструментите за решаване на проблеми на общинско ниво.

Все пак в стратегическите документи остават дефинирани области, за които към момента не се разчита на средства от еврефондовете, въпреки осъзнатата нуждата от подкрепа и намеса.

2. Проблеми при реализацията на европейски проекти на общинско ниво по примера на Община Ямбол

2.1. Проблеми на етап планиране и разработване

2.1.1. Състояние на административния капацитет

Имайки предвид, че общинската администрация поема ангажимента в повечето случаи сама да консултира своите проекти в рамките на Дирекция „Стратегии и програми”, то наборът от знания, умения, способности на служителите ѝ трябва да бъде в значителна степен достатъчен, задоволителен, за да покрие всеки аспект от нуждите на проектната дейност.

2.1.1.1. Човешки ресурси

Трудно би било да се определи нивото на административния капацитет от гледна точка на човешките ресурси. Необходимо е да се посочат индикатори и показатели, които измерват равнището на определени аспекти от човешките ресурси, тъй като те са субективен фактор, най-вече защото става въпрос за отделни личности и отделни личностни характеристики и качества.

ПРООН разработва доклада „Оценка на капацитета на общините

и областните администрации за участие в усвояването на средства от Структурните и Кохезионния фонд на ЕС” въз основа на допитване до българските общински и областни администрации. Именно методологията за оценка от този доклад ще бъде ползвана, за да се подпомогне проследяването на обстоятелствата и тенденциите в общинска администрация, по-конкретно данните, които имат отражение върху разработването на европейски проекти в Община Ямбол.

◇ Дял специалисти с висше образование, работещи по европейски проекти

При назначените 8 души в специализираната дирекция на общината, занимаваща се с проектна дейност, всичките 8 служители имат висше образование¹³. Това е важно предимство и условие при усвояването на евросредства.

Дали обаче назначаването и дейността на тези специалисти е достатъчно условие за успешната проектна дейност? Важен е фактът, че общият поглед и представата за всички детайли, подробности и особености на европейските проекти могат да бъдат научени и прилагани в проектната дейност. Но това дали те ще бъдат реално усвоени, дали и как ще бъдат приложени, зависи единствено от личността на служителя, от съвкупността от качества, които го характеризират като лице с индивидуален напредничав подход в проектната дейност.

◇ Специалисти по проекти, ползващи свободно английски език

Несъмнено главна предпоставка при работа със структурните фондове е знанието и боравенето с английски език, като основна част от уменията на човешките ресурси, ангажирани с усвояването на европейски средства на общинско ниво. Това се отразява и директно върху нивото на административния капацитет на дадена община.

В Община Ямбол 17 души от всички 113 владеят свободно английски език. От назначените 8 служители, които се занимават с проекти в звеното на специализираната администрация, към настоящия момент само 5 използват свободно английски език¹⁴.

◇ Служители, обучени в области, свързани със Структурните и

¹³ Данни, изготвени и съхранявани от Община Ямбол, предоставени в рамките на интервю със служител от общинска администрация Ямбол.

¹⁴ Пак там.

Кохезионния фонд

Към момента служителите могат да добиват своите познания по темата единствено чрез участие в обучения, които поне в определена степен да ги подготвят за онова, което се очаква от тях в процеса на работа със Структурните и Кохезионния фонд.

За Община Ямбол 7 души от служителите са преминали различни обучения в дадена област, свързана с работа по усвояване на средства от Структурните и Кохезионния фонд, като всички те са от специализираната дирекция, занимаваща се с проектна дейност¹⁵.

◇ Звена по европейски въпроси в общините

За административния капацитет на общината, при разглеждане на нейната проектна дейност, значение има и обстоятелството до колко тясно и в детайли са навлезли съответните отговорни служители в сферата на възможностите, които предлагат финансовите инструменти на ЕС и по какъв начин от институционална гледна точка се реализира това.

В администрацията на Община Ямбол е обособено специално звено – Дирекция „Стратегии и програми”.

2.1.1.2. Технологична осигуреност

Оказва се, че технологичната обезпеченост – компютър, интернет връзка, принтер, факс, трябва да бъдат неразделна част от техническото оборудване на една общинска администрация, за да се достигне максимално близо до същността и детайлите във връзка с проектната дейност и за да може пълноценно и без технически пречки да се реализира тя.

Община Ямбол е осигурила интернет достъп и задоволителна техника за обезпечаване на работата по проекти не само в специализираната дирекция, но и до всяко работно място на служителите в администрацията¹⁶.

2.1.1.3. Размер на финансовите ресурси за трудово възнаграждение на служителите, работещи по европейски проекти

Значение за оценката на административния капацитет на етап планиране и разработване има и размерът на финансовите ресурси, които се отделят за възнаграждение на служителите, работещи по проекти в общината, тъй като от това зависи тяхната мотивация на

¹⁵ Пак там.

¹⁶ Пак там.

работното място при осъществяване на проектна дейност.

Според Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация, общинските служители, като представители на държавната администрация, получават индивидуални брутни месечни заплати. Чл. 21 ал. 5 от Закона за местното самоуправление и местната администрация регламентира, че общинският съвет определя средствата за работна заплата на персонала от общинския бюджет по предложение на кмета на общината. Като служители на общинската администрация, за занимаващите се с проекти обаче се прилага и специалното Постановление № 330 от 5 декември 2011 г. за допълнение на Постановление № 62 на Министерски съвет от 2007 г. за приемане на национални правила за допустимост на разходите по Оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС за финансовата рамка 2007–2013 г.

Несъмнено при сравнение със средна работна заплата на служител в общинската администрация, който не се занимава с проекти, е очевидна голямата разлика в заплащането. Общинските администрации си дават сметка, че към служителите, ангажирани с въпроси на Структурните фондове, с разработването на проекти, със стратегическо планиране, се поставят по-високи изисквания, включително към интензивността на тяхната работа, а техните усилия не са достатъчно възнаградени.

2.1.2. Индикатор за оценка на административния капацитет: проекти, които са отпаднали на етап административна допустимост

След подаването на проекта в срок към съответния управляващ орган, следва етап „оценка на административното съответствие и допустимостта“, който предшества етапа „оценка на финансовата допустимост“. При обстоен преглед на оценените проекти от официалните сайтове на Оперативните програми, по чиито приоритетни оси общината е допустим бенефициент, се установява, че някои проекти не успяват да минат точно този етап на оценяване.

2.1.3. Обобщение

Тази обобщена картина на ситуацията, актуална и обхващаща целия програмен период – от 2007 г. до настоящия момент, е доказателство за наблюдаваната тенденция за по-слабия административен капацитет на по-малките общини, но и за все още незадоволителния капацитет на сравнително големи общини, каквато е Ямбол. Ако следваме принципа и логиката на дървото на проблема, всички

посочени пропуски могат да се определят като причина за един по-голям проблем – отпадане на проекти на етап оценка на административното съответствие, което пък има като резултат невъзможност да се постигнат поставените цели и задачи, отговарящи на общинските стратегически документи.

2.1.4. Препоръки

При така създадената картина, относно нивото на административен капацитет на общинската администрация, изпъкват някои приоритетни нужди, които община Ямбол трябва да задоволи, за да повиши и поддържа високо равнището си на подготвеност за работа по усвояване на евросредства и подготовка на проекти. Препоръките са насочени към по-добре обучен персонал, като трябва да се направи диференциация между служителите в администрацията според техните функции и в зависимост от това да се предвиди по-общо или по-специализирано и професионално обучение и особено да се наблегне на обучение във връзка с всички дейности по подготовка и реализация на проектни предложения. За високия административен капацитет значение има и повишаване на практическия опит при проектната дейност.

2.2. Проблеми на етап реализация

2.2.1. Финансов капацитет

Достатъчният финансов капацитет се оказва най-важният и трудно удовлетворим показател при проектната дейност. Финансовите възможности на общината трябва да са уточнени и предвидени още на етап планиране и изработване на проекта, а самите финансови средства трябва да са налични в началото на етапа на неговата реализация. Финансовият ресурс е най-важен за проектната дейност, защото без неговото наличие нивото на административния капацитет в общината относно усвояването на европейски средства не би имало значение, а реализацията на съответен проект би била невъзможна и непостижима задача.

Отношение към проблема за финансовия капацитет на общините на етап реализация на конкретен проект има общото финансово състояние на общината.

2.2.1.1. Възможности на община Ямбол от финансова гледна точка за кандидатстване по оперативни програми

◇ Анализ на седемте оперативни програми

Общината е допустим бенефициент само по отделни приоритетни оси и конкретни операции на четири от седемте. Всяка от тези четири оперативни програми предоставя различни възможности за съфинансиране на общински проекти с европейски средства от гледна точка на процентния размер на финансовата помощ, като част от общата финансова стойност на проекта.

◇ Пълно и частично финансиране по оперативните програми

Става ясно, че само една оперативна програма – „Регионално развитие”, по която общинската администрация е допустим бенефициент, дава възможност за предоставяне на пълно, 100-процентово финансиране на разходите по конкретен общински проект. От друга страна стои ситуацията, в която общината трябва да осигури собствено съфинансиране на свой проект, тъй като съответна оперативна програма не предвижда пълен размер на финансиране на допустимите разходи. Такъв е случаят с останалите три оперативни програми, по които общината е допустим бенефициент. Тя трябва да осигури необходимия размер национално финансиране в рамките на различните опции, от които може да се възползва, за да постигне това.

2.2.1.2. Основни проблеми, идващи от пълното и частично финансиране

◇ Недостиг на средства за финансиране на разходите до възстановяването им от ЕС – възможности за преодоляване

Механизмът на усвояване на средства от ЕС предвижда след като общинската администрация планира и разработи своя проект, след като той премине етапа на оценка на административното съответствие и допустимостта и оценка на допустимостта на финансовите разходи, то общината сама да осигури средства за покриване на разходите по заложените проектни дейности, като ЕС прави само първоначално плащане при започване на одобрения проект (което обикновено е 20% от общата му стойност). Разходите по проекта, покрити от общината, впоследствие ѝ се възстановяват.

Без да се претендира за изчерпателност на източниците, може да се посочат няколко възможности за осигуряване на средства извън общинския бюджет за финансиране на проекта до отпускане на безвъзмездната финансова помощ за покриване на направените разходи, свързани с изпълнението на проекта: безлихвен заем от централния бюджет, поемане на общински дълг с договор за общински заем от търговска банка, ползване на кредит от Фонд за органите на местно-

то самоуправление (ФЛАГ ЕАД) под формата на общински дълг.

◇ Недостиг на собствени средства за съфинансиране на проекта – възможности за преодоляване

Невъзможността да заделят собствени средства от бюджета за съфинансиране на проект е може би най- голямото предизвикателство за общините и често е нужно да се прибегва отново да външен източник за осигуряване на средства. Имайки предвид с какъв обем от средства разполага общината в рамките на своя бюджет – средно на община се падат малко над 10 млн. лв. приходи годишно, от които по-малко от 2 млн. собствени¹⁷, и от какви източници се формира общинският бюджет (чл. 6 от Закон за общинските бюджети¹⁸), то тя се оказва пред сериозни дилеми във връзка с решението кои приоритетни услуги за населението да финансира.

Така общината трябва да задели средства от своя бюджет за тези разходи, а ако това е невъзможно поради недостиг, то тя трябва отново да търси източници извън общинския бюджет за съфинансиране на проектните разходи. Неизчерпателно могат да се посочат няколко възможности: целева субсидия от централния бюджет; дълг, поет с договор за общински заем от търговските банки; ползване на кредит от ФЛАГ.

2.2.2. Индикатори за оценка на финансовия капацитет – брой успешно приключили проекти

В Информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕС¹⁹ е поместена информация относно проектите на всяка община (както и на община Ямбол) в България от началото на програмния период до май 2012. Важна информация се съдържа и в Единния информационен портал за Структурните фондове на ЕС²⁰,

¹⁷ Оценка на капацитета на общините и областните администрации за участие в усвояването на средства от Структурните и Кохезионния фонд на ЕС. Програма на ООН за развитие. България. 2006, с.154.

¹⁸ Закон за общинските бюджети. Държ. вестник, № 33, 24 март 1998 [посл. изм. ДВ. № 16, 22 февр. 2011].

¹⁹ Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС за България. [онлайн]. Еврофинансиране. Ресурси. Одобрени проекти и бенефициенти [прегледан 22. ноем. 2012]. <http://www.evrofinansirane.eu/content/view/1865/49/>

²⁰ Структурни фондове на ЕС. Единен информационен портал [прегледан 23 ноем. 2012]. <http://www.eufunds.bg/>

поддържан от Дирекция „Информация и системи за управление на средствата от ЕС“. Статусът на проектите там е различен – в процес на изпълнение, прекратен, временно спрян, приключен.

За нуждите на тази разработка е важен анализът на приключените проекти, тъй като техният статус е показателен за това, че общината успешно е реализирала проектната дейност за постигане на заложените приоритетни цели. Несъмнено за това е допринесло и нивото на административния капацитет, но особено важно значение за успеха има довелото до положителен край усилие на общинската администрация да осигури собствени средства или средства от източници извън нейния бюджет за финансиране на предвидените проектни дейности. Приключените проекти на Община Ямбол са 3 от общо 14 (21%), за които са сключени договори за отпускане на безвъзмездна финансова помощ.

2.2.3. Обобщение на проблема

Община Ямбол, а и всички останали общини в България, към настоящия момент са изправени пред финансови ограничения, които не им позволяват да разгърнат изцяло своите правомощия в рамките на предоставените им компетенции. Оказва се, че именно с осигуряване на финансовите ресурси са свързани най-значителните трудности, пред които общината се изправя при разработването, кандидатстването и изпълнението на проекти, особено имайки предвид изискванията, произтичащи от финансиращите програми и тяхното функциониране – сложни и бюрократични изисквания, кратки срокове, език на документацията и др. Високите финансови изисквания пораждаат съществени пречки при способността за съфинансиране и за инвестиране в разработването на проекти, като, имайки предвид, че всички, освен 1 община, са кандидатствали със свои проектни предложения, главният въпрос е не дали, а какъв обем от средства може да осигури всяка община за своята проектна дейност

III. Препоръка

Тъй като общините заемат много съществена роля сред бенефициентите на оперативните програми, защото те са тези, които осигуряват публични услуги за значителен брой представители на различни целеви групи, те се грижат за провеждането на държавната политика по места и техните проекти обикновено имат въздействие за особено

голям кръг заинтересовани страни, за тях трябва да се предостави прост и достъпен механизъм за осигуряване на съфинансиране, основаващ се на минал опит, познати принципи и действащи схеми.

Прилагането на предвидената само като проект към момента Концепция за финансова децентрализация от Министерство на регионалното развитие и благоустройство²¹ би представлявала добро дългосрочно решение в контекста на структурните фондове.

IV. Заключение

Европейските фондове – Структурни и Кохезионен, подпомагат изравняването на равнищата на сближаване на различните региони, диференцирани в ЕС. Те дават значителна възможност на различни по вид бенефициенти да се възползват от отпусната безвъзмездна финансова помощ, след като се покрият определени критерии и изисквания, предварително достигнали до знанието на тези потенциални кандидати. Общините в България като цяло и в частност – Община Ямбол, са допустими бенефициенти по четири оперативни програми, като възможността за финансиране на разходи чрез кандидатстване с проекти по съответните оперативни програми е изключителна предпоставка, от която всяка общинска администрация, като главен местен актьор, може да се възползва, удовлетворявайки различни свои приоритети.

Въпреки диверсификацията на общините в България, главната отличителна черта на всяка от тях е, че заема първо място на местно ниво за развитието на територията, за осъществяване на държавната политика по места и за предоставяне на публични услуги за много голям брой целеви групи. Местните власти са много по-силни в сравнение с други местни актьори – неправителствени организации, представители на бизнеса на съответната територия – по отношение на привличане и използване на ресурси чрез проекти за безвъзмездно финансиране.

По-големите общини, каквато е Ямбол, се намират в много по-

²¹ Концепция за финансова децентрализация [онлайн]. Министерство на регионалното развитие и благоустройство. Нормативни актове. Стратегии, програми и планове [прегледан 23 ноем. 2012]. <http://www.mrrb.government.bg/index.php?lang=bg&do=law&type=4&id=237>

добра позиция със значително по-добри показатели на административния си капацитет и с по-големи възможности за съфинансиране на проектна дейност към момента, дори чрез собствени средства. При това все още е необходимо специализираното звено на общинска администрация Ямбол да мобилизира усилията си за още по-добри и завишени резултати в проектната си дейност – както за приключване на проектите, които са в процес на изпълнение, така и за разработване на нови. Макар затрудненията от различно естество за общината в значителна степен да пречат на нейната работа, към този момент тя все пак е успяла да мобилизира целия си наличен ресурс, за да се включи в усвояването на евросредства.

Въпреки бавната тенденция на повишаване усвояемостта на средства от Структурните и Кохезионния фонд, за която допринася и Община Ямбол, като главен актьор на местно ниво в Ямболския регион, то все пак е необходима работа върху множество и различни аспекти, от които зависи цялостния капацитет на дейност по проекти в общината. Подобряването на ситуацията в общината ще доведе до подобряване и на цялостното ниво на усвояемост за България.