

Предизвикателства пред общинските администрации при усвояване на средства от европейските фондове

Силвия Георгиева*

Резюме: В статията се разглеждат дейността и проблемите на общинските администрации по отношение усвояването на средства от европейските фондове. На основата на проведено изследване, обхващащо четиридесет общини с различен размер, са открити приоритетите и трудностите при разработването и управлението на техните проекти, финансирани от оперативните програми. Освен това са проучени инвестиционните намерения на местните администрации за привличане на безвъзмездна финансова помощ през втория програмен период 2014-2020 г. Анализирани са и мерките, които ще доведат до подобряване усвояването на средствата от европейските фондове. Накрая са направени изводи и препоръки към общинските администрации (най-вече за тяхното проактивно, предприемчиво поведение), както и към институциите, администриращи програмите, финансирани от ЕС.

Ключови думи: предприемчиво поведение, общинска администрация, управление, европейски фондове, програми.

JEL: R58, H83.

Въведение

Основен бенефициент на програмите, финансирани със средства от европейските фондове, са общинските админи-

* Силвия Георгиева е доктор, асистент в катедра „Предприемачество“, УНСС, e-mail: s.georgieva@unwe.bg

страции. Това не е изненадващо, тъй като на тези институции са предоставени компетенции в сферата на: общинското имущество, предприятия и финанси; данъци и такси, устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея; образование; здравеопазване; култура; благоустрояване и комунални дейности; социални услуги; опазване на околната среда и рационално използване на природните ресурси; поддържане и опазване на културни, исторически и архитектурни паметници; развитие на спорта, отдиха и туризма (Закон за местно самоуправление и местна администрация). От тяхното проактивно поведение, както и от ефективната работата на институциите, администриращи отделните програми, до голяма степен зависи успешното усвояване на средства от бюджета на ЕС, чрез което да се подобри качеството на живот и повишат доходите на населението (Тодоров, 2011).

Целта на статията е: да се изследват и анализират проблемите на общинските администрации в процеса на подготовка и управление на проектите, финансирани от европейските фондове през първия програмен период 2007-2013 г., както и техните приоритети и инвестиционни намерения за привличане на безвъзмездна помощ през втория седемгодишен период 2014-2020 г.

В зависимост от размера си, общините имат различни възможности за усвояване

на средства от отделните програми, поради което е необходимо да се проучат и анализират както големите, така и малките общини.

Методология на изследването

Проучването е извършено на няколко етапа. На първо място е направен преглед на класификацията на общинските администрации и критериите за разделянето им на големи и малки общини. Националната дефиниция определя като селски райони общините, в които няма населено място с население над 30 000 души (Програма за развитие на селските райони 2007-2013 г.). Те заемат 84 % от площта и само 32,3 % от населението на страната (Магжарова и др., 2013). Тази трактовка е използвана както от предприемчивите програми, така и от Програмата за развитие на селските райони 2007-2013 г. (ПРСР) за териториално базирани интервенции. Съгласно посочената дефиниция 231 от общо 264 общини (вече 265) в България са класифицирани като селски. ПРСР се координира с ОП „Регионално развитие“, с цел да се избегне припокриване или недостиг на подпомагане на дейности в малките общини в рамките на (големите) агломерати. Поради тази причина по някои от мерките на ПРСР се подпомагат 178 селски общини, които не са включени в агломерационни ареали. Предвид съотношението между администрациите с различен размер, както и между селските общини, подпомагани от ПРСР, и включените в агломерационните ареали, са определени за проучване 10 големи и 30 малки общини.

В рамките на първия етап е извършен и анализ на включените в проучването програми: „Развитие на човешките ресурси“ (ОПРЧР), „Околна среда“ (ОПОС), „Регионално развитие“ (ОПРР), „Административен капацитет“ (ОПАК), ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ (ОПК), ОП „Транспорт“ (ОПТ), Програма за развитие на селските райони (ПРСР).

Вторият етап включва анкетно проучване, в периода юли-ноември 2014 г. Проучените общински администрации са следните:

- големи общини: Благоевград, Бургас, Варна, Враца, Габрово, Кюстендил, Русе, Сливен, Стара Загора, Хасково;
- малки общини: Божурище, Бяла Слатина, Вършец, Гоце Делчев, Драгоман, Елин Пелин, Етрополе, Златица, Ихтиман, Калояново, Карлово, Коприщица, Котел, Криводол, Кричим, Лесичево, Лъки, Мездра, Мирково, Панагюрище, Пиргоп, Пордим, Правец, Сангански, Своге, Сливница, Стралджа, Стрелча, Чавдар, Челопеч.

На въпросите от анкетната карта са отговаряли експертите по проекти и програми или ресорните заместник-кметове на избраните администрации.

На третия етап е направен анализ на получените от анкетното проучване резултати. Изследвани и обобщени са също така и данни за тенденциите на договарянето на средства по оперативните програми от общините, публикувани в Информационната система за управление и наблюдение на структурните фондове на ЕС в България.

В рамките на четвъртия етап са съставени получените резултати между големите и малките общини по отношение усвояването на безвъзмездна финансова помощ. На този основа са направени изводи за предпоставките и трудностите в процеса на разработване и управление на общинските проекти. Отправени са и препоръки към заинтересованите страни за подобряване усвояването на средствата от европейските фондове.

1. Основни проблеми при разработване и управление на проекти от общинските администрации през първия програмен период 2007-2013 г.

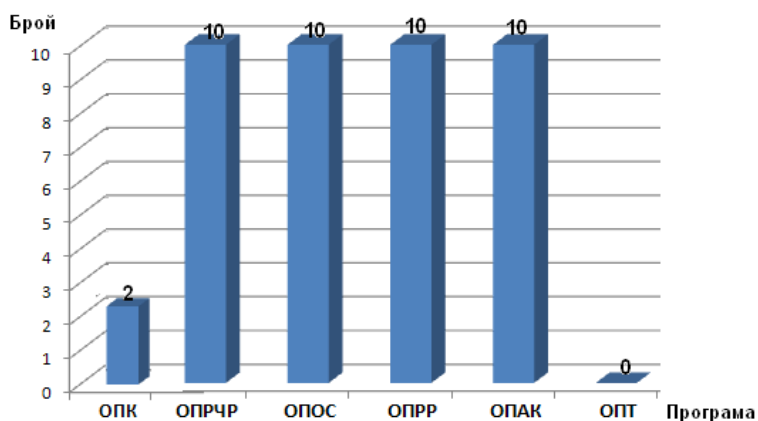
През първия програмен период всички анкетираните големи общини са кандидатствали с проектни предложения по четири от оперативните програми – „Развитие на човеш-

Управление на ресурси и разходи

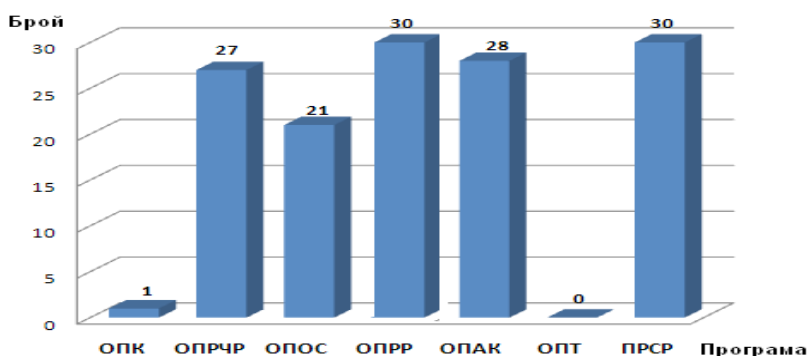
ките ресурси”, „Околна среда”, „Регионално развитие”, „Административен капацитет” (фигура 1). Този интерес е разбираем, като се има предвид, че чрез реализиране на проекти по посочените програми могат да се решат едни от водещите за общините проблеми и се постигнат цели като: повишаване на заетостта; устойчиво и интегрирано градско развитие (социална, жилищна и транспорта инфраструктура, подобряване на физическата среда и превенция на риска), достъп до устойчиви и ефективни енергийни ресурси; устойчиво развитие на туризма; повишаване на административния капацитет; опазване и възстановяване на биологичното разнообразие.

20 % от големите администрации са представили проектни предложения по ОПК основно за подобряване на инфраструктурата, подкрепяща бизнеса.

Всички малки общини, включени в изследването, са представили заявление за подпомагане по ПРСР. Активността по общинските мерки (313, 321, 322, 223, 226, 122) от ПРСР е обяснима, тъй като те подкрепят повишаването на качеството на живот в селските райони. Друга възможност за инвестиции в дребномащабна инфраструктура в малките общини се осигурява от Приоритетна ос 4 от ОПРР (фигура 2).



Фигура 1. Подадени проектни предложения от изследваните големи общини (бр. отговори)



Фигура 2. Подадени проектни предложения от изследваните малки общини (бр. отговори)

Проведеното изследване ясно показва, че големите общини са използвали повече и по-разнообразни финансиращи програми, извън оперативните, за реализиране на своите инвестиционни намерения. Причините за това са: по-големите финансови възможности за подготовка на проектната документация и по-широкият

Съотношението между броя на подготвените и отхвърлените проектни предложения е показателно за успеваемостта на местните администрации по отношение на привличането на средства от европейските фондове. Изследването показва съществени различия между големите и малките общини относно броя на спечелените проекти (таблица 1).

Таблица 1. Резултати на изследваните общински администрации относно броя на подготвените и одобрени проектни предложения по оперативните програми

критерии	Подготвени проектни предложения (бр.)	Отхвърлени проектни предложения (бр.)	Сключени договори (бр.)
общини			
Големи (10 изследвани) общини	377	70	307
Малки (30 изследвани) общини	493	162	331

Източник: ИСУН, <http://www.eufunds.bg/bg/page/826>, 31.12.2014 г.

достъп до информационни канали и източници. Общото между малките и големите общини е, че те са кандидатствали най-интензивно по Трансграничните програми на България с Македония, Сърбия, Румъния, Турция, Гърция, Финансовия механизъм на европейското икономическо пространство и Норвежкия финансов механизъм. Някои от малките общини са подготвили проекти още и по програмите „Европа на гражданите“ и „Красива България“. За разлика от тях, големите общини са използвали активно още: ОП развитие на сектор „Рибарство“, ОП „Техническа помощ“, Програма за малки проекти на Глобалния екологичен фонд, „Интелигентна енергия – Европа“, ОП Транснационално сътрудничество „Югоизточна Европа 2007-2013 г.“, Съвместна оперативна програма на Черноморския басейн 2007-2013 г., Програма за европейско териториално сътрудничество „INTERREG“ IVC, Фондация „Америка за България“, Програма „Национална схема за зелени инвестиции“.

Резултатите сочат, че броят на отхвърлените проекти на малките общини е почти два и половина пъти по-голям поради неспазени изисквания или недостатъчно равнище на тяхното качество. Данните за проектите и договорите на общинските администрации, публикувани на страницата на Информационната система за управление и наблюдение на структурните фондове на ЕС в България, показват, че в рамките на първия програмен период малките общини са спечелили и управлявали средно 16 проекта, а големите общини – средно 38 проекта, т.е. повече от два пъти (ИСУН, 2014). Тази значителна разлика в успеваемостта в усвояването на средства от европейските фондове между малките и големите общини поражда необходимостта от анализ на барьерите, които те са срещнали в процеса на разработване на проектни предложения, и основните трудности при управление на вече одобрените проекти.

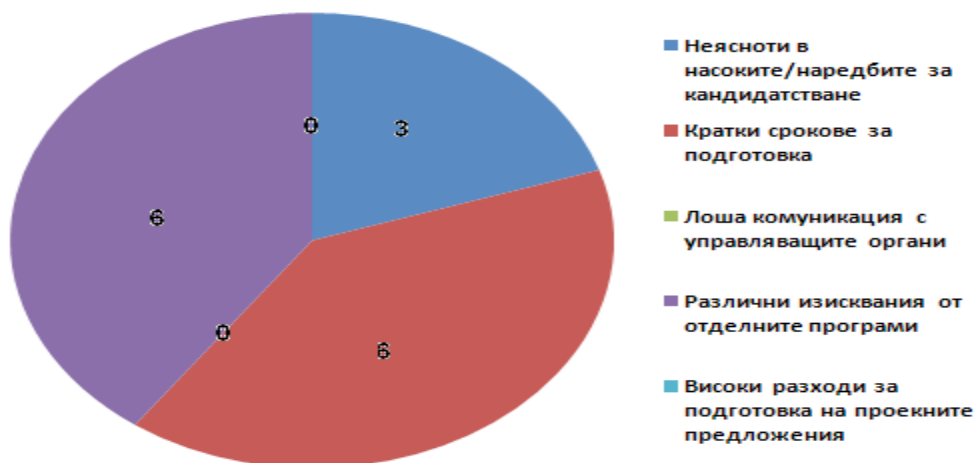
Основните барieri при разработване на проектните предложения по оператив-

Управление на ресурси и разходи

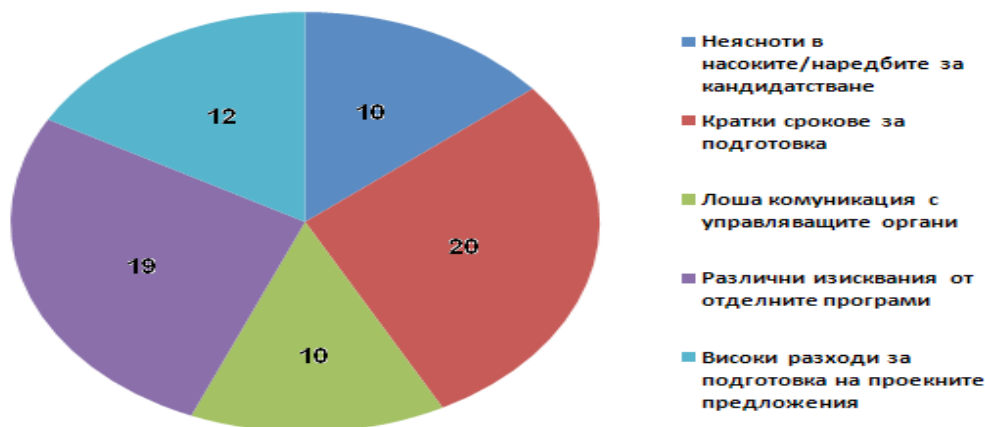
ните програми и за малките, и за големите общини, са кратките срокове за подготовка на документацията и различните изисквания по отделните програми. Твърде ограниченото време за подготовка на проектните предложения е причина за изготвяне на недостатъчно качествени инвестиционни проекти, което води до проблеми и дори невъзможност за тяхното изпълнение и/или трудност при осигуряване устойчивост на резултатите. Разликите в изискванията на програмите затруднява

експертите при подготовка на проектите и е предпоставка за допускане на сериозни грешки. Друг проблем, разпознат както от големите, така и от малките общини, са неяснотите в насоките и наредбите за кандидатстване по отделните програми. Това води до неточности при подготовката на проектите и сериозни проблеми в етапа на тяхното изпълнение (фигура 3).

Малките общински администрации се изправят пред още няколко трудности, които не са съществени за големите (фигура 4).



Фигура 3. Трудности при разработване на проектни предложения от големите общини (бр. отговори)



Фигура 4. Трудности при разработване на проектни предложения от малките общини (бр. отговори)

На първо място това са средствата, които трябва да бъдат осигурени в подготвителния етап. Разходите са по-значителни при разработване на инфраструктурни проекти, когато трябва да се изработи технически (работен) инвестиционен проект, да се платят таксите за неговото съгласуване от съответните институции, да се наемат консултанти за подготовка на цялата документация и т.н. Осигуряването на необходимите средства е сериозно предизвикателство, тъй като те разполагат с по-малки бюджети и имат по-ограничени възможности за осигуряване на допълнителни приходи. На следващо място е лошата комуникация с управляващите органи, която не дава възможност експертите от малките администрации да получават своевременно необходимата информация и консултации за качествена подготовка на проектните предложения. Чрез създаване на публично-частна или изцяло държавна компания може да се засили местният капацитет и ще се подкрепят малките общини (Кънева, 2013).

В процеса на управление на проектите почти 80 % от всички изследвани общини, без значение на техния размер, са посочили като проблем обжалването на проведените процедури за избор на изпълнител по Закона за обществени поръчки от неспечелила фирма (фигура 5). Тромавите съдебни процедури и липсата на решение за дълъг период от време на практика спират изпълнението на проектите. Това променя планираните срокове на реализиране на проектните дейности и рефлектира върху изпълнението на програмите като цяло. В края на първия програмен период обжалването на процедурите постави под заплаха усвояването на значителна част от планирания финансов ресурс. Малка част от големите общини са срещнали затруднения, свързани с отчитането на проектите и дейността на изпълнителите.

За разлика от тях, малките администрации срещат сериозни трудности при изпълнението на проектите, когато има

забавяне на плащанията от страна на управляващите органи (фигура 6).

Малките общини разполагат с ограничени финансови средства и неритмичното възстановяване на направените от тях разходи ги изправя пред опасността да не се разплатят с някои от изпълнителите и да плащат неустойки по договори заради закъснение в плащанията. Други основни трудности за тях са и промените в изискванията в хода на изпълнение на проектите и подготовката на тръжната документация. За малките общини това е сериозен проблем поради ограничения им административен капацитет.

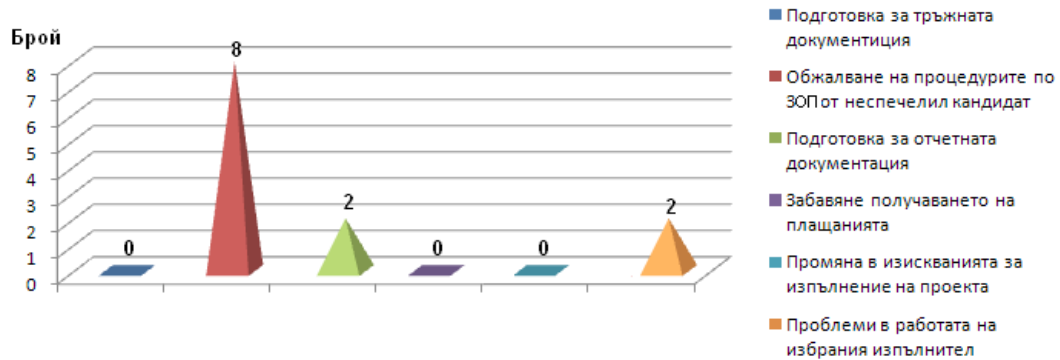
Всички изследвани общини са ползвали консултантски услуги при подготовката и/или управлението на проекти, финансирани от различните програми през първия програмен период. По отношение на удовлетвореността от предоставената услуга има съществена разлика. Доволни от съвместната си работа с консултантите са 80 % от големите общини и 50 % от малките. Малките общини имат по-ограничени информационни канали и брой служители (в някои не повече от един) – експерти по европейски проекти, които трябва да осъществяват мониторинг на целия програмен процес и да контролират работата на консултантите както при подготовката, така и при управлението на проектите.

2. Инвестиционни намерения на общинските администрации през втория програмен период 2014-2020 г.

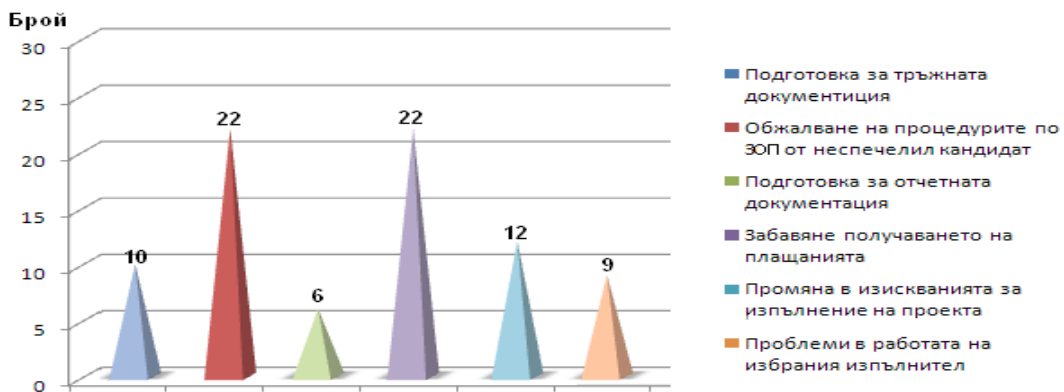
Плановете на всички общински администрации са да кандидатстват активно по програмите, финансирани от европейските структурни фондове през втория програмен период, въпреки трудностите и проблемите, свързани с осигуряването на безвъзмездна финансова помощ.

Проведеното проучване показва, че големите общини планират да привлекат европейско финансиране за осигуряване на социални услуги на населението и разкриване на нови работни места (фигура 7).

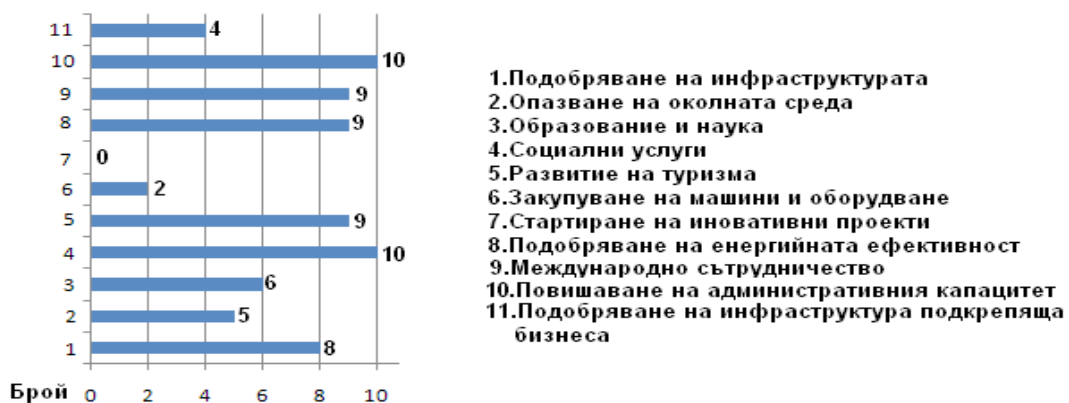
Управление на ресурси и разходи



Фигура 5. Проблеми при управлението на проектите от големите общини (бр. отговори)



Фигура 6. Проблеми при управлението на проектите от малките общини (бр. отговори)



Фигура 7. Инвестиционни намерения на големите общини за втория програмнен период (бр. отговори)

Приоритетни ще бъдат проектите за увеличаване на административния им капацитет, за да се подобрява местното управление, да се разширят възможностите за предоставяне на електронни услуги на гражданите и бизнеса, както и да се повишава квалификацията на служителите. Освен това, големите общини ще насочат усилията си към подобряване на енергийната ефективност на сградите, създаване и разширяване на партньорските отношения на международно равнище. Много важен акцент в проектната им дейност през втория програмен период е подобряването на инфраструктурата – социална (образователна, здравна, спортна, туристическа, културна), техническа (основно пътна, водопроводна и канализационна) и екологична (насочена предимно към решаване на проблема със съвременното третиране на отпадъците). Интересът към изпълнение на инфраструктурни проекти не е изненадващ, като се имат предвид основните функции на инфраструктурата: да създава нормални условия за протичане на производствения процес, както и да осигурява условия за възпроизводство на населението и на трудовите ресурси (Христов и др., 2011).

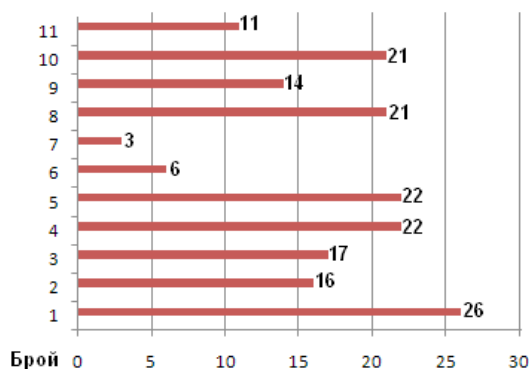
Приоритетите относно привличането на безвъзмездна финансова помощ на малките администрации за втория програмен период в значителна част съвпадат с тези на големите общини (фигура 8).

Проектните предложения ще бъдат насочени към подобряване основно на техническата и социална инфраструктура, разширяване на обхвата и разнообразяване на предлаганите социални дейности, намаляване на безработицата, развитие на туризма (селски, екологичен, приключенски), повишаване на енергийната ефективност, както и на административния капацитет на общините.

Усвояването на средствата от европейските фондове през втория програмен период ще се подобри, ако се извършат промени в няколко области.

Според експертите от големите общини, ако се намалят изискуемите документи, ще се подобри качеството на подготовката и управлението на проектите (фигура 9). Това ще доведе до по-голяма бързина при разработването на проектни предложения и по-ритмично усвояване на планирания финансов ресурс.

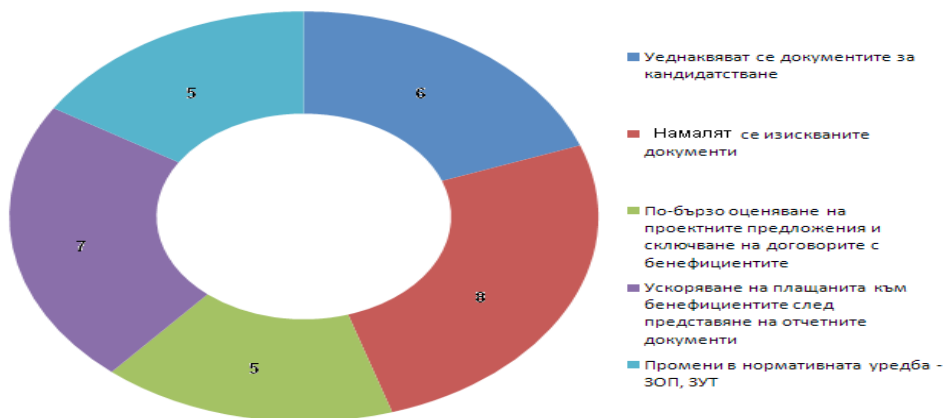
На следващо място е ускоряването на плащанията от страна на управляващите органи към общините след предаването на отчетните документи. Именно забавянето във възстановяването на средствата, изплатени на изпълнителите на проектните дейности, е един от най-сериозните проблеми в процеса на изпълнение на проектите. Това изправя общините пред сериозни финансови затруднения и заплахи от спиране



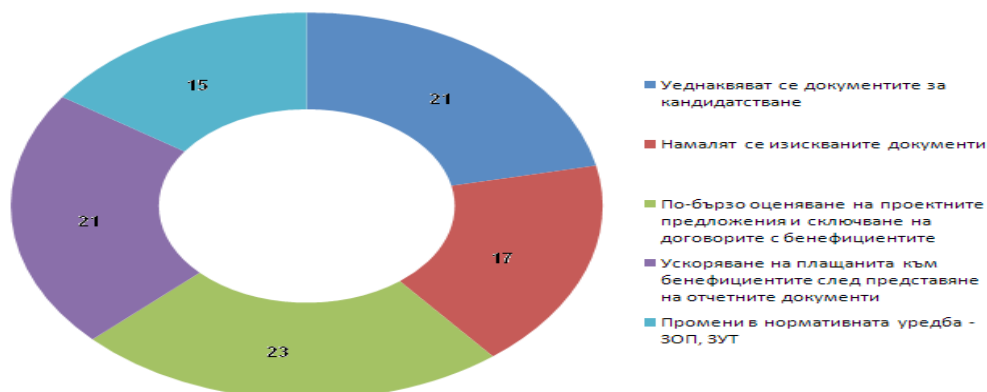
1. Подобряване на инфраструктурата
2. Опазване на околната среда
3. Образование и наука
4. Социални услуги
5. Развитие на туризма
6. Закупуване на машини и оборудване
7. Стартиране на иновативни проекти
8. Подобряване на енергийната ефективност
9. Международно сътрудничество
10. Повишаване на административния капацитет
11. Подобряване на инфраструктура подкрепяща бизнеса

Фигура 8. Инвестиционни намерения на малките общини за втория програмен период (бр. отговори)

Управление на ресурси и разходи



Фигура 9. Предпоставки за подобряване усвояването на средства от европейските фондове според респондентите от големите общини (бр. отговори)



Фигура 10. Предпоставки за подобряване усвояването на средства от европейските фондове според респондентите от малките общини (бр. отговори)

на работата на фирмите-изпълнители. Друг проблем, който забавя усвояването на средствата от европейските фондове, са различните изисквания по отделните програми, които може да се преодолеят чрез уеднаквяване на всички документи за кандидатстване и отчитане на проектите.

Експертите от малките общини смятат, че основен фактор за ускоряване усвояването на средствата от програмите е по-бързото оценяване на проектните предложения и сключването на договорите с общините (фигура 10). Дългият оценителен процес усложнява реализирането

на проектите, тъй като част от обстоятелствата, отчетени при разработването им, вече не са актуални към момента на изпълнението. Най-често е необходимо да се променят количествено-стойностни сметки при инфраструктурните проекти, индикатори за изпълнение и резултат и др. Подобно на големите общини, и малките ще усвояват по-безпроблемно средства от европейските фондове, ако се динамизира процесът на възстановяване на направените от тях разходи и се уеднаквят изискванията във фазата на кандидатстване.

Според отговорите на половината от всички анкетираны общини намаляването на изискваните документи и промени в някои закони като Закон за обществените поръчки (ЗОП) и Закон за устройство на територията (ЗУТ) ще повиши активността и резултатността на местните администрации по отношение на безвъзмездната финансова помощ. Със значим ефект се очаква да са промените в свързаното с осъществяването на проектите законодателство, като посочените ЗОП и ЗУТ. Промени в ЗОП могат да осигурят по-висока степен на обективност в избора на изпълнителите, да ограничат корупционните практики и да се постигне по-висока степен на прозрачност и публичност при разходването на средства.

Прецизирането на изискваните от управляващите органи документи ще облекчи както работата на бенефициентите, така и работата на оценителните комисии. Това ще доведе до съкращаване на целия процес от подготовката на проектното предложение до подписването на договора с бенефициента и стартиране на неговото изпълнение.

Заклучение

В обобщение могат да се направят някои изводи и да бъдат отправени препоръки към общинските администрации и институциите, администриращи програми, финансирани от европейските фондове.

I. Изводи:

1. Резултатите от изследването потвърдиха данните на Информационната система за управление и наблюдение на структурните фондове на ЕС в България, че успеваемостта на големите общини е значително по-голяма при кандидатстването с проектни предложения по програмите, финансирани от европейските фондове. Този факт дава основание да се потърсят нови по-ефективни методи за подкрепа на малките общини в процеса на подготовка и управление на проектите.

2. Основен фактор за повишаване на качеството на проектните предложения е осигуряването на по-дълъг срок за тяхната подготовка. Малките общини изпитват и недостиг на средства за подготовка на проектните предложения.

3. Подобряване на усвояването на средства от европейските фондове ще се постигне чрез промени в Закона за обществените поръчки и по-конкретно на обжалването на процедурите от неспечелили кандидати. Обжалването води до забавяне на изпълнение на проекта или риск да не бъде реализиран.

4. Основни приоритети на общинските администрации за втория програмен период са социалните и инфраструктурните проекти, повишаването на административния капацитет и международното сътрудничество.

II. Препоръки:

➤ към общинските администрации:

1. Приоритизиране на проектните предложения, както и определяне на програмата и периода на кандидатстване, съгласно индикативните годишни планове.

2. Непрекъснато повишаване на административния капацитет по отношение на подготовката на проектни предложения и изготвяне на тръжна документация (чрез инвестиции в човешки капитал).

3. Включване на всички заинтересовани страни в процеса на подготовка и реализиране на проектите, за да се осигури по-висока степен на прозрачност и обществена подкрепа. Това ще даде възможност за по-голяма гъвкавост и решителност в случай на възникнала необходимост да се реагира при непредвидени обстоятелства.

➤ към институциите, администриращи програми, финансирани от европейските фондове:

1. Съкращаване на сроковете за оценка на проектните предложения, подготовка и подписване на договорите с бенефициентите.

2. Осигуряване на достатъчно време на бенефициентите за подготовка, особено

Управление на ресурси и разходи

за инфраструктурните проекти. За целта трябва да се спазва стриктно планирането на индикативните годишни работни програми, които да се публикуват не по-късно от месец септември на предходната година. Това ще осигури достатъчно време на администрациите за подготовка на процедури за избор на изпълнители като консултанти и проектанти, да им се осигури достатъчно време за работа, да се осъществява обсъждане (публично) на проекта и т.н.

3. Намаляване на изискваните документи, както и уеднаквяване на изискванията при кандидатстване и изпълнение на одобрените проекти по отделните оперативни програми.

4. Съкращаване на сроковете за проверка на отчетните документи и верификация на разходите, за да не се затрудняват финансово бенефициентите на безвъзмездна помощ.

5. Отчитане на спецификите на общините съобразно техния размер. Използване на разнообразни и ефективни информационни канали, за да бъдат своевременно уведомени потенциалните бенефициенти за възможностите за получаване на безвъзмездна финансова помощ.

Цитирани източници:

Закон за местно самоуправление и местна администрация, 1991. Наличен на <http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2132580865>, посетена на 03.02.2015 г.

(Zakon za mestnoto samoupravlenie i mestnata administratsia, 1991. Nalichen na <http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2132580865>, posetena na 03.02.2015 g.)

ИСУН, <http://www.eufunds.bg/bg/page/826>, 31.12.2014 г.

(ISUN, <http://www.eufunds.bg/bg/page/826>, 31.12.2014 г.)

Кънева, А., 2013. Резултати, проблеми и добри практики при усвояване на фондовете на Европейския съюз, Изд. комплекс – УНСС, София

(Kaneva, A., 2013. Rezultati, problemi i dobri praktiki pri usvoivane na fondovete na Evropeyskia sayuz, Izd. kompleks – UNSS, Sofia)

Магжарова, С., М. Пенева, Е. Патарчанова, 2013. Селски райони, Изд.комплекс УНСС, София

(Madzharova, S., M. Peneva, E. Patarchanova, 2013. Selski rayoni, Izd. kompleks UNSS, Sofia)

Програма за развитие на селските райони 2007-2013, Налична на www.prsr.government.bg, Посетена на 03.02.2015 г.

(Programa za razvitie na selskite rayoni 2007-2013, Nalichna na www.prsr.government.bg, Posetena na 03.02.2015 g.)

Справка за проектите и договорите на общините, 2014, ИСУН, Налична на <http://www.eufunds.bg/bg/page/826>, посетена на 15.02.2015 г.

(Spravka za proektite i dogovorite na obshtinite, 2014, ISUN, Nalicha na <http://www.eufunds.bg/bg/page/826>, 2014 г., posetena na 15.02.2015 g.)

Тодоров, К., 2011. Бизнес предприемачество, том I и II, БАРМП, София

(Todorov, K., 2011. Biznes predpriemachestvo, tom I u II, BARMP, Sofia)

Христов, Х., Т. Даскалова, 2011. Управление на инфраструктурни проекти, УИ „Стопанство“, София

(Hristov, H., T. Daskalova, 2011. Upravlenie na infrastrukturni proekti, UI Stopanstvo, Sofia)