

**БЪЛГАРСКИТЕ ОБЩИНИ – КЛЮЧОВИ БЕНЕФИЦИЕНТИ  
ПО ОПЕРАТИВНИТЕ ПРОГРАМИ**

**Катя Бождерменова**

Използването на Структурните фондове и Кохезионния фонд е насочено към намаляване на вътрешните диспропорции във всяка страна – членка на Европейския съюз. В България усвояването на европейските средства по тези фондове става чрез **седем оперативни програми и два стратегически плана за развитие на селските райони и за рибарство и аквакултури**. Различията между плановите райони в страната са сравнително малки, с изключение на по-голямото изоставане на Северозападния район. Значително по-големи обаче са вътрешнорегионалните различия – между областните градове и общините. Това е една значима особеност, която досега не е намерила адекватно отражение в българската политика за регионално развитие. Контрасти от вида „център–периферия”, както и наличието на т.нар. структуроопределящи предприятия, които формират големи дялове от БВП и заетостта по места, предизвикват „колебания”, които се отразяват изключително силно на местните общности. Този факт е изключително предизвикателство за устойчивото и хармонично регионално развитие след реалното членство на страната ни в ЕС. По този начин и 6-те планови района имат небалансирана вътрешна структура и типично формирана ориентация „център–периферия”. Отстояваната традиция в държавната политика на 28-те области да имат сравнителна равнопоставеност в икономическото развитие не издържа в условията на пазарната икономика – при свободно придвижване на ресурсите и мобилността на труда в страната. Само активна регионална политика и активно усвояване на европейските Структурни фондове, особено от средните и малките общини, могат да ограничат в средносрочна перспектива устойчивото задълбочаване на вътрешните различия.

Осмислянето на ролята на общините и на регионите при провеждането на регионалната политика е необходимо условие за изграждане на административния капацитет за усвояване на средства от ЕС. Още повече, че ЕС влияе върху процеса на регионализация чрез европейската регионална и кохезионна политика, която е насочена към намаляване на регионалните диспропорции. Тази политика

The feature focuses the problem on the consideration of the role of the municipalities and the regions upon the implementation of the regional policy as an essential condition for the utilization of the financing under the European funds. The municipalities in The Republic of Bulgaria are key beneficiaries under projects for the regional development and ecology during the country's first programme period in EU 2007-2013, which the half of the European funds are directed for. In order to be in a position to solve local issues with these funds, the municipality administrations must have a good administrative and financial capacity for projects preparation and management.

насърчава административната регионализация в почти всички страни членки.

С оглед на изискванията на ЕС за ползване на средствата страните членки започват да формират региони на ниво NUTS 2. Ето как изглежда картината в страните от Централна и Източна Европа<sup>1</sup>:

*България:* Понастоящем в България, съответстващи на ниво NUTS 2, са формирани и утвърдени 6 статистически района за планиране, приети с решение на МС през 2003 г. За съжаление въпросът за броя и центровете на районите за планиране се оказва най-дискусионният.

*Румъния:* Страната е разделена на 8 планови региона. Води се дискусия за плюсовете и минусите от въвеждането на районите на ниво NUTS 2, т.е. за създаване на административни региони във връзка с подготовката за ползването на Структурните фондове като планови единици. Настоящите окръзи в Румъния са сходни по характеристики с българските области и се приемат като ниво NUTS 3.

*Унгария:* Създадени са 7 статистически планови региона с намерението те да се превърнат в административни, което все още не е факт.

*Полша:* С реформата от 1999 г. са създадени 16 региона с пряко избрани самоуправни. По този

<sup>1</sup> Джилдов, Ал. (2006) Тенденции в развитието на регионалното и местното самоуправление. // Публична администрация.

начин Полша е единствената страна от ЦИЕ, която има административни региони на ниво NUTS 2.

*Чехия:* Създадени са 8 статистически планови региона. Освен тях има 14 самоуправляващи се региона. Проблемът тук е, че наличните самоуправляващи се региони, създадени през 2000 г., не съвпадат със статистическите региони.

*Литва:* Въпросът е решен – страната като цяло се определя като ниво NUTS 2.

*Латвия:* Обособени са 5 региона за планиране.

*Словения:* Създадени са 2 региона за целите на Структурните фондове – единият включва столицата Любляна и прилежащия регион, а другият – останалата част от страната.

Ръководният принцип на регионалната политика на ЕС към настоящия етап е да продължи концентрацията върху подкрепата за регионите, които изостават в своето развитие, т.е. тези, които имат най-големи проблеми от гледна точка на инфраструктурата, създаването на икономическа активност и обучението.

Съществени промени са направени и в начина, по който се управляват фондовете на ЕС. За страните членки и регионите е от особено значение да разберат, че е в техен интерес да поемат бъдещето в собствените си ръце и да управляват сами средствата, предоставени от ЕС. Основата на тези реформа е представена в Регламент за общите условия, приложими към Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ) и Кохезионния фонд (КФ), допълнен от други специални Регламенти за тези финансови инструменти. Комисията предлага концентриране на дейностите върху **ограничен брой приоритети на Общността**, свързани с дневния ред, формиран в Лисабон (икономически растеж, конкурентоспособност и заетост) и Гьотеборг (опазване на околната среда). На тази база са определени и **ключовите теми за оперативните програми:** регионално развитие, иновации, основана на знанието икономика, околна среда, достъп и услуги от общ икономически интерес.

Реформата на политиката за сближаване за настоящия програмен период (2007–2013 г.) е ориентирана към **осигуряване на по-голяма ефективност, прозрачност и политическа отговорност**. От първостепенно значение за сближаването в ЕС са въпросите, свързани с конкурентоспособността, устойчивото развитие и икономическото и социално преструктуриране<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Регламентите, които управляват политиката за сближаване за програмния период 2007–2013 г., са: Регламент (ЕС) № 1080/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 11 юли 2006 г. за Европейския фонд за регионално развитие; Регламент (ЕС) № 1081/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 11 юли 2006 г. за Европейския социален фонд; Регламент (ЕС) № 1082/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 11 юли 2006 г. за Европейските

Концепцията на териториалното сближаване има за цел да спомогне за достигане на по-балансирано развитие чрез намаляване на съществуващите различия, като се избягват териториалните несъответствия, и чрез изпълняване на секторните политики, имащи пространствен ефект, за да се постигне по-единна и по-съгласувана регионална политика. Това включва и повишаване на териториалната интеграция и насърчаване на сътрудничеството между и във регионите.

*В градските райони* акцент се поставя върху подобряване на конкурентоспособността на съседните градове и градски райони (чрез групиране и свързване в мрежи) и постигане на по-балансирано развитие между икономически най-силните градове и останалата градска мрежа. Приносът на градовете за заетостта и растежа е много силно подкрепен в Стратегическите насоки.

Политиката на сближаване играе главна роля в текущия програмен период и в подкрепа на икономическото възстановяване на *селските райони*, допълвана от инструментата за селско развитие – Европейския фонд за селско стопанство и развитие на селските райони (ЕФССРСР). Единството между структурните политики и политиките, свързани със заетостта и селското развитие, трябва да се насърчи. В този контекст страните членки трябва да осигурят допълняемост и съответствие между действията, финансирани от ЕС.

Основното средство за провеждане на тази политика са **Структурните фондове на ЕС**<sup>3</sup>. Във всички страни членки те имат мултипликационен ефект върху икономическите и социалните фактори, като по този начин стимулират развитието на регионалната икономика. Структурните фондове не са единен финансов източник в бюджета на ЕС. Всеки от тях има своя специфична област, макар че те работят съвместно. Структурните фондове – ЕФРР и ЕСФ, не финансират отделни проекти, а многогодишни програми за регионално развитие, разработени съвместно от регионите, страните членки и Европейската комисия. Кохезионният фонд предоставя директно финансиране за индивидуални проекти за подобряване на околната среда и развитието на транспортните мрежи.

България се намира в етап, в който формирането на върнатата за страната ни политика за регионално развитие е от особена важност. Регионалната поли-

обединения за териториално сътрудничество; Регламент (ЕС) № 1083/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 11 юли 2006 г. за основните разпоредби относно Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд; Регламент (ЕС) № 1084/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 11 юли 2006 г. за Кохезионния фонд.

<sup>3</sup> Павлов, П., Л. П. Николова, Св. Михалева. Структурните инструменти на ЕС и използването им от България. Унив. изд. на ВСУ „Ч. Храбър“, 2009.

## ИКОНОМИКА

тика е една от най-динамичните сфери на развитие в България през последните няколко години. Създадена е нормативна база и институционална структура, натрупан е опит в процеса на планиране и координация между отделните сектори. С приемането на Закона за регионално развитие и подзаконовите нормативни документи за прилагане на оперативните програми по Структурните фондове и Кохезионния фонд<sup>4</sup> се създават реални предпоставки за провеждането на съвременна регионална политика в нашата страна.

Главното предизвикателство сега е да бъде намерен балансът между приоритетите на общините, националните приоритети и разбирания за развитието на регионите и политиката на Европейската комисия по отношение на развитието на Европейския съюз като цяло. В същото време при формирането на регионалната политика е необходимо да се съблюдават основните принципи на Европейската регионална политика и препоръките, отправени към България в докладите за напредъка. **Общините могат да кандидатстват за**

**финансиране** по оперативните програми за регионално развитие, околна среда, развитие на човешките ресурси, развитие на конкурентността на българската икономика и административен капацитет, както и по националния план за развитие на селските райони и по програмите за трансгранично сътрудничество.

Оперативните програми на страната за усвояване на средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд определят **общините като един от основните бенефициенти за периода 2007–2013 г.** Те са ключови бенефициенти по проекти за регионалното развитие и екологията, към която са насочени почти половината от европейските средства. Затова е необходимо местните администрации да разполагат с необходимия административен и финансов капацитет за подготовка на проекти и тяхното управление. В противен случай общините могат да се изправят пред опасността за ниска усвояемост на средствата от фондовете и слабо ефективни проекти (без необходимото териториално въздействие).

### Индикативното разпределение на финансовите ресурси по оперативни програми и източници на финансиране (в млн. евро) е следното: <sup>5</sup>

Оперативна програма	Фонд			Национално финансиране	ОБЩО
	ЕФРР	ЕСФ	КФ		
ОП “Развитие на конкурентоспособността на българската икономика”	988	-	-	247	1 235
ОП “Регионално развитие”	1 361	-	-	240	1 601
ОП “Развитие на човешките ресурси”	-	1 032	-	181	1 213
ОП “Околна среда”	439	-	1 027	232	1 699
ОП “Административен капацитет”	-	154	-	27	181
По цел “Европейско териториално сътрудничество”	179	-	-	n/a	179

<sup>4</sup> **Постановление № 62** от 21.03.2007 г. за приемане на националните правила за допустимост на разходите по оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС от 31.05.2007 г., за финансовата рамка 2007–2013 г. (ДВ, бр. 27/2007 г.)

**Постановление № 121** от 31.05.2007 г. за определяне на реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС, и по програма ФАР на ЕС. (ДВ, бр. 45/2007 г.)

**Постановление № 55** от 12.03.2007 г. за условията и реда за определяне на изпълнителя от страна на бенефициентите на договорена безвъзмездна финансова помощ от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС и по програма ФАР на ЕС. (ДВ, бр. 24/2007 г.)

**Постановление № 6** от 2007 г. за създаване на Единен информационен портал за обща информация за управление на Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС в Република България

**Постановление № 182** от 2006 г. за създаване на Комитети за наблюдение на Националната стратегическа референтна рамка и оперативните програми, съфинансирани от на Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС

Общините в България имат възможност да кандидатстват по 5 оперативни програми, един национален план и програмите за трансгранично сътрудничество, като общата сума е 7677,40 млн. евро. За да се усвоят тези средства през първия за България програмен период 2007–2013 г., е необходимо общинските администрации на 264-те общини на страната да разполагат с добър административен капацитет за подготовка и управление на проекти, финансирани от Структурните фондове на ЕС.

Към началото на ноември 2010 г. над 35 % от средствата по 7-те оперативни програми, което над 5,5 млрд. лв., са договорени. От тях над 1,35 млрд.

<sup>5</sup> Националната стратегическа референтна рамка, одобрена от ЕК на 22 юни 2007 г.

лв. са изплатени на бенефициентите, което е 8,62 % от общия бюджет от над 13 млрд. лева от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС и българското съфинансиране. Изпълнението на оперативните програми, по които общините са ключови бенефициенти, е следното<sup>6</sup>:

1. По оперативна програма „Околна среда“ изпълнението е 6 % на бюджета от над 3,5 млрд. лв.:

- договорени са над 957 млн. лв.;
- изплатени са над 211 млн. лв.

2. По оперативна програма „Регионално развитие“ усвоените средства са 7,61 % при бюджет на програмата 3.1 млрд. лв.:

- договорени са над 1,367 млрд. лв.;
- изплатени са над 238,3 млн. лв.

3. По оперативна програма „Конкурентоспособност“ изпълнението е близо 19 % от програмата с бюджет от 2,273 млрд. лв.:

- договорени са над 715.6 млн. лв.;
- изплатени са над 430 млн. лв.

4. По оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ са усвоени 7,34 % при бюджет от 2,374 млрд. лв.:

- договорени са 1,12 млрд. лв.;
- изплатени са 174,15 млн. лв.

5. Оперативна програма „Административен капацитет“ е постигнала 23,46 % изпълнение на плащанията от общия си бюджет от 353,5 млн. лв.:

- договорени са над 162,18 млн. лв.;
- изплатени са близо 83 млн. лв.

Информацията по оперативните програми, националните подзаконовни нормативни актове за прилагане на оперативните програми и 17-те закона<sup>7</sup> от националното законодателство, които имат пряка връзка с изпълнението на проекти, финансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС, трудно биха могли да бъдат проследени и селектирани от неопитен чиновник, особено в средните и в малките общини, които не разполагат с достатъчно подготвени експерти. В България за първи път се работи по такива програми, като опитът на общините по предприемчивостта е малък. Това налага всяка местна администрация да има ангажимент за изграждане на административен капацитет сред служителите си за работа по проекти, финансирани от Структурните фондове на ЕС.

Затова е необходим значителен *административен капацитет*. Изграждането му е проблем

<sup>6</sup> www.eufunds.bg/bg/page/766

<sup>7</sup> Търговски закон, Наказателен кодекс, Закон за международните договори на РБ, Закон за задълженията и договорите, Закон за вътрешния одит, Закон за устройство на държавния бюджет, Закон за държавния служител, Закон за счетоводството, Закон за административните нарушения и наказания, Закон за бюджета на ДОО, Закон за държавните помощи, Закон за ДДС, ЗКПО, ЗРР, ЗОП, ЗООС, ЗМСП.

дори за добре развитите страни от Централна Европа. И в последния доклад на Европейската комисия се установява необходимостта от повишаване на административния капацитет и въвеждане на ефективен централен контрол и координация<sup>8</sup>. Осигуряването на необходимия административен капацитет ще подпомогне получаването на очакваните резултати от провеждането на политиката за регионално развитие, с която ще се намалят различията между България и Европейския съюз и между регионите в страната, ще се овладеят миграционните процеси, ще се разкрият нови работни места, ще се разрешават урбанизационните проблеми на големите градове.

Проблемът за успешното усвояване на финансовите средства е сложен, комплексен и често труден за управление. Оттук произтичат и актуалните въпроси за усвояване на средства по европейските фондове от всички общини:

– имат ли необходимия административен и финансов капацитет за работа по проекти от Структурните фондове и Кохезионния фонд всички 264 общини, което е първо условие за ефективно усвояване на средства;

– могат ли средните и малките общини да преодолеят бариерите, които ги съпътстват при работа по проекти;

– кои са резултатните пътища за промени в подхода за усвояването на еврофондовете и усъвършенстването на административния капацитет;

– защо утвърдените 6 статистически района за планиране стоят „изолирани“ и не са съпричастни към контрола при изразходването на евросредствата.

Анализирането на отговорите на поставените въпроси може да стане база за ново проектиране на управлението на парите по всички оперативни програми на ЕС през следващия програмен период от 2014 г. нататък – средствата от ЕСФ да се управляват от едно централно звено, което да координира и контролира усвояването на парите на място в общините, като се прецизира и броят на общините в България – може да се обединят две и повече общини по териториален признак в една, за да се подобри изразходването на публичните средства и да се повиши капацитетът на местните власти за усвояване на европейските средства.

### Литература

Документи за усвояване на средства от ЕС в Р България

1. Доклад на ЕК относно управлението на средствата на ЕС в България, 2008.

<sup>8</sup> Информация на ЕК относно управлението на фондовете на ЕС в България и Румъния, Брюксел, 16.10.2009 г.

---

## ИКОНОМИКА

---

2. Национална стратегическа референтна рамка, одобрена от ЕК на 22 юни 2007
3. Мониторингов доклад на ЕК за напредъка на България в подготовката ѝ за членство в ЕС, 16.05.2006 г.
4. Оперативна програма „Административен капацитет”
3. **Станев, Хр., Ю. Спиридонова, Ал. Джилдов.** (2006) Децентрализацията и влиянието ѝ върху възможностите на общините и областите за усвояване на средства от фондовете на Европейския съюз. С.
4. **Христов, Х., П. Павлов, П. Кацамунска.** (2007) Основи на публичната администрация. Унив. изд. „Стопанство”, С.

### Нормативни документи

1. Закон за регионалното развитие, ДВ, бр. 50/2008

1. **Джилдов, Ал.** (2006) Тенденции в развитието на регионалното и местно самоуправление. // Публична администрация.
2. **Павлов, П., Л. П. Николова, Св. Михалева.** (2009) Структурните инструменти на ЕС и използването им от България. Унив. изд. на ВСУ „Ч. Храбър”.

### Адрес за контакти

Катя Бождерменова, докторант  
ВСУ „Черноризец Храбър”  
Факултет „Международна икономика и администрация”  
Катедра „Администрация и управление”