

## **БЕНЕФИЦИЕНТИТЕ – КЛЮЧОВ КОМПОНЕНТ В ПРОЦЕСА НА ЕВРОПЕЙСКОТО ФИНАНСИРАНЕ В Р БЪЛГАРИЯ**

**Галя Павлова Георгиева**

Стопанска академия „Димитър А. Ценов“ – Свищов  
Катедра „Финанси и кредит“

**Резюме:** Настоящата разработка се ангажира с изследване ролята на бенефициентите в България при усвояване на европейското финансиране през първия планов период от членството на страната в Европейския съюз (ЕС). Актуалността на изследването се предопределя от ключовото им значение, като преки участници в приложението на европейските финансови средства, предоставени по оперативните програми (ОП) и важноста им за икономическото развитие на нашата страна. Ето защо е необходимо да се извърши оценка на цялостния напредък по отношение физическото и финансово изпълнение на програмите, основна роля за който имат самите бенефициенти. Във връзка с това оценката на ефективността на европейските средства в България е необходима, от една страна, за да допринесе за по-качественото управление през настоящия програмен период, а от друга, за да даде ценна информация и насоки на бенефициентите на тези средства.

**Ключови думи:** европейско финансиране, оперативни програми, бенефициенти.

**JEL:** F36, O22, R58.

## **BENEFICIARIES OF FUNDS UNDER OPERATIONAL PROGRAMS OF THE EU – ROLE AND IMPORTANCE IN THE PROCESS OF EUROPEAN FINANCING**

**Galya Pavlova Georgieva**

D. A. Tsenov Academy of Economics – Svishtov  
The Department of Finance and Credit

**Abstract:** This paper investigates the role of beneficiaries in Bulgaria in the absorption of European funding in the first planning period of membership in the European Union (EU). The topicality of the study is determined by their key significance as direct participants in the use of European funds granted under operational programs (OP) and their importance for the economic development of our country. Therefore, it is necessary to evaluate the overall progress in the physical and financial implementation of the programs, a key role for which play the beneficiaries themselves. In connection with this, it is necessary to evaluate the effectiveness of the EU funds in Bulgaria, on the one hand, to contribute to quality management in the current programming period and, on the other, to provide for valuable information and guidance to the beneficiaries of those funds.

**Keywords:** European financing, operational programs, beneficiaries.

**JEL:** F36, O22, R58.

## Въведение

Настоящото изследване е провокирано от намерението за отразяване на актуалните тенденции при усвояването и управлението на европейското финансиране от страна на широкия спектър от бенефициенти<sup>1</sup> в България. Структурното приспособяване и икономическата интеграция на страната към бързоразвиващата се европейска икономическа общност поражда необходимостта от изследване ефекта от реализираните проекти с европейски средства през първия планов период. Съдържанието на анализа е ориентирано основно към прецизиране ролята, мястото и значимостта на бенефициентите за развитието на националната икономика. Ето защо **целта** на изследването е да се извърши многоаспектен анализ на участието при усвояването на европейските средства по линия на седемте оперативни програми на ЕС за периода 2007–2013 г. от страна на бенефициентите в България. Като **обект** на изследването се определят бенефициентите при усвояването на европейските средства, а **предмет** са инструментите на Европейския съюз за предоставяне на финансиране, т.е. оперативните програми. Основната изследователска **теза**, която авторът защитава, е, че *бенефициентите имат ключова роля при усвояването на средствата от европейското финансиране в Р България и тяхната дейност е определяща за постигане на по-висока ефективност в процеса на изпълнение на целите по европейска икономическа интеграция и развитие в страната.*

Във връзка с гореизложеното твърдение основните изследователски **задачи**, които авторът си поставя, са следните:

- Да се създаде профил на бенефициентите по ОП през първия програмен период (2007–2013 г.);
- Да се извърши анализ на разпределението и участието на основните групи бенефициенти по ОП на ЕС (2007–2013 г.);
- Да се анализират тенденциите при усвояването на европейското финансиране от бенефициентите в България по седемте оперативни програми (2007–2013 г.).

Основното изложение е структурирано в две части: в част първа е изведен емпиричен профил на бенефициентите по оперативните програми на ЕС през първия програмен период (2007–2013 г.), а в част втора, въз основа на разпределение на основните групи бенефициенти по отделните оперативни програми, се открояват основните тенденции при усвояването на европейските средства в България.

---

<sup>1</sup> В настоящата разработка под **бенефициенти** се разбират публични или частни институции, ползватели на европейски средства в рамките на Р България, които са отговорни за разработване, изпълнение и управление на проекти по оперативните програми на ЕС и спомагат за постигане на по-висока ефективност на българската икономика.

При преглед на програмите, съфинансирани от европейския и българския бюджет, на преден план се поставя въпросът за ефективното управление и контрол на тези публични средства. Въз основа на гореизложеното е необходимо да се обърне внимание на следните два аспекта на ефективността – извършване на анализ на разходването на европейските средства по оперативните програми от отделните групи бенефициенти и оценка на степента, до която очертаните в началото на програмния период приоритети по оперативните програми действително отразяват съществуващите потребности в българското общество.

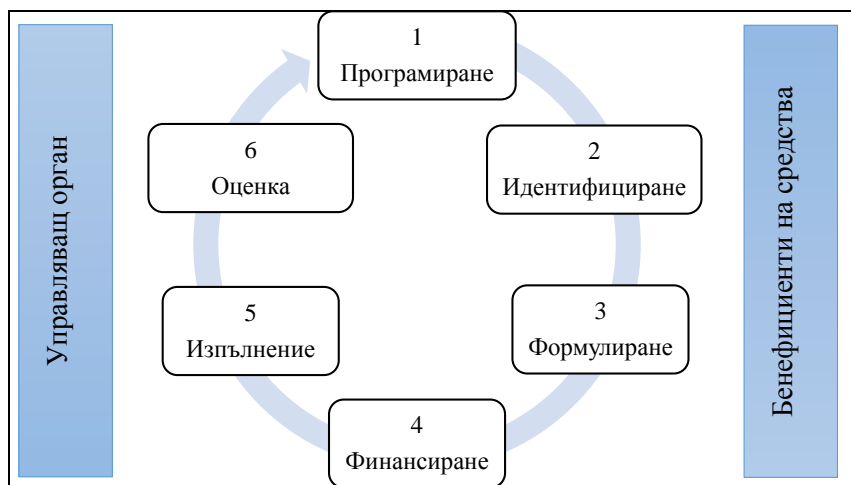
### **1. Емпиричен профил на бенефициентите по оперативните програми на ЕС в България за периода 2007–2013 г.**

След приемането на България в ЕС една от най-осезаемите ползи за българското население и бизнеса е достъпът до финансови ресурси по линия на оперативните програми. В процеса на своето икономическо развитие България се нуждае от нови и алтернативни методи за модернизирване на инфраструктурата, околната среда и регионалното развитие, чиято реализация би могла да се осъществи благодарение на средствата от еврофондовете. В този ред на мисли, за да се постигне по-голяма устойчивост и ефективност на европейското финансиране у нас, следва да се търси мултиплициращият ефект на вложените средства. Многообразието от европейски проекти в различни сфери, като транспорт, регионално развитие, околна среда и земеделие, както и проведените структурни реформи, водят до повишаване на конкурентоспособността на българската икономика, развитие на регионите и ускоряване процеса на конвергенция. Тези финансови ползи до голяма степен се потвърждават и от постигнатите резултати в процеса на реализацията на проекти от страна на бенефициентите през периода 2007–2013 г. На тази основа конкурентната и развиваща се икономика се явява основен стимул за икономически растеж, а оттам и за повишаване жизнения стандарт на населението.

Както е известно, основните генератори на икономически растеж в българската икономика са както публичните, местните, частните и преките чуждестранни инвестиции, така и финансовите средства, предоставени по европейските програми. Международната практика показва, че европейското финансиране е един от успешните финансови инструменти за осигуряване на инвестиции в националната инфраструктура. На практика усвояването на европейските средства от страна на бенефициентите се осъществява посредством разработване и внасяне на проектни предложения до компетентните и управляващи органи на финансовите средства, предоставени по оперативните програми на Съюза. Ето защо управлението на проектите се налага все по-широко както в частния, така и в публичния сектор.

Проектът се определя като съвкупност от дейности, насочени към осъществяване на ясно дефинирани цели в рамките на дефиниран времеви период и при дефиниран бюджет (Богданова & Господинов, 2015). Общото определение на проектите може да бъде конкретизирано за европейските проекти, които освен че притежават основните характеристики на всеки проект, имат и редица специфични особености, свързани с факта, че те се осъществяват в рамките на съответни европейски регламенти, политики и програми (Шикова, 2015).

Реализирането на проектната дейност обаче поставя определени изисквания за кандидат-бенефициентите, основното сред които е изграждане на ясна рамка за управление, изпълнение и контрол в съответствие с разпоредбите на Европейската комисия. За да бъде финансиран от Структурните инструменти на ЕС, проектът трябва да е финансово, икономически и социално издържан, а съответният кандидат е необходимо така да разработи проектното си предложение, че то да е в съответствие с целите на оперативната програма, както и ясно да се вписва в един от нейните приоритети. Представената от Европейската комисия схема на проектния цикъл позволява да се отличи ролята на бенефициентите във всеки един от шестте етапа по реализация на проектите (European Commission, 2004). (Вж. фиг. 1.)



Фигура 1. Проектен цикъл и роля на бенефициентите в него

Както е, реализацията на проектите се осъществява в тясно сътрудничество между бенефициентите и Управляващия орган (УО)<sup>2</sup>. Ета-

<sup>2</sup> Според официалните европейски документи под **Управляващ орган** се разбира институция или публичен национален, регионален или местен орган, на който държавата-

пите по програмиране (1), идентифициране (2), формулиране (3) и изпълнение (4) на проекта се реализират от бенефициента в съответствие с изградената ясна рамка на Европейската комисия и разпоредбите на Управляващия орган. Разбира се, в интерес на справедливостта е необходимо да се посочи, че Управляващият орган съпътства работата на бенефициентите във всеки етап от реализацията на проекта, но само чрез мониторинг на тяхната дейност.

В първия етап на проектния цикъл „Програмиране“ се извършва анализ на състоянието, проблемите и възможностите на национално и регионално ниво от страна на потенциалните кандидат-бенефициенти. Те проучват информационния пакет на програмата относно критериите за участие, целите на програмата, максималните размери на финансирането, срокове и др. Ролята на Управляващия орган на този етап се ограничава до откриване на процедури за приемане на проектни предложения от потенциални бенефициенти.

През втория етап „Идентифициране“ се аргументира необходимостта от проекта, който бенефициентът предвижда да разработи, идентифицира се проектна идея, съобразена със съвместимостта ѝ с приоритетите на ЕС и съответната програма.

Третият етап „Формулиране“ представлява цялостен процес по разработването на проекта от страна на бенефициента, който включва следните обобщени стъпки:

- ✓ Планиране и подготовка на проекта и определяне на екип;
- ✓ Формулиране и разработване на основните цели, задачи, целеви групи, график с дейностите за изпълнение, очаквани резултати, устойчивост на проекта и бюджет;
- ✓ Изготвяне на целия пакет с документи и представяне проектното предложение на Управляващия орган.

Дейността на Управляващия орган на етап „Финансиране“ се изразява в извършване на административна проверка на проекта и проверка на необходимостта от извършване на промяна с цел постигане на техническа и финансова допустимост. В резултат на това се взема решение за одобряване на проекта и сключване на договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ. Изпълнението на договора/заповедта за безвъзмездна финансова помощ следва да бъде обезпечено и планирано с определени източници на финансиране от страна на бенефициента, които да осигурят наличен финансов ресурс за текущи плащания, недопустими и непредвидени разходи и съфинансиране в рамките на определен период. В зависимост от бенефициента източниците на финансиране могат да бъдат: бюджетни средства, извънбюджетни средства, фонд ФЛАГ, искане за авансово и междинно плащане, банков кредит, предоставен при условия на

---

членка е делегирала управлението на оперативната програма. Той носи отговорност за ефективното, ефикасното и правилното управление и изпълнение на оперативната програма.

финансов инженеринг, стандартен банков кредит и др. (Големинова, 2012).

На етап „Изпълнение“ започва действителната реализация на проекта, като бенефициентът избира изпълнителите на дейностите (строители, доставчици, консултанти), а Управляващият орган от своя страна извършва периодични проверки на изпълнението и предоставените документи. Във фазата на изпълнение на договора за безвъзмездна финансова помощ бенефициентът поема отговорността за плащането на изпълнителите на дейностите по проекта, след което средствата му се възстановяват от УО на оперативната програма чрез изградения механизъм за получаване, разходване и отчитане на средствата от ЕС и кореспондиращото национално съфинансиране.

Целта на последния етап „Оценка“ е да се анализират резултатите от проекта, оценяват се законосъобразността и ефективността на инвестираните средства. Във връзка с това всички бенефициенти на средства по ОП на ЕС подлежат на анализ и оценка на управлението, разходването и отчитането на отпуснатото финансиране. В резултат на преобразуването на Дирекция „Одит на средствата от Европейския съюз“ в Министерството на финансите в Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ бенефициентите следва да имат предвид, че междуременно те могат да са обект на проверка и от други компетентни национални органи (Сметна палата на Р България, вътрешни одитори, финансови инспектори) и органи на ЕС (одитори от Европейската сметна палата, Европейската комисия, ОЛАФ<sup>3</sup> и др.).

В обобщение може да се каже, че проектният цикъл е процес на тясно сътрудничество между бенефициентите и Управляващия орган, свързано с извършване на съвкупност от разнородни дейности, характеризира се с последователност и ограниченост на времето и ресурсите, в който водеща роля за реализацията и постигането на икономическа ефективност имат именно бенефициентите на средствата.

След представения модел на проектния цикъл и подчертаване ролята на бенефициентите на средства от ЕС е необходимо да се оцени цялостният напредък по отношение на физическото и финансовото изпълнение на реализираните проекти по седемте оперативни програми през първия планов период. Това ще позволи да се подчертае триадата „европейски средства – бенефициенти – икономически растеж“ и да се извърши обективна оценка на ефективността от европейското финансиране. Реализацията на тази зависимост обосновава потребността от детайлизиране на ос-

---

<sup>3</sup> Според Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“, Европейската служба за борба с измамите (на френски: Office Européen de Lutte Anti-Fraude, OLAF, позната с абревиатурата на български: ОЛАФ) е генерална дирекция в структурата на Европейската комисия, натоварена от Европейския съюз със защитата на финансовите му интереси.

новни групи бенефициенти по количествени параметри – брой, относителен дял сред съвкупността, брой реализирани проекти и стойност на усвоените средства. Селекцията на отделните бенефициенти по групи се извършва по признака собственост – частна и публична, базирана на данни от Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България (ИСУН, 2016) за периода 2007 – 2013 г., класифицирани в пет основни групи (вж. Таблица 1):

- държавни институции – агенции, комисии, министерства, областни администрации, общини и съдебна система;
- учебни и медицински заведения – болници, висши училища, училища и детски градини;
- нестопански организации – сдружения с обществена полза, сдружения с частна полза, фондации с обществена полза, фондации с частна полза и читалища;
- компании – акционерно дружество (АД), дружество с ограничена отговорност (ООД), едноличен търговец (ЕТ), еднолично акционерно дружество (ЕАД), единолично дружество с ограничена отговорност (ЕООД), командитно дружество (КД), събирателно дружество (СД) и командитно дружество с акции (КДА);
- други, които не се класифицират в нито една от останалите групи.

Всяка от представените пет основни групи съдържа брой институции, брой реализирани проекти, стойност на проектите и реално изплатени средства. Анализът на броя на бенефициентите и проектите, с които са кандидатствали за европейско финансиране, показва превес на частните компании над публичните институции. Това се дължи на широкия спектър от големи, средни, малки и микропредприятия, както и тяхното многообразие в осъществяваните дейности и сектори.

Оценяването на тенденциите при усвояването на средствата от ЕС има за цел да гарантира, че европейското финансиране продължава ефективно да подкрепя успешното изпълнение на целите на интеграция и развитие в страната, а основни действащи лица в този процес са бенефициентите в Р България. През отчетния период са подадени общо 11 798 проектни предложения по всички оперативни програми от 6 503 броя бенефициенти в страната. Значителният брой бенефициенти налага прилагане на гъвкав подход на финансиране и интегриран принцип между различните оперативни програми и източници с цел реализация на общите политики на ЕС. Нарастващият брой бенефициенти показва, че средствата, предоставени по линия на оперативните програми, са адекватен механизъм за удовлетворяване на техните потребности, като същевременно спомага за реализиране на икономически ползи за България.

Таблица 1.

Бенефициенти по ОП на ЕС за периода 2007–2013 г.

№	Групи бенефициенти	Институции (бр.)	Проекти (бр.)	Стойност на проектите (лв.)	Изплатени средства (лв.)
<b>I Държавни институции</b>					
1	Агенции	100	521	4040165429	3584266513
2	Комисии	14	33	9490349,16	8906294,41
3	Министерства	41	615	1960476278	1797190571
4	Областни администрации	28	70	8766542,36	8722438,11
5	Общини	290	2815	5993442137	4943599348
6	Съдебна система	15	27	15822441,85	14700425,16
	<b>Общо:</b>	<b>488</b>	<b>4081</b>	<b>12028163178</b>	<b>10357385589</b>
<b>II Учебни и медицински заведения</b>					
1	Болници	12	12	1785303	1573219
2	Висши училища	64	288	119936305	113890134
3	Училища	390	475	41608722,9	40635546,5
4	Детски градини	24	28	2029634,88	2005417,65
	<b>Общо:</b>	<b>490</b>	<b>803</b>	<b>163574662,8</b>	<b>158104317,2</b>
<b>III Нестопански организации</b>					
1	Сдружение с обществена полза	369	499	109045242,7	100171256,6
2	Сдружение с частна полза	92	125	57372476,3	52416989,59
3	Фондация с обществена полза	88	127	28252051,75	26733055,55
4	Фондация с частна полза	24	26	3980738,42	3869384,06
5	Читалища	15	19	2164037,23	2132411,44
	<b>Общо:</b>	<b>588</b>	<b>796</b>	<b>200814546,4</b>	<b>185323097,3</b>
<b>IV Компании</b>					
1	АД	628	941	836826094	460656757
2	ООД	1518	1919	816397787	503642865
3	ЕТ	240	271	37339569,2	25845794,1
4	ЕАД	107	151	1932445728	1088342280
5	ЕООД	2136	2412	730849446	433003270
6	КД	3	5	7638607,45	3857219,98
7	СД	24	29	12185979,6	7521022,38
8	КДА	2		0	0
	<b>Общо:</b>	<b>4658</b>	<b>5728</b>	<b>4373683211</b>	<b>2522869208</b>
<b>V Други</b>					
1	Кооперации	23	27	6114431,56	3862382,92
2	Договорен консорциум	13	13	4403586,42	3174215,03
3	Други	194	298	2119082661	944858947
4	ФЛ	45	45	5445253,44	3127146,26
5	Чуждестранни институции	4	5	747594566	747512664
	<b>Общо:</b>	<b>279</b>	<b>388</b>	<b>753039819</b>	<b>1702535355</b>
	<b>Всичко:</b>	<b>6503</b>	<b>11798</b>	<b>19602932 305</b>	<b>14938034752</b>

Източник: ИСУН, 2016, изчисления на автора.



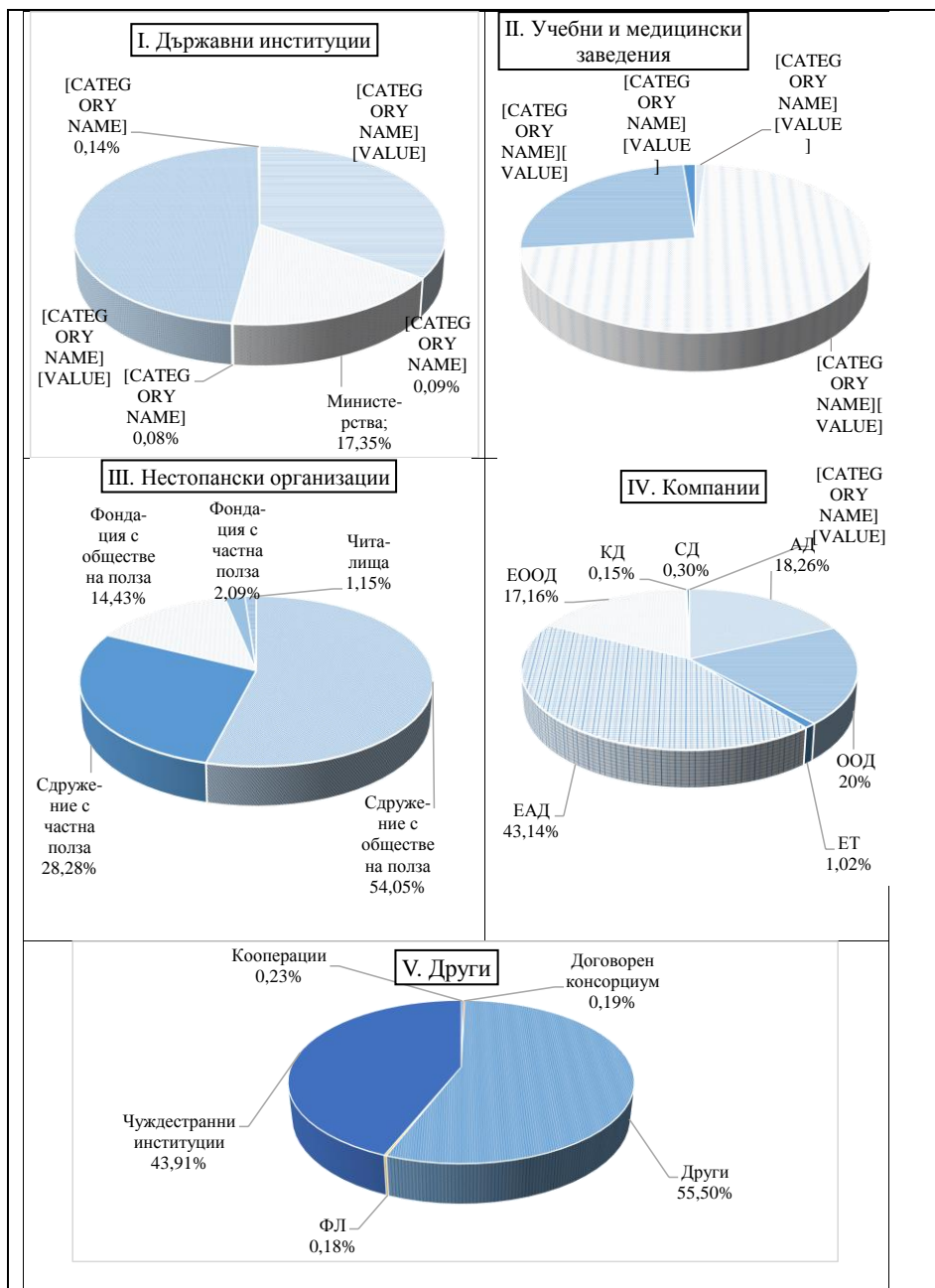
Относителният дял на видовете бенефициенти, представени във формулираните по-горе пет групи, може да бъде проследен на Фигура 2. Данните потвърждават изведеното твърдение за превес на частните компании, сред които големи, средни, малки и микропредприятия с различна организационно-правна форма на собственост.



Източник: ИСУН, 2016, изчисления на автора.

Фигура 2. Разпределение на видовете бенефициенти по ОП на ЕС в Р България за периода 2007–2013 г.

Разпределението на бенефициентите представя около 30 вида държавни и частни институции и техният относителен дял спрямо общия брой. Най-голям брой представители сред бенефициентите имат ЕООД – 32,85%, а с най-малко участие са КДА – 0,03%. Сред водещите частни компании, втори по значимост са ООД с дял от 23,34%, а трети – АД – с 9,66%. С най-висок относителен дял на бенефициентите, представители на публичния сектор са съответно училищата с 6,00% и общините – с 4,66%. Тук е редно да се отбележи, че броят на общините според данните на ИСУН (290 бр.), взели участие при реализацията на проекти, не отговаря на административно-териториалното делене на страната (265 бр.). Разликата идва от деленето на по-големите общини на отделни райони. С най-малък относителен дял освен КДА с 0,03% са и КД – 0,05%, чуждестранни институции – 0,06%, консорциуми – 0,20%, комисии – 0,22%, читалища и съдебна система с еднакви стойности, а именно 0,23%.



Източник: ИСУН, 2016, изчисления на автора.

Фигура 3. Разпределение на усвоените средства по видове бенефициенти в Р България за периода 2007–2013 г.

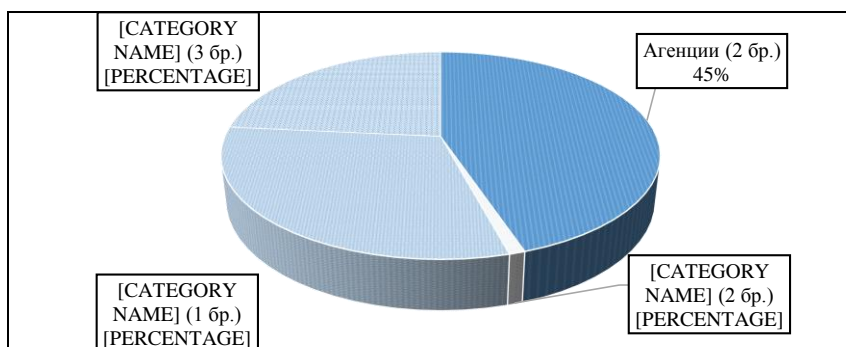
Графично изображение 3 представя разпределението на усвоените средства, изплатени на основните групи бенефициенти по всички оперативни програми за периода 2007–2013 г. Всяка от диаграмите очертава структурата на видовете бенефициенти в отделната група и съответстващия ѝ относителен дял в общата сума на всяка група институции. В първата група, представяща структурата на държавните институции, с най-голям относителен дял от усвоените средства са общините с 48%. Във втората група, включваща учебните и медицински заведения, бенефициентите, усвоили най-голям дял от средствата по европейски програми, са висшите училища – 72%. В третата група, отразяваща бенефициентите с нестопанска цел, превес имат сдруженията с обществена полза – 54%. Групата на частните компании има най-разнороден характер по отношение на видовете бенефициенти, като с най-много усвоени средства сред тях са едноличните акционерни дружества с 43,14%. Последната група „Други“ отразява всички останали бенефициенти, които не се класифицират в нито една от предходните групи. Според ИСУН институциите, представени в категорията други, отразяваща най-високия дял (55,50%), попадат клонове, клъстери, клубове, дружества по Закона за задълженията и договорите (ДЗЗД), центрове, комплекси и др.

## **2. Анализ на ролята на бенефициентите в България при усвояване на европейските средства по оперативните програми през първия планов период**

Като основни източници на средства оперативните програми отразяват ключовите приоритети в развитието на общността и направленията, в които трябва да работят страните-членки. На практика реализирането на основните цели на оперативните програми се осъществява с изключителната роля на бенефициентите. Извършването на обстоятелствен и адекватен анализ на спецификата на бенефициентите при усвояването на средствата по отделните оперативни програми се определя като основен етап в процеса на оценяването на ефективността на европейското финансиране. Във връзка с това в последващото изложение се извършва анализ на бенефициентите по всяка от оперативните програми и размера на усвоените от тях средства през първия програмен период (2007–2013 г.).

Както е известно, ОП „Транспорт“ (ОПТ) финансира големи национални проекти на база индикативен списък на бенефициенти в транспортния сектор. Като специфична особеност на оперативната програма по отношение на бенефициентите може да се посочи, че по нея могат да участват ограничен кръг от бенефициенти, сред които Национална компания „Железопътна инфраструктура“, Агенция „Пътна инфраструктура“, Национална компания „Стратегически инфраструктурни проекти“, „Метрополитен“ ЕАД, Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“,

Агенция „Проучване и поддържане на река Дунав“, дирекция „Благоустройство и проекти“ към Министерството на регионалното развитие и благоустройство. Ограничението се налага поради предназначението на средствата по тази програма, а именно за целенасочена реконструкция и модернизация на националната пътна инфраструктура. Машабите на програмата и дейностите, които тя обхваща, предполагат и един най-голям обем на предвидените средства по нея, приблизително 4 млрд. лв. Значителен е и броят на подадените проектни предложения – 120 бр., което свидетелства за активната роля на бенефициентите, въпреки наложените ограничения поради спецификата на програмата. Реално изплатените средства възлизат на 3,1 млрд. лв. или 78,5% от общата сума. Във връзка с темата и целите на разработката интерес представлява структурата на основните бенефициенти по ОП „Транспорт“, представени графично на Фигура 4.



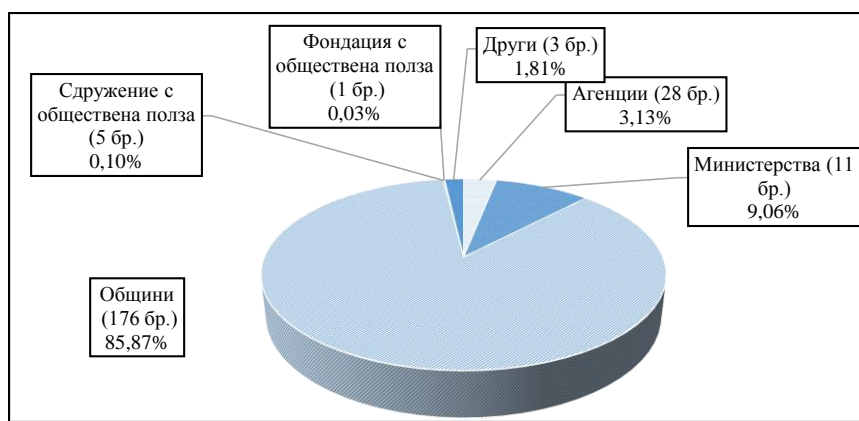
Източник: ИСУН, 2016, изчисления на автора

Фигура 4. Основни бенефициенти по ОП „Транспорт“ 2007–2013 г.

На база представената структура се установява, че с най-висок относителен дял са агенциите, които са усвоили над 1,5 млрд. лв. или 45% от общата сума на средствата по ОП „Транспорт“ за периода 2007–2013 г. Изпълнението на проекта за разширение на столичното метро осигурява 31% от усвоените средства по тази програма за „Метрополитен“ ЕАД. Основните цели на програмата насочват значителни инвестиции в базисната инфраструктура, които са от ключово значение за подобряване на бизнес средата в България. Във връзка с това реализирането на „процеса на догонване“ спрямо средноевропейските целеви стойности определя като сериозна предпоставка по-добрата свързаност, сигурността и бързината на транспорта като цяло.

Разнообразните приоритети и цели на ОП „Околна среда“ (ОПОС) са насочени към опазване и подобряване на околната среда, което дава по-голяма свобода относно участието на бенефициентите в програмата. Общият брой на проектите по тази оперативна програма е 528 бр. на стойност над 3,4 млрд. лв. Постигнатите резултати до голяма степен се

дължат на въведения нов подход за подбор на проекти и преминаването към процедура на директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ. Този подход позволява активен диалог и консултации предимно с общините с цел засилване на проектната им готовност и осигуряване на високо качество на проектните предложения. Резултатите от въвеждането на новия подход са реални, което се доказва от броя на подадените предложения от един бенефициент, който средно възлиза на 2,36 бр., получен като отношение на броя на проектните предложения и броя на бенефициентите. Структурата на бенефициентите, взели участие при реализацията на проекти по приоритетните оси на ОПОС, е представена на Фигура 5.



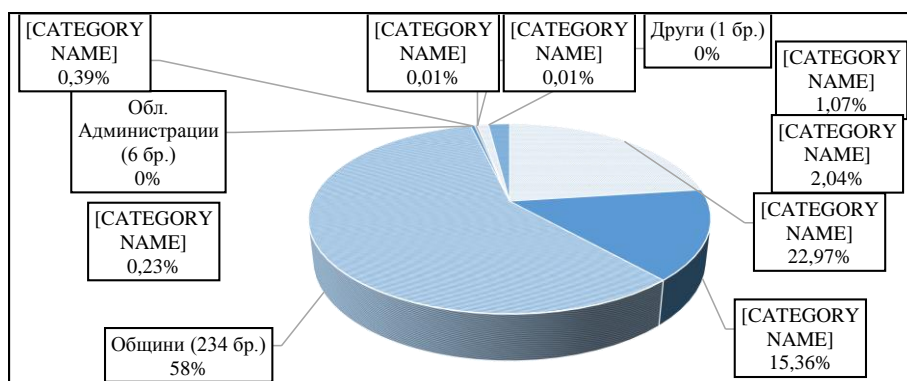
Източник: ИСУН, 2016, изчисления на автора

Фигура 5. Основни бенефициенти по ОП „Околна среда“ 2007–2013 г.

От фигурата става ясно, че бенефициентите с най-голямо участие като брой (176 бр.) са общините, които са усвоили 2,9 млрд. лв. от общата сума на средствата, предвидени по програмата или изпълнение от 85,29%. Предвидените дейности за подобряване на инфраструктурата на питейните и отпадъчните води дават възможност за участие по оперативната програма и на други държавни институции като агенции и министерства. Със значително по-малък относителен дял в общата сума на изплатените средства по програмата са нестопанските организации, сред които сдружения (0,10%) и фондация с обществена полза (0,03%). Специфичната особеност на оперативната програма, изразяваща се във финансиране предимно на проекти с обществена полза, ограничава участието на частни компании поради липсата на интерес от страна на посочените бенефициенти да реализират подобни проекти.

Като основен източник на финансов ресурс за общините ОП „Регионално развитие“ (ОПРР) играе роля на двигател на развитието на градските агломерации. Този извод се доказва от Фигура 6, където е пред-

ставена структурата на бенефициентите по тази оперативна програма. Както е видно, общо 288 бр. бенефициенти вземат участие в разработването на 1199 проекта. Значителна е и общата сума на реално изплатените средства по одобрените проекти на основните бенефициенти, която надхвърля 3,1 млрд. лв.



Източник: ИСУН, 2016, изчисления на автора

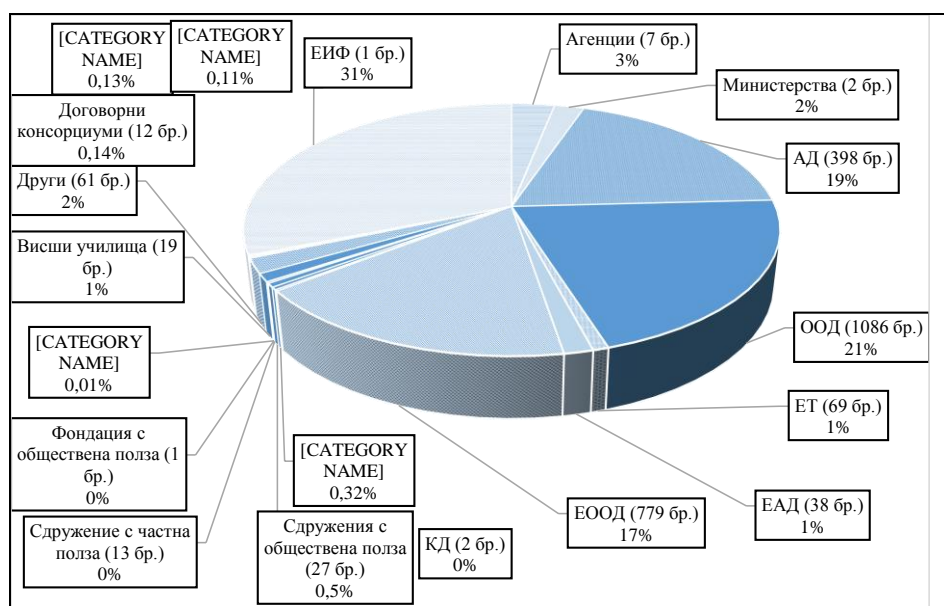
Фигура 6. Основни бенефициенти по ОП „Регионално развитие“ 2007–2013 г.

От графичната визуализация става ясно, че лидер сред бенефициентите по тази оперативна програма отново са общините (234 бр.), които са усвоили 58% от общата сума на предвидените средства. На следващо място са агенциите и министерствата, които разработват проекти предимно за подобряване на пътната инфраструктура и регионалната свързаност на градските ареали посредством рехабилитацията на републиканска пътна мрежа. На тази основа са изпълнени 28 проекта за предотвратяване на свлачища, с които са укрепени над 588 хил. кв. м свлачища, които минимализират рисковете на физическата среда. От групата на учебните заведения интерес представляват висшите училища на територията на цялата страна, които са усвоили над 33 млн. лв. за обновяване на образователната, социалната и културната инфраструктура. В резултат на това в над 15 университета е постигната значителна икономия на енергия в резултат на направените инвестиции.

Крайни бенефициенти по ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ (ОПРКБИ) са всички кандидатстващи за подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие. По своя замисъл програмата съдейства за подобряване конкурентоспособността на българската икономика чрез повишаване производствения капацитет на фирмите у нас. За разлика от останалите програми тук крайните бенефициенти са главно български предприятия с потенциал за развитие – както стартиращи, така и съществуващи фирми, предприятия от производстве-

ния сектор и сектора на услугите. Независимо че частните фирми са основните участници по тази оперативна програма, проекти са реализирани и от публични организации, чиято цел е насърчаване на конкурентоспособността на българската икономика, сред които са: Българската агенция за инвестиции, Изпълнителната агенция за насърчаване на МСП, технологични паркове, обществени и неправителствени организации, предоставящи услуги в подкрепа на бизнеса и/или действащи като бизнес инкубатори, образователни институции и изследователски организации, неправителствени организации и други образувания, включени в мрежа на кластер(и) и др.

Както при останалите оперативни програми и тази се характеризира с определени специфики по отношение на бенефициентите. Въпреки че основни бенефициенти тук са частните фирми, като междинен бенефициент по нея се явява Европейският инвестиционен фонд. Неговата роля се свежда до подкрепа на европейските микро-, малки и средни предприятия във връзка с подобряване достъпа им до финансиране. Поради тази причина той генерира най-голям дял от средствата по програмата. (Вж. фиг. 7).



Източник: ИСУН, 2016, изчисления на автора.

Фигура 7. Основни бенефициенти по ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007–2013 г.

Мисията на Европейския инвестиционен фонд като междинен бенефициент по оперативната програма е да разработва и финансира фон-

дове за предоставяне на дялов капитал и гаранционни инструменти, които са специално насочени към подкрепа на малките и средните предприятия. С тази си роля фондът подпомага постигане целите на ЕС в подкрепа на иновациите, научноизследователската и развойната дейност, предприемачеството, засилване на икономическия растеж и заетостта.

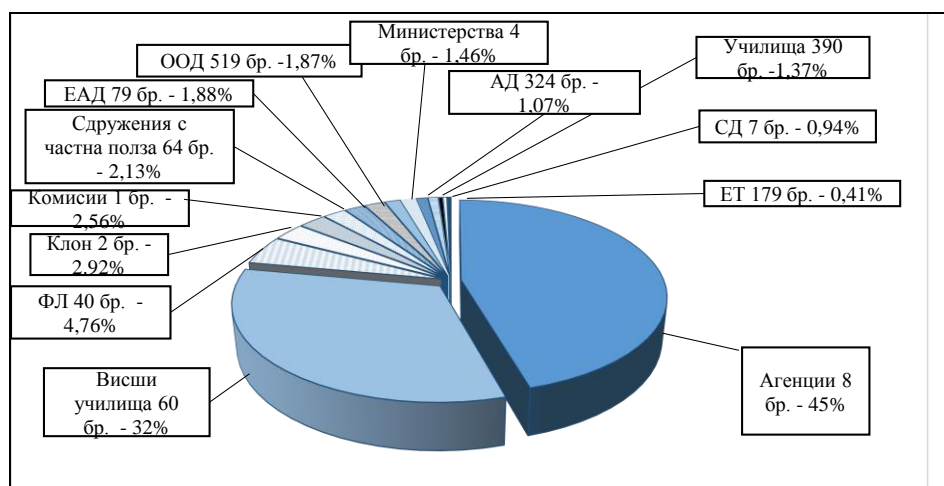
След Европейския инвестиционен фонд, заемащ най-висок относителен дял от всички бенефициенти по тази оперативна програма – 31% или над 682 млн. лв. от общата сума, най-висок е дялът на дружествата с ограничена отговорност (ООД), които усвояват 21% от изплатените суми. От тях 1086 бр. са взели участие чрез проектни предложения по програмата, с цел насърчаване на тяхната конкурентоспособност. Непосредствено след ООД като относителен дял се нареждат акционерните дружества (АД) и едноличните дружества с ограничена отговорност (ЕООД), съответно с 19% и 17%.

**ОП „Развитие на човешките ресурси” (ОПРЧР)** има съществен принос за оптимизиране условията на пазара на труда в България. Националната програма за реформи, в съчетание с предвидените мерки в Националния план за действие по заетостта и целевото използване на средствата от Европейския социален фонд чрез ОП „Развитие на човешките ресурси“, са в основата на интегрирания подход при формирането и предприемането на конкретни действия за намаляване нивата на безработица в страната, поставяйки акцент върху младежката заетост. В рамките на Националния план за действие по заетостта е осигурено финансиране за обучение и заетост в размер на 2,3 млрд. лв. Тези средства се ползват от различни групи заети и безработни лица, сред които младежите като приоритетна група в редица програми и схеми по ОПРЧР. По програмата са кандидатствали 3894 бр. бенефициенти от всички групи, част от които са визуализирани на Фигура 8.

Анализът на основните бенефициенти по програмата отразява положителното въздействие върху осигуряването на преход от образование към заетост и съдейства за укрепване връзките между институциите за образование и обучение, научноизследователския сектор и бизнеса, чиито показатели за ефективност предстои да се повишават. Въпреки че агенциите са най-малко по брой, те усвояват почти половината от средствата (45%) по оперативната програма. Не-малка част от висшите училища (60 бр.) усвояват около 32% от общата сума на средствата по програмата с цел насърчаване качеството на образование и гарантиране на по-високи нива на професионална реализация. В тази група попадат както всички висши училища на територията на страната, така и институтите към БАН. Що се отнася до училищата, въпреки техния значителен брой – около 390, те усвояват едва 1,37% от общата сума на предвидените по програмата средства. Останалата част от средствата е разпределена предимно сред ФЛ (4,76%), клонове на институции от други страни (2,92%), комисии (2,56% - в т.ч. Комисия за защита на потребителите, Комисия за защита на личните



данни и др.) и др. Значителен е броят на бенефициенти, които са частни дружества. От тях участвалите с проектни предложения по оперативната програма са общо 922 бр., разпределени, както следва: ООД – 519 бр., АД – 324 бр., ЕАД – 79 бр.



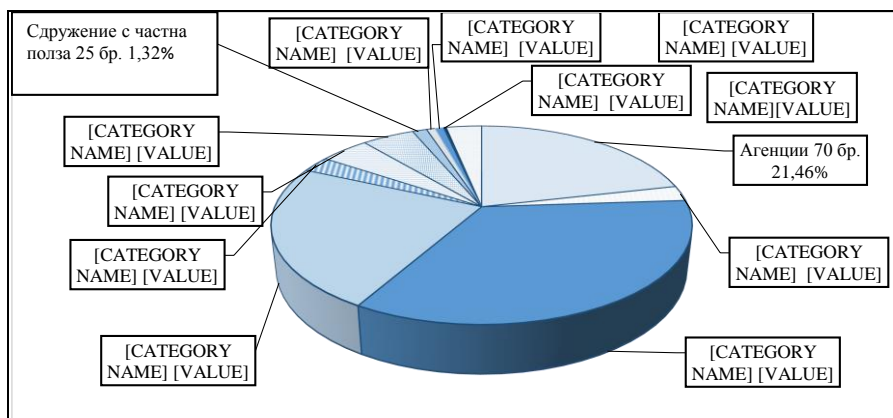
Източник: ИСУН, 2016, изчисления на автора.

Фигура 8. Основни бенефициенти по ОП „Развитие на човешките ресурси“ 2007–2013 г.

В конкретика, публичните бенефициенти, реализирали проекти по програмата, са: Министерството на образованието и науката, Националната агенция за професионално образование и обучение, Центърът за контрол и оценка на качеството на училищното образование, Националният център за информация и документация, Центърът за информационно осигуряване на образованието, Центърът за развитие на човешките ресурси, Националният педагогически център, Националният институт за обучение на директори, образователни, обучителни и научни институции, научни организации, социално-икономически партньори, центрове за професионално обучение, общини.

Във връзка с изпълнението на основните цели на ОП „Административен капацитет“ (ОПАК), а именно подобряване работата на държавната администрация, качествено обслужване на гражданите и бизнеса, както и повишаване на професионализма, прозрачността и отчетността в съдебната система, основни бенефициенти са предимно държавни институции и нестопански организации. През първия програмен период по тази оперативна програма не са участвали частни фирми, основно поради малък брой на служителите в тези компании, които са заети с административното обслужване на граждани. На база публичната информация, представена в Информационната система за управление и наблюдение на

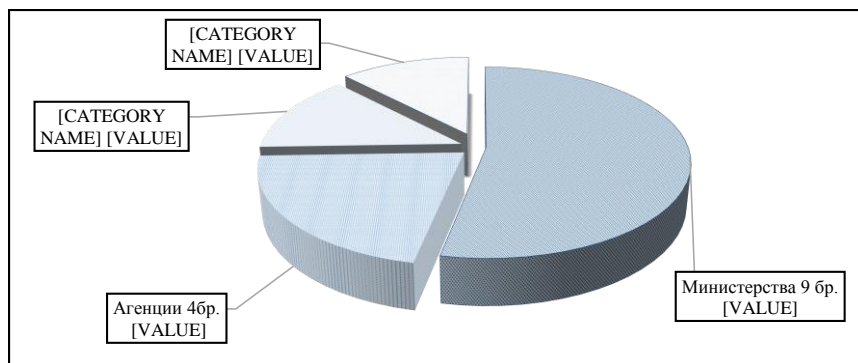
Структурните инструменти на ЕС в България, общият брой на бенефициентите по ОПАК е 568, което я нарежда на трето място според броя на бенефициентите след ОПРЧР и ОПРКБИ. Въпреки големия брой бенефициенти, размерът на усвоените средства е сравнително малък около 333 млн. лв. Сред бенефициентите с най-голям относителен дял са министерствата (28 бр.), усвоили около 34,41% от средствата по програмата за периода 2007–2013 г. Към тях се отнасят Министерството на младежта и спорта, Министерството на финансите, Министерството на вътрешните работи, Министерството на образованието и науката, Министерството на външните работи, администрацията на Министерския съвет и др. с цел укрепване на административния капацитет. Другите бенефициенти с висок относителен дял на усвоените средства са общините (271 бр.) с 23,36% и агенциите (70 бр.) с 21,46%. На следващо място при разпределението на бенефициентите се нареждат Сдруженията с обществена полза 76 бр., усвоили 4,80% от средствата, Съдебната система – 15 бр. с усвоени 4,49% и Областните администрации – 28 бр., използвали 2,62% от финансовия ресурс по програмата.



Източник: ИСУН, 2016, изчисления на автора.

Фигура 9. Основни бенефициенти по ОП „Административен капацитет“ 2007–2013 г.

**ОП „Техническа помощ“ (ОПТП)** е специфична хоризонтална програма, насочена към подпомагане на организациите, участващи в управлението, контрола и популяризирането на основните програми на ЕС. Макар че ползите от нея са насочени към администрацията, ангажирана с управлението на европейските средства у нас, могат да бъдат посочени някои положителни ефекти за обществото с индиректен характер. Стойността на изплатените средства за постигане на посочените цели е около 102 млн. лв., разпределена между 41 броя бенефициенти, изцяло с публичен характер.



Източник: ИСУН, 2016, изчисления на автора.

Фигура 10. Основни бенефициенти по ОП „Техническа помощ“ 2007–2013 г.

Въпреки че броят на министерствата (9 бр.), които участват с проекти по тази оперативна програма, е малък, те усвояват повече от половината от средствата по програмата (53,18%). Сред министерствата, взели участие по тази програма, са Министерството на вътрешните работи, Министерството на здравеопазването, Министерството на финансите и др. На следващо място се нареждат агенциите (4 бр.), усвоили 21,29% и общините (27 бр.) с 13,36%, които са отново публични институции предвид специфичните цели на програмата.

**В заключение резултатите от анализа дават основание да бъдат формулирани следните изводи:**

➤ Въз основа на ключовата роля на бенефициентите по ОП на ЕС като преки изпълнители на дейностите по подготовка и изпълнение на проектите със средства от еврофондовете може да бъде отчетено тяхното значение за качествено и рационално управление на европейското финансиране в България.

➤ Икономическото развитие на Р България в резултат изпълнението на проекти по оперативните програми е в пряка зависимост от мотивацията, компетенциите и работата на бенефициентите на финансов ресурс. Във връзка с това е необходимо да бъдат изведени основните затруднения, които пречат за целесъобразното усвояване през настоящия програмен период (2014–2020 г.)

➤ За да бъде постигнат търсеният ефект от европейското финансиране, е необходимо както рационално управление на средствата, така и ефективното им оползотворяване от страна на бенефициентите. Ето защо е наложително да бъдат предприети основни реформи, които да изведат страната ни на по-предни позиции по отношение усвояването на средствата от ЕС.

➤ Въз основа на заложените приоритети по оперативните програми на ЕС, които пряко кореспондират с идеите за икономическо и социално развитие на Общността, е необходимо провеждане на целенасочена интеграционна политика в различни сфери като регионално развитие, образование, предприемачество и заетост от страна на бенефициентите като преки проводници и изпълнители.

➤ Извършеното изследване на тенденциите при усвояване на средствата по оперативните програми разкрива необходимостта от оптимизиране дейността на всеки етап от реализацията на проектите. Като основен приоритет в тази област се определя количественото и качествено управление, ориентирано към удовлетворяване потребностите на бенефициентите, но и съобразено с основните цели на оперативните програми и на Общността като цяло.

➤ Изграждането на адекватна институционална рамка за управление на средствата от еврофондовете, заедно със създаването на система от координация е необходимо условие за по-оптимално разпределение на функциите и отговорностите между отделните страни в процеса на управление на проектите. Това ще спомогне за постоянното укрепване на административния капацитет на институциите и бенефициентите и за ефективното изпълнение на програмите, финансирани по линия на европейските фондове.

➤ Като условие за засилване мотивацията на бенефициентите се очертава необходимостта от увеличаване на заплащането и използване на различни форми за подобряване на екипността, взаимодействието и комуникацията, което води до повишаване качеството на административния капацитет, ангажиран в процеса по управление на средствата от ЕС.

➤ След натрупания опит през първия програмен период предприетите промени в нормативната база и вътрешните процедури и правила водят до значително оптимизиране на процедурите по кандидатстване, изпълнение и отчитане на проектите, което намалява административната тежест за бенефициентите и е предпоставка за по-ефективна работа през втория програмен период.

На база изложеното дотук може да се заключи, че ефективността на европейското финансиране зависи в значителна степен от ролята на бенефициентите и мотивацията им за сътрудничество при реализиране целите на Общността. Във връзка с това следва да се търсят възможности за постигане на максимален синхрон между приоритетите и идеите на ЕС и националните бенефициенти с цел постигане на най-доброто съотношение между разходите и ползите от инвестициите.

За да бъде ефективно управлението на средствата, предоставени на бенефициентите като основни участници при усвояването на европейското финансиране, е необходимо извършване на анализ на слабите страни през изминалия програмен период в посока създаване на цялостна нормативна

рамка за управление на средствата от ЕС. Това ще допринесе за намаляване на административната тежест и ще улесни бенефициентите при подготовката, изпълнението и отчитането на проектите, което би довело до по-голяма ефикасност от усвояването на европейските средства. Предприемането на мерки, целящи подобряване изпълнението на програмите, може да постигне повишена ефективност и максимализиране на резултатите от реализацията на проекти със средства по оперативните програми в съвременните условия на ограниченост на ресурсите.

#### **Използвани източници:**

- EU Commission. (2014). *Evaluating EU expenditure programmes: a guide. Ex post and intermediate evaluation.*
- European Commission. (March 2004 г.). *Project Cycle Management.* Извлечено от [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-aid-delivery-methods-project-cycle-management-200403\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-aid-delivery-methods-project-cycle-management-200403_en_2.pdf)
- European Commission. (2014). *Guidance for Beneficiaries of European Structural and Investment Funds.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Maylor, H. (2005). *Project Management.* 3 rd revised media edition, Essex: Pearson Education Ltd.
- Roberts, P. (2007). Guide to Project management: Achieving lasting benefit through effective change. *The Economist.*
- Агенция за икономически анализи и прогнози. (5 May 2016 г.). *Национална стратегическа референтна рамка, програмен период 2007–2013 г.* Извлечено от Структурни фондове на ЕС: <https://www.eufunds.bg/archive/documents/1259309981.pdf>
- Ангелова, М. (2014). Приоритети и политики за усвояване на средствата от фондовете на ЕС в България през периода 2014–2020 г. *Международни отношения*, 87-92.
- Андреева, М. (2013). *Проектно управление.* Велико Търново: Фабер.
- Богданова, М. (2012). *Управление на проекти.* Свищов: АИ „Ценов“.
- Богданова, М. & Господинов, Ю. (2015). *Въведение в проектното управление.* Свищов: АИ „Ценов“.

- Георгиева, Г. (2015). Ефективност на европейското финансиране в българските региони. *Годишен алманах научни изследвания на докторанти. СА „Д. А. Ценов“*. Свищов, 114.
- Главна Дирекция "Оперативна програма околна среда". (25 September 2016 г.). Извлечено от ОП "Околна среда": <http://ope.moew.government.bg/bg>
- Главна дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“. (7 March 2016 г.). Извлечено от ОП "Развитие на конкурентоспособността на българската икономика": <http://www.opcompetitiveness.bg/>
- Големинова, С. (2012). Участието на финансовите и кредитните институции в системата за управление, наблюдение, контрол, координация и усвояване на средствата от Европейския съюз по линия на Структурните и Кохезионния фондове от Европейския съюз през програмен период 2007–2013 г. *Общество и право*.
- Дирекция "Координация на програми и проекти". (1 July 2016 г.). Извлечено от ОП "Транспорт": <http://www.optransport.bg/>
- Европейска комисия. (2004). *Управление на проекти, наръчник*. изд. на български от ФРМС.
- Европейска комисия. (15 June 2016 г.). Извлечено от Регионална политика: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/bg/funding](http://ec.europa.eu/regional_policy/bg/funding)
- Европейска комисия. (30 August 2016 г.). Извлечено от Европейски социален фонд: <http://ec.europa.eu/esf/>
- Европейски съюз. (15 September 2016 г.). Извлечено от Официален уебсайт на Европейския съюз: <http://www.europa.eu/>
- Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“. (н.д.). *Индикатори за нередности и измами, Технически указания за това какво не трябва да се допуска при изпълнение на проекти, финансирани от фондове и програми на Европейския съюз*. София.
- ИСУН. (15 August 2016 г.). Извлечено от Информационна система за управление и наблюдение на Структурните инструменти на ЕС в България: <http://umispublic.government.bg/>
- Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове. (2012). *Управление на средствата от ЕС в България*. София.
- Кънева, А. (2013). *Резултати, проблеми и добри практики при усвояване на фондовете*. София: Изд. комплекс – УНСС.
- Лилова, Р., Димитрова, Т. & Радулова, А. (2015). *Проектно финансиране*. Свищов: АИ „Ценов“ Свищов.

- Министерство на регионалното развитие и благоустройството. (1 November 2016 г.). Извлечено от ОП "Регионално развитие": <http://www.bgregio.eu/>
- Министерство на труда и социалната политика. (15 October 2016 г.). Извлечено от ОП "Развитие на човешките ресурси": <http://ophrd.government.bg/>
- Министерство на финансите. (3 November 2016 г.). Извлечено от ОП "Административен капацитет": <http://www.opac.government.bg/bg/home>
- Национален статистически институт. (5 October 2016 г.). Извлечено от <http://www.nsi.bg/>
- Представителство на Европейската комисия в България. (2009). *Европейски програми 2007–2013. Справочник*. Шесто преработено издание.
- Проданов, С. (2001). *Инвестиционен анализ на публични проекти*. Велико Търново: Абагар.
- Структурни инструменти на ЕС. (1 November 2016 г.). Извлечено от Единен информационен портал: <http://www.eufunds.bg/>
- Христов, Х. Т. (2011). *Управление на инфраструктурни проекти*. София: УИ „Стопанство“.
- Шикова, И. (2015). *Европейски фондове, програми, проекти 2014-2020 г.* София: РИК „Минерва“.