

## **ЕВРОПЕЙСКИ ТЕРИТОРИАЛНИ ПРОГРАМИ С УЧАСТИЕТО НА БЪЛГАРИЯ – ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА КЪМ ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ**

*Докторант Женья Динкова, Катедра „Национална сигурност и публична администрация“, Правно-исторически факултет, Югозападен университет „Неофит Рилски“ - Благоевград*

### **Резюме:**

*Настоящият доклад прави опит за кратък SWOT-анализ на средата, в която функционират човешките ресурси по европейските териториални програми на България. Разгледани са изискванията към човешките ресурси, заети с управлението и изпълнението на териториалните програми и произтичащи от законодателните норми на ЕС и у нас, а също и трудностите, с които се сблъскват, породени от регионалните и националните различия и ситуирането на работните места. Описани са някои предизвикателства към управленските екипи по привличане и задържане на качествени служители, както и безспорните възможности, които предлага изпълнението на мащабни, обществено значими програми и проекти. Включени са някои предложения за изграждане на устойчив и качествен административен капацитет по управлението на териториални програми на базата на проучванията и опита на автора.*

***Ключови думи:** териториални програми, управление на човешките ресурси, териториално сътрудничество*

## **EUROPEAN TERRITORIAL PROGRAMMES WITH THE PARTICIPATION OF BULGARIA – CHALLENGES TO THE HUMAN RESOURCES**

*Jenya Dinkova, PhD Student, Department of National Security and Public Administration, Faculty of Law and History, South-West University “Neofit Rilski” – Blagoevgrad*

### **Abstract:**

*The present paper attempts to make a short SWOT analysis of the environment in which the human resources involved in the EU territorial programmes of Bulgaria function. The requirements towards the human resources dealing with the management and implementation of the territorial programmes are explained that come from the relevant EU and the Bulgarian legislation, as well as the obstacles they face due to regional and national differences and the positioning of the working places. Some challenges are described towards*

*the management teams and related to attracting and keeping of skilful employees, as well as the indisputable opportunities the implementation of large-scale and socially significant programmes and projects offer. Some proposals for the building of sustainable and qualitative administrative capacity for the management of territorial programmes are included based on the research work and professional experience of the author.*

**Key words:** *territorial programmes, human resources management, territorial cooperation*

## **Въведение**

Човешките ресурси са ключов фактор на доброто управление в публичната сфера. От тяхната компетентност, мотивираност и личностни качества зависи правилното управление на наличните публични ресурси и осъществяването на целите за развитие на държавата и нацията.

В годините непосредствено преди и след присъединяването на България към ЕС предизвикателствата към заетите с управлението на европейски средства са многостранни и изискват специално внимание и адресиране.

Човешките ресурси по управление на териториалните програми на България са изправени пред допълнителни трудности, чието анализиране и разрешаване би подпомогнало страната ни да преодолее постепенно значителното изоставане в развитието на граничните райони.

Следва да се изтъкне, че 15 години след присъединяването на страната ни към ЕС не трябва да продължаваме да разделяме европейските средства от националните ресурси. Те заедно съставляват публичния ресурс за развитието на България и подходът към управлението им трябва да е идентичен, при спазване на еднакви правила за управление и контрол.

В смисъла на горното съждение, изводите и препоръките от настоящия доклад биха могли да се отнесат и общо към човешките ресурси в публичната сфера на страната ни.

## **1. Законодателната рамка на ЕС в контекста на териториалните програми за сътрудничество**

Най-висшият документ в законодателството на ЕС е регламентът на Европейския съюз и на Съвета (на ЕС). Регламентите за фондовете описват общата рамка на използването на европейските средства, в това число и отговорните структури за управлението им. Регламентите се

разработват за всеки програмен период от седем години. Освен общ регламент се приемат регламенти за всеки вид фонд, които отразяват спецификата на помощта, която предоставят. Такива фондове са Европейският фонд за регионално развитие, Европейският социален фонд, Кохезионният фонд (до 2013 година), Инструмент за предприсъединителна помощ, фонд „Солидарност“.

Европейското териториално сътрудничество е обект на специален регламент, даващ законовата рамка на помощта от Европейския фонд за регионално развитие по отношение на Цел „Европейско териториално сътрудничество“. В него са описани също задължителните структури, които следва да бъдат създадени с цел управление на всяка една програма, като се отчита участието на повече от една държава. Регламентът дава насоки по формирането на основни структури като Управляващ орган и Съвместен секретариат, Сертифициращ орган, Одитиращ орган, Контрольори на разходите.

В законодателния мир на ЕС съществуват и делегирани / прилагащи регламенти на Европейската комисия (ЕК). Най-общо тези регламенти описват детайлни превила за изпълнение на основния регламент, дават формати на документи.

За европейското териториално сътрудничество има делегиран регламент за допустимост на категориите разходи.

## **2. Законодателната рамка на България в контекста на териториалните програми за сътрудничество**

На национално ниво общата рамка по средствата от ЕС за България е определена в Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове. В заключителните му разпоредби се посочва, че Законът се прилага и за финансовата подкрепа по програмите за европейско териториално сътрудничество, доколкото друго не е предвидено в приложимото за тях европейско законодателство и в сключените между държавите договори, ратифицирани и влезли в сила за Република България.

На практика програмите за териториално сътрудничество следват специфичните изисквания на европейското законодателство и правила, утвърдени от Съвместните комитети за наблюдение.

Програмният документ, като рамка на финансовата помощ, се изработва от съответните администрации от страните бенефициенти и се одобрява последователно от Съвместния комитет за наблюдение и ЕК. В документа поименно се определят управляващите структури и броят на членовете на Съвместния секретариат, който е ключовото изпълнително звено на съответната програма.

Управляващият орган на териториалната програма разработва правилата за изпълнение, като съответстващият Национален орган от другата държава ги прилага след адаптиране към местното законодателство.

Следва да се отбележи, че сравнително често националните изисквания са значително по-рестриктивни и поставят в неравностойна позиция българските бенефициенти.

### **3. Възможности пред човешките ресурси по управлението на териториални програми**

Несъмнено участието в екипа за управление на европейска териториална програма дава широки възможности за **постоянно увеличаване на знанията и усъвършенстване на уменията**.

На първо място, абсолютно задължително е запознаването със съответното европейско законодателство и следенето на измененията и допълненията по него. Промените при преминаването към нов седемгодишен програмен период като правило са значителни и не може да се разчита на основни познания с минала давност.

От голямо значение е информираността за националните законодателства, правила и подходи. Известно е, че българските закони и вторични нормативни актове подлежат на много чести промени, оттук и необходимостта от постоянното им следене от страна на екипите по териториално сътрудничество.

Програмите осигуряват **възможности за контакти** с разнообразни публични структури – министерства, агенции, областни управи, общини и структури към тях, научни среди, здравни заведения, неправителствени организации и пр. Това е добра възможност за запознаване с механизмите на функциониране в съответните държави и състоянието на гражданското общество. Получават се обширни знания в областта на публичната администрация и гражданските структури.

Самите проекти, финансирани по програмите, често имат **изследователски и научни цели**, които разширяват кръгозора на отговарящия експерт.

Като правило **заплащането** на екипите се осъществява от предвидените средства от Приоритетна ос „Техническа помощ“ на Програмата, оттук има възможност за удовлетворително възнаграждение при отчитане на комплекса условия и изисквания към екипите.

В по-голямата си част Съвместните секретариати по програмите за териториално сътрудничество са локирани извън столицата, в пограничните райони. Без да е задължително условие, това дава

възможност за **реализация на местно ниво**, като не се налага напускане на постоянния адрес.

#### **4. Изисквания към човешките ресурси по управлението на териториални програми**

Предвид комплексността на съдържанието и изпълнението на европейските териториални програми към управленските екипи има задължителни изисквания, без които не е възможно нормалното функциониране.

Програмите включват поне две държави, които са равнопоставени. Оттук и официалният език е **английски**. Отличното владеене на английски – кореспонденция, разбиране на документи и създаване на документи, е задължително условие.

Едно от основните направления за развитие на публичната сфера е въвеждането и широкото **използване на информационни системи за мониторинг, публични регистри, създаване и управление на бази данни**. По отношение на европейските териториални програми допълнителна тежест е ползването на подобен ресурс на другата държава по програмата.

Както бе споменато, правилата на изпълнение се променят, дори в рамките на седемгодишния програмен цикъл. Често работното място е в друга държава или град за членове от екипа. Следователно **адаптиране към промените** е индивидуална компетентност, необходима за нормалното изпълнение.

Основно изискване е и добрата **комуникативност в мултинационална среда**. Това е предпоставка за бързо адаптиране, обмен на опит и **екипно** решаване на възникнали казуси.

Разнообразието на осъществяваните дейности по проектите изисква **аналитичност, творчески подход и готовност за постоянно усъвършенстване на знанията и компетенциите** на членовете на управляващия екип.

Предвид времевата рамка за изпълнение на всички европейски програми, управленските екипи следва да могат да работят усилено и ползотворно при **спазване на крайните срокове**.

#### **5. Трудности за човешките ресурси по управлението на териториални програми**

Представителите на екипите за управление на европейското териториално сътрудничество са изправени пред някои специфични трудности, които не са обичайни за националните програми.

На първо място – работа в **триезична среда** – националните езици и английски. В случай на невладеење на национален език са възможни ситуации на изолиране, неразбиране на взети решения по време на дискусии.

Посещенията на място на бенефициентите по проекти обуславят **чести пътувания** извън работното място, в някои случаи – в неатрактивни региони.

За служителите от държавата, в която не е разположена управленската структура, възниква необходимостта от **временно пребиваване в чужда страна**, съпроводено с многообразни семейни, битови, осигурителни и данъчни промени. **Несъответствието на законодателствата** на двете държави **по отношение на калкулирането и признаването на трудовия стаж** е огромно лично предизвикателство към временно пребиваващия експерт.

Предвид факта, че финансовият ресурс за териториално сътрудничество е малък в сравнение с националните програми, то и **трудовете възнаграждение** по подразбиране е лимитирано и **неатрактивно**. В допълнение **трудовете договори са временни**, което не дава необходимата сигурност на екипите, ограничава до **минимум възможностите за допълнително материално стимулиране и професионален растеж на работното място**.

## **6. Предизвикателства пред управленските структури по териториални програми**

Управленските структури по европейското териториално сътрудничество са изправени пред съществени предизвикателства, специфични – заради обхвата на програмата, и общи, отнасящи се за публичната сфера като цяло.

Могат да се маркират няколко направления предизвикателства:

**Целите по програмите се постигат по-бавно**, тъй като всички стъпки, подходи, решения, документи и пр. се **съгласуват двойно** – от съответните органи в двете държави.

Както бе споменато в изложението, при оперативното изпълнение, плащания, контрол и проверки **правилата и подходът са различни в двете държави**. Това води до необходимостта от двойни правила за бенефициентите от различни националности.

Най-често ключовите решения по Програмата за териториално сътрудничество се приемат от **членовете на Съвместния комитет за наблюдение** с мълчаливо съгласие. **Формалното, а не реалното участие** на членовете би могло да доведе до непълни и неясни документи, които не отразяват специфичната политика в една от

държавите. Необосновано се разчита единствено на компетентността на екипите на Съвместния секретариат и Управляващия орган.

## **7. Предизвикателства по привличане на качествени човешки ресурси по управлението на териториални програми**

В резултат на съжденията от предходните глави може да се очертаят няколко направления за действия, в резултат на които могат да се привличат качествени човешки ресурси за управление на териториалното сътрудничество:

**Атрактивното начално заплащане** е основен мотив за кандидатстване за работа. Ресурсът от Приоритетна ос „Техническа помощ“ на всяка програма е достатъчен, но често не се оползотворява изцяло.

Сигурността на работната позиция допринася за привличане на добри експерти. Въвеждането на **постоянни трудови договори** би увеличило интереса на опитни кадри към позициите.

Общовалидно правило е, че качествени човешки ресурси се избират съгласно точните нужди на организацията. Оттук и **изискванията към кандидатите** при провеждането на конкурси следва да са **прецизирани** според съответната необходимост.

## **8. Предизвикателства по задържането на качествени човешки ресурси по управлението на териториални програми**

За задържането на качествените човешки ресурси е необходим комплекс от инициативи и конкретни мерки. Предвид спецификата на териториалното сътрудничество и многообразните предизвикателства по изпълнението в две държави често човешките ресурси не са приоритет.

Направления в това отношение, по които може да се работи, са възможността за **компенсации: материални** – добавка за работа в друга държава<sup>1</sup>, допълнително стимулиране при постигнати цели; и **социални** – допълнителен отпуск, намалено работно време, гъвкаво работно време.

Може да се анализират възможности за **професионално развитие** – обособяване на отговорници / обучители за тематични групи проекти или дейности вътре в управленската структура.

Необходимо е разширяване на възможностите за **участие в семинари, конференции** в целия ЕС. При лимитиран състав на

---

<sup>1</sup> Това се прилага по програмата Интеррег Гърция-България, макар и с ограничения.

структурата и стриктен график на дейностите по проектите често възможност за участия не се предоставя.

Добър стимул би било и организирането на високо ценени **обучения** за повишаване на квалификацията – курсове за сертифициран мениджър, а защо не допълнителни квалификации, магистърски степени и пр.

## **9. Препоръки за изграждане на устойчиви и качествени човешки ресурси по управлението на териториални програми**

Извън вече изложените, авторът на доклада има препоръки за адресиране на предизвикателствата към човешките ресурси по териториално сътрудничество с по-широк обхват от адресати:

**Към университетските структури** – настоящата ситуация красноречиво показва, че няма добре подготвени новодипломирали се специалисти по управление на програми. Причините могат да се търсят в подбора на преподаваните дисциплини, в методиката на преподаване и, разбира се, в желанието на студентите да усвоят качествено преподаваното.

Специалности / дисциплини, които биха допринесли за изграждането на добри специалисти по управление в публичния сектор, са: Управление на публичен ресурс; Програмен цикъл; Оценка на резултатите по проекти и програми, включително индикатори за изпълнение; Устойчивост на резултатите. Гост-лектори могат да са видни представители, практикуващи управлението на програми, финансирани с публичен ресурс.

**Към Правителствата чрез Управляващите органи:** своевременно разработване на подробни прецизни правила за изпълнение на програмите; максимално уеднаквяване на правилата за управление на публичния ресурс; подобряване на битовите условия на временно пребиваващите експерти; осигуряване на модерна компютърна техника и офис оборудване на служителите.

## **Заклучение**

### **Управлението на териториални програми – привлекателна възможност**

Човешките ресурси по териториално сътрудничество са изправени пред многообразни предизвикателства. Същевременно кариерата в тази област предлага възможности, които подлежат на развитие и могат да гарантират, с участието на качествени човешки



ресурси, добро и успешно управление, водещо до развитие на граничните райони.

Позитивните страни за работа в рамките на териториалното сътрудничество могат да бъдат обобщени в следните направления:

- Достойна професионална реализация е възможна и извън столицата.
- Чрез работата с контрагенти не само в рамките на собствената държава има възможност за участие в решаването глобални проблеми.
- Естеството на контактите помага за запознаване с опита, традициите и обичаите на друга нация.
- Взаимстват се добри практики в професионален и личен аспект.

### *Библиография*

1. <<https://www.europarl.europa.eu/>> Directory for EU – 2021 European Territorial cooperation (Справочник за ЕС–2021, Европейско териториално сътрудничество).

2. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/) - Официална страница на ЕС за регионална политика и европейско териториално сътрудничество.

3. Council of the EU, Draft Council Conclusions on the Special Report No 14/2021 by the European Court of Auditors: The potential of the EU cross-border regions has not yet been fully unlocked, 2021 (Съвет на ЕС, Проект на заключения на Съвета по Специалния доклад на Европейската сметна палата: Потенциалът на трансграничните региони на ЕС не е все още изцяло използван.).

4. Зелена книга за териториалното сближаване, пътят напред, InfoRegio/Panorama, бр.28, декември 2008, издание на ЕС, Генерална дирекция „Регионална политика“.

5. Annual Implementation Report 2020 for the INTERREG VA Romania – Bulgaria Territorial Cooperation Programme (Годишен доклад за изпълнение 2020 г. за Програмата за трансгранично сътрудничество ИНТЕРРЕГ VA Румъния – България).

6. Annual Implementation Report 2020 for the INTERREG VA Гърция – Bulgaria Territorial Cooperation Programme (Годишен доклад за изпълнение 2020 г. за Програмата за трансгранично сътрудничество ИНТЕРРЕГ VA Гърция – България).

7. Annual Implementation Report 2020 for the INTERREG-IPA Bulgaria – Serbia CBC Programme (Годишен доклад за изпълнение 2020

г. за Програмата за трансгранично сътрудничество ИНТЕРРЕГ – ИПА **България – Сърбия**).

8. Annual Implementation Report 2020 for the INTERREG-IPA Bulgaria – North Macedonia CBC Programme (Годишен доклад за изпълнение 2020 г. за Програмата за трансгранично сътрудничество ИНТЕРРЕГ – ИПА **България – Северна Македония**).

9. Annual Implementation Report 2020 for the INTERREG-IPA Bulgaria – Turkey CBC Programme (Годишен доклад за изпълнение 2020 г. за Програмата за трансгранично сътрудничество ИНТЕРРЕГ – ИПА **България – Турция**).