

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ**  
**„Неофит Рилски“**

---

**ПРАВНО-ИСТОРИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ**  
Катедра „Национална сигурност и публична администрация“

**Жеия Иванова Бахчеванова – Динкова**

**СЪСТОЯНИЕ И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ОПТИМИЗАЦИЯ ПРИ  
УПРАВЛЕНИЕТО НА ПРОГРАМИ ЗА ТЕРИТОРИАЛНО  
СЪТРУДНИЧЕСТВО С УЧАСТИЕТО НА БЪЛГАРИЯ**

# **АВТОРЕФЕРАТ**

**на дисертационен труд за придобиване на образователна и научна степен „доктор“  
по докторска програма „Организация и управление извън сферата на материалното  
производство (Мениджмънт на публичната сфера)“**

**Научна област 3.7 Администрация и управление**

**НАУЧЕН РЪКОВОДИТЕЛ:**

Доц. д-р Симо Михов

**БЛАГОЕВГРАД**

**2023**

Дисертационният труд с обем 220 страници се състои от въведение, изложение в четири глави, заключение, справка за научните приноси, списък на използваните информационни източници, списък на съкращенията.

В края на всеки обособен раздел от главите в изложението са направени изводи/препоръки, а в трета и четвърта глава сравнителен и SWOT анализи на Програмите и участниците в изпълнението им, като в края на изследването е предложен оптимизиран модел за управление и изпълнение.

Приложени са двата въпросника към съответните целеви групи на емпиричното изследване относно удовлетвореността от участието в Териториални програми и проекти.

Списъкът с използваните информационни източници съдържа 90 заглавия на монографии, периодични издания, европейски и национални нормативни документи, като е посочена съответна препратка към всеки източник, наличен в електронната мрежа.

Списъкът със съкращения обяснява 18 специфични абревиатури, използвани в терминологията по управлението на европейските програми.

Изследването е подкрепено с 53 графични изображения – векторни формати, органиграми, таблици, които нагледно представят данните и резултатите от направените изследвания и съждения.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на.....Г. от..... часа в зала.....

Материалите, свързани със защитата, са достъпни в.....

# **I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

## **Значимост на дисертационната тема**

Изследването обхваща териториален сегмент на публичните инвестиции, предоставени от Европейския съюз на България и съседните държави. Ефективното им управление и изпълнение е ключова предпоставка за подобряването на стандарта на живот в граничните региони. Органите и институциите, на които е възложена фундаменталната задача по подготовката, разпределението и осъществяването на дейности и постигане на резултати по Програмите за териториално сътрудничество с участието на България, носят комплексна отговорност, свързана със срокове на изпълнение, сложна нормативна рамка на ниво Европейски съюз и законодателства на две различни държави, при съобразяване на мултикултурните особености на граничните региони.

Изследването прави преглед, анализ и оценка на средата, в която функционират човешките ресурси по Програмите и взаимодействието между тях на различните етапи от програмния цикъл. Извеждат се добри практики и насоки за подобрения в следващия програмен период.

## **Актуалност на изследването**

Настоящото изследване е насочено към изпълнението на териториалните политики и интервенции на ЕС, с акцент върху капацитета, проблемите и специфичните казуси по отношение на човешките ресурси, участващи в Програмите за двустранно териториално сътрудничество на България, които представляват ограничена извадка от европейското финансиране.

Въпреки голямото значение за живота в граничните ни региони, проблематиката е само фрагментарно адресирана, като липсват целенасочени изследвания по темата.

Въпреки че през последните 15 години е създаден определен общ капацитет за управление на програми и проекти, недостатъчно внимание се обръща на заетите по териториалните програми, липсва образователна систематизирана стратегия за създаването на специфични умения по отношение на програмирането и проектите за териториално сътрудничество. Проблемът е особено чувствителен именно на територията на този тип програми, характеризираща се с икономическа изостаналост, липса на предприемачески инициативи и обезлюдяване.

Акцентът върху отговорната роля за постигане на желаните цели и резултати на Териториалните програми, която имат ръководителите на Програмите и изпълнителите на съответните проекти, прави изследването особено актуално и необходимо. Структурирано са представени изискванията към управлението и изпълнението на Програмите, описано е настоящото състояние, като са анализирани и адресирани различни аспекти на проблемите.

## **Изследователски тези**

Разработката се базира на следните актуални изследователски тези:

- 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;
- Обезпечаването и задържането на качествени кадри е предизвикателство за страната, за региона и местните ръководители;
- Спецификата на Програмите и финансираните проекти изискват обширни макроикономически познания, както и специфични умения за управление и изпълнение на проекти с външно финансиране;
- Човешките ресурси по управление на Териториалните програми на България са изправени пред допълнителни трудности, свързани с многоезичната среда и неатраaktivната териториална конюнктура, чието анализиране и адресиране би подпомогнало страната ни да преодолее постепенно значителното изоставане в развитието на граничните райони.

### **Обект на изследването**

Програмите за териториално сътрудничество с участието на България, от гледна точка на организация и управление, са обект на настоящото изследване. Акцент е поставен на двете ключови групи човешки ресурси, които са диференцирани функционално според ролята им при изпълнението на Програмите:

- Представители на структурите, планиращи, координиращи и наблюдаващи, контролиращи и одитиращи изпълнението (съвместни секретариати, управляващи, контролни, сертифициращи, одитиращи органи и комитети за наблюдение);
- Представители на изпълнителите на проектите (бенефициенти – звена за изпълнение на проекти и консултанти).

### **Предмет на изследването**

Предмет на изследването е анализът на преимуществата, недостатъците, възможностите и заплахите на средата и на функциониращите в нея човешки ресурси по Европейските териториални програми на България. Включени са предложения за оптимизиране на базата на идентифицираните добри практики и европейските тенденции, както и на опита и вижданията на автора.

### **Цел и задачи на изследването**

Цел на изследването е, чрез анализ на организацията на управление на Програмите, законодателни възможности и добри практики, да бъдат предложени насоки и инструменти за подобрения.

Направленията за усъвършенстване са идентифицирани и съответно адресирани посредством следните **изследователски задачи**:

- Исторически преглед и законодателна рамка на ЕС и на националните уредби по отношение на Програмите, съфинансирани от ЕС;
- Идентифициране на силните и слабите страни на настоящото състояние на организацията на управление на Териториални програми с участието на България;
- Сравнение между отделните програмни подходи и влиянието им за постигане на ефективно изпълнение на Програмите и проектите, финансирани от тях;
- Проучване на мнението на реални субекти, участващи в Програмите, което допринася за повишаване на обективността на крайните заключения и препоръки в изследването като потвърждава или коригира преките впечатления и мнение на автора;
- Разработване на систематизиран обобщаващ инструмент за анализ и оценка на управлението на Програмите, с препратки към съответни предложения и насоки за оптимизиране;
- Формулиране на предложения от функционално, структурно и финансово естество за подобряване организацията на управление на Териториални програми и проекти;
- Разработване на оптимизиран модел на човешките ресурси, които ще бъдат заети с управлението и изпълнението на Териториалните програми с участието на България за периода 2021-2027 г. като финален стратегически резултат от изследването.

### **Методология на изследването**

За постигане на целта на дисертационния труд е приложена методология на изследване, която да гарантира, че направените изводи и заключения са валидни, надеждни и достоверни.

В хода на разработката е приложена *система от методи* за изпълнение на поставените изследователски задачи:

- *Индуктивен метод* - осъществен със следните инструменти -
  - Преглед* на нормативните изисквания и характеристики на организацията на управление на Програмите за териториално сътрудничество, както и на състоянието на човешките ресурси в тяхното специфично (по отделни Програми) изражение. Извършено е изследване на документирані факти и са формулирани общи заключения и на базата на опита и наблюденията на автора върху изследваните процеси и структури;
  - Описание на наблюдавани добри практики* по териториални Програми и проекти в други региони;
  - Проучване* на издания и публикации за териториално сътрудничество и финансирането му.
- *Аналитичен метод* – осъществен със следните инструменти –
  - Benchmarking* между Програмите за териториално сътрудничество с участието на България под формата на операционен сравнителен анализ,

комбиниран с финансови и функционални аспекти по отношение на подбора и оперирането на кадрите и ефективността на прилаганите процедури и организация на управление и изпълнение. Извършено е задълбочено изследване на отделните аспекти на организацията на управление, проследени са зависимости, свързани с количеството и качеството на кадрите и са направени корелации към ефективността на изпълнение на Програмите;

*SWOT анализ и оценка* на състоянието на човешките ресурси, заети с управлението, изпълнението, контрола и одита на Програмите и проектите, като маркираните в хода на изложението преимущества, недостатъци, възможности и заплахи, се оценяват по значимост и адресират в обобщаваща *матрица*.

- *Синтетичен метод* – за всеки аспект на изследването са направени изводи и предложени препоръки.
- *Емпиричен метод* – осъществен чрез интерактивния инструмент – *Google forms* посредством две емпирични изследвания сред представители на управленски програмни структури и изпълнители на проекти – бенефициенти. Оптималната извадка е изчислена с помощта на *Slovin's Formula Sampling Techniques*, с цел постигане на относителна представителност на получените мнения за мотивировката на участниците в управлението на Програмите и в изпълнението на проектите по тях.
- *Дедуктивен метод* – на базата на актуалните теоретични научни разработки, събраните факти, мнения и практики и направените обобщения, се предлага модел за оптимизиране на организацията на управление на Програмите за териториално сътрудничество с участието на България.

### **Ограничения в обхвата на изследването**

Дисертационният труд разглежда *сегмент* от Програмите на ЕС с участието на България, а именно:

- Програмите за *двустранно териториално сътрудничество*;
- Програмен период *2014-2020 г.* (изпълнението приключва в края на 2023 г.)
- Акцент на изследването са *човешките ресурси*, участващи в управлението и изпълнението на Програмите и финансираните проекти.

Въпреки посочените ограничения на изследването, направените препоръки могат да бъдат полезни и приложими за всички програми с външно финансиране с участието на България, както и при управлението в публичния сектор, предвид програмния подход, въведен и за разходването на националните средства.

## **II. СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

Дисертационният труд с обем 220 страници се състои от въведение, изложение в четири глави, заключение, справка за научните приноси, списък на използваните информационни източници, списък на съкращенията.

В края на всеки обособен раздел от главите в изложението са направени изводи/препоръки, а в трета и четвърта глава сравнителен и SWOT анализи на Програмите и участниците в изпълнението им, като в края на изследването е разработен оптимизиран модел за управление и изпълнение.

Приложени са двата въпросника към съответните целеви групи на емпиричното изследване относно удовлетвореността от участието в Териториални програми и проекти.

Списъкът с използваните информационни източници съдържа 68 заглавия на монографии, периодични издания, европейски и национални нормативни документи, като е посочена съответна препратка към всеки източник, наличен в електронната мрежа.

Списъкът със съкращения обяснява 18 специфични абревиатури, използвани в терминологията по управлението на европейските програми.

Изследването е подкрепено с 50 графични изображения – векторни формати, органиграми, таблици, които нагледно представят данните и резултатите от направените изследвания и съждения.

Дисертационният труд е структуриран както следва:

### **УВОД**

#### **ПЪРВА ГЛАВА: ПЛАНИРАНЕ, ОРГАНИЗАЦИЯ И РЕГУЛАТОРНА РАМКА НА ПРОГРАМИТЕ ЗА ЕВРОПЕЙСКОТО ТЕРИТОРИАЛНО СЪТРУДНИЧЕСТВО**

1. Същност и приложно поле на Програмите за европейско териториално сътрудничество
2. Регулаторна рамка и жизнен цикъл на Програмите за европейско териториално сътрудничество
3. Заинтересовани страни от реализацията на Програмите и проектите в рамките на европейското териториално сътрудничество

#### **ВТОРА ГЛАВА: ХАРАКТЕРНИ ОСОБЕНОСТИ НА ПРОГРАМИТЕ ПО ЕВРОПЕЙСКО ТЕРИТОРИАЛНО СЪТРУДНИЧЕСТВО С УЧАСТИЕТО НА БЪЛГАРИЯ**

1. Възникване и историческо развитие
2. Особености на финансирането на териториалното сътрудничество с участието на България

3. Особености на използването на човешки ресурси в териториалното сътрудничество с участието на България – обща рамка и двустранни програми

### **ТРЕТА ГЛАВА: ОЦЕНКА НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ПРОГРАМИТЕ ЗА ТЕРИТОРИАЛНО СЪТРУДНИЧЕСТВО**

1. Критерии, показатели и методи за оценка
2. Планиране, организация и контрол на управлението на Програмите
3. Мотивация и участие на човешките ресурси в дейностите по управление и изпълнение на Програмите

### **ЧЕТВЪРТА ГЛАВА: СТРАТЕГИЧЕСКИ НАСОКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ПРОГРАМИТЕ ПРОГРАМИТЕ ЗА ТЕРИТОРИАЛНО СЪТРУДНИЧЕСТВО**

1. Резултати от направеното изследване и оценка на функционирането на Програмите
2. Насоки и препоръки. Стратегически тенденции
3. Модел за оптимизиране на човешките ресурси

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

### **СПРАВКА ЗА НАУЧНИТЕ ПРИНОСИ**

### **ИНФОРМАЦИОННИ ИЗТОЧНИЦИ**

### **СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ**

### **ГРАФИЧНИ ИЗОБРАЖЕНИЯ, ИЗПОЛЗВАНИ В ИЗСЛЕДВАНЕТО**

### **ПРИЛОЖЕНИЕ:**

1. Въпросник за членове на Съвместни секретариати/ други управленски структури
2. Въпросник за бенефициенти



### III. СИНТЕЗИРАНО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

#### УВОД

В увода са обосновани актуалността и значимостта на дисертационния труд, дефинирани са обектът и предметът на изследване, целта и изследователските задачи. Посочени са също методите за изследване.

#### **ПЪРВА ГЛАВА: ПЛАНИРАНЕ, ОРГАНИЗАЦИЯ И РЕГУЛАТОРНА РАМКА НА ПРОГРАМИТЕ ЗА ЕВРОПЕЙСКОТО ТЕРИТОРИАЛНО СЪТРУДНИЧЕСТВО**

В главата са определени рамките на възможностите на въздействие върху Управлението на Програмите за европейско териториално сътрудничество – от една страна, то следва задължителните научно разработени и общоприети процеси и етапи на *програмния и проектния цикъл*, от друга страна - директно прилага *законодателните норми на ЕС*. Следователно всички предложения за оптимизация на управлението, предмет на настоящото изследване, могат да бъдат главно по отношение на ефективното прилагане и организация вътре в обособената рамка за изпълнение.

Встъпителната част на първа глава включва кратък преглед на базисните принципи по двата аспекта на споменатата функционална рамка, в която функционира обектът на изследването, а именно:

**Цикъл на управление на Програми и осъществяването по тях проекти** – реферира се към научни разработки по отношение на програмно-проектния подход при осъществяването на инвестиции. Водещ извод е, че управлението и изпълнението на Програмите и проектите по тях е комплексен процес, за успешното реализиране на който са необходими задълбочени теоретични познания и практически опит. Маркират се групите процеси, които съставляват цикъла на управление на проекти и програми, а именно инициатива, планиране, изпълнение, мониторинг, контрол и приключване, като всяка група е разгледана и анализирана в следващите глави на изложението със съответните изводи и препоръки за оптимизация по отношение на различни аспекти на управлението - интеграция, обхват, време, ресурси, качество, комуникации, риск, етика в партньорските взаимоотношения.

**Законодателство на ЕС** – прави се демаркация на обхвата на изследването, а именно Нормативната рамка за програмен период 2014-2020 г. предвид обстоятелството, че същата е изцяло и всеобхватно вече приложена и е оказала въздействие върху състава, състоянието и изискванията към човешките ресурси, като същевременно пряко е повлияла на изпълнението на техните задължения.

В част 1 на първа глава - **Същност и приложно поле на Програмите за европейско териториално сътрудничество**, са дефинирани обектите на изследването,

обхвата на отговорностите и взаимните връзки между типовете програми и ступурите по тях. Изходна позиция за значимостта на темата на изследването е тезата, че Програмите за Европейско териториално сътрудничество - ИНТЕРРЕГ<sup>1</sup>, чрез съфинансирането на проекти, са инструментът, който има целта да намали териториалното неравенство и да постигне сближаване на равнището на живот в трансграничните части на Европа.

Спецификата на функциониране на Трансграничните програми води до следните

*Изводи/ Препоръки:*

Проектите по Териториалните програми трябва да имат *ясно въздействие извън националните граници* и да включват аспекти като териториален обхват и мултисекторен подход. Финансирането следва да е насочено към съвместни инициативи, които са потенциално устойчиви, с възвращаемост в региона, след като проектът или Програмата са финализирани.

Препоръчително е да обхващат интервенции, които не са допустими или възможни за финансиране в рамките на секторните програми, с цел избягване на припокриване.

Важно е Програмите да бъдат *планирани и изпълнявани от местните заинтересовани лица* и съобразно политиките на добро териториално сътрудничество между страните-бенефициенти, провокирано от общите проблеми, свързани с промените в климата, замърсяването на околната среда и пр.

В точка 2 на първа глава - **Регулаторна рамка и жизнен цикъл на Програмите за европейско териториално сътрудничество** е направен преглед на общата и специфична (за териториално сътрудничество) нормативна рамка на ЕС за финансиране на Програми за периода 2014-2020 г. Представената информация адресира изследователска задача, а именно да се опишат задължителните управленски и изпълнителни структури по Програмите и официалните им нормативно-регламентирани отговорности.

Направеният преглед води до следните

*Изводи:*

Описаната законодателна рамка показва *сложността* на организацията на териториалното сътрудничество и поставя редица предизвикателства по отношение на формирането на структурите, функционалните връзки между тях и редица мултинационални импликации.

В изследването е направен опит за адресиране на съществуващи проблеми в тези направления.

---

<sup>1</sup> INTERREG = European Territorial Cooperation

В точка 3 на първа глава - **Заинтересовани страни от реализацията на Програмите и проектите в рамките на европейското териториално сътрудничество** изчерпателно са описани функциите и йерархичната зависимост между структурите. Предвид факта, че отговорностите им са официално регламентирани, оптимизация може да се предложи единствено по аспектите на организацията и изпълнението в процеса на Програмния цикъл.

Общата рамка за управление и изпълнение на Програма за териториално сътрудничество на ЕС включва следните структури:



На базата на анализ на отговорностите на съответните структури, изискванията и очакванията към тях, са направени следните

*Изводи/ Препоръки:*

Изискванията към компетентността на съответния *отговорник за Програма на ниво ЕК* следва да бъдат завишени. Освен прилагане на европейските норми по съответната Програма, отговорният служител трябва да познава спецификата на региона и населението. Трябва да оказва постоянно реално съдействие на местните управляващи структури и активно да участва с мнение и съвет при всички значителни казуси в рамките на Програмния цикъл.

Създаден на база разписаните в Регламенат отговорности и състав, *Комитетът за наблюдение* често съществува само формално, а следва реално да функционира в полза на успешното изпълнение на Програмата.

Официално регламентираните функции на *Управляващия орган* количествено силно доминират над тези на *Съвместния секретариат*. В действителност, често явление

е делегиране на повечето отговорности на Съвместния секретариат, което нарушава принципа на йерархия и вмениява неприсъщи функции, надвишаващи капацитета на подчинената структура. За постигане на ефективност при управлението на съответната Програма е необходимо ясно да се прецизират и разграничат функциите и, на тази база, да се определи адекватен размер на експертния състав на двата органа.

Всяка държава-участник в Програмата носи отговорността и прави необходимото разходите на бенефициента на нейна територия да могат да бъдат проверявани от *контрольорите* в срок от три месеца от подаването на документите от страна на съответния бенефициент. Липсата на конкретни количествени модели в законодателната рамка по отношение на броя на контрольорите води до подценяване на нуждите и неспазване на сроковете за проверка.

Отговорните управляващи структури следва да бъдат нормативно задължени да използват изцяло по предназначение средствата за техническа помощ, а именно за повишаване капацитета на управляващите и изпълняващите структури, което е гаранция за ефективно управление и изпълнение на Програмите.

Въвеждането на информационни системи за управление на Програмите дава възможността всеки бенефициент директно да докладва изпълнението и да въвежда плащанията си за верификация, активната роля на водещия бенефициент намалява и се слагат чисто формални изисквания, за да се спазят неговите нормативно регламентирани контролни функции. Необходимо е преразглеждане на задължителните функции при следващ Програмен период.

## **ВТОРА ГЛАВА: ХАРАКТЕРНИ ОСОБЕНОСТИ НА ПРОГРАМИТЕ ПО ЕВРОПЕЙСКО ТЕРИТОРИАЛНО СЪТРУДНИЧЕСТВО С УЧАСТИЕТО НА БЪЛГАРИЯ**

В главата е направен преглед в исторически план на териториалното сътрудничество в България, националните правила и участващи структури и е разгледана спецификата на всяка от Програмите за двустранно сътрудничество. присъединяването към ЕС.

Приложен е подход, описващ състоянието, като за целите на изследването са отбелязани преимущества, слабости, възможности и заплахи, съответно маркирани и номерирани с интерактивна препратка (в електронния вариант на дисертационния труд) към матрицата на SWOT анализа в четвърта глава. Въвеждането на връзки между описателните и аналитичните части на изследването осигурява директна връзка между констатациите, систематизирането им, оценката на влиянието им и съответното адресиране чрез унифициран подход.

В част 1 от втора глава на дисертационния труд - **Възникване и историческо развитие** на програмно-проектния подход при финансирането със средства на ЕС е

разгледано основополагането на структурите за управление на инвестициите за трансгранично сътрудничество у нас. Заявена е тезата, че решаващ елемент на подготовката на всяка присъединяваща се страна за успешно ползване на структурните фондове на ЕС, е капацитетът на човешките ресурси, ангажирани в този процес. Проследен е процесът на формирането им и подготовката им за успешно изпълнение на ключовите им за развитието на държавата функции. Описани са основните управленски звена по трансгранично сътрудничество в рамките на предприсъединителната програма ФАР, като е направена релация към последващите аналогични или близки формирования по Структурните фондове след присъединяването ни към ЕС. Разгледани са аспекти, свързани с приемственост, запазване на административен капацитет, като са изведени добри и негативни практики. Последните – закриване на звена без прехвърлянето на експертния състав към нови структури, недостатъчна мотивация за задържане на качествени служители, недооценяване на количествените нужди от персонал, особено на регионално и местно ниво, възпрепятстват старта на доброто управление на значителния ресурс, който България получава по Структурните фондове. Констатираните слабост, заплахи и преимущество са маркирани и адресирани в SWOT матрицата в част 1 на четвърта глава от изследването.

Част 2 на втора глава от изследването - **Особености на финансирането на териториалното сътрудничество с участието на България** – обявява действащите програми за териториално сътрудничество, в които България участва и прави преглед на националната нормативна рамка на на Програмите за двустранно сътрудничество, които са обект на дисертационния труд.

Застъпена е тезата, че Програмите дават уникални възможности и осигуряват средствата за осъществяването им. Правилното разпределение на финансовия ресурс, коректното и пълното му усвяване безспорно допринасят за подобряване на жизнения стандарт в граничните региони.

В хода на прегледа на националните норми за управление на Програмите за териториално сътрудничество са констатирани слабости и заплаха (адресирани в SWOT матрицата в четвърта глава), свързани с частичното приложение на общото законодателство за управление на средствата от ЕС по отношение на Териториалните програми; административния товар, породен от дублиране на изискуеми документи при сключване на договори с бенефициентите; неспазване на заложените срокове от страна на контролорите при липса на заложените санкции в съответните административни актове; невъзможност за ползване на някои официални публични електронни регистри от Управляващите органи и Съвместните секретариати, намиращи се извън България.

В част 3 от втора глава - **Особености на използването на човешки ресурси в териториалното сътрудничество с участието на България** е направен критичен преглед на общата структурна рамка, след което на всяка действаща двустранна програма предвид разликите в организацията на управлението им.

В резултат на описанието на съществуващите съгласно регламента на ЕС общи за всички Програми за териториално сътрудничество с участието на България структури за управление, по отношение на Комитетите за наблюдение са констатирани възможности - добра представителност в Комитетите за наблюдение и определяне на членовете по длъжности; слабост – липса на материално обезпечаване на участието на членовете в заседанията на Комитетите за наблюдение; заплахи – неактивност при писмените процедури, бавна актуализация на участниците при политически промени, сложност и продължителност на процедурите за вземане на решения от две правителства, разлики в националните нормативни изисквания, които затрудняват мониторинга и поставят в неравностойно положение бенефициентите от двете страни. Тези аспекти са адресирани в SWOT матрицата от четвърта глава.

Предвид факта, че Дирекция „Управление на териториалното сътрудничество“ в Министерството на регионалното сътрудничество и благоустройството изпълнява функциите на Управляващ орган за трите двустранни програми със страните по външните ни граници на ЕС и функциите на Национален партниращ орган за двете двустранни програми със страните по вътрешните ни граници в рамките на ЕС, е направен общ анализ на състоянието и функционирането ѝ. Дирекцията има хоризонтално (по типове програми) и вертикално (по функции) разпределение на отговорностите, както е видно от органограмата ѝ:



В хода на изложението са изведени различните предизвикателства, пред които Дирекцията е изправена – програмите се осъществяват съгласно различни регламенти и е

необходимо задълбоченото им познаване и адаптиране на националните правила към тях; прилагането на еднакви национални правила за изпълнение на проектите по различните Програми не винаги е възможно, а изготвянето на специфични правила и стриктното им следене за всяка Програма изисква наличността на съответни експертни звена с програмна насоченост; изпълнението на задачите по финансовото управление, контрола и нередностите от едно звено за всички Програми, предполага, освен общата компетентност по управление на европейска програма, специфична компетентност по всяка отделна Програма, липсата на която е квалифицирана като заплаха за навременното и качествено изпълнение и адресирано в SWOT матрицата от четвърта глава.

Обособяването на **Съвместен секретариат** за всяка отделна Програма, съгласно регламента на ЕС е разгледано като преимущество, което спомага за адресиране на заплахата за управлението на Програмите, констатирана за Управляващия орган. Броят и експертизата на състава на Съвместния секретариат обаче пряко влияят върху своевременното и качествено изпълнение на Програмата. Необходимо е задълбочено познаване на етапите на програмния цикъл, отлично владение на официалния език на Програмата, яснота относно специфичните особености и тенденции на развитие на региона и населението. Особено важно е в Съвместния секретариат да има представители и от двете държави-бенефициенти, от гледна точка на: прегледа на официални документи на бенефициентите; познаването на законодателството и уредбата, нагласите и ценностите във всяка от двете държави; преодоляването на комуникационни бариери предвид езиковите различия.

Представени са преимуществата и заплахите от различните подходи на формиране на екипа за **Първо ниво на контрол** – звеното, от което зависи коректното разходване на средствата по Програмите, своевременното възстановяване на разходите на бенефициентите и общото изпълнение на Програмите. Описани са базови изисквания за компетентността на контролорите.

Съставът и функционирането на **Сертифициращият орган** в България – Дирекция „Национален фонд“ в министерството на финансите - са преценени в хода на изследването положително. Следва да се подчертае, че това е структурата, създадена за предприєдинителните средства на ЕС, която директно поема аналогичните функции по Структурните фондове, осигурявайки приемственост на създадения капацитет и разработени правила на работа.

Прегледът на функционирането на **Одитният орган** в България - Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“ към министъра на финансите – показва необходимостта от допълнителни компетентности на служителите, извършващи одити по Трансграничните програми – общо 10 одитора. Те следва да познават спецификата на всяка отделна програма и документите за финансовото ѝ изпълнение, както и да владеят английски език, предвид факта, че голяма част от документацията и правилата са единствено на този език. Предвид големия брой Програми, всяка със специфични правила, които дирекцията одитира, е направен *изводът*, че броят на експертите е

недостатъчен, което създава рискове по качеството на извършваните одити и представлява заплаха за качествено изпълнение на одитите.

При прегледа на **Бенефициентите по проекти, финансирани по Териториалните програми**, е идентифицирана необходимостта от *специфичен капацитет* в граничните райони на България по управление и изпълнение на европейски проекти, познаване на европейското и националното законодателство, английски език; умения за комуникации и партньорство с организации от друга държава. Ниското ниво, а често и липсата на тези компетентности е причина за недоброто качество на проектните предложения, както и за проблеми по своевременното, коректно и пълноценно изпълнение на проектите. Слабостта е адресирана в SWOT матрицата и в хода на четвърта глава. Същевременно за преодоляване на слабостта, в изложението се развива тезата за ползването на консултанти, финансирани със средства по проектите, като възможност за решаване в голяма степен на липсата на капацитет на бенефициентите. В тази връзка се поставя акцент върху *качеството на консултантската услуга*, която, ако не е адекватна, представлява директна заплаха за осъществяването на проекта и влияе негативно върху ефикасността на програмния ресурс.

Част 3 на втора глава завършва с преглед на структурите и функционирането на всяка от **Програмите за двустранно териториално сътрудничество на България**. Общият публичен ресурс на Програмите (европейско и национално финансиране) възлиза на 471 973 803 евро, изпълняват се над 500 проекта с минимум 2 бенефициента за всеки проект. За регионите-бенефициенти това е основен публичен ресурс за изпълнение на инвестиционни намерения и адресиране на специфични обществени проблеми от регионално или местно значение.

Детайлно и структурирано са представени следните Програми:<sup>2</sup>

**Програма за сътрудничество ИНТЕРРЕГ VA Румъния – България**

**Програма за сътрудничество ИНТЕРРЕГ VA Гърция – България**

**Програма Интеррег – Инструмент за предприсъединителна помощ ТГС  
България – Сърбия**

**Програма Интеррег – Инструмент за предприсъединителна помощ ТГС  
България – Северна Македония**

**Програма Интеррег – Инструмент за предприсъединителна помощ ТГС  
България – Турция**

За всяка отделна Програма, на базата на официалните публично достъпни документи, са обявени:

- Общ размер на средствата по Програмата;
- Допустими области за интервенции на територията на България;
- Структури за управление с акцент върху количествения и качествения капацитет на Съвместния секретариат;

---

<sup>2</sup> Програмен период 2014-2020 г.



- Брой на управляваните проекти – прекратени, изпълняващи се и приключили;
- Размер на частта от Приоритетна ос „Техническа помощ“ за пряко управление на Програмата.

Данните и фактите за всяка Програма са унифицирано представени с цел директното им използване при сравнителния анализ (benchmarking), представен в част 2 на трета глава от дисертационния труд, чрез който за сходни по управление Програми ясно изпъква корелацията между наличен капацитет – организация и разпределение на функциите – успешно изпълнение на програмата, очертават се съответни тенденции, идентифицират се както добрите практики, така и съществуващите недостатъци.

В хода на прегледа на всяка Програма са маркирани и преимущества, слабости, възможности и заплахи, които са съответно адресирани в SWOT матрицата от четвърта глава.

В края на изложението по втора глава са направени следните

*Изводи:*

Описаните Програми, макар и следващи общата законодателна рамка на ЕС, имат *съществени разлики по отношение на практическата организация и функциониране на структурите.*

Приложеният унифициран подход за представяне на данните е надеждна база за заключенията и анализите в следващите глави, както и за формулиране на препоръки и насоки за подобряване на управлението, а оттам и ефекта от помощта.

### **ТРЕТА ГЛАВА: ОЦЕНКА НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ПРОГРАМИТЕ ЗА ТЕРИТОРИАЛНО СЪТРУДНИЧЕСТВО**

С трета глава стартира аналитичната част на разработката. Посочени са критериите, показателите и методите за анализ и оценка със съответна обосновка за избора им във връзка с целите на изследването. Чрез използваните аналитични инструменти са идентифицирани, разгледани и адресирани както слаби страни на настоящото състояние на организацията и управлението на Програмите за териториално сътрудничество, така и добри практики, които следва да се запазят в новия програмен период.

С включване мнението на извадка от субектите на изследването<sup>3</sup> - реални участници в процеса на управление и изпълнение на Програмите, се постига по-широка преценка на състоянието и проблемите, изводите на автора се потвърждават или се надграждат на базата на компетентно мнение и действителни практики.

---

<sup>3</sup> На базата на получените отговори на въпросниците от Приложение 1 към настоящата разработка

В част 1 от трета глава - **Критерии, показатели и методи за оценка** е представена методологията за оценка на описаните във втора глава Програми за териториално сътрудничество с участието на България от гледна точка на създадената организация и управление, чието ефективно функциониране следва да доведе до реален принос за постигане стратегическата цел на териториалното сътрудничество, а именно намаляването на различията между регионите в ЕС.

Използвани са 4 основни критерия:

- *регионални инвестиции*, осъществяващи се със средствата по Програмите – критерият оценява спецификата на инвестициите според размера им, предназначението им и възможностите за въздействие в съответния трансграничен регион;
- *институционален капацитет за управление на регионалните инвестиции* по Програмите – критерият оценява ефективността и ефикасността на групите лица, участващи в управлението на Програмите;
- *финансов капацитет* за задържане и привличане на компетентни и мотивирани човешки ресурси по Програмите – критерият оценява ефективността на използваните ресурси, предназначени за персонал;
- *съответствие на нуждите и наличието от човешки ресурси* – критерият отразява приоретизацията на нуждите и предизвикателствата към човешките ресурси в транс-граничните региони.

На базата на горните критерии, за оценка на **планирането, организацията и контрола на управлението на Програмите**, в точка 2 от настоящата глава е направен **сравнителен анализ (benchmarking)**. Този метод е подходящ инструмент за изследване и съпоставяне на функциите и организацията на действащи еднотипни структури, а именно управляващите структури на Програмите за териториално сътрудничество с участието на България.

За целите на сравнителния анализ е използвана система от *показатели*, чрез които се определя състоянието на управлението и изпълнението на Програмите, а именно:

- инвестиции в рамките на Програмите, мерна единица – евро;
- обезпеченост на Програмите с човешки ресурс за управление, мерна единица – брой членове на Съвместните секретариати;
- организация на програмния цикъл, мерни единици - среден размер на финансовия ресурс в евро и среден брой проекти за управление от един отговорен служител;
- честота на типовете интервенции на Комитетите за наблюдение като основен орган за вземане на решения по териториалните програми, мерна единица – брой на заседанията и на присмените процедури;
- Финансова обезпеченост на човешките ресурси, мерна единица – % на програмните средства, предназначени за човешки ресурси, управляващи Програмите.
- 

Източници на информация за измерване на показателите са официалните документи за всяка Програма за териториално сътрудничество с участието на България:

- Одобрен от ЕК програмен документ;
- Годишен доклад за изпълнението за 2020 г.;
- Информация за дейността на Комитета за наблюдение – от официалната страница на всяка Програма.

Резултатите от сравнителния анализ на организацията на работния процес между Програмите са използвани за извеждане на работещите практики и за идентифициране на пътищата за намаляване на административното бреме. Същевременно анализът генерира насоки за по-добри начини за изпълнение на задачите, подобряване на цялостното изпълнение на съответния конкретен тип структура и в крайна сметка провокира неизбежна промяна за усъвършенстване и модернизирание.<sup>4</sup>

За разлика от констатациите на сравнителния анализ (направен на базата на документи и официални данни), за изследването на мотивацията и въвличането на човешките ресурси в управлението и изпълнението на Програмите и финансираните по тях проекти, в част 3 от настоящата глава е приложен метод **за анализ и оценка на практическото възприемане** на Програмите и функционирането им. Анализът се базира на мнението на извадка от представители на управленските структури и изпълнителите на проекти по Програмите.

Направени са **две емпирични изследвания** чрез интерактивен инструмент - Google forms, съответно за членове на Съвместните секретариати и за бенефициенти по проекти, в рамките на Програмите за териториално сътрудничество с участието на България.

За определянето на метода на извадка бяха взети предвид следните факти:

- Двете групи, обект на анкетата са ограничени като брой, статут и местоположение;
- Изследването обхваща Програмен период 2014-2020 г. при общ брой на проектите според Годишните доклади за изпълнение за 2002 г. – 565;
- Анкетите се проведоха при затруднени комуникации поради световната пандемия.

За база при изчисляването на репрезентативната извадка е избран общият брой на проектите към 2020 г. Същият е еднакъв за всяка от двете целеви групи на анкетите. Предвид ограничения общ брой на потенциални респонденти, не е необходимо прилагането на сложни математически подходи за определяне на извадката от респонденти. Използвана е Slovin's Formula<sup>5</sup> - популярна при статистически изследвания с неспециализиран научен характер.

<sup>4</sup> Кацамунска, П. Бенчмаркингът като управленски инструмент в публичната администрация, УНСС, катедра „Публична администрация и регионално развитие“, e-journal VFU, бр.2/ 2010 [https://ejournal.vfu.bg/bg/pdfs/Polya\\_Katsamunska\\_Benchmarking.pdf](https://ejournal.vfu.bg/bg/pdfs/Polya_Katsamunska_Benchmarking.pdf)

<sup>5</sup> Slovin's Formula Sampling Techniques, 2020 <https://sciencing.com/pps-sampling-6663947.html>

$n = N: (1+N.e^2)$ , където „ $n$ “ е оптималният за извадката брой управлявани, съответно изпълнявани проекти, „ $N$ “ е общият брой на управляваните, съответно изпълняваните проекти по всички Програми, „ $e$ “ е граница на грешката.

По преценка, на базата на опита на автора на изследването и описаните по-долу подходи за подбор на анкетираните, 93% ниво на доверие в отговорите се приема за достатъчно високо, с граница на грешката - 7%.

За определяне на броя на респондентите извадката е изчислена, както следва:

$$n = 565: (1+565.0,07^2) = 150$$

Следователно са подбрани респонденти, които общо управляват/изпълняват 150 проекта. С цел избягване на случайни и некомпетентни мнения, които да повлияят необосновано на обобщенията, като така се надвиши заложената граница на грешката, потенциалните респонденти (членове на Съвместни секретариати и бенефициенти), бяха селектирани на базата на *прецизни критерии за надеждност*, при съобразяване с определения оптимален размер на извадката:

- авторитет на отговорниците за проекти – подбрани са 10 експерти с различна продължителност на работа в Съвместни секретариати, но с доказано отговорно отношение и добра степен на разбиране на процесите;
- експертиза, общ и програмен опит на бенефициентите – подбрани са 35 представителя на бенефициенти от регионите на Програмните интервенции, запознати със спецификата и значението на европейските териториални инвестиции, с различен брой изпълнявани проекти по една или повече Програми;
- предвид мултинационалния характер на Програмите - всяка между България и съседна държава, с цел постигане на по-пълна представителност и по-голяма обективност на мненията, около 30% от анкетираните са с гръцка, румънска, сръбска, северномакедонска или турска националност. За целта въпросниците са изработени и на английски език (официалният език на Програмите), а отговорите са преведени на български и добавени към базата данни, създадена по българския вариант, за генериране на обобщени резултати;
- въпреки факта, че списъкът с респонденти по двете анкети е поименно селектиран, благодарение на избрания инструмент – Google Forms – получените отговори са анонимни, което допринася за по-голяма обективност на споделените мнения.

За целите на изследването, на базата на мнението на гореспоменатите респонденти, от особена важност е получаването на адекватни/ компетентни отговори, позиции и предложения по съответните теми. Преобладаващо въпросите са с множествен избор. Същите са с фиксиран списък с опции за отговор, което ги прави гъвкави, интуитивни и улеснява респондентите. Данните, произтичащи от тях са структурирани и подходящи за обобщения, основани на количествено приоритизиране. За някои въпроси с по-широк обхват е предвидена отворена опция с цел елиминиране на ограниченията в отговорите и постигане на по-голяма пълнота на обобщенията.

Въпросите в анкетите представляват *система от знакови показатели*, а получените отговори са базата за количествено измерение, анализ и обобщения относно участието на човешките ресурси в дейностите по управление и изпълнение на Програмите, както и мотивацията им.

По отношение на групата респонденти – **представители на органите, управляващи Програмите**, са подбрани следните *показатели*:

- ниво на представителност на извадката, мерна единица – общ брой на управляваните проекти, % на съотношение между двата типа Програми – по вътрешните и външните граници на България;
- уседналост на работното място, мерна единица – продължителност в години;
- натовареност на работния процес, мерни единици – брой управлявани проекти, управляван финансов ресурс в милиони евро, брой бенефициенти по управляваните проекти;
- привилегии и материална обезпеченост, мерна единица - % на получаващите привилегии и материални придобивки;
- ниво на организация на работния процес, мерна единица – честота (брой) контакти, посещения, срещи и прояви на годишна база;
- трудности по време на работния процес, мерна единица - % на заявите трудности;
- степен на удовлетвореност, мерни единици – % участия в различни работни дейности (измерва разнообразието на работното място), % на съответствие на образованието с изпълняваните професионална реализация, % на обща удовлетвореност и причини за смяна на работата, ниво на самостоятелност;
- идентифициране на необходими функционални и структурни промени – мерна единица - % на съотношение на препоръчаните промени.

По отношение на групата респонденти – **изпълнители на проекти** по Програмите, са използвани следните *показатели*:

- ниво на представителност на извадката, мерна единица – общ брой на изпълняваните проекти, %, определящ съотношението между двата типа Програми – по вътрешните и външните граници на България;
- участие в трансгранични проекти, мерна единица – брой изпълнени и изпълнявани проекти;
- степен на удовлетвореност от организацията на кандидатстване по Програмите, мерна единица - %, определящ съотношението между удовлетворени и неудовлетворени от организацията и информационните дни;
- степен на удовлетвореност при изпълнението на проектите, мерна единица - %, определящ степента на удовлетвореност от комуникациите с управляващите Програмите структури, от продължителността на

изпълнение на дейностите; от качеството на верификациите; наличието на финансови корекции и обжалването им;

- капацитет на бенефициента, мерна единица - % на съотношение на нивата на капацитет;
- идентифициране на необходими функционални и структурни промени – мерна единица - % на съотношение на препоръчаните промени;
- степен на удовлетвореност от участие в Програмите, мерни единици - % на заявिलите намерение за кандидатстване с нови проектни предложения.

В част 2 на трета глава - **Планиране, организация и контрол на управлението на Програмите** е направен benchmarking между Програмите по отношение на посочените в част 1 ключови *показатели*. Поставената изследователска цел е идентифициране на най-благоприятните условия и извеждане на добрите подходи, влияещи върху организацията на функциониране, на състоянието на заетите човешки ресурси и качеството на изпълнение на техните задължения.

Посочените по-долу данни, в рамките на анализа водят до съответни ключови за целта на изследването *изводи/препоръки*, както следва:

*Показател:* Размер на инвестициите в рамките на териториалните програми според програмния финансов ресурс

<b>Програма</b>	<b>Финансов ресурс, €</b>
<b>Румъния – България</b>	<b>258 504 126,00</b>
<b>Гърция – България</b>	<b>130 262 835,00</b>
<b>България - Сърбия</b>	<b>34 102 256,00</b>
<b>България - Северна Македония</b>	<b>19 461 690,00</b>
<b>България – Турция</b>	<b>29 642 896,00</b>

*Изводи/ Препоръки:*

Териториалните програми, предвид ограничения им географски обхват и финансиране, *не са подходящи за осъществяването на мащабни стратегически проекти*, които изискват прякото участие и активни действия на централните власти.

По-добра е практиката при Програмата „Румъния – България“, която е одобрила относително големи инвестиции със средна стойност € 7 милиона на проект, за разлика от Програмата „Гърция – България“ с проекти, съответно за € 39 милиона, € 13 милиона и € 4 милиона, многократно изменяни и удължавани.

*Показател:* Обезпеченост на Програмите с човешки ресурс за управление

<b>Програма</b>	<b>Брой членове на Съвместния секретариат</b>	<b>Местоположение</b>
<b>Румъния – България</b>	<b>62</b>	гр. Калъраш
<b>Гърция – България</b>	<b>12</b>	гр. Солун
<b>България - Сърбия</b>	<b>6</b>	гр. София
<b>България - Северна Македония</b>	<b>6</b>	гр. Кюстендил
<b>България – Турция</b>	<b>6</b>	гр. Хасково

*Изводи/ Препоръки:*

Логиката на управлението на финансовия ресурс изисква адекватно обезпечение на отговорен персонал, който да има физическата възможност – време и капацитет - да координира и контролира изпълнението. Подценяването на нуждите от отговорни експерти е сред причините за забавяне на дейностите по Програмата и на постигането на целите ѝ.

Местоположението на структурите, пряко управляващи Програмите, дава ресурсно предимство на тези, разположени в столица или голям град. От стратегическа гледна точка, обаче, ситуирането им в малки гранични населени места допринася за постигането на една от основните цели на политиката на сближаване – намаляване на различията между регионите в ЕС.

*Показател:* Организация на програмния цикъл

- Среден размер на финансовия ресурс, управляван от един отговорен служител

<b>Програма</b>	<b>Среден размер финансов ресурс на член от Съвместния секретариат, €</b>
<b>Румъния – България</b>	<b>4 236 773</b>
<b>Гърция – България</b>	<b>16 282 854</b>
<b>България - Сърбия</b>	<b>5 683 709</b>
<b>България - Северна Македония</b>	<b>3 243 615</b>
<b>България – Турция</b>	<b>4 940 483</b>

*Изводи/ Препоръки:*

Необоснованото занижаване на броя на човешките ресурси, пряко ангажирани с управлението на Програмите, води до необходимостта от управление на значителен финансов ресурс от един индивид. По този начин ограниченият вложен ресурс за персонал може да се категоризира като реален риск за доброто управление на основните приоритетни инвестиции.

- Среден брой проекти, управлявани от един отговорен служител

Програма	Среден брой проекти на член от Съвместния секретариат	Приключили проекти	% на приключилите проекти към общо изпълняваните
Румъния – България	3	122	71
Гърция – България	20	9	7
България - Сърбия	11	38	40
България - Северна Македония	11	48	70
България – Турция	14	51	50

*Изводи/ Препоръки:*

Броят проекти на член от Съвместния секретариат ясно показва обратна пропорционалност по отношение на своевременното изпълнение на проектите.

Голямата натовареност на екипа е един от факторите, водещ до по-бавни процедури на одобрение на искания за модификации, недостатъчен текущ контрол, удължаване на сроковете за проверки на доклади и документи и оттам на изпълнението и финализирането на проектите. Това ясно се забелязва при Програмата „Гърция – България“.

*Показател:* Честота на типовете интервенции на Комитетите за наблюдение

Програма	Брой заседания на Комитета за наблюдение	Брой писмени процедури на Комитета за наблюдение
Румъния – България	12	179
Гърция – България	7	59
България - Сърбия	8	50
България - Северна Македония	4	24
България – Турция	7	45

*Изводи/ Препоръки:*

Комитетите за наблюдение, предвид ключовата им роля за одобряване на всички фундаментални елементи на функционирането на Програмите, следва да включват отговорни, компетентни и активни членове.

Необходимо е прецизиране на правилата за участие и ангажиране на състава чрез вменияване на точни задължения и мотивировка.



*Показател:* Финансова обезпеченост на човешките ресурси, пряко отговорни за управлението на Програмите

Програма	% на финансовия ресурс от Приоритетна ос „Техническа помощ“ за човешките ресурси, които я управляват	% на финансовия ресурс от Програмата за човешките ресурси, които я управляват
Румъния – България	85,36	6,00
Гърция – България	58,15	2,00
България - Сърбия	73,30	7,33
България - Северна Македония	75,68	7,00
България – Турция	74,95	7,50

*Изводи/ Препоръки:*

Неслучайно законодателството на ЕС разрешава увеличен процент на средствата по Приоритетна ос „Техническа помощ“ за Териториалните програми, а именно до 6% за програмите по вътрешните граници на ЕС и до 10% за програмите по външните граници на ЕС при 4% за националните секторни програми. Отчетени са както ограниченият размер на финансирането по Програмите, така и по-сложните отговорности и условия на работа – мултикултурна среда, непривлекателни региони, междудържавни процедури, завишени изисквания за компетентностите на членовете на управляващите структури.

Средствата трябва да се оползотворяват *по предназначение, за човешки ресурси*, които да са достатъчни и материално удовлетворени – условие за нормалното изпълнение на професионалните задължения и за постигането на целите на Програмата.

В част 3 от трета глава на дисертационния труд - **Мотивация и участие на човешките ресурси в дейностите по управление и изпълнение на Програмите** е изследвана степента на удовлетвореност на човешките ресурси, участващи в управлението и изпълнението на Програмите и проектите за териториално сътрудничество.

Резултатите от емпиричните изследвания<sup>6</sup> са представени чрез графични изображения, в които се определя съотношението в броя на избраните опции за отговори. На базата им са формирани съответни заключения за участието и мотивацията на реалните участници в управлението на програмите и изпълнението на проектите по тях. Някои изводи са с номерирана интерактивна квалификация – препратка към SWOT матрицата от четвърта глава.

<sup>6</sup> Въпросниците от анкетите са налични в Приложение 1 от настоящото изследване

Относителните стойности на дадените от представители на Съвместните секретариати отговори съгласно заложените в точка 1 от трета глава показатели за оценка водят до следните *констатации*:

- Разпределението на получените отговори на анкетираните представители на съвместни секретариати съответства на съотношението между управлявания финансов ресурс по двата типа Програми – вътрешни и външни граници на ЕС (82,32% : 17,68%). Участниците са с различна експертиза и специфичен опит, 8 са отговорници за проекти, 2 – с управленска функция – ръководители на Секретариати. Анкетираните са селектирани на базата на обективни очаквания, предвид работното им поведение и ангажираност, за сериозен подход към изследването, включително и компетентни предложения за адресирането на проблемите. Мнение са дали отговорници за около 150 проекта. Това потвърждава изчисления в част 1 от настоящата глава обхват за *представителна извадка* и предполага формирането на надеждни обобщения и заключения.
- Участниците имат различна продължителност на работа в структурите, управляващи Програмите, което може да е предпоставка за разнообразни и дори противоположни мнения на базата на натрупания специфичен опит. Ако приемем, на база извадката, че средната продължителност на престой в структурите е 4 години, предвид годишната цикличност на дейностите по управление и изпълнение на Програмите и проектите, може да се направи изводът, че *периодът на уседналост на кадрите е относително стабилен*.
- Управлението на проекти е дейност, включваща значителни отговорности. Необходимо е детайлно познаване на спецификата на всеки проект и на всеки един бенефициент (броят им варира от 2 до 10 за проект). Максималният брой, управлявани проекти от опитен член на Съвместния секретариат може да се определи на най-много 10, като по-големият им брой води до ограничено внимание, наблюдение и контрол. Изследването показва, че преобладаващата част от анкетираните отговарят за повече от 10 проекта, което, на базата на общия брой изпълнявани проекти и целия състав на съответния секретариат, води до извода за *непропорционално разпределение на проектите*.
- Като се има предвид, че Програмите за териториално сътрудничество предполагат преимуществено ограничени дейности и бюджет (до € 1 милион на проект), то и оптималният управляван финансов ресурс следва да е до € 10 милиона. Въпреки факта, че всеки проект, независимо от бюджета и съдържанието му, следва аналогичен цикъл на изпълнение и отговорности от страна на Съвместния секретариат, управлението от един експерт на значителен ресурс (надвишаващ € 10 милиона) и сравнително мащабни проекти, включващи инфраструктура, може да повиши *риска от дефицит на капацитет*.
- Получените отговори включват *голям брой бенефициенти*, за които отговаря член на Съвместния секретариат – между 60 и 110, като те са от две

националности. Този факт значително усложнява управлението на проектите и поставя на изпитание редовната комуникация с много контрагенти.

- Секретариатите разполагат с *достатъчни придобивки*, осигуряващи работния процес. Макар и считано за ненужен лукс, наличието на служебен автомобил би улеснило посещенията на място, тъй като ползването на лични превозни средства не е ясно регламентирано и обезпечено, а наемането е свързано с бюрокрация и може да е изключително скъпо.
- *Добавките* за работа далече от постоянния адрес (в друга държава) са по-скоро *фрагментарни* и не отговарят на действителните нужди. Такива са предвидени единствено по Програмата „Гърция – България“. Факт е, че те не са стимул за привличане на български експерти – техният брой е 2 от общо 9 заети позиции. При останалите секретариати добавки не са официално предвидени – експертите работят в своите държави (Програмите по външните граници на ЕС) или пътуват ежедневно (Програмата „Румъния – България“).
- *Липсват други привилегии от нефинансов характер*. Изключение прави Програмата „Гърция - България“, по която нерегулярно се дава по един ден допълнителен отпуск на членовете на Съвместния секретариат за постигнати финансови цели на Програмата (обикновено в годините след третата от старта на програмата)<sup>7</sup>.
- *Декларираните ежедневни контакти с водещите бенефициенти* от преобладаващата част от анкетираните подобряват изпълнението и спомагат за своевременното изпълнение при съобразяване на програмните правила.
- Сравнително *рядкото провеждане на посещения* на място пречатства директния поглед върху изпълнението на проекта и организацията от страна на бенефициента и може да бъде причина за нереална представа и очаквания за реализацията на дейностите и заложените резултати. Посещенията на място следва да са *минимум два пъти по време на жизнения цикъл* на проекта, а при по-мощабни инвестиции по-често.
- Нередовното участие в срещи по проектите лишава бенефициентите от възможността за получаване на директни указания по конкретни казуси, също може доведе до неусвещоменост на управляващата структура за възникнали проблеми и да забави разрешаването им. Членовете на Съвместните секретариати следва *да участват във всички срещи* на екипите по съответния проект.
- *Неучастието в специализирани обучения* по проектите ограничава възможностите за разностранно развитие на членовете на Съвместния секретариат, за вникване в спецификата на проектите и за разнообразяване на ежедневния работен процес.
- *Епизодичното участие* в прояви по проектите пречатства формирането на принадлежност към резултатите от проектите, а оттам и на чувство за личен принос към постигане на целите на Програмата.

---

<sup>7</sup> Правилото N+3 – Полученият от ЕК финансов ресурс през година N следва да бъде сертифициран до края на година N+3

- *Езиковата бариера* е основно затруднение по отношение на комуникациите между управляващите структури и бенефициентите.
- *Разликата в законодателствата* по отношение на обществените поръчки, статута на бенефициентите, различните нормативни уредби за предварително финансиране са предизвикателство за управляващите структури, които трябва да разработват, утвърждават и прилагат различни правила за изпълнение в рамките на един и същ проект.
- Членовете на Съвместните секретариати са включени в *разнообразни дейности*, което благоприятства развитието на умения за планиране, програмиране, анализи, комуникации.
- *Липсва разнообразна експертиза* сред членовете на Съвместните секретариати, поради което практиката е да се привлича специфична външна помощ при оценката на проектните предложения. Следва обаче да се подчертае, че специализирани познания са необходими при всички фази на проектния цикъл.
- Липсата на разнообразна експертиза на членовете на Съвместните секретариати логично води до управление на проекти, които *са далече по своята специфична тематика от квалификацията* на съответното отговорно лице.
- *Категорично заявеното от анкетираниите удовлетворение* от работата говори както за нейната интересна и разнообразна специфика, така и за личностните качества на заетите експерти, които оценяват своята мисия и възможностите за нови знания, умения и развитие, които позициите им предоставят или могат да предоставят.
- Членовете на структурите, управляващи Програмите за териториално развитие, потвърждават обикновено срещаните причини за смяна на работа (по-добро заплащане, по-висока позиция). Предвид факта, че по Програмите по вътрешните граници на България трудовите договори са временни, в рамките на изпълнение на Програмата, то *преминаването на постоянни трудови договори* на опитните и дългосрочно работили експерти следва да се приложи като позитивен управленски подход.
- Неопитните експерти постоянно се допитват до ръководителя, докато добрите специалисти имат възможността самостоятелно да наблюдават и контролират изпълнението на проектите, за които отговарят. Тази констатация е релевантна в по-голяма степен за Програмите по вътрешните граници на България. За Програмите по външните граници централизираното управление е факт, в синхрон с политиката на *строга субординация* в публичната администрация. Това изключително *натоварва координатора* на Съвместния секретариат и намалява възможностите за изява, а оттам и на удовлетвореност на експертния
- Практиката да се възлагат повече проекти на квалифицираните и успешни членове на Съвместния секретариат се оценява като некоректна, предвид факта, че възнагражденията и официалните задължения са аналогични за всички. *Разделението на задълженията по функции*, например финансово

управление и изпълнение на дейностите, както и насочване на проектите според професионалната квалификация биха могли да доведат до оптимизиране на организацията.

- Споделени са разнообразни възможности за промени в управленските структури по отношение на състава и по отношение на организацията и принципите на работа. Счите се, че *настоящото местоположение на структурите е подходящо, но съставът не отговаря на потребностите* на доброто управление.
- От гледна точка на начина на работа се подчертава нуждата от по-строго *съблюдаване на правилата* при съответни *санкции* за неизпълнение или забавяне, както уеднаквяване на изискванията към бенефициентите от двете държави.
- Набляга се на необходимостта от *увеличаване както на финансовите* (за постигнати резултати), така *и на нематериалните стимули* (обучения и специализация по сектори/ функции).

*Изводи/ Препоръки:*

- *Добро е нивото на удовлетвореност* от работата;
- Обезпечаването на *дългосрочни трудови правоотношения* е фактор за уседналост на състава;
- Следва да се осигури *по-разнообразна експертиза* сред членовете на управленските структури, съобразена с тематичните области на Програмите;
- Необходимо е *увеличаване на финансовите и нематериалните стимули* на членовете на Съвместните секретариати;
- *Секторното и/или функционалното разделение* на задълженията би подобрило работния процес;
- Има необходимост от *по-голяма самостоятелност* при вземането на оперативни решения по проектите.

Относителните стойности на дадените отговори от представители **бенефициентите** като изпълнители на проекти по Програмите съгласно заложените в точка 1 от трета глава показатели за оценка водят до следните *констатации*:

- Общият процент на отговорите надвишава 100, тъй като бенефициентите имат възможност да участват в повече от една Програма за териториално сътрудничество, в зависимост от местоположението си, като допустимите региони за отделните програми частично се припокриват - „Румъния - България“ с „България – Сърбия“, а „Гърция – България“ с „България – Северна Македония“ и „България – Турция“. По-голямо процентно съотношение между анкетираните имат бенефициентите на Програмите по вътрешните граници на България, което е целенасочен подход при провеждането на анкетата, предвид по-широкото им въздействие. По-големият финансов ресурс е предпоставка за по-мощни и по-голям брой

инвестиции. Мнение са дали *бенефициенти по минимум 150 проекта*, като това съвпада с определения размер на *представителната извадка* за формирането на надеждни обобщения и заключения.

- Над 2/3 от бенефициентите са участвали в повече от 1 проект, което показва разбиране и позитивна оценка на ползата от Програмите върху развитието на съответните територии. Предвид факта, че отговори са дали физически лица (ръководители на проекти – експерти, служители с управленски функции и консултанти), то може да се заключи, че този вид дейност е свързана и с *възможности за професионална реализация* в съответните региони.
- В по-голямата им част бенефициентите изразяват удовлетвореност от работата на Съвместния секретариат, което потвърждава необходимостта от подобна структура. Позиционирането ѝ в *близост до потенциалните кандидати* с проекти улеснява преките контакти, които са в основата на коректното и ползотворно сътрудничество.
- Правилата за изпълнение са ясни и точни, но има *забавяне при въвеждането на информационните системи*, поради което бенефициенти, които са направили значителни разходи не могат да кандидатстват за възстановяването им. Изразено е недоволство и от големия брой и размер на полетата за описание.
- Заявените пречки при кандидатстването с проектни предложения потвърждават *необходимостта от максимално опростяване на процесите и унифициране на системите*, което би намалило административната тежест върху потенциалните бенефициенти.
- Организирането на *информационни дни* при кандидатстване с проектни предложения спомага за по-бързото изясняване на изискванията и се приветства от по-голямата част потенциални бенефициенти. Потенциалните бенефициенти преобладаващо участват в организираните информационни дни, което е позитивно явление – показва реален интерес към участие в съответната Програма, както и ангажираност на структурите при подготовката на качествени предложения за проекти. Около 1/3 от анкетираните, обаче, не са се присъединили. Посочените причини за това показват негативи по отношение на организацията и популяризирането на проявите, тяхната необходимост и качество.
- Споделена е *негативна практика за неколкократно смени на отговорните лица* от Съвместните секретариати в рамките на изпълнението на проектите, като е акцентирано върху текучеството в състава на Съвместния секретариат по Програмата „Румъния – България“, което пречатства добрата комуникация.
- Повечето анкетирани бенефициенти признават, че *сроковете*, поставени от управляващите структури, за максимална продължителност на проектите *са достатъчни за изпълнението*. На тази база, следва да се въведат и съблюдават строги правила и процедури, ограничаващи големия брой удължавания, които забавят постигането на заложените резултати и

натоварват допълнително звената за управление на проекти, често без възнаграждение, поради изчерпването му.

- Бенефициентите се сблъскват със затруднения при изпълнението на проектите поради *тромавите административни процедури* и *недостатъчната експедитивност* от страна на партньорите от другата държава.
- Преобладаващо е заявено *безпроблемно верифициране* на разходите по проектите, като основен казус е *забавянето* им, което възпрепятства своевременното възстановяване на одобрените суми. Същевременно извадката показва, че *80% от респондентите са имали наложени финансови корекции* - изключително висок %, като това е традиционен подход от страна на българските контролори. Корекциите негативно влияят както на пълното оползотворяване на средствата по Програмите, така и на мотивацията на бенефициентите да участват в изпълнението на проекти, тъй като се влага значителен финансов и административен ресурс без гаранция за възвращаемост.
- Отговорите показват *добро ниво на самочувствие относно наличния капацитет* на бенефициентите по Програмите за териториално сътрудничество, което е добра база за задържане и развитие на потенциала за управление и изпълнение на проекти. Същевременно е заявено, че трудно се намират и обучават кадри, като при изпълнението на проекта финансовата мотивация е недостатъчна.
- Анкетирания бенефициенти правят *важни конкретни препоръки* към управленските структури на Програмите в следните направления:
  - *Уеднаквяване на правилата* на двете държави – участници в Програмата, конкретно - ставките за персонала на бенефициентите и авансовото плащане;
  - *Разполагане на управленските структури в близост до бенефициентите*, като съставът за всяка Програма е съобразен с броя и типа одобрени проекти за финансиране и наблюдение;
  - *Необходимост от налична по-широка експертиза на Съвместните секретариати* с цел преодоляването на забавянето в подготовката на документите по Програмите;
  - *По-компетентно съдействие* от страна на отговорното лице в Съвместния секретариат, като се дават по-ясни и недвусмислени инструкции по отношение на допустимите разходи. Порочна практика е да не се отговаря конкретно на бенефициентите, когато задават официални въпроси, а да се цитират части от Насоки за изпълнение или кандидатстване;
  - *Има осезаема разлика между* подхода и експертизата *на различните отговорници за проекти* от Съвместните секретариати;
  - *Подобряване на начина на предварително финансиране* на бенефициентите, в т. ч. *увеличаване на размера на аванса*;
  - *Необходимост от по-ниски прагове за верификация* на разходите;

- Премахване на практиката за *повсеместни финансови корекции*, много от които необосновани;
  - Съкращаване на периода за *възстановяване на верифицираните средства*;
  - По-голяма *гъвкавост* при прилагане на правилата за изпълнение на проектите;
  - Необходимост от *държавни механизми* за по-отговорни взаимоотношения между бенефициентите-партньори от двете държави, участващи в проект.
- Заявена е категорична готовност за кандидатстване с проекти, като това говори за значението, което бенефициентите отдават на Програмите за териториално сътрудничество и за ползата от тях. Посочените предпочитани области за кандидатстване *повтарят основните тематични направления на програмен период 2014-2020*. Не всички от тях, обаче са широко включени в Програмите за период 2021-2027 (здравеопазване, туризъм, култура), което би могло да породи липси при финансирането на приоритетни за съответните региони нужди и да ограничи възможността за утвърждаването на устойчиви партньорства, създадени по вече изпълнени проекти.

Получените отговори на въпросите от представителите на *бенефициентите* от анкетата водят до следните

*Изводи/ препоръки:*

- Програмите за териториално сътрудничество са от *голямо значение на развитието на регионите*;
- Трансграничните партньорства могат да подпомогнат решаването на местни проблеми, както и да удовлетворят потребности в местен контекст;
- Съществува *базов капацитет за подготовка и изпълнение* на териториални проекти, но следва да се адресира *недостигът в общинската и регионалната администрации*;
- Комуникацията със структурите, управляващи Програмите като цяло е добра, но зависи от квалификацията и уменията на отговорните експерти. Необходими са *по-чести контакти на място*;
- Следва да се *унифицират правилата и изискванията към бенефициентите* от различните страни;
- Необходимо е да се *увеличат авансовите плащания* по проектите към българските бенефициенти;
- Необходимо е да се *ускори и прецизира верификацията* на разходите на българските бенефициенти с цел избягване на неправилно наложени корекции, които не се потвърждават от Управляващия/ Националния орган и бавят своевременното възстановяване на средствата, вложени от бенефициентите;



- *Нуждите от бъдещо финансиране* по Програмите за териториално сътрудничество следва да се определят *и на базата на създадените партньорства* между бенефициенти от двете държави, което е залог за *устойчивост* на резултатите и е в унисон с основния принцип на Програмите – *сътрудничеството*.

## **ЧЕТВЪРТА ГЛАВА: СТРАТЕГИЧЕСКИ НАСОКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ПРОГРАМИТЕ ПРОГРАМИТЕ ЗА ТЕРИТОРИАЛНО СЪТРУДНИЧЕСТВО**

Последната глава на изследването предлага *систематизирани* обобщения, препоръки и насоки за подобряване функционирането на Програмите за териториално сътрудничество с участието на България с акцент върху човешките ресурси, които са ключов сегмент от управлението и изпълнението им.

В единна SWOT матрица са разпределени направените в предходните части квалифицирани констатации на базата на официалните програмни документи, статистика и споделеното експертно мнение за организацията и функционирането на Програмите за териториално сътрудничество с участието на България. Посочени са зависимостите между отделните елементи и са направени препратки към адресирането им в последващите части *за стратегически насоки и препоръки*, разработени от автора.

Предвид факта, че разгледаният Програмен период (2014-2020 г.) е в своя финален етап на изпълнение, са представени тенденциите и приоритетните области на следващата финансова рамка на ЕС (2021-2027 г.) на териториалното сътрудничество с участието на България и са изведени съобразени с нея *предложения за подобрения* в организацията на управлението и изпълнението.

Финален обобщаващ елемент на изследването е разработеният *Модел за оптимизиране* на човешките ресурси по отношение на техния брой, разпределение и професионална квалификация.

В част 1 на четвърта глава - **Резултати от направеното изследване и оценка на функционирането на Програмите** реферираните в изследването съществен брой конкретни преимущества, слабости, възможности и заплахи, имащи отношение към човешките ресурси, заети с управлението и изпълнението на Програмите за териториално сътрудничество с участието на България, са адресирани и оценени по значимост в матрица за SWOT анализ.

Принадлежността на казусите към определена категория от анализа е съобразена с изискванията на методологията на този тип инструмент.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> SWOT анализ/ Лекции по икономика <https://www.bg-ikonomika.com/2011/11/22-swot.html>

Констатираните *преимущества и слабости* са по отношение на вътрешната организация и функциониране на системата за управление на Програмите.

*Възможностите и заплахите* биха могли да се случат, както и да бъдат непосредствен резултат от въздействието на външни фактори, влияещи на организацията и функционирането на Програмите.

Позитивните компоненти следва да бъдат рационално използвани: преимуществата - за избягване на заплахите от външните фактори, а възможностите – за минимизиране на слабостите. Негативните компоненти трябва да се адресират адекватно: слабостите да се редуцират, а заплахите да се избягват. В SWOT матрицата са направени съответните конкретни връзки.

Значимостта на всеки компонент е определена според наличието му в една или повече Програми, както и според степента на влияние върху изпълнението.

Подходът към всеки отделен елемент от матрицата е кратко анализиран в колона „Изполване/ Адресиране“ като в електронния вариант на дисертационния труд е налична интерактивна препратка към релевантни препоръки от изследването и конкретни връзки на взаимодействие между елементите.

### Преимущества

№ по ред	Описание	Значимост	Изполване / Адресиране
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• препратка към идентификацията на констатацията)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• (препратка към адресирането на констатацията)</li> <li>• (Влияние върху компонент от SWOT матрицата)</li> </ul>
1	Запазване на създадения капацитет за териториално сътрудничество (Глава 2.1)	Висока	Придобиването на умения за управление и изпълнение на проекти е сложен и труден процес, поради което обучените по тази материя кадри следва да се използват пълноценно, да се съхраняват и мотивират. (Глава 4.2) Подпомага и редуцирането на <a href="#">заплаха 12</a> .
2	Обособяване на отделен Съвместен секретариат за всяка териториална програма, ситуиран в региона на интервенции (Глава 2.3)	Висока	Ситуирането на управляващите структури в регионите на допустими интервенции спомага за по-доброто разбиране на обкръжаващата среда, спецификата на живота и благоприятства контактите с бенефициентите. Досегашните добри практики следва да се съхранят, гарантирайки активна комуникация на място, като се адресират адекватно казусите по отношение на човешките ресурси, работещи в отдалечени региони. (Глава 4.3) Подпомага и редуцирането на <a href="#">заплаха 3</a> .

	Наличие на устойчив експертен капацитет на Съвместните секретариати и за извършване на първо ниво на контрол (Глава 2.3; 1; 2; 3; 4)	Висока	Натрупаният опит на експертите в Съвместните секретариати е база за доброто изпълнение на Програмите и следва да се запази, развива и да се прехвърли в следващите програмни рамки като се отчетат принципите за адекватна натовареност, равномерно разпределение на управлявания ресурс и проекти. (Глава 4.2) Подпомага и редуцирането на <a href="#">заплаха 3</a> . Доказаната добра, работеща практика за проверка на разходите на българските бенефициенти (период 2007-2013 г.) би следвало да се възстанови в следващите програмни рамки, като очакваният ефект е съкращаване на сроковете за проверки при по-голям брой проверяващи контрольори и значително намаляване на административните процедури чрез елиминиране на посредническото ниво. (Глава 4.3) Подпомага и редуцирането на <a href="#">заплахи 1, 9 и 17</a> .
4	Устойчив капацитет на Сертифициращия орган (Глава 2.3)	Средна	Стабилността на Сертифициращия орган следва да се поддържа чрез регулярни обучения по законодателните промени, свързани с администрирането на плащанията от ЕС. Това преимущество спомага за своевременното възстановяване на вложените средства от бенефициентите. (Глава 4.3) Подпомага и редуцирането на <a href="#">заплаха 3</a> .
5	Подробни програмни правила при стриктно придържане към тях (Глава 2.3; Глава 3.3)	Висока	Разработването на подробни правила и указания улесняват и ускоряват изпълнението, също намаляват дефицитите в случаи на текучество и назначаване на нов персонал. Следва обаче да се намери оптималният баланс между стриктното прилагане и възможностите за гъвкаво тълкуване и прилагане. (Глава 4.2) Подпомага и редуцирането на <a href="#">заплахи 8, 14 и 19</a> .
6	Наличие на финансова добавка за работа извън държавата на постоянно пребиваване (Глава 2.3)	Средна	Тази практика следва да се прилага за всички Програми, като допринася за привличането на качествени опитни кадри и за намаляване на текучеството. (Глава 4.2) Подпомага редуцирането на <a href="#">заплахи 7, 12, 15, 19 и 24</a> .
7	Предварителни проверки на	Средна	Тази практика (преимуществено за значителни инвестиции) следва да се

	процедури за обществени поръчки от Управляващия орган (Глава 2.3)		прилага по всички Програми/ държави, тъй като подпомага бенефициентите и контролорите и допринася за коректното разходване на бюджета. (Глава 4.3) Подпомага и редуцирането на <a href="#">заплаха 16</a> .
8	Авансиране на плащанията по проектите (Глава 2.3)	Средна	Този подход улеснява бенефициентите като им осигурява ресурс за плащания преди верификацията на разходите. Големите авансови плащания обаче (100% за гръцките бенефициенти) биха могли да имат забавящ ефект върху изпълнението на ангажиментите по проекта поради незаинтересованост на бенефициентите за своевременна верификация и реимбурсиране от ЕК, което води до затруднения при осигуряването на достатъчен национален ресурс. (Глава 4.2) Подпомага и редуцирането на <a href="#">заплаха 13</a> .
9	Съкратени срокове за възстановяване на верифицирани средства (Глава 2.3)	Висока	Своевременното възстановяване на направените и одобрени разходи помага на бенефициентите при осигуряването на ресурс за следващи дейности, както и за своевременното погасяване на заемни средства. Добър подход е използването на авансите от ЕК по Програмите за целта, а не изчакване на реимбурсирането от ЕК. Възстановяващите процедури подлежат на многостепенно одобрение, изискват прецизна информация и достатъчна обезпеченост от съответен отговорен персонал. Фактор за оптимизиране на процеса е все по-широкото внедряване и използване на информационни системи. (Глава 4.2) Подпомага и редуцирането на <a href="#">заплахи 13 и 18</a> .
10	Обезпечаване на участието в заседанията на Комитетите за наблюдение (Глава 2.3)	Средна	Съставът на Комитетите за наблюдение, съобразен с областите на интервенции на Програмите, е правилен подход за добро програмиране и изпълнение. Преимуществото може да се засили чрез методи за стимулиране на активността на членовете. (Глава 4.2, Глава 4.3) Подпомага и редуцирането на <a href="#">заплахи 2, 4, 5, 6 и 25</a> .

11	Добро ниво на материалните нефинансови придобивки, полагащи се на членовете на управляващите структури (Глава 3.3)	Средна	Добрите материални нефинансови придобивки са необходимост за нормалния работен процес. Разширяването им би спомогнало за увеличаване на удовлетвореността от работното място и намаляване на текучеството. (Глава 4.2) Подпомага и редуцирането на заплахи 10, 12, 19, 20, 22 и 23.
12	Добро ниво на удовлетвореност на членовете на управляващите структури, на базата на естеството и значимостта на отговорностите (Глава 3.3)	Висока	Удовлетвореността от работата следва да се поддържа със съответни управленски похвати, включващи разнообразяване на индивидуалните задължения, възлагане на менторство, делегиране на ограничени надзорни функции, екипни дейности. (Глава 4.2) Подпомага и редуцирането на заплахи 20, 21, 22, 23 и 24.
13	Добро ниво на компетентност на членовете на Съвместните секретариати при комуникациите с бенефициентите (Глава 3.3)	Висока	Компетентостта е функция на подготовката и опита на членовете на Съвместните секретариати. Поддържането на опитен екип е предпоставка за намаляване на заплахата от забавяне и некоректно изпълнение на Програмите. (Глава 4.2) Подпомага и редуцирането на заплахи 7, 15, 20, 22 и 24.
14	Удовлетвореност на бенефициентите от участието в информационни дни (Глава 3.3)	Средна	Информационните дни преди обявяването на покани за проектни предложения, както и за други основни етапи от проектния цикъл, са доказано преимущество за своевременното и коректно изпълнение на Програмите. Блокирането им поради извънредната здравна обстановка следва да се отмени от Управленските структури. (Глава 4.3) Подпомага и редуцирането на заплахи 11 и 24.

## Слабости

№ по ред	Описание <ul style="list-style-type: none"> <li>(препратка към идентификацията на констатацията)</li> </ul>	Значимост	Използване / Адресиране <ul style="list-style-type: none"> <li>(препратка към адресирането на констатацията)</li> <li>(Компонент от SWOT матрицата, оказващ влияние)</li> </ul>
1	Ограничено приложение на националната нормативна база за европейските средства по отношение на Програмите сътрудничество (Глава 2.2)	Средна	Невключването на Програмите в основни национални нормативни актове за управление на европейските средства създава законодателна празнота при функционирането и изпълнението им (Глава 4.3) Може да се минимизира и чрез възможност 11.
2	Ограничен публичен достъп извън страната до сайтове с правилата по териториалните програми и публични регистри, в частност „държавни помощи“ (Глава 2.2)	Средна	Липсата на достъп до публични регистри затруднява и забавя работата на членовете на Съвместните секретариати и останалите структури за управление и контрол. (Глава 4.3) Може да се минимизира и чрез възможност 1.
3	Увеличаване на административната тежест върху бенефициентите чрез въвеждането на договор за национално съфинансиране и изискване на значителен брой документи (Глава 2.2)	Средна	Значителният обем изисквана документация затруднява бенефициентите и забавя изпълнението. Често едни и същи документи се изискват от различни управленски и контролни структури, което е излишно дублиране на информацията. (Глава 4.2; Глава 4.2-1) Може да се минимизира и чрез възможност 1.
4	Неефективно разпределение на човешките ресурси, заети с координацията и управлението на европейските средства (Глава 2.1)	Висока	Недостатъчният брой на заетите в ключови управленски структури по Програмите е причина за забавянния и чести грешки. (Глава 4.3) Може да се минимизира и чрез възможност 12.
5	Липса на финансово обезпечаване на членовете на Комитетите за наблюдение (Глава 2.3; 1; 2; 3; 4)	Ниска	Формалното, а не действителното функциониране на Комитета за наблюдение води до програмни несъвършенства, както и до дефицит по отношение на националните изисквания за секторни и териториални интервенции. Необезпечаването на участието на членовете в заседанията често прави невъзможно осигуряването на присъствие на съответно ниво на компетентност. (Глава 4.2; Глава 4.3) Може да се минимизира и чрез възможности 1 и 12.

6	Недостатъчен капацитет за изпълнение на проекти в граничните региони (Глава 2.3)	Средна	Недостатъчният капацитет за изпълнение на проектите, предвид негативната демографска и икономическа ситуация в съответните региони, влияе отрицателно върху качеството на подаваните проектни предложения, забавя или води до прекратяване на важни проекти. (Глава 4.2) Може да се минимизира и чрез възможност 2.
7	Неизползване на ресурса на приоритетна ос „Техническа помощ“ за осигуряване и обезпечаване на достатъчен и качествен капацитет за управление на Програмата (Глава 2.3)	Средна	Частичното използване на наличния ресурс на Програмите за заплащане и други стимули пречат създаването, укрепването и задържането на стабилен и качествен капацитет за управление. (Глава 4.2) Може да се минимизира и чрез възможности 5 и 12.
8	Различни правила за обществени поръчки според типа Териториална програма (Глава 2.3)	Средна	Различните правила по Програмите, определени от ЕК и/или от Комитетите за наблюдение, затрудняват както управленските структури, така и бенефициентите. (Глава 4.2) Може да се минимизира и чрез възможност 11.
9	Голям брой на писмените процедури на Комитетите за наблюдение (Глава 2.3)	Средна	Големият брой на писмените процедури на Комитетите показва недобро програмиране и пропуски в изпълнението на Програмата и проектите. Масовата практика за „мълчаливо съгласие“ при вземане на решения показва незаинтересоваността на членовете на Комитета с възможни грешни решения и повторение на процедурите. (Глава 4.3) Може да се минимизира и чрез възможности 1 и 12.
10	Ограничени финансови привилегии за работа в структурите, управляващи териториалните програми (Глава 3.3)	Средна	Недобрите финансови условия пречат за привличането и задържането на опитни кадри, водят до значителното текучество, в някои управленски структури. (Глава 4.2) Може да се минимизира и чрез възможност 7.
11	Ограничено участие на Съвместните секретариати в публичните прояви по проектите (Глава 3.3)	Ниска	Неучастието на Съвместните секретариати в проявите по проекти, намалява съпричастността и мотивацията. (Глава 4.2) Може да се минимизира и чрез възможност 6.

12	Липса на разнообразна образователна експертиза в Съвместните секретариати, съобразена с приоритетните области на финансиране (Глава 3.3)	Висока	Липсата на разнообразие в компетентностите на членовете на Съвместния секретариат води до неправилна оценка на специфични интервенции в процеса на одобряването на проектните предложения и до липса на адекватен контрол при изпълнението им. (Глава 4.3) Може да се минимизира и чрез възможност 8.
13	Зависимост на членовете на Съвместните секретариати от решенията на ръководителите (Глава 3.3)	Средна	Макар и спазването на йерархията в публичната администрация да е основен принцип, пълната липса на самостоятелност при наблюдението и контрола на отделните проекти води до прекомерно натоварване на прекия ръководител и до неудовлетвореност на отговорния експерт. (Глава 4.2) Може да се минимизира и чрез възможност 8.
14	Неангажираност на бенефициентите към подготовката на проекта (Глава 3.3)	Висока	Неангажираността на бенефициентите при изготвянето на проектно предложение е предпоставка за подаването на ненужен или неосъществим проект. (Глава 4.2; 4.3) Може да се минимизира и чрез възможности 2 и 10.
15	Необосновани предложения за финансови корекции от страна на първо ниво на контрол (Глава 3.3)	Висока	Налаганите финансови корекции на първо ниво на контрол не винаги са обективни и обосновани. Те не се потвърждават от Управляващия орган/ Националният партниращ орган, но възстановяването на средствата се забавя, което натоварва финансово бенефициента. (Глава 4.3) Може да се минимизира и чрез възможности 3 и 4.
16	Липса на стимули за добро управление и изпълнение (Глава 3.3)	Средна	Липсата на стимулиране при постигане на добри резултати е демотивиращ фактор и води до неудовлетвореност и текучество. (Глава 4.2) Може да се минимизира и чрез възможност 9.



## Възможности

№ по ред	Описание <ul style="list-style-type: none"> <li>• (препратка към идентификацията на констатацията)</li> </ul>	Значимост	Използване / Адресиране <ul style="list-style-type: none"> <li>• (препратка към адресирането на констатацията)</li> <li>• (Влияние върху компонент от SWOT матрицата)</li> </ul>
1	Широк обхват (по регламент) на състава на Комитетите за наблюдение съобразно финансираните приоритети и територия (Глава 2.3)	Висока	Включването на представители от всички компетентни институции и организации на страните-бенефициенти в Комитета за наблюдение дава възможност за адекватно планиране според потребностите и за коректно изпълнение. (Глава 4.3) Минимизира и слабости 2 и 3. Редуцира заплахата 5.
2	Наличие на външна (консултантска) експертиза за изпълнение и управление на проекти (Глава 2.3)	Средна	Предвид недостатъчната експертиза и опит на местните институции и организации – бенефициенти, привличането на консултанти дава възможност за коректно изпълнение и докладване по проектите. (Глава 4.2) Минимизира и слабости 6 и 14.
3	Регламентирани разумни прагове за верификация, съобразени с възможностите на бенефициентите (Глава 2.3)	Висока	Разумните прагове за верификация на платените средства дават възможност на бенефициентите да избягват ползването на значителни заемни средства и подпомагат финансовата им стабилност по отношение на проекта. (Глава 4.3) Минимизира и слабост 15.
4	Въвеждане на разумни срокове за верификация (Глава 2.3)	Висока	Своевременното верифициране на разходите на бенефициентите дава възможност за по-бързото възстановяване на разплатените средства и изпълнението на дейностите по проекта в срок. (Глава 4.3) Минимизира и слабост 15.
5	Възможности за изяви на членовете на Съвместните секретариати в прояви, свързани с териториалните програми (Глава 3.3)	Средна	Участието на членовете на Съвместните секретариати в прояви извън работното място дава възможност за разнообразяване на работното ежедневие и за развитие на комуникативните способности. (Глава 4.2) Минимизира и слабост 7.
6	Участие на членовете на Съвместните секретариати	Средна	Участието в дейности по Програмата, различни от преките отговорности,

	в хоризонтални дейности по програмата (Глава 3.3)		дава възможност за хоризонтална реализация на служителите и развитие на допълнителни професионални и личностни умения. ((Глава 4.2; 4.2-1) Минимизира и слабост 11.
7	Преминаване към постоянно трудово правоотношение на опитните членове на Съвместните секретариати (Глава 3.3)	Средна	Сигурността на работното място е добра възможност за задържане на опитни експерти. (Глава 4.2) Минимизира и слабост 10.
8	Обособяване на отговорностите на членовете на Съвместните секретариати по функции (Глава 3.3)	Средна	Разпределението на отговорностите по функции би подобрило организацията на работа като се използва специфичната експертиза и квалификация на експерта. (Глава 4.2; 4.3) Минимизира и слабости 12 и 13.
9	Регулярно участие на членовете на Съвместните секретариати в обучения и обмен на опит с други подобни структури в ЕС (Глава 3.3)	Висока	Обучение и усъвършенстване през целия живот е съвременен принцип за развитие на обществото. Програмите имат достатъчен ресурс, който да обезпечи развитието на знанията и уменията на експертите. (Глава 4.2) Минимизира и слабост 16.
10	Адресиране и финансиране на разнообразните нужди на организациите от региона (Глава 3.3)	Висока	Програмите дават възможност за адресиране на нуждите на допустимите региони. Адекватният капацитет на органите за управление на Програмите и проектите е необходимо условие за подобряване на стандарта на живот. (Глава 4.2) Минимизира и слабост 14.
11	Анализиране и адресиране на външните фактори, забавящи процеса на изпълнение на проектите (Глава 3.3)	Висока	Своевременното адресиране анализиране на външни фактори, негативно влияещи на изпълнението на проектите, е управленска компетенция от особена важност за своевременно и адекватно адресиране на външния риск. (Глава 4.2) Минимизира и слабости 1 и 8.
12	Създаване и насърчаване съществуването на устойчив експертен и консултантски капацитет за подготовка и изпълнение на проекти в съответните гранични региони (Глава 3.3)	Висока	Поддържането на устойчив местен капацитет за изпълнение на проекти е предпоставка за подобряване на жизнения стандарт в региона. (Глава 4.2; 4.3) Минимизира и слабости 4, 5, 7 и 9.

## Заплахи

№ по ред	Описание <ul style="list-style-type: none"> <li>• (препратка към идентификацията на констатацията)</li> </ul>	Значимост	Използване / Адресиране <ul style="list-style-type: none"> <li>• (препратка към адресирането на констатацията)</li> <li>• (Компонент от SWOT матрицата, оказващ влияние)</li> </ul>
1	Неспазване на сроковете за верификация на разходите от първо ниво на контрол (Глава 2.2; 3.3)	Висока	Забавянето на верификациите, поради недостатъчния количествен и качествен капацитет на контрольорите, влияе на всички последващи процеси по изпълнение на Програмата, поради липсата на свеж ресурс у бенефициентите за финансиране на оставащите дейности. Управленските структури следва да прилагат доказаните добри практики за проверка на разходите, като поддържане на база данни от експерти-контрольори. (Глава 4.2) Заплахата се редуцира и чрез <a href="#">преимущество 3</a> .
2	Негативизъм от страна на публичните структури извън европейските средства във връзка с разликите в заплащането (Глава 2.1)	Ниска	Негативната нагласа към човешките ресурси по европейските средства е резултат от неотчитане на големите отговорности и изисквания към управляващите тези програми. Следва да не се изолират двете направления, а да си сътрудничат, тъй като имат еднакви цели по отношение на функционирането на държавата. (Глава 4.2) Заплахата се редуцира и чрез <a href="#">преимущество 10</a> .
3	Значително разширяване на обхвата на териториалното сътрудничество след присъединяването към ЕС (Глава 2.1)	Ниска	Разширяването на обхвата на регионалното сътрудничество в териториално и финансово отношение след присъединяването към ЕС предполага опасност от недостатъчен наличен капацитет и оттам неспособност за пълноценно изпълнение на целите. Началната стъпка за минимизиране на опасността е цялостното използване на изградения предприсъединителен капацитет, а след това - приемственост на структурите между програмните периоди и прецизен подход при подбор на нов персонал. (Глава 4.3) Заплахата се редуцира и чрез <a href="#">преимущества 2, 3 и 4</a> .

4	Възможност за „мълчаливо съгласие“ при писмените процедури на Комитетите за наблюдение, което може да доведе до неправилни решения/ грешки/ повторение на процедури (Глава 2.3)	Средна	Неактивното участие на членовете на Комитетите за наблюдение е потенциален проблем с импликации върху качествено и своевременно изпълнение на Програмите. (Глава 4.3) Заплахата се редуцира и чрез <a href="#">преимущество 10</a> .
5	Промени в състава на Комитетите за наблюдение поради политически причини, което води до дълги периоди на липса на конституирана структура (Глава 2.3)	Висока	Липсата на официално номиниран състав на Комитетите за наблюдение може да забави вземането на ключови решения по Програмите и проектите. По-ефективен подход би бил конституирането на Комитетите по длъжности, а не поименно. (Глава 4.3) Заплахата се редуцира и чрез <a href="#">преимущество 10</a> и <a href="#">възможност 1</a> .
6	Необходимост от съгласуване от институции в две държави и между две държави (Глава 2.3)	Средна	Предвид необходимостта от вземане на решения от две държави, съгласувателните процедури могат да отнемат повече време и постигането на съгласие е по-сложно. Изисква се експедитивност и точност на отговорния персонал, както и приоритетно третиране на процедурите. (Глава 4.2; 4.3) Заплахата се редуцира и чрез <a href="#">преимущество 10</a> .
7	Различия в нормативната база на отделните държави (Глава 2.3; 3.3)	Средна	Различията в законодателството на двете държави може да затрудни разработването и прилагането на унифицирани правила за изпълнение, което е предизвикателство за стуктурите, управляващи Програмите. Същевременно бенефициентите могат да бъдат подложени на неравностойно третиране, което противоречи на целите за сътрудничество и сближаване на ЕС. (Глава 4.3) Заплахата се редуцира и чрез <a href="#">преимущества 6</a> и <a href="#">13</a> .

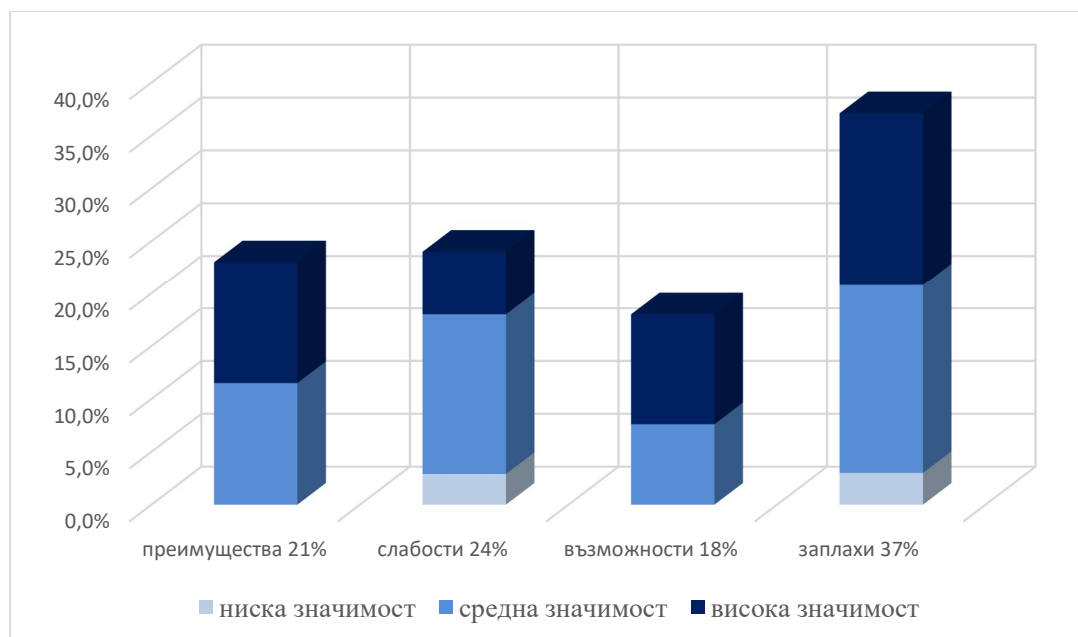
8	<p>Специфичните правила на отделните програми изискват обособен капацитет в управляващите структури (Глава 2.3)</p>	Висока	<p>Отделните Програми имат специфични правила на изпълнение и разлики в изискванията за изпълнение, договаряне, аванси и разплащания. Когато един и същ Управляващ/ Национален партниращ орган/ Сертифициращ/ Одитен орган е отговорен за няколко Програми е необходимо програмно разпределение на експертния състав. В противен случай е възможно объркване, прилагане на грешни правила и незнание на разнородните изисквания. (Глава 4.3) Заплахата се редуцира и чрез <a href="#">преимущество 5</a>.</p>
9	<p>Изнасяне на първо ниво на контрол като външна услуга, извършвана от фирма без необходимия капацитет (Глава 2.3)</p>	Висока	<p>Възлагането на ключова дейност на външен изпълнител не оптимизира процедурата, а може да я влоши и забави, като същевременно е финансово необоснована. (Глава 4.3) Заплахата се редуцира и чрез <a href="#">преимущество 3</a>.</p>
10	<p>Ограничен капацитет на Одитния орган за териториалните програми (Глава 2.3)</p>	Средна	<p>Липсата на количествен капацитет на Одитния орган може да доведе до некачествени одити и неправилни финансови корекции, ощетяващи бенефициентите и държавата. (Глава 4.3) Заплахата се редуцира и чрез <a href="#">преимущество 11</a>.</p>
11	<p>Нереални стойности на консултантските услуги за изпълнение и управление на проекти (Глава 2.3)</p>	Средна	<p>Неразбирането на процедурите по Програмите от страна на местния публичен мениджмънт може да доведе до значително завишаване на консултантските външни услуги, което нецелесъобразно отнема ценен ресурс от основните приоритетни дейности, залегнали в проекта. Занижаването на стойността на услугите, от друга страна, възпрепятства привличането на качествени експертни кадри. Необходимо е прецизиране на лимитите за подобни услуги и разработване на общ подход при определянето на стойностите им. (Глава 4.2) Заплахата се редуцира и чрез <a href="#">преимущество 14</a>.</p>

12	Текучество в състава на Съвместните секретариати (Глава 2.3; 3.2)	Висока	Макар и настоящата ситуация да показва сравнително стабилна средно четиригодишна уседналост на членовете на Съвместните секретариати, за Програмите съществува реална опасност от увеличаване на текущото поради липса на мотивация, придобивки и възможности за развитие. (Глава 4.2) Заплахата се редуцира и чрез <a href="#">преимущества 1, 6 и 11</a> .
13	Недостатъчна гъвкавост на приложение на програмните правила при изпълнението на проектите (Глава 2.3)	Средна	Максималното усвояване на средствата от ЕС е необходимо за постигането на целите на Програмите. Прекалено стриктното придържане към сроковете и изискванията, но с възможност за адаптирането им, подпомага постигането на крайните резултати. Необходимо е унифициране на подходите на двете държави по отношение на изискванията към бенефициентите и намиране на оптимален баланс между правила и възможности за адаптиране. (Глава 4.2) Заплахата се редуцира и чрез <a href="#">преимущества 8 и 9</a> .
14	Неактивност на Националния партниращ орган при изготвянето на програмните правила (Глава 2.3)	Висока	Капацитетът на Националния партниращ орган следва да е достатъчен, за да може активно да се отстояват националните приоритети при изготвянето на Програмата и нейните правила, които да подпомагат адекватно българските бенефициенти. (Глава 4.2; 4.3) Заплахата се редуцира и чрез <a href="#">преимущество 5</a> .
15	Неправилно планиране на броя и квалификацията на заетите експерти в Съвместните секретариати (Глава 2.3)	Висока	Достатъчният брой на заети експерти в Съвместните секретариати е необходимо условие за намаляване на стреса и база за качествено наблюдение и контрол на изпълнението на проектите. ((Глава 4.2; 4.3) Заплахата се редуцира и чрез <a href="#">преимущества 6 и 13</a> .

16	Непълни или грешни документи по процедурите за обществени поръчки (Глава 2.3)	Средна	Предварителният контрол от страна на Управляващите структури върху документите по значими и сложни обществени поръчки минимизира опасността от грешки и последващи финансови корекции. За целта е необходим достатъчен и компетентен човешки ресурс в съответните структури. (Глава 4.2) Заплахата се редуцира и чрез <a href="#">преимущество 7</a> .
17	Нерегламентирано забавяне на официалните искания за верификация от страна на контролорите на първо ниво (Глава 2.3)	Висока	Контролорите на първо ниво, поради прекомерна заетост, често спират официалното подаване на искането за верификация, за да избегнат санкции за неспазване на регламентирания срок. Това удължава периода на възстановяване на направените разходи. (Глава 4.3) Заплахата се редуцира и чрез <a href="#">преимущество 3</a> .
18	Неразумни срокове за потвърждаване на финансови корекции, предложени от първо ниво на контрол (Глава 2.3)	Висока	Значителното забавяне на решенията по финансовите корекции от страна на Управляващите структури поради недобра организация и липса на капацитет от една страна пречи на бенефициентите да се възползват от блокирания ресурс, а от друга – на усвояването на средствата по Програмите. (Глава 4.3) Заплахата се редуцира и чрез <a href="#">преимущество 9</a> .
19	Висок индивидуален финансов ресурс за управление, разпределен на член от Съвместните секретариати (Глава 2.3)	Средна	Големият финансов ресурс на член на Съвместния секретариат може да се формира или от мащабни инфраструктурни проекти, за които е необходима специфична експертиза, или много на брой проекти, което може да попречи на регулярността и качеството на контрола. (Глава 4.3) Заплахата се редуцира и чрез <a href="#">преимущества 1, 3, 5, 6 и 11</a> .
20	Голям брой проекти, разпределени на член от Съвместните секретариати (Глава 3.3)	Висока	Прекомерната натовареност на членовете на Съвместните секретариати с много и различни проекти може да повлияе негативно на изпълнението на преките задължения по наблюдение и контрол на изпълнението. (Глава 4.3) Заплахата се редуцира и чрез <a href="#">преимущества 11, 12 и 13</a> .

21	Неравномерно разпределение на броя на проектите и финансовия ресурс между членовете на Съвместните секретариати (Глава 3.3)	Средна	Разпределението на проектите и финансовия ресурс неравномерно между членовете на Съвместния секретариат, като се натоварват можещите и опитните, може да доведе до стрес и влошаване на микроклимата. Тези явления директно нарушават ритъма на работа и постигането на качествените показатели. (Глава 4.2) Заплахата се редуцира и чрез <a href="#">преимущество 12</a> .
22	Голям брой бенефициенти, за които отговаря един член на Съвместните секретариати (Глава 3.3)	Средна	Големият брой бенефициенти, за които отговаря един член на Съвместния секретариат може да редуцира възможността за редовна комуникация с всички и оттам да се натрупат неразрешени проблеми. (Глава 4.3) Заплахата се редуцира и чрез <a href="#">преимущества 11, 12 и 13</a> .
23	Ограничени посещения на място на проекта от страна на отговорния член на Съвместните секретариати (Глава 3.3)	Средна	Ограничаването на посещенията на проектите може да доведе до ненавременен идентифициране на грешки и несъответствия с изискванията, влияе на опита на членовете на Съвместния секретариат и редуцира разнообразието на работния процес. (Глава 4.2) Заплахата се редуцира и чрез <a href="#">преимущества 11 и 12</a> .
24	Проблеми в комуникациите между бенефициентите и отговорните членове на Съвместните секретариати (Глава 3.3)	Висока	Проблемите в комуникациите са основна пречка при изпълнението на проектите и могат да доведат до прекратяване на проекта и финансови корекции. (Глава 4.2) Заплахата се редуцира и чрез <a href="#">преимущества 6,12, 13 и 14</a> .
25	Несъответствие между потребностите на регионите и планираните интервенции в Програмите (Глава 3.3)	Средна	Недоброто планиране на интервенциите според нуждите, дължащо се и на липсата на капацитет на местните власти, може да доведе до изпълнението на ненужни за региона проекти и да ограничи възможностите за развитие и подобряване на условията на живот. (Глава 4.2; 4.3) Заплахата се редуцира и чрез <a href="#">преимущество 10</a> .





Съотношението между констатираните преимущества, слабости, възможности и заплахи и значимостта им показва, че най-съществен е дялът на *заплахите* и съответно тяхната значимост. Препратките в SWOT матрицата към подходи за адресирането им е от ключово значение за ефективното функциониране на Програмите и постигане на основната цел на финансирането, особено в началото на новия Програмен период.

По отношение на идентифицираните *слабости* значимостта е на средно ниво, следователно може да се приеме, че наличието им не застрашава фундаментално изпълнението.

*Преимувствата* са ценната част на съществуващата организация по Програмите с относително висока значимост, тяхното запазване и доразвиване следва да е в основата на всички бъдещи процеси в този специфичен сегмент на публичните дейности и на ресурсите за осъществяването им.

*Възможностите*, макар и с най-нисък относителен дял в контекста на организацията на Програмите за териториално сътрудничество, в същото време са определени с висока значимост и следва да се използват за преодоляване на констатирани негативи и оптимизиране на средата на функциониране.

Част 2 на четвърта глава - **Насоки и препоръки. Стратегически тенденции** систематизира изследванията по организацията и функционирането на Програмите за териториално сътрудничество с акцент върху сегмента човешки ресурси, като дава конкретни предложения за подход и действия за оптимизация.

Предвид ограничените възможности за въздействие върху законодателната рамка на ЕС и по отношение на програмно-проектния подход, именно организацията и

функционирането на човешките ресурси по Програмите са направленията, които могат да бъдат оптимизирани. Представени са препоръки в различни *аспекти*, които условно могат да бъдат класифицирани, както следва:

- *Персонален* – предлага възможности за оптимизиране на процесите, имащи *директно* влияние върху функционирането на човешките ресурси по Програмите – *изисквания, възможности и трудности*;
- *Организационен* – предлага възможности за оптимизиране с цел адресиране на *предизвикателствата по организацията на работа, създаването и поддържането на устойчиви структури*;
- *Местен* – предлага възможности за оптимизиране на местната публична администрация и местни организации;
- *Хоризонтален* – предлага възможности за оптимизация на базата на научните формулировки за добро управление;
- *Глобален* – предлага взаимстване на добри практики извън обхвата на Програмите за България.

*Персоналните и организационните* аспекти на препоръките за оптимизация са насочени към вътрешните процеси при функционирането на Програмите и могат директно да се приложат от отговорните структури. Казусите са детайлно конкретизирани, след което са изложени съответните съществуващи проблеми и са посочени насоки за незабавно адресиране и решения в дългосрочен план.

*Местните* аспекти на препоръките за оптимизация включват организация на процеси и управление, които надвишават обхвата и отговорностите по Програмите. Казусите са изложени, като са направени изводи и съответни препоръки.

*Хоризонталните и глобалните* аспекти са описани и дават както научно-теоретични насоки, така и реално-действащи примери за оптимизация.

Препоръките са конкретни и са разпределени съгласно обособените групи проблеми, както следва:

#### ***Проблеми от персонално естество:***

***Проблем:*** *Липса на специфични познания и умения* в управлението на трансгранични проекти и програми.

#### **Незабавно адресиране чрез:**

- *Прецизни изисквания* при подбора на кадри;
- Информационни кампании, насочени към *млади специалисти в региона*, с цел повишаване на интереса към придобиване на специфична програмно-проектна квалификация;

- Предоставяне на *задоволителен начален пакет* от материални и нематериални стимули като начин за привличане на мотивирани качествени специалисти.

#### **Адресиране в дългосрочен план:**

- Сътрудничество с висши образователни институции, с акцент към тези на съответната територия, с участие на *представители на управленските структури като външни лектори* в съответни учебни програми, подготвящи специалисти по проекти и програми;
- Провеждане на *практически упражнения* в учебното заведение на базата на реални проекти и програми;
- Предварителна *селекция на студенти*, показали потенциал, от управленските структури на Програмите/ бенефициентите по Програмите със съответно предложение за работа след дипломирането;
- Отпускане на *стипендии* на студенти с обвързаност за работа в управленските структури на Програмите/ бенефициентите по Програмите;
- *Стаж* (платен или неплатен) на студенти или наскоро дипломирали се в управленските структури на програмите/ бенефициентите по програмите.

**Проблем:** Слабо или недостатъчно ниво на владееене на английски език.

#### **Адресиране за структурите по Програмите:**

- *Проверка* на задължителното изискване при подбор на кадри за владееене на английски език. При липса на валиден международен сертификат и/или съответно ниво на образование по отношение на езика, кандидатите да полагат писмен и устен тест;
- За вече назначени кадри с безспорна квалификация в сферите, финансирани от Програмата, но без нужното ниво на владееене на езика, да се дава възможност за включване в *интензивни курсове* в или извън работно време, като се финансира участието от средствата по приоритетна ос „Техническа помощ“.

#### **Адресиране за звената за управление на проекти при бенефициентите:**

- Включване на кадрите с безспорна квалификация в сферата на проекта, но без нужното ниво на владееене на езика *в интензивни курсове* преди старта на проекта, в или извън работно време, като бенефициентът следва да финансира участието. Обаче, за типа бенефициенти по Програмите, този подход не винаги е възможен поради ограничения им финансов ресурс;
- Привличане на *външни консултанти* по управление на проекти с доказано ниво на владееене на английски език. В този случай има възможност в бюджета на проекта да се предвиди необходимото финансиране;
- *Комбиниране* на специалист в сферата на проекта и преводач с английски език. Този подход би следвало да се прилага само в краен случай и краткосрочно, ако горните две решения не са възможни за осъществяване. Специфичната терминология по проектите и финансираните приоритетни

сфери, често затруднява преводача, води до съществени грешки и невъзможност за коректно изпълнение на проектните задължения.

**Проблеми:**

1. *Недостатъчна грамотност на персонала за работа с информационни системи;*
2. *Недостатъчна адаптираност на информационните системи за използване от чуждестранни бенефициенти.*

**Адресиране на първия проблем:**

- Въвеждане на задължително изискване за *добра компютърна грамотност* при процедурите за назначаване на съответните човешки ресурси, което да се доказва със съответен сертификат или, при липсата на такъв, чрез тест;
- При констатиране на недостатъчна обща компютърна компетентност на добри служители, да им се предостави възможност за участие в съответни *интензивни обучения* в или извън работно време, със средства от техническата помощ на програмата/ бенефициента или за тяхна сметка (като условие за продължаване на договора).

**Адресиране на втория проблем:**

- Цялостно и качествено *адаптиране на информационните системи* за използване от мултинационални потребители. Ако системата работи на езика на държавата, от която е управляващата структура, то командите и ръководствата за ползване следва да бъдат преведени както на английски език, така и на езика на другата държава – бенефициент. За всеки термин следва да се посочи точния еквивалент в другата държава;
- Задължително включване на представителите на управленските структури на програмите и на звената за управление на проекти при бенефициентите в *обучения за работа със съответните информационни системи*. Обученията следва да са разделени на модули във времето: *встъпително*, преди старта на проектите по дадена покана, след 6 месеца – когато служителите вече са имали интервенции в системата и могат да уточнят конкретни казуси;
- Създаване на *секция на сайта на Програмата* относно често срещани проблеми при работа в системата с указания за решаването им.

**Проблеми:**

1. *Отдалечеността от постоянното местоживееие, работата в непозната среда, далеч от семейство и приятели, води до негълноценно осъществяване на професионалните задължения;*
2. *Разчитане на знания по предходни програми без отчитане на промените в правилата.*

**Адресиране на първия проблем:**

- Предоставяне на *пакет от значителни финансови стимули* за отдалеченост, които могат да включват адекватен % към месечната заплата, който да

покрива разходите за пътуване у дома веднъж месечно и/или % от наема на жилище и/или разумни средства за издръжката на непълнолетни деца/ съпруг/ съпруга. Средствата за управленските структури на Програмите могат да се вземат от Приоритетна ос „Техническа помощ“, а за служителите с друго постоянно местоживееие в звената за управление на проекти, могат да се включат общо като възнаграждение в рамките на управленските разходи по проекта;

- Предвид факта, че адаптирането към промените е личностно качество и не зависи само от финансовото обезпечаване, при процедурата за избор на съответните служители следва да се включи *тест по адаптивност*.

#### **Адресиране на втория проблем:**

- Внимателно проучване на *репутацията на кандидата* по отношение на изпълнените/ управляваните от него проекти/ програми;
- Задължително включване в *обучения* по Програмата и поканите за проектни предложения с полагане на тест за наученото;
- При настъпили *промени*, незабавно същите да се *публикуват* на страницата на Програмата, като засегнатите структури/ звена бъдат изрично уведомявани със съответните разяснения;
- Редовни *срещи* между отговорните лица от управляващите структури и звената за управление на проекти за уточняване на всички нови моменти/ подходи по отношение на Програмата.

#### **Проблеми:**

1. *Липса на пълноценна комуникация между членовете на управленските структури на програмата, между тях и звената за управление на проектите при бенефициентите и между звената за управление при бенефициентите в рамките на един проект;*
2. *Недостатъчно ниво на работа в екип както между структурите, управляващи Програмата и вземащи решения на програмно ниво, така и между бенефициентите в рамките на даден проект.*

#### **Адресиране на първия проблем:**

- Включване при процедурите за избор на служители на *задължително изискване за комуникативност в мултинационална среда*. Същото се проверява чрез нивото на владеене на английски език и поведението на кандидата при конкурса;
- В управленската структура и звеното за управление на проект да се насърчава изявата на всеки член, както и *да се адресират причините за изолация*;
- Организиране на *неформални съвместни прояви*, събирания, културни развлечения, игри, презентирание на обичаите на страните-бенефициенти по Програмата и пр. Същите могат да се финансират от Приоритетна ос „Техническа помощ“.

### **Адресиране на втория проблем:**

- Редовно провеждане на *срещи на членовете на съответния екип* за разглеждане на достиженията през изминалия период, набелязване на непосредствените задачи, разпределяне на персоналните отговорности и дискутиране на възникнали казуси и тяхното решаване. Мнението и опитът на всеки от екипа следва да бъдат споделени. По този начин също се избягва повторемостта на грешки по различни проекти, като се ползва решението/подходът по аналогия с други проекти;
- Участие в *публичните събития по Програмата и проектите*, на които звената за управление на проекти и отговорните лица от управленската структура на Програмата събеседват;
- Редовно провеждане на *съвместни срещи между екипите на различните звена* от управленските структури, например Управляващ орган и/или Национален орган и/или Сертифициращ орган и/или Одитен орган и/или Първо ниво на контрол, за дискусии относно прилаганите подходи и изисквания. Чисто информационните регулярни презентации относно: покани за проектни предложения, детайли по приоритетите на Програмата, изпълнение на конкретни проекти, също биха помогнали за предотвратяване или за екипно решаване на възникнали казуси.

### **Проблеми:**

1. *Липса на умения за анализиране на възникнал проблем;*
2. *Невъзможност за изготвяне на концепция/ предложение за подход при ситуации в рамките на Програмата/ проекта;*
3. *Нежелание за увеличаване на знанията и уменията за работа по Програмата/ проекта.*

### **Адресиране:**

- Включване като *изисквания при процедурите за избор* на служители на съвкупност от личностни качества. Същите могат да се проверят чрез тест, практическа задача и събеседване с кандидата;
- *Възлагане на всеки служител от екипа на задачи* по разработването на документи, в това число ръководства, указания, доклади, становища. Практиката подобни да се възлагат само на доказали се експерти е порочна, води до неравномерно натоварване и спира възможностите за развитие на по-неопитните, обикновено млади, служители. В резултат, последните могат да развият неудовлетвореност от работното си място с всички произхождащи от това негативи както в личностен план, така и по отношение на качествено и своевременно изпълнение на Програмата/ проекта;
- Управленските структури могат да бъдат подлагани на *периодични тестове за компетентност*, които да се вземат предвид при годишната им оценка и бъдещо възнаграждение. Това би довело до реален стремеж към усвояване на задълженията и на всички нововъведения.

**Проблеми:**

1. Недостатъчна компетентност на управленските кадри по отношение на знанията за Програмата и процедурите по изпълнението ѝ, водеща до невъзможност за даване на компетентни указания и решаване на казуси, възникнали по проектите и Програмата;
2. Недостатъчни управленски умения и опит, водещи до изпускане на срокове, намаляване качеството на изискваните на по-горно управленско ниво прогнози, анализи и пр., неефективно и/или неравномерно разпределение на задълженията и хоризонталните задачи между членовете на екипа, водещи до влошаване на микроклимата и обстановка на непродуктивен стрес;
3. Незаинтересованост от страна на официалните представители на бенефициентите към проекта и осъществяването на дейностите, водещо до стресови ситуации за екипа в края на проекта.

**Адресиране:**

- Внимателен подход при избора на ръководител на управленска структура на Програмата. В случая на Координатор на Съвместен секретариат, това не следва да е политическо лице, а експерт с детайлни познания по Програмата и правилата ѝ. Ако това е бивш член на Съвместния секретариат (отговорник за проекти), то същият следва да е показал лидерски качества;
- Участие на управленските кадри в *обучения по лидерство*. Средства могат да се вземат от Приоритетна ос „Техническа помощ“. Аналогично могат да се организират управленски обучения за ръководителите на звената за управление на проектите;
- *Интерактивно напомняне за всички приближаващи крайни срокове* по изпълнение на Програмата и проектите, което да се получава от имащите отношение лица с описание на съответните последици, ако не се предприемат действия;
- Действително прилагане на предвидените в Договора за субсидия *санкции* при забавяне на изпълнението, което ще доведе до своевременно бъдещи действия и намаляване на стреса в перспектива;
- *Национални политики за приоритетност* в изпълнението на външно финансирани проекти, които вменияват съответни задължения и ангажираност на официалния представител.

**Проблеми:**

1. *Липса на акцент при конкурсните процедури относно възможностите, които дават програмите и проектите за професионалното развитие на кандидатите;*
2. *Ограничено участие в обучения, организирани от INTERRACT и други европейски и национални институции, поради текуща заетост на*

- експертите в управленските структури и звената за управление на проекти;*
3. *Невъзможност експертите активно да се включват в обученията по проектите, за които отговарят, което пречи на разширяване обхвата на знания и компетенции;*
  4. *Ограничаване се посещенията на проекти на място за членовете на съвместните секретариати и аналогично участието на членовете на екипите за управление на проекти в съвместни срещи между бенефициентите по даден проект;*
  5. *Липса на целенасочена национална и регионална политика за подготовка и впоследствие привличане на местни кадри в управленските структури и звената за управление на проекти, което е предпоставка за текучество поради отдалеченост от постоянното местожителство и непознаване на местните традиции и култура;*
  6. *Ограничено използване на финансовите възможности на Програмата за задържане на качествени специалисти;*
  7. *Липса на управленска политика за вертикално и/ или хоризонтално израстване на качествените кадри.*

#### **Адресиране:**

- Включване в поканите за избор на персонал на *описание на възможностите*, които дава този тип работа за професионалното и личностното развитие на кандидата. В изготвянето на текста на процедурата следва да участва прекият ръководител, който най-добре е запознат с възможностите, които дават позициите, обект на процедурата за избор;
- *Кампании* на местно ниво за популяризиране на предстоящите конкурсни процедури - чрез обяви в местни медии, презентации в местни учебни заведения и пр.;
- Прецизно планиране на заетостта на всеки експерт от управленската структура/ звеното за управление на проекти на годишна база с включване на *минимум две обучения в чужбина* с тематика, непосредствено свързана с по-слабите страни на експерта или обмен на опит с подобни звена от други държави за опитните служители;
- Задължително участие на отговорните експерти и членовете на екипите за управление на проекти в *специализираните обучения по проекта* и сертифицирането им за това участие. По този начин се дава възможност за получаване на странични умения и знания, което стимулира и разнообразява работата на заетите по съответния проект;
- Разработване на система за *материални и нематериални придобивки* за работа в отдалечени райони, за добро изпълнение – постигане на целите в срок или предсрочно. Следва да се прилага принципът на тримесечно материално стимулиране, действащ за българската държавна



администрация, и в управленските структури по териториалните програми, независимо от източника на финансовия ресурс;

- На добрите експерти следва да се поставят *допълнителни хоризонтални функции* като обучение и надзор над новопостъпили, оглавяване на екип за решаване на спешна хоризонтална задача, главен отговарящ за организацията на програмно/ проектно събитие.

#### **Проблеми:**

1. *Липса на чисто езиково разбирателство вътре в екипите и между екипите;*
2. *Недостатъчно обезпечено пребиваване по местоназначение;*
3. *Неатрактивни и недостатъчно обезпечени командировки;*
4. *Законодателни несъответствия за признаване на трудов стаж;*
5. *Недостатъчна защита на трудовите правоотношения;*
6. *Законодателни пречки за материално стимулиране и професионален растеж.*

#### **Адресиране:**

- Ръководителите на звената да създадат и поддържат позитивен *микроклимат* в екипа, като се избягват всички форми на изолация поради езикови пречки. Ако в екипа има лице/ лица, които не владеят местния език, то комуникацията в работно време следва да е единствено на английски език, а при хоризонтални национални срещи да се осигурява превод;
- Да се предлага на чуждоезичните експерти възможност за *обучение по местния език* в или извън работно време, със средства от Приоритетна ос „Техническа помощ“. Да се насърчават местните членове на екипа да посещават обучения на езика на другата държава-бенефициент по Програмата;
- Да се насърчават *курсове на администрациите-бенефициенти за езика на другата държава-бенефициент*, които да се финансират от бюджета на проекта. Подобни дейности биха допринесли за развитието на по-близки контакти между администрациите и населението от пограничните региони на двете страни в дългосрочен план и за постигане на основната цел на европейските териториални програми, а именно сближаване;
- Да се предлага *еднократен пакет за настаняване* на новопостъпили с постоянен адрес извън мястото на структурата, включващ пътуване, превоз на багаж, средства за деца и други членове на семейството. Средствата за управленските структури могат да се вземат от Приоритетна ос „Техническа помощ“, а за звената за управление на проекти - или под формата на максимално възнаграждение, или от средства на бенефициента;
- *Посещенията на място* на проекти и в рамките на проекти да се обезпечават финансово – да се приемат ставки за дневни, квартирни и пътни според европейските регламенти, а не по-ниските ставки по националните законодателства;

- Приемане на правила за равностойно третиране на *трудовия стаж* на експертите, независимо от датата на постъпване в структурата или държавата, от която идват;
- Въвеждане на *постоянни* (безсрочни) трудови *договори*, след определен брой години на временни договори с опции за тримесечно/ годишно материално стимулиране и/или допълнителен отпуск за постигане на добри резултати.

### ***Проблеми от организационно естество***

#### ***Проблеми:***

1. *Забавяне по отношение на разработването, одобрението и изпълнението на Програмата/ проектите, което поставя предизвикателства пред постигането на целите в срок, предвид ограничената времева рамка на програмния период;*
2. *Различни правила на изпълнение и процедури според държавата – бенефициент, което води до объркване, постоянна необходимост от разграничаване на националните подходи в документите, неравнопоставеност на бенефициентите според държавата, от която са;*
3. *Недостатъчна ангажираност на членовете на Комитетите за наблюдение, което води до недостатъчно качество на приеманите документи, повторение на грешни процедури, липса на специфична национална и/или отраслова експертиза.*

#### ***Адресиране:***

- *Осведоменост* относно възможните бюрократични спънки и *предварителна организация на процесите*, свързани с осъществяването на трансграничното сътрудничество – чрез информационни дни, в специална секция на официалния сайт на Програмата с възможности за въпроси и отговори;
- *Оптимизиране на организацията* по съгласувателните процедури на национално ниво. Въвеждане на съкратени срокове при съгласуване на документи за Териториални програми, финансирани от ЕС, предвид ограничената времева рамка за изпълнение. Управляващият орган и Националният партниращ орган трябва да действат експедитивно, без неоправдани отлагания;
- *Правилата за изпълнение* на Програмата и проектите по нея следва максимално да са *синхронизирани* за двете държави и по възможност да се избягват сега съществуващите противоположни подходи при договаряне и назначаване на контролори, както и по отношение на предварителното финансиране на дейностите. Управляващият орган и Националният партниращ орган следва да действат екипно, да са в постоянна връзка с цел максимално обезпечаване на унифицирани изисквания към бенефициентите от двете държави. Съвместни срещи следва да се провеждат минимум

веднъж в месеца, независимо от интензивността на писмената кореспонденция;

- В длъжностните характеристики или в отделни заповеди на *членовете на Комитетите за наблюдение* да се вменят конкретни задължения относно участието им съгласно компетенциите на институцията, която представляват. По този начин ще се избегне необходимостта от отделно съгласуване на интервенции по Програмата или в рамките на проект със съответното ресорно ведомство. Би могло да се обмисли поемането на разходите за участие в заседания, както и възнаграждение за самото участие за сметка на Приоритетна ос „Техническа помощ“.

**Проблем:** *Трудно привличане и задържане на качествени човешки ресурси по управлението на териториални програми*

**Адресиране:**

- *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 и дори се прехвърля към други приоритетни оси, т.е. увеличава се ресурсът, който управлява Секретариатът, без това да се отрази позитивно на получаваното възнаграждение. Често явление е при конкурси да има първоначален интерес от опитни кадри, но след запознаване с финансовите условия, дори да са избрани, експертите се отказват и са заменени от посредствени кандидати, които нямат други възможности за реализация поради по-ниския им капацитет и липсата на умения;
- Сигурността на работната позиция допринася за привличане на добри експерти. Въвеждането на *постоянни трудови договори* би увеличило интереса на опитни кадри към позициите. Следва да се отбележи значителният относителен дял на посочилите това в представените въпросници;
- 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;
- За задържането на качествените човешки ресурси е необходим комплекс от инициативи и конкретни мерки. Предвид ограничения обхват на териториалното сътрудничество и необходимостта от адресиране на многообразните организационни предизвикателства по изпълнението в две държави, често човешките ресурси не са приоритет. Въпреки че практиката за допълнително материално стимулиране срещу постигнати резултати се прилага в публичния сектор у нас, това не се отнася за екипите от Съвместните секретариати. Не се прилагат финансови и нефинансови (с малки изключения) стимули за добро изпълнение. Направления в това

отношение, по които може да се работи, е възможността за *компенсации* – *материални* – добавка за работа в друга държава<sup>9</sup>, допълнително стимулиране при постигнати цели и *социални* – допълнителен отпуск, намалено работно време, гъвкаво работно време;

- Необходимо е разширяване на възможностите за *участие в семинари, конференции* в целия ЕС. При лимитиран състав на структурата и стриктен график на дейностите по проектите, често възможност за участия не се предоставя, но следва да се прилага, дори и под формата на интерактивно участие;
- Добър стимул би било и организирането на високо ценени *обучения* за увеличаване на квалификацията – курсове за сертифициран мениджър, а защо не допълнителни квалификации, магистърски степени и пр.;
- Да се анализират и прилагат възможности за *хоризонтално професионално развитие* вътре в управленската структура/ звеното за управление на проект – обособяване на отговорници и/или обучители по тематични групи проекти или дейности;
- В дългосрочен план, привличането и задържането на качествени кадри за работа по Програмите за териториално сътрудничество следва да стане част от *целенасочена държавна и регионална политика* в сътрудничество с местната власт и висшите учебни институции в съответния регион.

### ***Проблеми от местно естество***

***Проблем:*** Състоянието на публичната администрация в трансграничните региони показва ограничени проектни знания, умения и опит.

### **Адресиране:**

- Формалните изисквания към кандидатите за работа по проекти да са на базата на *критериите за добър проектен ръководител*<sup>10</sup>;
- Да се предложи *адекватно* съответно *заплащане*, в синхрон с ключовите отговорности, при максимален размер на възнаграждението в съответния диапазон на длъжността<sup>11</sup>, като се даде максимално възможният ресурс в рамките на бюджета на проекта и се посочат конкретно всички възможни форми за стимулиране на публичната администрация;
- Посещение на местни, регионални и национални университети за *събеседване със студенти* относно възможностите за кариерното им развитие в посока на предизвикателствата и възможностите, които дава управлението и изпълнението на проекти в съответната административна структура;

<sup>9</sup> Това вече се прилага по Програмата Гърция-България, макар и с ограничения

<sup>10</sup> Критериите за добър проектен ръководител са разгледани по-долу, в частта хоризонтални аспекти на оптимизацията

<sup>11</sup> Наредба за заплатите на служителите в държавната администрация, 2012 г., изм. ДВ. бр.70 от 30.08. 2022г. [www.lex.bg/laws/ldoc/2135799916](http://www.lex.bg/laws/ldoc/2135799916)

- Предлагане на *средносрочен стаж* (3-6 месеца), където студентите технически да подпомагат подготовката и изпълнението на местните проекти. Този метод е практически инструмент за привличане и подбор на кадри с потенциал;
- *Привличане и мотивиране на местни кадри*, които са запознати с особеностите на региона и манталитета на населението;
- Проектите по Териториалните програми са двустранни, с широки *възможности за обмен на опит* между партньорите. Това също следва да се приема като придобивка, тъй като разнообразява ежедневно рутинна работа, разширява кръгозора и разкрива добри практики за решение на казуси и подходи. Именно обменът на опит с чуждестранни партньори и посещенията на място са споделяни от бенефициентите като най-силните мотиви за задържане на млади и квалифицирани кадри на местно ниво;
- Изготвяне и прилагане на *индивидуални планове за допълнително обучение* на местните кадри за управление на териториалните програми – дистанционно обучение, краткосрочни обучения, организирани от структурите, управляващи териториалните програми, включване в семинари по програма ИНТЕРАКТ<sup>12</sup>;
- Инициативи по *сертифициране на служителите* по управление на проекти с осигуряване на заплащането при съответни условия в служебния/ трудовия договор, а при финансова невъзможност от страна на работодателя – организиране на подобни курсове/ допускане на обучение в рамките или извън рамките на работното време при заплащане от служителя;
- Осигуряване на възможности за *кариерно развитие* на служителите по управление на проекти – от технически персонал към ръководене на звено/ проект, ментор на новопостъпили служители, обучител и пр.

### ***Проблеми от хоризонтално естество***

***Проблем:*** Недостатъчно прилагане на науката за доброто управление в контекста организацията на изпълнението на Програмите за териториално сътрудничество.

### **Адресиране:**

- *Секторната и териториална компетентност, специфичната програмна и проектна компетентност, индивидуални качества и умения съгласно научната теория за добро управление* следва да са идеалната цел при търсенето и подбора на кадри, като се използват всички възможности за привличане и задържане на адекватни специалисти. Така ще се положат усилия за обезпечаване на ключов човешки ресурс, който да организира и ръководи изпълнението на Програмите и проектите на местно ниво като директно допринася за подобряване на живота в съответния регион;
- При университетските обучения по дисциплина „Подготовка и управление

<sup>12</sup> INTERACT <https://www.interact-eu.net/>

на проекти“ следва да се набляга също и на придобиването на съответните лични умения и начин на мислене. Включването на студентите в проекти на съответното учебно заведение ще спомогне на практика за създаване на необходимия потенциал и капацитет и по-лесно възприемане на сложната проектна материя. Акцент при обучението трябва да се поставя на правилното и ефикасното използване на публичния финансов ресурс. Така се създава необходима, изключително компетентност, надхвърляща обхвата на изпълнение на проект, за добро публично управление, насочено към правилно използване на факторите за повишаване стандарта на живот в съответната административна единица.

Разгледаните *Глобални аспекти на оптимизацията*, чрез показване на някои добри практики по други програми за териториално сътрудничество, както и стратегически подобрения при организацията на управлението на публичния ресурс на ЕС, дават възможности за **взаимстване** на успешни подходи и улесняване на управлението и изпълнението на Трансграничните програмите и проекти с участието на България. Адаптираното им прилагане би подпомогнало постигането на основополагащите принципи на трансграничните инвестиции и сътрудничество и оптималното функциониране на структурите, а именно:

- *Разграничаване и същевременно допълняемост с основните/ национални програми* на държавите-членки;
- Ясно изразен *трансграничен характер*;
- *Процедури за подбор на проекти* с мултинационални и разнородни по позиция и експертиза оценители;
- Прилагане на новото стратегическо направление на оптимизация на средствата от ЕС - *обвързване на бюджета с целевите резултати*, контрол върху *ефикасността на вложения ресурс*;
- Предварителен *преглед на трансграничната среда* – изследвания и диалог със заинтересованите страни от граничните региони, националните и регионалните органи, проучвания на специфичните за регионите правни и административни пречки;
- Създаване на работна група за по-нататъшно *развитие на трансграничната статистика* за трансграничните градове и функционалните градски райони с цел събиране и систематизиране на надеждни данни и познания за трансграничните територии;
- Консултации с предвиденото *звено за контакт по границите* в рамките на ЕК, Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“, което да предоставя подкрепа на държавите-членки при решаването на правни и административни въпроси;
- Разработване на специфични за всяка граница *ориентационни документи*, представящи вижданията на ЕК за основните предизвикателства, възможностите, сценариите за бъдещо сътрудничество и необходимостта от ясно разграничаване от останалите програми.

- Предвид сравнително ограничения капацитет за управление на проекти от страна на местните организации, *финансиране на проекти, за които не са нужни големи инвестиции*, като например за интеграция на пазара на труда и подобряване на условията за достъп до работа през граница, трансгранични инвестиции в управлението, сътрудничество между работодателите и между професионални училища и предприятия от двете страни на границата.
- *Укрепване на трансграничния институционален капацитет* чрез подкрепа за „по-добро управление на сътрудничеството, засилване на правното и административното сътрудничество, засилване на сътрудничеството между гражданите и институциите, изграждане на взаимно доверие чрез действия за установяване на междуличностни контакти, подкрепа за решаване на въпроси, свързани със сътрудничеството в областта на безопасността, сигурността, управлението на преминаването на границите и миграцията.
- Прилагане на концепцията за *„интеграция на сътрудничеството“* за приобщаване на териториалните програми към националните и макрорегионални политики. По-съществено сътрудничество между програмите, действащи на една и съща територия.

В ситуацията на по-малък финансов ресурс за териториално сътрудничество през новия Програмен период 2021-2027 г. на ниво ЕС и в частност за Програмите с участието на България, в изследването са идентифицирани следните *предизвикателства по отношение на разходите за човешки ресурси*:

- ЕК насърчава опростяването на отчитането разходите, като се поставя акцент на така наречените *„плоски ставки“ за персонал и административни разходи*. Пред програмните органистои задачата да разработят *надеждна методология за определяне на адекватния процент на тези разходи според типа на проекта*;
- Необходимо е *прецизиране на действителните потребности по отношение на разходите, свързани с човешките ресурси по изпълнението на проектите*;
- Следва да се постави строга *разграничителна линия* между управленските разходи по проектите, осъществявани от *персонала* на бенефициента и тези за *външни експерти*. Честото дублиране на задълженията не носи допълнителна стойност върху резултатите от проектите, а напротив, неефективно се разходва ресурс;
- Ставките за дневни и квартирни средства са различни в отделните държави и водят до *неравностойност при участие в съвместни прояви* извън територията на държавите-бенефициенти. Следва да се разгледа *възможността от унифициране на този тип разходи на програмно ниво*.

### *Изводи/ Препоръки:*

Разнообразните измерения на гореописаните разходи дават широка възможност за добро обезпечаване на нуждите на човешките ресурси, заети в управлението и изпълнението на проекти и програми.

В тази връзка размерът на широката гама от разходи, свързани с човешките ресурси, варира в голям диапазон между проектите и често се определя без следването на обоснована логика. Липсата на унифициран подход води до дисбаланс и противоположни крайности – от ненужно големи разходи до силно ограничени, немотивиращи ставки.

В заключителната част 3 на четвърта глава - **Модел за оптимизиране на човешките ресурси** са анализирани финансирането, интервенциите и възможностите за оптимизация през програмен период 2021- 2027 г., както следва:

Програма	2014-2020 г., €	2021-2027 г., € <sup>13</sup>
Румъния – България	258 504 126	207 457 162
Гърция – България	130 262 835	83 953 682
България - Сърбия	34 102 256	38 116 398
България - Северна Македония	19 461 690	31 152 400
България – Турция	29 642 896	34 415 252

В хода на изложението са направени следните констатации:

- Общият ресурс на териториалните програми с участието на България за новия период е с 26% по-малък, въпреки увеличения размер на националното съфинансиране (20% вместо 15%) по програмите за вътрешните граници на ЕС;
- Индикативните суми за новия период показват, че 26% от ресурса за България е за Програмите с външни граници, а 74% за Програмите с вътрешни граници на ЕС. В предходния програмен период съотношението е съответно 18% към 82%;
- Относителното увеличение на ресурса по Програмите по външните ни граници би подпомогнало инвестициите в периферните райони по границите със Северна Македония, Сърбия и Турция, които се характеризират традиционно с обезлюдяване, по-ниска степен на свързаност, слаб икономически обмен и активност, като Програмата със Сърбия обхваща територията на най-слабо развития регион в ЕС – Северозападния. Очаквани положителни ефекти от увеличаването на относителния дял на Програмите по външните ни граници са създаването на район на стабилност на Балканите

---

<sup>13</sup> Национално сдружение на общините в България, <https://www.namrb.org/programen-period-2021-2027>



и по-добра подготовка на съответните страни-кандидатки за членство в рамките на процеса на разширяване на ЕС;

- Увеличението на бюджетите на Териториалните програми с участието на България по външните ни граници поставя предизвикателства пред Управляващия орган, ситуиран в МРРБ, България, съответните Съвместни секретариати и контролни органи, предвид *необходимостта от по-голям капацитет за управление на ресурса.*

Констатираният в изследването недостиг от качествени човешки ресурси на всички етапи и аспекти от програмния цикъл следва да бъде **адресиран** на съответните нива а именно:

- Да се запази изграденият досега капацитет като същевременно се надгражда, както в количествено, така и в качествено отношение;
- Примерни *направления за оптимизиране на съотношението бюджет – резултати* по отношение на човешките ресурси в Териториалните програми с участието на България са *уеднаквяването на ставките* за положен труд и за разходи за пътувания *на програмно ниво*, а не според националното законодателство с цел равнопоставеност при участието в съвместни прояви, обмен на опит и пр.; разработване на *детайлна методология*, определяща *стойността на различните видове трудова дейност*, която се осъществява в рамките на програмата/ проектите с възможности за тригодишна или дори годишна актуализация при необходимост; изискване на *предварителна обосновка за необходимостта от човешки ресурси по даден проект*, обхващаща всички нужди откъм брой експерти и квалификация със съответното адекватно възнаграждение; *максимално използване на бюджета*, регламентиран за човешки ресурси, в рамките на програма/ проект.

Посочени са следните *възможни мерки*, които могат да преодолеят частично намаления ресурс на ЕС по Програмите:

- *Увеличаване на процента на националното съфинансиране.* За Програмите с Румъния и Гърция е съгласувано съотношение между ЕФРР и националното съ-финансиране – 80:20. Този подход прави опит да балансира, макар и частично, по-малкия ресурс. Съотношението при програмите ни по външните граници остава 85:15, като бюджетите им са по-големи от периода 2014-2020 г.;
- Осигуряване на *възможности за използване на ресурси на международни финансови институции и национални банки за развитие*, които да предлагат благоприятни условия за кредитиране на проектите, като допълнителен ресурс за осъществяване на заложените дейности;
- Сключване на *споразумения между Управляващите органи и международни финансови институции/ национални банки за развитие за управление на ресурс* от Програмите и предоставянето му под формата на изгоден кредит на бенефициентите, който да има револвиращ ефект – да се

използва неколккратно в рамките на периода на изпълнение на Програмите;

- Разработване и изпълнение на *интегрирани проекти*, които да се финансират от различни програми, като се цели постигането на по-мощна цел със значение за територията.

Като се имат предвид направленията за финансиране по Териториалните програми за периода 2021 – 2027 г. и на базата на констатираните управленско-организационни дефицити в настоящия период, са направени предложения за *привличане на специалисти* в следните сфери както по отношение структурите, управляващи програмите, така и в звената за управление на проекти:

- *Архитекти* – проектите за опазване на историческото наследство включват дизайн, разработване на строителни проекти, съблюдаване с изискванията за куртурно-исторически паметници;
- *Строителни инженери* – изпълнението на инфраструктурни дейности включва разчети за количества и стойности;
- *Еколози* – опазването на околната среда и съответните дейности, както и интервенциите в защитени зони изискват специфична експертиза;
- *Финансисти* – обвързването на разходите с постигането на желаните резултати изисква не само счетоводно-отчетна експертиза, но и прилагане на финансови оптимизационни модели;
- *Икономисти с бизнес насоченост* – микроикономисти – разширяването на помощта към бизнеса предполага познания по функциониране и управление на предприятия.

Аргументирана е необходимостта от *на числения състав*<sup>14</sup> в управленските и изпълнителните програмни и проектни структури.

Дават се предложения за *оптимизирането на публичната администрация чрез реструктуриране и други хоризонтални инициативи*:

- Могат да се *прехвърлят обучени служители* по европейски програми и проекти от т.нар. Централно координационно звено, понастоящем към Администрацията на Министерски съвет, чиито функции са ограничени, а съставът е значителен и, предполага се, добре обучен за управление на програмите и проектите, финансирани от ЕС;
- Предвид факта, че повечето съвместни секретариати не са в столицата, се създават предпоставки за увеличаване на заетостта в градовете-седалища. Следва да се използват всички *възможности за задържането на местни специалисти* и мотивирането на млади специалисти чрез стажове и съвместни инициативи с местните университети;
- Обособените дирекции за управление на европейски проекти в регионалната и местната власт трябва да бъдат допълнително укрепени с *обособени звена*

---

<sup>14</sup> С изключение на Програмата „Румъния-България“, която е с приемлив брой на персонала.

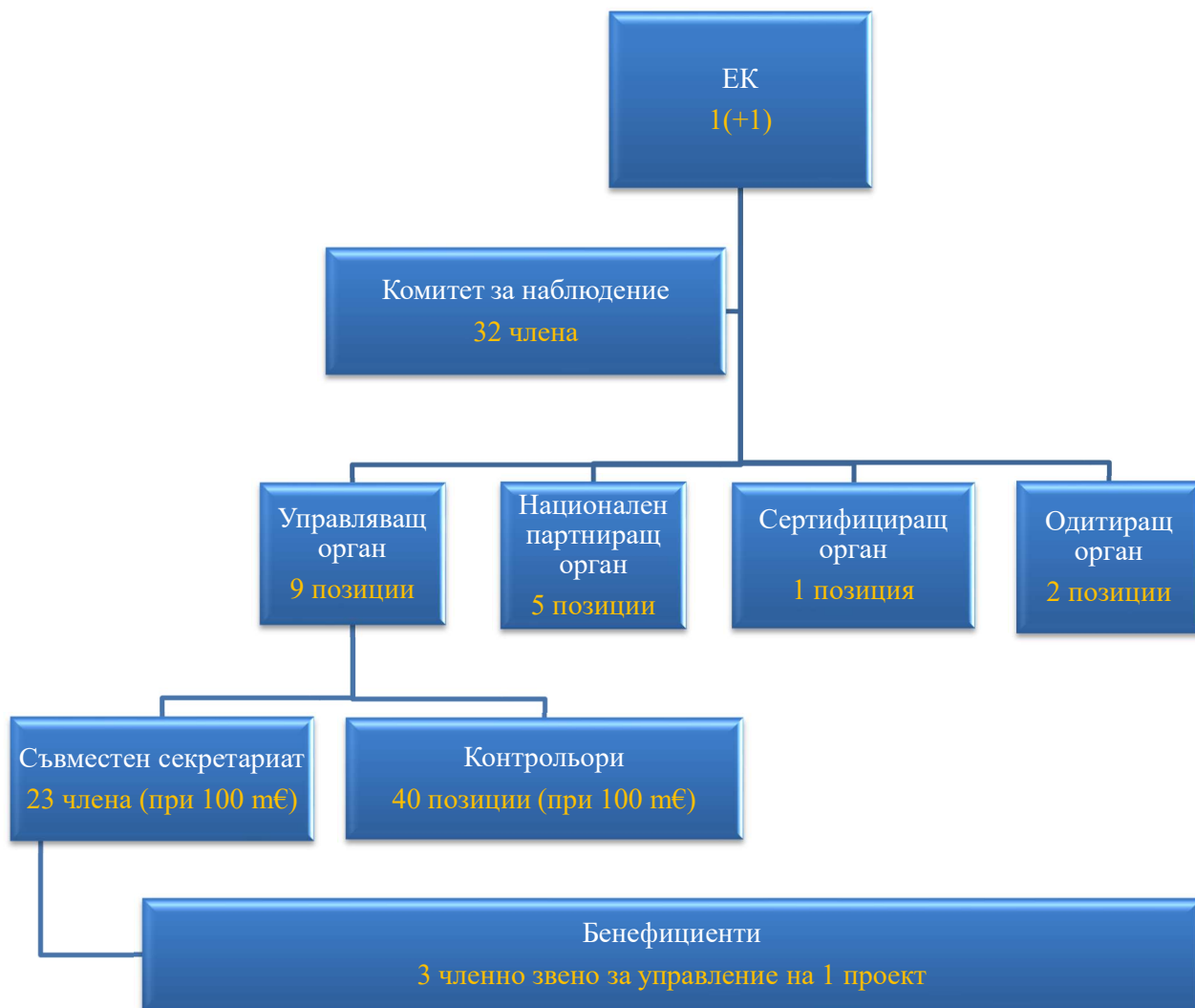
за *териториално сътрудничество*. В това отношение държавата и местните органи следва внимателно да преценят и приложат оптимално съотношение между бюджета за човешки ресурси и мащаба на очакваните проектни резултати.

Синергията между Програмите за териториално сътрудничество следва да бъде засилена през новия програмен период, като човешките ресурси биха могли да бъдат *подпомогнати* чрез:

- Създаване на *платформа, включваща вече осъществените проекти* от различните Програми с участието на България. Това би улеснило както потенциалните бенефициенти, така и структурите, управляващи програмите по отношение на използване на постиженията, избягване на повторение на дейности и поука от допуснати грешки;
- Прилагане на механизъм за *предварителна проверка на съответствието* между интервенциите по различните публични програми на България и при необходимост предефиниране на периметрите. Разработване на карта с различните възможности (приоритети и цели на Програмите за периода 2021-2027 г., по които България е бенефициент, с цел координация и демаркация на интервенциите при финансирането на проектите. Отговорният екип за организирането на тази ключова дейност би могъл да е Централното координационно звено за средствата от ЕС или Дирекция „Управление на териториалното сътрудничество“ в Министерството на регионалното сътрудничество и благоустройството при разработен механизъм за проверка и съпоставяне на информацията по различните програми;
- Разширяване на обмена на опит *между специфичните управленски структури* на Програмите за териториално сътрудничество, в това число между Съвместните секретариати;
- Насърчаване на обмена на опит и споделяне на постигнатите резултати *между бенефициентите* на подобни проекти (с подобни цели) от различни програми. Координацията между бенефициентите на трансгранични проекти подпомага разрешаването на общи проблеми на съответната територия или аналогични по местоположение територии, а това води до *много по-значим трансграничен ефект от постигнатите резултати*;
- Адресиране на *териториалните предизвикателства не чрез еднократни проекти*, а посредством взаимно-свързани и надграждащи проекти (т.нар. „*верижни проекти*“). Сътрудничество между участниците в проектите и програмите за идентифициране и формулиране на ясни нужди, които различните програми биха могли да адресират в различни аспекти;
- Развитие на *стратегическото мислене* на човешките ресурси, заети с разписването и изпълнението на проекти. Насочване от индивидуални дейности към форми с дългосрочно въздействие;

- Специален акцент върху *капитализацията* на резултатите от проектите и ползите от добитото познание, умения и повишена компетентност на човешките ресурси;
- Потенциалните бенефициенти и привлечените от тях консултанти *не следва да разработват проектните идеи в изолация*. Трябва да са запознати с другите действащи програми на територията и резултатите от вече осъществените проекти. Структурите, управляващи програмите, от своя страна, трябва да обръщат специално внимание на посочените в проектното предложение връзки с други проекти и налични резултати по тях, както и на посочените връзки със стратегии и тематични мрежи, създадени в съответния регион;
- Насърчаване създаването на *устойчиви работни групи, мрежи и екипи* за обсъждане на идеи, проблеми, подходи по отношение на изпълнението на политики чрез проекти. Създаване на тематични организации/ структури или проектни платформи в съответния регион на интервенции;
- Подбиране на *пилотни проекти* с експериментна цел по конкретен проблем, които да се осъществяват по трансгранична програма, а на следващ етап, с разширен обхват на дейности и финансиране, да се финансират от по-мощни национални програми;
- Разработване на предварителни изисквания за сътрудничество и *принос на всички участници* в структурите за вземане на ключови решения по програмите със строго регламентирани техни задължения;
- Постоянен *оперативен диалог* между правителствата на страните-бенефициенти и управляващите структури на съответната програма с цел идентифициране и адресиране на пречки по изпълнението и създаване на атмосфера на взаимно доверие;
- Следва да има по-силно и по-ясно разбирателство между структурите на практика занимаващи се с териториално сътрудничество с цел обединяване на усилията за *общо разрешаване на проблемите* чрез определяне на териториалните предизвикателства и, на базата на специфичните преимущества на различните програми и ресурса, който предлагат, да се определят специфичните интервенции за постигане на голямата цел.

Направените констатации, изводи и добри практики, посочени в изследването, формират предложението за оптимизиран *модел за организацията и състава на човешките ресурси*, заети с управлението и изпълнението на Териториалните програми с участието на България за периода 2021-2027 г. със съответни обосновки и препратки.



Орган	Оптимален брой ангажирани за една Програма	Обосновка <ul style="list-style-type: none"> <li>• предложени промени</li> </ul>
ЕК	1	1 главен отговорник само за тази Програма (desk officer), който да предоставя постоянна информационна подкрепа и експертиза в помощ на Управляващите Програмата структури (+ 1 подпомагащ <sup>15</sup> при отсъствие на титуляра)
Комитет за наблюдение	32	<b>Институционални представители, а не поименни.</b> По един представител по компетенции за всяка Приоритетна ос за всяка държава + по един представител за всеки допустим регион за всяка държава + по двама представители на неправителствени организации по компетенции за всяка държава + по двама представители на неправителствени организации по хоризонталните приоритети/ принципи на ЕС за всяка държава, по един представител на Управляващия орган и на Националния партниращ орган (+ заместник за всяка позиция)
Управляващ орган	9	<b>Обособено звено, изключително за управление на Програмата:</b> например отдел – 1 началник отдел + по един експерт за всяка приоритетна ос. За хоризонталните въпроси – финансиране, публичност, контрол - по един експерт само за Програмата в съответните звена.
Национален партниращ орган	5	<b>Обособено звено, изключително за управление на Програмата:</b> например отдел – 1 началник отдел + 4 експерта с определени специфични функции по Програмата
Сертифициращ орган	1	<b>Обособено звено за териториални програми:</b> 1 експерт да отговаря изключително за Програмата (+ 1 подпомагащ при отсъствие на титуляра)
Одитен орган	2	Обособено звено за териториални програми: <b>По 2 одитора да отговарят изключително за една Програма.</b>
Съвместен секретариат	23	Броят е изчислен за Програма от € 100 милиона: 1 координатор на Секретариата, 20 отговорници за проекти, <b>на база € 5 милиона на човек (+ по 1 подпомагащ при отсъствие на титуляра)</b> , 1 финансов отговорник, 1 отговорник за публичността.
Контрольори	40	Броят е изчислен за Програма от € 100 милиона: по двама контрольора на проект, <b>на база € 5 милиона на човек.</b> Поддържане на база-данни от външни експерт-контрольори със специфична експертиза според преиритетните направления на Програмата, издържали предварителни изпити и допълнително обучени от управляващите Програмата структури.
Бенефициенти	3	За всеки изпълняван проект следва да има <b>отделно звено за управление</b> при състав – координатор, финансов отговорник и отговорник за публичността.

<sup>15</sup> Подпомагащите не са включени в общата оптимална бройка, тъй като те следва да имат други аналогични основни функции)

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Констатациите, изводите и препоръките по отношение на силните и слаби страни на управлението на Програмите за териториално сътрудничество се потвърждават в получените отговори на анкетните проучвания на удовлетвореността.

В заключение, могат да бъдат направени следните **генерални изводи**:

Програмите за териториално сътрудничество имат неизчерпан потенциал за намаляване на различията между европейските региони.

Инвестициите в граничните области, правилно насочени и използвани, подпомагат подобряването на стандарта на живот.

Проектите по Териториалните програми трябва да имат ясно въздействие извън националните граници и да включват аспекти като териториален обхват и мултисекторен подход.

Териториалните програми, предвид ограничения им географски обхват и финансиране, не са подходящи за осъществяването на мащабни стратегически проекти, които изискват прякото участие и активни действия на централните власти. Препоръчително е да обхващат интервенции, които не са допустими или възможни за финансиране в рамките на секторните програми, с цел избягване на припокриване. Финансирането следва да е насочено към съвместни инициативи, които са потенциално устойчиви, с възвращаемост в региона, след като проектът или Програмата са финализирани.

Териториалното сътрудничество между няколко партньори от различни държави е възможност с наднационални измерения и ефекти. Създадените партньорства са залог за устойчивост и за надграждане на постигнатите резултати, те също допринасят за добросъседските отношения между държавите-бенефициенти.

Може да се заключи, че **териториалното сътрудничество подпомага създаването на симетрична, многополюсна и балансирана Европа.**

Законодателната рамка на Програмите за териториално сътрудничество показва сложността на организационните процеси и поставя редица предизвикателства по отношение на формирането на структурите, функционалните връзки между тях и редица мултинационални импликации. Главно в тези области е възможно и реалистично да се направят **подобрения, които да увеличат ефекта от европейското териториално сътрудничество за подобряване на жизнения стандарт в съответните региони.**

Програмите за териториално сътрудничество дават възможност за широко участие като бенефициенти на регионалните и местните власти, както и на специфични местни юридически лица (неправителствени организации, университети, болници, културни институции и пр.).

Териториалното сътрудничество е предизвикателство, изискващо **разнообразна професионална и личностна компетентност и ангажираност на всички нива на управление и изпълнение на Програмите за териториално сътрудничество**. Освен прилагане на европейските норми по съответната Програма, отговорните служители трябва да познават спецификата на региона и населението:

- Комитетът за наблюдение като структура за вземане на решения следва реално да функционира в полза на успешното изпълнение на Програмата. Необходимо е прецизиране на правилата за участие и ангажиране на състава чрез вменяване на точни задължения и мотивировка.
- За постигане на ефективност при оперативното управление на съответната Програма е необходимо ясно да се прецизират и разграничат функциите и, на тази база, да се определи адекватен размер на експертния състав на Управляващия орган и Съвместния секретариат;
- Липсата на конкретни количествени модели в законодателната рамка по отношение на броя на контролорите, провеляващи разходите по проектите, води до подценяване на нуждите и забавяне възстановяването на разходваните средства от ЕК и към бенефициентите;
- Отговорните управляващи структури следва да бъдат нормативно задължени да използват изцяло по предназначение средствата по приоритетната ос за техническа помощ, което е гаранция за ефективно управление и изпълнение на Програмите;
- Във връзка с въвеждането на информационни системи за управление на Програмите, активната роля на водещия бенефициент, поради което е необходимо преразглеждане на задължителните функции при следващия Програмен период.

**Създаването, укрепването и задържането на удовлетворителен капацитет за управление и изпълнение на Програмите за териториално сътрудничество следва да бъде част от националната и регионалната политика:**

- Логиката на управлението на финансовия ресурс изисква адекватно обезпечение на отговорен персонал, който да има физическата възможност – време и капацитет - да координира и контролира изпълнението;
- Местоположението на структурите, пряко управляващи Програмите, дава ресурсно предимство на тези, разположени в столица или голям град. От стратегическа гледна точка, обаче, ситуирането им в малки гранични населени места допринася за постигането на една от основните цели на



политиката на сближаване – намаляване на различията между регионите в ЕС;

- Съществува базов, но недостатъчен капацитет за подготовка и изпълнение на териториални проекти в общинската и регионалната администрации. Дефицитът може да се адресира чрез привличане на външни консултанти по управление на проекти с доказано ниво на владеене на английски език или комбиниране на служител - специалист в сферата на проекта и преводач с английски език, който владее терминологията по проектите;
- Прилагането на правилните организационни и финансови механизми, подходи и управленски решения по отношение на местните кадри, занимаващи се с управление на проекти, би подобрило качеството на човешкия ресурс, а това директно ще допринесе за постигането на очакваните проектни резултати и устойчивостта им в полза на съответния регион;
- Необоснованото занижаване на броя на човешките ресурси, пряко ангажирани с управлението на Програмите, води до необходимостта от управление на значителен финансов ресурс от един индивид. Ограниченият вложен ресурс за персонал е реален риск за доброто управление на основните приоритетни инвестиции. Голямата натовареност на екипа е един от факторите, водещ до по-бавни процедури на одобрение на искания за модификации, недостатъчен текущ контрол, удължаване на сроковете за проверки на доклади и документи и оттам на изпълнението и финализирането на проектите;
- Следва да се осигури по-разнообразна експертиза сред членовете на управленските структури, съобразена с тематичните области на Програмите. Секторното и/или функционалното разделение на задълженията би подобрило работния процес. При избора на ръководител на управленска структура водещ фактор следва да е наличието на детайлни познания по Програмата и правилата ѝ, както и наличие на лидерски качества;
- Осигуряването на дългосрочни трудови правоотношения е фактор за уседналост на състава;
- Необходимо е увеличаване на финансовите и нематериалните стимули на членовете на Съвместните секретариати. Следва да се предлага задоволителен начален пакет от материални и нематериални стимули като начин за привличане на мотивирани качествени специалисти;
- Недостатъчното ниво на комуникативност и работа в екип както между структурите, управляващи Програмата и вземащи решения на програмно ниво, така и между бенефициентите в рамките на даден проект следва да се

адресира чрез тестване на комуникативността в мултинационална среда при провеждането на конкурси, чрез психологически методи, чрез организиране на неформални съвместни прояви, редовни срещи на екипа, участие в публични събития по Програмата и проектите, обмен на опит между подобни структури по различни програми и между различните структури в рамките на една Програма;

- Необходимо е да се ускори и прецизира верификацията на разходите на българските бенефициенти с цел избягване на неправилно наложени корекции, които не се потвърждават от Управляващия/ Националния орган и бавят своевременното възстановяване на средствата, вложени от бенефициентите;
- Необходимо е провеждането на информационни кампании, насочени към млади специалисти в региона, с цел повишаване на интереса към придобиване на специфична програмно-проектна квалификация;
- Задълбоченото взаимодействие на органите по Програмите с висши учебни заведения чрез лекции, практически упражнения, стажове и стипендии би довело до позитивна стъпка в дългосрочен план, особено връзките с университети в допустимия за интервенции регион;
- Правилата и процедурите за изпълнение на Програмите за териториално сътрудничество следва да бъдат максимално унифицирани с цел равностойното третиране на бенефициентите от различни държави и намаляване на административното бремене на отговорните органи. Необходимо е адаптиране на информационните системи за използване от мултинационални потребители, постоянни целеви обучения и помощна система (Helpdesk) на Програмните публични страници;
- Предвидените в Договора за субсидия санкции при забавяне на изпълнението следва да се прилагат на практика, което ще доведе до своевременни бъдещи действия и намаляване на стреса в перспектива;
- Следва да се приемат национални политики за приоритетност в изпълнението на външно финансирани проекти, които вменят съответни задължения и ангажираност на официалния представител.
- Нуждите от бъдещо финансиране по Програмите за териториално сътрудничество следва да се определят и на базата на създадените партньорства между бенефициенти от двете държави, което е залог за устойчивост на резултатите и е в унисон с основния принцип на Програмите – сътрудничеството.

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.

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 смисъла на горните съждения, изводите и препоръките от дисертацията биха могли да се отнесат и общо към човешките ресурси в публичната сфера на страната ни.

Резултатите от изследването могат да бъдат използвани за последващи разработки по тази ключова тема, а също и като насоки за стратегически инициативи към подобряване на стандарта на живот в граничните региони чрез директни интервенции по отношение на заетите човешки ресурси.

Предложения за възможни *допълнителни и бъдещи изследвания в разглежданата предметна област*:

- Как са адресирани констатираните в изследването проблеми в новия Програмен период 2021 – 2027 г.;
- Какви са новите моменти в организацията и функционирането на структурите за управление в новия Програмен период 2021 – 2027 г.;
- Устойчивост на резултатите от Програмите за териториално сътрудничество с участието на България за периода 2014 – 2020 г. на базата на изпълнените проекти;
- Приносът на Програмите за териториално сътрудничество с участието на България за периода 2014 – 2020 г. за подобряване на жизнения стандарт на населението в съответните региони;
- Програмно-проектният подход при управлението на националните средства – прилики и разлики с Програмите за външно финансиране;
- Бюджет срещу резултати – водеща политика на ЕК;
- Индикаторите за резултати по проекти и програми – преглед и предложения за оптимизацията на формулирането, планирането и отчитането им.

## IV. СПРАВКА ЗА НАУЧНИТЕ ПРИНОСИ

Изследването, чрез направените детайлни анализи, препоръки и стратегически насоки, дава принос към науката по управление на публичния ресурс в определен териториален сегмент. Приносът може да се класифицира в следните направления:

### ***Общо-теоретически приноси:***

Детайлно е изследвана *законовата рамка*, управлението на Териториалните програми с участието на България и отделно всяка Програма, като са приложени benchmarking и SWOT анализи. Заключениеята и препоръките, произтичащи от тях *дават принос към теорията за добро управление* като се предлагат подходи, съобразени с особеностите и ограниченията на граничните региони.

Дисертационният труд включва *теоретични разработки за оптимизиране* на управлението на публичния ресурс и на структурите, отговорни за ефективното му разпределение и използване.

Предвид факта, че изследването има мултинационален обхват, се правят констатации относно тълкуването и прилагането на европейското законодателство в различните държави, което дава перспектива за *по-гъвкав подход при адаптирането на българските нормативни документи* към европейските изисквания.

### ***Приложно-научни приноси:***

В изследването се задават ясни *параметри* на най-съществените аспекти на състоянието и функционирането на Териториалните програми – посочени са *критериите за анализ и оценка с мерни единици и във фиксиран времеви период*.

В дълбочина се анализира ролята на човешките ресурси по Програмите – всички аспекти се оценяват според тежестта им, определя се взаимовръзката между тях и се предлагат съответни решения.

Обосновава се фундаменталната теза, че по-добър стандарт в граничните региони може да се постигне при наличието на мотивирани квалифицирани експерти и се дават насоки за формирането на необходимия капацитет.

### ***Практично-приложни приноси:***

Изследването предлага *унифицирани данни и анализи на териториалното сътрудничество с участието на България*, които могат да са практически полезни за специалисти по публична администрация и човешки ресурси, за съответни катедри в университети и студенти.

Направено е детайлно описание на уменията и квалификациите, необходими за управлението и усвояването на ресурса за териториално сътрудничество, които могат да се ползват от звената за човешки ресурси при регионалните и местните органи, както и от управляващите органи.

Проведените емпирични изследвания потвърждават заключенията, базирани на програмните документи, като показват умерен ентузиазъм у заетите с управлението и

изпълнението на Териториалните програми, което е признак за съответните управленски нива, че са необходими организационни промени и е настъпил оптималния период за тях.

Резултатите от изследването категорично водят до фундаменталното заключение, че е необходимо формирането на целенасочена държавна политика за адресиране на проблемите, свързани с териториалното сътрудничество в граничните региони.

В резултат на направената по-горе класификация, *конкретните научни приноси на изследването са:*

1. Benchmarking – Сравнителен анализ - чрез използване на унифицирани данни - на управленските и изпълнителните структури, създадени и действащи в специфичен териториално-програмен сегмент от публичната сфера - Програмите за териториално сътрудничество за периода 2014-2020 г. с участието на България.
2. SWOT – Анализ на преимуществата, слабостите, възможностите и заплахите в процеса на функциониране на структурите, заети с управлението и изпълнението на Програмите за териториално сътрудничество за периода 2014-2020 г. с участието на България.
3. Две интерактивни емпирични изследвания на базата на ограничена целева извадка от респонденти за удовлетвореността от управлението и изпълнението на Програмите за териториално сътрудничество за периода 2014-2020 г. с участието на България.
4. Систематизиране на многостранните аспекти на доброто управление на Програмите за териториално сътрудничество за периода 2014-2020 г. с участието на България с извеждане на съществуващите проблеми и предложения за адресирането им.
5. Модел за оптимизиране на човешките ресурси, заети с управлението и Програмите за териториално сътрудничество за периода 2021-2027 г. с участието на България.

## V. ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ОРИГИНАЛНОСТ И ДОСТОВЕРНОСТ

Във връзка с провеждането на процедура за придобиване на образователната и научна степен „доктор“ по докторска програма „Организация и управление извън сферата на материалното производство (Мениджмънт на публичната сфера)“ декларирам:

1. Резултатите и приносите в дисертационния труд на тема „Състояние и възможности за оптимизация при управлението на програми за териториално сътрудничество с участието на България“ са оригинални и не са взаимствани от изследвания и публикации, в които авторът няма участия.

2. Представената от автора информация във вид на копия на документи и публикации, лично съставени справки и др. съответства на обективната истина.

3. Резултатите, които са получени, описани и/или публикувани от други автори, са надлежно и подробно цитирани в раздел „Информационни източници“

гр. Благоевград

Декларатор:.....

/Женя Бахчеванова - Динкова/

## VI. СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Динкова Ж. Публичната администрация - фактор за подобряване на живота в трансграничните региони, списание "Право, политика, администрация", бр. 1/ 2022 г., [www.ceeol.com/search/article-detail?id=1048282](http://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1048282)

PUBLIC ADMINISTRATION – A FACTOR FOR BETTER LIFE IN THE CROSS-BORDER REGIONS

**Author(s):** Jenya Dinkova

**Subject(s):** Politics / Political Sciences, Public Administration

**Published by:** ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ „НЕОФИТ РИЛСКИ“

**Keywords:** cross-border regions; projects for cooperation and development; public sector; employees;

Journal: Право, Политика, Администрация

Issue Year: 9/2022

Issue No: 1

Page Range: 50-58

Page Count: 8

Language: Bulgarian

2. Динкова Ж. Управление на проекти по международни програми за регионално сътрудничество с участието на България, списание "Право, политика, администрация", бр. 2/ 2022 г., <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1063055>

MANAGEMENT OF PROJECTS UNDER INTERNATIONAL PROGRAMMES FOR REGIONAL COOPERATION WITH THE PARTICIPATION OF BULGARIA

**Author(s):** Jenya Dinkova

**Subject(s):** Politics / Political Sciences, Public Administration

**Published by:** ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ „НЕОФИТ РИЛСКИ“

**Keywords:** cross-border regions; EU programmes and projects; regional administrative capacity.

Journal: Право, Политика, Администрация

Issue Year: 9/2022

Issue No: 2

Page Range: 105-113

Page Count: 8

Language: Bulgarian

3. Динкова Ж. Европейски териториални програми на България - предизвикателства към човешките ресурси, списание "Международна политика", бр. 1-2/ 2022 г., <http://ip.swu.bg/mod/page/view.php?id=13>

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

**Author(s):** Jenya Dinkova

**Subject(s):** Politics / Political Sciences, Public Administration

**Published by:** ПРАВНО-ИСТОРИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ при ЮГОЗАПАДЕН

УНИВЕРСИТЕТ „НЕОФИТ РИЛСКИ“

**Keywords:** territorial programmes, human resources management, territorial cooperation

Journal: Международна политика

Issue Year: 2022

Issue No: 1-2

Page Range: 54-63

Page Count: 10

Language: Bulgarian



**REPUBLIC OF BULGARIA**  
**SOUTHWEST UNIVERSITY**  
**“Neofit Rilski”**

---

**FACULTY OF LAW AND HISTORY**  
**Department of “National Security and Public Administration”**

**Jenya Ivanova Bahchevanova – Dinkova**

**STATUS AND OPPORTUNITIES FOR OPTIMIZATION IN THE  
MANAGEMENT OF TERRITORIAL COOPERATION PROGRAMMES  
WITH THE PARTICIPATION OF BULGARIA**

**ABSTRACT**

**of a Dissertation Work for the Acquisition of an Educational and Scientific Degree  
“Doctor” in the Doctoral Program “Organization and Management outside the Sphere of  
Material Production (Management of the Public Sector)”**

**Scientific field 3.7 Administration and management**

**SUPERVISOR:**

Assoc. Dr. Simo Mihov

**BLAGOEVGRAD**

**2023**

The dissertation with a volume of 220 pages consists of an introduction, an exposition in four chapters, a conclusion, a reference to the scientific contributions, a list of the used information sources, a list of abbreviations.

At the end of each separate section of the chapters in the exposition, conclusions/recommendations are made, in the third and fourth chapters a comparative and SWOT analyses of the Programmes and the implementing participants are made, and at the end of the study an optimized model for management and implementation is proposed.

Attached are the two questionnaires to the relevant target groups of the empirical research on the level of satisfaction of the participants in Territorial Programmes and Projects.

The list of information sources used contains 90 titles of monographs, periodicals, European and national normative documents, with a corresponding reference to each source available on the electronic network.

The list of abbreviations explains 18 specific abbreviations used in the management terminology of European programmes.

The study is supported by 53 graphic images - vector formats, organizational charts, tables that visually present the data and the results of the research and judgments made.

The defense of the dissertation will take place on..... from..... time in the hall.....

Defense-related materials are available at.....

# **I. GENERAL CHARACTERISTICS OF THE DISSERTATION**

## **Significance of the dissertation topic**

The study covers a territorial segment of the public investments provided by the European Union to Bulgaria and neighboring countries. Their effective management and implementation is a key prerequisite for improving the standard of living in the border regions. The bodies and institutions entrusted with the fundamental task of preparing, distributing and implementing activities and achieving results under the Territorial Cooperation Programmes with the participation of Bulgaria bear a complex responsibility related to implementation deadlines, a complex regulatory framework at the European Union level and legislations of two different countries, taking into account the multicultural features of the border regions.

The study reviews, analyzes and evaluates the environment in which the human resources of the Programmes function and the interaction between them at the various stages of the programme cycle. Good practices and guidelines for improvements in the next programme period are derived.

## **Relevance of the research**

The present study is aimed at the implementation of the EU territorial policies and interventions, with an emphasis on the capacity, problems and specific cases regarding human resources involved in the Bilateral Territorial Cooperation Programmes of Bulgaria, which represent a limited sample of the European funding.

Despite the great importance for life in our border regions, the problem has only been addressed in a fragmentary way, as there is a lack of targeted research on the subject.

Although in the last 15 years, a certain general capacity for programme and project management has been created, insufficient attention is paid to those employed in the territorial programmes, there is no educational systematized strategy for the creation of specific skills in terms of programming and territorial cooperation projects. The problem is particularly sensitive precisely in the territory of this type of programmes, characterized by economic backwardness, lack of entrepreneurial initiatives and depopulation.

The emphasis on the responsible role for achieving the desired goals and results of the Territorial Programmes, which the managing bodies of the Programmes and the beneficiaries of the respective projects have, makes the research particularly relevant and necessary. The requirements for the management and implementation of the Programmes are presented in a structured way, the current status is described, and various aspects of the problems are analyzed and addressed.

## **Research theses**

The development is based on the following current research theses:

- In the years immediately before and after Bulgaria's accession to the EU, the challenges to those involved in the management of European funds are multifaceted and require special attention and addressing;

- Securing and retaining quality staff is a challenge for the country, for the region and for local leaders;
- The specificity of the Programmes and the financed projects require extensive macroeconomic knowledge, as well as specific skills for managing and implementing projects with external financing;
- The human resources for the management of the Territorial Programmes of Bulgaria face additional difficulties related to the multilingual environment and the unattractive territorial conjuncture, the analysis and addressing of which would help our country to gradually overcome the significant lag in the development of the border regions.

### **Object of the study**

The programmes for territorial cooperation with the participation of Bulgaria, from the point of view of organization and management, are the subject of the present study. Emphasis is placed on the two key groups of human resources, which are differentiated functionally according to their role in the implementation of the Programmes:

- Representatives of the structures planning, coordinating and monitoring, controlling and auditing the implementation (joint secretariats, managing, controlling, certifying, auditing bodies and monitoring committees);
- Representatives of the project implementation structures (beneficiaries – project implementation units and consultants).

### **Subject of the study**

The subject of the study is the analysis of the advantages, disadvantages, opportunities and threats of the environment and the human resources functioning as regards to the European Territorial Programmes of Bulgaria. Suggestions for optimization are included based on the identified good practices and European trends, as well as the author's experience and views.

### **Purpose and tasks of the study**

The purpose of the research is to propose guidelines and tools for improvements through an analysis of the organization of the programme management, legislative possibilities and good practices.

Areas for improvement have been identified and addressed accordingly through the following **research tasks** :

- Historical overview and legislative framework of the EU and the national arrangements regarding the Programmes co-financed by the EU;
- Identification of the strengths and weaknesses of the current state of the management organization of Territorial programs with the participation of Bulgaria;

- Comparison between individual programme approaches and their impact on achieving effective implementation of the Programmes and the projects financed by them;
- Survey of the opinion of real subjects participating in the Programmes, which contributes to increasing the objectivity of the final conclusions and recommendations in the study by confirming or correcting the direct impressions and opinion of the author;
- Development of a systematized summarizing tool for the analysis and evaluation of the management of the Programmes, with references to relevant proposals and guidelines for optimization;
- Formulation of proposals of a functional, structural and financial nature to improve the management organization of Territorial programs and projects;
- Development of an optimized model of human resources that will be engaged in the management and implementation of the Territorial Programmes with the participation of Bulgaria for the period 2021-2027 as the final strategic result of the study.

### **Research methodology**

To achieve the goal of the dissertation, a research methodology was applied to ensure that the conclusions drawn are valid, reliable and credible.

In the course of the development, *a system of methods* was applied to fulfill the set research tasks:

- *Inductive method* - carried out with the following tools -
  - Review* of the regulatory requirements and characteristics of the management organization of the Territorial Cooperation Programmes, as well as the status of human resources in their specific (by individual Programmes) expression. A study of documented facts was carried out and general conclusions were formulated based on the experience and observations of the author on the investigated processes and structures;
  - Description of observed* good practices in territorial programmes and projects in other regions;
  - Exploration* of editions and publications on territorial cooperation and its financing.
- *Analytical method* – carried out with the following tools –
  - Benchmarking* between the Territorial Cooperation Programmes with the participation of Bulgaria in the form of an operational comparative analysis, combined with financial and functional aspects regarding the selection and operation of personnel and the effectiveness of the applied procedures and organization of management and implementation. An in-depth study of the individual aspects of the management organization was carried out, dependencies related to the quantity and quality of personnel were traced and correlations were made to the effectiveness of the implementation of the Programmes;

*SWOT analysis and assessment of the state of human resources involved in the management, implementation, control and audit of the Programmes and projects, such as the advantages, weaknesses, opportunities and threats highlighted in the course of the presentation, are evaluated by importance and addressed in a summary matrix.*

- *Synthetic method* – for each aspect of the research, conclusions are made and recommendations are proposed.
- *Empirical method* - carried out through the interactive tool - *Google forms* by means of two empirical studies among representatives of management programmes structures and project implementing bodies - beneficiaries. The optimal *sample* was calculated using *Slovin 's Formula Sampling Techniques*, in order to achieve a relative representativeness of the received opinions about the motivation of the participants in the management of the Programmes and in the implementation of the projects financed by them.
- *Deductive method* - on the basis of the current theoretical scientific developments, the collected facts, opinions and practices and the generalizations made, a model is proposed for optimizing the management organization of the Territorial Cooperation Programmes with the participation of Bulgaria.

### **Limitations in the scope of the study**

The dissertation examines *a segment* of the EU Programs with the participation of Bulgaria, namely:

- Programmes for *bilateral territorial cooperation*;
- Programme period *2014-2020* (implementation ends at the end of 2023);
- The focus of the research is *the human resources* involved in the management and implementation of the Programmes and the financed projects.

Despite the indicated limitations of the study, the recommendations made can be useful and applicable to all programmes with external financing with the participation of Bulgaria, as well as in the management of the public sector, given the programmatic approach introduced for the spending of national funds.

## **II. STRUCTURE AND CONTENT OF THE DISSERTATION**

The dissertation with a volume of 220 pages consists of an introduction, an exposition in four chapters, a conclusion, a reference to the scientific contributions, a list of the used information sources, a list of abbreviations.

Conclusions/ recommendations are made at the end of each separate section of the chapters in the exposure, and in the third and fourth chapters a comparative and SWOT analyses of the Programmes and the participants in their implementation are performed, and at the end of the study an optimized management and implementation model was developed.

Attached are the two questionnaires to the relevant target groups of the empirical research on the level of satisfaction with their participation in Territorial Programmes and projects.

The list of used information sources contains 90 titles of monographs, periodicals, European and national normative documents, with a corresponding reference to each source available on the electronic network.

The list of abbreviations explains 18 specific abbreviations used in the management terminology of European programmes.

The research is supported by 50 graphic images - vector formats, organizational charts, tables that visually present the data and results of the research and judgements made.

The dissertation is structured as follows:

### **INTRODUCTION**

#### **CHAPTER ONE: PLANNING, ORGANIZATION AND REGULATORY FRAMEWORK OF EUROPEAN TERRITORIAL COOPERATION PROGRAMMES**

1. Nature and scope of the European Territorial Cooperation Programmes
2. Regulatory framework and life cycle of European Territorial Cooperation Programmes
3. Parties interested in the implementation of the Programmes and projects within the framework of European territorial cooperation

#### **CHAPTER TWO: CHARACTERISTICS OF EUROPEAN TERRITORIAL COOPERATION PROGRAMMES WITH THE PARTICIPATION OF BULGARIA**

1. Origin and historical development
2. Peculiarities of the financing of territorial cooperation with the participation of Bulgaria
3. Peculiarities of the involvement of human resources in territorial cooperation with the participation of Bulgaria - common framework and bilateral programmes

### **CHAPTER THREE: EVALUATION OF THE MANAGEMENT OF TERRITORIAL COOPERATION PROGRAMMES**

1. Criteria, indicators and evaluation methods
2. Planning, organization and control of the management of the Programmes
3. Motivation and participation of human resources in the management and implementation of the Programmes

### **CHAPTER FOUR: STRATEGIC GUIDELINES FOR IMPROVING THE FUNCTIONING OF TERRITORIAL COOPERATION PROGRAMMES**

1. Results of the conducted research and assessment of the functioning of the Programmes
2. Guidelines and recommendations. Strategic trends
3. Model for optimization of human resources

### **CONCLUSION**

### **REFERENCE ON SCIENTIFIC CONTRIBUTIONS**

### **INFORMATION SOURCES**

### **LIST OF ABBREVIATIONS USED**

### **GRAPHICS USED IN THE RESEARCH**

### **APPLICATION:**

1. Questionnaire for members of Joint Secretariats/ other management structures
2. Questionnaire for beneficiaries

## **III. SYNTHESIZED EXPOSITION OF THE DISSERTATION**

### **INTRODUCTION**

In the introduction, the relevance and significance of the dissertation work are justified, the object and subject of research, the goal and the research tasks are defined. Research methods are also indicated.

### **CHAPTER ONE: PLANNING, ORGANIZATION AND REGULATORY FRAMEWORK OF EUROPEAN TERRITORIAL COOPERATION PROGRAMMES**



The chapter defines the scope of the possibilities of influencing the Management of the European Territorial Cooperation Programmes - on the one hand, it follows the mandatory scientifically developed and generally accepted processes and stages of the *programme and project cycle*, on the other hand - it directly applies *the legislative norms of the EU*. Therefore, all proposals for management optimization - the subject of the present study, can be mainly in terms of effective implementation and organization within the specific implementation framework.

The introductory part of the first chapter includes a brief overview of the basic principles of the two aspects of the mentioned functional framework in which the object of the study operates, namely:

**Management cycle of the programmes and the projects implemented** refers to scientific developments regarding the programme - project approach in the implementation of investments. The leading conclusion is that the management and implementation of the Programmes and their projects is a complex process, for the successful implementation of which in-depth theoretical knowledge and practical experience are necessary. The groups of processes that make up the cycle of project and programme management are highlighted, namely initiative, planning, implementation, monitoring, control and closure, and each group is examined and analyzed in the following chapters of the exposition with relevant conclusions and recommendations for optimization in terms of various aspects of management - integration, scope, time, resources, quality, communications, risk, ethics in partner relationships.

**EU legislation** - the scope of the study is demarcated, namely the Normative Framework for the 2014-2020 programme period, given the fact that it has already been fully and comprehensively implemented and has had an impact on the composition, status and requirements of human resources, at the same time, it has directly affected the performance of their duties.

In part 1 of the first chapter - **Essence and field of application of the European Territorial Cooperation Programmes**, the objects of the study, the scope of their responsibilities and the mutual relations between the types of programmes and their structures are defined. The starting point for the significance of the research topic is the thesis that the Programmes for European Territorial Cooperation - INTERREG<sup>1</sup>, through the co-financing of projects, are the instrument that has the goal of reducing territorial inequality and achieving convergence in the standard of living in the cross-border parts of Europe.

The specificity of the operation of the Cross-border programs leads to the following *Conclusions/ Recommendations*:

Projects under the Territorial Programmes must have *a clear impact beyond national borders* and include aspects such as territorial coverage and a multi-sectoral approach. Funding should be aimed at joint initiatives that are potentially sustainable, with returns to the region once the project or Programme is finalized.

---

<sup>1</sup> INTERREG = European Territorial Cooperation

It is recommended that they cover interventions not eligible or possible for financing within the sectoral programmes, in order to avoid overlap.

It is important that the Programmes are *planned and implemented by the local stakeholders* and in accordance with the policies of good territorial cooperation between the beneficiary countries, provoked by the common problems related to climate changes, environmental pollution, etc.

In part 2 of the first chapter - **Regulatory framework and life cycle of European Territorial Cooperation Programmes** an overview of the general and specific (for territorial cooperation) regulatory framework of the EU for financing Programmes for the period 2014-2020 has been made. The presented information addresses a research task, namely to describe the mandatory management and executive structures under the Programs and their official normative regulated responsibilities.

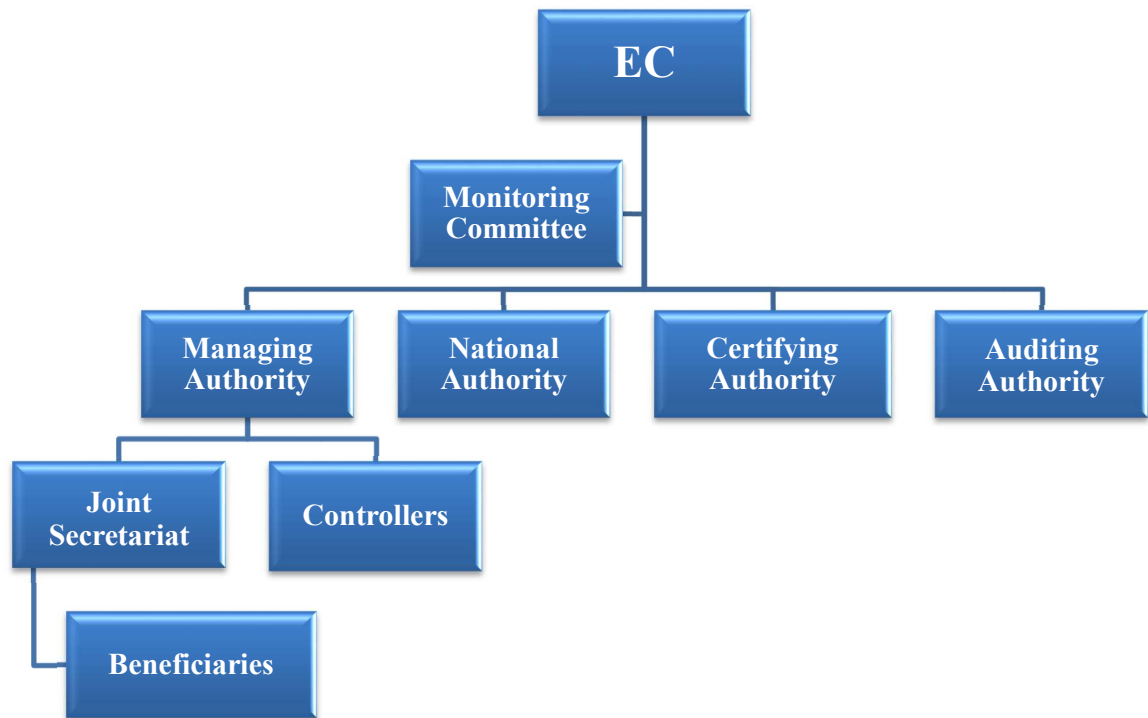
The review made leads to the following  
*Conclusions:*

The described legislative framework shows *the complexity* of the organization of territorial cooperation and poses a number of challenges regarding the formation of the structures, the functional connections between them and a number of multinational implications.

In the study, an attempt is made to address existing problems in these areas.

In part 3 of the first chapter - **Parties interested in the implementation of the Programmes and projects within the framework of European territorial cooperation** - the functions and hierarchical dependence between the structures are comprehensively described. Given the fact that their responsibilities are officially regulated, optimization can only be offered in the aspects of organization and implementation in the Programme cycle process.

The general framework for the management and implementation of the EU Territorial Cooperation Programmes includes the following structures:



Based on an analysis of the responsibilities of the relevant structures, the requirements and expectations for them, the following

*Conclusions/ Recommendations* are made:

The requirements for the competence of the relevant *person responsible for the Programme at the EC level* should be increased. In addition to applying the European norms under the relevant Programme, the responsible officer must know the specifics of the region and the population. Must provide constant real assistance to local governing structures and actively participate with opinion and advice in all significant cases within the Programme cycle.

Created on the basis of the responsibilities and composition listed in the Regulations, *the Monitoring Committee* often exists only formally, but should actually function in favor of the successful implementation of the Programme.

The officially regulated functions of *the Managing Authority* quantitatively strongly dominate those of *the Joint Secretariat*. In fact, a common case is the delegation of most responsibilities to the Joint Secretariat, which violates the principle of hierarchy and imputes extraneous functions exceeding the capacity of the subordinate structure. In order to achieve efficiency in the management of the respective Programme, it is necessary to clearly specify and distinguish the functions and, on this basis, to determine an adequate size of the expert composition of the two bodies.

Each country participating in the Programme bears the responsibility and makes necessary that the expenses of the beneficiary on its territory can be verified by the *controllers* within three months of the submission of the documents by the relevant beneficiary. The lack of

specific quantitative models in the legislative framework regarding the number of controllers leads to underestimation of needs and non-compliance with verification deadlines.

The responsible management structures should be legally obliged to use the technical assistance funds for their intended purpose, namely to increase the capacity of the management and implementing structures, which is a guarantee for effective management and implementation of the Programmes.

The introduction of information systems for the management of the Programmes gives the opportunity for each beneficiary to directly report the implementation and enter their payments for verification, therefore the active role of the lead beneficiary decreases and purely formal requirements are imposed in order to comply with its legally regulated control functions. It is necessary to review the mandatory functions in the next Programme period.

## **CHAPTER TWO: CHARACTERISTICS OF EUROPEAN TERRITORIAL COOPERATION PROGRAMMES WITH THE PARTICIPATION OF BULGARIA**

The chapter provides a historical overview of territorial cooperation in Bulgaria, the national rules and participating structures, and examines the specifics of each of the Bilateral Cooperation Programmes.

An approach describing the situation was applied, and for the purposes of the study advantages, weaknesses, opportunities and threats were noted, respectively marked and numbered with an interactive reference (in the electronic version of the dissertation) to the matrix of the SWOT analysis in the fourth chapter. The introduction of links between the descriptive and analytical parts of the study provides a direct link between the findings, their systematization, the assessment of their impact and the corresponding addressing through a unified approach.

In part 1 of the second chapter of the dissertation work - **Origin and historical development** of the programme-project approach to financing with EU funds, the establishment of investment management structures for cross-border cooperation in our country has been examined. It is stated that a crucial element of the preparation of each acceding country for the successful use of EU structural funds is the capacity of the human resources involved in this process. The process of their formation and their preparation for the successful performance of their key functions for the development of the state has been followed. The main management units for cross-border cooperation within the pre-accession PHARE programme are described, with a relation to the subsequent analogical or similar formations under the Structural Funds after our accession to the EU. Aspects related to continuity, preservation of administrative capacity were examined, and good and negative practices were identified. The latter - closure of units without the transfer of the expert staff to new structures, insufficient motivation to retain quality employees, underestimation of the quantitative needs of personnel, especially at the regional and local level, hinder the start of the good management of the significant resource that Bulgaria

receives under the Structural Funds funds. The identified weakness, threats and advantage are marked and addressed in the SWOT matrix in part 1 of the fourth chapter of the study.

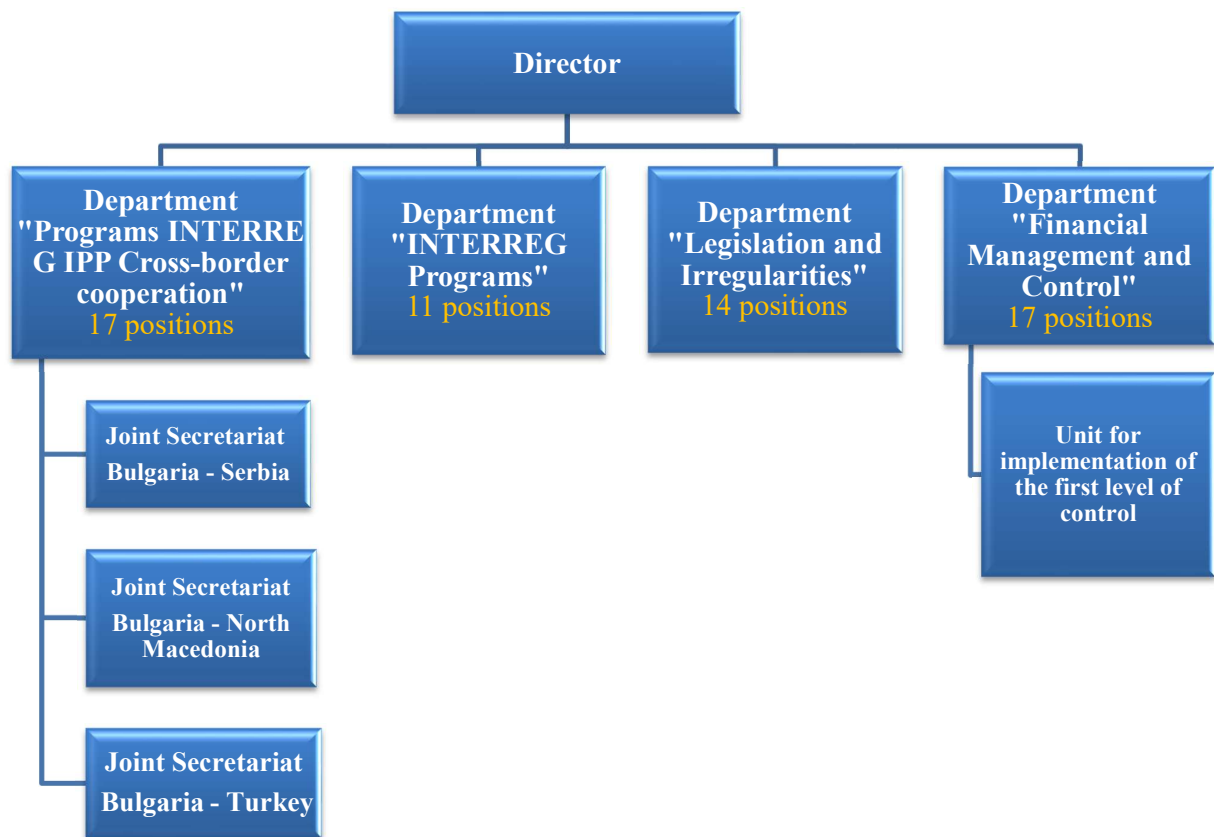
Part 2 of the second chapter of the study - **Peculiarities of the financing of territorial cooperation with the participation of Bulgaria** - announces the active territorial cooperation programmes in which Bulgaria participates and reviews the national normative framework of the bilateral cooperation programmes that are the subject of the dissertation.

It is argued that the Programmes provide unique opportunities as well the means for their implementation. The proper distribution of the financial resource, its correct and complete utilization undoubtedly contribute to the improvement of the standard of living in the border regions. In the course of the review of the national norms for the management of the Territorial Cooperation Programmes, weaknesses and threats (addressed in the SWOT matrix in the fourth chapter) were found, related to the partial application of the general legislation for the management of EU funds in relation to the Territorial Programmes; the administrative burden caused by duplication of required documents when concluding contracts with the beneficiaries; non-compliance with the set deadlines by the controllers in the absence of set sanctions in the relevant administrative acts; impossibility of using some official public electronic registers by the Managing Authorities and the Joint Secretariats located outside Bulgaria.

In part 3 of the second chapter - **Peculiarities of the use of human resources in the territorial cooperation with the participation of Bulgaria**, a critical review of the general structural framework is made, and then - for each active bilateral programme given the differences in the organization of management.

As a result of the description of the management structures existing according to the EU regulation common to all Territorial Cooperation Programmes with the participation of Bulgaria, opportunities have been identified in relation to the Monitoring Committees - good representation in the Monitoring Committees and designation of members by positions; weakness – lack of material provision for the participation of the members in the meetings of the Monitoring Committees; threats – inactivity in written procedures, slow updating of participants in the cases of political changes, complexity and duration of decision-making procedures by two governments, differences in national regulatory requirements that make monitoring difficult and put beneficiaries on both sides at a disadvantage. These aspects are addressed in the SWOT matrix of chapter four.

Given the fact that **the Directorate "Management of Territorial Cooperation"** in the Ministry of Regional Development and Public Works performs the functions of the Managing Authority for the three bilateral programmes with the countries on our external EU borders and the functions of the National Authority for the two bilateral programmes with the countries on our internal borders within the EU, a general analysis of its condition and functioning has been made. The Directorate has a horizontal (by types of programmes) and vertical (by functions) distribution of responsibilities, as can be seen from its organizational chart:



In the course of the presentation, the various challenges faced by the Directorate were brought out - the programmes are implemented according to different regulations and it is necessary to have a thorough knowledge of them and to adapt the national rules to them; the application of uniform national rules for the implementation of projects under the various programmes is not always possible, and the preparation of specific rules and their strict monitoring for each programme requires the availability of relevant expert units with a programme focus; the execution of the tasks of financial management, control and irregularities by one unit for all programmes, implies, in addition to the general competence for managing a European programme, a specific competence for each individual programme, the lack of which is qualified as a threat to the timely and qualitative implementation and is addressed in the SWOT matrix in chapter four.

The allocation of a **Joint Secretariat** for each separate programme, according to the EU regulation, is considered as an advantage that helps to address the threat to the management of the programmes identified for the Managing Authority. However, the number and expertise of the staff of the Joint Secretariat directly influence the timely and qualitative implementation of the programme. In-depth knowledge of the stages of the programme cycle, excellent command of the official language of the programme, clarity about the specific features and development trends of the region and the population are necessary. It is particularly important to have representatives from both beneficiary countries in the Joint Secretariat, from the point of view of: the review of official documents of the beneficiaries; knowledge of the legislation and regulation, attitudes and values in each of the two countries; overcoming communication barriers given language differences.

The strengths and the threats of the **First Level of Control Unit** are presented - the unit on which the correct spending of the funds under the programmes, the timely reimbursement of the beneficiaries' costs and the general implementation of the Programme depend. Basic requirements for the competence of controllers are described.

The composition and functioning of **the Certifying Authority** in Bulgaria - Directorate "National Fund" in the Ministry of Finance - were evaluated positively in the course of the research. It should be emphasized that this is the structure created for the EU pre-accession funds, which directly took over the analogous functions under the Structural Funds, ensuring the continuity of the created capacity and developed work rules.

The review of the functioning of **the Audit Authority** in Bulgaria - Executive Agency "Audit of EU Funds" under the Minister of Finance - shows the need for additional competences of the employees performing audits under the Territorial programmes - a total of 10 auditors. They should know the specifics of each individual programme and the documents for its financial implementation, as well as be fluent in English, given the fact that a large part of the documentation and rules are only in this language. Given the large number of programmes, each with specific rules, that the directorate audits, it is also concluded that the number of experts is insufficient, which creates risks in the audits performed and poses a threat to their quality.

During the review of **the Beneficiaries of projects financed under the Territorial programmes**, the need for *specific capacity* in the border regions of Bulgaria for management and implementation of European projects, knowledge of European and national legislation, English language communication skills and partnership with organizations from another country was identified. The low level, and often the lack of these competencies, is the reason for the poor quality of the project proposals, as well as for problems with the timely, correct and full implementation of the projects. The weakness is addressed in the SWOT matrix and in the course of chapter four. At the same time, in order to overcome the weakness, the exposition develops the thesis of the use of consultants financed with project funds, as an opportunity to solve to a large extent the lack of capacity of the beneficiaries. In this regard, emphasis is placed on *the quality of the consulting service*, which, if not adequate, represents a direct threat to the implementation of the project and negatively affects the efficiency of the programme resource.

Part 3 of the second chapter concludes with an overview of the structures and functioning of each of **the programmes for bilateral territorial cooperation of Bulgaria**. The total public resource of the Programmes (European and national funding) amounts to 471,973,803 euros, more than 500 projects are implemented with a minimum of 2 beneficiaries for each project. For the beneficiary regions, it is an essential public resource for implementing investment intentions and addressing specific public problems of regional or local importance.

The following Programs are presented in detail and structured:<sup>2</sup>

### **Cooperation program INTERREG V A Romania – Bulgaria**

---

<sup>2</sup> Programme period 2014-2020

**Cooperation program INTERREG V A Greece – Bulgaria**  
**Interreg program - Instrument for pre-accession assistance CBC Bulgaria - Serbia**  
**Interreg program - Instrument for pre-accession assistance CBC Bulgaria - North Macedonia**  
**Interreg program - Instrument for pre-accession assistance CBC Bulgaria - Turkey**

For each individual programme, based on the official publicly available documents, the following are announced:

- Total amount of funds under the programme;
- Eligible areas for interventions on the territory of Bulgaria;
- Governance structures with an emphasis on the quantitative and qualitative capacity of the Joint Secretariat;
- Number of managed projects – discontinued, ongoing and completed;
- Size of the part of the Priority Axis "Technical Assistance" for direct management of the programme.

The data and facts for each Programme are presented in a unified manner with the aim of their direct use in the comparative analysis (benchmarking), presented in part 2 of the third chapter of the dissertation, through which, for programmes similar in management, the correlation between available capacity - organization and distribution of functions - successful implementation of the programme, relevant trends are outlined, both good practices and existing shortcomings are identified.

During the review of each programme, advantages, weaknesses, opportunities and threats are also marked, which are accordingly addressed in the SWOT matrix in the fourth chapter.

At the end of the exposition of the second chapter, the following *Conclusions* were made:

The described programmes, although following the general legislative framework of the EU, have *significant differences in terms of the practical organization and functioning of the structures*.

The applied unified approach to data presentation is a reliable basis for the conclusions and analyzes in the following chapters, as well as for the formulation of recommendations and guidelines to improve management and thus the effect of aid.

### **CHAPTER THREE: EVALUATION OF THE MANAGEMENT OF TERRITORIAL COOPERATION PROGRAMMES**

With the third chapter, the analytical part of the development begins. The criteria, indicators and methods for analysis and evaluation are indicated with a corresponding justification for their choice in relation to the objectives of the study. Through the analytical tools used, both, weaknesses of the current status of the organization and management of the



Territorial Cooperation Programs, as well as good practices that should be preserved in the new program period, have been identified, examined and addressed.

By including the opinion of a sample of the research subjects<sup>3</sup>- real participants in the process of managing and implementing the programmes, a broader assessment of the status and problems is achieved, the author's conclusions are confirmed or upgraded on the basis of a competent opinion and actual practices.

In part 1 of the third chapter - **Criteria, indicators and evaluation methods** the methodology for evaluating the Territorial Cooperation Programmes with the participation of Bulgaria described in the second chapter is presented from the point of view of the established organization and management, the effective functioning of which should lead to a real contribution to achieving the strategic goal of territorial cooperation, namely the reduction of differences between EU regions.

4 main criteria are used:

- *regional investments* carried out with the funds under the programmes - the criterion assesses the specifics of the investments according to their size, their purpose and the possibilities for impact in the relevant cross-border region;
- *institutional capacity for managing regional investments* under the programmes – the criterion evaluates the effectiveness and efficiency of the groups of persons involved in the management of the programmes;
- *financial capacity* to retain and attract competent and motivated human resources under the programmes - the criterion assesses the effectiveness of the used resources intended for personnel;
- *matching of needs and availability of human resources* – the criterion reflects the prioritization of needs and challenges to human resources in cross-border regions.

On the basis of the above criteria, for the evaluation of **the planning, organization and management control of the programmes, a comparative analysis ( benchmarking )** was made in point 2 of this chapter. This method is a suitable tool for researching and comparing the functions and organization of existing structures of the same type, namely the governing structures of the Territorial Cooperation Programmes with the participation of Bulgaria.

*Indicators* were used to determine the status of the management and implementation of the programmes, namely:

- investments within the programmes, unit of measure – euro;
- provision of the programmes with human resources for management, unit of measure – number of members of the Joint Secretariats;
- organization of the programme cycle, measurement units - average amount of the financial resource in euros and average number of projects to be managed by one responsible employee;
- frequency of the types of interventions of the Monitoring Committees as the main decision-making body on the territorial programmes, unit of measure – number of meetings and of written procedures;

---

<sup>3</sup>Based on the received answers to the questionnaires from Appendix 1 to the dissertation

- financial security of human resources, unit of measure – % of programme funds intended for human resources managing the programmes.

Sources of information for measuring the indicators are the official documents for each Territorial Cooperation Program with the participation of Bulgaria:

- Program document approved by the EC;
- Annual Implementation Report 2020;
- Information on the activities of the Monitoring Committee - from the official page of each programme.

The results of the comparative analysis of the organization of the work process among the programmes are used to derive the working practices and to identify the ways to reduce the administrative burden. At the same time, the analysis generates guidelines for better ways to perform tasks, improve the overall performance of the particular type of structure concerned, and ultimately provoke inevitable change for improvement and modernization.<sup>4</sup>

In contrast to the findings of the comparative analysis (made on the basis of documents and official data), for the study of the motivation and involvement of human resources in the management and implementation of the programmes and the projects financed by them, in part 3 of this chapter, a method is **for analysis and evaluation of the practical perception** of the programmes and their functioning. The analysis is based on the opinion of a sample of representatives of the management structures and the beneficiaries of projects under the programmes.

**Two empirical studies** have been carried out using an interactive tool - Google forms, respectively for members of the Joint Secretariats and for project beneficiaries within the Territorial Cooperation Programmes with the participation of Bulgaria.

The following facts were taken into account in determining the sampling method:

- The two groups subject to the survey are limited in number, status and location;
- The study covers the Programme period 2014-2020 with a total number of projects according to the Annual Implementation Reports for 2020 – 565;
- The polls took place amid difficult communications due to the global pandemic.

The total number of projects as of 2020 was chosen as the basis for the calculation of the representative sample. It is the same for each of the two target groups of the surveys. Given the limited total number of potential respondents, it is not necessary to apply complex mathematical approaches to determine the sample of respondents. Slovin's Formula<sup>5</sup>- popular in statistical studies of a non-specialized scientific nature is used:

---

<sup>4</sup>Katsamunska, P. Benchmarking as a management tool in public administration, UNSS, Department of "Public Administration and Regional Development", e-journal VFU, issue 2/ 2010  
[https://ejournal.vfu.bg/bg/pdfs/Polya\\_Katsamunska\\_Benchmarking.pdf](https://ejournal.vfu.bg/bg/pdfs/Polya_Katsamunska_Benchmarking.pdf)

<sup>5</sup> Slovin's Formula Sampling Techniques, 2020 <https://sciencing.com/pps-sampling-6663947.html>

$n = N: (1+N.e^2)$ , where " $n$ " is the optimal number of managed, respectively implemented projects for the sample, " $N$ " is the total number of managed, respectively implemented projects under all programmes, " $e$ " is the margin of error.

At discretion, based on author's experience and the respondent selection approaches described below, a 93% confidence level in the responses is considered sufficiently high, with a margin of error of 7%.

To determine the number of respondents, the sample was calculated as follows:

$$n = 565: (1+565.0.07^2) = 150$$

Therefore, respondents were selected who manage/implement 150 projects in total. In order to avoid random and incompetent opinions that would unduly influence the generalizations, thereby exceeding the set margin of error, potential respondents (members of Joint Secretariats and beneficiaries) were selected on the basis of precise reliability criteria, taking into account the defined optimal sample size:

- authority of those responsible for projects - 10 experts were selected with different durations of working in Joint Secretariats, but with a proven responsible attitude and a good degree of understanding of the processes;
- expertise, general and programme experience of the beneficiaries - 35 representatives of beneficiaries from the regions of the programmes interventions were selected, familiar with the specifics and importance of European territorial investments, with a different number of implemented projects under one or more programmes;
- given the multinational nature of the programmes - each between Bulgaria and a neighboring country, in order to achieve fuller representation and greater objectivity of opinions, about 30% of the respondents are of Greek, Romanian, Serbian, North Macedonian or Turkish nationality. For this purpose, the questionnaires were also prepared in English (the official language of the programmes), and the answers were translated into Bulgarian and added to the database, created according to the Bulgarian version, to generate common results;
- despite the fact that the list of respondents to both surveys is formed by defined persons, thanks to the chosen tool - Google Forms - the answers received are anonymous, which contributes to greater objectivity of the shared opinions.

For the purposes of the research, based on the opinion of the aforementioned respondents, it is of particular importance to obtain adequate/competent answers, positions and proposals on the relevant topics. The questions are mostly multiple choice. They have a fixed list of answer options, which makes them flexible, intuitive and easy for respondents. The resulting data are structured and suitable for summaries based on quantitative prioritization. For some questions with a wider scope, an open option is provided in order to eliminate restrictions on answers and achieve greater completeness of summaries.

The questions in the surveys represent *a system of sign indicators*, and the answers obtained are the basis for quantitative measurement, analysis and generalizations regarding the participation of human resources in the activities of managing and implementing the programmes, as well as their motivation.

Regarding the group of respondents - **representatives of the bodies managing the programmes**, the following *indicators* were selected:

- level of representativeness of the sample, unit of measure – total number of managed projects, % of ratio between the two types of programmes – along the internal and external borders of Bulgaria;
- sedentary work, unit of measure – duration - years;
- workload of the work process, measurement units – number of managed projects, managed financial resource in millions of euros, number of beneficiaries of the managed projects;
- privileges and material security, unit of measurement - % of those receiving privileges and material benefits;
- level of organization of the work process, unit of measure – frequency (number) of contacts, visits, meetings and events on an annual basis;
- difficulties during the work process, unit of measurement - % of reported difficulties;
- degree of satisfaction, units of measurement – % of participation in various work activities (measures the diversity of the work), % of correspondence of education with the performed professional realization, % of general satisfaction and reasons for changing jobs, level of independence;
- identification of necessary functional and structural changes - unit of measure - % of ratio of recommended changes.

Regarding the group of respondents - **beneficiaries of projects** under the programmes, the following *indicators were used* :

- level of representativeness of the sample, unit of measure – total number of implemented projects, % of ratio between the two types of programmes – along the internal and external borders of Bulgaria;
- participation in cross-border projects, unit of measure – number of implemented and being implemented projects;
- degree of satisfaction with the organization of application under the programmes, unit of measure - %, determining the ratio between satisfied and dissatisfied with the organization and information days;
- degree of satisfaction with the implementation of the projects, measurement unit - % of degree of satisfaction with the communications with the structures managing the programmes, with the duration of the implementation of the activities; from the quality of the verifications; availability of financial corrections and their appeal;
- capacity of the beneficiary, unit of measure - % of ratio of capacity levels;
- identification of necessary functional and structural changes - unit of measure - % of ratio of recommended changes;
- degree of satisfaction with participation in the programmes, units of measurement - % of those who declared their intention to apply with new project proposals.

In part 2 of the third chapter - **Planning, organization and control of the management of the programmes** benchmarking is done among the programmes in terms of the key *indicators specified in part 1*. The set research goal is to identify the most favorable conditions and bring out the best approaches affecting the organization of functioning, the state of the employed human resources and the quality of the performance of their duties.

The data indicated below, within the framework of the analysis, lead to relevant key *conclusions/recommendations for the purpose of the research*, as follows:

*Indicator:* Amount of investments within the territorial programs according to the programme financial resource

<b>Programme</b>	<b>Financial resource, €</b>
<b>Romania - Bulgaria</b>	<b>258.504.126</b>
<b>Greece - Bulgaria</b>	<b>130.262.835</b>
<b>Bulgaria - Serbia</b>	<b>34.102.256</b>
<b>Bulgaria - North Macedonia</b>	<b>19.461.690</b>
<b>Bulgaria - Turkey</b>	<b>29.642.896</b>

*Conclusions/ Recommendations:*

Territorial programmes, given their limited geographical scope and funding, *are not suitable for the implementation of large-scale strategic projects* that require the direct participation and active actions of the central authorities.

The practice is better with the programme "Romania - Bulgaria", which has approved relatively large investments with an average value of € 7 million per project, in contrast to the Program "Greece - Bulgaria" with projects, respectively for € 39 million, € 13 million and € 4 million, repeatedly amended and extended.

*Indicator:* Provision of the programmes with human resources for management

<b>Programme</b>	<b>Number of members of the Joint Secretariat</b>	<b>Location</b>
<b>Romania - Bulgaria</b>	<b>62</b>	Kalarash
<b>Greece - Bulgaria</b>	<b>12</b>	Thessaloniki
<b>Bulgaria - Serbia</b>	<b>6</b>	Sofia
<b>Bulgaria - North Macedonia</b>	<b>6</b>	Kyustendil
<b>Bulgaria - Turkey</b>	<b>6</b>	Haskovo

*Conclusions/ Recommendations:*

The logic of financial resource management requires adequate provision of responsible personnel who have the physical opportunity - time and capacity - to coordinate and control the implementation. The underestimation of the needs of responsible experts is among the reasons for delaying the activities of the programme and the achievement of its goals.

The location of the structures directly managing the programmes gives a resource advantage to those located in a capital or a large city. From a strategic point of view, however, their location in small border settlements contributes to the achievement of one of the main goals of the cohesion policy – reducing the differences between regions in the EU.

*Indicator:* Organization of the program cycle

- Average size of the financial resource managed by one responsible officer

<b>Programme</b>	<b>Average amount of financial resources per member of the Joint Secretariat, €</b>
<b>Romania - Bulgaria</b>	<b>4.236.773</b>
<b>Greece - Bulgaria</b>	<b>16.282.854</b>
<b>Bulgaria - Serbia</b>	<b>5.683.709</b>
<b>Bulgaria - North Macedonia</b>	<b>3.243.615</b>
<b>Bulgaria - Turkey</b>	<b>4.940.483</b>

*Conclusions/ Recommendations:*

The unjustified underestimation of the number of human resources directly involved in the management of the programmes leads to the need to manage a significant financial resource by one individual. In this way, the limited investment resource for personnel can be categorized as a real risk for the good management of the main priority investments.

- Average number of projects managed by one responsible employee

<b>Programme</b>	<b>Average number of projects per member of the Joint Secretariat</b>	<b>Completed projects</b>	<b>% of completed projects to total implemented</b>
<b>Romania - Bulgaria</b>	<b>3</b>	<b>122</b>	<b>71</b>
<b>Greece - Bulgaria</b>	<b>20</b>	<b>9</b>	<b>7</b>
<b>Bulgaria - Serbia</b>	<b>11</b>	<b>38</b>	<b>40</b>
<b>Bulgaria - North Macedonia</b>	<b>11</b>	<b>48</b>	<b>70</b>
<b>Bulgaria - Turkey</b>	<b>14</b>	<b>51</b>	<b>50</b>

*Conclusions/ Recommendations:*

The number of projects per member of the Joint Secretariat clearly shows an inverse proportionality with respect to the timely implementation of projects.

The high workload of the team is one of the factors leading to slower approval procedures for modification requests, insufficient ongoing control, extension of deadlines for checking reports and documents, and therefore the implementation and finalization of projects. This is clearly noticeable in the "Greece - Bulgaria" programme.

*Indicator:* Frequency of types of interventions of Monitoring Committees

<b>Programme</b>	<b>Number of meetings of the Monitoring Committee</b>	<b>Number of written proceedings of the Monitoring Committee</b>
<b>Romania - Bulgaria</b>	<b>12</b>	<b>179</b>
<b>Greece - Bulgaria</b>	<b>7</b>	<b>59</b>
<b>Bulgaria - Serbia</b>	<b>8</b>	<b>50</b>
<b>Bulgaria - North Macedonia</b>	<b>4</b>	<b>24</b>
<b>Bulgaria - Turkey</b>	<b>7</b>	<b>45</b>

*Conclusions/ Recommendations:*

Monitoring Committees, given their key role in approving all the fundamental elements of the functioning of the programmes, should include responsible, competent and active members.

It is necessary to specify the rules for participation and engagement of the composition by imputation of precise obligations and motivation.

*Indicator:* Financial security of the human resources directly responsible for the management of the programmes

<b>Programme</b>	<b>% of the financial resource from the Priority axis "Technical assistance" for the human resources that manage it</b>	<b>% of the financial resource from the Program for the human resources that manage it</b>
<b>Romania - Bulgaria</b>	<b>85,36</b>	<b>6,00</b>
<b>Greece - Bulgaria</b>	<b>58.15</b>	<b>2,00</b>
<b>Bulgaria - Serbia</b>	<b>73.30</b>	<b>7,33</b>
<b>Bulgaria - North Macedonia</b>	<b>75.68</b>	<b>7,00</b>
<b>Bulgaria - Turkey</b>	<b>74.95</b>	<b>7,50</b>

*Conclusions/ Recommendations:*

It is no coincidence that the EU legislation allows an increased percentage of the funds under the Priority Axis "Technical Assistance" for the Territorial programmes, namely up to 6% for the programmes on the internal borders of the EU and up to 10% for the programmes on the external borders of the EU against 4% for the national sectoral programmes . The limited amount of funding under the programmes is accounted, as well as the more complex responsibilities and working conditions - multicultural environment, unattractive regions, interstate procedures, increased requirements for the competences of the members of the governing structures.

The funds must be used *as intended, for human resources* that are sufficient and materially satisfied - a condition for the normal performance of professional duties and the achievement of the programmes goals.

In part 3 of the third chapter of the dissertation work - **Motivation and participation of human resources in the activities of management and implementation of the programmes** the degree of satisfaction of the human resources involved in the management and implementation of the Territorial Cooperation Programmes and projects was investigated .

The results of the empirical studies<sup>6</sup> are presented by means of graphic images, in which the ratio in the number of selected answer options is determined. On their basis, relevant conclusions are formed about the participation and motivation of the real participants in the management of the programmes and the implementation of the projects under them. Some conclusions have a numbered interactive qualification - reference to the SWOT matrix in chapter four.

The relative values of the answers given by representatives of the Joint Secretariats according to the assessment indicators laid down in point 1 of the third chapter lead to the following *findings* :

- The distribution of the answers received by the surveyed representatives of Joint Secretariats corresponds to the ratio between the managed financial resource under the two types of programmes - internal and external borders of the EU (82.32% : 17.68%). The participants have different expertise and specific experience, 8 are responsible for projects, 2 - with a management function - heads of Secretariats. The respondents were selected on the basis of objective expectations, given their work behavior and commitment, for a serious approach to the research, including competent proposals for addressing the problems. Those responsible for about 150 projects gave their opinion . This confirms the calculations in part 1 of this chapter for *a representative sample* and suggests the formation of reliable generalizations and conclusions.
- The participants have different duration of work in the structures managing the programmes, which may be a prerequisite for diverse and even opposing opinions based on the accumulated specific experience. If we assume, on the basis of the sample, that the average duration of stay in the structures is 4 years, given the annual cyclical nature of the management and implementation activities of the programmes and projects, it can be concluded that the tenure of the personnel is relatively *stable* .
- Project management is an activity involving significant responsibilities. A detailed knowledge of the specifics of each project and each beneficiary is necessary (their number varies from 2 to 10 per project). The maximum number of projects managed by an experienced member of the Joint Secretariat can be set at a maximum of 10, with a larger number leading to limited attention, monitoring and control. The research shows that the majority of respondents are responsible

---

<sup>6</sup>The survey questionnaires are available in Appendix 1 of the dissertations



for more than 10 projects, which, based on the total number of implemented projects and the entire composition of the relevant secretariat, leads to the conclusion of a disproportionate distribution *of projects*.

- Considering that Territorial Cooperation Programmes presuppose limited activities and budget (up to € 1 million per project), the optimal managed financial resource should be up to € 10 million. Despite the fact that each project, regardless of its budget and content, follows an analogous cycle of implementation and responsibilities on the part of the Joint Secretariat, the management by one expert of a significant resource (exceeding €10 million) and relatively large-scale projects involving infrastructure can increase *the risk of capacity shortages*.
- The responses received include *a large number of beneficiaries*, for whom a member of the Joint Secretariat is responsible - between 60 and 110, and they are of two nationalities. This fact significantly complicates project management and challenges regular communication with many counterparties.
- The secretariats have *sufficient assets* ensuring the work process. Although considered an unnecessary luxury, having a company car would facilitate site visits, as the use of private vehicles is not clearly regulated and secured, and hiring is bureaucratic and can be extremely expensive.
- *The allowances* for working away from the permanent address (in another country) are rather *fragmentary* and do not meet the actual needs. These are provided only under the "Greece - Bulgaria" programme. The result is that they are not an incentive to attract Bulgarian experts - their number is 2 out of a total of 9 occupied positions. At the other secretariats, supplements are not officially foreseen - the experts work in their countries (the programmes on the external borders of the EU) or travel daily (the "Romania-Bulgaria" programme).
- *Other privileges of a non-financial nature are lacking*. An exception is the "Greece - Bulgaria" programme, according to which an additional day of leave is irregularly given to the members of the Joint Secretariat for achieving the financial goals (usually in the years after the third year since the start of the programme)<sup>7</sup>.
- *The declared daily contacts with the lead beneficiaries* by the majority of the respondents improve the implementation and help the timely implementation in compliance with the programme rules.
- The relatively *rare conduct of* on-site visits hinders the direct view of the implementation of the project and the organization on the part of the beneficiary and can be the cause of an unrealistic idea and expectations about the realization of the activities and the intended results. Site visits should be *a minimum of twice during the life cycle* of the project, and more frequently for larger investments.
- Irregular participation in project meetings deprives the beneficiaries of the opportunity to receive direct instructions on specific cases, it can also lead to unawareness of the management structure about the problems that have arisen and delay their resolution. The members of the Joint Secretariats should *participate in all meetings* of the teams on the relevant project.

---

<sup>7</sup>N +3 rule – The financial resource received by the EC in year N should be certified by the end of year N +3

- *Non-participation in specialized training* on the projects limits the opportunities for versatile development of the members of the Joint Secretariat, for insight into the specifics of the projects and for diversifying the daily work process.
- *Episodic participation* in project events prevents the formation of belonging to the results of the projects, and hence a sense of personal contribution to the achievement of the programme goals.
- *The language barrier* is a major difficulty in terms of communications between the governing structures and the beneficiaries.
- *The difference in legislation* regarding public procurement, the status of beneficiaries, the different regulations for pre-financing are a challenge for the management structures, which have to develop, approve and apply different implementation rules within the same project.
- The members of the Joint Secretariats are involved in *a variety of activities*, which favors the development of planning, programming, analysis, communication skills.
- *There is a lack of diverse expertise* among the members of the Joint Secretariats, so the practice is to seek specific external assistance in the evaluation of project proposals. However, it should be emphasized that specialized knowledge is required in all phases of the project cycle.
- The lack of diverse expertise of the members of the Joint Secretariats logically leads to the management of projects that *are far from the qualifications* of the respective responsible person in terms of their specific subject matter.
- The *categorically stated job satisfaction* of the respondents speaks both to its interesting and varied specificity, and to the personal qualities of the employed experts, who value their mission and the opportunities for new knowledge, skills and development that the positions provide or can provide.
- Respondents from the structures managing the Territorial programmes confirm the usual reasons for changing jobs (better pay, higher position). Given the fact that under the programmes on the internal borders of Bulgaria the employment contracts are temporary, within the framework of the implementation of the programme, the transfer of the experienced and long-term experts to *permanent employment contracts* should be implemented as a positive management approach.
- Inexperienced experts constantly consult the manager, while good specialists have the opportunity to independently monitor and control the implementation of the projects for which they are responsible. This finding is relevant to a greater extent for the programmes along the internal borders of Bulgaria. For the external borders programmes, centralized management is a fact, in sync with the policy of *strict subordination* in the public administration of Bulgaria. This puts an enormous *burden on the coordinator* of the Joint Secretariat and reduces the opportunities for expression, and hence the satisfaction of the expert
- The practice of assigning more projects to the qualified and successful members of the Joint Secretariat is judged to be incorrect, given the fact that the remuneration and official duties are similar for all. *Separation of duties by functions*, for example financial management and implementation of activities, as well as

directing projects according to professional qualifications could lead to optimization of the organization.

- Various possibilities for changes in management structures in terms of composition and in terms of organization and working principles are shared. It is concluded that *the current location of the structures is appropriate, but the composition does not meet the needs* of good governance.
- From the point of view of the way of work, the need for stricter *compliance with the rules* with corresponding *sanctions* for non-implementation or delay is emphasized, as well as unification of the requirements for the beneficiaries from the two countries.
- The need is emphasized from *increasing both financial* (for achieved results) and *non-material incentives* (training and specialization by sectors/functions).

*Conclusions/ Recommendations:*

- *job satisfaction is good;*
- *Securing long-term employment relationships* is a factor for a settled composition;
- *more diverse expertise* should be ensured among the members of the management structures, consistent with the thematic areas of the programmes;
- it is necessary *to increase the financial and non-material incentives* for the members of the Joint Secretariats;
- *sectoral and/or functional division* of duties would improve the work process;
- There is a need for *greater independence* in making operational decisions on projects.

The relative values of the answers given by representatives *of the beneficiaries* implementing projects under the programmes according to the evaluation indicators laid down in point 1 of the third chapter lead to the following *findings*:

- The total response rate exceeds 100, as beneficiaries have the opportunity to participate in more than one Territorial Cooperation Programme, depending on their location, with the eligible regions for the individual programmes partially overlapping - "Romania - Bulgaria" with "Bulgaria - Serbia", and "Greece - Bulgaria" with "Bulgaria - North Macedonia" and "Bulgaria - Turkey". Beneficiaries of the Internal Borders Programmes of Bulgaria have a higher percentage ratio among the respondents, which is a targeted approach when conducting the survey, given their wider impact. Greater financial resources are a prerequisite for larger investments and bigger number of projects. Opinion was given from beneficiaries of *a minimum of 150 projects* and this coincides with the determined size of *the representative sample* for the formation of reliable summaries and conclusions.
- Over 2/3 of the beneficiaries have participated in more than 1 project, which shows an understanding and positive assessment of the benefit of the programmes on the development of the respective territories. Considering the fact that answers were given by natural persons (project managers - experts, employees with

management functions and consultants), it can be concluded that this type of activity is also related to opportunities *for professional realization* in the respective regions.

- For the most part, the beneficiaries express satisfaction with the work of the Joint Secretariat, which confirms the need for such a structure. Its positioning *close to potential beneficiaries* facilitates direct contacts, which are the basis of correct and fruitful cooperation.
- The implementation rules are clear and precise, but there is *a delay in the introduction of the information systems*, which is why beneficiaries who have incurred significant expenses cannot apply for their reimbursement. Dissatisfaction was also expressed with the large number and size of description fields.
- The stated obstacles in the application of project proposals confirm *the need to maximally simplify the processes and unify the systems*, which would reduce the administrative burden on the potential beneficiaries.
- The organization of *information days* when applying with project proposals helps to clarify the requirements more quickly and is welcomed by the majority of potential beneficiaries. The latter predominantly participate in the organized information days, which is a positive phenomenon - it shows a real interest in participating in the relevant programme, as well as the commitment of the structures in the preparation of quality proposals for projects. About 1/3 of the respondents, however, did not join. The stated reasons for this show negative aspects regarding the organization and promotion of the events, their necessity and quality.
- *A negative practice of multiple changes of the responsible project officers from the Joint Secretariats within the framework of the implementation of the projects* was shared, emphasizing the turnover in the composition of the Joint Secretariat under the "Romania - Bulgaria" programme, which hinders good communication.
- Most surveyed beneficiaries admit that *the deadlines* set by the governing structures for the maximum duration of the projects *are sufficient for the implementation*. On this basis, strict rules and procedures should be introduced and observed, limiting the large number of extensions that delay the achievement of the intended results and put an additional burden on the project management units, often without remuneration, due to its exhaustion.
- Beneficiaries face difficulties in the implementation of projects due to *cumbersome administrative procedures* and *insufficient expediency* on the part of partners from the other country.
- *A problem-free verification of the costs of the projects* is predominantly stated, the main case being their *delay*, which prevents the timely reimbursement of the approved amounts. At the same time, the sample shows that *80% of the respondents had financial corrections* - an extremely high %, as this is a traditional approach by the Bulgarian controllers. The corrections negatively affect both the full utilization of the funds under the programmes and the motivation of the beneficiaries to participate in the implementation of projects, since a

significant financial and administrative resource is invested without a guarantee of return.

- The answers show *a good level of self-confidence about the available capacity* of the beneficiaries under the Territorial Cooperation Programmes, which is a good basis for retaining and developing the potential for project management and implementation. At the same time, it was stated difficult to find and train personnel, and the financial motivation for the implementation of the project is insufficient.
- The interviewed beneficiaries make *important specific recommendations* to the management structures of the programmes in the following areas:
  - *Unification of the rules* of the two countries - participants in the programmes, specifically - the rates for the management staff of the beneficiaries and the advance payment;
  - *Location of the management structures near the beneficiaries*, with the composition for each programme being consistent with the number and type of approved projects for financing and monitoring;
  - *Need for wider expertise available at the Joint Secretariats* in order to overcome the delay in the preparation of the documents under the programmes;
  - *More competent assistance* from the responsible person in the Joint Secretariat, giving clearer and unambiguous instructions regarding eligible costs. It is bad practice not to specifically answer beneficiaries when they ask formal questions, but to quote parts of the Implementation or Application Guidelines;
  - *There is a marked difference between the approach and expertise of the various Joint Secretariat project officers*;
  - *Improving the method of pre-financing the beneficiaries, including increasing the amount of the advance*;
  - *Need for lower thresholds for costs verification*;
  - *Abolition of the practice of widespread financial corrections*, many of which are unfounded;
  - *Shortening the period for recovery of verified funds*;
  - *Greater flexibility* in applying the rules for project implementation;
  - *Need for state mechanisms* for more responsible relations between beneficiaries-partners from the two countries participating in a project.
- A definite willingness to apply with projects has been stated and this speaks of the importance the beneficiaries attach to the Territorial Cooperation Programmes and their benefits. The specified preferred application areas *repeat the main thematic areas of the 2014-2020 program period*. However, not all of them are widely included in the programmes for the period 2021-2027 (health care, tourism, culture), which could create gaps in the financing of priority needs for the respective regions and limit the possibility of establishing sustainable partnerships created under projects already completed.

The responses to the questions from the *beneficiary representatives* of the survey lead to the following

*Conclusions/ Recommendations:*

- Territorial cooperation programmes are of *great importance to the development of regions*;
- Cross-border partnerships can help solve local problems as well as meet needs in a local context;
- There is *a basic capacity for the preparation and implementation of territorial projects, but the shortage in the municipal and regional administrations* should be addressed;
- Communication with the structures managing the programmes is generally good, but depends on the qualifications and skills of the responsible experts. *More frequent on-site contacts* are required;
- *Rules and requirements for beneficiaries* from different countries should be unified;
- It is necessary to *increase the advance payments* on the projects to the Bulgarian beneficiaries;
- It is necessary to *speed up and refine the verification* of the expenses of the Bulgarian beneficiaries in order to avoid improperly imposed corrections that are not confirmed by the Managing/ National Authority and delay the timely recovery of the funds invested by the beneficiaries;
- *The needs for future funding* under the Territorial Cooperation Programmes should also be determined *on the basis of the partnerships created* between beneficiaries from the two countries, which is a pledge for *the sustainability* of the results and is in line with the main principle of the programmes - *cooperation*.

#### **CHAPTER FOUR: STRATEGIC GUIDELINES FOR IMPROVING THE FUNCTIONING OF TERRITORIAL COOPERATION PROGRAMMES**

The last chapter of the study offers *systematized* summaries, recommendations and guidelines for improving the functioning of the Territorial Cooperation Programmes with the participation of Bulgaria with an emphasis on human resources, which are a key segment of their management and implementation.

The qualified findings made in the previous parts, based on the official programmes' documents, statistics and the shared expert opinion on the organization and functioning of the Territorial Cooperation Programmes with the participation of Bulgaria, are distributed in a single SWOT matrix. Dependencies between the individual elements are indicated and references are made for addressing them in the subsequent *strategic guidance and recommendations* parts developed by the author.

Given the fact that the considered programme period (2014-2020) is in its final stage of implementation, the trends and priority areas of the next EU financial framework (2021-2027) of territorial cooperation with the participation of Bulgaria are presented with *proposals for improvements* in the organization of management and implementation brought from the reviewed current period.

The final summarizing element of the study is the developed *Model for the optimization* of human resources in terms of their number, distribution and professional qualification.

In part 1 of the fourth chapter - **Results of the research and evaluation of the functioning of the programmes**, a significant number of specific advantages, weaknesses, opportunities and threats referred to in the study, related to the human resources involved in the management and implementation of the Territorial Cooperation Programmes with the participation of Bulgaria, are addressed and evaluated by significance in the SWOT analysis matrix.

The distribution of the identified cases to a certain category of the analysis comply with the requirements of the methodology of this type of tool<sup>8</sup>.

The identified *strengths and weaknesses* are related to the internal organization and functioning of the programme management system. *Opportunities and threats* could happen, as well as be a direct result of the impact of external factors affecting the organization and functioning of the programmes.

Positive components should be rationally used: strengths - to avoid threats from external factors, and opportunities - to minimize weaknesses. Negative components must be adequately addressed: weaknesses reduced and threats avoided. In the SWOT matrix, relevant specific connections are made.

The significance of each component is determined according to its presence in one or more programmes, as well as according to the degree of impact on performance.

The approach to each individual element of the matrix is briefly analyzed in the "Usage/Addressing" column, and in the electronic version of the dissertation, an interactive reference is available to relevant recommendations from the research and specific links of correspondence between the elements.

## Strengths

By №	Description	Significance	Usage / Addressing
	<ul style="list-style-type: none"> <li>reference to the identification of the finding)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>(reference to addressing the finding)</li> <li>(component of the SWOT matrix influenced)</li> </ul>
1	Maintaining the established capacity for territorial cooperation (Chapter 2.1)	High	Acquiring skills in project management and implementation is a complex and difficult process, which is why personnel trained in this matter should be fully utilized, retained and

<sup>8</sup> SWOT analysis/ Economics lectures [https:// www. bg-ikonika.com /2011/11/22- swot.html](https://www.bg-ikonika.com/2011/11/22-swot.html)

			<p>motivated. (Chapter 4.2 )</p> <p>It helps threat 12 reduction, too.</p>
2	<p>Designation of a separate Joint Secretariat for each territorial programme located in the intervention region (Chapter 2.3)</p>	High	<p>The location of the governing structures in the regions of eligible interventions helps to better understand the environment, the specifics of life and favors contacts with the beneficiaries. Previous good practices should be preserved, ensuring active communication on the ground, adequately addressing cases regarding human resources working in remote regions. (Chapter 4.3)</p> <p>It helps threat 3 reduction, too.</p>
	<p>Availability of sustainable expert capacity of the Joint Secretariats and for first level control (Chapter 2.3 ; 1; 2; 3 ; 4)</p>	High	<p>The accumulated experience of the experts in the Joint Secretariats is a basis for the good implementation of the programmes and should be preserved, developed and transferred to the next programme frameworks, taking into account the principles of adequate workload, equal distribution of managed resources and projects. (Chapter 4.2 )</p> <p>It helps threat 3 reduction, too.</p> <p>The proven good, working practice for checking the expenses of the Bulgarian beneficiaries (period 2007-2013) should be restored in the next programme frameworks, with the expected effect being a shortening of the inspection periods with a larger number of controllers and a significant reduction of administrative procedures by eliminating the intermediary level. (Chapter 4.3)</p> <p>It helps threats 1,9 and 17 reduction, too.</p>
4	<p>Sustainable capacity of the Certifying Authority (Chapter 2.3)</p>	Average	<p>The stability of the Certifying Authority should be maintained through regular training on legislative changes related to the administration of EU payments. This advantage helps in the timely recovery of the invested funds of the beneficiaries. (Chapter 4.3)</p> <p>It helps threat 3 reduction, too.</p>
5	<p>Detailed programme rules with strict adherence to them (Chapter 2.3; Chapter 3.3)</p>	High	<p>The development of detailed rules and guidelines facilitate and accelerate implementation, also reduce deficits in cases of turnover and recruitment of new staff. However, the optimal balance between strict enforcement and possibilities for flexible interpretation and application must be found. (Chapter 4.2)</p> <p>It helps threats 8,14 and 19 reduction, too.</p>
6	<p>Availability of a financial supplement for work outside the country of permanent</p>	Average	<p>This practice should be applied to all programmes, contributing to attracting quality and experienced staff and reducing turnover. (Chapter 4.2)</p>



	residence (Chapter 2.3)		It helps threats 7,12,15,19 and 24 reduction, too.
7	Preliminary checks of public procurement procedures by the Managing Authority (Chapter 2.3)	Average	This practice (mainly for significant investments) should be applied to all programmes/countries, as it supports beneficiaries and controllers and contributes to the correct spending of the budget. (Chapter 4.3 ) It helps threat 16 reduction, too.
8	Advance payments on projects (Chapter 2.3)	Average	This approach facilitates beneficiaries by providing them with a resource for payments prior to expenditure verification. However, the large advance payments (100% for the Greek beneficiaries) could have a delaying effect on the implementation of project commitments due to the lack of interest of the beneficiaries in timely verification and reimbursement by the EC, which leads to difficulties in securing sufficient national resources. (Chapter 4.2 ) It helps threat 13 reduction, too.
9	Shortened terms for refund of verified funds (Chapter 2.3)	High	The timely reimbursement of incurred and approved expenses helps the beneficiaries in providing resources for further activities, as well as for the timely repayment of borrowed funds. A good approach is to use the advances from the EC under the programmes for the purpose, rather than waiting for reimbursement from the EC. Restorative procedures are subject to multi-level approval, require precise information and sufficient collateral from relevant responsible personnel. Factor for process optimization is the increasingly widespread implementation and use of information systems. (Chapter 4.2) It helps threat 13 and 18 reduction, too.
10	Ensuring participation in the meetings of the Monitoring Committees (Chapter 2.3)	Average	The composition of the Monitoring Committees, tailored to the areas of interventions of the Programs, is the right approach for good programming and implementation. The advantage can be enhanced by methods of incentivizing member activity. (Chapter 4.2 , Chapter 4.3 ) It helps threats 2, 4, 5, 6 and 25 reduction, too.
11	Good level of material non-financial benefits to the members of the governing structures (Chapter 3.3)	Average	Good material non-financial benefits are a necessity for the normal work process. Expanding them would help increase job satisfaction and reduce turnover. (Chapter 4.2) It helps threats 10, 12, 19, 20, 22 and 23 reduction, too.
12	A good level of satisfaction among the members of the management structures,	High	Satisfaction should be maintained with appropriate management practices, including diversification of individual duties, assignment of mentoring, delegation of limited supervisory

	based on the nature and importance of the responsibilities (Chapter 3.3)		functions, team activities. (Chapter 4.2) It helps threats 20, 21, 22, 23 and 24 reduction, too.
13	Good level of competence of the members of the Joint Secretariats in communications with the beneficiaries (Chapter 3.3)	High	Competence is a function of the training and experience of the members of the Joint Secretariats. Maintaining an experienced team is a prerequisite for reducing the threat of delay and incorrect implementation of the Programs. (Chapter 4.2) It helps threats 7, 15, 20, 22 and 24 reduction, too.
14	Beneficiaries' satisfaction with participation in information days (Chapter 3.3)	Average	The information days before the announcement of invitations for project proposals, as well as for other main stages of the project cycle, are a proven advantage for the timely and correct implementation of the programmes. Their blocking due to the extraordinary health situation should be canceled by the Management Structures. (Chapter 4.3) It helps threats 11 and 24 reduction, too.

### Weaknesses

By №	Description	Significance	Usage / Addressing
	<ul style="list-style-type: none"> <li>(reference to the identification of the finding)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>(reference to addressing the finding)</li> <li>(component of the SWOT matrix influenced)</li> </ul>
1	Limited application of the national regulatory framework for European funds in relation to Cooperation Programs (Chapter 2.2)	Average	The non-inclusion of the Programs in basic national normative acts for the management of European funds creates a legislative gap in their functioning and implementation (Chapter 4.3). It can be minimized by opportunity 11, too.
2	Limited public access outside the country to sites with rules on territorial programs and public registers, in particular "state aid" (Chapter 2.2)	Average	The lack of access to public registers complicates and delays the work of the members of the Joint Secretariats and other management and control structures. (Chapter 4.3) It can be minimized by opportunity 1, too.
3	Increasing the administrative burden on beneficiaries through the introduction of a national co-financing contract and the requirement of a significant number of documents (Chapter 2.2)	Average	The significant volume of required documentation makes it difficult for beneficiaries and delays implementation. Often the same documents are required by different management and control structures, which is an unnecessary duplication of information. (Chapter 4.2; Chapter 4.2-1) It can be minimized by opportunity 1, too.
4	Inefficient allocation of human resources involved in the coordination and management of European	High	The insufficient number of employees in key management structures under the programmes is the cause of delays and frequent errors. (Chapter 4.3)

	funds (Chapter 2.1)		It can be minimized by opportunity 12, too.
5	Lack of financial support for the members of the Monitoring Committees (Chapter 2.3 ; 1 ; 2 ; 3 ; 4)	Low	The formal rather than the actual functioning of the Monitoring Committee leads to programme imperfections as well as deficits in terms of national requirements for sectoral and territorial interventions. Failure to ensure members' participation in meetings often makes it impossible to ensure attendance at an appropriate level of competence. ( Chapter 4.2 ; Chapter 4.3 ) It can be minimized by opportunities 1 and 12, too.
6	Insufficient capacity to implement projects in border regions ( Chapter 2.3)	Average	Insufficient capacity to implement the projects, given the negative demographic and economic situation in the respective regions, negatively affects the quality of submitted project proposals, delays or leads to the termination of important projects. (Chapter 4.2) It can be minimized by opportunity 2, too.
7	Non-use of the resource of the priority axis "Technical assistance" to ensure and secure sufficient and quality capacity for managing the programme ( Chapter 2.3)	Average	The partial utilization of the available resource of the priority axis "Technical assistance" hinders the creation, strengthening and retention of stable and quality management capacity. (Chapter 4.2) It can be minimized by opportunities 5 and 12, too.
8	Different rules for public procurement according to the type of Territorial programme ( Chapter 2.3)	Average	The various rules under the programmes determined by the EC and/or the Monitoring Committees make it difficult for both, the management structures and the beneficiaries. (Chapter 4.2) It can be minimized by opportunity 11, too.
9	A large number of written procedures of Monitoring Committees ( Chapter 2.3)	Average	The large number of written procedures of the Committees shows poor programming and gaps in the implementation of the programme and projects. The widespread practice of "tacit consent" in decision-making shows the disinterest of Committee members with possible wrong decisions and repetition of procedures. (Chapter 4.3) It can be minimized by opportunities 1 and 12, too.
10	Limited financial privileges for work in the structures managing territorial programmes ( Chapter 3.3)	Average	Poor financial conditions prevent the attraction and retention of experienced staff, leading to significant turnover in some management structures. (Chapter 4.2) It can be minimized by opportunity 7, too.
11	Limited participation of the	Low	Non-participation of Joint Secretariats in

	Joint Secretariats in the public events of the projects ( <a href="#">Chapter 3.3</a> )		project events reduces empathy and motivation. ( <a href="#">Chapter 4.2</a> ) It can be minimized by <a href="#">opportunity 6</a> , too.
12	Lack of diverse educational expertise in the Joint Secretariats aligned with priority areas of funding ( <a href="#">Chapter 3.3</a> )	High	The lack of diversity in the competences of the members of the Joint Secretariat leads to an incorrect assessment of specific interventions in the process of approving project proposals and to a lack of adequate control during their implementation. ( <a href="#">Chapter 4.3</a> ) It can also be minimized by <a href="#">option 8</a> .
13	Dependence of the members of the Joint Secretariats on the decisions of the managers ( <a href="#">Chapter 3.3</a> )	Average	Although the observance of the hierarchy in public administration is a basic principle, the complete lack of independence in the monitoring and control of individual projects leads to an excessive burden on the direct manager and to the dissatisfaction of the responsible expert. ( <a href="#">Chapter 4.2</a> ) It can be minimized by <a href="#">opportunity 8</a> , too.
14	Non-commitment of the beneficiaries to the preparation of the project ( <a href="#">Chapter 3.3</a> )	High	The non-involvement of the beneficiaries in the preparation of a project proposal is a prerequisite for the submission of an unnecessary or unfeasible project. ( <a href="#">Chapter 4.2</a> ; <a href="#">4.3</a> ) It can be minimized by <a href="#">opportunities 2 and 10</a> , too.
15	Unsubstantiated proposals for financial corrections by the first level of control ( <a href="#">Chapter 3.3</a> )	High	The imposed financial corrections at the first level of control are not always objective and justified. They are not confirmed by the Managing Authority/National Authority, but the reimbursement is delayed, which puts a financial burden on the beneficiary. ( <a href="#">Chapter 4.3</a> ) It can be minimized by <a href="#">opportunities 3 and 4</a> , too.
16	Lack of incentives for good governance and performance ( <a href="#">Chapter 3.3</a> )	Average	The lack of stimulation when achieving good results is a demotivating factor and leads to dissatisfaction and turnover. ( <a href="#">Chapter 4.2</a> ) It can be minimized by <a href="#">opportunity 9</a> , too.

### Opportunities

By №	Description	Significance	Usage / Addressing
	<ul style="list-style-type: none"> <li>(reference to the identification of the finding)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>(reference to addressing the finding)</li> <li>(component of the SWOT matrix influenced)</li> </ul>

1	Wide scope (by regulation) of the composition of the Monitoring Committees according to the funded priorities and territory ( <a href="#">Chapter 2.3</a> )	High	The inclusion of representatives from all competent institutions and organizations of the beneficiary countries in the Monitoring Committee enables adequate planning according to needs and correct implementation. ( <a href="#">Chapter 4.3</a> ) It minimizes <a href="#">weaknesses 2 and 3</a> and reduces <a href="#">threat 5</a> .
2	Availability of external (consulting) expertise for project implementation and management ( <a href="#">Chapter 2.3</a> )	Average	Given the insufficient expertise and experience of the local institutions and organizations-beneficiaries, the involvement of consultants provides an opportunity for correct implementation and reporting on the projects. ( <a href="#">Chapter 4.2</a> ) It minimizes <a href="#">weaknesses 6 and 14</a> , too.
3	Regulated reasonable thresholds for verification, tailored to the capabilities of the beneficiaries ( <a href="#">Chapter 2.3</a> )	High	Reasonable thresholds for verification of funds paid enable beneficiaries to avoid the use of significant borrowed funds and support their financial stability in relation to the project. ( <a href="#">Chapter 4.3</a> ) It minimizes <a href="#">weakness 15</a> , too.
4	Introduction of reasonable terms for verification ( <a href="#">Chapter 2.3</a> )	High	The timely verification of the beneficiaries' expenses enables the faster recovery of the disbursed funds and the implementation of the project activities on time. ( <a href="#">Chapter 4.3</a> ) It minimizes <a href="#">weakness 15</a> , too.
5	Opportunities for the members of the Joint Secretariats to attend events related to the territorial programmes ( <a href="#">Chapter 3.3</a> )	Average	The participation of the members of the Joint Secretariats in events outside the workplace provides an opportunity to diversify the working day and to develop communication skills. ( <a href="#">Chapter 4.2</a> ) It minimizes <a href="#">weakness 7</a> , too.
6	Participation of the members of the Joint Secretariats in horizontal programme activities ( <a href="#">Chapter 3.3</a> )	Average	Participation in programme activities, other than direct responsibilities, provides an opportunity for employees' horizontal realization and development of additional professional and personal skills. ( <a href="#">Chapter 4.2</a> ; <a href="#">4.2-1</a> ) It minimizes <a href="#">weakness 11</a> , too.
7	Transition to permanent employment of experienced members of the Joint Secretariats ( <a href="#">Chapter 3.3</a> )	Average	Job security is a good opportunity to retain experienced experts. ( <a href="#">Chapter 4.2</a> ) It minimizes <a href="#">weakness 10</a> , too.
8	Separation of the responsibilities of the members of the Joint Secretariats by functions ( <a href="#">Chapter 3.3</a> )	Average	The division of responsibilities by function would improve the organization of work by making use of the expert's specific expertise and qualifications. ( <a href="#">Chapter 4.2</a> ; <a href="#">4.3</a> ) It minimizes <a href="#">weaknesses 12 and 13</a> , too.
9	Regular participation of the	High	Lifelong learning and professional

	members of the Joint Secretariats in training and exchange of experience with other similar structures in the EU ( Chapter 3.3)		improvement is a modern principle for the development of society. The programmes have sufficient resources to ensure the development of experts' knowledge and skills. (Chapter 4.2 ) It minimizes weakness 16, too.
10	Addressing and financing the diverse needs of organizations in the region ( Chapter 3.3)	High	The programmes provide an opportunity to address the needs of eligible regions. Adequate capacity of programme and project management bodies is a necessary condition for improving the standard of living. (Chapter 4.2 ) It minimizes weakness 14, too.
11	Analyzing and addressing the external factors delaying the project implementation process ( Chapter 3.3)	High	The timely addressing and analysis of external factors negatively influencing the implementation of projects is a managerial competence of particular importance for timely and adequate addressing of external risk. (Chapter 4.2 ) It minimizes weaknesses 1 and 8, too.
12	Creating and promoting the existence of sustainable expertise and consulting capacity for the preparation and implementation of projects in the relevant border regions ( Chapter 3.3)	High	Maintaining sustainable local capacity for and implementation of projects is a prerequisite for improving the standard of living in the region. (Chapter 4.2; 4.3 ) It minimizes weaknesses 4, 5, 7 and 9, too.

### Threats

By №	Description	Significance	Usage / Addressing
	<ul style="list-style-type: none"> <li>(reference to the identification of the finding)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>(reference to addressing the finding)</li> <li>(component of the SWOT matrix influenced)</li> </ul>
1	Non-observance of the deadlines for the verification of expenses from the first level of control (Chapter 2.2; 3.3)	High	The delay in the verifications, due to the insufficient quantitative and qualitative capacity of the controllers, affects all subsequent processes of the implementation of the programme, due to the lack of fresh resources of the beneficiaries to finance the remaining activities. Management structures should apply proven good practices for cost verification, such as maintaining a database of expert controllers. ( Chapter 4.2 ) It can be minimized by strength 3, too.
2	Negativism on the part of public structures outside of European funds in relation to pay differences ( Chapter 2.1)	Low	The negative attitude towards human resources on European funds is the result of not taking into account the great responsibilities and requirements for those managing these programmes. The

			two directions should not be isolated, but should cooperate, since they have the same goals in terms of the functioning of the state. (Chapter 4.2 ) It can be minimized by strength 10, too.
3	Significant expansion of the scope of territorial cooperation after accession to the EU (Chapter 2.1 )	Low	The expansion of the scope of regional cooperation in territorial and financial terms after the accession to the EU implies the danger of insufficient available capacity and hence the inability to totally fulfill the objectives. The initial step to minimize the danger is the full use of the built-up pre-accession capacity, followed by continuity of structures between programme periods and a precise approach to the selection of new staff. (Chapter 4.3 ) It can be minimized by strengths 2, 3 and 4, too.
4	Possibility of "tacit consent" in the written procedures of the Monitoring Committees, which can lead to incorrect decisions/ mistakes/ repetition of procedures ( Chapter 2.3)	Average	The inactive participation of the members of the Monitoring Committees is a potential problem with implications for the quality and timely implementation of the Programs. ( Chapter 4.3) It can be minimized by strength 10, too.
5	Changes in the composition of Monitoring Committees due to political reasons, leading to long periods of no constituted structure ( Chapter 2.3)	High	The lack of officially nominated composition of the Monitoring Committees can delay the making of key decisions on programmes and projects. A more effective approach would be to constitute the Committees by position rather than by name. ( Chapter 4.3) It can be minimized by strength 10 and opportunity 1, too.
6	Need for coordination among institutions in two countries and between two countries ( Chapter 2.3)	Average	Given the need for decision-making by two countries, conciliation procedures can take longer and reaching agreement is more complex. Expediency and accuracy of the responsible personnel is required, as well as priority treatment of the procedures. ( Chapter 4.2; 4.3) It can be minimized by strength 10, too.
7	Differences in the legal basis of individual countries ( Chapter 2.3 ; 3.3)	Average	Differences in the legislation of the two countries can make it difficult to develop and apply unified implementation rules, which is a challenge for the structures managing the programmes. At the same time, beneficiaries may be subject to unequal treatment, which contradicts the objectives of EU cooperation and

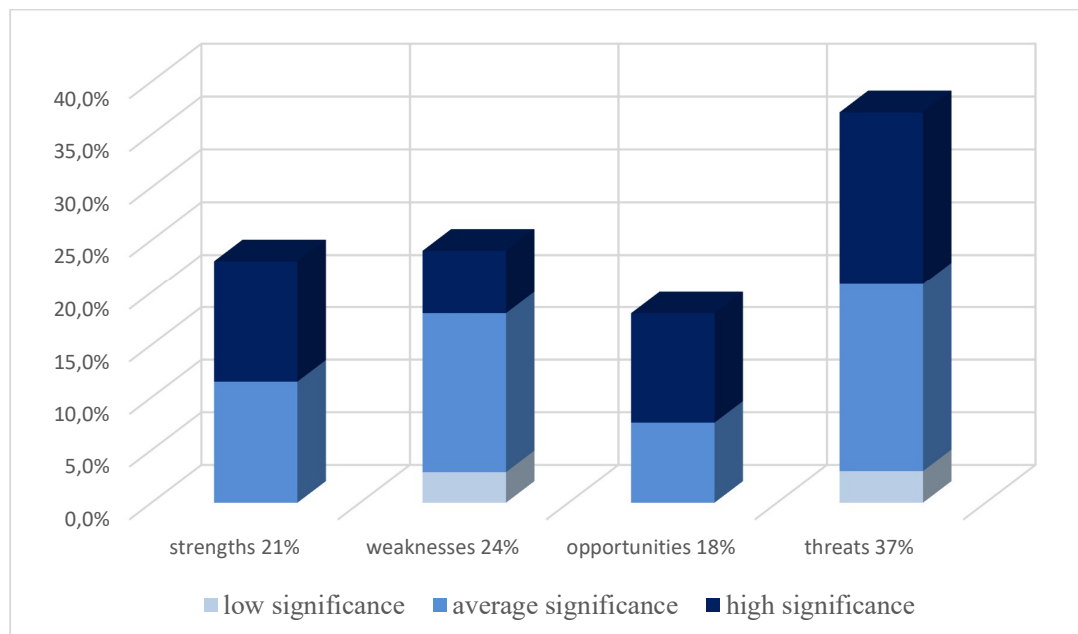
			cohesion. ( Chapter 4.3) It can be minimized by strengths 6 and 13, too.
8	The individual rules of the programmes require specific capacity in the management structures (Chapter 2.3)	High	Individual programmes have specific implementation rules and differences in requirements for implementation, negotiation, advances and payments. When the same Managing/ National / Certifying/ Auditing Authority is responsible for several programmes, programme distribution of the expert staff is necessary. Otherwise, confusion, application of the wrong rules and ignorance of disparate requirements are possible. ( Chapter 4.3) It can be minimized by strength 5, too.
9	Outsourcing the first level of control as an external service performed by a company without the necessary capacity ( Chapter 2.3)	High	Outsourcing a key activity does not optimize the procedure, it can worsen and delay it, while being financially unreasonable. ( Chapter 4.3) It can be minimized by strength 3, too.
10	Limited capacity of the Audit Authority for territorial programmes ( Chapter 2.3)	Average	The lack of quantitative capacity of the Audit Authority can lead to poor quality audits and incorrect financial corrections, harming the beneficiaries and the state. ( Chapter 4.3) It can be minimized by strength 11, too.
11	Unreal values of consulting services for project implementation and management ( Chapter 2.3)	Average	The local public management's lack of understanding of the programme procedures may lead to a significant increase in external consulting services, which unnecessarily takes away a valuable resource from the main priority activities inherent in the project. The undervaluation of services, on the other hand, hinders the attraction of quality expert personnel. It is necessary to refine the limits for similar services and develop a common approach in determining their values. ( Chapter 4.2) It can be minimized by strength 14, too.
12	Turnover in the composition of the Joint Secretariats ( Chapter 2.3; 3.2)	High	Although the current situation shows a relatively stable average four-year tenure of the members of the Joint Secretariats, there is a real danger for the programmes of increased turnover due to a lack of motivation, benefits and development opportunities. ( Chapter 4.2) It can be minimized by strengths 1, 6 and 11, too.



13	Insufficient flexibility of application of the programme rules in the implementation of the projects ( <a href="#">Chapter 2.3</a> )	Average	The maximum absorption of the EU funds is necessary to achieve the objectives of the programmes. Overly strict adherence to deadlines and requirements, but with the possibility of adapting them, helps to achieve the final results. It is necessary to unify the approaches of the two countries regarding the requirements to the beneficiaries and find an optimal balance between rules and possibilities for adaptation. ( <a href="#">Chapter 4.2</a> ) It can be minimized by <a href="#">strengths 8 and 9</a> , too.
14	Inactivity of the National Authority in the preparation of the programme rules ( <a href="#">Chapter 2.3</a> )	High	The capacity of the National Authority should be sufficient to actively defend the national priorities in the preparation of the programme and its rules, which would adequately support the Bulgarian beneficiaries. ( <a href="#">Chapter 4.2</a> ; <a href="#">4.3</a> ) It can be minimized by <a href="#">strength 5</a> , too.
15	Incorrect planning of the number and qualification of employed experts in the Joint Secretariats ( <a href="#">Chapter 2.3</a> )	High	A sufficient number of employed experts in the Joint Secretariats is a necessary condition to reduce stress and a basis for quality monitoring and control of project implementation. ( <a href="#">Chapter 4.2</a> ; <a href="#">4.3</a> ) It can be minimized by <a href="#">strengths 6 and 13</a> , too.
16	Incomplete or incorrect documents for public procurement procedures ( <a href="#">Chapter 2.3</a> )	Average	The preliminary control by the Management structures on the documents of significant and complex public procurements minimizes the risk of errors and subsequent financial corrections. For this purpose, sufficient and competent human resources are needed in the relevant structures. ( <a href="#">Chapter 4.2</a> ) It can be minimized by <a href="#">strength 7</a> , too.
17	Unregulated delay of formal requests for verification by first-level controllers ( <a href="#">Chapter 2.3</a> )	High	First-level controllers, due to excessive busyness, often delay the formal submission of the verification request to avoid penalties for not meeting the stipulated deadline. This extends the payback period. ( <a href="#">Chapter 4.3</a> ) It can be minimized by <a href="#">strength 3</a> , too.
18	Unreasonable deadlines for confirming financial corrections proposed by the first-level of control ( <a href="#">Chapter 2.3</a> )	High	The significant delay in the decisions on financial corrections by the Managing Structures due to poor organization and lack of capacity, on the one hand, prevents the beneficiaries from benefiting from the blocked resource,

			and on the other hand, from the utilization of the funds under the programmes. (Chapter 4.3) It can be minimized by strength 9, too.
19	High individual management financial resource allocated to a member of the Joint Secretariats (Chapter 2.3)	Average	The large financial resource of a member of the Joint Secretariat can be formed either by large-scale infrastructure projects, for which specific expertise is needed, or by a large number of projects, which can hinder the regularity and quality of control. (Chapter 4.3) It can be minimized by strengths 1, 3, 5, 6 and 11, too.
20	A large number of projects allocated to a member of the Joint Secretariats (Chapter 3.3)	High	Overburdening the members of the Joint Secretariats with many and varied projects may negatively affect the performance of the direct duties of monitoring and control of implementation. (Chapter 4.3) It can be minimized by strengths 11, 12 and 13, too.
21	Uneven distribution of the number of projects and financial resources among the members of the Joint Secretariats (Chapter 3.3)	Average	The distribution of projects and financial resources unevenly among the members of the Joint Secretariat, burdening the able and experienced, can lead to stress and deterioration of the microclimate. These phenomena directly disrupt the rhythm of work and the achievement of quality indicators. (Chapter 4.2) It can be minimized by strength 12, too.
22	A large number of beneficiaries for which one member of the Joint Secretariats is responsible (Chapter 3.3)	Average	The large number of beneficiaries for which one member of the Joint Secretariat is responsible can reduce the possibility of regular communication with all and hence the accumulation of unresolved issues. (Chapter 4.3) It can be minimized by strengths 11, 12 and 13, too.
23	Limited visits to the project site by the responsible member of the Joint Secretariats (Chapter 3.3)	Average	Limiting project visits may lead to late identification of errors and inconsistencies, affects the experience of the members of the Joint Secretariat and reduces the diversity of the work process. (Chapter 4.2) It can be minimized by strengths 11 and 12, too.
24	Communication problems between the beneficiaries and the responsible members of the Joint Secretariats (Chapter	High	Communication problems are a major obstacle in project implementation and can lead to project termination and financial adjustments. (Chapter 4.2)

	3.3)		It can be minimized by strengths 6, 12, 13 and 14, too.
25	Inconsistency between the needs of the regions and the planned interventions in the programmes (Chapter 3.3)	Average	Poor planning of interventions according to needs, also due to the lack of capacity of local authorities, can lead to the implementation of unnecessary projects for the region and limit the opportunities for development and improvement of living conditions. (Chapter 4.2; 4.3) It can be minimized by strength 10, too.



The ratio between the established strengths, weaknesses, opportunities and threats and their significance shows that the share of *threats* is the biggest and, accordingly, most significant. The references in the SWOT matrix to approaches for addressing them are of key importance for the effective functioning of the programmes and the achievement of the main funding objective, especially at the beginning of the new programme period.

Regarding *the weaknesses identified*, the significance is at a medium level, therefore it can be assumed that their presence does not fundamentally threaten the implementation.

*The strengths* are the valuable part of the existing organization under the programmes with relatively high significance, their preservation and further development should be the basis of all future processes in this specific segment of public activities and the resources for their implementation.

*The opportunities*, although with the lowest relative share in the context of the organization of the Territorial Cooperation Programmes, are defined with high importance and should be used to overcome the identified negatives and optimize the operating environment.

Part 2 of Chapter Four - **Guidelines and recommendations. Strategic trends** systematizes research on the organization and functioning of Territorial Cooperation Programmes with an emphasis on the human resources segment, giving specific proposals for an approach and actions for optimization.

Given the limited opportunities to influence the legislative framework of the EU and with regard to the program-project approach, it is the organization and functioning of human resources under the programmes that can be optimized. *Recommendations* are presented in different *aspects*, which can conditionally be classified as follows:

- *Personal* - offer opportunities to optimize processes that have a *direct* impact on the functioning of human resources involved in the programmes - *requirements, opportunities and difficulties*;
- *Organizational* - offer opportunities for optimization in order to address the *challenges of the organization of work, the creation and maintenance of sustainable structures*;
- *Local* – offer opportunities to optimize local public administration and local organizations;
- *Horizontal* – offer opportunities for optimization based on scientific formulations for good management;
- *Global* - offer borrowing of good practices beyond the scope of the programmes for Bulgaria.

*The personal and the organizational* aspects of the recommendations for optimization are aimed at the internal processes in the functioning of the programmes and can be directly applied by the responsible structures. The cases are described in details, then the relevant existing problems are outlined and guidelines for immediate addressing and long-term solutions are indicated.

*Local* aspects of the optimization recommendations include organization and management of processes that exceed the scope and responsibilities of the programmes. The cases are presented, with conclusions and relevant recommendations made.

*The horizontal and global* aspects are described and provide both scientific and theoretical guidelines and real working examples of optimization.

The recommendations are specific and are distributed according to the specific groups of problems as follows:

***Problems of a personal nature:***

***Problem:*** *Lack of specific knowledge and skills* in the management of cross-border projects and programmes.

**Instant addressing via:**

- *Precise requirements* in the selection of personnel;
- Information campaigns aimed at *young specialists in the region*, with the aim of increasing interest in acquiring a specific programme-project qualification;
- Providing a *satisfactory initial package* of material and non-material incentives as a way to attract motivated quality professionals.

**Addressing in a long term plan:**

- Cooperation with higher educational institutions, with an emphasis on those in the relevant territory, with the participation of *representatives of the management structures as external lecturers* in relevant curricula, preparing project and programme specialists;
- Carrying out *practical exercises* in the educational institution based on real projects and programmes;
- Preliminary *selection of students*, who have shown potential, from the management structures of the programmes/beneficiaries with a corresponding job offer after graduation;
- Awarding *scholarships* to students with a commitment to work in the management structures of the programmes/beneficiaries;
- *Internship* (paid or unpaid) of students or recent graduates in the management structures of the programmes/beneficiaries.

**Problem:** *Weak or insufficient level of English language proficiency.*

**Addressing for the programmes structures:**

- *Verification* of the mandatory requirement during recruitment for English language proficiency. In the absence of a valid international certificate and/or a corresponding level of education in terms of language, applicants must take a written and oral test;
- For already appointed staff with indisputable qualifications in the fields financed by the programme, but without the necessary level of language proficiency, the opportunity should be given to participate in *intensive courses* during or outside working hours, by financing the participation from the funds under the priority axis "Technical assistance".

**Addressing for the project management units of the beneficiaries:**

- Inclusion of personnel with indisputable qualifications in the field of the project, but without the required level of language proficiency, *in intensive courses* before the start of the project, in or out of working hours, and the beneficiary should finance the participation. However, for the type of programme beneficiaries, this approach is not always possible due to their limited financial resources;
- Attracting *external project management consultants* with a proven level of English proficiency. In this case, it is possible to foresee the necessary financing in the project budget;

- *Combining* a specialist in the field of the project and an English language translator. This approach should only be used as a last possible option and in the short term if the above two solutions are not feasible. The specific terminology of the projects and the funded priority areas often makes it difficult for the translator, leads to significant errors and the impossibility of correct implementation of the project obligations.

**Problems:**

1. *Insufficient literacy of the staff to work with information systems;*
2. *Insufficient adaptation of information systems for use by foreign beneficiaries.*

**Addressing the first problem:**

- Introduction of a mandatory requirement for *good computer literacy* in the procedures for the appointment of the relevant human resources, to be proven with a relevant certificate or, in the absence of one, through a test;
- If good employees are found to have insufficient general computer competence, they should be given the opportunity to participate in relevant *intensive training* in or outside of working hours, with funds from the technical assistance of the programme/beneficiary or at their expense (as a condition for continuing the contract).

**Addressing the second problem:**

- Comprehensive and quality *adaptation of information systems* for use by multinational users. If the system operates in the language of the country from which the governing structure is based, the commands and user manuals should be translated both into English and into the language of the other beneficiary country. For each term, the exact equivalent in the other country should be indicated;
- Mandatory inclusion of the representatives of the management structures of the programmes and of the project management units at the beneficiaries in *trainings for working with the relevant information systems* . The trainings should be divided into modules in time: introductory, before the start of the projects according to an open invitation for project proposals, after 6 months - when the employees have already had interventions in the system and can specify cases;
- Creating *a section on the Program's website* about common problems when working in the system with instructions for solving them.

**Problems:**

1. *The distance from the permanent place of residence, the work in an unfamiliar environment, far from family and friends, leads to an incomplete performance of professional duties;*
2. *Relying on knowledge of previous programmes without taking into account the changes in the rules.*

**Addressing the first problem:**

- Providing a *package of significant financial incentives* for remoteness which may include an adequate % of monthly salary to cover the cost of travel home once a month and/or % of housing rent and/or reasonable allowances for minor children/spouse / wife. Funds for the management structures of the programmes can be taken from the "Technical Assistance" Priority Axis, and for employees with other permanent residences in the project management units, they can be included as remuneration within the project management costs;
- Given the fact that adapting to changes is a personal quality and does not depend only on financial security, the procedure for selecting the relevant employees should include an *adaptability test* .

**Addressing the second problem:**

- Careful investigation of *the applicant's reputation* regarding the projects/programmes he/she has implemented/managed;
- Mandatory inclusion in *the trainings* under the programme and the invitations for project proposals with taking a test for what has been learned;
- In case of *changes*, they should be immediately *published* on the programme page, with the affected structures/units being explicitly notified with the relevant explanations;
- Regular *meetings* between the responsible persons from the management structures and the project management units to specify all new moments/approaches regarding the programme.

**Problems:**

1. *Lack of adequate communication between the members of the management structures of the programme, between them and the project management units at the beneficiaries and between the management units at the beneficiaries within one project;*
2. *Insufficient level of teamwork both between the structures managing the programme and making decisions at the programme level, as well as between the beneficiaries within a given project.*

**Addressing the first problem:**

- Inclusion in employee selection procedures a *mandatory requirement for communication in a multinational environment*. The same is checked through the level of English language proficiency and the candidate's behavior at the competition;
- In the management structure and the project management unit, to encourage the expression of each member, as well as *to address the causes of isolation*;
- Organization of *informal joint events*, gatherings, cultural entertainment, games, presentation of the customs of the countries-beneficiaries under the programme, etc. The same can be financed by the Priority Axis "Technical Assistance".

**Addressing the second problem:**

- Regular *meetings of the members of the relevant team* to review the achievements during the past period, identify immediate tasks, allocate personal responsibilities and discuss arising cases and their resolution. The opinion and experience of everyone in the team should be shared. In this way, the repetition of errors on different projects is also avoided, using the solution/approach by analogy with other projects;
- Participation in *public events related to the programme and the projects*, at which the project management units and the responsible persons from the management structure of the programme are interviewed;
- Regular *joint meetings between the teams of the different units* of the management structures, for example the Managing Authority and/or the National Authority and/or the Certification Authority and/or the Audit Authority and/or the First Level of Control, for discussions on the applied approaches and requirements. Purely informational regular presentations regarding: calls for project proposals, details of programme priorities, implementation of specific projects, would also help to prevent or team-solve emerging cases.

**Problems:**

1. *Lack of skills to analyze a problem that has arisen;*
2. *Impossibility to prepare a concept/proposal for an approach to situations within the programme/project;*
3. *Reluctance to increase knowledge and skills for work on the programme/project.*

**Addressing:**

- Inclusion as requirements in the staff *selection procedures of a set of personal qualities*. The same can be checked through a test, a practical task and an interview with the candidate;
- *Assign each employee of the team tasks* on the development of documents, including manuals, instructions, reports, opinions. The practice of entrusting such things only to proven experts is vicious, leads to an uneven workload and stops the development opportunities of the more inexperienced, usually young, employees. As a result, the latter may develop dissatisfaction with their workplace with all the resulting negatives, both personally and in terms of the quality and timely implementation of the programme/ project;
- Management structures may be subject to *periodic competency tests* to be taken into account in their annual evaluation and future remuneration. This would lead to a real drive to master the duties and all the innovations.

**Problems:**

1. *Insufficient competence of management personnel in terms of knowledge about the programme and the procedures for its implementation, leading to the impossibility of giving competent instructions and solving cases arising from the projects and the programme;*



2. *Insufficient management skills and experience, leading to missing deadlines, reducing the quality of forecasts, analyzes, etc., required at a higher management level, ineffective and/or uneven distribution of duties and horizontal tasks among team members, leading to deterioration of the microclimate and an environment of unproductive stress;*
3. *Lack of interest of the official representatives of the beneficiaries towards the project and the implementation of the activities, leading to stressful situations for the team at the end of the project.*

**Addressing:**

- *A careful approach when choosing the head of the programme's management structure. In the case of the Coordinator of the Joint Secretariat, this should not be a political person, but an expert with detailed knowledge of the programme and its rules. If it is a former member of the Joint Secretariat (responsible for projects), then the same should have shown leadership qualities;*
- *Participation of management personnel in leadership training. Funds can be taken from the Technical Assistance Priority Axis. Similarly, management training can be organized for the heads of the project management units;*
- *An interactive reminder of all approaching deadlines for the implementation of the programme and projects, to be received by the relevant persons with a description of the relevant consequences if no action is taken;*
- *Actual application of the sanctions provided for in the Subsidy Contract in case of delay in implementation will lead to timely future actions and reduce stress in the future;*
- *National policies for prioritization of the implementation of externally financed projects, which impute relevant obligations and commitment of the official representative.*

**Problems:**

1. *Lack of emphasis in the recruitment procedures regarding the opportunities offered by the programmes and projects for the professional development of the candidates;*
2. *Limited participation in trainings organized by INTERRACT and other European and national institutions, due to the daily workload of the experts in programme management structures and project management units;*
3. *Impossibility for experts to actively participate in the trainings of the projects for which they are responsible which prevents expanding the scope of their knowledge and competences;*
4. *Limiting site visits to projects for members of Joint Secretariats and similarly the participation of members of project management teams in joint meetings between beneficiaries of a given project;*
5. *Lack of a targeted national and regional policy for the preparation and subsequent attraction of local personnel in management structures and project management*

- units, which is a possible reason for turnover due to distance from permanent residence and lack of knowledge of local traditions and culture;*
6. *Limited use of the financial opportunities of the programme for retention of quality specialists;*
  7. *Lack of management policy for vertical and/or horizontal growth of quality personnel.*

**Addressing:**

- Inclusion in the recruitment procedures of a *description of the opportunities* that this type of job provides for the professional and personal development of the candidate. The immediate supervisor, who is best acquainted with the opportunities offered by the positions subject to the selection procedure, should participate in the preparation of the text of the procedure;
- *Campaigns* at local level to popularize the upcoming recruitment procedures - through announcements in local media, presentations in local educational institutions, etc.;
- Precise planning of initiatives for each expert from the management structure/ project management unit on an annual basis with the inclusion of *at least two trainings abroad* with topics directly related to the expert's weaknesses or exchange of experience with similar units from other countries for experienced employees;
- Mandatory participation of the responsible experts and members of the project management teams in *the specialized trainings on the project* and their certification for this participation. In this way, it is possible to acquire side skills and knowledge, which stimulate and diversify the work schedule of those employed on the relevant project;
- Development of a system for *tangible and intangible benefits* for working in remote areas, for good performance - achieving goals on time or ahead of schedule. The principle of three-months financial stimulation, operating for the Bulgarian state administration, should also be applied in the management structures of the territorial programmes, regardless of the source of the financial resource;
- Good experts should be assigned *additional horizontal functions* such as coaching and supervision of newcomers, leading a team to solve an urgent horizontal task, chief responsibility in the organization of a programme/project event.

**Problems:**

1. *Lack of understanding within teams and between teams purely based on lack of common language understanding;*
2. *Insufficiently secured residence at destination;*
3. *Unattractive and insufficiently secured business trips;*
4. *Legislative inconsistencies for recognition of work experience;*
5. *Insufficient protection of labor relations;*
6. *Legislative obstacles to financial incentives and professional growth.*

### **Addressing:**

- Heads of units should create and maintain a positive *microclimate* in the team, avoiding all forms of isolation due to language barriers. If there is a person/ persons in the team who do not speak the local language, communication during working hours should be in English only, and translation should be provided for horizontal national meetings;
- To offer foreign language experts the opportunity for *courses in the local language* during or outside working hours, with funds from the Priority axis "Technical assistance". To encourage the local members of the team to attend courses in the language of the other beneficiary country under the programme;
- To promote *courses of the beneficiary administrations for the language of the other beneficiary country*, to be financed from the project budget. Such activities would contribute to the development of closer contacts between the administrations and the population of the border regions of the two countries in the long term and to the achievement of the main objective of the European territorial programmes, namely cohesion;
- To offer a one-time *accommodation package* to new entrants with a permanent address outside the site of the structure, including travel, luggage transportation, funds for children and other family members. The funds for the management structures can be taken from the Priority Axis "Technical Assistance", and for the project management units - either in the form of a maximum remuneration, or from beneficiary's own funds;
- *On-site visits* to projects and within projects should be financially secured - to accept rates for per diem, accommodation and travel according to European regulations, not the lower rates according to national legislation;
- Adoption of rules for equal treatment of *the work experience* of the experts, regardless of the date of entry into the structure or the country from which they come;
- Introduction of *permanent* (indefinite) employment *contracts*, after a certain number of years of temporary contracts with options for quarterly/ annual material incentives and/or additional leave for achieving good results.

### ***Problems of an organizational nature***

#### ***Problems:***

1. *Delay in the development, approval and implementation of the programme/projects, which poses challenges to the achievement of the objectives in time, given the limited time frame of the programme period;*
2. *Different implementation rules and procedures according to the beneficiary country, which leads to confusion, a constant need to distinguish between national approaches in documents, inequality of beneficiaries according to the country they are from;*

3. *Insufficient commitment of the members of the Monitoring Committees, which leads to unsatisfactory quality of accepted documents, repetition of mistaken procedures, lack of specific national and/or sectoral expertise.*

**Addressing:**

- *Awareness* of possible bureaucratic obstacles and *preliminary organization of the processes* related to the implementation of cross-border cooperation - through information days, in a special section of the official website of the programme with opportunities for questions and answers;
- *Optimizing the organization* on the conciliation procedures at the national level. Introduction of shortened deadlines for harmonizing documents for Territorial programmes financed by the EU, given the limited timeframe for implementation. The Managing Authority and the National Partner Authority must act expeditiously without undue delay;
- *The rules for the implementation* of the programme and the projects under it should be maximally *synchronized* for the two countries and, if possible, avoidance of the currently existing opposing approaches when contracting and appointing controllers, as well as regarding the preliminary financing of the activities. Both, the Managing and the National Authority should act as a team and be in constant contact with the aim of maximum provision of unified requirements for the beneficiaries from both countries. Joint meetings should be held at least once a month, regardless of the intensity of written correspondence;
- In the job descriptions or in individual orders of *the members of the Monitoring Committees* to impute specific obligations regarding their participation according to the competences of the institution they represent. In this way, the need for separate coordination of interventions under the programme or within a project with the relevant department will be avoided. It could be considered to cover the costs of participation in meetings, as well as remuneration for the participation itself at the expense of the Priority Axis “Technical Assistance”].

***Problem:*** *Difficulty to attract and retain quality human resources in the management of territorial programmes*

**Addressing:**

- *An attractive starting salary* is a major motive for applying for a job. The resource from the Priority Axis "Technical Assistance" of each programme is sufficient, but is often not fully utilized and is even transferred to other priority axes, i.e. the resource managed by the Secretariat increases, without this having a positive effect on the remuneration received. It is often a phenomenon that there is an initial interest in recruitment procedures from experienced personnel, but after getting acquainted with the financial conditions, even if they are selected, the experts give up and are replaced by mediocre candidates who have no other opportunities for realization due to their lower capacity and lack of skills;

- Job security contributes to attracting good experts. The introduction of *permanent employment contracts* would increase the interest of experienced personnel in the positions. It should be noted that a significant relative share of respondents indicated this in their answers on the questionnaires;
- A general rule is that quality human resources are selected according to the exact needs of the organization. Hence, *the requirements for the candidates* should be *specified* according to the relevant need;
- A complex of initiatives and specific measures is needed to retain quality human resources. Given the limited scope of territorial cooperation and the need to address multiple organizational implementation challenges in two countries, human resources are often not a priority. Although the practice of additional material incentives against achieved results is applied in the public sector in our country, this does not happen to the teams of the Joint Secretariats. Financial and non-financial (with few exceptions) incentives for good performance do not apply. In this regard the possibilities should be explored for *compensations - material* - supplement for working in another country<sup>9</sup>, additional stimulation when goals are achieved and *social* - additional leave, reduced working hours, flexible working hours;
- It is necessary to expand the opportunities to *participate in seminars, conferences* throughout the EU. With a limited composition of the structure and a strict schedule of project activities, the opportunity for participation is often not provided, but it should be implemented, even in the form of interactive participation;
- A good incentive would be the organization of highly valued *trainings* to increase qualifications - courses for a certified manager, and, why not, additional qualifications, master's degrees, etc.;
- To analyze and implement opportunities for *horizontal professional development* within the management structure/ project management unit - allocation of managers and/or trainers by thematic groups of projects or activities;
- In the long term, the attraction and retention of quality personnel to work under the Territorial Cooperation Programmes should become part of a targeted *state and regional policy* in cooperation with the local government and higher education institutions in the respective region.

### ***Problems of a local nature***

***Problem:*** *The state of public administration in cross-border regions demonstrates limited design knowledge, skills, and experience.*

### **Addressing:**

- The formal requirements for candidates for work on projects should be based on *the criteria for a good project manager*<sup>10</sup>;

---

<sup>9</sup> This is already applied under the Greece-Bulgaria Programme, albeit with limitations

<sup>10</sup> The criteria for a good project manager are discussed below in the horizontal aspects of optimization section

- To offer *adequate payment*, in sync with the key responsibilities, at the maximum amount of the remuneration in the corresponding range of the position<sup>11</sup>, giving the maximum possible resource within the project budget and applying all possible forms of stimulation of the public administration;
- Visiting local, regional and national universities to *interview students* regarding the opportunities for their career development in the direction of the challenges and opportunities provided by the management and implementation of projects in the relevant administrative structure;
- Offering a *medium-term internship* (3-6 months) where students can technically support the preparation and implementation of local projects. This method is a practical tool for attracting and selecting personnel with potential;
- *Attracting and motivating local personnel* familiar with the peculiarities of the region and the mentality of the population;
- Projects under the Territorial programmes are bilateral, with wide *opportunities for exchange of experience* between partners. This should also be taken as a gain, as it diversifies the daily routine, broadens the horizons and reveals good case-solving practices and approaches. It is the exchange of experience with foreign partners and field visits that are shared by the beneficiaries as the strongest motivations for retaining young and qualified staff locally;
- Preparation and implementation of *individual plans for additional training* of local personnel for managing the territorial programmes - distance learning, short-term trainings organized by the structures managing the territorial programmes, participation in seminars under the INTERACT programme<sup>12</sup>;
- Initiatives for the certification of project management for employees with the provision of pay under relevant conditions in the service/ employment contract, and in case of financial impossibility on the part of the employer - organization of similar courses/ admission of training within or outside working hours upon *payment* by the employee;
- Providing opportunities for *career development* of project management employees - from technical staff to unit/ project management, mentor of newly hired employees, trainer, etc.

### ***Problems of a horizontal nature***

***Problem:*** *Insufficient application of the science of good governance in the context of the organization of the implementation of the Territorial Cooperation Programmes.*

### **Addressing:**

- *Sectoral and territorial competence, specific program and project competence, individual qualities, and skills according to the scientific theory of good*

---

<sup>11</sup>Ordinance on salaries of employees in the state administration, 2012, amended. DV. No. 70 of 30.08. 2022 [www.lex.bg/laws/ldoc/2135799916](http://www.lex.bg/laws/ldoc/2135799916)

<sup>12</sup> INTERACT [https:// www.interact-eu.net/](https://www.interact-eu.net/)

*governance* should be the ideal goal in the search and selection of personnel, using all opportunities to attract and retain adequate specialists. Thus, efforts will be made to provide a key human resource to organize and lead the implementation of the programmes and projects at local level, directly contributing to the improvement of life in the respective region;

- At *universities, in the discipline "Preparation and Project Management"*, emphasis should also be placed on the acquisition of the relevant personal skills and way of thinking. The inclusion of students in projects of the relevant educational institution will help in practice to create the necessary potential and capacity and easier perception of the complex project implementation. Emphasis in training should be placed on the correct and efficient use of public financial resources. Thus, a necessary, exceptional competence, exceeding the scope of project implementation, is created for good public management, aimed at the correct use of the factors for raising the standard of living in the relevant administrative unit.

The examined *Global aspects of the optimization*, by showing some good practices of other programmes for territorial cooperation, as well as strategic improvements in the organization of the management of the EU public resource, give opportunities to *borrow* successful approaches and facilitate the management and implementation of territorial programmes and projects with the participation of Bulgaria. Their adapted application would support the achievement of the fundamental principles of cross-border investment and cooperation and the optimal functioning of the structures, namely:

- *Distinction and at the same time complementarity with the main/national programmes* of the member states;
- A clearly expressed *cross-border character*;
- *Procedures for the selection of projects* with multinational and diverse in terms of position and expertise evaluators;
- Implementation of the new strategic direction of optimization of EU funds - *tying the budget to the target results, control over the efficiency of the invested resource*;
- *Preliminary overview of the cross-border environment* - research and dialogue with stakeholders from border regions, national and regional authorities, exploring region-specific legal and administrative obstacles;
- Creation of a working group for further *development of cross-border statistics* for cross-border cities and functional urban areas in order to collect and systematize reliable data and knowledge about cross-border territories;
- Consultations with the intended *Border Contact Unit* within the EC, Directorate-General for Regional and Urban Policy, to provide support to member states in resolving legal and administrative issues;
- *orientation documents* specific for each border, presenting the views of the EC on the main challenges, opportunities, scenarios for future cooperation and the need for clear differentiation from other programmes;

- Given the relatively limited capacity of local organizations to manage projects, *financing projects that do not require large investments*, such as for labor market integration and improving conditions for access to work across borders, cross-border investments in management, cooperation between employers and between vocational schools and enterprises on both sides of the border;
- *Strengthening cross-border institutional capacity* through support for "better management of cooperation, strengthening legal and administrative cooperation, strengthening cooperation between citizens and institutions, building mutual trust through people-to-people contacts, support for solving issues related to with cooperation in the fields of safety, security, border crossing management and migration;
- Application of the concept of *"cooperation integration"* to integrate territorial programmes into national and macro-regional policies. Substantial cooperation between programmes operating in the same territory.

In the situation of a smaller financial resource for territorial cooperation during the new programme period 2021-2027 at the EU level and in particular for the programmes with the participation of Bulgaria, the research identified the following challenges in terms of *human resources costs*:

- The EC is promoting the simplification of cost accounting, emphasizing on so-called *"flat rates" for staff and administrative costs*. The programme organizations have the task of developing *a reliable methodology for determining the adequate percentage of these costs according to the type of project*;
- It is necessary to *clarify the actual needs in terms of costs related to human resources for the implementation of the projects*;
- *demarcation line* should be drawn between project management costs carried out by the beneficiary's *staff* and those for *external experts*. The frequent duplication of duties does not bring additional value to the results of the projects, on the contrary, a resource is spent inefficiently;
- The rates for travel and accommodation costs are different per country and lead to *inequality when participating in joint events* outside the territory of the beneficiary countries. *The possibility of unifying this type of expenditure at programme level* should be considered.

#### *Conclusions/ Recommendations:*

The diverse dimensions of the above-described costs provide ample opportunity to ensure the needs of the human resources employed in the management and implementation of projects and programmes.

In this regard, the amount of the wide range of costs related to human resources varies widely between projects and is often determined without following a sound logic. The lack of a unified approach leads to imbalance and opposite extremes – from unnecessarily high costs to severely limited, unmotivating rates.



In the concluding part 3 of the fourth chapter - **Model for optimization of human resources** the financing, interventions and opportunities for optimization during the programme period 2021-2027 have been analyzed as follows:

<b>Programme</b>	<b>2014-2020, €</b>	<b>2021-2027, €<sup>13</sup></b>
<b>Romania - Bulgaria</b>	<b>258.504.126</b>	<b>207.457.162</b>
<b>Greece - Bulgaria</b>	<b>130.262.835</b>	<b>83.953.682</b>
<b>Bulgaria - Serbia</b>	<b>34.102.256</b>	<b>38.116.398</b>
<b>Bulgaria - North Macedonia</b>	<b>19.461.690</b>	<b>31.152.400</b>
<b>Bulgaria - Turkey</b>	<b>29.642.896</b>	<b>34.415.252</b>

In the course of the exposition, the following findings are made:

- The total resource of the territorial programmes with the participation of Bulgaria for the new period is 26% smaller, despite the increased amount of national co-financing (20% instead of 15%) under the programmes along the internal borders of the EU;
- The indicative amounts for the new period show that 26% of the resource for Bulgaria is for the programmes along the external borders, and 74% for the programmes along the internal borders of the EU. In the previous programme period, the ratio was 18% to 82%, respectively;
- The relative increase in resources under our External Borders Programmes would support investment in peripheral areas along the borders with North Macedonia, Serbia and Turkey, which are traditionally characterized by depopulation, lower connectivity, low economic exchange and activity, such as the programme with Serbia covers the territory of the least developed region in the EU - the North-West. Expected positive effects from the increase in the relative share of the programmes along our external borders are the creation of an area of stability in the Balkans and better preparation of the respective candidate countries for membership within the EU enlargement process;
- The increase in the budgets of the territorial programmes with the participation of Bulgaria along our external borders poses challenges to the Managing Authority, located in the Ministry of Regional Development and Public Works, Bulgaria, the relevant Joint Secretariats and control bodies, given the need for greater capacity to manage the resource.

The lack of quality human resources identified in the research at all stages and aspects of the programme cycle should be **addressed** at the relevant levels, namely:

- To preserve the capacity built so far while upgrading it, both quantitatively and qualitatively;

---

<sup>13</sup>National Association of Municipalities in Bulgaria, <https://www.namrb.org/programen-period-2021-2027>

- Exemplary *directions for optimizing the budget-results ratio* in terms of human resources in the territorial programmes with the participation of Bulgaria are the *equalization of the rates* for work and for travel expenses *at programme level*, and not according to national legislation with the aim of equality in participation in joint events, exchange of experience, etc.; development of *a detailed methodology*, determining *the value of the different types of labor activity*, which is carried out within the framework of the programme/ projects with possibilities for three-year or even annual updating, if necessary; requiring a *preliminary justification for the need for human resources for a given project*, covering all needs in terms of the number of experts and qualifications with the corresponding adequate remuneration; *maximal use of the budget regulated for human resources* within a programme/ project.

The following *possible measures* are indicated that can partially overcome the reduced EU resource under the programmes:

- *Increasing the percentage of national co-financing*. For the programmes with Romania and Greece, a ratio between ERDF and national co-financing has been agreed - 80:20. This approach attempts to balance, albeit partially, the smaller resource. The ratio of our external border programmes remains at 85:15, with larger budgets than the 2014-2020 period;
- *Providing opportunities to use resources of international financial institutions and national development banks* to offer favorable conditions for lending to projects, as an additional resource for the implementation of the planned activities;
- *Conclusion of agreements between the Managing Authorities and international financial institutions/national development banks for the management of a resource* from the programmes and its provision in the form of an advantageous credit to the beneficiaries, which will have a revolving effect - to be used several times within the period of implementation of the programmes;
- *Development and implementation of integrated projects*, to be financed by different programmes, aiming to achieve a larger goal of importance for the territory.

Taking into account the directions for funding under the territorial programmes for the period 2021-2027 and on the basis of the identified administrative and organizational deficits in the current period, proposals have been made to attract specialists in the following areas both in relation to the structures managing the *programmes* and in the project management units:

- *Architects* - projects for the preservation of historical heritage include design, development of construction projects, compliance with the requirements for cultural and historical monuments;
- *Construction engineers* - the implementation of infrastructure activities includes assessment of quantities and values;
- *Environmentalists* – environmental protection and related activities, as well as interventions in protected areas, require specific expertise;

- *Financiers* - tying costs to the achievement of the desired results requires not only accounting and reporting expertise, but also the application of financial optimization models;
- *Economists with a business focus* - microeconomists - the extension of aid to business implies knowledge of the functioning and management of enterprises.

*The increase of the numerical composition* <sup>14</sup>is argued in the programme and project management structures.

Proposals are given for *the optimization of public administration through restructuring and other horizontal initiatives*:

- Staff can *be transferred* from the so-called Central Coordinating Unit, currently under the Administration of the Council of Ministers, whose functions are limited and whose staff is substantial and, presumably, well trained to manage EU-funded programmes and projects;
- Given the fact that most Joint Secretariats are not in the capital, conditions are created for increased employment in the relevant location cities. All opportunities should be used *to retain local specialists* and motivate young specialists through internships and joint initiatives with local universities;
- The dedicated directorates for the management of European projects in the regional and local authorities should be further strengthened with *dedicated units for territorial cooperation*. In this regard, the state and local authorities should carefully assess and implement an optimal ratio between the budget for human resources and the scale of the expected project results.

Synergies between the Territorial Cooperation Programmes should be strengthened in the new programming period, and human resources could *to be assisted* through:

- Creation of *a platform including the already implemented projects* from the various programmes with the participation of Bulgaria. This would facilitate both potential beneficiaries and the structures managing the programmes in terms of exploiting achievements, avoiding duplication of activities and learning from mistakes;
- Implementation of a mechanism for *preliminary verification of compliance* between interventions under the various public programmes of Bulgaria and, if necessary, redefining the perimeters. Development of a map with the different possibilities (priorities and objectives of the Programmes for the period 2021-2027, of which Bulgaria is a beneficiary, in order to coordinate and demarcate the interventions in the financing of the projects. The team responsible for organizing this key activity could be the Central Coordination Unit for EU funds or the "Management of Territorial Cooperation" Directorate in the Ministry of Regional Cooperation and Public Works with a developed mechanism for checking and comparing information on the various programmes;

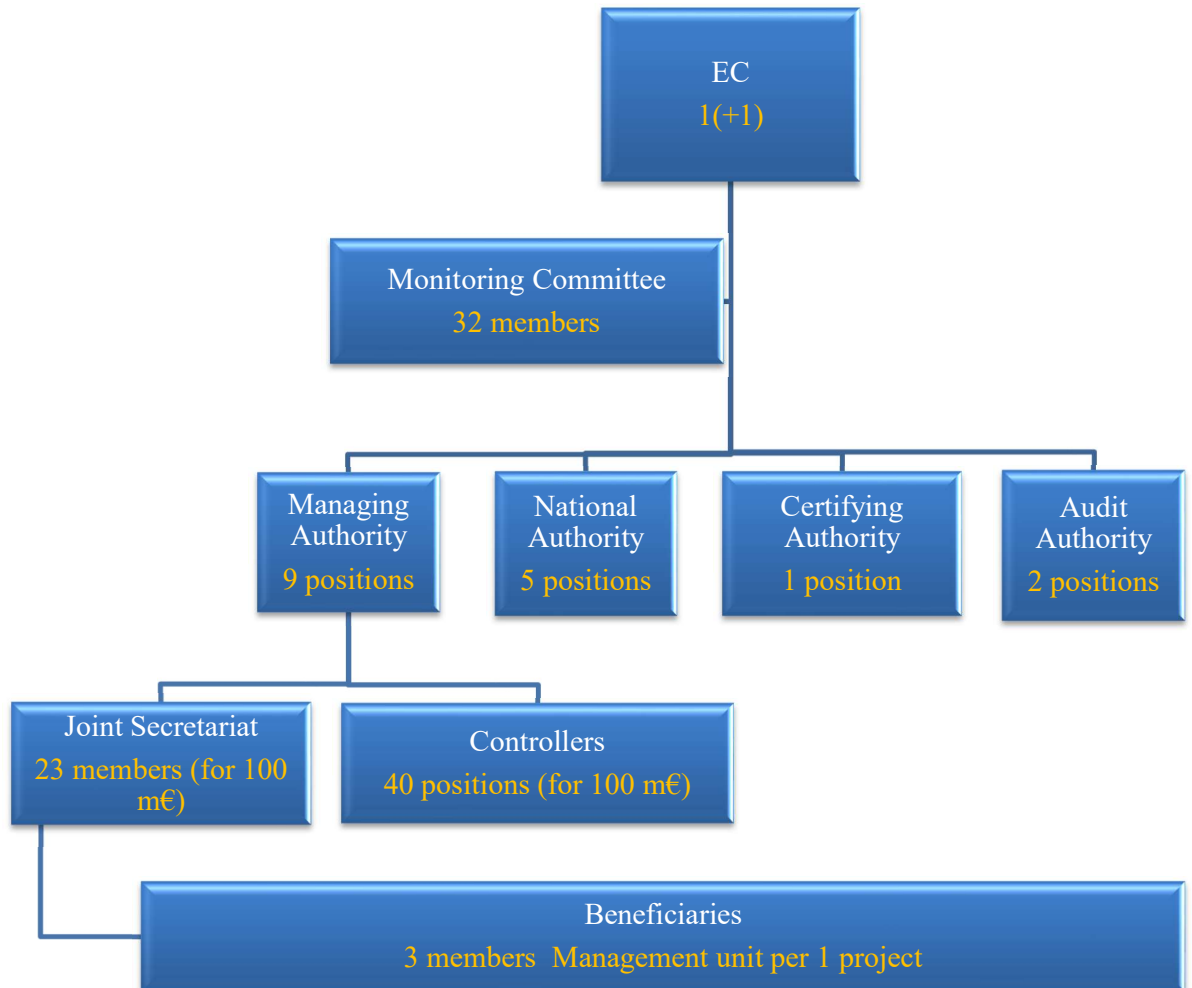
---

<sup>14</sup>Except for the Romania-Bulgaria Programme, which has an acceptable number of staff.

- Expanding the exchange of experience *between the specific management structures* of the Territorial Cooperation Programmes, including between the Joint Secretariats;
- Encouraging the exchange of experience and sharing of the achieved results *between the beneficiaries* of similar projects (with similar objectives) from different programmes. Coordination between the beneficiaries of cross-border projects supports the resolution of common problems in the respective territory or territories analogous in location, and *this leads to a much more significant cross-border effect than the achieved results*;
- *Addressing territorial challenges not through one-off projects*, but by means of interconnected and building projects (so-called "*chain projects*"). Collaboration between project and programme participants to identify and articulate clear needs that different programmes could address in different aspects;
- Development of *the strategic thinking* of the human resources engaged in the scheduling and implementation of projects. Direction from individual activities to forms with long-term impact;
- Special emphasis on *the capitalization* of the results of the projects and the benefits of the acquired knowledge, skills and increased competence of human resources;
- The potential beneficiaries and their consultants *should not develop project ideas in isolation*. They must be familiar with other active programmes in the territory and the results of already implemented projects. The structures managing the programmes, must pay special attention to the links with other projects and available results on them, as indicated in the project proposal, as well as to the links with strategies and thematic networks created in the respective region;
- Encourage the creation of *sustainable working groups, networks and teams* to discuss ideas, problems, approaches regarding the implementation of policies through projects. Creation of thematic organizations/structures or project platforms in the relevant region of interventions;
- Selection of *pilot projects* with an experimental purpose on a specific problem, to be carried out under a cross-border programme, and at a later stage, with an expanded scope of activities and funding, to be financed by larger national programmes;
- Development of preliminary requirements for cooperation and *contribution of all participants* in the structures with strictly regulated duties for making key decisions on the programmes;
- Permanent *operational dialogue* between the governments of the beneficiary countries and the governing structures of the relevant programme in order to identify and address obstacles for implementation and create an atmosphere of mutual trust;
- There should be a stronger and clearer understanding between the structures in practice dealing with territorial cooperation in order to join efforts to *solve common problems* by defining the territorial challenges and, based on the specific

advantages of the different programmes and the resource they offer , to determine the specific interventions to achieve the big goal.

The findings, conclusions and good practices indicated in the study form the proposal for an optimized ***model for the organization and composition of human resources*** involved in the management and implementation of the territorial programmes with the participation of Bulgaria for the period 2021-2027 with relevant justifications and references.



Body	Optimal number of participants for one Program	Justification <ul style="list-style-type: none"> <li>• proposed changes</li> </ul>
EC	1	1 main person in charge only for this programme (desk officer), to provide constant information support and expertise to help the programme management structures (+ 1 assistant <sup>15</sup> in the absence of the incumbent)
Monitoring Committee	32	<b>Institutional representatives, not by name.</b> One representative per competencies for each Priority axis for each country + one representative for each eligible region for each country + two representatives of non-governmental organizations per competencies for each country + two representatives of non-governmental organizations per horizontal EU priorities/principles for each country, one representative of the Managing Authority and of the National Authority (+ deputy for each position).
Managing Authority	9	<b>A separate unit exclusively for the management of the programme:</b> for example, a department – 1 head of department + one expert for each priority axis. For horizontal issues - financing, publicity, control - one expert only for the programme in the relevant units.
National Authority	5	<b>A separate unit exclusively for the management of the programme:</b> for example, a department - 1 head of department + 4 experts with certain specific functions under the programme.
Certifying Authority	1	<b>Dedicated Unit for territorial programmes:</b> 1 expert to be exclusively responsible for the programme (+ 1 assistant in the absence of the incumbent).
Audit Authority	2	Dedicated Unit for Territorial programmes: <b>2 auditors to be exclusively responsible for one programme.</b>
Joint Secretariat	23	The number is calculated for a €100 million programme: 1 Secretariat Coordinator, 20 Project Officers, <b>based on €5 million per person (+ 1 assistant in the absence of the incumbent)</b> , 1 financial officer, 1 communication and publicity officer.
Controllers	40	The number is calculated for a €100 million programme: two controllers per project, <b>based on €5 million per person.</b> Maintaining a database of external experts-controllers with specific expertise according to the priority areas of the programme, who have passed preliminary exams and were additionally trained by the structures managing the programme.
Beneficiaries	3	For each implemented project, there should be <b>a separate management unit</b> composed of a coordinator, a financial officer and a publicity officer.

<sup>15</sup>Auxiliaries are not included in the total optimal number, as they should have other analogous primary functions)

## CONCLUSION

The findings, conclusions and recommendations regarding the strengths and weaknesses of the management of the Territorial Cooperation Programmes are confirmed in the responses received to the satisfaction surveys.

**General conclusions** can be drawn, as follows:

Territorial cooperation programmes have an untapped potential to reduce disparities between European regions.

Investments in frontier areas, properly targeted and used, help to improve living standards.

Projects under the territorial programmes must have a clear impact beyond national borders and include aspects such as territorial coverage and a multi-sectoral approach.

Territorial programmes, given their limited geographical scope and funding, are not suitable for the implementation of large-scale strategic projects that require the direct participation and active actions of the central authorities. It is recommended that they cover interventions not eligible or possible to finance under the sectoral programmes in order to avoid overlap. Funding should be aimed at joint initiatives that are potentially sustainable, with returns to the region once the project or programme is finalized.

Territorial cooperation between several partners from different countries is an opportunity with supranational dimensions and effects. The established partnerships are a guarantee for sustainability and for building on the achieved results, they also contribute to good neighborly relations between the beneficiary countries.

It can be concluded that **territorial cooperation supports the creation of a symmetrical, multipolar and balanced Europe.**

The legislative framework of the Territorial Cooperation Programmes often shows the complexity of the organizational processes and poses a number of challenges regarding the formation of the structures, the functional connections between them and a number of multinational implications. Mainly in these areas, it is possible and realistic to make **improvements that increase the effect of European territorial cooperation to improve the standard of living in the respective regions.**

Territorial cooperation programmes enable broad participation as beneficiaries of regional and local authorities, as well as specific local legal entities (non-governmental organizations, universities, hospitals, cultural institutions, etc.).

Territorial cooperation is a challenge requiring **diverse professional and personal competence and commitment at all levels of management and implementation.** In addition to applying the European norms under the relevant programme, the responsible employees must know the specifics of the region and the population:

- The Monitoring Committee as a decision-making structure should actually function in favor of the successful implementation of the programme. It is necessary to specify the rules for participation and engagement of the composition by imputation of precise obligations and motivation.
- To achieve efficiency in the operational management of the relevant programme, it is necessary to clearly specify and distinguish the functions and, on this basis, to determine an adequate size of the expert staff of the Managing Authority and the Joint Secretariat;
- The lack of specific quantitative models in the legislative framework regarding the number of controllers verifying project expenditures leads to an underestimation of needs and a delay in the recovery of the funds spent by the EC and to the beneficiaries;
- The responsible managing structures should be legally obliged to use the funds under the Priority Axis “|Technical Assistance” as intended, which is a guarantee for effective management and implementation of the programmes;
- In connection with the introduction of information systems for the management of the programmes, the active role of the lead beneficiary decreases and it is necessary to review the mandatory functions for the next programme period.

**The creation, strengthening and retention of a satisfactory capacity for management and implementation of Territorial Cooperation Programmes should be part of the national and regional policy:**

- The logic of financial resource management requires adequate provision of responsible personnel who has the physical opportunity - time and capacity - to coordinate and control the implementation;
- The location of the structures directly managing the programmes gives a resource advantage to those located in a capital or a large city. From a strategic point of view, however, their location in small border settlements contributes to the achievement of one of the main goals of the cohesion policy - reducing the differences between regions in the EU;
- There is a basic but insufficient capacity for the preparation and implementation of territorial projects in the municipal and regional administrations. The deficit can be addressed by attracting external project management consultants with a proven level of English language proficiency or combining an employee - a specialist in the field of the project and an English-speaking translator who knows project terminology;
- Applying the right organizational and financial mechanisms, approaches and management solutions to local project management staff would improve the quality of human resources, which would directly contribute to the achievement of expected project results and their sustainability for the benefit of the respective region;
- The unjustified underestimation of the number of human resources, directly involved in the management of the programmes, leads to the need to manage a



significant financial resource by one individual. The limited staff resource investment is a real risk to the good management of the main priority investments. The high workload of the team is one of the factors leading to slower procedures of approval of requests for modifications, insufficient ongoing control, extension of deadlines for checks of reports and documents and therefore of the implementation and finalization of projects;

- A more diverse expertise should be provided among the members of the management structures, consistent with the thematic areas of the programmes. Sectoral and/or functional division of duties would improve the work process. When choosing the head of a management structure, the leading factor should be the availability of detailed knowledge of the programme and its rules, as well as the presence of leadership skills;
- The provision of long-term employment contracts is a strong motivation factor;
- It is necessary to increase the financial and non-material incentives of the members of the Joint Secretariats. A satisfactory starting package should be offered to attract motivated quality specialists;
- The insufficient level of communication and teamwork both between the structures managing the programme and making decisions at programme level, as well as between the beneficiaries within a given project should be addressed by testing the communicativeness in a multinational environment during recruitment procedures, by psychological methods, by organizing informal joint events, regular team meetings, participation in public events related to the programme and projects, exchange of experience between similar structures under different programmes and between different structures within one programme;
- It is necessary to speed up and refine the verification of the expenses of the Bulgarian beneficiaries in order to avoid improperly imposed corrections that are not confirmed by the Managing/ National Authority and delay the timely recovery of the funds invested by the beneficiaries;
- It is necessary to carry out information campaigns aimed at young specialists in the region, with the aim of increasing interest in acquiring a specific programme-project qualification;
- In-depth interaction of the programme authorities with higher education institutions through lectures, practical exercises, internships and scholarships would lead to a positive step in the long term, especially the links with universities in the eligible region for interventions;
- The rules and procedures for the implementation of the Territorial Cooperation Programmes should be maximally unified with the aim of equal treatment of the beneficiaries from different countries and reducing the administrative burden of the responsible authorities. It is necessary to adapt the information systems for use by multinational users, to perform permanent targeted trainings and maintain a support system (Helpdesk) on the programme public pages;
- The penalties provided for in the Subsidy Contract in case of delay in implementation should be applied in practice, which will lead to timely future actions and reduce stress in the future;

- National policies should be adopted for prioritization of the implementation of externally financed projects, which impute relevant obligations and commitment of the official representative;
- The needs for future funding under the Territorial Cooperation Programmes should also be determined on the basis of the partnerships created between beneficiaries from the two countries, which is a guarantee for the sustainability of the results and is in line with the main principle of the programmes - cooperation.

It should be pointed out that 15 years after our country's accession to the EU, *we should not continue to separate European funds from national resources*. Together, they constitute the public resource for the development of Bulgaria and the approach to their management must be identical, subject to the same rules for management and control.

Human resources are a key factor of good governance in the public sphere. The correct management of available public resources and the realization of the development goals of the state and the nation depend on their competence, motivation and personal qualities.

In the sense of the above judgments, the conclusions and recommendations of the dissertation could also apply in general to human resources in the public sphere of our country.

The results of the study can be used for further developments on this key topic and also as guidelines for strategic initiatives to improve the standard of living in border regions through direct interventions in terms of employed human resources.

Suggestions for possible *additional and future research in the subject area under consideration*:

- How are the problems identified in the research addressed in the new programme period 2021-2027;
- What are the new moments in the organization and functioning of management structures in the new programme period 2021-2027;
- Sustainability of the results of the Territorial Cooperation Programmes with the participation of Bulgaria for the period 2014-2020 based on the completed projects;
- The contribution of the Territorial Cooperation Programmes with the participation of Bulgaria for the period 2014-2020 to improving the living standards of the population in the respective regions;
- The programme-project approach in the management of national funds - similarities and differences with the External Financing Programmes;
- Budget against results - a leading policy of the EC;
- The indicators of results for projects and programmes - overview and suggestions for the optimization of their formulation, planning and reporting.

## IV. REFERENCE ON SCIENTIFIC CONTRIBUTIONS

The research, through detailed analyses, recommendations and strategic guidelines, contributes to the science of public resource management in a certain territorial segment. The contribution can be classified in the following areas:

### ***General-theoretical contributions:***

*The legal framework, the management of the Territorial Programmes with the participation of Bulgaria, and each Programme separately, were studied in detail, with benchmarking and SWOT analyzes applied . The conclusions and recommendations resulting from them make a contribution to the theory of good governance by proposing approaches tailored to the particularities and limitations of border regions.*

The dissertation includes *theoretical developments to optimize* the management of the public resource and the structures responsible for its effective distribution and use.

Given the fact that the research has a multinational scope, findings are made regarding the interpretation and application of European legislation in different countries, which gives the prospect of a *more flexible approach in the adaptation of Bulgarian regulatory documents* to European requirements.

### ***Applied scientific contributions:***

The study sets clear *parameters* of the most essential aspects of the status and functioning of the territorial programmes - *the criteria for analysis and evaluation with measurement units and in a fixed time period are specified .*

The role of human resources under the programmes is analyzed in depth - all aspects are evaluated according to their weight, the interrelationship between them is determined and relevant solutions are proposed.

The fundamental thesis that a better standard in border regions can be achieved in the presence of motivated qualified experts is substantiated and guidelines are given for the formation of the necessary capacity.

### ***Practical-applied contributions:***

The study offers *unified data and analyzes of territorial cooperation with the participation of Bulgaria* , which can be practically useful for specialists in public administration and human resources, for relevant departments in universities and students.

A detailed description is made of the skills and qualifications necessary for the management and utilization of the territorial cooperation resource, which can be used by the human resources units of the regional and local authorities, as well as by the governing bodies.

The conducted empirical studies confirm the conclusions based on the programme documents, showing moderate enthusiasm among those engaged in the management and implementation of the territorial programmes, which is a sign for the relevant management levels that organizational changes are needed and the optimal period for them has arrived.

The results of the research definitely lead to the fundamental conclusion that it is necessary to form a targeted state policy to address the problems related to territorial cooperation in the border regions.

As a result of the classification made above, *the specific scientific contributions of the study are:*

1. Benchmarking - Comparative analysis - through the use of unified data - of the management and executive structures created and operating in a specific territorial-programme segment of the public sphere - the Territorial Cooperation Programmes for the period 2014-2020 with the participation of Bulgaria.
2. SWOT - Analysis of the strengths, weaknesses, opportunities and threats in the process of functioning of the structures involved in the management and implementation of the Territorial Cooperation Programmes for the period 2014-2020 with the participation of Bulgaria.
3. Two interactive empirical studies based on a limited target sample of respondents on the satisfaction with the management and implementation of the Territorial Cooperation Programmes for the period 2014-2020 with the participation of Bulgaria.
4. Systematization of the multilateral aspects of the good management of the Territorial Cooperation Programmes for the period 2014-2020 with the participation of Bulgaria, highlighting the existing problems and proposals for addressing them.
5. Model for the optimization of human resources involved in the management and Territorial Cooperation Programmes for the period 2021-2027 with the participation of Bulgaria.

## V. DECLARATION OF ORIGINALITY AND AUTHENTICITY

In connection with the procedure for obtaining the educational and scientific degree "doctor" under the doctoral program "Organization and management outside the sphere of material production (Management of the public sphere)" I declare:

1. The results and contributions in the dissertation work on the topic "Status and opportunities for optimization in the management of territorial cooperation programmes with the participation of Bulgaria" are original and are not borrowed from research and publications in which the author has no participation.

2. The information presented by the author in the form of copies of documents and publications, personally compiled references, etc. corresponds to objective truth.

3. Results obtained, described and/or published by other authors are duly and extensively cited in the "Information sources" section

Blagoevgrad

Declarant:.....

/Jenya Bahchevanova - Dinkova/

## VI. LIST OF DISSERTATION RELATED PUBLICATIONS

1. Dinkova J. Public administration - a factor for improving life in cross-border regions, magazine "Law, politics, administration", no. 1/ 2022, [www.ceeol.com/search/article-detail?id=1048282](http://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1048282)

**Author(s):** Jenya Dinkova

**Subject(s):** Politics / Political Sciences, Public Administration

**Published by:** SOUTHWESTERN UNIVERSITY "NEOFIT RILSKY"

**Keywords:** cross-border regions; projects for cooperation and development; public sector; employees;

Journal: Law, Politics, Administration

Issue Year: 9/2022

Issue No: 1

Page Range: 50-58

Page Count: 8

Language: Bulgarian

2. Dinkova J. Management of projects under international programmes for regional cooperation with the participation of Bulgaria, magazine "Law, politics, administration", no. 2/ 2022, <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1063055>

**Author(s):** Jenya Dinkova

**Subject(s):** Politics / Political Sciences, Public Administration

**Published by:** SOUTHWESTERN UNIVERSITY "NEOFIT RILSKY"

**Keywords:** cross-border regions; EU programmes and projects; regional administrative capacity.

Journal: Law, Politics, Administration

Issue Year: 9/2022

Issue No: 2

Page Range: 105-113

Page Count: 8

Language: Bulgarian

3. Dinkova J. European territorial programmes of Bulgaria - challenges to the human resources, "International Politics" magazine, no. 1-2/ 2022,

<http://ip.swu.bg/mod/page/view.php?id=13>

**Author(s):** Jenya Dinkova

**Subject(s):** Politics / Political Sciences, Public Administration

**Published by:** FACULTY OF LAW AND HISTORY at SOUTHWEST UNIVERSITY "NEOFIT RILSKY"

**Keywords:** territorial programmes, human resources management, territorial cooperation

Journal: International Politics

Issue Year: 2022

Issue No: 1-2

Page Range: 54-63

Page Count: 10

Language: Bulgarian