

РАБОТЕН ДОКЛАД

Експертната работна група по европейски политики и проекти към Общински съвет – Варна

Кратка версия на интегрирана методология за подобряване на проектната готовност и възможностите на Община Варна за привличане на европейско финансиране

1. Управленско резюме

Община Варна разполага с полезни, но разкъсани елементи на проектния процес. Между тях липсва формализиран мост, който да превръща стратегическата потребност в проект с определен административен собственик, бюджет за подготовка, технически маршрут, бъдещ оператор и доказана готовност.

Основният управленски проблем не е липсата на информация за европейски програми, а липсата на постоянна система, която да произвежда проектна готовност и стратегическо планиране преди публикуването на конкретна покана. Реактивният модел концентрира усилията между отварянето на процедурата и крайния срок, когато собствеността, разрешителните, техническите решения, партньорствата, съфинансирането и експлоатационният модел вече трудно могат да бъдат надеждно изградени.

Необходимата промяна е преминаване от подготовка „по покана“ към многогодишен портфейл от идеи и проекти, които се развиват по общ стандарт за зрелост, преминават през формални контролни точки и се съпоставят с подходящите възможности за финансиране. Поканата следва да задейства адаптиране и подаване на вече подготвен проект, а не да поставя началото на неговото изясняване.

Предложен управленски модел

№	Решение
1	Нов отдел за международни проекти в рамките на дирекция ЕНОП, с фокус върху централизирани програми, партньорства и международни мрежи.
2	Членство и активно участие в международни мрежи, използвани като банка за партньорства, консорциуми и готови проектни възможности.
3	Постоянна управленска функция за генериране, регистриране и развитие на проектни идеи, свързани с ПИРО, стратегическите документи и целите на ръководството.
4	Специализирано общинско дружество като предпочитан целеви помощен инструмент за предпроектна, техническа и инвестиционна подготовка, след пилотно прилагане и независима оценка.
5	Отделен годишен бюджет и фонд за проучвания, обследвания, задания, проектиране, анализи, разрешителни действия и независими проверки.

2. Предложена институционална посока

Специализираното общинско дружество е предпочитаният целеви инструмент за техническия слой, защото позволява оперативна отделимост и натрупване на устойчив местен инженерно-проектантски капацитет. То не е паралелна администрация, автоматично допустим кандидат по програми или средство за заобикаляне на обществени поръчки и контролни режими.

Управлението, приоритизацията, бюджетните решения, окончателната допустимост, подписването и подаването, функциите на възложител, финансовият и правният контрол и вътрешният одит остават в компетентните общински органи и звена.

Очакван резултат до края на 18-ия месец

Проверен портфейл от проектни идеи и възможности; действащи контролни точки; фонд за предпроектна подготовка; единна цифрова среда; актуализирана Одитна пътека (ОП01); реални данни от 3–5 пилотни проекта и мотивирано решение за постоянната организационна форма.

3. Установени системни пропуски и интегрирани решения

Системен пропуск	Управленски риск	Интегрирано решение
Няма общ входен проектен регистър	Дублиране на една и съща потребност; липса на връзка с актив, услуга и стратегия.	Централен регистър/банка от идеи, свързан с ПИРО, стратегическите документи и целите на ръководството.
Приоритетът остава информационен етикет	„Висок“ приоритет не гарантира собственик, бюджет, срок и доказателства.	Формално решение за активиране само при определени административен собственик, ресурс, резултат, риск и следваща контролна точка.
Подготовката започва след поканата	Недостатъчно време за собственост, разрешителни, проектиране, партньори и съфинансиране.	Многогодишен портфейл и банка от предварително подготвени проектни решения.
Няма постоянен административен собственик	Отговорността се прехвърля между работни групи, ЕНОП и ресорни звена.	Единна матрица на отговорностите, административен собственик и заместник за всеки проектен идентификатор (Project ID).
Предпроектният поток не е отделен	Проучванията и заданията се третират като приложения, а не като управляеми резултати.	Самостоятелен производствен процес с услуги S1–S8 (виж т.6.3), стандарт за срок и качество (SLA), критерии за приемане и проследими резултати.
Няма формално „не кандидатстваме“	Ресурс се изразходва по нереалистични или недостатъчно зрели идеи.	Мотивирани решения за доработка, резерв, спиране или прекратяване и повторна употреба на създаденото.
Не са потвърдени операторът и експлоатационните разходи (ОРЕХ)	Одобрен актив може да създаде непланирани и неустойчиви разходи.	Определен бъдещ оператор и потвърден експлоатационен модел преди разработване по съответната покана.
Контролът се концентрира в края	Съществени корекции се откриват късно и застрашават срока.	Решения на контролните точки (Gates - виж 7.1), текущ преглед на качеството и проверки при 30%, 60% и 90% готовност.
Няма портфейлен лимит	Прекомерен брой активни проекти и скрито претоварване.	Месечен ресурсен план и активиране само при наличен вътрешен или външен ресурс.

4. Цели на интегрираната методология

Целите определят каква промяна трябва да се постигне, а принципите – как тя да бъде реализирана без прехвърляне на компетентности и без създаване на нова бюрократична тежест.

Код	Съдържание	Код	Съдържание
Цел 1	Един стандарт за проектна зрелост за всички ресори, райони и общински структури.	Цел 2	Постоянен многогодишен портфейл от проекти, подготвяни преди публикуване на покани.
Цел 3	По-ранно откриване на правни, технически, финансови и експлоатационни рискове.	Цел 4	По-кратко и предвидимо време от решението за подготовка до готовността за кандидатстване.
Цел 5	По-високо качество на предпроектните проучвания, заданията, проектантските резултати и финансовите модели.	Цел 6	По-добър ресурсен баланс между администрацията, специализираното дружество и външния експертен пул.
Цел 7	Проследимо кандидатстване, предаване, устойчивост, отчетност и повторно използване на институционалното знание.		

5. От възможността за финансиране до готовия проект

5.1. Постоянен мониторинг и единен регистър на възможностите

Мониторингът е постоянна функция за ранно предупреждение и съпоставка с портфейла, а не еднократно търсене след публикуване на покана. Той обхваща краткосрочния, годишния, многогодишния и международния програмен хоризонт и използва проверими официални източници за управленски решения. Международните мрежи се използват целево за ранна информация, партньорски профили и включване в консорциуми.

Всяка официално установена възможност получава непроменяем идентификатор на възможността във формат VAR-OPP-YYYY-NNNN. Една възможност може да бъде свързана с повече от един проект, а един проект – с повече от една потенциална възможност. Нов Project ID се създава само след проверка, че портфейлът не съдържа същата потребност, актив или услуга.

5.2. Единен проектен портфейл

Портфейлът е официалният управленски източник за всички проектни идеи и проекти, независимо дали към момента има отворена покана. Той не е списък на желания, а система за собственост, готовност, ресурс, риск и решения. Всеки запис съдържа най-малко Project ID, връзка със стратегия и актив/услуга, административен собственик и заместник, бъдещ оператор, ниво на зрелост, блокиращи рискове, бюджет за оставащата подготовка, наличен капацитет и следващо действие.

Ключово правило за начало на подготовката

Конкретна покана не е единственото основание за започване на предпроектни проучвания, обследвания, задания или проектиране. Основанието е управленско решение, което определя обществената потребност, ползвателя, обхвата, бюджета за подготовка, очакваните резултати и критичните рискове.

5.3. Последователност на предпроектната и инвестиционната подготовка

Етап	Съдържание	Основен резултат
1	Регистрация	Потребност, пряк ползвател, административен собственик, бъдещ оператор и очакван резултат.
2	Инвентаризация	Налични анализи, данни, проекти, разрешения, договори, собственост и предходно финансиране.
3	Концепция и варианти	Цели, целеви групи, индикатори, технически варианти, ориентировъчен ресурс и първични рискове.
4	Предпроектно проучване	Потребност, терен, собственост, право на намеса, правна и разрешителна пътека, ориентировъчна стойност и зависимости.
5	Техническа подготовка	Обследвания, геодезия и инженерни проучвания; задание; проектиране; съгласувания; количествени и стойностни сметки.
6	Финансова и правна устойчивост	Инвестиционни разходи (CAPEX), OPEX, съфинансиране, парични потоци, приходи/спестявания, чувствителност, държавна помощ, двойно финансиране и данъчен режим.
7	План за изпълнение	Обществени поръчки, партньорска и договорна архитектура, зависимости между проектиране, доставки, строителство, надзор и експлоатация.
8	Паспорт и решение	Паспорт на готовността, регистър на рисковете, интегриран график, бюджет за оставащата подготовка и независим/вътрешен преглед.
9	Следващ Gate	Формално приемане и решение за преминаване, условно преминаване, доработка, резерв, спиране или прекратяване.

5.4. Контролни точки и връзка с ОП01

Единният модел E0–E11/G0–G7/M0–M4 проследява проекта от възникването на потребността до устойчивостта и научените уроци. Блокиращ риск спира преминаването към следващо етапно решение. При конкретна покана ОП01 се прилага върху вече подготвен проект и се допълва с проверки при 30%, 60% и 90% готовност, така че съществените забележки да бъдат откривани преди финалното подаване.

6. Институционална архитектура и разделение на отговорностите

6.1. Дирекция ЕНОП като портфейлен офис

ЕНОП се укрепва като централен процесен собственик на програмното наблюдение, методологията, портфейлните данни, координацията на контролните точки, качеството и формалното кандидатстване. Новият отдел за международни проекти следва да концентрира работата по централизирани програми, партньорски профили, международни мрежи и консорциуми.

ЕНОП не определя еднолично стратегическия приоритет и не създава бюджетен ангажимент; не е автоматичен собственик на активите и бъдещите услуги; не изготвя вместо техническите ресори задания и проектантски решения; не замества финансовия, правния, ЗОП, информационния и одитния контрол; не допуска паралелни официални регистри. Преди окончателно организационно решение се извършва инвентаризация на структурата, щата, натоварването, компетенциите и текущите системи.

6.2. Управленска функция за проектни идеи и тематични подгрупи

Постоянната управленска функция поддържа банката от проектни идеи, осигурява връзката със стратегическите документи и поема инициативата за превръщане на потребностите в задания за подготовка. Тематичните подгрупи дават експертен вход: месечен обзор на значимите възможности, тримесечен преглед на тематичния портфейл, шестмесечна обратна връзка и годишни насоки за следващия програмен хоризонт.

6.3. Специализирано общинско дружество за проектна и инвестиционна подготовка

Дружеството е предпочитаният целеви помощен инструмент за техническия слой. Неговата мисия е да превръща одобрени стратегически идеи в проверени, технически зрели, финансово устойчиви и финансируеми проектни пакети, без да дублира ЕНОП и без да изземва правомощията на общинските органи. То може да подпомага и общински дружества и други субекти само при ясно правно основание, възлагателен модел и контрол.

Код	Услуга	Проверим резултат
S1	Инвентаризация и диагностика	Project ID, карта на доказателствата, липси, административен собственик и следваща контролна точка.
S2	Проектна концепция	Потребност, цели, варианти, резултати, индикативен бюджет, оператор и рискове.
S3	Предпроектно проучване	Варианти, собственост, правен и разрешителен маршрут и ориентировъчна стойност.
S4	Техническа координация	Задание, възлагане, график, проверки, приемане и контрол на версиите.
S5	Финансово-икономически анализ	Финансов модел, анализ разходи-ползи/финансова поносимост, OPEX, съфинансиране и чувствителност.
S6	Партньорства	Партньорски профил, търсене, мандати, работни пакети и управление.
S7	Подкрепа за кандидатстване	Проектни части, доказателства, бюджетна логика, преглед на качеството и пакет за ОП01.
S8	Предаване и уроци	Техническо досие, оператор, устойчивост, изходни файлове и регистър на научените уроци.

6.4. Граници, външен експертен пул и начин на възлагане

В общината остават политическите и стратегическите приоритети, бюджетът, собствеността и правото на намеса, окончателната допустимост, решението за кандидатстване, подписването, официалното подаване, функциите на възложител и независимият финансов, правен, ЗОП и одитен контрол. Дружеството предоставя анализи, задания, техническа координация и доказателства, но не контролира собствените си решения.

Външният експертен пул допълва капацитета с редки и пикови компетентности. Всяко възлагане изисква Project ID, решение на контролна точка, доказан капацитетен дефицит, ясно техническо задание, измерими междинни и крайни резултати, права върху изходните файлове, независимо приемане и задължителен трансфер на знание. Постоянният щат се определя след измерване на реалното натоварване, а не предварително.

Поетапно създаване

Първо се изгражда пилотно вътрешно ядро и временен каталог S1–S8; моделът се тества върху 3–5 проекта; натоварването, качеството, сроковете и разходите се измерват; извършват се независими оценки на 6-ия, 12-ия и 18-ия месец; едва след това се взема решение за общинско дружество или алтернативен постоянен формат.

7. Ресурс, цифрова среда, контрол и отчетност

7.1. Фонд и годишна програма за подготовка

Проектната готовност изисква отделен и предвидим ресурс. Бюджетът за персонал не заменя бюджета за проучвания, данни, обследвания, задания, проектиране, анализи, разрешителни и независими проверки. Годишната програма определя приоритетите, портфейлния лимит, календара на контролните точки, прогнозните външни услуги и бюджета за всяка група проекти.

Контролна точка	Финансиран пакет	Условие
G0–G1	Минимален вътрешен анализ	Без съществен външен разход преди потвърдени допустимост и административен собственик.
G2	Концепция, проучвания и план за M2/M3	Определени резултати, срок, SLA, бюджетен лимит и критерии за приемане.
Междинен G3	Задания, проектиране, разрешителни и специализирани анализи	Предходните резултати са приети и рискът е актуализиран.
G4	Адаптиране и разработване по конкретната покана	Потвърдени допустимост, график, екип, оператор и OPEX.
G5–G7	Финални действия, предаване, устойчивост и уроци	Без необосновано разширяване; отчет на подготвителния ресурс и повторна употреба.

7.2. Единна цифрова среда и документална проследимост

Цифровата среда е контролен механизъм, а не само хранилище. Тя свързва индикатора на възможностите и Project ID с проектите, възможностите, решенията на контролна точка, паспортите на готовността, документите и версиите, задачите и сроковете, рисковете, външните услуги, договорите, становищата, показателите и научените уроци. Съществува една официална водеща версия, ролеви достъп и пълна одитна следа.

Работните и официално подадените версии са ясно разграничени; всяка промяна има автор, дата и основание; финалните решения и пакети се заключват; изходни файлове и данните се съхраняват заедно с четимите документи; грешен запис не се изтрива, а се архивира с връзка към валидния. До постоянната система се използва контролирана временна среда с определен собственик, права, версии и резервно копие.

7.3. Показатели, отчетност и ранно предупреждение

Системата измерва цялата причинно-следствена верига – вложен ресурс, качество на процеса, произведена готовност, резултати от кандидатстването, устойчивост и институционално учене. Работните цели се потвърждават след базовата инвентаризация и не се използват механично без достатъчно данни.

Група	Какво се измерва	Работна логика/цел
Процес	G1 и решения на контролните точки в срок; спазване на SLA; просрочени задачи; актуалност на регистрите.	Работни ориентири: ≥90% в срок; <10% просрочени задачи; ≥95% актуални записи.
Готовност	Оператор и OPEX; проекти, готови преди покана; затворени блокиращи рискове.	100% оператор/OPEX преди G4; всички блокиращи рискове решени преди съответната контролна точка; пилотно ≥2 готови проекта при подходящ хоризонт.
Кандидатстване	Подадени и одобрени предложения; пакети без съществени вътрешни забележки; време от покана до подаване; привлечено финансиране.	≥85% пакети без съществено връщане; целите за успеваемост и стойност се задават след установяване на изходно ниво.
Качество и устойчивост	Приети резултати, ранно открити рискове, одитни констатации, повторна употреба, устойчивост и трансфер на знание.	≥85% резултати без съществено връщане; 100% операторска обезпеченост за приключени проекти и 100% официално предаване на ресурсните файлове.

7.4. Отчетност, контрол и управление на риска

Отчетността е седмична за активните покани и критичните срокове; месечна за портфейла, контролни точки, SLA, капацитета и бюджета; тримесечна за готовността, риска и прогнозата; шестмесечна към кмета и Общинския съвет; годишна публична; и отделен доклад G7 за резултатите, устойчивостта и научените уроци.

Рисковете се управляват на проектно, портфейлно и организационно ниво. Всеки риск има причина, вероятност, въздействие, собственик, превантивна мярка, индикатор за ранно предупреждение, корективно действие и дата за повторна оценка. При блокиращи рискове контролна точка не се провежда, освен за решение за доработка, спиране, резерв или прекратяване. Приемането на остатъчен риск е мотивирано, срочно и от компетентния орган.

8. Поетапна пътна карта за въвеждане

Въвеждането е организирано за 18 месеца. Първо се създават управленската основа, единният портфейл и пилотното ядро; след това се произвеждат реални резултати; едва накрая се взема решение за постоянната форма и специализираното общинско дружество.

Фаза	Период	Ключови действия	Критерий за завършване
Фаза 1	Месец 1–3	Приемане на принципите и заповед за пилота; пълна инвентаризация; Project ID/индикатор на възможностите; правна, финансова, кадрова и ИТ карта; подбор на 3–5 пилота; временен портфейлен комитет.	Завършено изходно ниво, админ. собственик и оператор за всеки пилот; утвърден мандат и календар.
Фаза 2	Месец 4–6	Временни правила; актуализация на ОП01; каталог S1–S8 и SLA; ресурсен план; фонд; временна цифрова среда; план за външни услуги; обучения.	Всички пилоти са в системата; започнали услуги; независима оценка и корективна програма на 6-ия месец.
Фаза 3	Месец 7–12	G0–G4 по пилотите; S1–S7; проучвания, задания, проектантски резултати и финансови модели; 30/60/90% проверки при кандидатстване; месечни и тримесечни отчети.	Поне 3 проекта достигат G3; при подходяща покана поне 2 достигат G4; измерими данни за срок, разход и качество; оценка на 12-ия месец.
Фаза 4	Месец 13–18	Продължаване на пилота; сравнение на организационните форми; правно и финансово становище; проект за дружество, правилник, щат, бюджет, SLA, преход и обществена отчетност.	Независима оценка и мотивирано решение за общинско дружество или алтернативен формат; годишна програма и план за миграция.

9. Приоритетни управленски решения

№	Решение
1	Приемане на единния портфейлен модел E0–E11/G0–G7/M0–M4 и на правилото, че подготовката започва от обществената потребност, а не от поканата.
2	Базова инвентаризация на всички идеи и проекти до 60 дни, премахване на дубликатите и определяне на Project ID, административен собственик, оператор и следваща контролна точка.
3	Свързване на индикатори на възможностите и Project ID в единна среда и въвеждане на четиристойна оценка, блокиращи рискове и формални решения за преминаване, резерв или прекратяване.
4	Създаване на годишен фонд за подготовка, годишна програма и портфейлен лимит, съобразен с реалния вътрешен и външен капацитет.
5	Изграждане на пилотно ядро, нов отдел за международни проекти, активна работа в международни мрежи и каталог S1–S8 с ясни SLA и критерии за приемане.
6	Актуализация на ОП01 до 6-ия месец и свързването ѝ с G4–G6, включително проверки при 30%, 60% и 90% готовност.
7	Въвеждане на единна цифрова среда, правила за данни, версии, достъп, архив, резервни копия, KPI и редовна отчетност.
8	Независими оценки на 6-ия, 12-ия и 18-ия месец; решение за специализираното дружество само след доказани процес, натоварване, качество, добавена стойност и устойчив бюджет.
9	Формално предаване G6 и научени уроци G7 за всеки одобрен или приключен проект, с права върху данните и source files и възможност за повторна употреба.

Критичен път и краен извод

Базова инвентаризация → owner-и и пилоти → временни правила и цифрова среда → фонд и възлагания → реални услуги S1–S8 → данни за KPI → независима оценка → решение за постоянна форма. Създаването на дружество преди доказване на процеса, натоварването и ресурса би създавало риск от празна или дублираща структура. Отлагането на системната промяна обаче запазва реактивния модел и зависимостта от кратките срокове на всяка следваща покана.

Работна версия за институционално обсъждане. Не представлява окончателно правно становище или бюджетен ангажимент.