

Състояние на новите страни членки две години след присъединяването към ЕС – рискове и предизвикателства

Усвояване на средствата от ЕС

Томислав Дончев
Елица Маркова
Драгомира Белчева
Петя Брайнова
Гергана Манева
Женя Динкова

Резюме

Ефективното използване на средствата по Структурните фондове и Кохезионния фонд (СКФ), предоставяни от Европейския съюз (ЕС), е едно от важните измерения на пълноправното членство не просто заради големия обем на средствата, който е без аналог в историята на страната, но и заради настъпването на очакваните като резултат от използването на средствата промени в различни сфери на социално-икономическия живот в България. Сред страните от Централна и Източна Европа България е и на първо място по отношение на размера на финансовата рамка спрямо БВП – над шест процента. Каква е готовността на страната да се възползва от тази сериозна по размер подкрепа, от какво зависи дали това ще се случи и какво ни сочи опитът на присъединилите се преди България страни от Централна и Източна Европа – това са въпросите, които задават рамката на настоящия кратък анализ, изготвен от интердисциплинарен екип в хода на по-широкото изследване за опита на десетте нови страни членки в различни сфери от социално-икономическия и обществения живот.

При така поставения фокус изследването изхожда от основния принцип, че **предоставянето на средства по Структурните фондове и Кохезионния фонд за страните членки е пряко свързано с достиженията и проблемите, породени от общия пазар**. Както е известно, обединяването на пазарите е сред най-важните икономически и идеологически фундаменти на Съюза. Това обединяване поражда редица положителни ефекти, като: увеличаване на търговията между страните, участващи в интеграцията; увеличаване на търговията с останалата част от света; премахване на несъвършенствата, които биха продължили да съществуват в рамките на една защитена национална икономика; растеж, по-голям отколкото националните икономики могат да постигнат поотделно. Като цяло се осигурява засилване на конкурентните предимства на икономиката, а по-голямата ефективност и конкуренция водят до по-голямо благоденствие.

Общият пазар обаче поставя в по-неизгодна ситуация някои икономически изостанали райони в Съюза, които при засилената конкуренция могат да се окажат в по-неблагоприятна позиция, отколкото преди интеграцията. По тази причина ЕС предприема специализирани политики, свързани с ”намаляване на неравенствата между равнищата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-малко облагодетелстваните региони...”¹.

Тези политики обаче не са свързани просто с „компенсации” за негативните ефекти от обединения пазар, а с целенасочени действия, в резултат на които уязвимите региони да станат по-силни, за да могат успешно да се конкурират. Т. е. **средствата по структурните фондове² не бива да се възприемат като „контратежест” на общия пазар, а като инструмент за неговото усъвършенстване. В този смисъл Структурните фондове би трябвало в дългосрочен план не да противостоят на общия пазар, а да следват неговата логика – осъществява се преструктуриране на сектори и отделни икономически агенти вследствие на засилената конкуренция в общността с цел гарантиране на конкурентоспособността на съответната регионална, национална и на европейската икономика като цяло.**

Политиката на сближаване поради това следва да се разбира преди всичко като инструмент за развитие, подпомагащ онези важни райони и сектори, които притежават потенциал, но изостават по различни причини (трудности, в резултат от прехода, отдалеченост от икономическия център на Европа и др.) и където вложените средства ще имат максимален ефект.

Налице са редица фактори, които оказват влияние върху усвояването на средствата от ЕС с цялата условност на употребата на думата ”усвояване”. Настоящият анализ разглежда поотделно най-важните от тях и предлага насока за по-подходяща рамка за говорене по така актуалната тема за “европейските пари”, която да обърне дискусията в по-прагматичната и реалистична посока, а именно – към “използването” на тези средства като инструмент за развитие и създаването на необходимите за това капацитет и компетентност от страна на публичната администрация, междинните и крайните ползватели на средствата, бизнеса, НПО, публичните организации.

Какво ще бъде нивото на реално ползване на средствата по Структурните фондове и Кохезионния фонд в страната в краткосрочен период, е трудно да се предвиди с точност. Преките аналогии с други наскоро присъединили се страни не предлагат готови отговори. При преглед на опита на десетте още веднъж се налага да си припомним, че институционалната инфраструктура за прилагане на политиката на сближаване на ЕС се определя на първо място от самите страни членки, а не от Брюксел, а разликите в националните системи на прилагане са значителни.

¹ Consolidated Version of The Treaty on European Union (29.12.2006, Official Journal of the European Union), TITLE XVII, ECONOMIC AND SOCIAL COHESION, *Article 158*.

² Пак там, *Article 159*.

За конкретните прогнози, които това изследване предлага, е използвана базисната хипотеза, че “усвояемостта” по Структурните фондове и Кохезионния фонд е в пряка зависимост от демонстрирания успех на съответната страна при работата и по предприсъединителните инструменти ФАР, ИСПА и САПАРД. Изследването предлага такава краткосрочна прогноза, която стъпва на математически анализ на наличните данни за периода на действие на предприсъединителните инструменти до момента на членството в ЕС при първите новоприсъединили се страни и България и на анализ на данните за нивата на контрактиране и на плащания през първите две години от членството на новите страни членки като процент от общите договорени суми съгласно техните финансови рамки.

Данни показват, както следва:

- прогнозна усвояемост по Кохезионния фонд в краткосрочен план – 14,1% от алокираните средства;
- прогнозна усвояемост по европейското ръководство за селско стопанство и Гаранционен фонд и финансовия инструмент за ръководство за рибовъдство в краткосрочен план – 20,1% от алокираните средства;
- прогнозна усвояемост по Европейския фонд за регионално развитие и Европейския социален фонд в краткосрочен план – 21,6% от алокираните средства.

Тази прогноза е валидна в краткосрочен план – например за следващите три години. Данните отразяват осреднена стойност за този хипотетичен период, а не за някоя отделна година от него.

Според тази прогноза за първите 3 години от членството си от наличните 3 189 452 501 евро от всички фондове страната ще усвои 617 564 915 евро, което е 19,4 % средна усвояемост.

Въпреки относително добрите резултати на новите страни членки на ЕС от работата с предприсъединителните инструменти (ФАР, ИСПА и САПАРД) данните за първоначалния опит от прилагането на Структурните фондове и Кохезионния фонд разкриват наличието на редица трудности, свързани най-общо с: незадоволителната координация и административното развитие; изготвянето и актуализирането на планови и стратегически документи; генерирането на добри проекти; забавяне при прилагането; липса на обучени мениджъри на проекти по европейските фондове; степента на децентрализация и др. Като цяло се забелязва отслабване при координацията на европейската интеграция.

Преминаването от управление на присъединителния процес към управление на членството изисква сериозна промяна в подхода и разпространението на специализиран капацитет за европейска интеграция в държавната администрация. Повечето страни остават доста под нужните нива на координация, на нива между „комуникация и осигуряване на информация” и „консултация”.

В редица нови страни членки регионалните администрации са в слаба политическа, финансова и институционална позиция, което ограничава капацитета за участие в политиката за сближаване. Отбелязват се дефицити и по отношение на способността за реализиране на ефективни партньорства. В новите страни членки „има значителна разлика между начина, по който системата трябва да функционира, и начина, по който системата функционира в действителност”, както често се отбелязва в изследванията по въпроса. Партньорството е важно не само защото нормативната база на СФ го изисква, но на първо и най-важно място защото то добавя стойност към усвояването на средствата от ЕС и допринася за положителното икономическо и социално развитие на национално, регионално и местно ниво.

По-нататък, но не и по значение, при разглеждането на опита на присъединилите се преди България нови десет страни членки става ясно, че политизацията е основна пречка пред успешното административно развитие, защото е в обратна връзка с принципите за назначаване на служба въз основа на качества, професионализъм и постоянство, които представляват основните съставни части на една функционираща държавна администрация. Практиките при управление на човешките ресурси две години след присъединяване към ЕС показват завръщане на политизацията, особено при назначаване на работа на по-високи нива. Идеята за безпристрастна и професионална държавна администрация, основана на принципите за назначаване на служба въз основа на качества и постоянство, изглежда, е загубила привлекателността си за политическия елит в повечето от новите страни членки. Професионализъмът и познанията са ключови фактори за фискалното положение на страните, както и за дейността им в рамките на ЕС и ако настоящите тенденции на разрушаване на системите за управление на държавната администрация се запазят, ефективното членство в ЕС и използването на европейските фондове ще бъдат изложени на риск.

Въпреки положените усилия от страна на българските власти и администрация за изграждане на капацитет, твърде вероятно е подобни проблеми да съпътстват процеса на работа по Структурните фондове и Кохезионния фонд и в нашата страна през първите няколко години от членството в ЕС. Познаването на трудностите и успешните модели за тяхното преодоляване е необходимо познание, което донякъде би могло да смекчи тревожността от посрещането на недотам оптимистичните прогнози и да насочи дискусиата и усилията към един по-трезв и структуриран порядък на действия.

За да избегне повторението на допуснатите досега грешки на първите десет нови страни членки при усвояването на средствата по структурните инструменти, България следва да насочи своите усилия в няколко направления:

- пълно хармонизиране на законодателната рамка;
- гъвкавост на правителството при вземане на решения;
- преодоляване на закъсненията за стартиране на програмите;
- своевременно разработване на проекти;

- разработване на ясни процедури и механизми за координация и контрол на изпълнението;
- силна мотивационна политика на правителството с цел прекратяване на текучеството на квалифицирани кадри;
- специално внимание върху укрепването на регионалния капацитет за управление на програми.

1. Въведение

Ефективното използване на средствата, предоставяни от Европейския съюз, е едно от важните измерения на пълноправното членство далеч не само заради големия обем на средствата, който е без аналог в историята на страната, но и заради очакваните като резултат от използването им промени в различни сфери на социално-икономическия живот в България.

Поради факта, че средствата от фондовете на ЕС не се отпускат като регулярна субсидия, а се получават в резултат на сложен процес на планиране и организиране на различни видове конкурсни процедури, обемът и предназначението на привлечените средства е в пряка зависимост от работата и ефективността на държавната администрация, местните власти, НПО, бизнеса и др.

България е на първо място сред страните от Централна и Източна Европа с оглед размера на финансовата рамка като съотношение спрямо БВП на страните (повече от 6%)³. Този значителен обем превръща работата на страната със средствата от ЕС в един от най-значимите въпроси, свързани с новопостигнатото пълноправно членство.

Въпросът е обект не само на политическа регулация и коментари, но е свързан и с плановете и перспективите за развитие на хиляди публични и частни институции.

Настоящият текст прави прогноза за перспективата в краткосрочен план (2–3 години) по отношение на усвояването на средствата от ЕС чрез анализ на актуалното развитие в страната и най-вече чрез преглед на опита на първите десет нови страни членки.

2. Методически бележки

Анализът е изготвен от интердисциплинарен екип, включващ експерти в сферата на обществените науки, икономисти, юрист и математици. Членовете на екипа са представители на Институт „Отворено общество” – София, на държавната администрация и други изследователски звена.

³ Информация: Министерство на финансите.

Анализите в текста се базират на: публични източници на информация – Европейската комисия, българското правителство, налични изследвания, презентации и др. По отношение на много от съществуващата статистическа информация е правен вторичен количествен анализ, като това е упоменато за всеки отделен случай.

За целите на изследването не са провеждани специални теренни изследвания, но са ползвани резултатите от такива, провеждани от други екипи. Много от изводите са базирани и на персоналния опит на експертите.

Прогнозите за работата със средствата от ЕС са правени както въз основа на опита на първите десет новоприсъединили се държави членки на ЕС, така и въз основа на анализ на актуалното развитие на процесите в България. Избягват се безкритични аналогии с опита на други държави. Положени са усилия страните, използвани като пример или за сравнение, да се характеризират с условия, сходни с тези в България.

3. Средствата от ЕС⁴

Средствата от Европейския съюз **не са финансова помощ в традиционния смисъл на думата** – т. е. те не се отпускат за страната членка просто на базата на абстрактни хуманни мотиви. Неправилно е те да бъдат бъркани с благотворителност, хуманитарна помощ и т. н., защото са нещо много повече от тези форми на подкрепа. Средствата от ЕС се предоставят за т. нар. ”структурни действия”, т. е.:

- те трябва да осигурят максимално сближаване (кохезия) между различните региони/сфери в Съюза, т. е. с цел да осигурят доближаването на редица сектори до средното европейско ниво – социални услуги, капацитет на публичните администрации и други институции, конкурентоспособност на бизнеса;
- те трябва да осигурят развитие на общото европейско пространство по отношение на инфраструктурата, научно-развойна дейност, образование и др.;
- средствата от ЕС се насочват за минимизиране на някои от възможните негативни ефекти, произтичащи от функционирането на общия пазар (не само икономически, но и идеологически стожер на Съюза). В някои случаи при интегрирането на дадена национална икономика в общия пазар е възможна ситуация, при която ”богатите стават още по-богати”, а ”бедните – още по- бедни”. За да могат новите, все още неразвити страни членки да се ползват пълноценно от предимствата на общия пазар, помагат и структурните фондове на ЕС.

⁴ Виж Приложение 1 **Какво представляват средствата от Европейския съюз.**

Важно уточнение тук е, че средствата от ЕС по принцип не следва да противостоят на нормалната логика на общия пазар. Така например те не подпомагат пряко сектори, които в миналото са оцелявали заради националната протекция, а след присъединяването са станали неконкурентни и страдат от силния натиск на компании от другите страни членки. Логиката на общия пазар е да има реструктурирания по сектори и по отделни икономически агенти вследствие на засилената конкуренция в общността, като това да гарантира конкурентоспособност на европейската икономика като цяло. В повечето случаи средствата от ЕС няма да служат като инструмент "за спасение", а като инструмент за развитие. С тези средства ще бъдат подпомагани онези важни райони и сектори, които имат потенциал, но изостават по различни причини (трудности, в резултат от прехода, отдалеченост от икономическия център на Европа и др.). Средствата ще се насочват към райони/сфери, където има идентифицирани нужди, но и потенциал за развитие и където вложените средства ще имат максимален ефект.

4. Разликата между “усвояване” и “използване”

Макар че голяма част от анализите са фокусирани върху т. нар. “усвояване” на средствата от ЕС, този термин се нуждае от някои уточнения.

На първо място, "усвояване" не е добър термин, защото съдържа конотации, свързани с механични процеси на предоставяне – усвояване, което няма пряка връзка с действителността; терминът "използване" е далеч по коректен най-малкото защото се свързва с извличането на ползи, което е много важно, когато говорим за средствата от ЕС.

На второ място, конкретният обем (или процент) на усвоени средства не е категоричен показател за техния ефект. Това, че в страната са влезли например един милион евро от структурните фондове на ЕС, не означава по никакъв начин, че те са донесли присъщата на милион евро полза за определен сектор. Ако тези средства например са вложени в строителството на мост, до който няма път, ползата от тях е много малка (заклучаваща се в повишен оборот и печалба на фирми подизпълнители и др.). В този случай говорим по-скоро за вреди⁵ от гледна точка на обществения интерес – инвестиция без положително въздействие. В конкретния случай мостът може да е изпълнен с безукорно качество, но проектът е най-малкото безполезен поради тежки дефекти в планирането – строителство на мост без прилежаща пътна инфраструктура.

Видно е, че както ползата от един проект не е зависима единствено от обема, с който е финансиран, така и ефектът от структурните (и другите) фондове на ЕС не

⁵ Това е действителен случай с проекта, финансиран от предприсъединителните фондове на ЕС в съседна Румъния. Виж Official Journal of the European Union, 26.7.2006, COURT OF AUDITORS SPECIAL REPORT No 4/2006, p. 8, 31 (a).

се влияе само от процента усвояемост. За ефективното използване на средствата от ЕС са необходими качествено планиране (съобразяване с възможностите, нуждите и ограниченията), добра координация между институциите, наличие на достатъчен технически, експертен капацитет сред институциите, които отговарят за разпределението на средствата, както и сред субектите, които участват в използването им.

Опитите за количествени изследвания и прогнози по-долу са фокусирани основно върху фактора ”усвояемост”. Това по никакъв начин не означава, че се пренебрегват всички въпроси, свързани с “ефекта”. Изчисляването на ефекта е свързано със сложни и продължителни иконометрични изчисления, които са обект на бъдещи занимания.

5. Опитът на първите десет. Какво ще се случи в България?

Някои изводи и данни една година след присъединяването на първите десет

В периода между 2000 г. и годината на присъединяване на “първите десет” (2004) ЕС предоставяше близо три милиарда евро годишно като финансова подкрепа по трите предприєдинителни инструмента ИСПА, САПАРД и ФАР (без Малта и Кипър).

Преговорите по програмите за Структурните фондове завършиха преди датата на присъединяване на десетте (още през декември 2003 г.), което позволи новите страни членки възможно най-рано да започнат с прилагането на програмите си. По отношение на Кохезионния фонд в частност през 2003 и 2004 г. бяха взети мерки за предоставянето на техническа помощ под формата на обучения за агенциите по обществени поръчки в сфери като новата финансова регулация и публично-частното партньорство.

Структурните фондове действат в съответствие с договорен набор от цели, фондове и програми в рамките на единна политика. Така за периода 2000–2006 г. страните членки на ЕС бяха поканени да разработят национални планове за развитие или други подобни документи, показващи как Структурните фондове ще бъдат изразходвани в съответствие с приоритетите на програмните документи. В резултат на това между Комисията и всяка страна членка беше постигнато формално споразумение, демонстриращо как точно ще бъде направено това: този документ беше наречен Рамка за общностна подкрепа (РОП) или Общ програмен документ (ОПД). Обикновено РОП или ОПД съдържа серия от приоритети, програми и мерки, очертаващи по-детайлно как ще бъдат изразходвани Структурните фондове. Впоследствие от страна на държавите членки бяха разработени и други документи за детайлизиране на мерките, включително по отношение на целевите групи и индикаторите за измерване на напредъка: тези документи се наричат Допълнение към програмата (ДП). Идентифицирани бяха и органите, които в действителност оперират със Структурните фондове, наричани управляващи власти.

С оглед разширяването на Европейския съюз през 2004 г. за новите 10 страни членки бяха предвидени средства в размер на общо 24 милиарда евро общностна подкрепа за програмния период 2004–2006 г. От общо 14,96 милиарда евро средства по Структурните фондове (СФ) 61% са от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), 25% – от Европейския социален фонд (ЕСФ), 12% – от Европейския фонд за насърчаване и гарантиране на селското стопанство (ФЕОГА), и около 2% – от Финансовия инструмент за развитие на риболова (ФИРР).

Въпреки че рамковите документи за подкрепа на Общността и единните програмни документи за десетте не бяха официално одобрени преди датата на присъединяване (1 май 2004 г.), на новите страни членки беше предоставена възможността да договарят средства от СФ от първи януари 2004 г., при условие че одобрените проекти отговарят на общностното законодателство в съответната област.

Според думите на комисаря Данута Хюбнер по повод на първата годишна от разширяването, макар че е твърде рано да правят изводи за въздействието на политиката за сближаване след първата вълна от петото разширяване, европейските фондове вече помагат за “разгръщането на огромния потенциал за растеж на икономиките на тези страни и за осъществяването на видим напредък с оглед на управлението и административния капацитет”.

През първата година от членството на “новите десет” напредва процедурата за избор на проекти по СФ и в някои случаи търсенето надхвърля наличните финансови ресурси (например в Литва за транспортна инфраструктура, в Словакия за частния и туристическия сектор, в Чехия за инфраструктура в областта на околната среда и туризма). По отношение на Кохезионния фонд броят на предложените проекти в сферата на околната среда нараства и към края на 2006 г. повечето страни успяват да отговорят на изискването за баланс 50:50 между проекти в областта на опазването на околната среда и на транспорта.

През периода май – ноември 2004 г. например в Унгария са били подадени 15 620 проектни предложения, от които 3 705 получават одобрението на унгарските власти. В Полша редица съоръжения за водоснабдяване и пречиствателни станции, както и участъци от магистралите А2 и А4 са били одобрени за финансиране, като последният проект представлява цялостна инвестиция от 500 милиона евро. В старите държави членки (ЕС-15) по-малко от 1% от договорените средства през 2002 г. не са били използвани към 2004.

Освен това към 2004 г. 12 налични трансгранични програми по ИНЕТЕРРЕГ са били адаптирани към рамката на ЕС-25 (като “Южна Финландия – Естония”), приети са девет трансгранични програми за сътрудничество (като “Словакия – Чехия”) – някои от тях засягащи политиката на съседство – и регионите в новите десет са били включени в зоните за сътрудничество и междурегионалните мрежи.

През 2004 г. 922 милиона евро са били изплатени на десетте нови страни членки по СФ и 328 милиона евро по проекти, които са стартирали под ИСПА и след присъединяването към ЕС са се трансформирали в проекти по Кохезионния фонд.

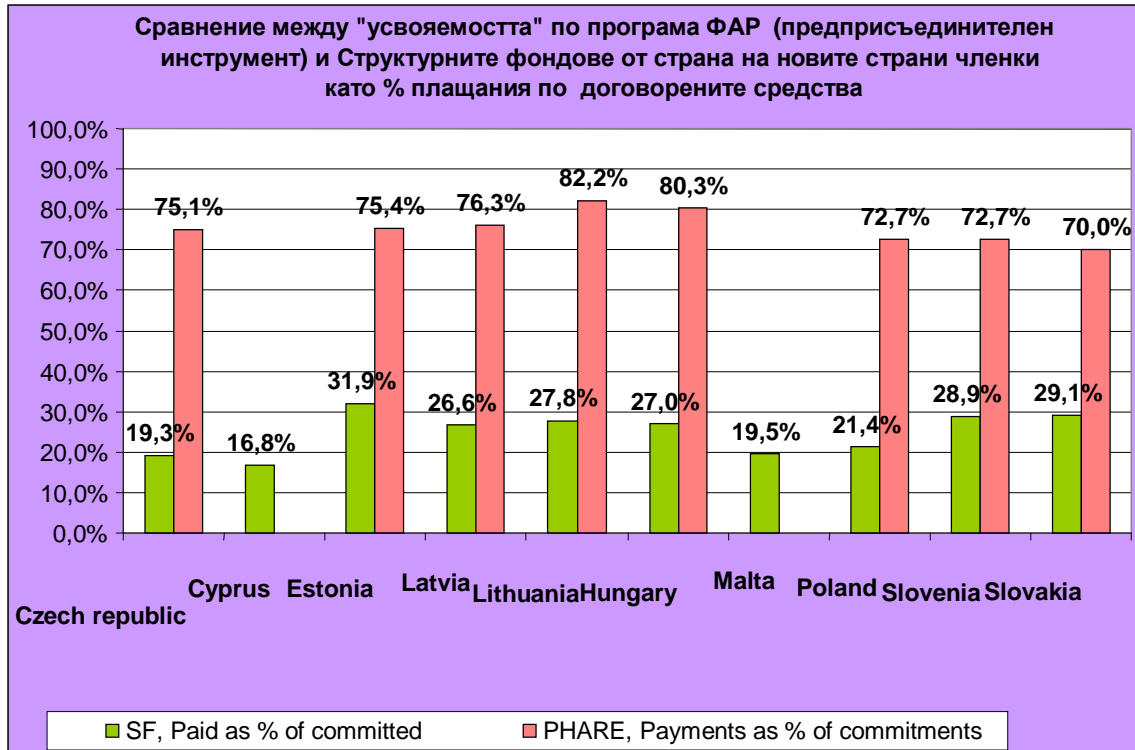
В таблицата по-долу са представени данни за “усвояемостта” на структурните фондове на новите страни членки до 2006 година⁶.

Държава	Алокирани (Decided)	Договорени (Committed)	Платени (Paid)	Плащания по Структурните фондове като % от договорените средства (SF, Paid as % of committed)
Чехия	1584354541	1509040004	291366895,9	19,3%
Кипър	49968004	49968004	8406408,93	16,8%
Естония	371363452	334422765	106744398,4	31,9%
Латвия	625568826	565752826	150373715,1	26,6%
Литва	895172684	754786652	210120543,8	27,8%
Унгария	1995717158	1668654959	450394964,3	27,0%
Малта	63192639	60147969	11755060,09	19,5%
Полша	8275812636	7672597975	1639706029	21,4%
Словения	237509597	236739507	68439812,05	28,9%
Словакия	1123151008	905729558	263846252,2	29,1%

В графиката по-долу е представено сравнение между “усвояемостта” по програма ФАР (предприсъединителен инструмент) и Структурните фондове от страна на новите страни членки⁷.

⁶ Извършените изчисления се базират изцяло на официални данни от Европейската комисия – Brussels, 27.10.2006, SEC(2006) 1373 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Annex to the 17th Annual Report from the Commission on Implementation of Structural Funds (2005), COM(2006) 638 final.

⁷ Извършените изчисления се базират изцяло на официални данни от Европейската комисия.



По отношение на Кипър и Малта няма данни за програма ФАР, тъй като при тях този инструмент не е бил активен преди присъединяването им.

6. Структурните фондове в Полша през първата година от присъединяването към ЕС (2004 г.)

Рамковата програма за подкрепа на Общността беше приета от Комисията на 22 юли 2004 г. след задълбочени дискусии с полските национални власти. Рамката предлага програми, които да бъдат финансирани от всичките четири структурни фонда, организирани в четири приоритетни направления и седем оперативни програми (ОП). Очакванията за периода 2004–2006 г. бяха общият размер на предвидените разходи по програмите да надхвърли 12,5 милиарда евро, 8,3 милиарда от които се предоставят от ЕС.

Оперативна програма "Транспорт": Програмата предвижда финансиране в размер на 1 163 384 465 евро от ЕФРР от общо 1 551 456 017 евро. През февруари 2005 г. взетите решения за финансиране по проекти отговарят на 64% от предвидените средства. През първата година от членството в ЕС не са били предявени искания за покриване на разходите и единственото плащане по тази ОП възлиза на 10% (163 384 465 евро), преведени през юли 2004 г.

Оперативна програма за повишаване на конкурентоспособността на предприятията: бюджетът на програмата включва 1 251 098 419 евро от ЕФРР, 461 440 366 евро национални публични средства и 1 147 619 783 евро очакван принос от частния сектор. През първата година са получени проектни предложения по всички мерки на програмата и са взети първите решения за финансиране. През първата година от еврочленството няма искания за покриване на разходите и единственото плащане по тази ОП възлиза на 10%, или 125 109 841 евро, които са преведени през юли 2004 г.

Интегрирана регионална оперативна програма (ИРОП) е най-голямата програма за Полша, както и най-мощната за десетте нови страни членки. Съфинансирането от страна на ЕС е в размер на 2 968 милиона евро, или 36% от общия размер от подкрепата по структурните фондове за Полша. Тя е единствената мултифондова програма в Полша с финансиране от ЕФРР (85%) и ЕСФ (15%). ИРОП е уникална сред седемте полски програми по СФ поради отредената роля на 16-те региона, които са отговорни за обявяването на поканите за набиране на предложения и избора на проекти по всички мерки на ИРОП освен една (обществен транспорт в големите градове). Първите покани за подаване на проекти по мерки на ЕФРР са били обявени на територията на всички региони в периода юни – юли 2004 г. По отношение на приоритетите по ЕСФ (развитие на човешките ресурси в регионите), поканите за набиране на проекти са били публикувани във всички региони само за мярка 2.2. (стипендии); по останалите мерки ситуацията варира значително в различните региони. Към края на 2004 г. обявяването на конкурсите по останалите мерки започва да набира скорост, но не във всички региони. Отчита се, че прилагането на някои от мерките на ЕСФ среща трудности. Само 33,55% от бюджетните средства по приоритет 2 през 2004 г. са били възложени, което прави 7,8% от бюджета на ЕСФ за 2004–2006 г. по тази оперативна програма.

Окончателното избиране на първите проекти не се случва преди финализиране на работата по правните регулации относно прилагането на СФ в средата на октомври 2004 г. Процесът на избор на проекти е продължил с голяма интензивност през последните месеци на 2004 г. В края на декември 2004 г. размерът на средствата, за които се кандидатства в получените предложения за проекти по ЕФРР, е надвишил (с 60%) цялата определена сума за програмата за периода 2004–2006, което е показателно за интереса към тази ОП на регионално ниво. Интересът е бил най-голям към мерките за развитие на селските райони и местната инфраструктура. През 2004 г. в Комисията не са постъпвали искания за плащания. Единствено първата част от авансовото плащане (10% от ЕСФ) е била преведена на Полша.

Оперативна програма “Човешки ресурси и развитие” с бюджет от ЕСФ в размер на 1 470 милиона евро е втората по големина ОП с дял 18% от общата подкрепа по СФ за периода 2004–2006 г. До края на 2004 г. са били публикувани покани за набиране на проектни предложения по всички мерки на програмата. Като най-успешно се разглежда прилагането на проекти в подкрепа на мерки срещу безработицата сред младежите и трайно безработните. Към края на 2004 г. са реализирани 127 проекта. Предоставени са 123,01% от бюджетните средства за

2004 г., което възлиза на 28,74% от сумата по целия бюджет за периода 2004–2006 г. През 2004 г. в Комисията не са постъпвали искания за плащания. Единствено сумата на първата част от авансовото плащане (10% от общия бюджет по програмата) е преведена по сметката на полската разплащателна агенция.

Оперативна програма за реструктуриране и модернизация на хранително-вкусовия отрасъл и развитие на селските райони комбинира 1 192 689 238 евро от ФЕОГА с 591 459 823 евро от държавния бюджет и общинските бюджети, както и очаквани 945 332 095 евро от частния сектор. През 2004 г. са получени предложения за проекти по 12 мерки (от общо 15). Като цяло, поради проточилия се законодателен процес, ангажиментът за предоставяне на средства започва да се реализира сравнително късно и само по две мерки. Не са били направени съфинансирани от ЕС плащания към реципиенти и поради това единственото плащане е авансово, възлизащо на 10% от общия бюджет. Преведено е през октомври 2004 г. Въпреки това е налице голям интерес към програмата, което личи от подадените над 12 000 предложения за проекти с бюджети, възлизащи общо на 90% от общия размер на предвидените по програмата средства за 2004 г.

Оперативна програма “Рибарство и рибовъдство” се подкрепя финансово от ФИРП с 201,8 милиона евро. Общо полските агенции получават близо 700 проекта, възлизащи на около 85 милиона евро към 11 март 2005 г., тъй като процедурата по кандидатстване е била отворена през август 2004 г. 258 проекта (80% от бюджета) имат за предмет извеждане от експлоатация на риболовни съдове, а 338 (едва 4% от бюджета) се отнасят до социално-икономически мерки. Подписани са договори със 183 кандидати за 44,5 евро. Не са били отправени искания за първо междинно плащане и първите приведени суми са две авансови плащания, възлизащи на общо 17% от цялата сума по програмата.

Оперативната програма за техническа помощ е най-малката от полските ОП с приблизително 28,3 милиона (цялата сума от ЕФРР) предвидени средства. Въпреки че към края на 2004 г. са били подадени над 20 проекта, през първата година от членството в ЕС в ЕК не е постъпило искане за плащане поради затруднения, свързани с бюджетно-административната рамка в Полша и авансът от 2 830 447 евро остава единственото плащане за годината, в очакване плащанията да бъдат осъществени през 2005 г. Един от трите приоритета по тази ОП е подкрепа за разработването на софтуерна система за подаването на проектни предложения, подобряване на оценяването, мониторинга и управлението на проекти и мониториране на финансовите индикатори и резултати от получаваните по СФ средства. До края на 2004 г. тази система фактически не работи. Макар за разработването ѝ да са подадени редица проектни предложения, те са били отхвърлени от Комитета по наблюдение поради незадоволително качество.

7. Структурните фондове в Чехия в периода непосредствено след присъединяването към Съюза

2005 г. е година на големи предизвикателства за всички управляващи органи в Чехия поради две причини – необходимостта успешно да се усвоят всички алокирани ресурси за актуалния период и започването на подготвителната работа, свързана с новия програмен период 2007–2013 г. Към 2005 г. всички оперативни програми са влезли в действие, налице е и необходимата административна организация за управлението на фондовете. Към първото полугодие на 2005 г. обаче по повечето Оперативни програми се отбелязва твърде ниска активност, като броят на избраните проекти (и размерът на бюджетните средства) е задоволителен, но има изоставане при прилагането по места. Това налага префокусиране на вниманието на управляващите органи от вътрешната административна организация към прилагането на проекти по места.

Вторият транш авансови плащания на шест процента от общия размер на предвидените по Структурните фондове средства по дадена програма е бил осъществен. За всяка ОП е подадено искане за междинно плащане преди края на годината. По отношение на правилото $n+2$ единствено ОП “Индустрия и предприятия” вече е била достигнала прага за края на 2006 г.; по останалите ОП към 2005 г. все още има нужда от абсорбирането на значителен размер средства, за да се избегне рискът от отхвърляне на обещаните средства.

Общностната рамкова подкрепа за периода 2004–2006 г. покрива бюджет от общо 1 954 милиона евро, от които 1 454 милиона се предоставят по Структурните фондове (63% ЕФРР, 25% ЕСФ, 11,5% ФЕОГА и 0,5% ФИРР). По тази рамка в Чехия се прилагат пет Оперативни програми.

По *Съвместната регионална оперативна програма*, която е най-мощната за Чехия с дял от 31,2% от средствата по Цел 1 (28% ЕФРР, 3,2% ЕСФ), изпълнението по мерки се забавя: въпреки че 67% от бюджета са били одобрени (споразумение между крайния бенефициент и управляващия орган), само 0,28% от средствата са били отделени по предназначение и едва 0,01% са сертифицирани. Най-добре е представянето по мерките в подкрепа на регионалната транспортна инфраструктура и развитието на туристическата инфраструктура. В края на 2005 г. са били направени две междинни плащания, представляващи 0,33% от бюджета за периода 2004–2006 г.

Оперативна програма “Индустрия и предприятия” е третата по големина ОП със 17,9% от средствата по Цел 1 (единствено по линия на ЕСФ). Управляващият орган е организиран непрекъснат процес на подаване на проектни предложения, в резултат на което към края на декември 2005 г. са одобрени 368 отделни проекта на обща стойност 144 109 114 евро (41,43% от общия бюджет). Най-популярните мерки са схемите за финансиране, насочени към подкрепа на малки и средни предприятия, иновационни схеми и две кредитни схеми в подкрепа на стартиращи

фирми. От друга страна, схемите, насочени към енергийно спестяване и подкрепа за ползването на възобновяеми източници на енергия, изостават по популярност.

Оперативна програма “Инфраструктура” е четвъртата по големина ОП за Чехия, разполагаща с почти 16,9% от средствата по Цел 1 (само от ЕФРР). Стартът на програмата се забавя и работата по приоритета за намаляване на вредното въздействие на транспорта върху околната среда в частност изостава. Въпреки несигурното начало по някои приоритети се наблюдава наваксване, особено свързаните с подобряването на пътищата, летищата и водоснабдителната инфраструктура. Подадено е едно искане за междинно плащане в размер на 2 486 528 евро, или 1% от общия размер средства за периода 2004-2006.

Оперативна програма “Развитие на човешките ресурси” разполага с 21,9% от всички средства по Цел 1. Прилагането е бавно; в частност мерките за модернизиране на публичните услуги за заетост изостават. Най-добре се изпълняват мерките, отнасящи се до подобряване на качеството на училищното образование и инфраструктура и развитието на системи в подкрепа на образованието, както и мерките за повишаване на капацитета на доставчиците на социални услуги. Подадено е само едно искане за междинно плащане в размер на 2 132 788.80 евро, или едва 0,67% от предоставяните от ЕСФ средства за периода 2004–2006 г.

Оперативната програма за развитие на селските райони и многофункционалното земеделие е най-малката по мащаб програма, с бюджет, представляващ 12% от средствата по Цел 1. Прилагането на програмата продължава през 2005 г. и конкурси за подаване на проектни предложения са обявени през януари, март, август и ноември. Тенденцията от 2004 г. продължава, като и през втората година на членството най-популярната мярка е инвестирането в земеделски холдинги.

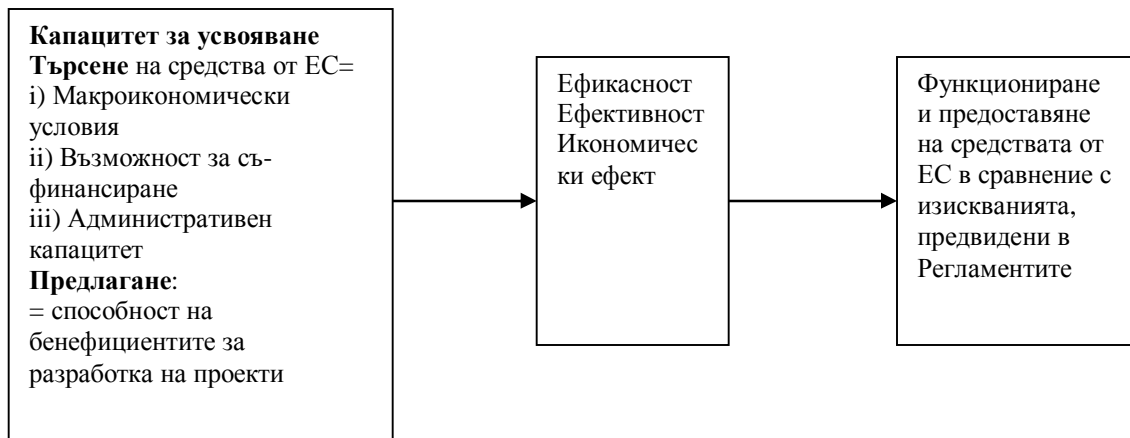
Единният програмен документ по Цел 2 се финансира с 1,4 милиона евро от структурните фондове (ЕФРР в частност). Работата по тази цел видимо изостава от другите програми. След три конкурса за проекти размерът на одобрения бюджет е едва 15,5% от всички налични средства и размерът на действителните разходи се равнява на нула (0,04%), като покрива само разходите, свързани с предоставянето на техническа помощ.

Единният програмен документ по Цел 3 разполага с 58,8 милиона евро, предоставяни по ЕСФ. Прилагането се забавя, като особено изоставане се отчита по отношение на мярката за активни политики за заетост. Най-добре работещата мярка се отнася до повишаване капацитета на доставчиците на социални услуги (като цяло грантова схема).

В рамките на изследване, извършено през 2004 г. от Университета по икономика в Прага по поръчка на Агенцията за грантове на Република Чехия са направени следните изводи за капацитета на страната да усвоява средствата от Структурните фондове на ЕС:

Въпреки значителните средства, отделени за повишаване на капацитета за усвояване на средствата от Структурните фондове на ЕС, този капацитет все още остава недостатъчен както от гледна точка на търсенето (потенциалните бенефициенти и способността им да разработват допустими проекти), така и на предлагането (състоянието на административната система за изпълнение, наблюдение и одитиране на средствата), в сравнение с индикативния размер на определените за страната средства.

Капацитетът за усвояване е оценен по следната формула:



От страна на администрацията разработването на Оперативните програми, програмните допълнения и наръчните за кандидатстване е значително забавено и това дава основание да се прогнозира изоставане на темповете на усвояване в цялата страна.

Като основен проблем се отчита способността на администрацията да назначава и да задържа на работа високообразовани и мотивирани служители, особено с професионална подготовка в сферите на финансите, правото и икономиката. Този проблем е пряко свързан с привлекателността на държавата като работодател, но важи с еднаква сила не само за централната държавна администрация, а също и за регионалните и местните власти.

В контекста на Структурните фондове с особено значение се очертава политиката по отношение на човешките ресурси в т. нар. междинни звена, които играят ключова роля в целия процес на изпълнение, наблюдение и одитиране на средствата от Структурните фондове.

Като индикатори за наличие на добър административен капацитет са разгледани съществуващите системи за мониторинг, както и за финансово управление и контрол.

Решаващи за качеството на мониторинга са ясното определение на отговорностите на наблюдаващите звена и поддържането на високо ниво на експертиза както на централно, така и на регионално и местно ниво.

Опростяването на процедурите за финансово управление и контрол и концентрирането на дейностите в едно разплащателно звено са положителен фактор за повишаване на капацитета (и нивата) за усвояване, както е и ясното разделение на отговорностите между управляващите органи на Оперативните програми и звената за вътрешен и външен одит.

Като индикатори за успешно функционираща система за финансово управление и одит се посочват хармонизирането на националното законодателство по обществени поръчки с европейските директиви, съществуването на система за разглеждане на финансови нарушения, публикуването на данни за извършени финансови нарушения и предприетите срещу тях мерки, както и съществуването на компетентна и активна национална сметна палата.

Подобна е ситуацията с капацитета за усвояване и от страна на потенциалните бенефициенти. С изключение на големите градове и самоуправляващите се региони експертизата за разработка на проекти и създаване на партньорства е изключително ниска. Степента на разработване на допустими проекти е чувствително по-висока в регионите, които имат опит по предприежинителните инструменти и по пилотните оперативни програми. Интересът от страна на бенефициентите към инфраструктурни проекти е в пъти по-висок, отколкото към останалите видове проекти. Най-ниска готовност има за кандидатстване с проекти за развитие на човешките ресурси.

Като цяло е отчетена ниска и небалансирана⁸ готовност с проекти за Структурните фондове. Като проблем се отчитат твърде високите очаквания на бенефициентите относно възможностите за получаване на съфинансиране и нивата на подкрепа на изпълняваните от тях дейности. Една от вероятните причини за това са слабости при програмирането – напр. липсата на ясни индикатори за адекватността на програмираните интервенции, съотнесени към реалните нужди, и неприлагане на принципа на партньорство, т. е. недостатъчно включване на потенциалните бенефициенти. Това води както до невъзможност те да се идентифицират с разработените от правителството програми и мерки, така и до ниска мотивация и интерес да разработват и предлагат допустими и качествени проекти.

⁸ Твърде много и на висока стойност проекти за изграждане на инфраструктура и недостатъчно или недобре разработени проекти за развитие на човешки ресурси или неправителствен сектор.

8. “Усвояването” на средствата от ЕС – конкретни количествени прогнози

Както вече беше отбелязано, процентът “усвоени” средства от предварително алокираните за съответната държава не е единственият фактор, който определя ефекта от фондовете на ЕС. Въпреки това “усвояването” е проблем, който концентрира вниманието не само на широката общественост и медиите, но и на държавните институции и политическите органи.

Каква ще бъде “усвояемостта” на Структурните фондове и на Кохезионния фонд в страната в краткосрочен период, е трудно да се предвиди с точност. Преките аналогии с други наскоро присъединили се страни не ни помагат много поради националните специфики и противоречивите тенденции в някои от тях.

За конкретните прогнози, направени по-долу, е използвана базисната хипотеза, че “усвояемостта” по Структурните фондове и Кохезионния фонд е в пряка зависимост от демонстрирания успех на съответната страна в работата ѝ по предприсъединителните инструменти (ФАР, ИСПА, САПАРД). Тъй като има данни за опита на осем от първите десет новоприсъединили се държави – членки на ЕС, (без Кипър и Малта)⁹ както относно предприсъединителните фондове, така и по отношение на структурните инструменти, зависимостта между тези видове опит може да бъде ясно установена. За България има данни единствено за опита ѝ по ФАР, ИСПА, САПАРД, търси се процентът усвояемост.

Прогнозата е направена, като е съобразена зависимостта между работата по предприсъединителните инструменти на 8-те и мястото на България като успеваемост по предприсъединителните фондове в сравнение с другите държави.

Използвана е следната методика:

1. Пресметнат е дялът на плащанията от предоставените средства (payments от commitments)¹⁰ по всеки от изброените фондове¹¹.

За опита по предприсъединителните инструменти са ползвани данни за периода от началото на работа със съответния инструмент до 2004 година.

За опита по структурните фондове за 8-те страни са ползвани данни от:¹²

⁹ Кипър и Малта са изключени по още една основна причина – при тях не може да се ползва аналогията с предприсъединителните инструменти, работили в България, тъй като страните са твърде различни и аналогията с тях са несигурни.

¹⁰ Възможен е и още по-дълбок анализ, като средствата се разделят на **алокирани**, **договорени** (има сключени договори за изпълнението им) и **платени**. Подобен анализ дава възможност например да се конкретизират някои причини за нивата на усвояемост. С цел максимална сравнимост на данните от предприсъединителните и структурните инструменти са използвани само основните зависимости – **алокирани–платени средства**.

¹¹ Ползвани са само данни от официалните доклади на Европейската комисия.

- Кохезионния фонд за 2004 и 2005 година;
 - Европейското ръководство за селско стопанство и Гаранционен фонд и Финансовия инструмент за ръководство за рибовъдство за 2004–2006 година;
 - Европейския фонд за регионално развитие и Европейския социален фонд за 2004–2006 година.
2. За по-голяма коректност фондовете са разделени на групи в зависимост от тяхната специфика:

Група	Структурни фондове и Кохезионен фонд	Предприсъединителни инструменти
1	Cohesion fund (CF) Кохезионен фонд	ISPA
2	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) Европейско ръководство за селско стопанство и Гаранционен фонд Financial instrument for Fisheries Guidance (FIG) Финансов инструмент за ръководство за рибовъдство	SAPARD
3	European Regional Development Fund (ERDF) Европейски фонд за регионално развитие European Social Fund (ESF) Европейски социален фонд	PHARE

3. По абсцисата се нарежда усвояемостта, дефинирана в точка 1, по Структурните фондове и Кохезионния фонд (за първите десет новоприсъединили се държави членки на ЕС).
4. По ординатата се съпоставя усвояемост по предприсъединителните фондове, отново за посочените държави.
5. За всяка от трите графики се построява **трендлия**, която пресича линия, успоредна на абсцисата, с ордината – усвояемост на България по съответния предприсъединителен фонд.
- Ø По CF и ISPA се прави интерполация с полином от степен 8, като коефициентите се изчисляват чрез линейна регресия на много променливи, модифицирана в случая на приближение с полиноми.

¹² Данните за такива кратки периоди крият някои рискове – например върху тях да дават отражение фактори, които са отвъд “автентичния” капацитет на институциите да управляват и използват средствата – например краткосрочна политическа нестабилност.

Ø По EAGGF, FIGG и SAPARD се прави интерполация с полином от степен 6, като коефициентите се изчисляват чрез линейна регресия на много променливи, модифицирана в случая на приближение с полиноми.

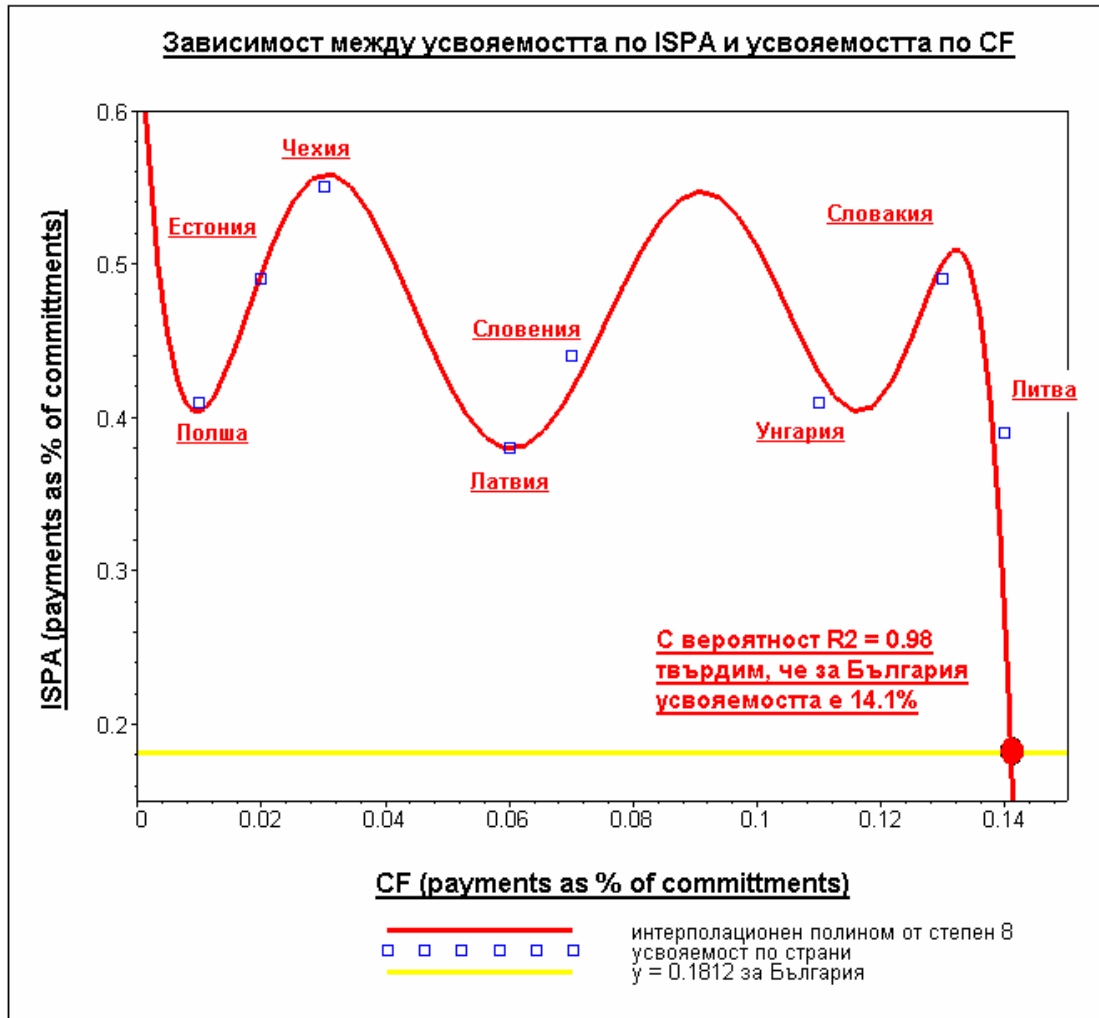
Ø По ERDF, ESF и PHARE се прави интерполация с полином от степен 9, като коефициентите се изчисляват чрез линейна регресия на много променливи, модифицирана в случая на приближение с полиноми.

6. Пресечната точка на трендлинията с хоризонталната права, съответстваща на България, е вероятната усвояемост на България по съответния европейски фонд. Вероятността на тази прогноза е степента на определеност, с която трендлинията се доближава до наблюдаваните точки, съответстващи на усвояемостта на осемте разглеждани държави. Целта е тя да е възможно най-голяма, като стойностите ѝ се намират в интервала между 0 и 1. Ние сме постигнали доста висока точност 0.98.

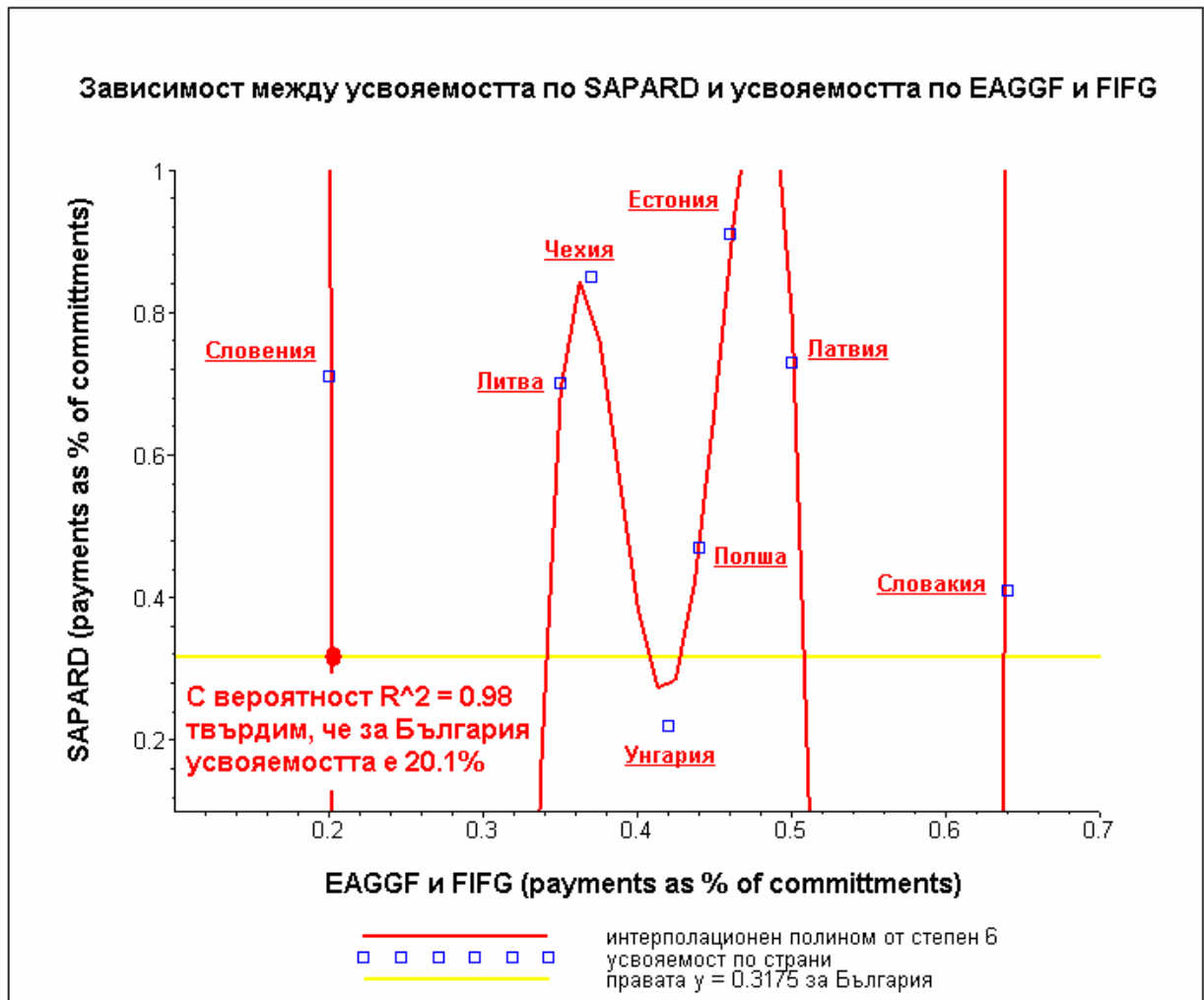
Получените данни показват, както следва:

- Прогнозна усвояемост по Кохезионния фонд в краткосрочен план – 14,1% от алокираните средства (фиг. 1).
- Прогнозна усвояемост по Европейското ръководство за селско стопанство и Гаранционен фонд и финансовия инструмент за ръководство за рибовъдство в краткосрочен план – 20,1% от алокираните средства (фиг. 2)¹³.
- Прогнозна усвояемост по Европейския фонд за регионално развитие и Европейския социален фонд в краткосрочен план – 21,6% от алокираните средства (фиг. 3).

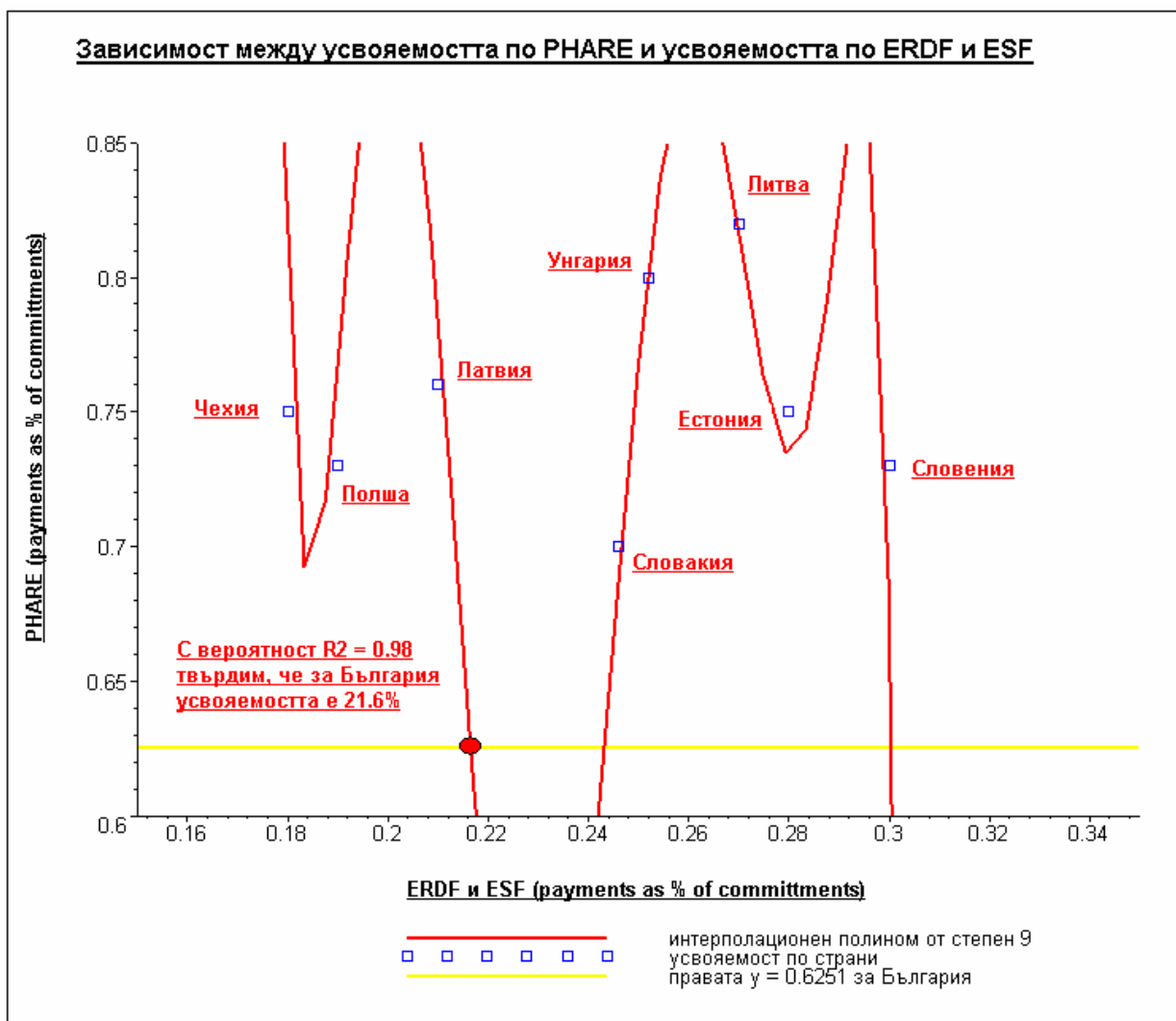
¹³ Макар и да е стриктно базирана на съществуващите данни, релацията EAGGF, FIGG – SAPARD е най-несигурната от трите. Основна причина за това е, че EAGGF се трансформира в 2 фонда – **European Agricultural Guarantee Fund (EAGF)** и **European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)**, които поемат съответно “гарантирането” и “ръководството”. Базирането на прогнозата на един инструмент и търсенето на изводи, които да ни ориентират по отношение на новосъздаден такъв е твърде условно.



Фиг. 1



Фиг. 2



Фиг. 3

Ако тези зависимости се отнесат към алокираните средства за 3 годишен период, получаваме следните суми¹⁴:

Фонд	Финансиране от (в евро за периода)	Вероятен обем на усвоените средства (в евро за периода)	Усвояемост според прогнозата (%)
КФ – 2007/2009	747,715,455	105,427,879	14.1
ЕФРР&ЕСФ – 2007/2009	1,423,192,644	307,409,611	21.6
ЕФРЗСР&ЕФР- 2007/2009	1,018,544,402	204,727,425	20.1
Общо	3,189,452,501	617,564,915	19.4 – средно по всички фондове за периода ¹⁵

Първото необходимо уточнение е, че тази прогноза е валидна в краткосрочен план, т. е. най-много за три години напред. Данните отразяват осреднена стойност за този хипотетичен период, а не за някоя отделна година от него. По всяка вероятност ще се наблюдава повишаване на показателя за всяка от годините най-малкото защото ще е необходимо време за разгръщането на проектите по схемата N+2¹⁶.

Друго важно уточнение е, че прогнозата е валидна само при условие, че няма радикални промени в капацитета и поведението на всички институции, ангажирани с разпределението на средствата. Т. е. ако приемем че в периода 2004-2007 година са положени системни и последователни усилия за успешна работа със средствата на ЕС, прогнозните стойности могат да бъдат значително по-високи.

¹⁴ За повече информация за съответните финансови инструменти, които ще функционират след 2007 година, виж приложение I.

¹⁵ Средният процент “усвояемост” по всички фондове изразява отношението между данните във втора и трета колона на таблицата – т. е. общия прогнозен обем на средствата, които ще бъдат усвоени спрямо обема на алокираните. Средният процент “усвояемост” не е средноаритметично от прогнозните проценти за отделните фондове, което е лесно обяснимо – фондовете са различни по обем.

¹⁶ N – годината, в която ЕК поема финансов ангажимент за отпускане на средствата.

ФАР:

N + 2 – двегодишен период, в който следва да се сключат всички договори по проектите, за които има финансов ангажимент за година N.

N + 3 – тригодишен период, в който следва да се изпълнят всички проекти, за които има ангажимент за година N.

Структурни фондове:

N + 3 – период, в който 12-те нови страни членки следва да изпълнят проектите, одобрени през година N (важи за периода 2007–2010).

N + 2 – период, в който старите страни членки и 12-те нови (след 2010 г.) следва да изпълнят проектите, одобрени през година N.

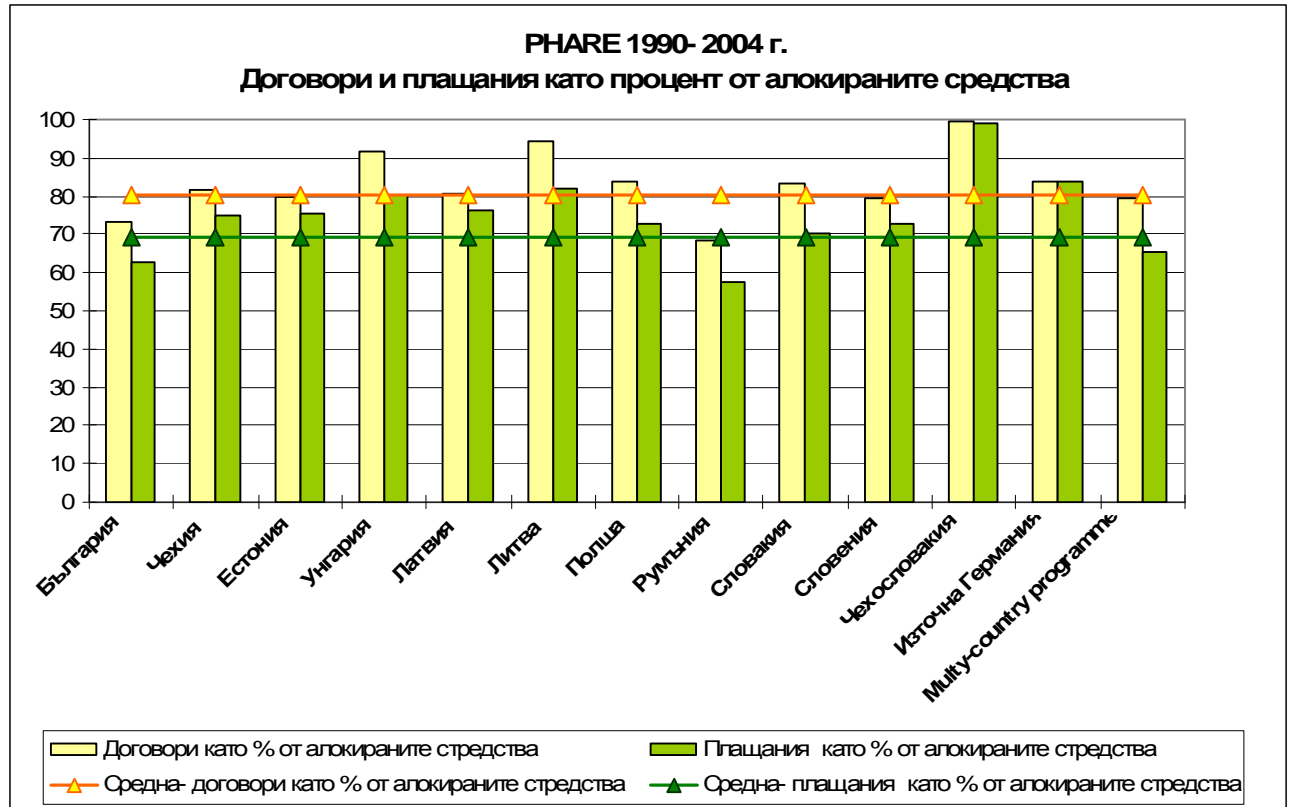
Дискусии вероятно ще предизвика историчността в подхода – това, че резултатите от минали периоди се използват за изготвяне на краткосрочна прогноза. Факт е, че използваната схема отчита в най-голяма степен опита (на база резултати), а не готовността (на база експертни оценки). Въпрос на бъдещо усъвършенстване на методиката е тя да стане чувствителна към актуални тенденции и събития.

Предимство и в същото време недостатък на методиката е, че отразява **националния капацитет като цяло** т. е. тя се фокусира върху резултатите от работата на институциите, ангажирани с разпределението на средствата, подизпълнителите и получателите на безвъзмездно финансиране.

Относително ниските стойности както на прогнозните данни за България, така и на отчетните данни за 8-те, отразяват трудностите, с които е свързано прилагането на новите инструменти.

В средносрочен план демонстрираният опит по предприсъединителните фондове е индикативен за капацитета на институциите в съответната страна да работят по структурните фондове, но в краткосрочен план тази зависимост не може да се прояви категорично. Причина за това е фактът, че в краткосрочен план силно отражение дават трудностите с овладяването на новите правила и отговорности (най-вече по отношение на институциите, разпределящи средствата), както и предизвикателствата да се работи с увеличения обем финансиране (по отношение на междинните и крайните ползватели) на средствата.

Макар и ниски, данните за България се вписват в общия контекст на данните на 8-те, които са на също ниски стойности. Подобно е отношението между страните при работата им по предприсъединителните инструменти. Това е категорично видно и от фиг. 4, където е направено сравнение какъв процент от определените за страната средства по програма ФАР са съответно договорени и платени. Процентът на договорените и разплатени средства в България е категорично по-нисък, отколкото в другите източноевропейски държави с изключение на Румъния.



Фиг. 4.

Неимоверно високите проценти на някои несъществуващи вече държави – Чехословакия и Източна Германия, се дължат на факта, че програмата е работила ограничен период от време в тези страни и за този кратък период (максимум 2 години) са били успешно изпълнени ограничен кръг проекти.

Фактът, че България има ниски стойности на усвояване по предприединителните инструменти, я поставя в края на интервала на фигури 1, 2 и 3, което би могло да доведе до известно изкривяване на направените прогнози.

Прогнозата показва, че средствата, които България ще получи за първите три години, **вероятно ще бъдат по-малки от предвидените вноски за бюджета на ЕС¹⁷**. Това обаче не означава, че страната може да се превърне в **“нетен донор” на ЕС**, по различни причини – през разглеждания период освен средствата от структурните фондове тя ще получава още средства от предприединителните инструменти, временна финансова помощ под формата на т. нар. “Преходен финансов инструмент”¹⁸ и др., както и ще има достъп до т. нар. хоризонтални

¹⁷ Според Закона за държавния бюджет за 2007 г. (виж Държавен вестник, бр. 108 от 29.12.2006 г.) вноската на България в бюджета на Европейския съюз възлиза на 634 434 000 лева. Дори ако допуснем, че тази вноска няма да се променя през годините, се получава една значителна разлика спрямо прогнозния обем средства, които ще бъдат усвоени.

¹⁸ Виж. Чл. 31 от Протокол относно условията и договореностите за приемането на република България и Румъния в Европейския съюз, Брюксел, 6 април 2005 г.

програми. Предвидени са и други механизми, които защитават финансовите интереси на България¹⁹.

Няколко са основните изводи от казаното по-горе:

- Очакванията на някои институции, както и на широката общественост за **бърз и мащабен ефект от средствата от ЕС върху икономиката на страната са до голяма степен нереалистични**. Всички публични политики, които разчитат в краткосрочен план изключително на тези средства, могат да се окажат временно ресурсно необезпечени.
- Ако се фокусираме върху нетния обем средства от ЕС, които ще влизат в страната през първите три години, **ситуацията може да се окаже по-неблагоприятна в сравнение с последните години на процеса на присъединяване**, през които България е усвоявала значим процент от предвидените средства по предприсъединителните инструменти, без да дължи вноски към бюджета на ЕС;
- Тази ситуация не е в никаква степен уникална. Опитът на “първите десет” показва подобни зависимости;
- В рамките на целия програмен период 2007–2013 г. ситуацията по всяка вероятност радикално ще се измени, доколкото може да се допусне, че вследствие на различни причини **темпът на “усвояване” ще расте всяка година**. След края на коментирания тригодишен период, може би дори още по време на последната година от него (2009 г.), страната ще усвоява повече средства от размера на годишната си вноска;

Разбира се, ефектът от средствата от ЕС не се изчерпва с разликата между вноската, която България дължи на ЕС, и обема на “усвоените средства”. Много от мерките, които ще бъдат финансирани със средства от СКФ имат наднационален смисъл. Не е без значение и опитът, който публичните администрации и всички останали заинтересовани страни придобиват в областта на планирането, управлението и контрола. Не са без значение и наложеният формат за дългосрочно планиране (за 7-годишен период), партньорствата, които се развиват, както и дисциплиниращият ефект по отношение на публичните администрации²⁰.

¹⁹ В Глава 29 “Финансови и бюджетни въпроси”, в т. 3 е записано “При временни затруднения във връзка с наличните парични потоци, на страните кандидатки се отпускат временни парични компенсации”. В чл. 31 и 32 от Протокол относно условията и договореностите за приемането на република България и Румъния в Европейския съюз са предвидени и други допълнителни помощи, които страната ще получава в първите години на членството.

²⁰ Виж т. 4.8 от **Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Въздействието и последиците на структурните политики върху сближаването в Европейския съюз“** (2007/С 93/02), Официален вестник на Европейския съюз 27.4.2007 г.

Освен тези съображения, свързани с финансовия аспект на структурните политики, трябва да разгледаме и другите ефекти от политиката на сближаване:

- определянето на финансова рамка за период от 7 години, която осигурява известна стабилност и позволява планиране;
- партньорството на място, съпътстващо проектите, които отговарят на изискванията на структурните фондове, дори ако това партньорство може да се усъвършенства;

9. Описание на основните проблеми, предизвикателства и възможности в контекста на основните фактори, които влияят върху процеса на усвояване

Въпреки опита на новите страни членки на ЕС от работата с предприєдинителните инструменти (ФАР, ИСПА и САПАРД) първоначалният опит от прилагането на Структурните фондове и Кохезионния фонд разкрива наличието на редица трудности, свързани най-общо с:

- ***Незадоволителна координация и административно развитие***²¹

Последните години преди присъединяването към ЕС показаха значително подобрена цялостна система за координация на политиките, както и поява на по-солидно хоризонтално управление по въпросите за управление на човешките ресурси отчасти под влиянието на присъединителния процес. Прегледът на текущата ситуация две години след присъединяването показва една тревожна тенденция, особено по отношение на координацията. Капацитетът за координация на основните въпроси на ЕС като цяло се е понижил, но в различна степен. Системите за обща координация остават слаби и на ниво доста под необходимото за напредналите административни системи, като особено координацията при управлението на човешките ресурси е изложена на риск.

Отслабнала е координацията на европейската интеграция. Преминаването от управление на присъединителния процес към управление на членството изисква сериозна промяна в подхода и разпространение на специализиран капацитет за европейска интеграция в държавната администрация. Повечето страни остават доста под нужните нива на координация, на нива между „комуникация и осигуряване на информация” (2) и „консултация” (3). Съгласуваността по отношение на формулирането на политика и ефективното ѝ изпълнение в области, в които участват няколко институции, изисква системи за координация (търсене на съгласие отдолу нагоре) или изглаждане на различията. От четирите внимателно проучени страни само Литва и Латвия се приближават до това ниво и нито една от другите четири държави, за които е правено кабинетно проучване, не се представят по-добре от Полша и Словакия.

– дисциплината на местните администрации, насърчавана от управлението на частично финансирани от ЕС проекти;

– видимостта на ЕС сред гражданите чрез реализираните проекти дори ако правителствата често пречат на това, „забравяйки“ да посочат европейския произход (поне частично) на финансирането на обществените проекти.

²¹ Виж Приложение 2 **Капацитет на публичните администрации в България, ангажирани с разпределението на средствата от ЕС.**

Отслабват и системите за координация при управлението на човешките ресурси. Системите за хоризонтално управление в лицето на агенции от държавната администрация и централни дирекции за управление на човешките ресурси са разрушени. Най-ярък пример за това е Словакия, където липсват хоризонтални механизми за управление на държавната администрация. Скоро подобна ситуация може да възникне и в Полша, където се планира закриване на Офиса за държавната администрация, както и в Чехия, където централният департамент за управление и наблюдение изпълнението на невлезлия все още в сила закон за държавната администрация бе също закрит. В нито един от тези случаи предишният централен орган не е заменен поне с „лек“ координационен механизъм и така се обрича идеята за „професионална държавна администрация“. Ситуацията в Естония и Унгария е сходна – липсва централен орган, който да направлява развитието на държавната администрация. Латвия и Литва са положителни изключения, защото е запазен определен централен капацитет за управление на човешките ресурси.

Ефективната координация и сътрудничеството продължават да са голямо предизвикателство при програмите на ЕС, особено когато това включва такъв широк кръг актьори и институции. Изработването на огромно количество инструкции и регулации по отношение на финансирането по СФ създава трудности при ефективното им прилагане и определянето на ролите и отговорностите в процеса на работа. По мнение на някои представители на неправителствения сектор в Полша два от основните документи по структурната политика (Националният план за развитие и Секторната оперативна програма за повишаване на конкурентоспособността на предприятията) не са били добре подготвени поради липсата на участие от страна на предприемачите в подготвителната фаза. Недоволство се изразява и във връзка с начина на разпределяне на финансовата помощ, а именно, че твърде голяма част от наличните ресурси се изразходва за бизнес климата при администрирането на проектите, а не за основната проектна задача. Освен това липсва гаранция за избирането на най-добрите проекти, тъй като повече внимание се отделя на формалните изисквания, отколкото на анализа за това, дали конкретният проект ще допринесе за повишаване на конкурентоспособността на предприятието. За тези, които са имали опит с подкрепата от ЕС, най-голяма трудност е представлявало вникването в йерархията от държавни служители, които отговарят за администрирането на фондовете в Полша. На върха на йерархията стои Министерството на икономиката, труда и социалната политика. Следват четири институции, които отговарят за отделните програми. На най-ниско ниво са регионалните финансови институции. Те са познати от опита по програмата ФАР. Трансферите по ОП за повишаване на конкурентоспособността на предприятията обаче се одобряват само на централно ниво – за разлика от ФАР, която работи на регионално ниво. От началото на обявяване на процедурите по кандидатстване обикновено контрактираните лица са обвинявали правителството, че не е създадо добра система за управление на фондовете.

По отношение на новите страни членки като цяло, от една страна, управляващите власти са натоварени с координационни функции между министерствата и нивата

на управление. Създадоха се и междуведомствени координационни комитети. Например в Малта и Словакия координационните комитети отговарят за хармонизирането на дейностите на секторните министерства в сферата на регионалната политика. Въпреки това обаче тези механизми невинаги гарантират ефективна координация. На практика наскоро установените координационни структури са слаби и се сблъскват с редица трудности:

- Споразуменията за координация не са формализирани в достатъчно голяма степен. Вследствие на проблемите, с които се сблъскаха някои управляващи органи в новите страни членки, се появи необходимост от промени в националното законодателство в посока засилване на координационните им функции.
- Секторните министерства реагираха с неохота на идеята да бъдат “координирани” от страна на външен комитет или управляващо тяло, тъй като са свикнали да имат строго определена собствена сфера на дейност.
- Постоянната липса на яснота по сферите на отговорност създава проблеми при координацията между министерствата. Това води до забавяне при програмирането на дейностите.
- Координацията между нивата на управление е слаба, както показва примерът с Полша, където и координирането на отговорностите по прилагането се затруднява от неяснотата при разпределянето на отговорностите между централното правителство и местните власти.

Като цяло липсата на добре функционираща система за управление на човешките ресурси се счита за една от най-сериозните пречки при създаването на модерна система на публична администрация.

Административното развитие в новите страни членки показва смесица от ограничени успехи по отношение на иновациите, комбинирани с цялостно изоставане в същинските въпроси на административната реформа. Успехи има главно при въвеждането на стратегическо планиране и системи за управление на изпълнението, особено в Литва и Латвия, и иновациите при предоставянето на услуги посредством електронно правителство – главно в Естония. Някои специфични реформи на агенции, особено в Словакия, също могат да бъдат определени като добри практики. Освен тези нововъведения тенденцията в развитието на държавната администрация и системите на публична администрация е негативна в три основни направления: координация, политико-административни отношения и системи за стимулиране на изпълнението.

Политизацията се приема за основна пречка пред успешното административно развитие, защото е в обратна връзка с принципите за назначаване на служба въз основа на качества, професионализъм и постоянство, които представляват основните съставни части на една функционираща държавна администрация. Практиките при управление на човешките ресурси две години след присъединяване към ЕС показват завръщане на политизацията особено при назначаване на работа на по-високи нива. Агенциите за държавна администрация в Словакия и Полша са

в процес на разпускане и по този начин проверките за правото на политиците да назначават високопоставени служители на практика ще изчезнат. Законът за държавната администрация в Чехия все още не е влязъл в сила и може никога да не проработи по начина, по който е планиран първоначално. По всичко личи, че тенденцията за повишено политическо вмешателство при назначаването на служители на високи постове в Унгария, стартирала при правителството на Орбан, продължава. Забелязва се високо ниво на политизация и в Словения. Идеята за безпристрастна и професионална държавна администрация, основана на принципите за назначаване на служба въз основа на качества и постоянство, изглежда, е загубила привлекателността си за политическия елит в повечето от новите страни членки. Професионализмът и познанията са ключови фактори за фискалното положение на страните, както и за дейността им в рамките на ЕС и ако настоящите тенденции на разрушаване на системите за управление на държавната администрация се запазят, ефективното членство в ЕС и използването на европейските фондове ще бъдат изложени на риск.

- *Изготвяне и актуализиране на планови и стратегически документи*²²

Планирането на ефективното усвояване на средствата от СКФ в периода 2007–2013 ще бъде сериозно и основно изпитание за новите страни членки. Това зависи преди всичко от развитието на вътрешния административен капацитет, който трябва да бъде подготвен да посрещне предизвикателства, различни от тези, които постави процесът на хармонизация на националното законодателство.

Необходимо е да се избере подходящ подход за стратегическото планиране – отгоре надолу (както при Литва) или отдолу нагоре (както при Латвия). Подходът на Литва доведе по-бързо до резултати, тъй като имаше силен натиск върху министерствата да се адаптират към новата система, което ускори нейното разпространение. Това се отрази и в по-доброто бюджетно управление, основано на стратегически принципи за планиране, под ръководството на МФ. Латвийската система на стратегическо планиране се разви по-бавно, но се очаква да покрие цялата държавна администрация на централно ниво до края на 2006 година. Тези системи ще бъдат важен инструмент за двете страни при определяне на приоритетите им по отношение на СКФ за периода 2007–2013 г. и вероятно ще им дадат предимство пред останалите нови членки на ЕС. Следващата стъпка при развитието на системите за управление на изпълнението е въвеждането на критерии за изпълнение на нивото на всеки служител и обвързването им с възможностите за растеж в кариерата и нивото на заплащане.

Полша и Словакия не са въвели цялостни системи за стратегическо планиране. В Словакия беше създадено Централно звено за планиране на политиките към правителството, натоварено с разработването и прилагането на системи за оценка на въздействието на политиките и насоки за планиране на политиките. Пропуските

²² Виж Приложение 3 *Качество на планиране и адекватност на нормативната база в България, свързана с усвояването на средствата от ЕС.*

в процеса на управление на политиките представляват основен риск за способността на словашките власти да планират и използват ефективно средствата от СКФ и затова е от особено значение за новото правителство да рестартира преустановения процес на реформа в публичното управление. Реформите в Чехия и Естония не успяха да донесат съществени промени в процеса на формулиране на политики, като в Чехия породиха безпокойство за планирането на СКФ.

Процесът на стратегическо планиране на СКФ за периода 2007–2013 осигурява уникална възможност на правителствата да определят и реализират инициативи за електронно правителство, както и да получат част от необходимите за това ресурси. Значението на човешките ресурси често се подценява. По принцип всички нови страни членки разполагат с добра база от човешки ресурси по отношение на информационните технологии, но преминаването от наличие само на технически умения към прилагането им при вземането на решения относно електронното правителство не е лесен ход.

Планирането на средствата от СКФ ще осигури стратегическа възможност на страните да получат необходимото съфинансиране, което да добавят към националните си ресурси. Фактът, че е предвиден и инструмент за техническа помощ, също може да допринесе за развитието на човешките ресурси. Значението на функциониращите ПЧП не е за подценяване, особено когато става въпрос за по-прогресивни приложения като например гласуването по електронен път и други аспекти на електронната демокрация. Използването на сигурни системи, разработени в частния сектор, особено в банковата сфера, ще спести на правителствата значителни ресурси и ще улесни широкото разпространение на електронните услуги за обществото.

Опитът на “първите 10” сочи, че сред традиционните проблеми са приемането на нормативни текстове, които не са съобразени достатъчно с националните специфики, прибързаното разработване на плановите документи и вследствие на това недостатъчна координация между тях (въпреки че координацията между документите е предписана в нормативен текст), формулирането на цели, които не са съобразени с реалните нужди и възможности, и др.

Трудният баланс между приоритетите на Съюза и националните приоритети често се изтъква като проблем. Далеч по-значим и по-труден за постигане обаче е балансът между **максимизиране на ефекта по отношение на цялата икономика или върху целенасочените инвестиции в проблемни територии (сфери)**. Дали да се предвидят инвестиции в тези **ключови сектори**, които ще осигурят осезаем ефект върху цялата национална икономика, или да се направи опит **да се задоволят нуждите на възможно най-широк кръг територии, сфери и др.**? Очевидно е, че не съществува универсално решение, доколкото средствата са лимитирани и не могат да осигурят финансово и двата подхода. Практиката в страните членки в това отношение е противоречива – от избор на приоритетни сектори (генериращи максимален растеж) през опит за най-широка дисперсия (максимален брой подпомогнати сектори и територии) до опити за съчетаване на двата подхода.

Доколкото процесът на изготвяне на плановите и стратегическите документи в България е към своя край, вече е възможно да се коментира въпросът какъв е възприетият подход. Българският модел е по-скоро опит да се покрият всички нужди и да се активизират всички възможности, което съответства на разликите в нивата на развитие на съответните региони, географското положение на страната и др. Този подход в известна степен ограничава възможностите за генериране на бърз растеж чрез фокус върху определени сфери от икономиката, но пък гарантира задоволяване на нуждите на различните райони и проблемни области.

- *Генериране на добри проекти*²³

Създаването на проекти е основен елемент в целия процес на програмиране, тъй като програмите на ЕС работят на практика посредством отделни проекти. Новите страни членки се сблъскват с редица проблеми в това отношение. По някои програми, приоритети и мерки качеството на проектните предложения е лошо и/или броят на подадените проекти е малък. Ниското качество на проектните предложения е предпоставка за високия процент отхвърлени предложения по някои мерки и това създава допълнителен натиск върху системата за оценяване и избор на проекти.

Въпреки опасенията преди присъединяването на новите десет, като цяло проблемът с малкия брой подадени предложения не е налице през първите две години от членството. Проектни предложения са постъпили от широк кръг кандидатстващи, като общините заемат особено активна роля в редица страни (например Чехия и Естония). По някои от програмите на СФ, както беше посочено, търсенето вече надвишава размера на наличните средства. Например към 2005 г. цялото финансиране по Европейския фонд за насърчаване и гарантиране на селското стопанство в Латвия вече е договорено за периода 2004–2006 г. В Словакия и Чехия приемането на проекти по някои мерки е трябвало да се преустанови преждевременно.

Големият брой подадени проекти обаче не е универсален критерий. Първо, броят им варира от държава до държава. В някои от десетте търсенето на финансиране е било особено голямо. В Унгария по всички програми на СФ с изключение на ОП по селско стопанство и развитие на селските райони, която се е забавила поради паралелното прилагане на САПАРД, са получени предложения за финансиране в размер, по-голям от всички налични средства за целия програмен период. Второ, някои програми са привлекли повече проекти от други. Като цяло към разглеждания период регионалните програми са обект на най-голям интерес в новите десет страни членки: такъв е случаят с интегрираната регионална ОП в Полша, съвместната регионална ОП в Чехия и ОП за основна инфраструктура в

²³ Виж Приложение 4 Капацитет на междинните и крайните ползватели на средствата в България (изпълнители/подизпълнители и бенефициенти).

Словакия, която включва регионалните програми, които първоначално са били предложени от Словакия на Комисията. Трето, по някои приоритети и мерки нивото и качеството на кандидатстване са ниски. Удължаването на периода за одобрение на проектите е довело до забавяне при въвеждането на редица грантови схеми. В редица случаи фактор за това е липсата на опит както от страна на бенефициентите, така и на администрацията. И накрая: броят и качеството на подадените проекти значително се различава в отделните региони. Интересно е, че някои “изоставащи” региони, които имат дълъг опит с финансиране от ЕС по предприсъединителните инструменти, изглежда, се представят добре и развиват по-иновативни проекти. Например регионът Моравия-Шлезвих в Чехия, Шлезвих в Полша и Тарту в Естония.

Въпреки първоначално високите нива на активност по предоставяне на проектни предложения натискът да се продължи с развитието и прилагането на висококачествени проекти продължава да е налице, особено в светлината на възникващата разлика между договорените средства и плащанията. Предвид на това бяха положени редица усилия за повишаване на активността и развитието на капацитета за усвояване:

- Проекти, целящи създаването на капацитет за усвояване. В Чехия така нареченият проект за изграждане на капацитет на усвояване беше посочен като един от най-ползните аспекти от предприсъединителната програма на страната. Подобно на това унгарското правителство създаде структури за подпомагане на партньори и кандидатстващи – като Информационния център и Центъра за обучение (на организации, участващи в управлението и прилагането на СФ).
- Консултантските компании играят роля при подпомагането на потенциални бенефициенти при разработването на проекти (в Чехия и Естония). Но техните услуги често са скъпи и поради това не са широко достъпни.
- Повишаване на осведомеността за наличните възможности за финансиране по разнообразни начини. Например в Латвия съществуват радио- и телевизионни програми, които се приемат за особено информативни и полезни.

- ***Забавяне при прилагането***

В Полша първоначално е предвидено работата по секторните ОП да завърши до края на ноември 2003 г. Но изменения и нови версии на програмите продължават да излизат до пролетта на 2004 г. Това е довело до забавяне по специфични процедури, обучения и организационни решения. Имало е и забавяне при инсталирането на софтуера за компютърната система за мониторинг и контрол, която позволява регистрацията, мониторинг и контрол при прилагането на проекти.

- ***Липса на обучени мениджъри на проекти по европейските фондове***

Този проблем се отнася до администрацията както на централно, така и на местно ниво. Освен незадоволителната подготовка допълнителен фактор за липсата на ефективност е ниското ниво на заплащане и отливът на добре подготвените кадри към частния сектор или европейските институции в Брюксел.

В Литва и Латвия обучението и формирането на капацитет беше осигурено чрез учене от партньорите и чрез създадените институти за обучение на държавната администрация. Полша и Унгария разполагат с изградена обучителна инфраструктура, която липсва в Чехия и Словакия и това усложнява процеса там. Сложният характер на политико-административния интерфейс, необходим за въвеждането на административна реформа по отношение на човешките ресурси, прави трудно съставянето на реформистки настроена коалиция между висши държавни служители и политици. Словакия и Чехия имат слаба институция, представляваща център на управление, което означава, че им липсва необходимата институционална движеща сила, за да въведат системните реформи в настоящия момент. Въвеждането поне на някои от аспектите на процеса на реформиране в Литва и Латвия е напълно обосновано, ако е налице достатъчно политическа воля за постигане на напредък по въпроса.

- ***Обхват на регионализацията – централизираното предоставяне на финансовите трансфери***

През последните десет години при управлението на СФ се наблюдаваше нарастваща регионализация в редица от петнайсетте страни членки. Но що се отнася до разглеждания период 2004–2006 г., новоприетите държави решиха да прилагат по-голямата част от ресурсите по СФ по централизирана система.

В редица нови страни членки регионалните администрации са в слаба политическа, финансова и институционална позиция, което ограничава капацитета за участие в политиката за сближаване. Съответно участието на заинтересованите страни на регионално равнище при управлението на политиката за сближаване на ЕС като цяло е ограничено до някои ключови сфери, в това число разработването на програмите и дейностите като крайни ползватели на фондовете. Видимо изключение в това отношение са Чехия, Унгария и Полша, които в една или друга форма разработиха съвместни или интегрирани регионални оперативни програми. В Словакия ОП за основна инфраструктура също включва регионален елемент. В посочените случаи местните администрации са в малко по-голяма степен включени в програмирането на дейности.

За основен критерий при определянето на финансовите трансфери към регионите полското правителство беше определило броя на населението, а не размера на БВП на глава от населението. Тази система за разпределение на средства между регионите не благоприятства наваксването от страна на най-слабо развитите

полски региони. Европейската комисия планира да бъде предоставена възможността на регионите директно да преговарят за размера на финансовата помощ от ЕС. Но според комисаря по регионална политика Данута Хюбнер така съществува риск стратегиите на два съседни региона да се окажат напълно различни. Следва да се избягва ситуация, в която един от двата региона да се концентрира върху индустриално развитие, а съседният на него – върху развитието на екотуризъм например.

Въпреки тези проблеми може да се приеме, че Полша ще подобри работата по използването на европейските фондове, тъй като усвояването на предприсъединителните средства значително се е повишило. Според някои източници Полша успешно е усвоила 97% от наличните финансови трансфери по ФАР (близо 396 милиона евро).

В заключение трябва да се подчертае, че институционалната инфраструктура за прилагане на политиката на сближаване на ЕС се определя на първо място от самите страни членки. Европейският съюз полага принципите на политиката за сближаване – концентрация, партньорство, програмиране и т. н., както и подробните изисквания за управлението от носенето на отговорност, но институционалните структури и административните системи се полагат съгласно националните практики (или в някои държави – регионалните практики). Тоест опитът от дадена страна членка на ЕС не предоставя категорично ясен отговор на въпроса как да се изгради ефективна институционална система, тъй като регулациите по СФ оставят в ръцете на страните членки решението за начина на работа на техните системи за координиране на работата. Като резултат разликите в националните системи на прилагане са значителни.

- ***Партньорство***

Едно от задължителните изисквания за предоставяне и усвояване на финансова помощ по СКФ е прилагането на принципа на партньорството. В същото време способността да се приложи принципът на партньорството, както и партньорството като цяло са едни от основните аспекти на националния капацитет за ефективно и ефикасно усвояване на средства от ЕС.

Партньорството означава не само консултации, но и споделени отговорности за вземане на решения и изпълнение.

Като пример: в по-старите страни членки партньорството е широко разпространено и е станало част от организационната култура. Идеята за партньорство е интегрирана в цялостния процес на изграждане на политика. Партньорството е често неформално, но също така в много случаи е институционализирано и защитено от законова рамка. Партньорството между обществените организации и частния бизнес е силно изразено.

В старите страни членки то е част от управленската култура и се наблюдава и в сътрудничеството между общините в процеса на програмиране.

В Чехия и Полша например партньорството често е твърде слабо и в много случаи не се разглежда като важно, а е ограничено до партниране в програмирането и в краткосрочно партниране за проекти. Партньорството между различните нива на държавната администрация (особено в отношенията централно – регионално управление) е все още в начална фаза и изглежда, е по-добре обособено и регулирано в Полша. Партньорствата между общините, партньорствата за развитие на изоставачи райони, както и партньорствата между обществени и частни организации са слабо застъпени.

В по-старите страни членки държавните партньорства функционират и се набляга на ефективността им и на ресурсите, необходими за постигане на ефективност. В новоприетите държави партньорствата често са формални, създадени под влиянието на външни сили, а не като резултат от ясното разбиране на ползите, които могат да се постигнат.

В новите страни членки „има значителна разлика между начина, по който системата трябва да функционира, и начина, по който системата функционира в действителност”, както често се отбелязва в изследванията по въпроса. Партньорството е важно не само защото нормативната база на СФ го изисква, но на първо и най-важно място, защото то добавя стойност към усвояването на средствата от ЕС и допринася за положителното икономическо и социално развитие на национално, регионално и местно ниво. Когато се прилага правилно, партньорството довежда до особено добри резултати – подобро качество на програмите, по-целесъобразно насочване на ресурси към реалните нужди, по-успешно внедряване чрез засилена съпричастност и мобилизация на ресурсите на индивидуалните участници за постигане на по-амбициозни общи цели, по-висока прозрачност на използването на средства, както и подкрепа за слабите звена при преодоляването на липсващ капацитет и за изграждането му.

В крайна сметка партньорството води до подобрена ефективност и ефикасност при усвояването на СКФ – то е един от факторите, допринасящи за изразходване на средства според правилата, в хармония с нуждите и с поглед към постигане на значителен положителен ефект върху развитието на страните, регионите и местните общности. В докладите от страните членки се различават три типа партньорства, отговарящи на три различни нива на участие:

- партньорства за планиране и консултации;
- партньорства за достъп до ресурси чрез проекти;
- партньорства за развитие, в които партньорите подкрепят и финансират дейности от общ интерес.

- *ДДС*

Още опитът от работата по предприсъединителните инструменти показва, че облагането по ДДС е проблемна област, най-вече в контекста на поддоставките от страна на получателите за безвъзмездно финансиране. Организацияте, които **нямат регистрация по ДДС** и изпълняват проект, финансиран от програма ФАР, бяха изправени пред ситуацията сами да покриват дължимия данък, въпреки че тези сделки бяха освободени.

В Европейския съюз по отношение на ДДС и средствата от СКФ се прилага Шестата директива на Съвета 77/388/ЕЕС, която вече е транспонирана в българското законодателство. За специални случаи е създаден Комитет по ДДС (VAT Committee), към който могат да бъдат отнесени по-проблемни случаи.

Според Постановление на Министерския съвет от т. г. За приемане на национални правила за допустимост на разходите по оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз за финансовата рамка 2007 – 2013 г.²⁴, **ДДС не е приемлив (допустим) разход.**

В Параграф 6 на същия документ е записано, че “В срок от 3 месеца от приемането на постановлението, министърът на финансите издава указание за случаите на третиране на данък добавена стойност като допустим разход”. Въпреки че с това се въвежда хипотезата за признаването на ДДС като допустим разход, в повечето случаи ще действа общото правило.

В този смисъл изпълнителите на проекти с безвъзмездно финансиране **ще трябва да отделят допълнителни ресурси, за да заплащат дължимия ДДС** при поддоставките, които ще организират.

Този въпрос е особено значим при големите инфраструктури проекти с бенефициенти общините, където дължимият данък ще бъде в големи размери, предвид голямата стойност на договорите за поддоставка.

Въпрос на национална политика е дали ще се изградят финансови механизми за компенсиране на бенефициенти – публични институции, за тези направени допълнителни разходи.

²⁴ Постановление на Министерския съвет № 62 от 21 март 2007 г.

Обобщение на основни моменти, свързани с прилагането на СФ

Програмиране:

- Избор на политики
- Намирането на “компромис” – стимулиране на икономически растеж в национален план и премахване на неравенствата между регионите
- Координация с националната политика

Институции

- Степен на регионализация
- Подобряване на координацията
- Задълбочаване на партньорството

Прилагане

- Създаване на добри проекти
- Подобряване на ефективността при избора на проекти
- Изграждане на капацитет за прилагане
- Процес на мониторинг

10. Изводи, акценти и препоръки за България

От началото на 2007 г. административните звена на България, ангажирани с управлението на европейските фондове, ще бъдат подложени на допълнителен натиск поради:

(а) значителния обем на средствата, предоставяни на страната от Структурните фондове и Кохезионния фонд;

(б) различната логика в принципите и механизмите за изпълнение на помощта от структурните инструменти, което изисква усвояване на допълнителни знания и умения, особено за работа с регионални и местни структури, бизнес партньори и неправителствен сектор;

(в) миксирането на различни типове финансови инструменти, т. е. предприсъединителни фондове и инструменти на структурната политика. Това ще наложи продължаване на усилията за поддържане на нивото на изградения административен капацитет и преодоляване на текучеството на вече обучени и подготвени служители²⁵. Държавата вече разработи и прилага механизми за

²⁵ Рискът от текучество е особено актуален поради засилената активност на частния сектор и търсенето на обучени и подготвени хора за работа с европейски фондове. Реални са очакванията голям процент от служителите от централната държавна администрация да се „прелеят” и в европейските институции.

допълнително стимулиране на държавните служители от централните звена на администрацията, ангажирани в управлението на европейските фондове. Такива механизми обаче няма създадени и все още не се планират за служителите в регионалните и местните звена на администрацията.

Реформите в сектори като здравеопазване, образование, наука и изследвания трябва да продължат и да се създадат необходимите законови механизми и улеснения тези сектори активно да се ползват от европейските средства²⁶.

От изключително значение е и продължаването на процесите на финансова децентрализация и ясно очертаване на ролята и компетенциите на местните администрации и взаимоотношенията им с представителите на централната държавна власт в регионите за планиране.

Пълноценното и ефективно усвояване на средствата от Структурните фондове изисква и допълване на нормативната база по отношение на обществените поръчки. Сега действащият Закон за обществените поръчки не обхваща процедурите по договаряне и изпълнение на грантове. Максимално бързото приемане на тези допълнения ще улесни и бенефициентите в подготовката им да изпълняват новите изисквания.

Проблем при усвояването на средствата от Структурните фондове може да възникне и поради сравнително ниската проектна готовност на бенефициентите и липсата на достатъчен брой добре разработени проекти. Една от причините за това е ниското ниво на умения за подготовка на проекти, най-вече при неправителствените организации и бизнеса²⁷.

Този риск се кумулира и с липса на интерес, най-вече от страна на бизнеса, за кандидатстване с проекти по Структурните фондове поради по-тежките и специфични процедури (сравнени например с изискванията за отпускане на банков кредит или повишените възможности за инвестиционно кредитиране, лизинг, финансов инженеринг).

Основно предизвикателство за пълноценното и ефективно използване на средствата от Структурните фондове ще остане доброто и качествено планиране. Съществува необходимост от ясно дефиниране на проследяеми индикатори за усвояемост²⁸, както и избор на система от инструменти за разработка на

²⁶ Например чрез въвеждане на изменения в Закона за висшето образование, които да предоставят самостоятелност/независимост на катедри/факултети във висшите учебни заведения, с което ще се увеличат възможностите за кандидатстване с проекти по предприсъединителните и Структурните фондове. Допълнителна посока на развитие е изработването на национална „карта” на здравните заведения в България и включването им като допустими бенефициенти на средствата от Структурните фондове.

²⁷ Много изследвания показват, че може да се твърди, че общините имат дефинитивно по-висок капацитет от НПО, но трябва да се отчете, че те имат по-добър достъп до консултантска и техническа помощ, отколкото другите типове субекти.

²⁸ Възможни индикатори за ефекта от средствата от ЕС:

национални и регионални политики и програми. Голяма помощ за доброто планиране е съществуването на работещ инструментариум за предварителен анализ и техническа помощ²⁹, който да отговори на необходимостта от интегриран, интердисциплинарен подход при разработване и вземане на управленски решения и наред с това да допринесе за повишаване на атрактивността на администрацията като работодател, т. е. възможността ѝ да привлича и задържа качествени кадри за управление на програмите и проектите.

Това ще допринесе за увеличаване на уменията за средносрочно и дългосрочно планиране (на ресурси и дейности) и съответствието им на реалните нужди на икономическото и социалното развитие, както и за интегриране на принципа на устойчиво развитие при изготвянето и актуализирането на планови и стратегически документи (особено за градските зони, за области под особен режим – например защитени територии и местности с културно-историческо значение). Разработката на политики и програми извежда на преден план и необходимостта от периодично и последователно събиране и анализиране на статистически данни³⁰, както и цялостно повишаване на качеството и количеството на събираните статистически данни и разширяване на спектъра от изследвани области от икономическия и социалния живот, включително и от специално създадени изследователски звена.

За да избегне повторението на допуснатите досега грешки на първите десет нови страни членки при усвояването на средствата по структурните инструменти, България следва да насочи своите усилия в няколко направления:

- пълно хармонизиране на законодателната рамка;
- гъвкавост на правителството при вземане на решения;
- преодоляване на закъсненията за стартиране на програмите;
- съевременно разработване на проекти;
- разработване на ясни процедури и механизми за координация и контрол на изпълнението;
- силна мотивационна политика на правителството с цел прекратяване на текучеството на квалифицирани кадри;
- специално внимание върху укрепването на регионалния капацитет за управление на програми.

-
- нива на частни и публични инвестиции;
 - нива на безработица;
 - ниво на БВП/глава от населението;
 - брой и видове услуги, предоставяни от публичните институции за бизнеса и гражданите;
 - състояние на инфраструктурата, необходима за икономическото развитие;
 - структура на икономиката (напр. упадък/възраждане на традиционни сектори, развитие на алтернативни дейности).

²⁹ Например фондът ФЛАГ към Министерството на регионалното развитие и благоустройството за подпомагане на общините при изготвяне на предварителни проучвания и анализи и разработка на проекти.

³⁰ От тях зависи например определянето на допустимостта за използване на средствата от Структурните фондове – някои от мерките са териториално фокусирани върху региони с определени параметри, които следва да бъдат доказани със статистически данни.

11. Възможности

Описаните възможни проблеми и предизвикателства разкриват и редица възможности за тяхното преодоляване. Основен инструмент за това остава последователното изучаване на добри практики и адаптиране на добри решения, особено от новите страни членки.

Много важно е и разширяването и поддържането на партньорски мрежи. Този ефект може да се засили чрез повишаване на информираността и използването на средствата от програмите на Общността.

Друг начин за постигане на тази цел е и насърчаване на използването на инструменти като публично-частно партньорство за постигане на интегриран икономически и социален ефект, както и за продължаване на действията за изграждане и повишаване на капацитета и придобиване на практически умения от страна на бенефициентите³¹.

Положителен фактор е провокираният интерес на банките и други финансови институции за участие в процесите по усвояване на средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд. Това ще създаде добър партньор за бенефициентите на проекти и допълнителни възможности за преодоляване на изискването за осигуряване на съфинансиране³².

Източници:

³¹ Това е особено приложимо за НПО чрез интегрирането им в предоставянето на социални услуги. Това е и възможен начин за генериране на финансов ресурс за НПО, за които изискването за собствено съфинансиране на проекти е особено тежко.

³² Банките допринасят за повишаване на усвояемостта на средствата от Структурните фондове и чрез предоставяне на информация на бенефициентите (основно за компании) за съществуващите възможности за грантове; обучение и информационни срещи/кампании за клиентите си (особено полезно при банки с развита регионална мрежа); извършване на консултации за клиентите си – чрез създаване и развиване на специализирани звена/отдели, отговарящи за европейското финансиране); чрез финансов мениджмънт на одобрените за финансиране проекти; издаване на писма за намерение за отпускане на кредит за съфинансиране; предоставяне на кредити (особено при инвестиционните проекти); издаване на банкови гаранции или изпълнение на схеми за стоков и финансов лизинг.

- Препоръка на Съвета на Европейския съюз от 12 юли 2005 г. за общите насоки на икономическите политики на държавите членки на Общността (2005–2008 г.) (2005/601/ЕО), стратегически документ за реализация на обновената Лисабонска стратегия (2005–2008 г.)
- Преговорна глава 21 „Регионална политика и координация на структурните инструменти”, Анекс 17 „План за подготовка на Република България за бъдещо ползване на Структурните фондове и на Кохезионния фонд на ЕС”
- Ръководство за управление на Европейските структурни фондове Второ издание, 2006 от Брайан Харви
- *Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation? Document of the World Bank, September 2006;*
- *Administrative capacity in the EU 8, Slovakia Country Report, Document of the World Bank, September 2006;*
- Aleksandra Schötz-Sobczak: “Poland Struggling With The Structural Funds”, C.A.P.
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Annex to the: ANNUAL REPORT OF THE COHESION FUND (2004) {COM(2005) 544 final}
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Annex to the: ANNUAL REPORT FROM THE COMMISSION ON THE COHESION FUND (2005){COM(2006) 635 final}
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Annex to the Report from the Commission Annual report of the instrument for structural policy for pre-accession (ispa) 2004 {COM(2005) 612 final}
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Annex to the SAPARD ANNUAL REPORT – YEAR 2003 {COM(2004) 851 final}
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Annex to the SAPARD ANNUAL REPORT – YEAR 2004 {COM(2005) 537 final}.
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Annexes To 2004 Report On Phare Country Sections & Additional Information Report From The Commission 2004 Report On Phare, Pre-Accession And Transition Instruments {Sec(2005)1773}.
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Annex to the 17th Annual Report from the Commission on Implementation of Structural Funds (2005) {COM(2006) 638 final}.
- COMMISSION STAFF WORKING PAPER, Annex to the : 16th Annual Report on the implementation of the Structural Funds (2004) {COM(2005) 533 final}.
- COUNCIL REGULATION (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999.
- COUNCIL REGULATION (EC) No 1080/2006 of 5 July 2006 on the European Regional Development Fund and repealing Regulation (EC) No 1783/1999.

- *From Pre-Accession to Accession Interim Evaluation of PHARE Support Allocated in 1999–2002 and Implemented until November 2003 Consolidated Summary Report March 2004.*
- *Irene McMaster and John Bachtler: “Implementing Structural Funds in the New Member States: Ten Policy Challenges”, European Policies Research Centre.*
- *Monthly Inforegio newsletters (archives)*
http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/archiv_en.htm.
- *Possible Structural Funds Absorption Problems, The Political Economy View with Application to the Hungarian Regional Development Institutions and Financial System; Structural funds and the new member states: lessons learned, Vasil Marinov, Hachemi Bahloul, Ben Slay.*
- *Public Sector Capacity in the EU 8, Report on Strategic Planning and Policy Management in Lithuania and Latvia, Document of the World Bank, October 2006.*
- *Report of the World Bank „EU-8 Administrative capacity in the new member states: The limits of innovation?“, September 2006.*
- *REPORT FROM THE COMMISSION ANNUAL REPORT OF THE INSTRUMENT FOR STRUCTURAL POLICY FOR PRE-ACCESSION (ISPA) 2003.*
- *REPORT FROM THE COMMISSION European Union Solidarity Fund Annual report 2005.*
- *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS SAPARD ANNUAL REPORT – Year 2000.*
- *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS SAPARD ANNUAL REPORT – Year 2001.*
- *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS SAPARD ANNUAL REPORT – Year 2002.*

Приложение 1

Какво представляват средствата от Европейския съюз

Структурните фондове са второто по големина перо от бюджета на Европейския съюз след средствата, определени за Общата селскостопанска политика.

До 2007 г. Структурните фондове бяха пет на брой (въпреки че последните два се наричаха “финансови инструменти”). Това са:

- Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР);
- Европейски социален фонд (ЕСФ);
- Европейско ръководство за селско стопанство и Гаранционен фонд (ЕРССГФ, наричан също Ръководство ФЕОГА);
- Финансов инструмент за ръководство за рибовъдство (ФИР); и
- Кохезионен фонд.

През периода 2007–2013 ще функционират само три структурни фонда, това са: ЕФРР, ЕСФ (двата основни) и Кохезионният фонд (Фондът за сближаване). ЕРССГФ ще стане Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и ще оперира отделно от структурните фондове. Въпреки че структурните фондове датират от 60-те години, те бяха реформирани като групови пакети в края на 80-те и станаха част от петгодишни, а след това и седемгодишни програмни периоди. Това бяха 1989–1993, 1994–1999, 2000–2006, 2007–2013. Широки бюджети са определени за всеки програмен период в рамките на общия бюджет на Европейския съюз, наричан Финансова перспектива (ФП).

Освен споменатите по-горе Структурни фондове **Кохезионният фонд** ще се прилага в страните членки, чийто брутен вътрешен продукт е по-малък от 90% от средния за Европейския съюз. Фондът е въведен през 1994 г. за четирите най-бедни по това време страни членки: Испания, Португалия, Гърция и Ирландия. Кохезионният фонд е насочен към проекти в областта на транспорта и околната среда и е важен за НПО, занимаващи се с тези проблеми. При Кохезионния фонд има много по-високо ниво на финансова подкрепа: 85% от разходите.

Въпреки че Структурните фондове се разпределят от Брюксел от бюджета на Европейския съюз, действителното им изразходване се договаря между Европейската комисия и правителството на страната членка. Бенефициентите не “кандидатстват в Брюксел” за структурни фондове. Повечето Структурни фондове се разпределят от националните правителства – от техните министерства и агенции, където те се съфинансират.

Има и някои изключения. Първо, Европейският съюз разполага с малки суми за техническа помощ на европейско ниво, средства, налични за управление, публичност, за оценки на европейско ниво и за изследвания. Второ, през годините от 1988 до 2006 Европейският съюз провеждаше и четири Програми за общностна инициатива (ПОИ), подкрепящи теми от европейски интерес във всички страни членки. За разлика от главната, “национална” част на Структурните фондове,

Програмите за общностна инициатива бяха моделирани в Брюксел. Те също имат свои собствени регулации и функционират в съответствие с договореностите между Комисията и всяка страна членка. Частта от структурните фондове, предназначена за ПОИ, падна от 9% през 1994–1999 до 5,35% през 2000–2006 г.

През периода 2000–2006 г. Програмите за общностна инициатива бяха:

- ИНТЕРРЕГ (INTERREG), за трансгранично сътрудничество;
- ЪРБАН (URBAN), за градско развитие;
- ЛИДЕР (LEADER), за земеделско развитие, и
- ИКУАЛ (EQUAL), за равенство и развитие на човешките ресурси.

Няма отпуснати средства за 2007–2013 г. и темите и методите по ПОИ за трансгранично развитие, за равенство, за селско и градско развитие ще бъдат целеположени в другите програми.

За периода 2007–2013 г. Програмите за общностна инициатива бяха трансформирани, както следва:

- ИНТЕРРЕГ е ефективно повишена до нивото на пълноценна цел на структурен фонд и стана цел “Коопериране”. Тук Комисията предложи нова юридическа общност (Европейско групиране за трансграничното сътрудничество – ЕГТК, състоящо се от регионални и локални власти) да отговаря за осъществяването на трансгранични програми и фондове във всяка гранична област.
- По отношение на ЪРБАН страните членки са поканени да представят модел за градски (ърбан) проекти за повече от 70 града, подходящи за финансиране, чрез пакет със специално действие, най-вероятно чрез глобални грантове.
- ЛИДЕР се превърна в приоритетна ос на новия Европейски селскостопански фонд за земеделско развитие (ЕСФЗР) и продължава под ново име – Европейски селскостопански фонд за земеделско развитие.
- ИКУАЛ изчезва, но нейните принципи трябва да бъдат целеположени в другите програми.

В периода на подготовка на България за членство Европейският съюз предоставяше средства по трите предприсъединителни инструменти – ФАР, ИСПА и САПАРД. След присъединяването на страната към ЕС тези познати инструменти на финансова подкрепа се заместват от структурните инструменти, както е показано в таблицата по-долу:

Преход от предприсъединителни инструменти към структурни инструменти

Предприсъединителен инструмент	След присъединяването към ЕС	
ФАР	Секторни програми Оперативни Регионални оперативни програми	Структурни действия
ИСПА	Кохезионен фонд	
САПАРД	Развитие на селски райони	Земеделие

Разпределение на средствата от структурните инструменти на ЕС за България по Оперативни програми и по години³³

³³ **В допълнение към средствата, отбелязани в таблицата:**

- В периода 2007–2010 г. България ще финализира изпълнението на предприсъединителните програми и ще получи подкрепа на индикативна стойност 30,6 млн. евро по Преходния финансов инструмент.

- България ще получи и 179 млн. евро от ЕФРР за трансгранично сътрудничество за периода 2007–2013 г.

Цел Сближаване			Финансиране от (в евро)						
ОП	Фонд	Общо	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ЕФРР и КФ									
Развитие на конкурентоспособността на българската икономика	ЕФРР	987 883 218	71 844 538	105 171 139	143 202 668	150 898 409	161 551 329	172 263 692	182 951 444
Регионално развитие	ЕФРР	1 361 083 544	98 985 808	144 902 458	197 301 454	207 904 474	222 581 831	237 341 086	252 066 434
Транспорт	ЕФРР +КФ	1 624 479 625	121 123 105	174 427 370	235 241 207	247 655 258	264 790 352	282 023 048	299 219 285
	ЕФРР	368 809 735	26 821 961	39 263 892	53 462 329	56 335 406	60 312 496	64 311 778	68 301 872
	КФ	1 255 669 891	94 301 144	135 163 478	181 778 878	191 319 852	204 477 856	217 711 270	230 917 413
Околна среда	ЕФРР +КФ	1 466 425 482	109 086 387	157 331 029	212 373 803	223 600 384	239 100 655	254 689 043	270 244 181
	ЕФРР	439 059 208	31 930 906	46 742 728	63 645 630	67 065 959	71 800 591	76 561 641	81 311 753
	КФ	1 027 366 274	77 155 481	110 588 301	148 728 173	156 534 424	167 300 064	178 127 403	188 932 428
Техническа помощ	ЕФРР	48 296 513	3 512 400	5 141 700	7 001 019	7 377 256	7 898 065	8 421 780	8 944 293
ЕСФ									
Развитие на човешките ресурси	ЕСФ	1 031 789 139	75 037 629	109 845 411	149 567 231	157 605 005	168 731 388	179 919 856	191 082 619
Административен капацитет	ЕСФ	153 670 723	11 175 817	16 359 955	22 275 971	23 473 086	25 130 207	26 796 574	28 459 113
Общо всички фондове 2007-2013		6 673 628 244	490 765 684	713 179 062	966 963 353	1 018 513 870	1 089 783 826	1 161 455 080	1 232 967 369
Общо ЕФРР		3 205 132 217	233 095 613	341 221 917	464 613 100	489 581 504	524 144 311	558 899 977	593 575 795
Общо КФ		2 283 036 165	171 456 625	245 751 779	330 507 051	347 854 276	371 777 921	395 838 672	419 849 841
Общо ЕСФ		1 185 459 862	86 213 446	126 205 366	171 843 202	181 078 090	193 861 594	206 716 430	219 541 733
ЕФРЗСР		2 609 098 855	244 055 813	337 144 800	437 343 789	399 098 704	398 058 955	397 696 967	395 699 827
ЕФР		73 438	10 492	15 734	8 392	10 492	8 392 308	10 492	9 442 264

Разпределението на финансовите средства, представено в таблицата, е разработено в резултат на обширен интерактивен процес, който съчетава елементи на т. нар. подходи „отгоре надолу” и „отдолу нагоре”.

От разпределението на средствата е видно, че като един от основните двигатели на растеж в средносрочен, но и в дългосрочен план се разпознава обновяването и разширяването на инфраструктурата. Изграждането на пътната инфраструктура се разглежда като предпоставка за развитието на всички сектори и отрасли в икономиката, включително и експортно ориентирани през първия програмен период на кохезионната политика в България. Разбира се, сред приоритетите са и повишаване на квалификацията на работната ръка, подкрепа на конкурентоспособността и макроикономическата стабилност, социалната сфера, иновациите и научно-развойната дейност.

Хоризонтални програми и специални инструменти на Европейската комисия

Като пълноправен член на ЕС България ще продължи да се ползва и от средствата, предоставяни по линия на хоризонталните и многонационални европейски програми.

Тези програми представляват набор от действия и средствата, определени за тях, и се предоставят от ЕС с две основни цели:

- (а) Да стимулират изпълнението на европейски политики и инициативи, които не се подпомагат финансово в рамките на предприсъединителните³⁴ или структурните³⁵ инструменти и за чието изпълнение по дефиниция са отговорни националните органи на страните бенефициенти. Тези политики включват обучение³⁶, наука и образование³⁷, култура³⁸ и медии³⁹, изследователска дейност⁴⁰ и информационни технологии⁴¹, обществено здраве⁴², енергетика и околна среда, социална защита, равенство на половете и борба с дискриминацията⁴³;
- (б) Да подкрепят проекти от общ интерес, както и дейности и мерки с хоризонтално, общоевропейско значение (например изграждане на информационни мрежи между администрациите на различни държави).

³⁴ Програмите ФАР, ИСПА и САПАРД.

³⁵ Структурните фондове и Кохезионният фонд.

³⁶ Програма “Леонардо да Винчи II” (до 2006 г.), програма „Обучение през целия живот” (2007–2013).

³⁷ Програма “Сократ II” (до 2006 г.).

³⁸ Програма “Култура 2000” (до 2006 г.), “Култура 2007” (2007–2013).

³⁹ Програма „Медия Плюс” и „Медия Обучение” (до 2006 г.), програма „Медия 2007” (2007–2013).

⁴⁰ Рамкови програми на ЕС за изследвания и технологично развитие.

⁴¹ Напр. програма „eContent” (2004–2008), програма „eSafe”, програма „ИДА”.

⁴² Програма на Общността за действие в сферата на общественото здраве (2003–2008).

⁴³ Програма за действие на Европейската общност за борба с дискриминацията (2001–2006).

Ефектът от участието в тези програми може да се търси в няколко направления:

- повишаване на транснационалното сътрудничество и – като следствие – на ефекта от мерки или инициативи с общоевропейско значение, например в областта на опазване на околната среда;
- повишаване на мобилността в рамките на ЕС;
- повишаване на информираността за европейските политики, популяризиране на идеи, политики и инициативи;
- идентифициране и насърчаване на добри практики в съответната сфера на социално-икономическия живот;
- изграждане и развиване на партньорски мрежи между сродни организации;
- по-широк достъп до социално-икономическия живот за хора или групи в неравностойно положение и повишаване на възможностите за тяхната социална интеграция;
- повишаване на уменията за разработване на национални стратегии и политики чрез обмен на познания и практически умения между различните партньори.

За следващия програмен период – 2007–2013, са предложени 26 ревизирани и 5 нови предложения за европейски програми. В духа на Лисабонската стратегия основният акцент се поставя върху повишаване на конкурентоспособността на европейската икономика и създаване на условия за устойчив растеж чрез инвестиране в изследователска и иновационна дейност (7-а рамкова програма за изследвания, Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации), развитие на човешките ресурси (програма „Учене през целия живот“), изграждане на транснационални транспортни мрежи (програма „Трансевропейски мрежи – „Транспорт“) и подкрепа за опазване на околната среда (програма „Лайф+“).

За разлика от средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд ЕС не определя предварително квота за България от общия бюджет на изброените по-горе програми и инструменти. Средствата от тях се получават на база одобрени и изплатени проекти или спечелени търгове и конкурси.

Приложение 2

Капацитет на публичните администрации, ангажирани с разпределението на средствата от ЕС

Опитът на новите страни членки показва, че усвояването на Структурните фондове изисква добра подготовка на централната администрация под формата на силна национална политика, координация на законодателните инициативи, координация между министерствата, добре разработени национални програми и капацитет за тяхното изпълнение.

Административната структура на една държава е несъмнено сред най-важните критерии, които се вземат предвид, когато говорим за управлението на Структурните фондове и Кохезионния фонд. Всички процедури за управление и прилагане на Структурните фондове и Кохезионния фонд са дълги, тежки и изискващи човешки ресурси. В същото време от успешното изпълнение на структурната политика на ЕС зависи успехът на националната политика за развитие. Сложността на управлението засяга както страните членки, така и Европейската комисия. Подобриенето е възможно само чрез тясно сътрудничество между тях.

Ролята на Европейската комисия (ЕК) е да гарантира строгото спазване на общите регламенти на Структурните фондове и Кохезионния фонд. Страните членки следва да гарантират адекватен административен капацитет за усвояване на фондовете.

Необходимият административен капацитет за ефективно управление на средствата от ЕС следва да се разглежда като част от едно по-голямо предизвикателство, а именно ефективното и ефикасно оползотворяване на Структурните фондове и Кохезионния фонд. По този начин ще се постигне максимална степен за икономическото и социалното сближаване чрез наличните ресурси.

Административният капацитет може да бъде описан като един от трите елемента на капацитета на страната за усвояване на фондовете, посочен като способност за обхващане на външната инвестиционна помощ ефективно и ефикасно.

Административният капацитет включва редица способности и умения на централната и местните власти, като:

- подготовка на подходящи планове, програми и проекти своевременно;
- избор на/решение за програми и проекти;
- координация между основните партньори;
- справяне с изискванията за администриране и докладване;
- правилно финансиране и наблюдение на изпълнението;
- избягване на неправомерни действия.

Предпоставките за изграждане на съответен административен капацитет се обуславят от следните пет фактора:

1) Изграждане на структури съгласно европейската нормативна уредба

Съгласно чл. 59 от Регламент 1080/2006 на Европейския парламент институционалната рамка за управление на средствата по Структурните фондове и Кохезионния фонд във всяка страна членка следва да включва:

1. Централен координационен орган – отговорен за координацията на структурните инструменти на национално ниво.

2. **Управляващ орган** – отговорен за ефективното и правилно управление и изпълнение на Оперативна програма в съответен сектор или регион.
3. **Междинно звено** – организация, подпомагаща управляващия орган.
4. **Бенефициенти** – структури на държавната администрация и местната власт, неправителствени организации, фирми – публични и частни, които изпълняват проектите, финансирани по Оперативните програми.
5. **Сертифициращ орган** – отговорен за плащанията.
6. **Одитиращ орган** – следи за ефективното и ефикасно функциониране на системите за управление и контрол на средствата от Европейския съюз.
7. **Комитет за наблюдение** – следи за ефективното изпълнение на Оперативната програма.

2) *Разработване на критерии за назначаване на персонал в структурите, ангажирани с управлението на средствата от Европейския съюз*

За разработване на обективни критерии за назначаване е необходимо да съществува законова база за определяне статута на държавния служител в съответствие с европейските стандарти; да се спазва и гарантира принципът за законност и отчетност, безпристрастност и почтеност.

Достигането на максимално усвояване на Структурните фондове и Кохезионния фонд до голяма степен зависи от професионалните качества на държавните служители. Специалните изисквания и компетенции за назначаване на държавния служител в държавната администрация, ангажиран с управление на средствата от ЕС, включват: добро познаване на Регламентите на ЕС за Структурните фондове и Кохезионния фонд и областите на действие на оперативните програми. Изискват се специфични личностни способности по отношение на планирането, организирането и контрола на собствената дейност с цел постигане на поставените цели, аналитични умения, практичност, иновационен подход, гъвкавост при вземане на решения, отлично владение на езици на Общността и компютърни умения предвид необходимостта от ежедневна работа с информационни системи и база данни.

За да се осигури назначаване на най-висококвалифицираните експерти на държавна служба, се извършва прецизна конкурсна процедура на няколко етапа – проверка на съответствието на кандидата по отношение на задължителните изисквания, писмена процедура и интервю.

3) *Използване на предприсъединителния опит*

В новите страни членки на ЕС от 2004 г. и в България и Румъния има изграден добър капацитет за управление на предприсъединителните фондове. Това следва да е основна целева група при подбор на структури и служители за управление на Структурните фондове и Кохезионния фонд, защото и в двата случая се управляват средствата на ЕС, разработват се програми и проекти при

подобни финансови условия, разчита се на придобит опит за водене на преговори с Европейската комисия.

4) Целево обучение на всички нива на публичната администрация

Важно средство за увеличаването на административния капацитет е обучението на държавните служители на всички нива. Максимално следва да се използват възможностите, които дават за обучение проектите по предприсъединителните програми. Особено ключова е ролята на институтите по публична администрация, школите по публични финанси и други, които подготвят годишни програми за обучение; осигуряват систематично, последващо обучение на държавните служители; предлагат краткосрочни стажове в чуждестранни държавни администрации; предоставят материали за обучение; обезпечават изпълнението на проекти за укрепване на управленските умения в държавната администрация и организират специализирани обучения.

5) Включване на неправителствения сектор в управлението на средствата по Структурните фондове и Кохезионния фонд

Ефективното усвояване на Структурните фондове и Кохезионния фонд изисква ясна взаимовръзка между нуждите и приоритетите на различните участници, ангажирани с управлението им, в това число партньорство между правителството, общините, неправителствения сектор и фирмите – публични и частни.

Принципът на партньорство е от голямо значение както при разработването на програмните документи, така и при изпълнението на Структурните фондове и Кохезионния фонд.

Добре организиран, неправителственият сектор е абсолютно необходим със своя експертен потенциал, специфични знания, опит от участие в различни международни програми.

В тази връзка е задължително включването на представители на неправителствения сектор на всички етапи на управление на Структурните фондове и Кохезионния фонд. Следва да се обърне внимание на необходимостта от адекватно обучение на партньорите по отношение на изискванията и правилата на управление на средствата от ЕС.

Приложение 3

Качество на планиране и адекватност на нормативната база, свързана с усвояването на средствата от ЕС

Администрацията на Европейския съюз представлява верига от национални администрации, чиято сила е “равна на силата на нейното най-слабо звено”. Ето защо ЕС разчита на всяка една от държавите членки да може да прилага политиката и законодателството му. Това изисква администрация, чиито отделни звена и нива работят координирано. Хоризонталната интеграция се осъществява на национално ниво (координация между отделните министерства) и на ниво ЕС (страните членки съгласуват политическите си цели и своите планове за постигането им). Тя е предпоставка за ефективно и ефикасно участие в процеса на вземане на решения на ниво ЕС и прави възможно формирането и съгласуването на единна политика чрез **индикаторите за стратегическо планиране:**

1. Форум за вземане на решения на високо ниво;
2. Съвместимост и съгласуваност на правителствената политика по отношение на ключовите публични средства;
3. Одобрен обнародван документ, който свързва стратегическите планове на правителството със съответния бюджет;
4. Систематизирани процедури и стандарти, които подпомагат правителството при вземане на решения;
5. Създаване на централни звена/агенции, които да гарантират добро управление;
6. Инструменти за предварителна и/или междинна оценка на политиката и влиянието;
7. Координирани процедури по отношение на политиката и финансите;
8. Политическото влияние да се разглежда в съответствие с влиянието на законодателството;
9. Активно управление на дневния ред за заседанията на правителството и подкомисиите; постигнатият прогрес се наблюдава и не се допускат значителни закъснения.

Доброто планиране предполага работеща и ефективна система за координация, която най-общо включва: независимо вземане на решения в организацията; обмен на информация и опит с други организации с цел избягване на противоречия и конфликти; търсене на политическо споразумение; ориентировъчни параметри за действие; основни приоритети; обща стратегия.

Четири са основните изисквания на Европейския съюз към страната членка, за да получи средства по структурните инструменти:

- Ясно разработени програмни документи;
- Действаща правна и институционална рамка за целия програмен цикъл;
- Ефективно работеща администрация;

- Ефективно функциониращи механизми за финансово управление и процедури за финансов контрол.

Качеството на европейските и националните регулаторни механизми е въпрос на съвместна ангажираност и споделена отговорност на равнище Европейски съюз, а така също и на национално равнище. При подготовката и преработката на законодателството държавите членки следва обективно да оценят разходите и ползите от съответните законодателни инициативи, като правят консултации с всички заинтересовани страни. Необходима е преценка на икономическите, социалните аспекти и въздействието върху околната среда на новите или преработените наредби. Специално внимание се обръща на нормативната база по отношение на конкурентоспособността. С цел ефикасност на промените следва да се направи сравнение между административните разходи на новото и съществуващото законодателство, като се вземат под внимание всички подходящи алтернативи за регулиране с цел опростяване на процедурите. Това особено подпомага малките и средните предприятия, които обикновено имат твърде ограничени ресурси да се справят с администрирането, наложено им както от Общността, така и от националното законодателство.

По-добрата нормативна уредба оказва значително положително влияние върху общите условия за икономически растеж, заетост и производителност. Чрез подобряване качеството на законодателството се създават подходящи стимули за насърчаване на бизнеса, за намаляване на ненужните разходи и премахване на препятствията за адаптиране и иновация.

В етапа на подготовката за членство на България в Европейския съюз и провеждането на преговорите по глава 21 „Регионална политика и координация на структурните инструменти“ българското правителство предприе редица мерки, които доведоха до хармонизиране на законодателството и подготовка на администрацията за новите отговорности: анализ на правната рамка и осигуряване на съответствието ѝ с изискванията на ЕС във финансовата сфера; усъвършенстване на бюджетните процедури, насочени към многогодишно финансиране и създаване на механизми за координация на публично-частното финансиране; приемане на изменения в Закона за държавния бюджет; законодателство за държавен вътрешен финансов контрол; нов Закон за обществените поръчки; анализ на правната рамка за осигуряване на съответствието ѝ с изискванията на ЕС в областта на социалната политика и околната среда; ново законодателство върху процедурите по изготвяне на екологична оценка за планове и програми; анализ на законодателната рамка и осигуряване на съответствието ѝ с изискванията на ЕС в областта на подзаконовите нормативни актове; нов Закон за регионално развитие; разработване на ръководства, указания и процедури относно отговорностите на институциите, свързани с подготовката за усвояване на средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд.

В резултат на продължителни обсъждания на нуждите на страната и Стратегическите насоки на ЕС при спазване на принципа на партньорство (държава

– социално-икономически партньори – други неправителствени организации) бяха определени секторите, към които да бъдат насочени средствата по структурните инструменти.

Приложение 4

Капацитет на междинните и крайните ползватели на средствата (изпълнители/подизпълнители и бенефициенти)

Ефективното използване на средствата от ЕС е колективен процес, който включва както органите на изпълнителната власт, така и общините, НПО, фирми и много други типове институции, които се предполага да участват в усвояването на средствата, т. е. да предлагат проекти за финансиране, да кандидатстват за изпълнение на поръчки/доставки. **Капацитетът на тези организации да участват в процеса на използване на средствата от ЕС е също толкова важен, както капацитетът на институциите, които планират и управляват тези средства.**

Капацитетът на крайните ползватели на тези средства има множество измерения. На първо място, важно е делението на крайните ползватели на бенефициенти – организации, кандидатстващи за/ползващи безвъзмездно финансиране, и поддоставчици – организации, кандидатстващи за/изпълняващи поръчки за строителство, доставки или услуги.

Различните отношения с органите, управляващи средствата, както и различните типове процедури предполагат различни технически и експертни умения, макар и да има много общи изисквания, характерни за тези две групи.

Конкретният капацитет на споменатите видове субекти също има множество пластове – капацитет за планиране, капацитет за управление и др.

Различаваме още институционален, технически, експертен и други видове капацитет, всеки от които е по определен начин важен за адекватното участие в процеса на ползване на средствата от ЕС.

При условие че става дума за разпределение на публично финансиране с императивното изискване за защита на публичния интерес, **административно-техническият капацитет** е критично важно изискване за работата със средствата от ЕС. Той включва капацитет на самата организация да познава и прилага изисквания на конкретната програма, да възлага, управлява и контролира задачи и др. Измеренията на административно-технически капацитет могат да бъдат опитът на служителите при работа с проекти с публично финансиране, налични процедури за контрол и отчетност, налични правила и механизми за работа и др.

Финансовият капацитет е способността на организацията да **съфинансира** (при схемите за безвъзмездно финансиране), да **авансира** изпълнението на определени

дейности или да **гарантира** качествено изпълнение на договора. Доказателства за финансовия капацитет могат да бъдат обемът средства, които е управлявала организацията за минали периоди – оборот, печалба (за търговските субекти) и др.

Експертният капацитет е свързан с отрасловия опит и експертиза на организацията да осъществява проекти/изпълнява поръчки в проблемната област. Този тип капацитет може да бъде доказан чрез брой/квалификация на персонала на организацията, притежаване на определени лицензи и сертификати, усвоени от фирмата технологии, наличие на вътрешно ноу-хау и др.

Различни изследвания, направени в последните години, показват, че капацитетът на различните типове организации, които ще участват в използването на средствата от ЕС, е в много отношения лимитиран.

По отношение на **административно-техническия капацитет** – много от потенциалните ползватели не познават в достатъчна степен не само конкретните процедури и документи за работа по СФ (доколкото са изготвени), но и логиката на работа на програмите за безвъзмездно финансиране. Това е препятствие не само пред кандидатстването и получаването на финансиране, но и пред изпълнението на проекти. Административно-техническото разбиране на процедурите, макар и да не влияе пряко на качеството на услугите, предоставяни от съответната организация, е ключово важно за възможността ѝ изобщо да участва в проектите, финансирани от СФ⁴⁴.

Административно-техническите затруднения не са уникална специфика на организациите в България. Подобни трудности са изпитвали/изпитват и страните от предишната вълна на разширяване, както и организации от “старите” държави членки. Въпреки че ограниченията в административно-техническия капацитет са сериозно препятствие, не бива да се подценява благоприятното влияние на фактори като опростяване на правилата и процедурите в сравнение с тези по ФАР (вкл. и работа с документи на български език), трупането на опит при всяко кандидатстване;

Като цяло в средносрочен план административно-техническите ограничения няма да играят по-голяма роля от тази, която са играли при програма ФАР. Ефектът от споменатите по-горе благоприятните фактори вероятно ще се минимизира от по-големия брой нови кандидати (заради по-големия обем средства, повечето конкурси), вкл. и такива без никакъв опит.

⁴⁴ 70% от НПО и 72% от бизнеса считат, че “сложните и бюрократични изисквания и процедури” са трудност с голямо влияние в работата им. (Оценка на капацитета на неправителствените организации и бизнеса за участие в усвояването на средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС – Васил Маринов, Васил Гарнизов, Георги Георгиев, София, април 2006, UNDP-България). Същото разбиране демонстрират и 46% от общините и 29% от областните администрации (Оценка на капацитета на общините и областните администрации за участие в усвояването на средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС – Васил Маринов, Васил Гарнизов, София, юли 2006, UNDP-България).

Финансовият капацитет имаше ограничено влияние при конкурсите за безвъзмездно финансиране по програма ФАР. Основна причина за това е, че за повечето конкурси се изискваше съфинансиране в ограничени мащаби (до 20%)⁴⁵. В някои от случаите се изискваше авансиране на дейностите с налични средства (преимуществено на финалната фаза на проекта, преди получаване на финалното плащане). При конкурсите и търговете по СФ обаче финансовият капацитет ще бъде по-голямо предизвикателство, предвид увеличения обем средства, които ще се разпределят безвъзмездно (т. е. ще са необходими повече пари като абсолютна стойност). В много от случаите ще нарасне и изискването за съфинансиране, както и необходимостта да се авансират дейности за дълги периоди⁴⁶.

По отношение на търговете за подоставки финансовият капацитет е критично важен за възможността на фирмата да спечели договори като подоставчик, доколкото един от критериите за селекция са оборотите на фирмата.

Експертният капацитет е може би най-същественят от всички останали видове капацитет, доколкото той е свързан пряко с качествено планиране/изпълнение на договора за безвъзмездно финансиране, както и на подоставки. За разлика от останалите видове капацитет експертният би трябвало да е най-автентичен, т. е. НПО, фирми и други би трябвало да познават сферите, в които работят, и методите си на работа и извън контекста на европейското финансиране.

В много случаи обаче средствата от ЕС се разпределят за дейности или в конкурси, които изискват специфичен опит, познаване на определени специфични методи, технологии, лицензи. Макар и да е трудно да бъде доказано с конкретни данни, българският бизнес е в по-добра позиция спрямо НПО при внедряването и използването на модерен инструментариум за работа в конкретните проблемни сфери.

Показателен е фактът, че един значим процент от НПО в България се самоопределят като действащи в сфери, за които не се очаква приоритетно финансиране от ЕС⁴⁷.

Като перспектива би следвало да се има предвид, че работата със средства от ЕС в повечето случаи води до ускорено внедряване на съвременни практики и технологии. **Т. е. съществува естествена тенденция за повишаване на**

⁴⁵ С изключение на схемите за безвъзмездно финансиране, ориентирани към малки и средни предприятия, които изискват съфинансиране минимум 50%.

⁴⁶ Една от причините за това са забавените плащания (първоначални и финални) – често срещан проблем при новите страни членки.

⁴⁷ Според проучване, направено от ИОО – София, през 2006 година около 25% от НПО в България се определят като организации, генериращи идеи (Think Tanks), около 13% – като организации, формулиращи политики (Policy Makers), 1% – като изследователски звена. Следва да се подчертае, че финансирането на подобен тип дейности ще е лимитирано в сравнение с финансирането за предоставянето на конкретни услуги (като доставчици на услуги се самоопределят 37% от българските НПО).

експертния капацитет сред тези организации и фирми, които са участници в проекти, финансирани от ЕС⁴⁸.

По отношение на описаните видове капацитет съществуват сериозни разлики между различните типове субекти – бизнес, НПО, общини и др.

Бизнес. Опитът от ФАР показва, че дефицитите в капацитета на бизнеса успешно се компенсират чрез работа в консорциуми с големи фирми от страните членки, което позволява не само преодоляване на изискванията, но и трупане на технически и отраслов опит.

Като цяло по отношение на кандидатите за участие в поддоставки не съществуват сериозни заплахи и ограничения. Първо, защото това е паневропейски пазар и тук могат да участват фирми от всички страни на ЕС, т. е. ако българските фирми нямат достатъчен капацитет, договорите ще бъдат печелени от фирми от страните членки, а българските субекти ще играят ролята например на поддоставчици.

Тази ситуация се нуждае от отделен коментар. Фактически това няма да предизвика затруднения с усвояването на средствата от ЕС, но в подобна ситуация българският бизнес ще загуби редица възможности.

Доколкото общият пазар предполага да се избягва създаването на всякакъв вид преимущества за националния бизнес⁴⁹, особено в контекста на публично финансиране от ЕС, е невъзможно създаването на някакви специални предимства за българския бизнес.

Опитът на “първите десет”, като и българският опит по ФАР показва значимо присъствие на компании от ЕС във всички типове поддоставки и наред с това постепенно увеличаване на броя на местните компании, които партнират с тях и стават лидери в консорциуми. Това е естествена пазарна реакция, доколкото местните компании притежават редица предимства – познаване на средата, възможност да оптимизират разходите за изпълнението⁵⁰. Като цяло големите фирми, за които е важна работата с публично финансиране, имат необходимия капацитет да планират и доставят услуги, както и да създават партньорства за работата по по-големи проекти.

⁴⁸ Разгръщането докрай на подобна теза предполага появата на “демаркационна” линия между НПО, които привличат финансиране от ЕС, и такива, които не привличат финанси. Т. е. едните ще са не само по-добре финансирани, но и ще имат шанс да усвояват модерен инструментариум и т. н. Няма основание да се мисли за подобно разделение в бизнеса.

⁴⁹ Това е една от основните предпоставки за засилване на конкурентоспособността на обединения пазар. Чрез премахване на всички протекционистични механизми се създава възможност за оцеляване и ръст на най-конкурентните фирми в обединения пазар, които при други обстоятелства биха били ограничени от националните икономики.

⁵⁰ Вследствие по-богатия опит в конкретните локални условия. Възможно е обаче по-богатият опит на големите европейски компании, усъвършенствените системи за управление и контрол и възможността за икономии от мащаба да се окажат по-сериозен фактор за оптимизиране на разходите от познаването на местните специфики.

Капацитетът на повечето МСП е лимитиран не само в ролята им на поддоставчици, но и като ползватели на безвъзмездно финансиране, където дефицитите във всички видове капацитет оказват негативно влияние. Дефицитите в административно-техническия капацитет не само затрудняват успешното кандидатстване, но и водят до административни трудности при реализацията, вкл. и непризнаване на извършени разходи.

Благоприятни фактори, които ще оказват влияние, са високият интерес на МСП към конкурсите за безвъзмездно финансиране, опростяването на процедурите, както и увеличените обеми финансиране, които ще разширят достъпа за повече желаещи фирми.

НПО. За НПО финансирането от ЕС е критично важен фактор за бъдещото съществуване и развитие. Докато бизнесът и публичните организации (общини, публични образователни институции) биха могли да продължат да работят и без да получават финансиране от фондовете на ЕС, НПО в повечето случаи разполагат със силно лимитирани алтернативни източници на финансиране. По тази причина Третият сектор е сферата, която в най-голяма степен ще бъде засегната от успешната или неуспешна работа със Структурните фондове на ЕС.

Българските НПО в голяма степен (вкл. и сравнено с бизнеса и общините) развиват административно-техническия си капацитет и трупат експертиза. Драматична за много от тях ще бъде преориентацията от типичните до момента НПО дейности към конкретното предоставяне на услуги, за което не всички имат необходимия опит, персонал и не на последно място – необходимите лицензи и др.

Като “слабо място” се очертава и финансовият капацитет на НПО. При увеличен обем на проектите много от тях ще бъдат затруднени да съфинансират и авансират дейности, което показва и опитът от “първите десет”.

Негативно влияние ще имат и слабите хоризонтални връзки с други НПО от страните членки и техните мрежи⁵¹, като по този начин се пропускат възможности за обмяна на опит, информация, търсене на партньори и експерти, както и за влияние върху европейските политики.

Публични организации. Общините, както и някои специализирани публични организации са сред основните ползватели на средствата от СФ и КФ на ЕС. Ситуацията по отношение на различните типове капацитет при тях не е радикално различна от останалите видове организации.

Наред с извървения път по отношение на трупането на административно-технически капацитет и на експертен капацитет все още съществуват редица ограничения.

⁵¹ С малки изключения български НПО не членуват в големите европейски мрежи. Този факт не е пряко свързан със скорошното приемане на страната в ЕС, доколкото присъствието на румънски организации е далеч по-значимо.

Впечатления правят сериозните разлики между общините в зависимост от тяхната големина⁵².

Подобно на НПО тук също съществуват възможности за задълбочаване на разликите между големи и малки вследствие работата по СФ.

Въпреки наглед по-големите възможности за авансиране и съфинасиране на дейности общините в страната имат силни ограничения и в тази посока. Благоприятно влияние върху това ще имат процесите на финансова децентрализация. Част от финансовите ограничения сред публичните институции могат да бъдат преодоленни чрез инструменти като публично-частното партньорство.

⁵² Оценка на капацитета на общините и областните администрации за участие в усвояването на средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС – Васил Маринов и Васил Гарнизов, София, юли 2006, UNDP – България.