

## АДМИНИСТРАТИВНИЯТ КАПАЦИТЕТ КАТО ПРОБЛЕМ ПРИ УСВОЯВАНЕТО НА ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНИТЕ ФОНДОВЕ

н.с. д-р Вяра Ганчева

Европейската комисия дефинира капацитета за усвояване на фондове като предварително условие за отпускането им. Този капацитет има три аспекта:

- **Макро-икономически** - зависи от brutния вътрешен продукт;
- **Финансов** - свежда се до възможността за съфинансиране на проекти и програми, подкрепяни от ЕС; за планиране и гарантиране на този финансов принос в рамките на многогодишни бюджети; за набиране на средства за осъществяване на националния финансов принос от различни партньори и източници, ангажирани в осъществяване на програми и проекти;
- **Административен** - свежда се до изграждане на подходящ административен капацитет за управление на проекти и програми на всички етапи на програмния цикъл.

Тук ще разгледаме само административния аспект, като бегло ще се спрем и на финансовия, отчитайки изключителната важност на тези два елемента от подготовката на страната за членство в ЕС.

През последните години сме свидетели на безпрецедентен евроентузиазъм на българите /около 80% от българите посрещат с одобрение идеята за присъединяване на България към ЕС/ и на сравнително бърз напредък в областта на приемане на европейското законодателство. Бяха приети Закон за администрацията, Закон за държавния служител, Закон за обществените поръчки, Закон за достъп до информация и други. Въпреки това, състоянието към момента у нас е тревожно с оглед както на прилагането на приетото вече законодателство, така и с оглед на недостатъчното и неефективно усвояване на предприсъединителните фондове. Никак не е случайно, че в предпоследния “Годишен доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване – 2002 г.” се говори за “забавяне на мерките”, за “ограничена степен на изпълнение на приоритетите” и за “ограничен капацитет”, когато става дума за административната реформа и способността на администрацията да осигури стабилно и ефективно, контролируемо управление на финансовите средства от ЕС (*Редовен доклад ...*, 2002:64).

В последния “Годишен доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване” - за 2003 г., лийтмотивът отново е: “административният капацитет се нуждае от допълнително укрепване”. Особено отчетливо се акцентира на недостига на капацитет за усвояване на еврофондовете: “Продължаващи усилия се изискват за създаване на необходимия административен капацитет за осигуряване на правилно и ефикасно управление на фондовете на ЕС” (*Годишен доклад...*, 2003:146-7).

Какво се крие зад устойчивостта на изискванията спрямо българската публична администрация?

През 2002 г. с решение на Министерски съвет бе приета “Стратегия за модернизиране на държавната администрация”. В нея се посочват три основни

цели, около което е структурирана политиката по динамизиране и модернизиране на администрацията:

- (1) модернизиране на държавната администрация в съответствие с нормите на правовата държава, на пазарната икономика и основните човешки права;
- (2) укрепване на капацитета за планиране, координиране и осъществяване на предприєдинителните процеси, **в общност**, и на преговорния процес с Европейския съюз, в частност;
- (3) подготовка на държавната администрация за пълноценно функциониране в Европейския съюз, непосредствено след присъединяването на България (*Стратегия за модернизиране...*, 2002:1).

Тези амбициозни цели бяха подкрепени с още по-амбициозно деклариранни принципи на доброто управление, чрез които да се извърши модернизирането на държавната администрация. /Вж. Таблица 1/

Таблица 1

Принципи на добро управление, залегнали в Стратегията за модернизиране на администрацията:
<input type="checkbox"/> <b>Законност</b> - управление и действия на администрацията, ръководещи се от Конституцията и закона.
<input type="checkbox"/> <b>Надеждност и предсказуемост</b> - действия и решения на администрацията, насочени към елиминиране на произвол и водещи до правна сигурност.
<input type="checkbox"/> <b>Откритост и прозрачност</b> – управление и администрация, достъпни за външно наблюдение и контрол.
<input type="checkbox"/> <b>Партньорство</b> - процесите на разработване на национални политики са отворени за широкото участие на социални партньори, представители на частния сектор и гражданското общество, с което се гарантира доверие и съпричастие в осъществяването на предлаганите мерки.
<input type="checkbox"/> <b>Отчетност</b> – ясно разграничените права и задължения на институциите, системната отчетност и публичност, създават условия за прозрачност на всички нива на държавното управление.
<input type="checkbox"/> <b>Ефективност</b> - националните политики се разработват на основата на ясни цели и анализи на непосредствените нужди и очакваните въздействия, с което се създават условия за системен мониторинг върху тяхното осъществяване, оценка на постигнатите резултати и евентуални корекции при допуснати пропуски.
<input type="checkbox"/> <b>Ефикасност</b> – управление, което поддържа добро съотношение между използваните ресурси и получените резултати.
<input type="checkbox"/> <b>Кохерентност</b> - разнообразието на демократичните общества предполага строга вътрешна логика и взаимна обвързаност на разработваните национални политики, което ги прави разбираеми за гражданите; кохерентността предполага политически ангажимент и отговорност от страна на институциите при осъществяване на националните политики

Нещо повече - с Решение №312 от 28.05.2002 г. правителството прие “Стратегия за участие на Република България в Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз”. В този документ бе определена визията на българското правителство за изграждането и организационното укрепване на институциите, които ще осъществяват планиране, управление, наблюдение и контрол на средствата, предоставяни на България от пред- присъединителните и структурните фондове на ЕС. Като разглежда проблемите на административния капацитет – специфични структури, професионални умения и нужди, тази Стратегия допълва Стратегията за модернизирание на държавната администрация, идентифицираща основните сфери, за предприемане на дейности и мерки в тази област.

Дейностите по изграждане и укрепване на административния капацитет за управление на Структурните фондове се концентрират в следните сфери:

- **Изграждане и укрепване на действащи структури за управление** на Структурните фондове, в съответствие с европейските норми в тази област, с добрите практики в страните-членки и с установените административни традиции в България.
- **Управление на човешки ресурси** – правилният подход към човешките ресурси, включващ анализ на нуждите, обучение, разработване на специфични изисквания за подбор, представлява съществена част от подготовката за управление на Структурните фондове.
- **Разработване на системи, процедури, насоки, ръководства и други инструменти** с цел създаване на благоприятни условия за участие в програмния цикъл на всички заинтересовани лица и структури на всички нива.
- **Оптимизиране на постигнатия в управлението на предприсъединителните фондове опит** и създаване на подходяща среда за извличане на поуки от съществуващите административни практики.
- **Анализиране на административния капацитет на всички етапи от програмния цикъл** и създаване на умение за финансово управление и контрол, наблюдение и оценка, последващ контрол.

На практика обаче наблюдаваме както неспазване на принципите на доброто управление, така и противоречие между реално и декларативно поведение, доколкото на част от равнищата на управление налице са:

- имитация на административна реформа;
- правене на политика “на парче”, без визия;
- дефицит от адекватна публична информация за степента и механизмите на абсорбиране на европарите;
- отсъствие на споделена с обществото отговорност и формално изпълнение на принципа на партньорство;
- изключително слаба включеност на български учени и експерти в процеса на оценяване на управлението на еврофондовете;
- непрозрачност на процеса и недостатъчен обществен контрол върху ресурсите от еврофондовете.

Независимо че министерствата са пълни със стратегии и програми, натрапва се впечатлението за неефективно държавно управление и дефицит на национален капацитет за усвояване на средствата от ЕС.

Какви са аргументите за подобно твърдение?

На първо място, **незадоволително усвояване на еврофондовете**. На второ място - куп обстоятелства, говорещи за **конфликт с принципите на доброто управление**. Дори само тези две “слаби места” са достатъчни, за да се отчете наличието на контрапункт на добрите намерения на правителството, изразени както в Стратегията за модернизация на администрацията, така и в Стратегията за участие на България в Структурния и Кохезионния фонд”, а също и в “Комуникационната стратегия за присъединяване на България към ЕС”.

Ето например данните за финансовото изпълнение на програмите ИСПА и САПАРД.

Вж. Финансово изпълнение по програма САПАРД към 30 април 2003 г.  
<http://www.minfin.bg/bg/act/index.php?lang=1&catid=230&depth=1>

Вж. Финансово изпълнение на програма ИСПА към 31.03.2003 г.  
<http://www.minfin.bg/bg/act/index.php?lang=1&catid=231&depth=1>

Данните показват **неизпълнение** на програмите САПАРД и ИСПА съответно с 85% и 89%. Към септември 2003 г данните са почти същите - 84% за САПАРД и 89% за ИСПА. Те говорят недвусмислено за нещо повече от деформация. Финансовото неизпълнение, по ирония наречено в отчетите “изпълнение”, недвусмислено индикира рискове от **монополизация на информация и власт от държавата и от натрупване на корупционен потенциал. Тези рискове застрашават успешното устойчиво развитие и евроинтеграция на страната ни.**

В богато общество монополът върху информацията и властта има компенсаторни механизми, които намаляват антидемократичните ефекти (*Гълбрайт, 1993:170-171*). В бедно общество (като българското - с най-нисък доход на глава от населението от всички европейски страни без Албания и Македония) монополът препятства дифузията на информация, формира “информационни гета” и благоприятства т.нар. “правителствена девиантност” (*вж. Гълбрайт, 1993: 170-171; Пейков, 2001*).

Според нас големият процент неизпълнение на европейските програми показва че има индикации за **поставяне на предприєдинителните фондове в сенчестата част от публичното пространство. То е пример за образуването на “информационно гето”. Нещо повече - сивата публичност в тази зона е недвусмислен индикатор за “административна корупция”, за използване на обществен властови ресурс в частна полза - за задоволяване на лични или групови интереси.**

Главният виновник за слабото усвояване на фондовете /но в същото време с възможности за корупция/ са определена част от държавните служители, които дават приоритет на “групи с особени интереси”. Разбирайки ролята си на бенефициент буквално, тези държавни служители се опитват да преразпределят голяма част от еврофондовете, злоупотребявайки с монополните си права върху ценна информация.

Има най-малко три аргумента за това твърдение. Нека си припомним “баталиите” около това, кой да разпределя европарите, на които бяхме свидетели в периода 2002 - 2003г., и на които медиите посветиха цели “чаршафи”.

1. От една страна, “баталиите” бяха свързани със съпротивата на бюрократите да се разделят с аморфните структури, които прикриват “играта” с еврофондовете. Причината е, че обособяването на нови и ясни структури и правила за разделяне на функциите между различни органи, свързани с управлението на европарите, е едно от превантивните условия срещу корупция и конфликт на интереси. Нервността на бюрократите се засилва, защото с приближаването на 2004 г се вижда “краят на играта” с еврофондовете. Тогава когато всички държавни институции, ангажирани с мониторинг, програмиране, оценка, финансово управление и контрол на помощта от предприеждинителните инструменти от ЕС трябва да бъдат напълно установени и функциониращи. Така например, в момента вече се формират Изпълнителни агенции, които имат строго разграничени правомощия и компетентности помежду си и вътре в структурите си.

2. От друга страна, “баталиите” през 2002г. бяха свързани с дългите боричкания /междуетадомствени и вътрееетадомствени/ за постигане на политическо надмощие – кой да координира разпределението на парите от еврофондовете. В края на краищата битката спечели Министерството на финансите, но обществото загуби повече от половин година. Още по-дълги са пазарлъците, които текат през тази година /2003 г/ във връзка с формирането на Изпълнителни агенции към различните министерства. Въпросите са: чии човек да контролира движението на европарите във всяко отделно министерство и чии лоялни хора да се назначат на ръководни постове в отварящите се нови отдели в агенциите. Примери за конфликт на интереси са скандалът между министъра на регионалното развитие В.Церовски /НДСВ/ и заместника му Хасан Хасан /ДПС/, както и масовото уволнение на служители, свързани с еврофондовете.

3. Когато говорим за трудната раздяла на държавния апарат с централизацията и за корпоративния интерес на администрацията, не трябва да забравяме и бариерите, поставяни пред децентрализацията, вкл. фискалната, на общините. Напоследък дебатите около Закона за регионално развитие /предстои второ четене в НС/ отново показаха апетитите на правителството да концентрира не само информация, но и власт. Въпреки добрите намерения на правителството, изложени в “Стратегия за участието на РБългария в Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС” (“*Стратегия за участието...2002*), между които например са: “достигане през 2003г на 95% усвояемост на средствата от предприеждинителните фондове”, осигуряване на “публичност и прозрачност” и т.н., очевидни са:

Първо, съпротивата на част от администрацията да изпълни регламентите на Общността, свързани със структурирането на добре дефинирана система за управление на фондовете с пълни вътрешни процедури, правила, институции и дейности;

Второ, нежеланието стриктно да се разграничат правомощията между различните звена на управление на фондовете, а също и компетенциите между националното, регионалното и местното равнище;

Трето, липсата на воля да се осигури прозрачност на управлението на финансовите ресурси;

Четвърто, ограничаването на възможностите за контрол и оценка на дейността на администрацията.

Не е случайно, че към месец май 2003 г. усвояемостта /финансовото изпълнение/ по програма САПАРД е 15%, а по програма ИСПА е 11% ([www.minfin.bg/bg/acts/uses/programs](http://www.minfin.bg/bg/acts/uses/programs)). Не е случайно и, че според проведено скоро изследване на Института по публична администрация и европейска администрация /ИПАЕИ/, анализиращо състоянието на правителствените сайтове, от 114 регистрирани органа на изпълнителната власт сайтове имат 71. При общините мнозинството - 54%, нямат Интернет страници. Без сайтове са 42% от държавните агенции, 45% от изпълнителните агенции и органите, създадени със закон или постановление на МС. Дефицитите от интерактивност на информацията в повечето от тези сайтове е основание за извода на М. Граматиков от ИПАЕИ, че “съществува силна информационна асиметрия в полза на администрацията” (Граматиков, 2002).

Какви са следствията?

Първо, в периода до овластяване на повече партньори /вкл. чрез подаване на информация/ има възможност за повече далавери. Показателно е, че според изследване на ИПАЕИ една трета от българските фирми смятат, че предлагането на услуги по електронен път има антикорупционен ефект, но то се бави - явно не случайно. Според изследване на Естат - европейската статистическа агенция сред български бизнесмени /публикувано в Интернет/ - 89% от тях са убедени, че за да успеят трябва да ползват връзки сред чиновниците, а само 8% - че обществените поръчки се възлагат честно /Естат Индекс 2002: [www.estatbg.com/bg/EstatIndex/2002\\_7/](http://www.estatbg.com/bg/EstatIndex/2002_7/)

Второ, непазарното и субективното разпределяне на предприєдинителните фондове забавя демократизацията, икономическия растеж и конкурентноспособността.

В интерес на истината – макар и със скърцане, държавната машина успя да осигури част от т.нар. “**институционален хардуер**” на административната реформа. Приети са стратегически програмни документи, но по редица приоритети все още има дефицит:

- Укрепване на държавната администрация и съдебната система;
- Усъвършенстване на системите за прозрачност, финансов контрол и борба с корупцията;
- Насърчаване на икономическия растеж и конкурентноспособността, задълбочаване на социалното сближаване;
- Интегриране на малцинствата и на уязвимите групи в обществото;
- Усъвършенстване на стратегическото планиране, междуведомствената координация и ефективното управление на фондовете от ЕС, както и подготовка на страната за участие в структурните фондове.

Повечето от тези уязвими места на реформата са залегнали като приоритети на Националния план за икономическо развитие /НПИР/. Последният играе роля на единен стратегически планов документ, необходим за усвояването на европарите. Приоритети на НПИР са: повишаване на конкурентноспособността на икономиката; Развитие на човешките ресурси; Подобряване на базисната инфраструктура и съхраняване и възобновяване на околната среда; Балансирано и устойчиво регионално развитие; Развитие на земеделието и селските райони.

Какво обаче се получава на практика?

**Предприсъединителните инструменти трябва да бъдат елемент на националната политика, а не самоцел, т.е. в никакъв случай не следва да се правят планове само с цел усвояването на финансовите ресурси от предприсъединителните инструменти.**

На практика обаче става точно обратното, поради което резултатът е деформирана политика, основана на скрито преразпределение на еврофондовете, далеч от реалните целеви групи и бенефициенти, различни от правителството. Както е известно **основен принцип на еврофондовете е принципът на допълняемостта** – ЕС предоставя само част от средствата чрез предприсъединителните програми. Задължително е съфинансирането от страна на бенефициента- чрез бюджета, кредити и т.н. Това условие е критично за степента на усвояване на европарите, защото банките например много трудно дават кредити.

Показателен е примерът с регионалното развитие.

В съответствие с анализа, визията и стратегическите цели на регионалната политика на страната и отчитайки възможностите и перспективите за развитие на регионите, както и главните проблеми, стоящи пред тях в периода до 2006 г, стратегията за регионално развитие определя следните приоритети :

- Приоритет 1.      *Повишаване на регионалната и местната икономическа активност***
- Приоритет 2.      *Подобряване на инфраструктурата, свързана с развитие на бизнеса***
- Приоритет 3.      *Развитие на професионалните умения в подкрепа на регионалната и местната икономическа активност и прехода към информационно общество***
- Приоритет 4.      *Развитие на трансграничното сътрудничество***
- Приоритет 5.      *Повишаване ролята на регионите за формулиране и прилагане на политики за регионално развитие***

Регионалното развитие до голяма степен зависи и от мощта на общините, от тяхната възможност да реализират реални инвестиционни проекти. В момента обаче всяка община изпитва недостиг от средства за строителство, т.е капиталови разходи. Декапитализацията на общините продължава повече от 13 години. Това пречи на обратната връзка между държавата и общините, а също и на възможността общините и регионите да усвояват средства от еврофондовете. Още докато К.Паскалев беше вицепремиер, той обърна внимание върху това, че нишката се къса в обратната връзка - в планирането от долу нагоре - там, където няма осигуряване на необходимите финансови ресурси, за да се реализират проектите по линия на ЕС. Поради това все още не е осигурено взаимното допълване на източниците на ресурси: *предприсъединителни инструменти от ЕС, средства от държавния бюджет, средства по кредитни споразумения и общински бюджети*. Взаимодействието между тези четири инструмента за приходи трябва да се осигури от Фонд за регионално развитие /заложен в Закона за регионално развитие, минал на първо четене в НС/.

Все още например няма нормативна яснота за **взаимовръзките** между регионалното развитие и държавния бюджет, регионалното развитие и министерствата и ведомствата, регионалното развитие и областите и общините. Това следва да стане чрез промяна на Закона за регионално развитие и свързаните с него постановления на МС. Необходимо е да се регламентира:

- вътрешната координация между участниците в инвестиционния процес на регионалното развитие;
- механизмите за координация с ведомствата, които имат отношение към процеса на планиране, програмиране и прилагане на регионалните програми / особено МФ, МИ, МТС, МЗГ и МТСП и МОСВ/;
- осигуряването на прозрачност в процеса на планиране, програмиране и прилагане на регионалните програми чрез привличане на НПО, НСОРБ, ФРМС, Агенциите за регионално развитие и др.

Едва след регламентацията на всички тези процеси ще може да се осигурят условия за **контролируемо от обществото усвояване на държавните помощи, вкл. от еврофондовете**, а оттук - и за ефективна регионална политика, вкл за създаването на Териториални пактове за заетост /каквито има например в Германия/, осигуряващи публично-частни партньорства за борба срущу безработицата на регионално равнище.

Друг ключов проблем е **повишаването на институционалния капацитет на държавната администрация, свързана с предприєдинителния процес**. В момента например няма достатъчна **мотивация** за работещите в тази област. От една страна, страхът от предстояща политическа нестабилност, който съпътства тясно обвързаната с политиката административна машина, пречи да се изгради стабилна администрация. Политическите назначения, респ. уволнения, придружаващи всяка смяна на властта вече 14 години, са **препятствие пред изграждането на институционална памет**. Показателни са случаите с промени в закони с цел да се овласти или обезвласти даден удобен/неудобен за управляващите в момента администратор. Да оставим губенето на обществено време, но какво да говорим за загубите на доверие във властта, за деморализирането на обществото и т.н. Факт е, че реструктурирането на институциите в момента отново се използва за "кадруване", което нарушава приемствеността.

От друга страна, изискванията за едно или две висши образования, ползване на английски и втори западен език, високите отговорности и ангажираност не се покриват от предлаганите възнаграждения. Досега, така или иначе голяма част от администриращите еврофондовете допълваха ниските си бюджетни заплати със солидни граждански договори по различни европроекти. Сега, с установяване на новите структури, те трябва да се задоволят само със статута на държавни служители, което значително намалява материалното им стимулиране.

Като цяло – заплатите в институциите, свързани с предприєдинителните фондове малко се отличават от заплатите на останалите служители в държавната администрация. Ето защо – на всеки, който се е срещал с представители на държавната администрация, отговорна за усвояването на европарите, прави впечатление, че повечето от работещите в сферата на предприєдинителните инструменти са млади и неопитни току-що завършили висшисти. Те нямат претенции към ниската заплата, използват възможностите за обучение по европейски



програми за администрацията и след година-две или заминават в чужбина или отиват в бизнеса. **Ниските възнаграждения на персонала, свързан с еврофондовете крие не само корупционен потенциал, но и обуславя високо качество сред висококвалифицираните специалисти.** Попълването на администрацията непрекъснато с нови кадри, предполага периоди на адаптация и обучение, което допълнително забавя процесите в и без това движещата се бавно бюрократична машина.

На фона на горните дефицити наблюдаваме опитите на “преразпределителни коалиции” (Олсън, 2001) да разпределят предприсъединителни фондове от ЕС. На практика се оказва, че действията на администрацията компрометират словото, а политиката на правителствената администрация “убива” правителственото комуникационно послание.

Невербалното /политическата корупция и клиентелизма/ влиза в противоречие с вербалното - с официалните комуникационни послания. Как?

Целта на предприсъединителните фондове на ЕС е да се подпомогнат националните политики, икономическото и социалното сближаване, както и институционалното изграждане. България има право да ползва средства, възлизащи на 2% от БВП /около 300 млн евро годишно/. Но “не ме гледай какво върша, а ме слушай какво правя” не работи, когато за всички е ясно, че цел на администрацията /или поне на част от нея/ е самоцелното усвояване на финансовите ресурси от предприсъединителните инструменти. Независимо, че те трябва да бъдат елемент на националната политика, а не самоцел.

Какъв е резултатът?

Администрацията убива комуникацията, т.е. корпоративната административна политика унищожават в зародиш политическата комуникация.

Другото лице на същия процес е невъзможността за успешно изграждане на “менталния софтуер” на присъединителния процес, защото опорочаването на управлението деформира “връзките с обществеността” като управление на комуникациите.

Оттук идват и основанията за комуникационни деформации и алтернативи в цялото общество. Например “отказ от информация”, “ескейпизъм”, “вътрешна емиграция”, “брейн дрейн”, апатия и т.н.

**Когато липсва “култура на участието” се развива “култура на неучастие”.** Развиването на комуникационни алтернативи доведе през 2002 г. и до “Годината на рационалното невежество” (“Годината на...”, 2002). Така Програма “Достъп до информация” нарича проучването си за готовността на институциите да изпълняват задълженията си по Закона за достъп до обществена информация /ЗДОИ/. Понятието “рационално невежество” е въведено от М. Олсън (цит по “Годината...”, 2002:5) за обозначаване на феномена, при който типичните граждани избират да не се интересуват от обществени въпроси, тъй като разходите за получаване на знания за тях са по-големи от ползите. Ето защо те следват незаинтересовано поведение.

**Изследвайки комуникирането на евроинтеграцията у нас, ние се сблъскваме именно с “рационално невежество”- типичните граждани избират**

**незаинтересовано поведение, защото са изолирани от достъп до информация, до еврофондове, до участие и до други значими за тях ценности.** Налице са според нас специални техники, които част от администрацията използва, за да наложи корпоративния си интерес и да изолира публиките. В арсенала на техниките влиза и “информационна война”, целяща да откаже гражданите да се борят за достъп до тези значими ценности и ресурси. Никак не е случайно, че в учебното помагало “Анти-корупция”, издадено от “Коалиция 2000” се изброяват 11 форми на корупция в сферата на публичната администрация. (*Анти-корупция*, 2003: 21,22)

Проблем, когато става дума за “рационалното невежество”, вкл. спрямо евроинтеграцията, има и в системата на **обучение на кадри.** Понастоящем, **в нито едно висше учебно заведение няма специалност, която изцяло да покрива тематиката, свързана с усвояването на еврофондовете, а това, както се изразяват някои е “професия”.** Няма и следдипломни квалификации.

Тук не става дума за обучение само на администрацията, но и за **създаване на обществен капацитет на национално, регионално и местно равнище за усвояване на държавните помощи, вкл еврофондовете.** Практиката досега у нас е на светлинни години от практиките в успешно усвояващите средства от еврофондовете страни като Полша, Ирландия, Португалия. Докато у нас специалистите по усвояване на еврофондове едва ли надвишават 200-300 души, в тези страни са били проведени мащабни кампании, свързани с изграждане на **национален капацитет за абсорбиране на предприєдинителните инструменти.** В училища, университети, евроинфоцентрове са били обучени десетки хиляди учители, бизнесмени, преподаватели и др. по въпросите на евроинтеграцията и възможностите да се включат в усвояването на еврофондовете. Демократизирането на познанието, ангажирането на научната общност и децентрализираните възможности за участие, неограничавани от бюрократични бариери, в тези страни са създавали условия за високоскоростно и ефективно усвояване на предприєдинителните инструменти в интерес на обществото.

Неслучайно подчертаваме ролята на ангажирането на научната общност като добра практика. От изключителна важност за ефективност на управлението и развитието са **изследванията – предварителни, междинни, последващи, мониторинги, оценки на въздействието, стратегически анализи (SWOT) и на тази основа формулиране приоритетите и мерките за развитие.** Засега обаче няма никакви индикации, че научната общност у нас ще бъде присъединена към тези изследователски по същността си дейности. Нещо повече – в разработването на комуникационни пакети и наръчници, които на разбираем и ясен език да предлагат информация за предприєдинителните инструменти, също могат да бъдат привлечени учени и университетски преподаватели. Факт е, че **в момента информацията за еврофондовете е откъслечна, разпръсната из различни институции и няма изградена мрежа за информиране на обществеността, което може би не е случайно и също е един от механизмите на изолиране на публиките.** Цитираното вече изследване на ИПАЕИ показва, че само около 47% от правителствените сайтове предлагат линкове към други правителствени или външни източници на информация. Едва 5 от правителствените сайтове използват мейлинг листи и бюлетини (*Граматииков, 2002*).

Добри практики и гаранции за устойчивост на евроинтеграционния процес на страната ни са:

- електронно правителство /вече 4 услуги се предлагат по електронен път/;
- децентрализация и ясни, координирани помежду си институционални структури, отговарящи на европейските критерии;
- подбор на администрацията, свързана с еврофондовете по ясни правила и регламенти;
- осигурено качествено обучение както за администрацията, така и за бизнеса и за другите бенефициенти /радвашо изключение е, че Катедрата по “Връзки с обществеността” на ФЖМК - СУ включи в програмата си избираем курс “ПР на устойчивото развитие”, което е новост в европейски мащаб/;
- процедури за прозрачност и достъп до информация; функциониращи системи за информирание на обществеността;
- партньорство между централните, регионалните и местните власти;
- функциониращ механизъм на консултиране и участие на представители на бизнеса, НПО сектора и други заинтересовани страни-напр. научната общност, в разработването, подбора, управлението и наблюдението на европейски проекти;
- функционираща институция “омбудсман”.

Един от особено ефективните стандарти на модерната администрация, имащ антикорупционен ефект, е предоставянето на услуги на “едно гише”. Въпреки че има няколко пилотни проекта, далеч не всички административни структури прилагат този утвърден модел на административно обслужване. В ранен етап е и идеята за приватизиране на административните услуги. В още по-ранен етап е идеята за граждански контрол върху администрацията. В “Стратегия за модернизиране на администрацията” се предвиждаха инспекторати към министерствата и държавните агенции, с които се целеше внедряване на механизми за вътрешен административен контрол и осигуряване на условия и процедури за активно съдействие на гражданите за своевременно и законосъобразно решаване на проблемите в случаи на лошо администриране. Това не беше изпълнено и в момента дейността и функциите на инспекторатите са изключително разнородни.

Далеч сме и от изграждането на система за администрация и контрол на плащанията. Например в земеделието предстои едва през 2005 г. въвеждането на ИАКС - Интегрирана административно контролна система, която ще се основава на компютризирането на ключови регистри. Подобно е и положението в данъчната администрация, в статистиката, в индустрията и социалната политика – всички те трябва да се основават на прозрачно управление на ресурсите и ясни правила, при добра координация и разпределение на отговорностите, недопускане на конфликт на интереси.

В заключение – **прегледът на проблемите на усвояването на еврофондовете все още показва силна информационна асиметрия между държавата и гражданите. Асиметрията е в противоречие с европейските практики и норми /напр. с “принципа на партньорство”/ и изолира различните публички от информация и участие в управлението и разпределението на еврофондовете. Тази асиметрия задържа процесите на изграждане на капацитет на цялото общество, стимулира “рационално невежество” и “култура на неучастие” и пречи на евроинтеграцията, демократизацията и икономическия растеж. В добавка - тя благоприятства корупцията и дейността на “преразпределителни-**

те коалиции” и в края на краищата убива добрите намерения, заложи в комуникационната стратегия за присъединяване към ЕС, в стратегията за модернизирване на администрацията, както и в другите програмни документи на правителството.

Като потвърждение на гореказаното може да се приеме факта, че подготовянето на тази статия за публикация съвпадна с приемането от правителството през декември 2003г на Програма за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията за периода 2004 – 2005 г. Според Програмата до 2005 г. България трябва да изгради единна институционална законова и информационна антикорупционна среда, да е налице значително присъствие на неправителствените организации в регулирането на процесите, генериращи корупция, да се създаде необходимият обществен климат на нетърпимост към проблема.

## Литература

*Анти-корупция, учебно помагало. (2003).* София: Коалиция 2000.

*“Годината на рационалното невежество” (резултати от едно проучване) (2002)*  
София: ПДИ.

*Граматинов Мартин (2002).* Изследване на потребителската стойност на Интернет сайтовете на централната администрация ИПАЕИ,  
[www.ipaei.government.bg/intpublications.phtml](http://www.ipaei.government.bg/intpublications.phtml).

*Гълбрайт Джон (1993)* Анатомия на властта. София: Христо Ботев.

*Комуникационна стратегия за подготовка на членството на България в ЕС (2002),*  
([www.government.bg/Europe/News/](http://www.government.bg/Europe/News/)).

*Олсън Мансър (2001)* Възход и упадък на нациите. София: ИК Златорогъ.

*Пейков Тошо. (2001) Правителствената девиантност. София: Янус ЕООД. Редовен доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване(2002).*

*Редовен доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване(2003).*  
*“Стратегия за участието на РБългария в Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС” (2002), ( [www.government.bg/Europe/News/](http://www.government.bg/Europe/News/) ).*

*“Стратегия за модернизирване на държавната администрация”. Приета с Решение на Министерския съвет №465 от 09.07.2002.*

Финансово изпълнение на Програма ИСПА и Програма ФАР на ЕС.  
[www.minfin.bg/bg/acts/uses/programs](http://www.minfin.bg/bg/acts/uses/programs).