

MULTI-LEVEL GOVERNANCE APPROACHES  
TO POLICY MAKING IN THE EUROPEAN UNION

---

**Yordan Petrov, PhD Student**

Department of European Studies  
and International Security  
University of Ruse, Bulgaria  
E-mail: [ypetrov@uni-ruse.bg](mailto:ypetrov@uni-ruse.bg)

**Abstract:** *This paper discusses the complexity of policy-making in the European Union in the context of multilevel governance of EU co-funded programmes and projects. Complexity is explained on the grounds of the five-step approach to the policy making cycle (issue identification, policy formulation and tool development, consultation and decision making, implementation, evaluation) and the evidence-based policy making approach, which demands reliable research data and verifiable research findings. The analysis considers implications of these supranational processes for the national level of governance with a focus on Bulgaria. The assumption, which is drawn on the basis of author's observation as a team-worker in a range of projects, is that project implementation teams are negatively affected by national regulations.*

**Key words:** *EU multi-level governance, policy making cycle, programming, project implementation, evidence-based policy making*

**JEL Codes:** *F53, H83*

## УВОД

Бенефициентите на проекти с европейско финансиране в България и в другите държави членки действат в сложна система, включваща редица правила. Те регулират процеси като инициране, одобряване, осъществяване и оценка на политики, програмиране и проектни дейности, както и тяхното финансово осигуряване. Средата, в която оперират бенефициентите, е позната като среда на многостепенно управление.

Тази разработка е част от дисертационно изследване, посветено на българската ситуация в горепосочения контекст. Тя цели изясняване на комплексността на управлението на три степени – супранационално, национално и местно равнище. Тази комплексност поражда необходимост от специфични политически инструменти и е свързана с редица предизвикателства. Докладът поставя българския Закон за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове в контекста на тази сложност и отправя критичен поглед към регулационния му потенциал.

## Многостепенно управление на политики в ЕС

В статията си от 1992 г. Гари Маркс<sup>130</sup> идентифицира началото на тенденцията за „икономическа и социална кохезия“ от страна на Европейските общности, която се стреми да намали различията между различните региони. Маркс подчертава, че този стремеж сам по себе си не е нещо ново, но за пръв път той е подплатен със сериозна финансова подкрепа. Прехвърлянето на значителни финансови средства към трите фонда отговорни за регионалната интеграция е в ход и се равнява на 25% от бюджета на ЕО<sup>131</sup>. В същата статия се поставя под съмнение вземаният за даденост политически контрол от страна на държавите членки. Идентифицира се съперничество между националните власти от една страна и наднационалните, а в някои случаи и местните власти.

---

<sup>130</sup> Вж. Marks, G., 1992

<sup>131</sup> Използваме наименованията Европейска общност и Европейски съюз като синоними, предвид включването на Общността в структурата на ЕС с неговото създаване през 1993 г.

През 1993 г. Г. Маркс<sup>132</sup> публикува втора статия по въпроса за баланса между трите управленски равнища. Идентифицирайки двете теоретични линии в дебата за политическите иновации и кои от участниците на политическата сцена имат основна заслуга за тях, как те ще се отразят на вече съществуващите институции и съществуващата система. От една страна поставените въпроси се интерпретират от функционалистите и неофункционалистите като процес, който води до пробив в автономността и суверенитета на национални държави от наднационалните институции. От другата страна са представителите на реализма, неореализма и привържениците на интерговерментализма. Те считат че националните държави все още имат монопол върху процеса на вземане на решения в ЕО. Върховенството на държавите е заложено още в самите договори формиращи институционалната рамка на ЕО. Допълнително това твърдение се подкрепя от факта, че ръководителите на държавите членки са в състава на най-влиятелната институция отговорна за вземането а решения в ЕО – Европейския съвет. Въпреки различията в гледните точки Маркс съумява да идентифицира една обща есенция, а именно възгледите, определящи резултатите от съвместното съществуване на наднационални и национални институции. Споделеното разбиране за изграждане на институции в ЕО се разглежда от една страна като междуправителственост/интерговерментализъм, а от друга като конструиране на супранационална държава. Така дебатът се насочва към въпросите за влиянието на институциите на ЕО спрямо това на ръководителите на държавите членки и до каква степен тези институции могат да бъдат сметени за супранационални. Маркс отбелязва пропуск, допуснат от много изследователи, а именно - нарастващата роля на субнационалните нива и връзката им с останалите властови равнища. Изследователят въвежда термина **многостепенно управление**, в който включва необходимата и неизбежна координация при вземане на решения на няколко властови равнища в ЕО – супранационално, национално, регионално и местно. **Тъкмо тази координация е фактор, който усложнява вземането на решения.** Тя включва не само легитимно избраните политически субекти на местно/регионално, национално и наднационално ниво, но и гражданският сектор на всяко от тези нива. Широкото участие на граждани същевременно усилва демокрацията и политическата стабилност. Друг **комплициращ фактор е липсата на йерархия.** Трите равнища не са в субординация, политическа инициатива може да възникне на всяко от равнищата. Предимството тук се състои във възможността даден проблем, възникнал на регионално равнище и negliжиран от националната държава, да получи подкрепа на европейско ниво<sup>133</sup>.

**Дуализмът е друг фактор с комплициращ ефект** върху управлението на политики в ЕС. В своята статия от 1981 г. Джоузеф Уайлър<sup>134</sup> описва дуализма между европейското супранационално право и европейското междуправителствено осъществяване на политики. Уайлър критикува изследователите, че се фокусират предимно върху междуправи-телствените преговори и в същото време пренебрегват или поне не вземат на сериозно европейския правов ред и неговото върховенство по отношение на националното законодателство<sup>135</sup>. Това е предпоставка за negliжиране на идентифицирания от автора дуализъм, а именно - контрастът между „отрицателна“ и „положителна“ интеграция, т.е. между увеличаването на интеграцията чрез елиминиране на националните ограничения, възпрепятстващи конкуренцията, и от друга страна, общи европейски политики, които да формират благоприятни за конкуренцията условия.<sup>136</sup>

### Осъществяване на политики в среда на многостепенно управление

<sup>132</sup> Вж. Marks, G., 1993

<sup>133</sup> Вж. Kornazheva, M., 2014

<sup>134</sup> Вж. Weiler, J., 1981

<sup>135</sup> Вж. Weiler, J., 1994

<sup>136</sup> Вж. Scharpf, F., 1995

Идеята, че политическото развитие може да бъде разгледано като последователни стъпки в процеса на вземане на решения, е системно представена в работата на Харолд Ласуел<sup>137</sup>. През последните години най-често се среща изобразяването на политическия жизнен цикъл като модел от пет етапа.

Първият етап, *определяне на дневния ред*, е моментът, в който проблемът е първоначално идентифициран от политическите актьори и налице са редица потенциални решения. *Формулиране на политиката* е разработването на конкретни политически варианти вътре в правителството. На този етап се изключват редица възможности, които са неосъществими. Тук също е и моментът, в който актьорите се опитват да поставят предпочитания от тях вариант по-високо при степенуването на постижимите варианти. *Вземането на решения* е третият етап, в който правителствата предприемат определен курс на действие. Четвъртият етап е *изпълнение на политиката*, в него правителствените решения влизат в сила, използвайки някаква комбинация от политически инструменти с цел да променят разпределението на стоки и услуги в обществото, по такъв начин, че да е съвместимо с настроенията и ценностите на засегнатите страни. Последният етап е *оценка на политиката*, в него резултатите от политиките се наблюдават от държавата и обществените субекти. На базата на натрупания опит на този етап често се достига до преосмисляне на политическите проблеми и решения.<sup>138</sup>

Разглеждането на процеса на разработване на политики като жизнен цикъл, състоящ се от различни последователни и повтарящи се етапи, улеснява анализирането и е полезно аналитично и методологично средство. От методологична гледна точка този подход опростява формулирането на публични политики, като ги разбива на малък брой етапи и подетапи, всеки от които може да бъде разгледан самостоятелно или чрез свързаността му със всеки друг от общия жизнен цикъл. Концепцията за жизнения цикъл на политиките ни позволява да отговорим на редица ключови въпроси, свързани с правенето на публични политики относно ефективността на различни инструменти и идентифицирането на пречки (bottlenecks) в политическия процес. Етапите ни позволяват още да идентифицираме съответстващите им стандартни участници и техните действия. Така можем да регистрираме зависими и независими променливи при изучаването на политическия процес.<sup>139</sup> Въпреки това не трябва да забравяме, че реално **фазите на жизнения цикъл не са напълно и ясно разграничени, което несъмнено комплицира процеса.**

В многостепенното управление на политическия жизнен цикъл на ЕС терминът **политика, основана на доказателства**, е пряко свързан с разсъждението, че е важно това, което е работещо.

Съществува дебатът дали политиката, основана на доказателства може и трябва да играе ключова роля при политическите решения, въпреки че в ЕС този подход е предпочитан особено когато става дума за трудни решения, които трябва да се „продадат“ на европейските граждани. В действителност политиките се влияят от много повече фактори от обективните доказателства или рационалния анализ, напр. ценности, интереси, личностни особености, точния момент, обстоятелства и случайности, т.е. демократичния процес управлява вземането на политически решения. Разбира се има и случаи, в които доказателствата и анализите изиграват важна роля при формирането на политическата преценка. Също така понякога те успяват да повлияят на политическата среда, в която тези решения се вземат.<sup>140</sup>

Интересът към политиката, основана на доказателства, и въвеждането ѝ в процеси за формиране на политики е растящ.

Критиците на политиката, основана на доказателства, изразяват притеснението си относно два вида пристрастия. От една страна става въпрос за техническия характер на доказателствата и дали методите, чрез които те са набавени не нарушават добрите практики в научната област, от друга страна - пристрастност към даден проблем може да подбере

<sup>137</sup> Вж. Lasswell, H., 1956 и 1971

<sup>138</sup> Вж. Howlett, M., 2009

<sup>139</sup> Вж. Araral, E. Jr. et al, 2013, с. 24

<sup>140</sup> Вж. Banks, G., 2009

доказателства, с които да се измени политическият дебат или да се negliжират определени социални аспекти с политическо значение.<sup>141</sup>

Привържениците на този подход посочват, че решенията взети на основата на доказателства, допринасят многократно повече, отколкото може да им бъде преписана вина. Постигането на напредък изисква да не се доверяваме сляпо на доказателствата при формирането на политики, но също така изискват и те да не бъдат автоматично отхвърляни. Един умерен подход не би отхвърлил важноста на научните доказателства. Той също би приел техническия им характер и стойност.

Пристрастията от технически характер не се ограничават само до процеса на създаване на доказателства. Те се срещат и в етапа на подбор на доказателства. В моменти на подбор на солидни доказателства е възможно да се осъществи селекция на тези, които подкрепят желанния резултат. Това е често срещано явление при политическите дебати относно комплексни въпроси. Наличието на богат набор от доказателства води до противоречива информация. В практиката са много редки случаите, в които всички изследвания и генерираните от тях резултати водят до еднозначни изводи.

Друг пример за пристрастна интерпретация на доказателствата, който би имал политическо приложение, е некоректното представяне на статистическия риск. Често срещан случай е объркването между абсолютен и относителен риск. Първият представя възможността нещо наистина да се случи, докато вторият определя възможността нещо да се случи между две сравнявани помежду си ситуации. За широката общественост разликата между тези два вида риск не е толкова очевидна.<sup>142</sup>

В областта на политиката заинтересованите групи се конкурират за политическо внимание, тези притежаващи политическа власт се конкурират за публична подкрепа. И за едните, и за другите провалът би имал значителни последствия. В рамките на такава система няма как да се очаква научната прецизност или акуратното представяне на доказателства да бъдат основна ценност сред конкуриращи се политически групи. Именно те, освен ако политическата или обществена подкрепа не го изискват, ще бъдат жертвани, ако това подпомага политическия успех. Това обаче носи със себе си и предвидимост, която позволява да се търсят именно такива пристрастия в ситуации, които предразполагат отклонение от добрите практики. Консенсусът дебата за доказателствата е, че те трябва да бъдат достоверни, важни и легитимни. Достоверността обхваща наложилите се вече въпроси свързани с качеството на доказателствата, стриктното спазване на теоретичните и експериментални подходи, заедно с това да се съблюдава валидността на доказателствата. Важноста определя дали дадено доказателство е от значение за конкретна политика. Легитимността се отнася до одобрението на гражданите към дадена политика и готовността им да се съобразят с взетото решение.

Осъществяването на политики, основани на доказателства, е подход на ЕС, който носи със себе си позитиви, но и предизвикателства, които трябва да бъдат преодолявани. В случай, че негативите не са под контрол, те могат да доведат до опорочаване на подхода като цяло.

Регулирането на доказателствата се осъществява институционално от консултативни системи. От една страна това е бюрократичният апарат при условие, че се носи отговорност за легитимността на доказателствата. Друг подход са така наречените работни групи, които събират технически специалисти, за да се осъществи оценка на доказателствата. Трета възможност, подsigуряваща качеството на доказателствата, е съставянето на правила и норми, които да направляват изготвянето им. Институциите и нормите подпомагат преодоляването на текущите предизвикателства, но винаги се изправят и пред възникването на нови.

## ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Управлението на публични средства в Европейския съюз е част от гореочертаната сложна среда на многостепенно управление на политики, програми и проекти в ЕС. То се извършва съвместно между Комисията и националните власти, директно от ЕК или

<sup>141</sup> Вж Parkhurst, J., 2017, с. 3-4

<sup>142</sup> Вж. пак там, с. 47-54

индиректно от други органи в или извън Съюза. Споделеното управление се практикува в около 80% от случаите, то се осъществява чрез програми, които се администрират съвместно от Европейската комисия и националните органи на държавите-членки. Прякото управление се прилага при бюджетирание на проекти, изпълнявани от дирекциите на Комисията, нейните централи, делегации и изпълнителни агенции на ЕС. Определени програми се изпълняват от националните органи в или извън ЕС, международни организации и агенции за развитие на държавите-членки.

Над 50% от европейското финансиране се осъществява чрез петте Европейски структурни и инвестиционни фонда. Тези фондове целят да инвестират в създаването на работни места и здрава европейска икономика и околна среда. Основните им приоритети са изследване и иновации, дигитални технологии, подкрепа на нисковъглеродната икономика, устойчивото управление на природни ресурси и малкия бизнес.

Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР) насърчава балансираното развитие в регионите на ЕС. ЕФРР акцентира на териториалните особености. Целта му е да облекчи икономическите, екологичните и социалните проблеми в градските райони с особен акцент – устойчиво градско развитие.

Подкрепата на проекти в областта на заетостта се осъществяват чрез Европейския социален фонд (ЕСФ). Обхвата му е цяла Европа и инвестира в човешкия ѝ капитал. Средствата от ЕСФ се използват от онези организации, които най-добре могат да разберат какво е необходимо на местно равнище.

Кохезионният фонд (КФ) финансира проекти в областта на транспорта и околната среда. Страните, които могат да се възползват от подкрепата на КФ са с брутен национален продукт на глава от населението, който е по-малък от 90% от средния за ЕС.

Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) работи по предизвикателствата специфични за селските райони в ЕС. ЕЗФРСР е пряко обвързан с изпълнението на Общата селскостопанска политика.

Европейският фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР) съдейства за практикуване на устойчив риболов и за диверсифициране на икономиката на крайбрежните райони.

Управлението на средствата по тези фондове се извършва от държавите-членки, които сключват споразумения за партньорство с ЕК. Това е и мястото, в което се посочва за какво ще бъдат използвани средствата през съответния период на финансиране. В следствие на тези споразумения се съставят инвестиционни програми, чрез които финансирането се насочва към регионите и проектите в съответните области на политиката. При споделеното управление Комисията дава свобода на държавите-членки да изпълняват програмите на национално равнище, които ги пренасочват до крайните бенефициенти. Държавите-членки имат основна отговорност за изготвянето на системи за управление и контрол, които да са в съответствие със съответните регламенти<sup>143</sup>, да подсиgurят ефективното функциониране на тази система, да предотвратят, откриват и коригират нередности по нея. Ролята на Комисията е да осъществява надзор, който цели да потвърди съгласуваните уговорки по системата за управление и контрол. Това се осъществява чрез проверки на ефективното функциониране на системата и налагането на финансови корекции, където е необходимо.

В България тази система е **Законът за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове** – рамката от правила, в които оперират българските бенефициенти на европейско финансиране.

Мотивите, приложени към първоначалния законопроект през 2015 г., разкриват ситуация, в която България има на разположение почти 10 млрд. евро за програмния период 2014-2020 г. от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). По предназначение те са за програмите, разработени от Министерски съвет и съответно одобрени от Европейската комисия. Вносителите са осъзнавали, че за постигането на непосредствените и дългосрочните цели е необходимо законодателство, което да регулира управлението на средствата от ЕСИФ, т.е. Закона за управление на средствата от европейските структурни и

<sup>143</sup> Вж. Регламент № 240/2014, Регламент № 1303/2013, Регламент № 966/2012, Регламент № 1605/2002

инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ). Стремехът е законът да създаде устойчива среда и *максимално* кодифицирани и унифицирани правила, отнасящи се към управлението на средства от ЕСИФ. ЗУСЕСИФ цели да намали администра-тивната тежест за бенефициентите. Още при първоначалното му замисляне е отделено внимание и на съдебния контрол, който **трябва да защитава правата на гражданите и организациите**. Вносителите на първия законопроект са определили като най-голямо предизвикателство пред ЗУСЕСИФ **създаването на предсказуема и ефективна нормативна рамка** с идеята тя да бъде трансферирана и при следващите програмни периоди. Накратко, през 2015 г. са възлагани големи надежди на закона, който поема щафетата от използваните дотогава административни актове на Министерски съвет, които са били с подзаконов характер.<sup>144</sup>

Нека вземем за пример глава пета от Закона, тогава законопроект. Тук вносителят засяга финансовата страна при многостепенно управлението на проекти. Представени са общите условия и допустимост на разходите, плащания, верифициране и сертифициране на разходите. Тук е изложена и хипотезата, при която са открити нередности, в следствие на които да бъдат наложени финансови корекции. Описани са правата и задълженията на страните, произтичащи от контекста на глава пета. Посочва се, че извършването на всички тези финансови процедури цели за краен резултат да бъде налице увереност за истинността и коректността на направените разходи при отчитането им пред Европейската комисия.<sup>145</sup> Вносителят осъзнава, че приемането на предложени проект е само началото по пътя към оптимизиране на начина за управление на средства от ЕС. Разбира, че проектът ще допринесе за премахването на наличната към този момент фрагменталност на нормативната уредба и очаква това да доведе до устойчивост и предвидимост.<sup>146</sup> Проучване на казуси по проекти, предприети от автора на тази разработка, обаче, разкрива практики, които не могат да бъдат определени като добри. В следващи публикации ще бъде направен критичен анализ на такива практики и ще бъдат обосновани предложения за тяхното елиминиране чрез законодателни промени.

## REFERENCES

Araral Jr., E., Fritzen S., Howlett M., Ramesh M., Wu X., 2013. Routledge Handbook of Public Policy, Routledge, 24.

Banks G., 2009. Evidence-based policy: What is it? How do we get it? ANU Public Lecture Series, presented by ANZSOG, Canberra

Eduardo Araral Jr., S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, Xun Wu, 2013. Routledge Handbook of Public Policy, London: Routledge

Howlett, M., 2009. 'Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design', Policy Sciences 42(1): 73–89.

Kornazheva, M., 2014. Multi-level Governance. //Summer Seminar for Young Public Policy Professionals from Southeastern Europe and the Black Sea Region. Public policy Challenges – European and Regional Dimensions., Economic policy Institute, Sofia, 2014, pp 99-107, ISSN: 1314-2151

Lasswell, H.D., 1956. The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. College Park, MD: University of Maryland.

<sup>144</sup> МОТИВИ КЪМ ПРОЕКТА НА ЗАКОН ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТРУКТУРНИ И ИНВЕСТИЦИОННИ ФОНДОВЕ, 2015 г. Архив НС, стр. 1-2

<sup>145</sup> МОТИВИ КЪМ ПРОЕКТА НА ЗАКОН ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТРУКТУРНИ И ИНВЕСТИЦИОННИ ФОНДОВЕ, 2015 г. Архив НС, стр. 6

<sup>146</sup> МОТИВИ КЪМ ПРОЕКТА НА ЗАКОН ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТРУКТУРНИ И ИНВЕСТИЦИОННИ ФОНДОВЕ, 2015 г. Архив НС, стр. 8

Marks, G., 1992. Structural Policy in the European Community, in Alberta Sbragia, ed., *Europolitics: Institutions and Policy Making in the 'New' European Community*, (Washington D.C.: The Brookings Institution), 191-224.

Marks, G., 1993. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, in Alan Cafruny and Glenda Rosenthal, eds., *The State of the European Community*, (New York: Lynne Rienner.), 391-410.

Parkhurst, J., 2017. The politics of evidence: From evidence-based policy to the good governance of evidence, 3-54.

Weiler, J. 1981. The Community System: the Dual Character of Supranationalism, *Yearbook of European Law*, Volume 1, Issue 1, Pages 267–306.

Scharpf, W.F. 1995. Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States, The Robert Schuman Centre at the European University Institute