

**REGULATORY CONSTRAINTS TO  
EU MULTI-LEVEL PROJECT GOVERNANCE.  
THE CASE OF BULGARIA**

---

**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:** Since the accession of Bulgaria to the European Union, national government has been trying to create a regulatory framework, that optimises the absorption of European structural and investment funds (ESIF). A normative document for the national governance of the European funding was enacted in 2015 to address the needs of the state and the project beneficiaries and stakeholder. This paper presents a critical view on the outcome of this process and identifies constraints on the grounds of discourse analysis.*

***Key words:** European structural and investment funds, regulation, discourse analysis*

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

## **УВОД**

Цел на настоящото изложение е да представи предизвикателства пред бенефициентите и заинтересувани страни по Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ), които са коментирани в комисии на Народното събрание преди неговото приемане. Всички приложени цитати са част от стенограми от обсъжданията на законопроекта, с които авторът разполага. Стенограмите са достъпни и на сайта на парламента. Проучвани са след комуникация със служители от Архива на Народното събрание, за да е налице сигурност, че не са пропуснати никакви официални документи.

Емпиричните данни са извлечени от текстовете чрез софтуерната програма ATLAS.ti, която се използва за качествени изследвания върху големи масиви от текстови, графични, аудио и видео данни. Приложеният метод е известен като анализ на дискурса. В най-общ смисъл дискурсът е масив от изговореното и написаното по дадена тема. Анализът се влияе от категории в психологията, социологията, политическите науки, философията и лингвистиката. Двата основни подхода за интерпретация са етнометодологичният и този на Мишел Фуко. Разликата между двата е, че Фуко не поставя акцент върху изучаването на правилата, които ръководят създаването на смисъл в обща културна среда, а се фокусира върху целите на властимащите да конструират общия социален свят. Именно вследствие на това различие подходът на Фуко води до по-критичен анализ, фокусиран върху властта, упражнявана чрез езика.<sup>147</sup>

## **ИЗЛОЖЕНИЕ**

Технически погледнато бенефициентите на европейски проекти и служителите на държавната администрация, които работят в управляващите органи на съответните оперативни програми, имат споделени цели. Бенефициентът сам по себе си се стреми да постигне заложените цели на съответния проект, а те от своя страна допринасят за постигане на целите на програмата.

---

<sup>147</sup> Вж. Given, L. (Ed.), 2008, с. 216-217

Що се отнася до лицата, които са в ролята на изпълнители на проекти, и тези, които отговарят за управлението на програмите, към които се отнасят съответните проекти, обаче, ставаме свидетели на разминаване на целите. Именно през 2015 г., когато законът е обсъждан в правната парламентарна комисия, Томислав Дончев, тогава заместник министър-председател по европейските фондове и икономическата политика, адресира това разминаване и го посочва като източник на „*пренатягане на контрол*“<sup>148</sup>, водещо до налагане на не „*толкова обоснована*“<sup>149</sup> корекция от страна на управляващите органи. В същото време вицепремиерът Дончев казва „*И мога да се закълна, че всички наложени финансови корекции са справедливи. Всъщност стремежът е да бъдат законосъобразни.*“<sup>150</sup>.

Част от предизвикателствата, с които законът трябва да се справи, се адресират чрез въвеждане на „*единна практика*“<sup>151</sup> и „*своеобразни общи стандарти*“<sup>152</sup>, които са изключително важни за протичането на унифициран административен процес, гарантиращ предвидимост на бенефициентите и улесняващ работата им по европейски проекти.

В разгледаните стенограми неколккратно се споменава и нуждата от средство, което да доведе до баланс на правата на участниците в системата, отговорна за усвояването на европейските средства в България. Ролята на такъв балансър следва да играе към днешна дата действащия ЗУСЕСИФ, при ясното разбиране, че преди наличието на такъв рамков закон „*правата не са балансирани*“<sup>153</sup>.

Бенефициентите са били поставяни в положение, което ги лишава от всякаква реална защита на техните права. Решенията на управляващите органи са били на практика последната инстанция, тъй като бенефициентът е можел да търси правата си по ГПК, а това е скъпо и бавно съдопроизводство.

Това е ситуация, в която българската администрация на практика не е подлежала на контрол. През 2015 г. пред ЗУСЕСИФ, наред с останалите предизвикателства, е поставена целта „*пребалансиране на правата на системата*“<sup>154</sup>, т.е. ако бенефициент „*счита, че правата му са уронени*“<sup>155</sup>, да се обърне към съда. Процедура, която настоящият закон улеснява, тъй като преди това възможностите за търсене на справедливост са били „*много ограничени*“<sup>156</sup>.

В парламентарните комисии Томислав Дончев и представители на екипа му представят подобренията на условията за бенефициентите с обнародването на ЗУСЕСИФ.

Единствената промяна, която не среща пряка или косвена критика, нито проява на съмнение от депутатите, е внедреният регламент за обжалване на решенията на управляващите органи пред съда по АПК. Очаква се да „*бъде въдворена повече справедливост в системата*“<sup>157</sup>, в която „*финалният гарант*“<sup>158</sup> ще е съдът.

Изборът за регламентиране на взаимоотношенията между държавата, в лицето на управляващите органи, и бенефициентите направен от 2015 г. е т. нар. **административния договор**, който е представен като инструмент съдържащ „*властнически отношения*“<sup>159</sup>, тъй като „*този който дава парите има по-особени права, хем има белезите на договор*“<sup>160</sup>, където, според вицепремиера, споразумението между две страни е основано на тяхната свободна воля. Дисонанс по своята същност, представянето създава грешна представа относно наличието на

<sup>148</sup> Вж. Стенограма от заседание на Комисията по правни въпроси от 2 септември 2015 г., протокол № 35

<sup>149</sup> Вж. пак там

<sup>150</sup> Вж. пак там

<sup>151</sup> Вж. пак там

<sup>152</sup> Вж. пак там

<sup>153</sup> Вж. пак там

<sup>154</sup> Вж. Стенограма от заседание на Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове от 16 септември 2015 г., протокол № 26

<sup>155</sup> Вж. пак там

<sup>156</sup> Вж. пак там

<sup>157</sup> Вж. Стенограма от заседание на Комисията по правни въпроси от 2 септември 2015 г., протокол № 35

<sup>158</sup> Вж. пак там

<sup>159</sup> Виж<sup>2</sup>

<sup>160</sup> Виж<sup>2</sup>

„права“ от страна на бенефициента, които да му позволят да договори каквото и да било с управляващия орган по собствена инициатива. Представено по-различен начин от вицепремиера, придобиваме по-ясна представа за реалността на разглеждания процес. Отношенията между управляващия орган и бенефициента са такива, при които контролиращият „харченето на парите“<sup>161</sup> се произнася по определени въпроси, което има пряко отражение върху този, „който трябва да превръща парите в инвестиция или в блага“<sup>162</sup>. Технически това решение единствено позволява актовете на управляващите органи да бъдат жалени пред съда по АПК, по-бързо и евтино съдебно производство в сравнение с ГПК – прилагано преди обнародването на ЗУСЕСИФ.

Отношенията управляващ орган-бенефициент са следните: одобряване или неодобряване на проект, признаване или непризнаване на разход, а също така и финансовите корекции (по време на или след приключване на проекта, по инициатива на управляващия орган или на одитори представляващи супранационалното ниво в ЕС).

*„Не е ли редно и другата страна да има възможност за някаква позиция.“<sup>163</sup>*

Тази част от изказването на депутата Иван В. Иванов е по отношение на характеристиките, с които е белязан административния договор, в който страни са управляващия орган и бенефициента. Тук е уместно да продължим, дали бенефициентите имат възможност за някаква *реална* позиция в целия процес на усвояване на европейски средства.

Реформираната система, която представя ЗУСЕСИФ има белези, които можем да твърдим не създават най-благоприятната среда за бенефициентите. Подходът, при който наличието на голям брой санкции, трябва да доведе до оперативност от страна на тези, които изпълняват проектите. Така депутатът Петър Петров отбелязва наличието на цели 27 члена, които предвиждат санкции за бенефициентите, а само четири члена адресират тези, които ги *„надзирават“*<sup>164</sup>.

Когато в Комисията по европейски въпроси се говори за споделяне на отговорността е посочено решението да бъде включен в ЗУСЕСИФ инструмент, който да санкционира и служители на администрацията, които не успяват да спазят определените срокове (чл. 78). В закона е записано, че длъжностното лице подлежи на финансовата санкция, ако „виновно“ не спази определен срок. В същото време никъде не е записано, че бенефициент подлежи на санкция, ако *виновно* е нарушило определена административна разпоредба<sup>165</sup>.

В отговор на критиките, относно мерките за контрол срещу бенефициентите и наличието на по-малко членове адресиращи контрол върху управляващите органи, зам. мин.-председателят Т. Дончев посочва, че на нивото, на което се осъществява реалното харчене на средства се случват най-много грешки, докато управляващите органи осъществяват единствено „бюджетни трансфери“. В същото време г-н Дончев прави препратка към вече засегнатата и може би най-лансираната промяна в следствие на ЗУСЕСИФ – правото на бенефициента да заведе дело по АПК.

*“Защото имаме следния проблем. Той е въпрос на сложен юридически и ако щете и политически анализ. В някои от случаите имаме бенефициенти, които като правило са по реда на Закона за обществените поръчки, са били съвършено изрядни съобразно действащото българско законодателство, което е адекватно транспонирало всички директиви в сферата на обществените поръчки. Европейските одитори обаче откриват във въпросната процедура проблем от тяхна гледна точка. Да повторя. Поръчката е абсолютно законосъобразна от гледна точка на българското законодателство. Само че въпрос на*

<sup>161</sup> Виж <sup>8</sup>

<sup>162</sup> Виж <sup>8</sup>

<sup>163</sup> Виж <sup>8</sup>

<sup>164</sup> Виж <sup>8</sup>

<sup>165</sup> ЗУСЕСИФ, чл. 78, ал. 1. Обн. ДВ. бр.101 от 22 Декември 2015 г.

*тълкуване, определено по по-стриктен или рестриктивен начин европейските одитори определят финансова корекция. Какво правим в тази ситуация? За тях съответствието с българското законодателство не е първостепенна тема. Те откриват в поръчката девиация и настават едни изключително сложни отношения между държава и бенефициенти...”<sup>166</sup>*

Горният пасаж обхваща част от изложението на зам. министър-председателя Томислав Дончев. Тази част е изключително полезна за изследването, защото разкрива няколко много важни аспекта от изпълнението на европейски проекти. Първо тя обхваща един малък елемент, който представя многостепенното управление в ЕС. За нас става ясно, а също и за депутатите и бенефициентите, че националната власт не е последната инстанция, че нейните решения и цялостното управление на европейските средства подлежи на одит от супранационалното управленско равнище. На второ място ставаме свидетели на противоречие, което подкопава авторитета на българската администрация на две нива. Т. Дончев, започва с това, че бенефициенти „са били съвършено изрядни съобразно действащото българско законодателство“, в допълнение то, законодателството, „е адекватно транспонирано всички директиви“, т.е. бенефициентите и българската администрация изпълнили всичко, което се изисква от тях. Следва обаче сценарий, при който „Европейските одитори“ налагат финансова корекция. Тя е в следствие на „тълкуване“ от тяхна страна и както г-н Дончев сам посочва „За тях съответствието с българското законодателство“ не е толкова важно. Този дисонанс, който представя Томислав Дончев, трябва да ни убеди, че одиторите не се интересуват и от европейското законодателство, защото както започва изложението, то е „адекватно“ транспонирано. Сценарият, който ни е представен по-скоро показва, че или законодателството не е транспонирано достатъчно „адекватно“ или служителите в управляващите органи нямат капацитета да го тълкуват адекватно. Третият аспект от изложението, който е и най-важен, е познатият от древни времена. Ние тук (българската администрация) сме добри, но те (администрацията на ЕС) са лошите или иначе казано това е класическо прехвърляне на вина към някой, който е представен като далечен и най-вече друг – виновен за настъпването на сложни отношения между управляващите органи и бенефициентите.

*„Най-важното, това, което е основание да твърдим, че законът има реформаторски характер, е едно пребалансиране на правата на системата, доколкото анализът към момента и опитите на всички говори, че системата често не предполага адекватни правни възможности за следване на справедливостта и търсене на правата от всеки засегнат, тоест в много от ситуацияте този, който получава финансирането, освен че е в подчинена позиция на този, който осигурява средствата – управляващият орган. Но възможностите му, когато счита, че правата му при всяка една от фазите на процеса – одобряване на проект, верифициране на разход, финансова корекция впоследствие, ако счита, че правата му са уронени, възможностите той да търси справедливост са много ограничени.“*

Вицепремиерът Дончев представя текущото състояние на системата преди влизането в сила на ЗУСЕСИФ. Бенефициентите преди и след 2015 г. остават в подчинена позиция, но „има реформаторски характер“, що се отнася до възможността бенефициента да търси правата си, ако счете, че е ощетен от управляващия орган. Както многократно се посочва в стенограмите на различните парламентарни комисии производството след 2015 г. вече е по АПК, което го прави по-достъпно – финансово и по-практично – времево. Работната хипотеза по своя смисъл включва предположението, че част от предизвикателствата пред бенефициентите са свързани именно с подчинената им позиция при работата им с управляващите органи, но и във възможността им *реално* да търсят справедливост, в случаите когато „правата“ им са „уронени“. Именно затова следващата стъпка, след проучването на официалните документи и обсъждания свързани със настоящата нормативна база, е да се получи обратна връзка от бенефициентите, лицата, които имат най-малко въздействие върху

<sup>166</sup> Стенограма от заседание на Комисията по бюджет и финанси от 17 септември 2015 г.

правенето на тази конкретна политика, но в същото време всеки един етап от проектния цикъл е под контрола на правната рамка – ЗУСЕСИФ.

## ИЗВОДИ

Представяйки тази моментна снимка от 2015 г., регистрираме предизвикателствата пред бенефициентите преди пет години, период достатъчен за постигането на позитивни промени в следствие на тогава създадената нормативна рамка. Тези от тях, които са обвързани с една от двете водещи теми на дискурс анализа, **властовото отношение**, са намаляването на административната тежест за бенефициентите (споделян с другата водеща тема открита в изследваните стенограми), включването на съда, чиято роля е да защитава правата на гражданите и организациите. Съмнението, че ЗУСЕСИФ е постигнал тези, а и други регистрирани преди пет години предизвикателства, се базира на опита ми в работата по европейски проекти и най-вече от участията ми на срещи между бенефициенти и представители на управляващите органи, на които стават очевидни редица предизвикателства, които затрудняват бенефициентите в България. Една такава информационна среща, представяща надградения публичен модул на ИСУН, която се проведе в гр. Русе на 26 ноември 2019 г., ме срещна не само с бенефициенти, които споделяха проблемите си със служители от българската администрация, но което бе още по-интересно – признанието от страната на вторите, че са налични препятствия, в следствие на действията на техни колеги, които вицепремиерът Томислав Дончев определя през 2015 г. като „феодални практики“. Именно тези практики, които вместо да бъдат неутрализираны от ЗУСЕСИФ и в частност от ИСУН, използват системата, за да се **дигитализират** в следващите програмни периоди.

Изследването продължава с провеждането на интервюта, които ще допълнят картината с предизвикателства пред бенефициентите, изпълняващи проекти с европейско финансиране в България. Това ще позволи да съпоставим средата за многостепенно управление на проекти преди и след влизането в сила на ЗУСЕСИФ, за да отговорим на въпроса до каква степен този закон е ефективен по отношение на предизвикателствата от преди пет години.

## REFERENCES

Lisa M. Given (Ed), 2008. The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods, SAGE Publications, Inc., 216-217

European Structural and Investment Funds Governance Act (of Republic of Bulgaria), 2015// <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2136715858>

Transcript of a sitting of the Committee on European Affairs at the National Assembly of the Republic of Bulgaria, 16.09.2015

Transcript of a sitting of the Committee on Legal Affairs at the National Assembly of the Republic of Bulgaria, 02.09.2015