

FRI-ONLINE-1-ESIS-05

RELATIONS BETWEEN MANAGING AUTHORITY AND BENEFICIARIES WITHIN EU MULTILEVEL PROJECT GOVERNANCE. A STUDY OF PRACTICES IN BULGARIA³¹⁵

Yordan Petrov, PhD

PhD Programme in Political Science

University of Ruse „Angel Kanchev“

Phone: 0886 891562

E-mail: ypetrov@uni-ruse.bg

***Abstract:** This paper discusses challenges of relations between the managing authority and beneficiaries in the context of multilevel governance of EU co-funded programmes and projects with a focus on Bulgarian regulatory framework. The findings are based on analysis of primary data extracted from semi-structured interviews and case-studies: (1) beneficiaries are constantly exposed to risks of being sanctioned and are treated differently depending on their type – public, NGO or business; (2) managing authorities are privileged as they are not prone to risks of being sanctioned.*

***Key words:** EU multi-level project governance, regulation*

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

ВЪВЕДЕНИЕ

Многостепенното управление (МСУ) е Европейския съюз (ЕС) включва няколко управленски равнища – супранационално, национално, регионално и местно (Marks, 1993). Този модел на управление, де факто, представлява процес на децентрализация, при който супранационалните институции придобиват новосъздадени компетенции, а регионалните и местните придобиват такива, които са били в обхвата на централното властово равнище. МСУ позволява различните властови равнища да общуват директно помежду си. Този диалогичен формат е отразен и в принципите за субсидиарност и пропорционалност.

Европейските структурни и инвестиционни фондове подпомагат икономическото развитие на държавите-членки на ЕС. Те също попадат в обхвата на МСУ. Роля отново имат наднационалните, националните и поднационалните институции. В Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ) е посочено, че менажирането на финансовите потоци почива на „законността, доброто финансово управление и устойчивото развитие, за гарантиране на тяхната ефективност и ефикасност, чрез партньорство и многостепенно управление“ (Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове, чл. 2). Сложността на МСУ е голяма и за да бъде установена неговата ефективност трябва неговите елементи да бъдат отделени един от друг. Супранационалните институции и законодателство са споделени за всички държави-членки, т.е. различията в начина на управление, нивото на усвояване на средства и качеството на проектите зависят от национални/местни особености.

Изложение

Фокусът на настоящата статия е върху отношенията между бенефициентите при многостепенно управление на проекти в Европейския съюз и представителите на националните институции, отговорни за състоянието на проектната среда – управляващите органи. Изследването е върху практики в България.

³¹⁵ Докладът е представен в секция Европеистика и международна сигурност на 29 октомври 2021 с оригинално заглавие на български език: ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ УПРАВЛЯВАЩ ОРГАН И БЕНЕФИЦИЕНТИ В РАМКИТЕ НА МНОГОСТЕПЕННО УПРАВЛЕНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИ ПРОЕКТИ. ПРОУЧВАНЕ НА ПРАКТИКИ В БЪЛГАРИЯ.

Под проектна среда разбираме националното равнище на МСУ – държавната администрация, управляващите органи, бенефициентите на финансова помощ и крайните бенефициенти. Допълнителни играчи в тази среда са Агенцията по обществените поръчки (АОП), структурите на съдебната власт, които решават проблемите свързани с проектната дейност, одитиращи и контролиращи структури и всички заинтересовани лица (Петров, 2021).

След провеждането на полуструктурирани интервюта с бенефициенти на оперативни и трансгранични програми, събраните първични данни показаха корелация между типа бенефициент и склонността за съгласие и компромис от страна на управляващия орган. Получените резултати ясно показват, че на бенефициентите, като част от проектната среда в България, не се гледа като на еднороден елемент. Те могат да бъдат разпределени в три групи - публични, неправителствени и бизнес организации. Публичните бенефициенти, в общия случай, изпълняват инфраструктурни проекти. В същото време неправителствените организации работят по проекти, при които фокусът пада върху социалния елемент. Бизнес организациите от своя страна подобряват капацитета си, като това може да се извърши чрез инфраструктурен или неинфраструктурен проект.

Интервюираните в конкретното изследване представители на публичните бенефициенти са общини, които споделят за наличие на добро отношение при комуникация с управляващия орган. Допълнително става ясно, че големите общини в България, се ползват с преференции. Позитивното отношение към общините контрастира с това към НПО, които посочват, че в честия случай са третирани като престъпници и измамници. Третата група бенефициенти, бизнес организациите, се стреми да избегне пряк контакт с управляващия орган. Те постигат това с помощта на консултанти, които поемат администрирането на проекта.

Част от преференциите на публичните бенефициенти са възможността наложена корекция от контролор да бъде отменена или да се търси общо решение, което да не оцети бенефициента. Такива примери дават интервюираните лица. Те споделят, че при наложена корекция кметът на съответната община се свързва с министъра, който ръководи министерството, от което е част управляващия орган. Плод на тази неформална комуникация са отменени наказания от контролори. В други случаи се стига до организирането на работни срещи между представители на общината и съответния управляващ орган, които трябва да подсигурят премахването на пречки за успешното изпълнение на даден проект.

Анализът на казуси потвърди регистрираните при интервютата тенденции. Публичните бенефициенти споделят случаи, в които по независещи от тях обстоятелства се налага интензивна комуникация между община и управляващ орган. В тези случаи ставаме свидетели на аномалия – институциите, контролиращи програмите, проявяват нехарактерна за тях гъвкавост. Прагматичното взема превес, а резултатите винаги са успешно изпълнен проект. НПО от друга страна споделят за непоклатимост от страна на управляващия орган и пълна липса на конструктивен диалог. Краят е един и същ. Бенефициентите капитулират. Те понасят всяка санкция и често избягват да търсят правата си по съдебен път, защото желаят да могат да работят и по други проекти. За тях съпротивата означава опасност да бъдат нарочени за проблемни и по други изпълнявани от тях проекти или бъдещи проектни предложения. От значение е и важноста на паричните потоци от изпълнявани проекти за НПО. За голяма част от организациите тези средства осигуряват съществуването им. Това също ги поставя в по-неизгодна позиция в сравнение с публичните бенефициенти.

Причините за различието в отношението към бенефициентите от страна на управляващия орган са преди всичко политически. От една страна най-близкото до бенефициентите ниво следва стриктно зададени инструкции. Това води до повсеместен натиск. В определени случаи публичен бенефициент може да използва методи за справяне с трудностите при административното отчитане на проект, които не влизат в инструментариума на НПО. Проблемите, на които се намира решение, обикновено са

породени от липса на капацитет от страна на бенефициента. Подходът на управляващите органи не би предизвикал интерес, ако той не се ограничаваше единствено до този тип бенефициенти – публичните. Със сигурност проявата на разбиране и общата работа с цел успешно реализиране на проект е подход, който носи със себе си много позитиви. Изключително неприятно е, че той не бива прилаган спрямо НПО.

Връщайки се към политическите причини, които облекчават работата на публичните бенефициенти, трябва да уточним, че самата проектна среда е замислена да бъде с изключително рестриктивен характер. Това е така, защото националното управленско равнище се стреми да избягва санкции от европейските одитиращи органи, като превантивно санкционира бенефициенти чрез финансови корекции. Ако искат да ги обжалват, българските бенефициенти трябва да се отнасят към съда за окончателно решение. Това обаче е тромава процедура с непредвидим изход и в честия случай бенефициентите не прибягват до нея и следователно се оказват ощетени.

ИЗВОДИ

Проблем на проектната среда в България е регулация, която от една страна поставя държавните управляващи органи в привилегирована позиция, а от друга - излага бенефициентите на постоянен риск да бъдат санкционирани. Към бенефициентите нормативната база е изключително строга. Към управляващите органи тя е благосклонна, т.е. на управляващия орган на практика не може да се търси отговорност за допуснато нарушение. Свободна от отговорност, публичната администрация поставя вземането на решения в една своеобразна сива зона, където определени държавни служители прилагат очаквания от тях прочит на нормативната уредба, а именно - повсеместно да се налагат санкции на бенефициентите.

Тези условия на проектната среда са причината, поради която бенефициентите нямат друга алтернатива, освен да търсят политическа подкрепа за промяна с цел преодоляване на проблеми. Промяната в регулацията на проектната дейност следва да се разглежда като осигуряване на баланс в правата и задълженията както на бенефициентите, така и на управляващите органи.

REFERENCES

Marks, G. (1993). Structural Policy and Multilevel Governance in the EC.

Law on the Management of European Structural and Investment Funds (*Оригинално заглавие: Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове*).

Petrov, J. (2021). Challenges for beneficiaries in multilevel project management in the European Union (study in terms of practices in Bulgaria). Ruse: University Publishing Center. (*Оригинално заглавие: Петров, Й. (2021). Предизвикателства за бенефициенти при многостепенно управление на проекти в Европейския съюз (изследване с оглед на практики в България)*). Русе: Университетски издателски център.)