

## ПЕТ ЗАБЛУДИ ЗА СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ В БЪЛГАРИЯ<sup>1</sup>

Мартин Петков,  
Консултантска компания "Консулто България"

**Резюме:** Анализ на първите схеми, стартирали в България през 2007г., на проблемите, възникнали при тяхната реализация, както и на общата среда, в която се осъществява процеса по усвояване на европейски средства – включително административен капацитет, процедури, провеждане на политики и прилагане на програмен подход.

Почти една година след като България официално стана член на Европейския съюз и получи достъп до европейските структурни фондове, могат да се направят и първите изводи, относно готовността на страната ни не само да декларира, че е изпълнила всички свои ангажименти към Европейската общност, но и реално да покаже това.

Случващото се през тази една година, обаче не вдъхва голям оптимизъм. Ако в предприсъединителния период можеше да се търси оправдание в това, че страната ни все още няма изградени административни структури, налага й се да следва чужди процедури за финансиране по Програмите ФАР, ИСПА и САПАРД, тези програми предоставят относително малък ресурс за по-мощни интервенции, Европейската комисия упражнява прекомерен контрол върху българските власти и т.н., то към настоящия момент подобни аргументи и оправдания губят всякаква тежест.

Но именно в тези условия, от една страна на подготовка, а от друга - на рестрикции (финансови и управленски), през последните две – три години, „идването“ на Структурните фондове беше съпътствано от редица обещания, които сега заплашват да се окажат заблуди.

### 1. Пари има много и за всички

През последните месеци беше осъществена мащабна информационна кампания, която в резюме се опитваше да ни каже следното: *“От Европейския съюз идват много пари и само чакат да бъдат усвоени от вас. Бъдете активни!”* Подобни информационни кампании са обичайни за страните от ЕС. Те имат за задача, най-малкото да направят публично достойно фактът, че е налице нов източник на финансови средства за реализирането на социални, икономически и инфраструктурни мерки, както и да ангажират социално-икономическите партньори в този процес.

---

<sup>1</sup> Публикувано във в-к Дневник – ноември, 2007г.

В конкретния случай, обаче кампанията и съпътстващите я дейности събудиха немалко нездрави апетити (които не са предмет на този анализ) и създадоха огромен брой **напразни надежди и очаквания**. Едва ли не се създаде **впечатлението, че всеки, който успее да подготви качествен проект, ще получи финансиране за него**. В същото време бюджетите на Оперативните програми, финансирани от Структурните фондове в България, показват, че това съвсем не е така. Например, Оперативна програма “Конкурентоспособност”, управлявана от Министерството на икономиката и енергетиката, на практика ще може да предоставя не повече от около 100 млн. евро на година на българските предприятия, които представляват нейна основна целева група. Досегашният опит по Програма ФАР показва, че проектите, които ще кандидатстват по Оперативната програма ще надхвърлят в пъти този бюджет. При това говорим само за проекти, които са достатъчно качествени и добре подготвени. Т.е. не може да се твърди и че липсват добри проекти, които да бъдат финансирани, а по-скоро обратното - отново ще липсва финансиране за добрите проекти.

По-подобен начин стоят нещата и по Оперативна програма “Развитие на човешките ресурси”, също насочена косвено към бизнеса и пряко към създаването на устойчива заетост и подобряване на условията на труд.

В допълнение, докато информационните кампании не спират да приканват всички да бъдат активни, **конкретните схеми по Оперативните програми започват да налагат поредица от рестрикции**, по силата на които кръгът на потенциалните кандидати рязко се ограничава. От една страна, това е неизбежно следствие от осъзнаването на факта, посочен по-горе, че далеч не всички проекти могат да бъдат финансирани. От друга страна, това създава ситуация, при която от десет фирми, желаещи “да бъдат активни”, най-много една успява да покрие критериите за участие. Могат да бъдат дадени следните конкретни примери:

- **Пренебрегването на фирмите от сектора на услугите** – същите на практика не могат да получат почти никаква подкрепа по Оперативна програма “Конкурентоспособност”;
- **Малкият бизнес не покрива изискването за оборот от 100/200 000 лева** (каквото се поставя все по-често по ОП “Конкурентоспособност”), а по-големите предприятия не се интересуват от безвъзмездна помощ в размер на 20-25% от стойността на проекта;
- **Неясното до момента третиране на фирмите от “гранични” отрасли**, като хранително-вкусовата и дървообработващата промишленост. Поради опасения, че може да се получи припокриване на финансиране между ОП “Конкурентоспособност” и мерките за развитие на земеделието, към настоящия момент не е ясно къде и за какво могат да кандидатстват предприятията от тези отрасли. Съществува, обаче и вероятност определени сектори да не могат да кандидатстват за никакво европейско финансиране.

## 2. Процедурите по Структурните фондове ще бъдат опростени

Основното оплакване от страна на участниците в предприсъединителните програми бяха **тежките административни процедури за кандидатстване и изпълнение** на проектите и задължението цялата документация да се готви на английски език. От всички обещания за опростяване на процедурите, свързани с получаване на европейско финансиране, **единствено отпадна задължението работен език да е английският**. По простата причина, че българският език стана официален език на ЕС. Що се отнася до процедурите за кандидатстване и изпълнение, нещата не са особено оптимистични.

Схемите, обявени по Оперативните програми през тази година водят към следните изводи:

- **Формулярите за кандидатстване често са по-сложни** от тези по предприсъединителните програми и това, че са на български език не е особено облекчение. Понякога формулярите представляват лош превод на англоезични образци. В други случаи те са написани по начин, който не винаги позволява да бъдат разбрани дори и от специалисти. Какво остава за едно предприятие, което за първи път се сблъсква с подобен документ!?
- **Условията за изпълнение на проекти са по-тежки и по-неизгодни** от тези по Програма ФАР. Въпреки, че в някои случаи кандидатите могат да кандидатстват за по-големи суми, съпътстващите условия за получаването им са толкова неизгодни, че често това води до отказването им от участие изобщо.

За **конкретен пример** може да послужи **схемата за технологична модернизация на предприятията**, обявена от Министерството на икономиката и енергетиката. Без да се дава оценка на това, дали схемата е добра или лоша, не могат да не се направят поне следните заключения:

- **Финансирането на проектите** ще затрудни повечето от потенциалните кандидати. След като министерството не успя да финализира свое рамково споразумение с банките в България, тази схема на практика задължава фирмите да търсят кредити от тях или най-малкото да блокират свои средства в банковите си сметки. Т.е. по служебен път банките са поставени в ключова позиция с оглед изпълнението на проектите, независимо от това, че подобна практика пораждаше редица затруднения по други проекти в миналото и може да се счита по-скоро за неуспешна.
- **Невъзможност за прилагане на стратегически подход**. За да получат финансиране, фирмите трябва да съобразят своята стопанска дейност със сроковете на Финансиращата институция и с изискванията ѝ по отношение на приложимите тръжни процедури. Въпреки че с

приоритет би трябвало да се ползват тези кандидати, които “вграждат” проектите си в своята цялостна стратегия за развитие, реализирането на проект по Структурните фондове може по-скоро да “разруши” стратегията на фирмата. Изпълнението на проектите е свързано с огромен брой бюрократични спънки и препятствия, всяко от които заплашва да доведе до неполучаване на безвъзмездната помощ по проекта. В същото време одобряването и изпълнението на един проект неизбежно е свързано със забавяния, които по никакъв начин не могат да бъдат предвидени или преодоляни от фирма, реализираща не просто някаква отделна операция, а цялостна стратегия, част от която е и конкретният проект.

- **Размерът на безвъзмездната помощ.** Процентът на безвъзмездна помощ по схемата се определя в зависимост от мащаба на предприятието – кандидат, при което се получава следният парадокс: Най-силните български фирми изобщо (които обикновено са с оборот между 5 и 15 милиона лева) могат да разчитат на безвъзмездна помощ, покриваща най-много 20-25% от стойността на проекта им. Към настоящия момент това отказва повечето от тях от участие. В същото време схемата не допуска изобщо възможността да кандидатстват малки фирми, имащи оборот под 200 000 лева. Анализът на тази политика за финансиране води до заключението, че на най-голяма подкрепа (като процент безвъзмездна помощ) могат да разчитат изключително рядко срещащите се в България микрофирми (до 10 човека) с обороти над 2 млн. лева и работещи в сферата на индустрията.

Комбинацията от тромави процедури и неизгодни условия на този етап отказва повечето от потенциалните кандидати, като в същото време остава напълно непредвидимо до каква степен и от кого ще бъдат усвоени тези средства по Оперативната програма.

### **3. Администрацията има капацитет да управлява европроектите**

Когато става дума за капацитета на държавната администрация – към него трябва да се подхожда достатъчно безпристрастно и обективно. От една страна е несериозно за всичко да бъде обвинявана администрацията. От друга страна, сухите факти говорят за следното:

- **Одобрението на Оперативните програми.** Текстовете на Оперативните програми, готвени повече от две години и представляващи платформите за получаване на пари от Структурните фондове, претърпяха редица сериозни промени, в резултат на критики от ЕК, а две от тях все още не са официално одобрени – ОП “Регионално развитие” и ОП “Околна среда”.

- **Капацитетът в администрацията.** Независимо от декларациите на българското правителство, че постоянно се изгражда административен капацитет, такъв на практика липсва. В специализираните дирекции почти **липсват обучени експерти** с опит повече от 1-2 години в съответната област (при положение, че на теория капацитет се гради поне от 2000г.). Последните **не могат да бъдат задържани там дори и с по-високи възнаграждения** (също гордо декларирани от правителството), поради липсата на политическа воля за формиране на постоянен и качествен екип. Създава се впечатление, че честите промени се предпочитат от управляващите (независимо кои са те), което пък показва колко далече е страната ни от изграждането на професионална администрация. По-високите възнаграждения за тези длъжности или погрешната представа, че там се “раздават европарите” единствено създават нездрави апетити към тях без да позволяват изграждането на траен експертен капацитет. В допълнение, липсата на визия за бъдещето на тези административни структури ги постави в нелепото положение в тях (с малки изключения) да **няма специалисти по държавни помощи и по обществени поръчки**, независимо, че това са две от най-чувствителните области, свързани с усвояването на Структурните фондове.
- **Нито едно от междинните звена (МЗ) по ОП няма реален опит** от управлението на проекти по предприсъединителните програми.

**Конкретен пример за липсата на адекватен капацитет** може да бъде даден с **Изпълнителната агенция за насърчаване на малките и средни предприятия (ИАНМСП)**, която трябва да управлява мерките по Оперативна програма “Конкурентоспособност”, насочени към предприятията. Фактите в случая говорят следното:

- Въпреки че е Междинно звено по тези мерки, **ИАНМСП няма право да сключва договори с предприятията**. Досега МЗ няма и опит в това отношение. И по трите схеми, стартирали по Оперативната програма, Министерството на икономиката и енергетиката (МИЕ) си е запазило правомощието да сключва договори и да извършва плащания (за сравнение - Министерството на труда и социалната политика е делегирало правомощието за сключване на договори на своите междинни звена);

- **Информационната кампания** по трите схеми **се провежда отново от МИЕ**, вместо от предполагаемия “тесен специалист” – ИАНМСП;

- Отговорите, които ИАНМСП (в качеството си на Междинно звено) дава на зададени въпроси, зададени от кандидати по трите обявени схеми, будят съжаление, смях и недоумение. В действителност **ИАНМСП отказва да отговаря на въпроси и да тълкува** Насоките за кандидатстване по схемите. Последното практически обезсмисля сесията за въпроси и отговори, която по съществува си

представлява инструмент за подпомагане на кандидатите при подготовка на техните предложения. Под предлог, че не могат да се дават отговори-становища, ИАНМСП отказва да отговаря на всякакви въпроси или дава безсмислени бланкетни отговори, които не ползват никого. Дори и самата Агенция. В редица случаи отговорите показват, че въпросът или не е разбран, или изобщо липсва желание да му се отговори.

#### **4. Има ли програмен подход в България**

За да докаже способността си да усвоява фондовете на ЕС, България трябваше да покаже, че е способна да планира и да програмира своята национална политика. В тази връзка, поне на хартия, се твърдеше, че програмният подход е въведен и работи у нас. Същевременно, обаче станахме свидетели и на следните събития:

- Националните стратегически документи се разработваха паралелно и буквално се нагаждаха към програмните документи (Оперативните програми), чрез които се търси финансиране от ЕС. Последното представлява класически пример за поставяне на каруцата пред коня и за подхода, използван масово при разработването на националните ни стратегии.
- В допълнение към горното, до приемането ни в ЕС, страната ни практически не разполагаше и не прилагаше финансово подкрепени програми. В страни като Унгария например, преди приемането им в ЕС, са се изпълнявали програми, финансирани с национални средства, които впоследствие са се превърнали в част от Оперативните им програми. В същото време в България се стигна до абсурда единствените финансово обезпечени политики да се финансират от програмите ФАР, ИСПА и САПАРД. Това доведе до положение, при което националните ни политики на практика се решаваха и зависеха от възгледите на чиновниците от Европейската комисия, които одобряваха предварително всяка дейност по тези програми.
- Пак в периода на присъединяването ни към ЕС, Министерството на икономиката реализира няколко малки проекта с общ бюджет около 4-5 млн. лева. Парадоксът отново се налага от това, че тези мини-проекти (напр. "проект 100" или "проектите НАССР") бяха реализирани много по-бързо, по-ефикасно и с много по-малко средства постигнаха далеч по-голям ефект, от който и да било проект по Програма ФАР. За съжаление, те също се реализираха, без да почиват на някаква стратегия или план, като в повечето случаи парите за тях се осигуряваха от случайно появил се излишък в държавния бюджет.

#### **5. Българската регионална политика**



С развитието на процеса на децентрализация на управлението към местните власти, все по-важен ще става въпроса и за реализирането на регионални политики или мерки.

Регионалната политика представлява фундаментът, основанието и до голяма степен смисълът на Структурните фондове. Чрез тях следва да се реструктурират именно регионите, които изпитват затруднения в хода на интегрирането си в пространството на европейската общност.

На този етап, обаче **за България регионалната политика е по-скоро химера**. Тя се реализира формално, без да има реално или адекватно съдържание. Причините за подобен извод са следните:

- Оперативна програма “Регионално развитие”, финансирана от Структурните фондове по съществуващото си е национална програма, чието регионално измерение до голяма степен се изчерпва със заглавието ѝ. Тя не отразява никакви регионални особености.
- Със Закона за регионалното развитие в България бяха създадени **райони за планиране**, които обаче представляват по-скоро **чисто статистически единици**, без никакви практически и реални измерения (както е в другите страни членки на ЕС). В този смисъл – липсва субектът, който да се ангажира с провеждането на реална регионална политика;

За да се постигне някакъв напредък в областта на регионалното развитие, неизбежно ще **трябва да се проведе реформа в административно-териториалното устройство** на страната.

Нелепо е да се очаква, че докато страни като Италия, Полша, Германия, Англия осъществяват регионална политика, чрез 15-20 ясно обособени региона, България ще прави това, чрез своите 264 общини. Европейското понятие за регион стои много по-близо, като мащаб, до това на една самостоятелна държава, отколкото до това, което представляват българските общини. Несериозно е в този смисъл да се поставя знак на равенство между провинция Бавария, например, и община Варна. Сравнението е невъзможно и всъщност ненужно.

Поради тази причина, рано или късно, българската държава ще трябва да инициира реформа, чрез която да формира четири или пет “*области*”, покриващи територията на цялата страна и управлявани по модела, по който в момента се управляват общините (т.е в съответствие с принципите за местно самоуправление). Едва тогава всяка такава *област* ще може реално да разработи своя собствена Оперативна програма, отразяваща нейните особености и впоследствие да реализира истинска регионална политика, подкрепена от Структурните фондове. Подобна реформа, разбира се, няма да се осъществи лесно, като се вземе под внимание само обстоятелството, че тези бъдещи “мега-кметове” (*и*

*областни/общински съвети*) ще разполагат с наистина голяма и реална власт и това се съпостави с нивото на изборната култура у нас.

**След първата година в ЕС /Заключение/**

Какво може да бъде заключението по отношение на Структурните фондове след една година членство в Европейския съюз?

На първо място прави впечатление, че в много случаи ще се получава така, че пари по Структурните фондове ще се отпускат не за това, за което е нужно, а за това, за което може да се отпуснат (с единствената цел да се усвоят все някак).

На второ място, ако се върнем към началото на тази статия и към информационната кампания, която продължава да ни призовава да бъдем активни, дано някъде през 2015 година не ни се налага да перефразиране един от нейните лозунги и да анализираме въпроса: Как загубихме седем милиарда за седем години?