

Европейските изисквания и възможности за подобряване на административния капацитет в България

д-р. ас. г-р Поля Кацамунска

УНСС, катедра „Публична администрация и регионално развитие“

Резюме: Членството в европейското административно пространство налага националната администрация да работи и да се управлява на базата на общи европейски принципи, правила и регламенти. Покриването на европейските изисквания и критерии минава през модернизиранието и реформирането на националните административни системи. Ключово изискване за приобщаване на националната администрация в европейското административно пространство е изграждане на административен капацитет от нов тип. Освен това укрепването на административния капацитет се свързва и с приложението на европейските принципи на добро управление – елемент на Лисабонската стратегия. Те се разглеждат и като индикатор и ориентир за дейността на администрацията, пряко кореспондиращи с формулираните изисквания за добра държава на администрацията.

Членството на България в ЕС поставя нови по-високи изисквания за развитието на българската административна система през новия планов период на ЕС 2007-2013 г. В този контекст задача с приоритетно значение е

изграждането на адекватен административен капацитет както за осъществяване на комплекса от реформи и ефективното прилагане на политиките на ЕС, така и подобряване на капацитета за управление на финансирането от Общността и осигуряване на по-високо качество на административната дейност.

Ключови думи: европейско административно пространство, административна конвергенция, добро управление, добра администрация, административен капацитет, оперативна програма, приоритетни оси.

Увод

Сред ключовите фактори, определящи насоките и възможностите за трансформация на държавното управление и модернизиранието на администрацията, са критериите и изискванията към административните системи на страните – членки на ЕС. Въпреки липсата на директни правомощия ЕС оказва силно влияние върху административните практики в страните членки, тъй като той е оторизиран да изисква от тях надеждна административна система, която да е в състояние да интегрира стандартите на Общността в законовата си база, ефек-

тивно да ги прилага в страната и да осигури чрез подходящи средства за анализи и контрол процедури по обсъждането и актуализирането им.

Целта на статията е да се изведат и обобщят европейските критерии и изисквания за модерна административна система, като се открие приоритетното значение на изискването за административен капацитет в България. С осмислянето на тези изисквания закономерно се налага необходимостта страните – членки на Общността, да променят принципите на функциониране на националните си административни структури, за да постигнат качествено ново равнище на администрацията в европейското административно пространство.

При реализацията на поставената цел се разглеждат следните по-важни задачи: да се изяснят европейските изисквания към националните административни системи; да се анализират факторите за подобряване на административния капацитет в България; да се разкрият основните предизвикателства пред българската административна система и да се определят приоритетните сфери на развитие.

Предмет на изследване е изграждането на административен капацитет от нов тип в страните от ЕС, и по-конкретно развитието на административния капацитет в България. Основната теза е, че българската администрация все още не е доказала своята ефективност и способност да работи равностойно на администрациите на страните членки на ЕС. С оглед хармоничното „вписване“ на българската административна система в европейското административно пространство е наложително да се обърне специално внимание на подобряването на българския административен капацитет.

В статията е направен кратък аналитичен обзор и ретроспективен анализ на административното развитие в България и на тази основа са открити безспорните постижения и необходимите промени в някои конкретни сфери. Направени са изводи относно европейските ориентири, задаващи посоката на преустройство на българската администрация. Анализирани са връзката между доброто държавно управление и необходимия административен капацитет в условията на административна конвергенция.

1. Общи европейски изисквания към националните административни системи

Институционалното обновление и модернизиранието на публичната администрация на сегашния етап се оказва необходимост с приоритетно значение не само за по-скоро приетите страни, преминали през тежък преходен период, но и за страните – членки на Европейския съюз, с отдавна установени демократични традиции и силно развита пазарна икономика. Това е така, защото управлението на Европейския съюз се характеризира с взаимна зависимост, реализираща се предимно на административно ниво. Това обстоятелство кара Европейския съюз да изисква от всички страни членки да се придържат към европейските правила и стандарти, свързани с организацията и работата на техните национални административни системи.

В договорите за членство в Европейския съюз не е предвиден общовалиден модел за национална административна система и няма общозадължителни правила за работа на администрацията. Практически договорот за Европейския съюз признава многообразието и Общността няма компетенции

относно организацията на националната административна система. Всъщност през цялата си история Европейският съюз приема, че административните системи на отделните страни са легитимни и съвместими с членството в съюза и че различните уредби могат да се справят еднакво добре с европейското законодателство. На свой ред отделните страни запазват своята автономия и като цяло се задоволяват със законите, които дават на Европейската комисия преки административни отговорности в определени сфери. Освен това Европейският съюз не може да се намесва във вътрешната организация на административната система, докато страната – член на Общността, спазва задълженията си към него. Но отсъствието на директни правомощия за пряка намеса от страна на Европейския съюз въобще не означава и отсъствие на силно влияние върху административната практика на всяка страна членка. Това е така, защото ЕС поставя базови изисквания към националните административни системи, които трудно могат да бъдат покрити без провеждане на реформа и модернизация в администрацията.

В този процес от първостепенно значение е административната система на една страна да се „впише“ в европейското административно пространство¹ като важен компонент на общоевропейското пространство. Разбира се, не е възможно да се говори за хомогенно общоевропейско пространство, но с развитието на Европейския съюз то вече има реални измерения, осигурявайки свободното движение на стоки, услуги, капитали и хора. В него ясно се обособяват отделни специфични пространства – икономическо, социално, културно, образователно, инфор-

мационно и др., за голяма част от които вече е изградена и действа ясна нормативна рамка с правила и процедури.

С термина „европейско административно пространство“ в специализираната литература най-общо се обозначават „общите административни стандарти и принципи на работа на националните административни системи, тяхното взаимодействие, надеждност, предсказуемост, точност, ефективност, прозрачност и т.н.“². Включването на административната система на една страна в това пространство трябва да е съвместно с принципите и механизмите на действие на публичната администрация в страните – членки на Европейския съюз, като в същото време максимално да се отчитат административните традиции и опитът на съответната национална администрация. На практика европейското административно пространство се разглежда като съвкупност от националните администрации на страните членки в единство с администрациите на институциите на ЕС, т.е. измеренията на европейското административно пространство надхвърлят националните административни рамки.

Във всяка сфера на административната политика европейското административно пространство предоставя на страните членки набор от възможни решения – достатъчно близки, за да се осигури обща позиция, и достатъчно широки, за да може всяка страна гъвкаво да избере вариант за развитие на административната си система. Базово условие за членство в това пространство е административната надеждност, която е необходима за ефективното прилагане на политиката за икономически и социален растеж.

¹ SIGMA, Подготовка на публичните администрации за европейското административно пространство (поредица от доклади). Под общата ред. на доц. г-р Л. Георгиев, НБУ.

² Павлов, П., Държавното управление и администрацията в европейски контекст (Ориентири за трансформация), УИ на ВСУ „Ч. Храбър“, 2007, с. 65.

Същевременно администрацията на Европейския съюз се разглежда като верига от националните администрации на страните членки, а силата на европейското административно пространство е равна на силата на най-слабото звено във веригата, т.е. на най-слабата национална администрация. От тази гледна точка за новоприетите страни е изключително важно да се придържат към принципите, които стоят в основата на административната конвергенция³: демокрация и върховенство на закона; безпристрастност и неутралност; информираност и прозрачност; отговорност; независима и професионална държавна служба. Спазването на тези принципи и ценности е гаранция за способността на публичната администрация на всяка новоприсъединила се страна да функционира конкурентно, бързо и ефективно в същата степен, както публичната администрация на старите страни – членки на Общността. Що се отнася до практическото проявление на конвергенцията, то тя би следвало да означава, че еднородни административни звена в различните страни – членки на Европейския съюз, функционират по сходен начин и служител от дадено звено следва да може безпроблемно да работи в аналогично звено в друга държава – членка на Европейския съюз.

Важен аспект, на който се акцентира в специализираната литература⁴, е все по-динамичното проявление на конвергенцията на националните административни системи в европейското административно пространство. Разбира се, в това пространство съществуват и сфери на различия, но сферите на конвергенция са значително повече. Така или иначе, членството в европейското

административно пространство налага националната администрация да работи и да се управлява на базата на общи европейски принципи, правила и регламенти, които да се прилагат еднакво в съответната територия. Затова най-същественният въпрос е в каква степен и в какъв времеви хоризонт различията в европейското административно пространство ще се заличат с налагането на европейски административни стандарти.

В този контекст особено за новите страни – членки на Общността, е изключително важно да трансформират държавното управление и модернизират административните си системи по такъв начин, че да отговорят на базовите изисквания на Европейския съюз:

- Засилване на демократичния контрол на държавната администрация с оглед повишаване на отговорността ѝ пред демократично избраните органи и гражданското общество.
- Разсредоточаване и децентрализация на съществуващия бюрократичен апарат с цел приближаването му до гражданите.
- Привеждане на дейността на администрацията в пълно съответствие с разпоредбите на законите.
- Увеличаване на обществената работоспособност, ефективност и гъвкавост на администрацията и изграждане на конкурентоспособна и отговорна администрация.
- Осигуряване на стабилност, надеждност и приемственост на административната система (при това стабилността трябва да се съчетава с гъвкавост на администрацията, надеждността – с отговорност, приемственост и приспособимост).

³ Конвергенция (от лат. *convergo* – приближавам) – процес на сближаване; съвпадение, сходство на независими един от друг обекти.

⁴ *Enhancing the Capacity to Govern: Challenges Facing the CEE Countries*. Ed. Michael, B., R. Kattel, W. Drechsler, NISPAcee, Bratislava, 2004.

Изискванията, свързани с изграждането на модерна административна система, в синтезиран вид са дефинирани в поредицата доклади на SIGMA⁵: „Ключовите характеристики на дадена администрация, които трябва да бъдат поощрявани, са надеждност, прозрачност, предвидимост, отчетност, приспособимост и ефективност. Тези характеристики трябва да бъдат въплътени в институции и административни процедури на всички равнища и те трябва да бъдат защитавани от независими контролни органи, чрез съдебната система и съдопроизводството, чрез парламентарен контрол и чрез осигуряване на обратна връзка и компенсации на клиентите на публичната администрация, а именно – фирмите и гражданите“. Осмислянето на европейските изисквания закономерно налага извода, че страните – членки на Общността, и най-вече отскоро присъединилите се страни следва да променят принципите на функциониране на националните си административни структури, за да постигнат качествено ново равнище на администрацията.

Освен тези изисквания ЕС поставя и определени критерии за достигане на ново равнище в дейността на администрацията. В най-общ план те могат да се сведат до пет основни критерия, които се отнасят до качеството на административното обслужване, икономичността, устойчивостта и адаптивността на административната система. Гарантирането на високо качество на административното обслужване намира пряк израз в удовлетвореността на гражданите от услугите, които административната система предоставя на юридически и физически лица. Постигането на устойчивост на административната система се изразява

в деполитизиране на държавната администрация и професионалната ѝ подготовка за лоялно обслужване на всяко правителство, независимо от политическите промени във властта. Осигуряването на икономичност на административната система се свежда до минимизиране на разходите за функциониране и поддържане на административната система при качествено изпълнение на задачите, а адаптивността се свързва с необходимостта административната система не само да е готова да функционира в условията на обединена Европа, но и да се адаптира към процесите на модернизация в нея. Сред важните критерии, които следва да се отбележат, е изискването за увеличаване на „коефициента на полезно действие“ на администрацията чрез повишаване на степента на съответствие между органите на държавната власт и подпомагащите ги дейности на администрацията.

Друго важно изискване за приобщаване на националната администрация в европейското административно пространство е изискването за изграждане на административен капацитет от нов тип. Във връзка с това е необходимо да се уточни, че в научната литература понятието „административен капацитет“ все още не е ясно дефинирано. За експертите на Европейската комисия това понятие най-общо се схваща като способност на националните администрации да усвоят правото на Европейския съюз и да следват разпоредбите на неговата политика. По-конкретна представа за същността на административния капацитет може да се открие в някои специализирани публикации и разработки⁶. На тази основа може да се обобщи, че административният капацитет се състои от три ключови ком-

⁵ Доклад № 26 на програма SIGMA – Подкрепа за подобряване на управлението и мениджмънта на страните от Централна и Източна Европа, съвместна инициатива на OECD и Европейския съюз, финансирана предимно от програма PHARE на Европейския съюз.

⁶ Павлов, П., С. Михалева, Основи на публичната администрация, ВСУ „Черноризец Храбър“, В., 2004, с. 263.

понента, а именно – висока професионална компетентност в съответната административна сфера, задълбочено познаване на постиженията на правото на Европейския съюз (acquits communitarian) и умения за тяхното резултатно изпълнение и приложение, както и спазване принципите на доброто държавно управление, определени в Бялата книга на Европейския съюз⁷.

Българското разбиране за същността на административния капацитет е допълнено и обогатено от експертите, участвали в разработването на оперативната програма „Административен капацитет“⁸, където са посочени и други важни елементи, като организационни характеристики, институции, оборудване на административните звена с информационна и комуникационна техника, междуведомствена комуникация и координация между правителството и гражданското общество.

Развитието на административния капацитет е важно изискване не само за членството в европейското административно пространство, но и необходимо условие за спазване принципите на „добро държавно управление“, формуирани в Бялата книга на Европейската комисия:

- Откритост – институциите следва да работят открито и заедно със страните членки трябва активно да разясняват дейността на ЕС и неговите решения.
- Участие – качеството, уместността и ефективността на политиките на ЕС зависят от осигуряването на широко участие по веригата на съответната политика – от концепцията до осъществяването ѝ.
- Отчетност – необходимо е ролята в законодателния и изпълнителния процес да

бъдат ясни и всяка от институциите на ЕС да разяснява и поема отговорност за това, което прави в Европа.

- Ефективност – политиките трябва да са ефективни и навременни и да предоставят необходимото въз основа на ясни цели, оценка на бъдещото въздействие и минал опит, ако има такъв.
- Съгласуваност – политиките и действията трябва да са съгласувани и лесно разбираеми. Това изисква политическо ръководство и строга отговорност от страна на институциите, за да осигуряват последователен подход в една сложна система.

Посочените принципи за добро държавно управление се разглеждат и като индикатор и ориентир за дейността на администрацията. Те кореспондират пряко и с формулираните от европейските експерти изисквания към „добрата държавна администрация“. Приложението на европейските принципи за добро управление – елемент на Лисабонската стратегия – е трудноосъществимо без изграждане и укрепване на административния капацитет. Актуализираната Лисабонска стратегия от 2005 г. насърчава формирането и осъществяването на политики, насочени към по-висок икономически растеж, повече и по-добри работни места, развитие на икономиката, базирана на знания, и др. От своя страна постигането на конкретни резултати на растеж, заетост, социално сближаване и т.н. е трудно без наличието на ефективна и компетентна администрация с адекватен административен капацитет.

Изграждането на административен капацитет е нов приоритет на Европейския социален фонд за новия програмен период 2007-2013 г. Той е свързан не само с подо-

⁷ Бялата книга на Европейската комисия (част от стратегията за подготовка на асоциираните страни от ЦИЕ за интеграция във вътрешния пазар на ЕС), Люксембург, 2001.

⁸ Оперативна програма „Административен капацитет“, МДААР, 2006.

бряването на капацитета за управление на финансирането от Общността и осигуряване на по-високо качество на административната дейност, но и с намаляване на разходите за държавната администрация. В съответствие с Лисабонската стратегия Европейският социален фонд ще подкрепя инвестициите в човешки капитал в държавната администрация на различните нива – централно, регионално и местно.

2. Подобряване на административния капацитет – ключов приоритет за българското административно развитие

Като новоприета държава – членка на ЕС, България си поставя за цел да използва в пълна степен предимствата от членството за подобряване на социално-икономическото и общественото си развитие. В този контекст задълженията ѝ като член на Общността изправят българската административна система пред все по-големи предизвикателства. От това следва, че подобряването на институционалния и административния капацитет е от първостепенно значение за осъществяване на комплекса от реформи и ефективното прилагане на политиките на ЕС.

През последните две десетилетия в комплекса от реформи, провеждани в България, административната реформа заема особено място. Въпреки че реформата на българската администрация стартира успоредно с началото на демократичните промени, почти две десетилетия след това все още не може да се отговори еднозначно на въпроса

доколко ефективни са резултатите от нея. Като безспорни постижения обаче несъмнено трябва да се посочат постигнатите значителни промени в държавната администрация и европейските ориентири, задаващи посоката на нейното преустройство.

Поради липсата на достатъчно опит процесът на преустройство на българската администрация започна през 1990 г. с подкрепата на програмата ФАР, един от предприемчивите инструменти на ЕС. На практика цялостна концепция за административната реформа се материализира по-късно в разработената и утвърдена с решение на Министерския съвет през 1998 г. Стратегия за изграждане на модерна административна система⁹. Основното предназначение на стратегията е повишаването на ефективността от функционирането на държавните институции, създаването на професионална държавна служба, способна да служи на интересите на обществото, както и усъвършенстването на управленските механизми и сближаването на българското с европейското законодателство. В резултат от изпълнението на стратегията са приети основните закони и съпътстващите ги подзаконови актове, свързани със създаването на новия организационен модел на българската администрация и на статута на държавния служител. Целият пакет от нормативни актове, регламентиращи устройството на администрацията и държавната служба, въведен през периода 2000–2004 г., налага извода, че е създадена необходимата правна рамка, регулираща държавната администрация. Но както показва впоследствие административната практика, а и по мнението на експерти от Световната банка¹⁰, приетата нормативна база не доведе до решаване на проблемите на българската

⁹ Стратегия за изграждане на модерна административна система в Република България, РМС № 36 от 09.02.1998 г.

¹⁰ Bulgaria: Legal and Judicial Reform. Доклад на Световната банка, 2000 г.

администрация и до създаване на работеща система за дългосрочно професионално развитие. Въпреки несъвършенството на тези закони (впоследствие променяни и актуализирани през 2005-2006 г.) като цяло може да се каже, че те са полезни за развитието на българската административна система.

Важна предпоставка за реализиране приоритетите на административната реформа на един по следващ етап е приемането на Стратегията за модернизирание на държавната администрация – от присъединяване към интегриране¹¹, впоследствие актуализирана за 2003-2006 г., която засяга две основни направления: укрепване на капацитета на държавната администрация и укрепване на административния капацитет за изпълнение на задълженията, произтичащи от членството в ЕС.

Като безспорно постижение на този процес следва да се отбележи създаването на

професионална държавна служба и професионализацията на държавните служители. С такава цел се прие Стратегията за обучение на служителите в администрацията¹², която е важен елемент от политиката за управление на човешките ресурси и в частност за изграждане на административен капацитет. Стратегията е насочена към общо повишаване на степента на професионалните умения и квалификацията на служителите от всички нива в администрацията чрез тяхното лично, професионално и служебно развитие. Друг аспект на тази политика бе изработването на общ подход за квалификация и преквалификация на административните служители, което се реализира чрез създаването на Институт по публична администрация и европейска интеграция (ИПАЕИ). Неговата основна дейност е свързана с професионалната квалификация на държавните служители в областта на публичната администрация и европейската интеграция. През 2006 г. най-много служители

Таблица 1. Обучение в централната администрация през 2006 г.

Обучение в централната администрация по теми	Брой обучени служители	Дял обучени служители
Тясноспециализирано обучение	1884	46 %
Информационни технологии	533	13 %
Европейска интеграция и европейски опит	456	11 %
Правни регулации и организация на административната дейност	338	8 %
Управление на проекти	220	5 %
Финансово управление	214	5 %
Управленски умения и управление на човешките ресурси	201	5 %
Ползване на класифицирана информация	177	4 %
Опазване на околната среда	62	1 %
Регионално и местно развитие	50	1 %
Електронно правителство	44	1 %

Източник: Доклад за състоянието на администрацията за 2006 г., МДААР.

¹¹ Стратегията за модернизирание на държавната администрация – от присъединяване към интегриране, РМС № 465 от 09.07.2002 г.

¹² Стратегия за обучение на служителите в администрацията, РМС № 85 от 14.02.2002 г.

са преминали тясноспециализирано обучение и обучение по информационни технологии. На таблица 1 са представени обобщените данни за обучените служители в централната администрация по теми.

От анализа на данните се установява не особено голям интерес към обучението по управленски умения и управление на човешките ресурси и управлението на проекти, които имат изключително важно значение за подобряване на административния капацитет. Същият извод важи и за обучението по регионално и местно развитие и електронно правителство. В същото време е обясним значително големият интерес на държавните служители към обучението по европейска интеграция и европейски опит. Във връзка с това следва да се отбележи, че през 2006 г. е нараснала общата щатна численост в централната администрация (54 232 щатни бройки). На базата на данните от устройствените правилници в министерствата щатната численост се е увеличила с 11 % спрямо 2005 г. Основни причини за това са преобразуването на административни структури в дирекции и създаването на допълнителни органи по изпълнение на оперативните програми.

Краткият аналитичен обзор и ретроспективният анализ показват, че с приемането на България в ЕС приключи един продължителен етап на успехи, грешки и разочарования от резултатите на реформата. В последния мониторингов доклад на ЕК се посочва, че българската административна реформа е постигнала определени успехи, но все още не е доказала своята ефективност и способност да работи равностойно на адми-

нистрациите на страните – членки на ЕС, и е необходимо да постигне задоволителен напредък в борбата срещу престъпността и реформирането на администрацията¹³.

Членството на България в ЕС от 01.01.2007 г. поставя нови по-високи изисквания към развитието на българската администрация през новия планов период на ЕС – 2007-2013 г., които трябва приоритетно да се имат предвид в процеса на нейното по-нататъшно трансформиране. В този контекст задача от първостепенно значение е развитието на административния капацитет, което ще позволи да се осигури ефективно участие и защита на националните интереси в институциите на ЕС. В съответствие с тази необходимост и по препоръка на Европейската комисия, както е известно, в България бе разработена оперативна програма „Административен капацитет“. Това е стратегически документ, произтичащ от приоритетите, определени в Националната стратегическа референтна рамка¹⁴, и същевременно инструмент за усвояване на финансовите средства от ЕС в административната област в рамките на новия планов период. Следва да се уточни, че по програмата ще се подпомагат различни бенефициенти – административни структури на централно, областно или общинско ниво, публични институции като Института по публична администрация и европейска интеграция, омбудсман, местни обществени посредници, органи на съдебната власт, неправителствени организации и др.

Стратегическата цел на оперативната програма е „изграждане на ефективна и модерна

¹³ Мониторингов доклад на ЕК за напредъка на България в подготовката ѝ за членство в ЕС, 16.05.2006 г.

¹⁴ Национална стратегическа референтна рамка – документ за програмиране на фондовете на ЕС за определен период от време, представен от страна член и одобрен от ЕК, който трябва да гарантира, че помощта от фондовете е в съответствие със Стратегическите насоки за сближаване на Общността, и който установява връзката между приоритетите на Общността и Националния план за развитие.

администрация, способна да отговори на високите очаквания на българските граждани, бизнеса и ЕС за по-добро обслужване и висока професионална етика, и създаване на стройна структура от компетентни и мотивирани държавни служители“. Тази главна цел е конкретизирана в три специфични цели:

- 1) Ефективно функциониране на администрацията и повишаване на доверието на гражданите и бизнеса в нея.
- 2) Подобряване управлението на човешките ресурси в държавната администрация, съдебната система и структурите на гражданското общество.
- 3) Модерно административно обслужване.

Постигането на очертаните по-горе специфични цели минава през изпълнение на конкретни дейности по четири приоритетни оси, а именно:

- I. Добро управление.
- II. Управление на човешките ресурси в държавната администрация, съдебната система и структурите на гражданското общество.
- III. Качествени административни услуги и развитие на електронното управление.
- IV. Техническа помощ.

На таблица 2 е представена индикативната финансова рамка по приоритетните оси на оперативната програма.

Данните показват, че най-голям дял от общите средства за програмата са предназначени за дейности по приоритетната ос, свързана с управлението на човешките ресурси в държавната администрация, съдебната система и структурите на гражданското общество. Това разпределение на средствата съответства на заложените цели на програмата, защото е логично да се очаква, че без предприемане на конкретни мерки по тази ос не би могло да се повиши качеството на административното обслужване и като цяло да се подобри управлението. При това положение изпълнението на дейностите по приоритетните оси следва да доведе до необходимите трансформации на българската администрация и значително подобряване на административния капацитет. Тези дейности трябва да осигурят ново качество на административната работа и създаване на ефективна и ориентирана към потребителите на административни услуги администрация на основата на ясна нормативна база, въвеждане на принципите на добро управление, включване на заинтересованите страни във формулирането на политики и подобряване капацитета на държавните служители за изпълнение на задълженията им.

Финансирането на оперативната програма „Административен капацитет“ е по линия на Европейския социален фонд, като за перу-

Таблица 2. Индикативно финансово разпределение за периода 2007-2013 г

Приоритетна ос	% от общите средства за ОП
Добро управление	24 %
Управление на човешките ресурси в държавната администрация, съдебната система и структурите на гражданското общество	41 %
Качество на административното обслужване и развитие на електронното управление	31 %
Техническа помощ	4 %

Източник: Оперативна програма „Административен капацитет“, www.mdaar.government.bg

ода 2007-2013 г. се предвижда да бъдат отпуснати 153 670 724 евро или 13 % от общата помощ от този фонд за България. Тези средства представляват 3,5 % от общия размер на средствата, които България ще получи по линия на структурните фондове, но към тях следва да се добавят и 27 118 363 евро национално съфинансиране. На практика това означава, че по оперативната програма ще могат да се договарят проекти на обща стойност от 180 789 087 евро. В прогнозен план се очертава през първата година да бъдат финансирани проекти до 13 милиона евро, а през следващите години сумата постепенно ще се увеличава, за да достигне в края на периода до над 33 милиона евро годишно¹⁵. На таблица 3 са представени средствата по оперативната програма „Административен капацитет“ в евро, разпределени по години.

Обстойният анализ на данните за проектните предложения по програмата за 2007 г. показва, че броят на добре подготвените проекти не е голям¹⁶. Така например по първата открита процедура по програмата, насочена

към структурите на гражданското общество (неправителствените организации и социално-икономическите партньори), от 329 подадени проектни предложения са одобрени само 69, главно поради грешки в документацията и несъответствие в бюджета. Административното несъответствие, т.е. съществени пропуски още при комплектуване на документите за кандидатстване, е основната причина за отпадане на 50 % от проектите за предоставяне на средства от ЕСФ още на първия етап на оценка. Наред с това бенефициентите срещат сериозни затруднения при определянето на целевите групи и планирането на проектни дейности, които да отговарят на целите на програмата. Друг сериозен проблем е непознаване на някои основни документи, отнасящи се до процедурите за разходване на средства от структурите на ЕС (по аналогия със ЗОП), което затруднява кандидатите най-вече по отношение на изискванията за устойчивост на проекта, мултипликационен ефект, хоризонтални политики и индикатори за изпълнение. При това положение безспорно е необходима мащабна информационна кам-

Таблица 3. Разпределение на средствата по години 2007-2013

	Общо (ЕСФ, национален бюджет)	ЕСФ	Национален бюджет
2007 г.	13 148 020	11 175 817	1 972 203
2008 г.	19 247 006	16 359 955	2 887 051
2009 г.	26 207 025	22 275 971	3 931 054
2010 г.	27 615 396	23 473 086	4 142 310
2011 г.	29 564 949	25 130 207	4 434 742
2012 г.	31 525 381	26 796 574	4 728 807
2013 г.	33 481 309	28 459 113	5 022 196
Общо 2007-2013	180 789 086	153 670 723	27 118 363

Източник: Оперативна програма „Административен капацитет“, www.mdaar.government.bg

¹⁵ По данни на Министерство на гържавната администрация и административната реформа, www.mdaar.government.bg

¹⁶ <http://www.opac.government.bg>

пания и обучение както за подготовката на проекти, така и за управлението на одобрените проекти, защото управляващият орган на оперативната програма има задача да упражнява строг контрол при изпълнението на проектите, включително и внезапни проверки на място.

Аналогични заключения могат да се направят и от други проучвания. Ефективното използване на предвидените средства по програмата изисква по-голяма информираност и ангажираност на отделните структури с разработването и прилагането на конкретни проекти. Този извод кореспондира с данните от наскоро проведено изследване за интереса към оперативната програма „Административен капацитет“¹⁷, тъй като само при една трета от потенциалните бенефициенти е налице висок интерес към програмата (37 %), а още по-малко са запознатите с нея (19 %) и имат конкретната готовност за представяне на проекти (11 %). Като цяло оперативната програма не е добре позната в неправителствения сектор (структурите на гражданското общество и НПО) и сред социално-икономическите партньори. Що се отнася по-конкретно до интереса към отделните приоритетни оси на програмата, най-голям интерес за бенефициентите пред-

ставява третата приоритетна ос – „Качествено административно обслужване и развитие на електронното правителство“, въпреки че и тук степента на запознатост и готовност за представяне на проекти не е висока. По приоритетна ос „Управление на човешки ресурси“ най-висок е интересът на неправителствените организации и социално-икономическите партньори. По отношение на структурите на съдебната система е отчетено изключително слабо познание на възможностите за кандидатстване по програмата. Конкретните данни относно интереса, познанието и готовността за представяне на проект по трите приоритетни оси са представени на таблица 4.

Цялостният анализ на данните и обработката на допълнителните материали води до заключението, че е налице сериозен проблем, свързан с недостатъчни знания и умения за разработване и представяне на проект, при това и по трите приоритетни оси. Друг съществен недостатък е, че оперативната програма не се познава добре и е необходимо повече допълнителна информация, което може да се реализира чрез различни форми, например обучения, специализирани семинари и др. Сред важните проблеми, свързани с усвояването на средства по тази оператив-

Таблица 4. Познание на оперативна програма „Административен капацитет“

	I приоритетна ос „Добро управление“	II приоритетна ос „Управление на човешките ресурси“	III приоритетна ос „Качествено административно обслужване и развитие на електронното управление“
Интерес	22 %	20 %	24 %
Познание	12 %	12 %	14 %
Готовност за представяне на проект	5 %	5 %	7 %

Източник: www.mdaar.government.bg

¹⁷ Социологическо проучване на Алфа ресърч „Информираност и интерес към оперативна програма „Административен капацитет“, октомври 2007 г.

на програма, са непознаване на програмите, тежки процедури по кандидатстване и липса на средства за съфинансиране. В общи линии по отношение на ресурсната обезпеченост може да се каже, че е налице сравнително добро ниво, и това се отнася най-вече за специализираните структури и опита в разработването на проекти.

Провеждането на процедурата за набиране, оценка и одобряване на проекти, както и цялостното управление на програмата, е задача на управляващия орган на програмата. С решение на Министерския съвет за такъв орган е определена дирекция „Управление на проекти и програми“ в Министерството на държавната администрация и административната реформа. От своя страна органът, контролиращ изпълнението на програмата, е т.нар. Комитет за наблюдение, съставен от представители на различни институции и ведомства, неправителствени организации, както и на социално-икономическите партньори – сдружения на синдикатите, на работодателите и бизнеса, регионални сдружения.

Важна особеност на програмата е нейната съгласуваност с националните политики и по специално с Националната стратегическа референтна рамка и Националната програма за реформи, 2006-2009 г., и то най-вече по отношение развитието на ефективна и прозрачна администрация и прилагането на принципите на добро управление. Същевременно тя кореспондира с политиките на Европейската общност и тази съгласуваност превръща оперативната програма в средство за изпълнение на целите, определени в Стратегическите насоки за сближаване на Общността, 2007-2013 г., и в актуализираната Лисабонска стратегия. Безспорно в такъв контекст значението на ефективния административен капацитет и като цяло на държавната администрация за повишаване

на икономическия растеж и създаване на по-добри Възможности за работа в ЕС ще става все по-критично важно, тъй като за това се изисква адекватно законодателство, качествени административни услуги, прозрачна съдебна система и спазване принципите на партньорство.

Заклучение

Европейските изисквания за модерна административна система очертават параметрите от необходими промени в административното развитие, за да се гарантира способността на дадена национална администрация да функционира конкурентно и ефективно в същата степен, както публичната администрация на другите страни – членки на Общността. В контекста на европейското административно развитие ключово значение има изискването за административен капацитет, който е основен приоритет в Стратегическите насоки за сближаване на Общността, 2007-2013 г., тъй като добре функциониращите институции и администрации са предпоставка за успешно формулиране и изпълнение на политики, по-добро управление на публичните средства, което допринася за социално-икономическото развитие на страната.

Направеният в статията анализ е показателен за няколко по-съществени извода по отношение на българския административен капацитет. Първо, членството в ЕС поставя българската административна система пред все по-големи предизвикателства, поради което подобряването на институционалния и административния капацитет се превръща в базово условие за осъществяването на комплекса от реформи и ефективното прилагане на политиките на ЕС. Второ, въпреки значителния напредък и безспорните постижения от процеса на реформиране, на сегаш-

ния етап българската администрация все още не е достатъчно ефективна и способна да работи равностойно на администрациите на страните – членки на ЕС. Трето, приоритетите, мерките и дейностите, заложи в оперативна програма „Административен капацитет“ кореспондират с европейската и националната политика за подобряване на институционалния и административния капацитет, а приоритетните оси на програмата съответстват с насоките, очертани в актуализираната Лисабонска стратегия. Четвърто, оперативната програма не е позната в достатъчна степен. С оглед на успешното ѝ реализиране като обективна необходимост се налага търсенето на нови и допълнителни форми и средства за нейното популяризиране, както и целенасочено обучение за придобиване на знания и умения при разработване и управление на проекти.

Литература

1. Мониторингов доклад на ЕК за напредъка на България в подготовката ѝ за членство в ЕС, 16.05.2006 г.
2. Оперативна програма „Административен капацитет“ на МДААР, <http://www.mdaar.government.bg>
3. Павлов, П., Държавното управление и администрацията в европейски контекст, ВСУ „Ч. Храбър“, В., 2007.
4. Христов, Х., П. Павлов, П. Кацамунска, Основи на публичната администрация, УИ „Стопанство“, С., 2007.
5. Bulgaria: Legal and Judicial Reform. Доклад на Световната банка, 2000.
6. Demmke, Chr., European Civil Service between Tradition and Reform, EIPA, Netherlands, 2004.
7. Institutional Requirements and Problem Solving in the Public Administrations of the Enlarged European Union and its Neighbours, eds.: Jenei, G., A. Barabashev, F. Van den Berg, NISPAcee, 2005.
8. Knill, Chr., The Europeanisation of National Administrations, (Patterns of Institutional Change and Persistence), Cambridge University Press, 2001.
9. SIGMA Papers № 27, European Principles for Public Administration, 1999.
10. SIGMA, Bulgaria, Public Service and the Administrative Framework, Assessment 2003. **ИА**