

## ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ДЕФЕКТИ ПРЕД РЕАЛИЗАЦИЯТА НА ПРОГРАМА ФАР ЗА РАЗВИТИЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО В БЪЛГАРИЯ

Десислава Христова

ФАР или ФАРС<sup>1</sup>

„Политическа воля има, но системата не работи“<sup>2</sup>

**Institutional Deficiencies in the Implementation of the PHARE Pre-accession Program for Civil Society Development in Bulgaria – by Dessislava Hristova<sup>3</sup>**

The article focuses on the EU PHARE pre-accession programme for Civil Society Development in Bulgaria as a key precondition to develop a capacity in civil society to manage EU structural funds and be a partner and actor in EU policy-making. Rather than being an agent of institutional change, the programme implementation confronts informal constraints and institutional resistance that leads to distortions in the initial objectives and in the expected outcomes.

The text illustrates deficiencies in civil society development in Bulgaria through analysis of the programme administrative design and defects in implementation. The article explores how the regulations and specific instructions of PHARE on civil society development are interpreted and perceived by the different actors of the Bulgarian public administration involved and the beneficiary NGOs. The over-centralised institutional setting of the programme combined with mismanagement results in diverse and inconsistent performance, strategic deficiencies, and delivery shortfalls.

<sup>1</sup> Портал Европа: „PHARE“ ИЛИ... ФАРС?“ – <http://www.europe.bg/htmls/page.php?id=12907&category=107> посетен на 14.11.2008 г.

<sup>2</sup> В. Дневник: Интервю с Катрин Дей: „Правим само това, с което България предварително се съгласи“ – [http://www.dnevnik.bg/evropa/novini\\_ot\\_es/2008/11/28/590414\\_katrin\\_dei\\_pravim\\_samo\\_tova\\_s\\_koeto\\_bulgariia/](http://www.dnevnik.bg/evropa/novini_ot_es/2008/11/28/590414_katrin_dei_pravim_samo_tova_s_koeto_bulgariia/) посетен на 28.11.2008 г.

<sup>3</sup> *Dessislava Hristova* is a doctoral student at the Department of European Studies, Sofia University /Bulgaria/. Her academic interests refer to the process of civil society's development in Bulgaria in terms of both - preconditions for influence and participation in public policy-making as well as an actor in the process of Bulgaria's integration in the EU. e-mail: [dessichristova@gmail.com](mailto:dessichristova@gmail.com)

## 1. Обосновка и проблемна ситуация

Повече от две години след присъединяването към Европейския съюз България не съумява да се възползва ефективно от предоставените средства от структурните фондове. Невъзможността да се генерира обществен резултат остава един от основните проблеми пред управлението на предприєдинителните програми и този кризисен ефект при провеждането на публични политики у нас е обект на постоянни критики от страна на Европейската комисия. Това подменя целите на развитие и резултатите се измерват с усвояването<sup>4</sup> на средства. Регионалната политика на ЕС цели да подкрепи социалното и икономическото сближаване между отделните държави и региони в ЕС<sup>5</sup>. Тя е израз на социална солидарност между държавите членки и ползва средства от общностния бюджет. Използването на тези средства е в пряка зависимост от работата и ефективността на държавната администрация, местните власти, неправителствените организации (НПО) и бизнеса. Постигането на положителен резултат от структурните фондове изисва капацитет за изпълнение на сложен процес на програмиране, управление, изпълнение, мониторинг и оценка. Изграждането на подобен механизъм за управление на структурните фондове в страните от Централна и Източна Европа<sup>6</sup> се подготвя от предприєдинителните програми ФАР, ИСПА и САПАРД. Мониторинговият доклад на ЕК<sup>7</sup> от 23.07.2008 г. дава фактологическото основание за спиране акредитацията на две от изпълнителните агенции в България – в Министерство на финансите и Министерство на регионалното развитие и благоустройството, и преустановява средствата по предприєдинителните програми със заключението: *България не е в състояние да се възползва пълноценно от това подпомагане поради сериозни слабости в административния и съдебния капацитет на*

<sup>4</sup> В. Дневник: „Да се спъваш в един и същ камък“, Светломира Димитрова – [http://www.dnevnik.bg/evropa/comentari\\_analizi/2008/11/26/589802\\_da\\_se\\_spuvash\\_v\\_edin\\_i\\_susht\\_kamuk/](http://www.dnevnik.bg/evropa/comentari_analizi/2008/11/26/589802_da_se_spuvash_v_edin_i_susht_kamuk/) посетен 26.11.2008 г.

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_en.htm)

<sup>6</sup> В останала част от текста ще се появяват под съкращението СЦИЕ.

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/cvm/docs/bulgaria\\_report\\_funds\\_20080723\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/docs/bulgaria_report_funds_20080723_en.pdf)

*местно, регионално и централно равнище. Българската държавна администрация страда от голямо текучество на персонал, неприемливи заплати, които създават предпоставка за корупция, и остарели, централизирани процедури.*

Средствата по предприєдинителните програми са предвидени, за да се оказва подкрепа на България в областта на институционалните реформи и подготовката за ефективно използване на структурните фондове, защото те са основен ресурс за подпомагане на конкурентоспособността и социално-икономическото развитие на дадената държава членка. Идентифицираните проблеми във функционирането на държавната власт при употребата на предприєдинителните фондове поставят бариери пред осъществяването на ефективна регионална политика. Успешното използване на средствата от структурните фондове би означавало възможност на отговорните институции да гарантират обществена целесъобразност при усвояването на предоставените средства.

Неуспехите по осъществяване на предприєдинителните програми залагат сериозни предизвикателства за бъдещото управление на структурните фондове. Превръщането на дефектите в установени практики на управление би могло да доведе до следващи подобни ситуации и да лиши гражданите и отделните обществени сектори от ресурс за икономическо и социално сближаване.

Настоящата разработка въз основа на опита от приложението на програма ФАР за развитие на гражданското общество в България търси отговор на два основни въпроса: 1) какъв е потенциалът на ФАР да подпомогне развитието на гражданското общество и 2) какви са бариерите пред (не)възможността да се генерират заложените резултати на програмите.

ФАР е първият финансов инструмент за подпомагане на СЦИЕ. ФАР е предпоставка за изграждане на капацитет и способности за развитие, които да доведат до нов тип функциониране на държавната администрация и включване на гражданското общество като деятел в управлението на предоставените средства. Подкрепата по ФАР за гражданско общество има за цел да се създаде партньор на държавата за провеждане на публичните политики по модел на

ЕС. Липсата на този партньор в условията на развитието на България в началото на 90-те години, както и невъзможността той да се конструира ефективно по естествено исторически път предпоставя двоен дефект. От една страна, както анализът тепърва ще покаже, използваната у нас схема на управление на ФАР за развитие на гражданското общество демонстрира липсата на директни канали за взаимодействие с крайните бенефициенти и липсата на ефективно партньорство, а, от друга страна, мултиплицирането на подобни механизми е принципна пречка пред реално конструиране на гражданско общество. Разработеният у нас институционален модел и начинът на функциониране на програмата всъщност не я реализират, а на практика преформатират целите на програма ФАР за гражданско общество. Това преобразуване се разгръща в две насоки – за управление на оперативните програми на структурните фондове и за развитие на гражданското общество като партньор на държавната администрация за провеждане на публични политики.

Разработката си поставя следните задачи:

- Да се идентифицират потенциалните бариери пред процеса на изпълнение на програма ФАР.
- Да се обясни как изработеният модел на управление преформатира поставените цели, така че не генерира очакваният резултат.
- Да се установи какво се случва с процеса на децентрализация на механизма на управление на средствата по ФАР и каква е зависимостта между институционалния модел на централизирано управление, неговите особености на развитието и мултиплициране на дефектите при управление на оперативните програми.
- Да се идентифицират основните дейтели на развитието на гражданското общество чрез ФАР като институционален модел за провеждане на публични политики.
- Да се проследи дали ФАР е успешен пример за институционална промяна в България по посока изграждане на устойчив модел на провеждане на публични политики в партньорство с гражданското общество.

Авторът ще търси отговори на поставените задачи чрез синтез на резултатите от няколко проучвания, които включват:

- а) анализ на изградената институционална схема на управление;
- б) проведени полуструктурирани интервюта с 5 експерти от ЕК, имащи пряко отношение към реализацията на програмата у нас, 1 от външните оценители на програмата, 3 служители от държавната администрация и 10 представители от НПО, както и
- в) вторични данни от проект „Индекс на гражданското общество“, администриран от институт „Отворено общество“ – София.

## **2. Програма ФАР и развитието на гражданско общество в България**

Програма ФАР се създава през 1989 г. като отговор на събитията в СЦИЕ с основната цел да подпомага реконструкцията на икономиката във всяка от тези страни. Средствата се разпределят по обективни критерии (население, БНП и др.) и се отпускат под формата на грантови схеми. Програмата преминава през няколко етапа на развитие, докато се превърне в предприсъединителен инструмент. В самото начало е насочена към подкрепа за постигане на макроикономическа стабилизация, укрепване на промишлеността и селското стопанство и обществено-икономическото преустройство – изцяло в сферата на външните отношения и хуманитарната помощ. С ангажимента, поет към СЦИЕ за присъединяване<sup>8</sup>, и изработването на критерии за членство програмата се ориентира целево към изпълнение на посочените условия. Програма ФАР се пренасочва от оказване на техническо съдействие в проблемните области към подпомагане на процесите, свързани непосредствено с подготовката

---

<sup>8</sup> Този процес следва след като инструментът за асоцииране (Европейско споразумение за асоцииране) се оказва недостатъчен гарант за устойчивото развитие на СЦИЕ. Европейският съвет в Единбург през юни 1992 г. възлага на ЕК да изготви доклад за развитието на последващи мерки в отношенията ЕО–СЦИЕ. След формулирането на т.нар. Критерии от Копенхаген се взема решение за качествено нов тип сътрудничество, а именно присъединяване. Именно политико-икономическото състояние на СЦИЕ действа като сериозен катализатор за предприемане на проактивна политика на ЕО, както и за вътрешноконсолидиращи процеси в самата общност.

за присъединяване. „Партньорство за присъединяване“ задава нови процедури за осъществяването на програмата и поставя началото на програмиране по цели при изготвяне на националните програми – да се делегира посредством децентрализирана система към националните правителства и да се интегрира в националните бюджети като част от усилията за присъединяване.

Програмирането по ФАР съвместно с фондовете по САПАРД и ИСПА формира част от един цялостен подход, който подпомага страните кандидатки в подготовката им за присъединяване към ЕС и за успешно участие в използване на ресурса от структурните фондове. Партньорствата за присъединяване определят рамката за всяка държава кандидатка, като установяват общите приоритети, на които страната трябва да отговори в подготовката за присъединяване, и наличните за тази цел средства. Краткосрочните приоритети се определят въз основа на оценката в редовните доклади на Европейската комисия (ЕК) и в контекста на преговорите по присъединяването<sup>9</sup>.

След 1998 г. приоритетите за финансиране по ФАР се определят въз основа на „Партньорство за присъединяване“, съгласуван с всяка държава кандидат. В документа са идентифицирани основните слабости, както и мерките, необходими с цел доближаване към достиженията на правото на ЕС (*acquis communautaire*). В План 2000 Комисията предлага финансовият ресурс по програмата да се фокусира в две основни области – институционално изграждане и подкрепа за прилагане на общностното законодателство. От 2000 г. ФАР функционира съвместно с ИСПА и САПАРД като предприсъединителни програми, насочени към активна подготовка за членство. И трите инструмента са насочени по-специално към развитие на административен капацитет за участие в структурните фондове като пълноправни членове на ЕС. ФАР е подготвителна програма за бъдещото участие на България в Европейския социален фонд и Европейския

---

<sup>9</sup> Портал Европа: Методологически документи – Програмиране по ФАР <http://www.europe.bg/htmls/page.php?id=519&category=221>, 31.03. 2009 г.

фонд за регионално развитие<sup>10</sup> – Оперативни програми „Административен капацитет“, „Човешки ресурси и регионално развитие“.

ФАР прилага специфичен подход на програмиране, който е основан на следните документи:

- Партньорство за присъединяване – рамката за отделната държава с общи приоритети и финансов ресурс. Краткосрочните приоритети се определят от оценката на Редовните доклади на ЕК.
- Национална програма за приемане достиженията на правото на ЕС – график за подготовка за присъединяване.
- Пътната карта и план за действие за укрепване на административния и съдебния капацитет.

Средствата по ФАР се отпускат в две основни направления – институционално изграждане за възприемане достиженията на правото на ЕС и изграждане на административния капацитет и инвестиционна подкрепа за ефективно прилагане на достиженията на правото на ЕС. Укрепването на институционалния капацитет е основно изискване към страните кандидатки, а инвестиционното изграждане е насочено към хармонизиране с изискванията на политиката на ЕС в областта на икономическото и социалното сближаване и подкрепа за постигане на критериите от Копенхаген на правителствения и неправителствения сектор<sup>11</sup>.

Държавите кандидатки сами определят приоритетите, за които им е необходимо съдействие в рамките на програмата и след договаряне с ЕК се подписват финансови меморандуми за сътрудничество за всяка финансова година. Този меморандум включва списък на всички проекти, които следва да бъдат изпълнени в рамките на приоритетните области, определени в „Партньорство за присъединяване“ на страната и в „Националната програма за възприемане на достиженията на правото на ЕС“.

---

<sup>10</sup> Шикова, И. и Р. Велинова (ред). Програмите на Европейския съюз: Опит и поуки, Европейски център за обучение „Лактеа“, София, 2005 г.

<sup>11</sup> What is PHARE: [http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/index_en.htm)

Схемата<sup>12</sup> по-долу проследява етапите на развитие на програмата със съответните характеристики:

<b>Период на развитие</b>	<b>Основни характеристики</b>
1989–1992	Необходимост от подкрепа за възстановяване на производството Фокус върху техническа помощ
1993–1997	Необходимост от повече инвестиции Фокус върху демокрация и гражданско общество Липса на прецизно планиране и разход на средства Опит за въвеждане на средносрочно планиране и подход за програмиране
1998–1999	Фокус върху стратегията за присъединяване и прехвърляне на отговорностите за управление към националните държави – разработване на национални програми и многогодишно планиране
2000 – до изтичане на последния меморандум	Въвеждане на два нови инструмента за подпомагане на подготовката за присъединяване – ИСПА и САПАРД Фокус върху регионалното развитие чрез ФАР и подготовка за структурните фондове Нов подход на управление чрез децентрализация – прехвърляне на отговорност към националните администрации

<sup>12</sup> Heil Péter: PHARE in Hungary, The anatomy of a pre-accession aid programme, 1990–1999.



## Програмен цикъл

Публичните институции на държавата бенефициент изготвят списък с проектни предложения под формата на проектни фишове, които се изпращат до Европейската комисия за съгласуване. След консултации със съответните служби в Комисията се получава официалното становище за проектните фишове и препоръки за промени. След окончателното одобрение предложенията се предоставят от Националния координатор на помощта. Следва подписване на съответния финансов меморандум от правителството и ЕК, което е юридическата основа за изпълнение на програмата като правителствена политика на социално развитие към членство в ЕС.

Програмирането по ФАР се осъществява от правителствените екипи за отделните държави. Координаторът по ФАР за съответната държава изготвя финансовите предложения на базата на проектните фишове, представени от Националния координатор на помощта във всяка държава кандидатка. Проектните фишове следва да бъдат съставени от потенциалния бенефициент за съответното действие, в тесни консултации с координатора по ФАР.

По време на този процес бенефициентът следва да използва метода на логическата рамка, както е предвидено в стандартните формати на Комисията. Изработването на логическата рамка е процес, който изяснява проектните цели, входните ресурси, резултатите, рисковете и допусканията. Следователно тя трябва да бъде изготвена в сътрудничество с всички организации, засегнати от евентуалната реализация на програмата. Логическата рамка е основата за съставянето на проектния фиш<sup>13</sup>. Координаторът по ФАР трябва да осигури качеството на проектните фишове съобразно: основната цел за сектора (съответствие), индикаторите за постигане на целта (въздействие) и осъществимостта на поставените приоритети.

Прегледът на програма ФАР от 2000 г., осъществен от ЕК, се фокусира върху необходимостта от прехвърляне на отговорностите към държавите кандидатки в съответствие с реформата на структур-

---

<sup>13</sup> Портал Европа: Методологически документи – Програмиране по ФАР <http://www.europe.bg/htmls/page.php?id=519&category=221>, 31.03. 2009 г.

ните фондове с Регламент 1266/1999 – т. нар. програмно-ориентиран подход. Новият подход на програма ФАР има за цел да осигури плавен преход към използване на структурните фондове на ЕС, който е основан на следните принципи:

- Развитие на програмен и административен капацитет;
- Многогодишно индикативно програмиране за цялата подкрепа;
- Прилагане на принципите на децентрализация<sup>14</sup>.

Децентрализираната система изисква предварително одобрение от Делегацията на ЕК. Основните принципи и участници при подготовката, изпълнението и наблюдението на програма ФАР са регламентирани с приетите през 2003 г. Процедурни правила. Определят се основни дейатели в процеса на управлението и връзките между тях. В състоянието на децентрализирана система ЕК чрез Делегацията в страната има роля за предварителен контрол на търговете и договорите.

Правилното управление на програмата изисква:

- Отпуснатите средства да се третират като структурна помощ с цел подобряване на социалното и икономическото развитие на държавата кандидатка.
- Териториално-административната структура на съответната държава да е подготвена за процеса на децентрализация, т.е. да са създадени съответните административни структури на национално, регионално и местно равнище и да разполагат с капацитет за дългогодишно програмиране по отделни проектни фишове и меморандуми, както и да са създадени механизми за включване на основните партньори в осъществяването на поставените цели за социално-икономическо сближаване и институционално изграждане.
- Разпределянето и използването на предвидените средства да се случва по специфични правила и да се развиват умения за програмиране, контрол, осъществяване, мониторинг и докладване, което изисква подготвени експерти в администрацията и капацитет за развитие.

---

<sup>14</sup> Регламент на ЕС 1266/99 <http://minfin.bg/bg/page/81> – Основни документи.

- Осигуряване на ангажимент на всички обществени групи в процеса на консултации при програмирането и осъществяването.
- Осигуряване на среда за осъществяване на целите на развитие и сближаване с цел намаляване на икономическите и социалните различия – капацитет, който зависи и от правилата на действие, и от институционалната култура.
- Административни способности за многогодишно индикативно програмиране за цялата подкрепа.
- Прилагане на принципите на децентрализация при управлението.

Основните програми, които подкрепят гражданското общество в предприсъединителния период, са ФАР Аксес и Програма за развитие на гражданското общество. През 1992 г. програма ФАР развива компонент за подкрепа на НПО в СЦИЕ. Първоначално финансовата помощ се разпределя чрез многонационалните програми<sup>15</sup> Партньорство, Демокрация, Лиен и Аксес. Програма „Аксес“ е приемник на ФАР Лиен и Партньорство и демокрация, които през периода 1993–1999 финансират проекти на НПО. Целите на програмата се фокусират върху укрепване на капацитета и включването на НПО в процеса на вземане на решения и приемане на достиженията на правото и създаване на устойчива среда за развитие на гражданското общество<sup>16</sup>. За да се изпълнят политическите критерии от Копенхаген, програмата си поставя за цел да стимулира участието на българското общество в процеса на утвърждаване върховенството на закона и устойчивостта на демокрацията; да подкрепя деятелите на гражданското общество да се развиват като партньор на публичните институции. От държавите кандидатки се очаква не само да зачитат върховенството на закона, правата на човека и защита на етническите малцинства, но и да приложат тези принципи на практика, да се осигури устойчивост на гражданските организации с цел участие в

<sup>15</sup> Програмите се администрират директно от Европейската комисия.

<sup>16</sup> *Assessment of the European Union Phare Programmes, Thematic report on Civil society by OMAWS Consortium, 10 September 2001, Report S/ZZ/CIV/01004*

процеса на формиране на политики и хармонизиране и изпълняване на изискванията на достиженията на правото в предприсъединителния период, както и способност за успешно участие при използване на структурните фондове.

Според насоките за кандидатстване по програмата основна причина за съществуването на подобен ресурс за подкрепа на гражданското общество е необходимостта от активно участие на НПО като партньор на правителството и ефективен институционален инструмент за подкрепа и допълване на държавната политика в области, свързани със социална политика, опазване на околната среда, деца и младежи, интеграция на малцинствата, антикорупционни дейности, местно и регионално развитие, гражданско участие в процеса на вземане на решения и подобряване на диалога между социалните партньори. Програмата се фокусира върху укрепване на гражданското общество с цел подкрепа на демокрацията, върховенството на закона и правата на човека; подобряване на капацитета на сектора за участие във формирането на политики, промяна на подхода на работа с уязвимите групи и малцинствата, противодействие на корупцията, подпомагане на процеса на присъединяване в областта на околната среда, защитата на потребителите и социалната сфера, наука и образование<sup>17</sup>.

В програма ФАР за развитие на гражданското общество основни бенефициенти са организации, регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел, с основна дейност и седалище в България, които да са пряко отговорни за подготовката и управлението на дейностите, а не да действат като посредник.

Оценката на качеството на предложенията, включително и предложеният бюджет, се осъществява в съответствие с критериите за качествена оценка, разработени в матрица за оценка, по която работят оценителите. Има две основни групи критерии за оценка: критерии за подбор и за отпускане на безвъзмездна помощ. Критериите за подбор имат за цел да подпомогнат оценяването на оперативния и финансовия капацитет на кандидатите. Критериите за отпускане на безвъзмездна помощ позволяват да се оцени качеството на пода-

---

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/eulargement/jiche\\_projet/index.cfm](http://ec.europa.eu/eulargement/jiche_projet/index.cfm)

дените предложения по отношение на заложените цели и приоритети, така че да се изберат проекти, чрез които ще се повиши общата ефективност на тази покана за предложения.

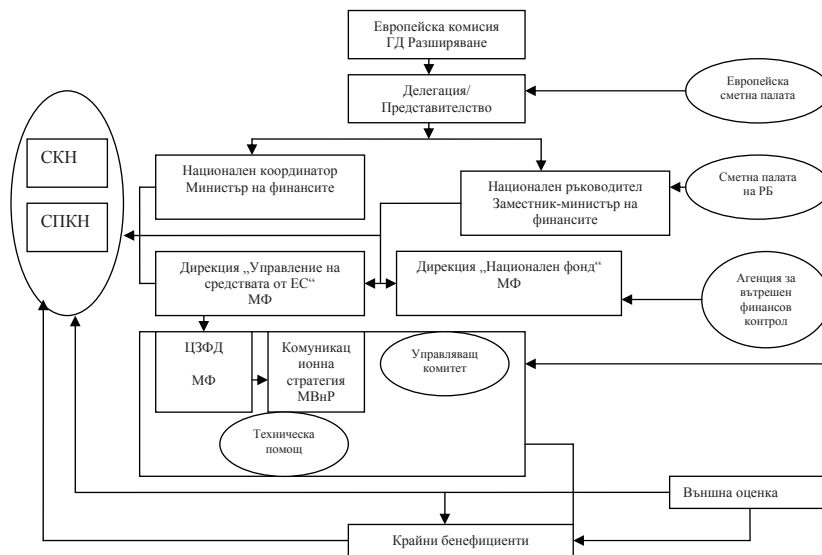
Договарящата организация е Централното звено за финансиране и договаряне (ЦЗДФ) към МФ. Изпълнител по програмата е Консорциум от организации, а наблюдението се осъществява от ДЕК, Секторен комитет за наблюдение, секторен подкомитет за наблюдение и Управителен комитет към Министерството на външните работи (МВнР), който следи за техническото изпълнение на отделните програми.

### **3. Институционалната схема**

Представената институционална схема очертава основните дейтели в процеса, както и връзките между тях. В целите на процеса на децентрализация този механизъм трябва да подготви съответната държава кандидатка за принципите на управление и изграждане на новите структури на регионалната политика. Въпросът, който възниква, е как тези участници ще гарантират децентрализация на управлението, когато основният процес се концентрира на равнище изпълнителна власт. Регионалното равнище на програмиране и управление в България – областните управи, са също част от структурите на изпълнителната власт с управител, назначаван от Министерския съвет<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Конституция на Република България, чл. 142, 143.



*Източник: Министерство на финансите и Министерство на външните работи*

Министерство на финансите има водеща роля в процеса на подготовка на Република България за присъединяване към ЕС, като министърът на финансите:

- координира програмирането, управлението, наблюдението и оценката на финансовата помощ, предоставяна на Република България по предприсъединителните финансови инструменти на ЕС;
- подписва финансовото споразумение, което е законовата основа на отношенията между ЕС и България за съответната програма;
- организира подготовката за ефикасното и правомерно управление на средства от Кохезионния фонд и Структурните фон-

дове на ЕС в съответствие с политиката на присъединяване на Република България към ЕС<sup>19</sup>.

ЦЗФД – изпълнителното тяло на системата за децентрализация, което отговаря за тръжните процедури, договарянето и плащанията по проектите. Натоварено е с подготовката и провеждането на публични търгове, сключване на договори и плащания по проектите за институционално укрепване и по други проекти, ако това е изрично предвидено във финансовите меморандуми. Техническото изпълнение на тези проекти се извършва от Старши програмен ръководител. Създава се през ноември 1998 г. на базата на Меморандум за разбирателство от 12 ноември 1998 г., като ЕК поема ангажимент за оперативните разходи в началния период – административни разходи, заплати, обучение за персонала, компютърна техника, телекомуникации – 0,9 млн. еку за 3 години с уговорката за постепенно прехвърляне към министерството на ангажимента по финансирането на това институционално развитие.

#### **Национален координатор на помощта (НКП) – министър на финансите**

- Отговаря за цялостната координация на национално равнище на средствата от предприсъединителните фондове на ЕС;
- Действа като единствен представител на Република България пред ЕК с оглед на цялостното планиране, програмиране и управление на финансовата помощ, предоставяна от ЕС;
- Подписва, след одобрение от Министерския съвет, годишните финансови меморандуми за средствата по ФАР за Република България;

---

<sup>19</sup> Концепция за преминаване към разширена децентрализирана система за изпълнение на проектите по програмите ФАР и ИСПА: <http://minfin.bg/bg/page/82>. След одобрението на Европейската комисия за преминаване към разширена децентрализирана система схемата е променена, макар в същността си и разпределението на отговорностите да остава подобна.

- В началото на всеки програмен цикъл съгласува приоритетите за подпомагане и процентно съотношение между отделните сектори със СЕИ;
- При изпълнение на своите функции НКП е подпомаган от дирекция „Управление на средствата от ЕС“ към Министерство на финансите.

### **Национален ръководител (НР) – заместник-министър на финансите**

1. Носи цялата отговорност за финансовото управление на средствата от ЕС, включително средствата по ФАР.
2. Назначава ръководител на програма във всяка изпълнителна агенция след консултация с НКП.
3. Сключва финансови споразумения, които подписва с всяка от изпълнителните агенции.
4. НР е заместник-министър на финансите, определен поименно от правителството, в чийто ресор е дирекция „Национален фонд“.

### **Ръководител на програма**

Назначаван от Министерския съвет по предложение на министъра на финансите. Отговорен е за правилното финансово и административно управление на проекта, включително търгове, подготовка и заключителни процедури по договорите, за които ИА/ЦЗФД носят пълна отговорност.

### **Старши програмен ръководител**

Старшият програмен ръководител е служител с ранг Директор на дирекция, назначен от ресорното министерство или ИА, в чиито правомощия е организирането на техническото изпълнение на проектите.

Съвместен комитет за наблюдение (СКН) – върховен съвместен орган на българското правителство и ЕК за наблюдение и оценка, включващ Националния координатор на помощта, Националния



ръководител и представители на ЕК, който отговаря за оценката и контрола на програмите и проектите, финансирани със средствата на Програма ФАР и особено тяхното съответствие с целите, заложи в програмните документи и разпоредбите на Партньорство за присъединяване.

Секторен подкомитет за наблюдение (СПКН) – подкомитет, включващ Националния координатор на помощта, Националния ръководител, Ръководителя на програма на изпълнителна агенция и представител на Делегацията на ЕК в България. В случаите, в които за техническата страна на изпълнението е отговорно друго министерство или агенция в СПКН, участва и Старшият програмен ръководител.

Национален фонд – централен съкровищен орган, ръководен от Националния ръководител – заместник-министър на финансите и създаден в структурата на Министерство на финансите. Националният фонд отговаря за цялостното управление на средствата от ЕС и кореспондиращото съфинансиране за ефективно разходване на средствата и спазването на принципите за ефективно финансово управление.

Звено за изпълнение на проекти (ЗИП) или техническа помощ по грантова схема – помощна административна структура, отговорна за техническото изпълнение на проект към съответното държавно ведомство.

Управляващ комитет – колективен орган, създаден с цел консултации и обсъждане на междинни доклади от техническата помощ, към Ръководителя на програма, който по ФАР за развитие на гражданското общество е към Министерството на външните работи. Състои се от представители на граждански организации, но липсват ясни механизми за избор и последната дума за избора на представители е на ръководителя на програма (Директор на дирекция).

Дирекция „Управление на средствата от ЕС“ в Министерство на финансите – административна структура, която подпомага министъра на финансите в качеството му на Национален координатор на помощта и която действа като секретариат на СКН;

Сметна палата – отговаря за външния одит на програмите и средствата от ЕС и тяхното управление от държавните институции и крайните бенефициенти.

Агенция за държавен вътрешен финансов контрол – осъществява независим вътрешен одит на средствата от ЕС, предоставяни на България по предприсъединителните финансови инструменти.

Представената институционална архитектура следва ръководството на ЕК за децентрализирана система на изпълнение, което унифицира структурите на децентрализацията на управление на предприсъединителните програми за СЦИЕ, без да е съобразена с институционалната среда в държавите кандидатки. В случая със СЦИЕ, макар и индиректно, ЕК оказва влияние върху начина на изграждане, тъй като предварително задава модел и подход на управление<sup>20</sup>. За да изпълнят изискванията по глава 21 (регионална политика), държавите кандидатки трябва да се съобразят със съответната нормативна рамка на изграждане на районите на програмиране (NUTS) и да демонстрират капацитет за програмиране, което включва разработване на национален план за развитие, многогодишно програмиране, прилагане на принципа на партньорство (включване на регионалните актьори, социални и икономически дейтели и организации), последваща оценка и съответстваща оценка и контрол. Тези механизми на действие не са познати в тези страни, които нямат опит с подобен тип стратегическо планиране и изработване на качествени предложения с цел за развитие<sup>21</sup>.

Със създаването на ЦЗДФ и Национален фонд се променя институционалната схема на управление на ФАР. Ръководството за децентрализирана система на изпълнение е задължително за органите и агенциите, отговорни за управлението по ФАР. То съдържа подробни инструкции за институционалната схема, както и за процедурите на изпълнение. Изграждането на подобни структури, които да гарантират ефективност и резултати, поставя сериозни предизвикателства пред СЦИЕ, които паралелно с процеса на присъединяване реформират наследената централизираната комунистическа система и планова

---

<sup>20</sup> *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: the Myth of Conditionality*, London: Palgrave, 2004 (Gwendolyn Sasse, James Hughes and Claire Gordon).

<sup>21</sup> Heil, Péter: PHARE in Hungary, The anatomy of a pre-accession aid programme, 1990–1999.

икономика. Методологията на ЕС за проектен принцип на изпълнение и управление е непознат за административните системи на СЦИЕ. Регионалните структури на управление и неправителствените дейатели, които имат важно значение за организацията и изпълнението на ФАР, практически отсъстват. ФАР функционира в „изкуствена“ институционална среда, която не се припознава от съответните национални публични институции като инструмент за реализация на техните интереси и се конструира по-скоро формално, отколкото реално. Причината е, че в рамките на предишните десетилетия държавните институции провеждат централизирано-разпоредителско (дискреционно) управление, в което няма място за партньорство с адресата на управлението. Казано накратко, новият модел означава загуба на власт и възникване на контрол върху държавните институции и поради това те не са заинтересовани от неговото реално функциониране. Новият подход по ФАР на децентрализация не подпомага подготовката за управление на структурните фондове, а поставя бариери пред развитието, защото механизмът не разрушава системата на предходния модел. Конструиранияте структури само формално следват правилата. Опасността от загуба на контрол върху инструментите за информация, консултиране и целеполагане прави тези структури особено ригидни и предполага затварянето на процеса и свръхцентрализирането на управлението и изпълнението на програмата.

На следващо място е важен въпросът за разбирането на принципите на децентрализацията. В Унгария, Естония, Словения и България структурите за управление се изграждат в рамките на държавната публична администрация без реално регионално звено на управление<sup>22</sup>. В Полша ефектите от реалната децентрализация на административната система са факт след реформите за самоуправление от 1999 г., когато се създават регионални власти, които се избират пряко и споделят отговорността за управлението. Макар в редовните доклади на ЕК това да не е основен извод, административно-териториалната децентрализация допринася за преодоляване

---

<sup>22</sup> *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: the Myth of Conditionality*, London: Palgrave, 2004 (Gwendolyn Sasse, James Hughes and Claire Gordon).

на определени дефицити и изключването на основни групи при прилагане на децентрализирано управление.

Така изработеният модел е поставен за изпълнение от ЕК и би трябвало да гарантира управлението на ресурс за изграждане на капацитет у гражданското общество през структурите на националната, регионалната и местната власт с включване на основните социално-икономически дейатели на дадената страна. Децентрализацията предполага преминаването през междинен етап за подготовка на публичните институции за управление на структурните фондове по разширена децентрализация<sup>23</sup>. Програмата има за цел да насочи ресурс към неправителствения сектор като един от основните участници в процеса на развитие, но не само като получател на средства, а като деятел в използването им по предназначение. Защо това не се случва?

#### **4. Институционална промяна или подмяна?**

За да се отговори на този въпрос е необходимо да се въведат основни понятия за разбиране на паралелните процеси на присъединяване и преход, както и съответните резултати или липсата на такива. Необходимо е да се имат предвид следните фактори, които формират контекста на развитие на програмата и имат значение за крайния резултат: а) липсата на ясна стратегия от страна на ЕС по подпомагане на основните политически критерии и б) недостатъчното съобразяване с институционални особености на държавите кандидатки<sup>24</sup>, за които многогодишното програмиране и изгражда-

---

<sup>23</sup> Преминаване към разширена децентрализация (РД) е решение на съответното национално правителство. С Регламент 1266/99 на Съвета на ЕО се определят минималните критерии и условия, необходими за въвеждането на РД. Те се отнасят както до Националния фонд, така и до изпълнителните агенции по ФАР и ИСПА в отделните министерства. Минималните критерии третираят капацитета и възможностите на отделните структури, обучен персонал, умения и контрол и поемане на пълната финансова отговорност. Посочените критерии трябва да бъдат изпълнени от Националния фонд и изпълнителните агенции. ЕК дава акредитация за разширена децентрализация на 29.06.2007 г., която през февруари 2008 отнема.

<sup>24</sup> Оценки на ФАР: Supporting Enlargement – What Does Evaluation Show? Ex post Evaluation of PHARE support allocated 1999 – 2001, July 2007, MWH Consortium.

нето на капацитет за управление се изгражда в контекст на трайни невидими съпротиви.

Настоящият текст се фокусира върху причините защо този модел е бариера пред развитието на гражданското общество и пред осъществяване на институционална промяна в България. Моделът е еднотипен за СЦИЕ, но въпреки еднотипността на проблемите в изграждането и функционирането резултатите са различни<sup>25</sup>.

Характерно за промените в България е налагането на промяна отгоре и отвън, внос на чужди нормативни и институционални модели с опит да се промени традиционната българска среда<sup>26</sup>. Опитът за промяна на исторически и културно обусловени ценности, практики и устойчиви модели на „правене на нещата“ води до подмяна на предварително заложените цели. Институционалното инженерство по ФАР и резултатите за развитие на гражданското общество са пореден пример за това<sup>27</sup>. ФАР задава рамка на управление, която предполага реконструирането на практики, доказали се неуспешни, но устойчиви.

Поставянето на условия и отпускането на средства е управляван от ЕК модел. Основният инструмент на поставянето на условия е финансовият ресурс. Проблем обаче са не средствата, а уменията за ефективното използване на тези средства. Поставянето на условия отгоре (от страна на ЕС) води до формална институционална промяна – изграждането на нови структури (дори ЦЗДФ се изгражда със средства по ФАР), нов тип отговорност на отделни министерства и нови области на регулиране, създаване на нови структури и разпределяне на отговорност по нови правила. Хабитуализирането на тези правила и нововъдения обаче е ограничено от възможностите на институционалната промяна. Промяната има за цел съгласувана и синхронизирана трансформация на досегашните принци-

---

<sup>25</sup> PHARE Ex-post Evaluation (July 2007), *Supporting Enlargement – What does Evaluation Show?* MWH Consortium.

<sup>26</sup> Димитров, Г. (съст.) (2004) *Държавата срещу реформите*, Изток-Запад, С., 2004.

<sup>27</sup> Кабакчиева, П. Двуделият Янус – случаят САПАРД, Политики 04/09 [http://politiki.bg/?cy=105&lang=1&a0i=223107&a0m=readInternal&a0p\\_id=338](http://politiki.bg/?cy=105&lang=1&a0i=223107&a0m=readInternal&a0p_id=338)

пи към постигане на качествено ново състояние. Траекторията на тази промяна обаче зависи от политическата култура и наследените практики. Налице е постоянно напрежение между внесените формално-организационни правила и адаптиращите се към тях установени и рутинни ежедневни норми на поведение и практики. Институционалната промяна зависи от изхода между взаимодействието на формалните правила и неформалните ограничения<sup>28</sup> (култура, традиции и особености на средата), които характеризират развитието и функционирането на институциите.

Предходната система на комунизма оставя в наследство тотална централизация с единен източник на власт. Падането на предходния режим не премахва предходните институционални структури<sup>29</sup>. Макар формално променени, вътрешноинституционалният заряд и памет пазят неформалните механизми, които макар и невидими подменят правилата. В своето изследване Робърт Пътнам<sup>30</sup> и неговият екип проследяват изграждането на напълно нови регионални структури в Италия. Изводите показват пряката връзка между средата и историческите особености и начинът, по който институциите се конструират, а след това дават (или подменят) резултат. Традициите, историческите наславания или т.нар. неформални ограничения<sup>31</sup> определят хода и резултата на институционалната промяна. Институциите са набор от формални правила, неформални ограничения и механизми за тяхното принудително спазване<sup>32</sup>. Докато правилата могат да се променят с приемането на нормативен акт или стратегия за реформа, неформалните ограничения представляват средата, в която трябва да проработят тези правила.

Наследената свръхцентрализация противостои на стандартите и изискванията на ЕС, към които структурите се налага да се приспособяват. Създават се сложни институционални структури с недоизяснени и фрагментирани функции. Липсва кохерентна стратегия за цялостна

<sup>28</sup> Норт, Д. (2000) Институции, институционална промяна и икономически резултати, ЛИК.

<sup>29</sup> Старк, Д., Л. Бруст (2004). Постсоциалистически траектории, ИК „АМАТ-АХ“.

<sup>30</sup> Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work*, Princeton University Press.

<sup>31</sup> Норт, Д. Цит. съч.

<sup>32</sup> Пак там.

институционална промяна, тя се случва на парче, в отделни ведомства, отгоре надолу като прилагане на поет нормативно ангажимент. Предишната свръхцентрализация е предполагала субординация и липса на реално делегирани правомощия. Приемането на Закон за държавния служител полага администрацията като независим от политическия кабинет субект. Това създава две отделни и взаимно-изключващи се цялости, което води до липса на координация между двете нива на управление, неясноти при програмиране и планиране, размиване на отговорността при вземането на решения. Политическият елит прехвърля отговорността за неефективността и липсата на резултати към чиновниците. Светът на бенефициентите остава отвъд и те нямат роля в цялостния процес. Управлението е капсулирано в определени структури и механизми, които блокират прозрачността, промяната и участието на други страни в процеса. Липсата на видимост и реално спазване на формалните правила прави неформалните отношения основен метод за взаимодействие.

Основните структури за управление и вземане на решения са в рамките на изпълнителната власт, като едноличен носител на отговорността е политическото ръководство в лицето на Министъра и заместник-министъра на финансите, без ясно разписан механизъм на контрол и отчет, а следователно – без механизъм, който да индуцира отговорност. Това затваря процеса в рамките на изпълнителната власт със съсредоточаване на ресурс в политическия кабинет на МФ, без възможности за пряко въздействие от останалите участници във формирането на политики.

Програмирането се осъществява основно на равнище централна държавна администрация, като само в някои програмни години е искано становище на областните администрации. Само два от проектите фишове по ФАР, на програма „за развитие на“ Гражданско общество се разработват чрез оценка на нуждите на неправителствения сектор и провеждане на една национална конференция. Архивите от тръжните процедури се пазят конфиденциално съгласно процедурните правила<sup>33</sup>. Документите, свързани с тръжни процедури по ФАР,

---

<sup>33</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/practical\\_guide/previous\\_versions/2003/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/practical_guide/previous_versions/2003/index_en.htm)

могат да бъдат предоставяни само на съответните одитиращи органи и контролиращите институции. Достъп до архива на ЦЗФД на външни неоторизирани лица е невъзможен с претекста, че ЦЗФД имат задължението и отговорността да съхраняват тези документи.

Липсата на прозрачност рефлектира и върху усещането за видимост и включване в отделните процедури в изпълнението на програмата. Повечето анкетирани смятат, че обявените конкурси не се популяризират достатъчно и управлението е недостатъчно прозрачно. Причините за отхвърляне на проектните предложения не са ясни и конкретни, което не помага на организациите да разберат причините за неодобрението.

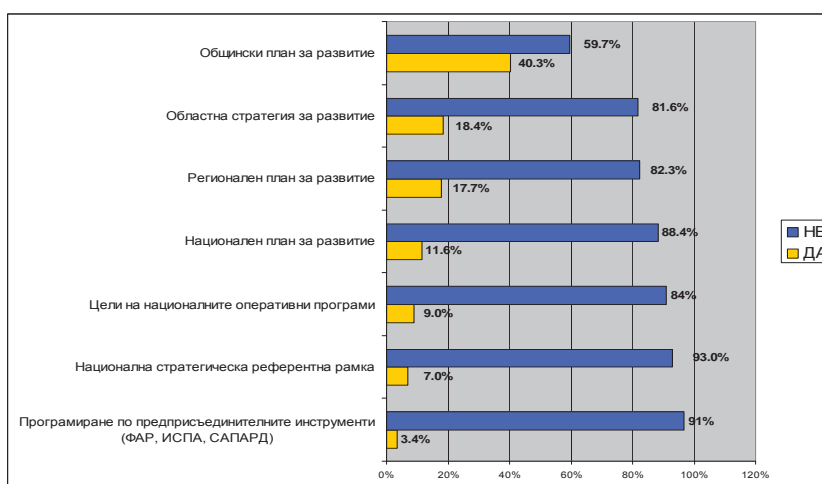
## **5. Какво гражданско общество се развива чрез ФАР?**

Възможностите на ФАР за развитие на гражданското общество са органичени от идентифицираните дефекти в изграждането и функционирането на институционалната схема, чрез която се разпределят ресурси. Развитието на гражданско общество през държавната администрация подменя ролята на гражданското общество, а установената практика и модел на управление изгражда гражданско общество по поръчка – удобно за начина на функциониране на институциите и за легитимиране на техните дейности. Липсата на автентично гражданско общество в България предполага необходимост от усилия и ресурси за неговото развитие, но институционалният модел през централизираната тотална власт запазва статуквото и подменя възможностите. На мястото на гражданските организации се изграждат псевдограждански и клиентелистки структури, които само формално изпълняват функции на гражданско общество. Схемата на управление и участие на гражданските организации не се променя при управление на оперативните програми. ФАР за развитие на гражданското общество е първообраз на Европейския социален фонд, който в България се насочва по оперативна програма „Административен капацитет“ и „Развитие на човешките ресурси“. Управлението по тези програми отново е съсредоточено в изпълнителната власт – в отделни дирекции



на Министерството на администрацията и административната реформа<sup>34</sup> и в Министерството на науката и образованието.

Като партньор в управлението НПО участват в програмирането и планирането като членове на мониторингови или управителни комитети и като бенефициенти. В Чехия и Румъния например граждански организации участват като изпълнителна агенция по оперативните програми.



Източник: Институт „Отворено общество“ – София

Управлението на структурните фондове предвижда участие на НПО в процеса на програмиране и планиране на отделните документи. Изследването *Индекс на гражданското общество* на „Институт Отворено общество“ – София<sup>35</sup> показва изключване на граждански-

<sup>34</sup> [http://www.opac.government.bg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10&Itemid=8&lang=bg](http://www.opac.government.bg/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=8&lang=bg)

<sup>35</sup> Изследването е по методология на СИВИКУС [www.civicus.org/csi](http://www.civicus.org/csi) за оценка състоянието на гражданското общество в България чрез представително, организационно (сред 155 организации) и експертно проучване.

те организации от този процес както за предприсъединителните инструменти, така и за отделните планове за развитие и референтна рамка. Що се отнася до участие в комитети за наблюдение на Оперативните програми – едва 6 % посочват положителен отговор.

Изключването на гражданските организации от процеса на консултации, програмиране и мониторинг, както и случаите на срещане на тези организации с държавната и местната власт подменя ролята на гражданското общество като участник в процеса на развитие<sup>36</sup>. Неправителственият сектор се превърна в нарицателно за „новия клондайк на властта“, „новият обръч от фирми“<sup>37</sup>. Проучване на Център за изследване на демокрацията „Престъпление без наказание“ представя НПО в България като нова схема за корупционни употреби. Според изследването 76 % от депутатите, 75% от министрите и председателите на държавни и изпълнителни агенции и над 90 % от кметовете на общини в България участват в управителните съвети на НПО. Изпълнителната власт е основен източник във финансирането на НПО. Парите, контролирани от правителството (от бюджета или от Европейския съюз) за НПО през 2008 г., са близо 40 % от цялото проектно финансиране през 2006 г.

Това не е пряка последица от ФАР за развитие на гражданското общество, а от начина на функциониране на системата на управление и администриране. Формално гражданските организации имат различни възможности за участие – в работни групи по Оперативните програми, Комитети по наблюдение, обществени и консултативни съвети, работни към Съвета по европейски въпроси, където директорът на съответната дирекция ги избира<sup>38</sup>, в обществени съвети към парламентарни групи на Народното събрание или при обсъждане на законопроект. Но реално се оказва, че механизмите за участие са неформални, неписани, невидими.

---

<sup>36</sup> В. Дневник: (Не)правителственият сектор – новият Клондайк за назначените във властта Георгиева, Св. – [http://www.dnevnik.bg/analizi/2008/07/01/521020\\_npravitelstveniiat\\_sektor\\_-\\_noviiat\\_klondaik\\_za/](http://www.dnevnik.bg/analizi/2008/07/01/521020_npravitelstveniiat_sektor_-_noviiat_klondaik_za/) от 01.07.2008 г.

<sup>37</sup> <http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=2648> – сс. 35 – Престъпление без наказание

<sup>38</sup> Симеонов К., М. Тодорова (2008). Възможности за гражданско участие във формирането на политиките ЕС.

В този смисъл чрез ФАР се задава рамката на неформалното „усвояване“ и конституиране на определено гражданско общество, която успешно се мултиплицира при Оперативните програми. Гражданско участие се гарантира при Комитетите за наблюдение по ПМС 182 от 21.07.2006, където поименно се изреждат организации, които участват<sup>39</sup>, а една от организациите е и бенефициент по ОПАК. Приложеният механизъм от ЕС за управление в децентрализирана схема и при структурните фондове подменя целите на развитието. Системно и без предварително съгласуване целия замисъл на програмите се подменя. Това рефлектира и при подкрепата на гражданското общество. Опосредяването на средствата за развитие през представения механизъм конструира устойчив механизъм на преформатиране на гражданското общество в инструмент за легитимиране на формални правила по неформален механизъм.

## **6. Подмяна на целите: „усвояване“ или развитие?**

Използването на средствата от структурните фондове крие рискове – не толкова от ниска усвояемост, а това целите да бъдат подменени и да не се генерира програмираният резултат<sup>40</sup>. Важна предпоставка за подготовка за успешно използване на средствата е наличие на капацитет в публичните институции, на отделните дейтели във формулирането и изпълнението на политики и програми за развитие. Структурните фондове са публичен ресурс за развитие и са основните финансови инструменти на политиката на икономическо и социално сближаване на ЕС. Структурните фондове оказват силно влияние върху националните публични политики. Въпросът е как да се създадат условия не за усвояване, а за използване на средствата ефективно. Една от целите на ФАР бе да подготви държавите кандидати за успешно управление на структурните фондове. Друг фрагмент от успешното използване е наличие на граждански организации

---

<sup>39</sup> <http://www.eufunds.bg/docs/182.pdf>

<sup>40</sup> Оценка на капацитета на неправителствените организации и бизнеса за участие в усвояването на средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС – доклад ПРООН и МРРБ.

с капацитет и възможности ефективно да участват в използването и да служат като коректив на процеса. ФАР не съумява да се справи с нито една от тези две основни задачи. Изградената „нова“ структура системно и непреднамерено се превръща в бариера пред възможностите за участие, създава предпоставки за непрозрачност и употреби на НПО за „усвояване“ на средствата. ФАР за развитие на гражданското общество е пример за институционална подмяна, което рефлектира върху функционирането на Оперативните програми и върху ролята на НПО като представители на гражданското общество.

Монополизацията на процесите от структурите на изпълнителната власт и изключването на основни дейатели от консултации, планиране и програмиране води до делигитимиране на целите на програмата и отгук подмяна на резултатите и на последващите програми по структурните фондове. Дефектите от изпълнението на ФАР се мултиплицират в управлението на структурните фондове. В множество процедури по оперативните програми е налице конфликт на интереси, неясноти в критериите на подбор и начин на изработване на нормативните документи<sup>41</sup>.

Институционалният модел на ФАР и механизмът на развитие на гражданското общество подменят автентичното развитие като конструират гражданското общество отгоре надолу. В този модел създател на гражданското общество се явява изпълнителната власт, която разполага с необходимите инструменти да си изгради свое „гражданско общество“ като компонент от рецептата на изпълнение на формални изисквания. Представената схема на управление е мимикрия на децентрализация и легитимира мимикрията на развитие на гражданско общество и публично партньорство.

---

<sup>41</sup> В. Дневник: „Отличници по конфликт на интереси“, Границка, Л. [http://www.dnevnik.bg/dnevnikplus/2009/02/15/675557\\_otlichnici\\_po\\_konflikt\\_na\\_interesi/](http://www.dnevnik.bg/dnevnikplus/2009/02/15/675557_otlichnici_po_konflikt_na_interesi/) от 16.02.2009 г.

В. Дневник: „Целта не оправдава средствата“, редакционен коментар [http://www.dnevnik.bg/analizi/redakcionni\\_komentari/2009/02/15/675679\\_celta\\_ne\\_opravdava\\_sredstvata/](http://www.dnevnik.bg/analizi/redakcionni_komentari/2009/02/15/675679_celta_ne_opravdava_sredstvata/) от 15.02.2009 г.

## ЛИТЕРАТУРА

- Димитров, Г. (съст.) (2004) Държавата срещу реформите, Изток-Запад, С., 2004.
- Норт, Д. (2000) „Институции, институционална промяна и икономически резултати“, ЛИК.
- Старк, Д., Л. Бруст (2004). Постсоциалистически траектории. ИК „АМАТ-АХ“.
- Шикова, И., Р. Велинова (ред.) (2005). Програмите на Европейския съюз: Опит и поуки. Европейски център за обучение „Лактеа“, София.
- Baker, R. ed. (2002) *Transition from Authoritarianism: The Role of Bureaucracy*, PRAEGER.
- Pridham, G. (2005) *Designing Democracy: EU Enlargement and Regime change in Post-Communist Europe*, Palgrave Macmillan (NY).
- Putnam, R. (1993) *Making Democracy work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.
- Howard, M. (2003) *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge University Press.
- Bailey, D., L. de Propriis. *A Bridge Too Far? EU Pre-Accession Aid and Capacity-Building in the Candidate Countries*, Journal of Common Market Studies, 42 (2004), 1 (02), pp. 77–98.
- Sasse, G., J. Hughes, C. Gordon (2004). *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: the Myth of Conditionality*, London: Palgrave.
- Кабакчиева, П. Двуделият Янус – случаят САПАРД, Политики 04/09 [http://politiki.bg/?cy=105&lang=1&a0i=223107&a0m=readInternal&a0p\\_id=338](http://politiki.bg/?cy=105&lang=1&a0i=223107&a0m=readInternal&a0p_id=338)
- Оценка на капацитета на неправителствените организации и бизнеса за участие в усвояването на средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС – доклад на ПРООН и МРРБ, София, 2004.
- Симеонов К., М. Тодорова (2008). Възможности за гражданско участие във формирането на политиките на ЕС.
- Престъпление без наказание, Доклад на Център за изследване на демокрацията: <http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=2648>
- Neil, P. PHARE in Hungary, *The Anatomy of a Pre-accession Aid Programme*, 1990–1999.
- Council Regulation (EC) No 1266/1999 of 21st June 1999 on „Co-ordinating Aid to the Applicant Countries in the Framework of the Pre-Accession Strategy and Amending Regulation (EEC) No 3906/89.

- Documents on PHARE: Project Fiches, Memoranda on the programme, objectives  
[http://ec.europa.eu/enlargement/fiche\\_projet/index.cfm?page=15651&c=BULGARIA\(ARCHIVED\)](http://ec.europa.eu/enlargement/fiche_projet/index.cfm?page=15651&c=BULGARIA(ARCHIVED))
- Phare Assistance to Civil Society, Ex-Post Evaluation, Programmes covered: Access and Civil Society Development Programmes 2000–2002, 23 January 2007, MWH Consortium.
- Phare Assistance to Civil Society, Ex-Post Evaluation, Programmes covered: Access and Civil Society Development Programmes 2000–2002, 23 January 2007, MWH Consortium.
- PHARE Ex-post Evaluation (July 2007), *Supporting Enlargement – What does Evaluation Show?* MWH Consortium.
- What is PHARE: [http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/index_en.htm)
- [http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/decentralisation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/decentralisation_en.htm)
- Схема на управление по разширена децентрализация <http://minfin.bg/bg/page/82>
- [http://ec.europa.eu/dgs/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_en.htm)
- <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e50004.htm> – Преглед на програма ФАР
- Портал Европа: „PHARE“ ИЛИ... ФАРС? <http://www.europe.bg/htmls/page.php?id=12907&category=107> посетен на 14.11.2008 г.
- В. Дневник: Интервю с Катрин Дей: „Правим само това, с което България предварително се съгласи“ [http://www.dnevnik.bg/evropa/novini\\_otes/2008/11/28/590414\\_katrin\\_dei\\_pravim\\_samo\\_tova\\_s\\_koeto\\_bulgariia/](http://www.dnevnik.bg/evropa/novini_otes/2008/11/28/590414_katrin_dei_pravim_samo_tova_s_koeto_bulgariia/) посетен на 28.11.2008 г.
- В. Дневник: „Да се спъваш в един и същ камък“, Светломира Димитрова [http://www.dnevnik.bg/evropa/comentari\\_analizi/2008/11/26/589802\\_da\\_se\\_spravash\\_v\\_edin\\_i\\_susht\\_kamuk/](http://www.dnevnik.bg/evropa/comentari_analizi/2008/11/26/589802_da_se_spravash_v_edin_i_susht_kamuk/) посетен 26.11.2008 г.
- В. Дневник: „(Не)правителственият сектор – новият Клондайк за назначените във властта“, Георгиева, Св. – [http://www.dnevnik.bg/analizi/2008/07/01/521020\\_nepравитelstveniiat\\_sektor\\_-\\_noviiat\\_klondaik\\_za/](http://www.dnevnik.bg/analizi/2008/07/01/521020_nepравитelstveniiat_sektor_-_noviiat_klondaik_za/) от 01.07.2008 г.
- В. Дневник: „Отличници по конфликт на интереси“, Границка, Л. [http://www.dnevnik.bg/dnevnikplus/2009/02/15/675557\\_otlichnici\\_po\\_konflikt\\_na\\_interesi/](http://www.dnevnik.bg/dnevnikplus/2009/02/15/675557_otlichnici_po_konflikt_na_interesi/) от 16.02.2009 г.
- В. Дневник: „Целта не оправдава средствата“, редакционен коментар [http://www.dnevnik.bg/analizi/redakcionni\\_komentari/2009/02/15/675679\\_celta\\_ne\\_opravdava\\_sredstvata/](http://www.dnevnik.bg/analizi/redakcionni_komentari/2009/02/15/675679_celta_ne_opravdava_sredstvata/) от 15.02.2009 г.

Устройствен правилник на МС и неговата администрация, Приет с ПМС  
№ 216 от 12.10.2005 г.

„350 некадърни чиновници ни закопаха пред Брюксел“, статия във в. „Труд“  
от 4.08.2008 г., достъпен на <http://www.trud.bg/showarchive.asp?statid=63488&rubr=0&izd=2&fsize=&swidth=800&tr=1&im=08&id=04&iy=2008>, посетен на 30.01.2009 г.

„ЕК размрази 110 млн. евро по САПАРД, Брюксел даде още две години  
на фермите за покриване на евростандартите“, статия, достъпна на  
<http://www.mediapool.bg/show/?storyid=156131>, посетен последно на  
22.10.2009 г.

„Лица на отчаянието“, репортаж на предаването „Панорама“ на Българска-  
та национална телевизия, излъчен на 19.09.2008 г., достъпен на <http://infocenter.bnt.bg/content/view/full/2751>, посетен на 03.01.2009 г.

<http://www.twinning-govbg.eu/i.php/index.html>, посетен на 03.02.2009 г.

<http://news.inbox.bg/>, посетен на 29.01.2009 г.