

ОБЩИНИ И ОБЛАСТНИ АДМИНИСТРАЦИИ

1.1. Общо представяне

Представителите на местните власти би трябвало да бъдат едни от най-ентузиасираните привърженици на бързото присъединяване на България към Европейския съюз. Общините ще получат сериозни възможности за развитие, както и много по-голяма роля. Немалка част от предвидените за периода 2007–2013 г. близо 12 млрд. евро подкрепа от ЕС ще отиде в общините и директно ще подкрепи техните граждани и бизнеса, които работи в тях. Не трябва да се създават илюзии, че общините ще се сдобият с повече власт или пък с директен достъп до управлението на парите от фондовете на ЕС. Все пак обаче местните власти ще получат възможност да се превърнат в значителен играч на полето на развитието.

Областите също ще получат перспектива да развият своя потенциал и да се включат по-активно в развитието на страната. Те могат да играят важна функция като ефективен механизъм за координация между общините – роля, която до този момент рядко имаха възможност да изпълняват.

265 общини и 28 области може и да изглеждат малко на брой, ако се сравнят с броя на предприятията или на неправителствените организации, или прекалено много, ако се има предвид териториалният размер на България. В сравнение с много страни, членки на ЕС, българските общини са относително големи. В същото време те са силно диференцирани по своите характеристики като структура на икономиката, равнище на развитие и стандарт на живот. Например в две трети от общините в България – 177 с население до 20 хил. г., се концентрират по-малко от една трета от местните инвестиционни разходи⁶. Главната разра-

⁶ Оперативна програма за регионално развитие – Социално икономически анализ, 2005, с. 57.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ

България е относително централизирана държава с две териториални равнища на управление – общини (към 2005 г. техният брой е 265), в които се осъществява местното самоуправление, и 28 области, които са деконцентрирана администрация на централната власт. Освен това са определени 6 района за планиране, сравними с районите от типа NUTS II на ЕС, които не са административно-териториални единици и се използват за целите на регионалната статистика и регионалната политика и планиране.

Административно-териториалната реформа в България обаче не може да се смята за приключила. До края на 2007 г. най-вероятно ще бъде гласувана поправка в Конституцията, която ще засили процеса на децентрализация. Чрез нея се въвежда разграничение при определянето размера на републиканските и местните данъци. На общинските съвети се възлага компетентността да определят размера на местните данъци при условия, ред и граници, определени със закон. Също така общинските съвети ще избират вида и размера на местните такси от видовете такси, определени от Народноното събрание.

Именно несъответствието между децентрализацията на правомощия и децентрализацията на ресурси, което поправката в Конституцията цели да преодолее, е основният проблем пред местните власти. Въпреки напредъка в децентрализацията, териториалните власти са силно зависими от централния бюджет. Има съмнения, че при такива ресурси те могат да осъществяват ефективно широките си законово установени компетенции. Очакванията за силна и независима децентрализация на управлението на структурните фондове при значителна роля на регионалните и местните власти могат да се окажат рисковани. Както личи от опита на Чехия и Полша, дори когато имат широки компетенции, местните и регионалните власти участват в ограничена степен в изпълнението, а като резултат и в планирането на публични интервенции. При управлението на европейските фондове централизацията не е непременно лош подход, особено когато съществуват значителни дефицити в развитието с национален обхват – важното е внимателно да се преценят правомощията, които се прехвърлят на местните власти спрямо предоставяните им ресурси за тяхното осъществяване. Същевременно мерките за увеличаване на капацитета за усвояване на европейските фондове не трябва да се използват като „алиби“ за неизпълнението на дългосрочните намерения за децентрализация.

Редица въпроси стоят и във връзка с евентуалното създаване на второ ниво на самоуправление. През 1995 г. правителството подготви основни насоки за административно-териториална реформа, която предвиждаше и трансформирането на областите във второ ниво на самоуправление. Тя обаче не беше осъществена поради икономическата криза през 1996–1997 г. В своята програма от 2001 г. правителството предвиждаше широк обществен дебат по този въпрос, който на практика не се състоя. Подобна цел е залегнала и в стратегията за децентрализация, и в правителствената програма от 2005 г.

ничителна линия е между общините с над (на практика областните центрове) и под 50 хил. ж., като в последната група най-проблемни са общините с население до 10 хил. ж. Колкото и ограничени да са финансовите и властовите им възможности, общините формират между 16 и 20% от националните инвестиционни разходи – т.е. имат важна роля в развитието на страната.

На ниво райони за планиране като проблемни по повечето критерии, разгледани в този раздел, се очертават Северозападният и в по-малка степен – Северният централен район. В сравнение с изследването на капацитета през 2004 г. по всички признаци се наблюдава сближаване между по-малките и по-големите общини, доколкото позитивните промени са по-силно изразени при малките общини. Различията обаче продължават да бъдат съществени.

1.2. Самооценка на готовността за участие в използването на структурните фондове

Вместо повишена, в последните две години самооценката на общините за готовността им за участие в СФ е по-самокритична. През 2006 г. само 26% от местните администрации заявяват, че са по-скоро готови, което е спад с 16 пункта спрямо 2004 г. Значително нараства и делът на общините, които се самооценяват като неподготвени: за две години те са нараснали от 2% на 15%. За частично готови се обявяват 59%. С това общините се приближават до позицията на бизнеса и доста се различават от нестопанския сектор.

Сходна тенденция се наблюдава и при областните администрации, макар при тях разликите в сравнение с 2004 г. да не са така силно изразени. За по-скоро подготвени се смятат 25% от изследваните областни администрации (спад от 13 пункта), 64% – за частично подготвени (нарастване с 26 пункта), и 11% – за неподготвени (спад от 14 пункта).

Този наглед парадоксален резултат – засилена самокритичност при подобряване на подготовката – най-вероятно се дължи на нарастващия реализъм, който е следствие от по-сериозните мерки за

подготовка на общинските администрации, от натрупването на опит, както и на започналото осъзнаване на реалните предизвикателства. Това естествено води до намаляване на дела на онези, които се смятат за по-скоро подготвени. В подкрепа на това тълкуване работят данните за нарастването на капацитета на общините. От тази гледна точка негативната тенденция в самооценката за готовността всъщност е положителен знак, тъй като означава преминаване от пожелателното говорене за структурните фондове към реална работа.

По отношение на готовността си за структурните фондове общините продължават да са значително диференцирани в зависимост от големината си, но невинаги по-малките общини се разглеждат като по-неподготвени. По-благоприятна е ситуацията при общините с над 50 хил. ж. и особено с над 100 хил. ж.: по-скоро подготвени – 56%, донякъде подготвени – 44%, няма неподготвени. По-неблагоприятна е ситуацията при общините с под 50 хил. ж. и особено с под 10 хил. ж., където по-скоро подготвени са 20%, а донякъде подготвени са 64%.

Разминаването между обективното подобрене и субективната самооценка би могло се отрази негативно на мотивацията им, но в същото време предпазва общините от нереалистични очаквания и ги подтиква към по-активни и целенасочени действия в подготовката за използването на структурните фондове. От друга страна, разгледана през обективните критерии за готовност – като наличие на специалисти с познания по структурните фондове или възможности за съфинансиране, картината е малко по-различна (виж каре 9).

Информацията е всичко. Най-силно влияещият на готовността фактор е информираността. Вторият основен фактор е наличието на специален човек или структура, която да отговаря за подготовката по СФ. Едва на трето място идва размерът на администрацията, като дори броят на служителите с висше образование не е така важен. Забележително е, че информираността е поставена като проблем по-високо от дефицита на финансови средства. Това, от една страна, показва нивото на информационния дефицит и от друга,

че общините са избегнали до-голяма степен навика да се оправдават само с липсата на пари.

Кадрите с подходяща подготовка решават всичко. Общинските администрации като цяло са малки, което е проблем, особено когато служителите са с ниско или неподходящо образование. Преобладават общините с численост на администрацията 31–50 души (30%) и 51–70 души (27%), но в 8% от общините тя е под 30 души. Делът на специалистите с висше образование е нисък и варира в много широк диапазон – от под 20% до над 80% (виж графика 2). Проблемът е най-остър в най-малките общини, където работата по проекти е концентрирана в ограничен брой хора и специалистите с английски език са твърде малко.

Средно в една община около 7 души са ангажирани с работа по проекти, но в 1/3 от общините този брой е само един или двама. Владеещите английски език са средно по 2,8 души на община или само 3% от всички служители в общинската администрация. Сравнението с 2004 г. показва известно влошаване по този показател (средно 2,6 души или 3,5% от всички служители).

Значителна неравномерност в разпределението на човешките ресурси в общините се наблюдава и по отношение на наличието на обучени в последните три години служители във важни за използването на СФ области, по-конкретно, за стратегическо планиране и разработване на проекти (виж графика 3). 6% от общинските служители са били обучавани в последните три години в тези области, като в сравнение с 2004 г. се отчита увеличение с 0,7% процентни пункта. Нарастването на броя на обучените е по-голямо в малките и средните общини (съответно с 44% и с 49%), но въпреки това те остават в по-неблагоприятна позиция – по-високият дял на обучените не води до преодоляване на проблема от липсата на „критична маса“ (твърде малък абсолютен брой).

По редица показатели на човешките ресурси областните администрации са в по-добро положение спрямо общините: брой служители, специалисти с висше образование, специалисти по проекти, особени звена за структурните фондове и др.

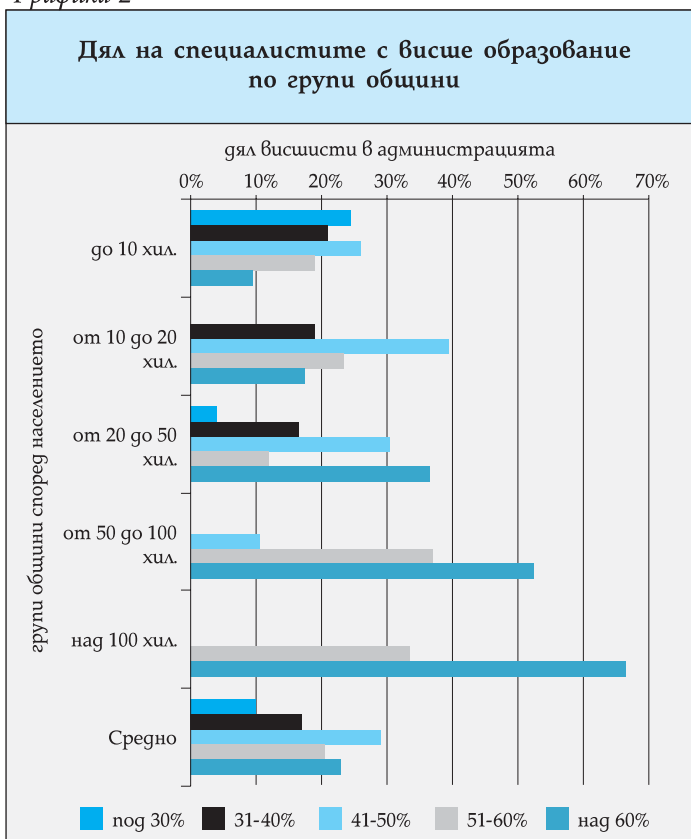
Карта 7

ОТ ОБЯВЯВАЩИТЕ СЕ ЗА ПО-СКОРО ПОДГОТВЕНИ ЗА ИЗПОЛЗВАНЕ НА СФ ОБЩИНИ:

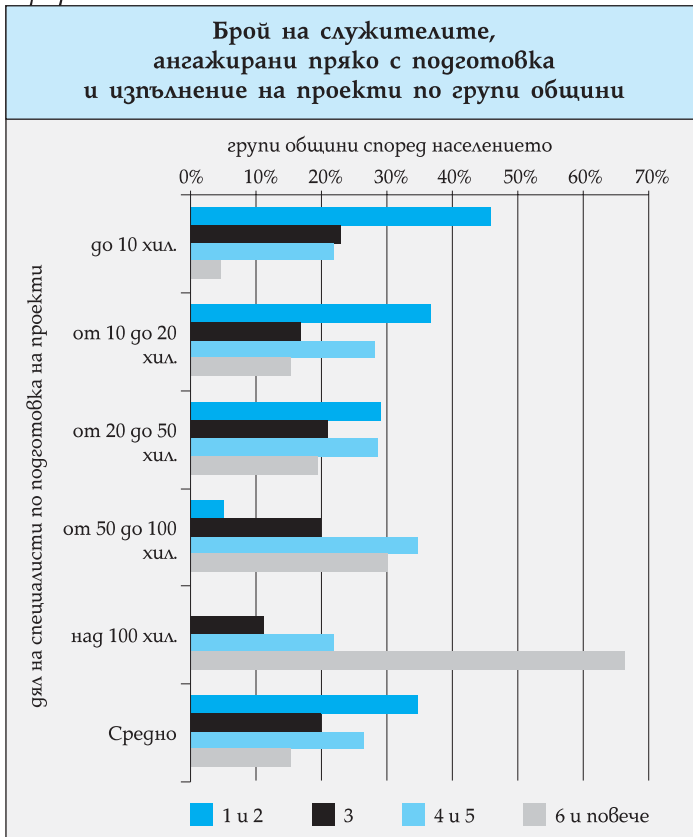
- 30% нямат опит с проекти от предприемаческите инструменти (ППИ), а 8% нямат никакъв проектен опит;
- 31% са с ниска информираност за структурните фондове;
- 34% могат да съфинансират проекти само със суми до 50 хил. лв. годишно;
- 26% не могат да финансират разработването на проекти;
- само 3% не са определили отговорности за фондовете на ЕС, но в 19% от случаите те са поети от служител, отговорящ и за други задачи;
- 13% имат само един служител, занимаващ се с подготовката и изпълнението на проекти;
- 31% имат само един служител, ползващ английски;
- 21% имат под 40% специалисти с висше образование;
- само 3% нямат нито един обучен служител, но в 23% от случаите обучените са един или двама, а 21% нямат служители, обучавани специално в областта на структурните фондове.

Проблемът с липсата на обучени специалисти ще става още по-тежък, тъй като значителната разлика в заплащането между частния и публичния сектор ще се запази и изтичането на кадри ще продължи – фактът, че служителите с английски език

Графика 2



Графика 3



не само не се увеличават, но дори и намаляват, потвърждава тази тенденция.

Отговорник по европейските фондове – рядка длъжност. В областните администрации се наблюдава значителна положителна промяна след 2004 г. по отношение на специализацията в сферата на фондовете на ЕС – 61% от тях имат отделно звено, за сметка на намаляване на служителите, изпълняващи и други задачи (25%).

При общините са настъпили незначителни изменения, но все пак са намалели тези, които не разполагат нито със звено, нито с отговорен за фондовете на ЕС служител. 38% от общините имат отделно специализирано звено, 23% – отделен служител с единствена отговорност, 30% – отделен служител, изпълняващ и други задачи, и 8% нямат определена структура. В малките общини почти никога няма служител, отговорен специално за СФ, а в средните обикновено това е някой, който съвместява и други функции. При липсата на определен за целта служител общините губят енергия и интерес да участват и изготвят проекти.

Интернет революция. По отношение на техническите ресурси на общините са настъпили сериозни положителни промени и те достигат областните администрации. Така например през 2004 г. в 17% от всички общини е липсвал интернет достъп, а в 10% той е бил налице само на едно работно място. През 2006 г. интернет връзка липсва само в 5% от общините. В това отношение най-изостанали са общините от Северозападния и Североизточния район за планиране.

Съфинансиране – да, но с какво и колко? В последните две години не се наблюдава съществено повишаване на финансовите ресурси на общините, дори като се има предвид разширеният достъп до ресурсите на предприемаческите инструменти и повишената им способност да привличат външни ресурси.

Въпреки това има съществено подобрение спрямо 2004 г. на самооценката на общините за способността им за съфинансиране на проекти. Преди две години под 30% са заявили, че могат да осигурят съфинансиране, докато през 2006 г. цифрата е 80%. Най-силно това се проявява при малките общини, където делът на тези, които посочват, че могат да отделят средства за съфинансиране на проекти, се е увеличил над 10 пъти – от 6% на 69% (виж графика 4). Част от сериозните различия между общините се запазват, но не толкова по въпроса дали, а колко средства могат да отделят.

Способността за съфинансиране е въпрос не само на обективни фактори и налични средства, но и на нагласа и способност за организиране и планиране на ресурсите. Наред с това обемът на средствата, които биха били заделени за съфинансиране на проекти, силно зависи от размера на общите приходи на общините (виж каре 8). Проблемът с ограничените финансови ресурси на общините не трябва да се подценява, тъй като е пречка за съфинансирането на средни и големи проекти.

Финансовите ресурси са концентрирани в ограничен брой общини, макар и пропорционално на населението – 3/4 от приходите се падат на общините с население над 20 хил. ж. (33% от общините), 56% – на общините с над 50 хил. ж. (12% от общини-

ме) и близо 40% – в общините с над 100 хил. жители (4% от общините). Това се отразява и на тяхната способност за съфинансиране на проекти (виж графика 5). Трудности да осигурят съфинансиране за каквито и да било проекти, с изключение на най-малките, имат общините с жители до 20 хил. души, в които живее над 20% от населението на страната. Близки до тях по финансови характеристики са и половината от общините с до 50 хил. жители, където обитава още 20% от населението. На практика само общините с над 50 хил. жители, които представляват 60% от населението, могат да си позволят съфинансиране по проектите. По-малките общини, които имат по-голяма нужда от европейските фондове, по-трудно посрещат нуждата от съфинансиране.

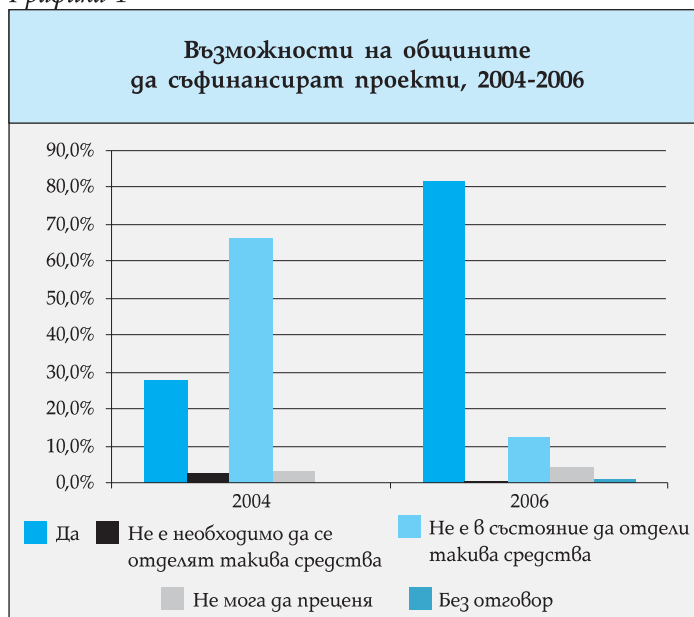
Делът на общините, които твърдят, че са в състояние да финансират подготовката и разработването на проекти, е нараснал спрямо 2004 г. от 44% на 58%, а на тези, които не могат, е намалял от 48% на 39%.

Проблематично е, че готовността за съфинансиране на проекти е по-голяма от готовността за финансиране на разработването на проекти (82% спрямо 53%). Тази парадоксална разлика се проявява последователно при всички групи общини и във всички райони по приблизително сходен начин. При пряко сравнение се вижда, че само 20% от тези, които не могат да съфинансират проекти, могат да отделят средства за разработването им, макар че последното безспорно струва много по-малко.

От друга страна, общините, които смятат, че могат да съфинансират проекти с над 500 хил. лв., нямат проблем с това да отделят средства за подготовката на проекти (виж каре 9). Разликата се проявява изключително при общините, които смятат, че могат да отделят сравнително малки суми за съфинансиране.

Нежеланието за финансиране на разработката на проекти показва фундаменталното неразбиране на това как действа системата на предприемачеството и структурните фондове на ЕС. Нерядко кметовете мислят, че техните идеи автоматично трябва да бъдат одобрявани и повечето

Графика 4



предложения за съвместно участие и поделяне на разходите по кандидатстването се отхвърлят като напразна загуба на пари или най-малкото като „рискова“ инвестиция. Често, когато дадена идея не успее да получи финансиране, защото не е била добре подготвена, за провала се обвиняват външни фактори, намеква се и за корупция.

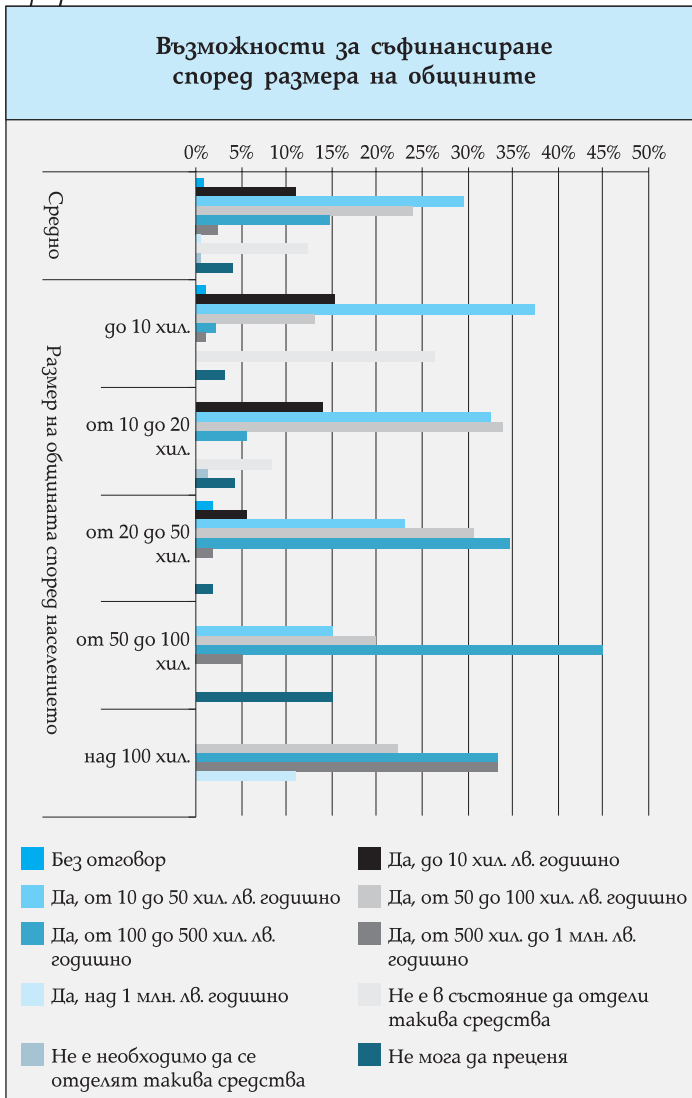
Няма областна администрация, която да твърди, че има възможност да отдели средства за съфинансирането и подготовката на проекти по европейските фондове. Това е поредният индикатор, че областните управи не могат да имат по-съществена и различна роля (като бенефициент), въпреки че областните ръководства го искат.

Каре 8

ФИНАНСОВА АДЕКВАТНОСТ

- Близо 45% общините с до 2 млн. лв. приходи не могат да отделят средства за съфинансиране; други 24% от същата група могат да отделят до 10 хил. лв. и още толкова – от 10 до 50 хил. лв.
- 15% от общините с приходи между 2 и 5 млн. лв. не могат да отделят средства за съфинансиране (стойност, по-висока от средното за страната); 41% от тази група могат да отделят само между 10 и 50 000 лв., а 14% – до 10 хил. лв.
- 37% от общините с приходи между 5 и 10 млн. лв. са склонни да заделят от 50 до 100 хил. лв. годишно, а 23% – от 100 до 500 хил. лв.
- От общините с приходи между 10 и 20 млн. лв. 50% могат да отделят средства за съфинансиране в интервала от 100 до 500 хил. лв. годишно.

Графика 5



Много информация и много неверни представи.

Осведомеността на общинските (виж графика 6) и областните администрации за европейските фондове може да се окаже като задоволителна поне от гледна точка на количеството получавана информация. Тя е малко по-добра в областните администрации в сравнение с общинските. По-добре информирани са градовете с над 100 хил. жи-

тели, по-слабо – малките общини. Проблемът обаче е, че преобладава общата и популярна информация за фондовете на ЕС, а информацията за възможностите за финансиране на проекти на общините, за регламентите и конкретните правила, както и за начина на действие и практиката на СФ, като цяло липсва.

Въпреки мнението, че са добре информирани, общините рядко могат да отговорят адекватно на въпроса каква част от СФ ще отива директно при тях. 38% от анкетираните общински администрации смятат, че общините ще бъдат основен получател на средства от структурните фондове, 23% – че те ще получават около половината от средствата, и едва 21% – че те ще получават около една пета от цялата помощ, предназначена за страната, което е и най-близко до реалната ситуация. Тази невярна представа за бъдещото насочване на средствата от СФ може да е следствие и от пожелателно мислене, но по-скоро е сигнал за базисно неразбиране на структурата и дейността на СФ и за неадекватна комуникация от страна на централните власти.

За разлика от лошата информираност за бъдещото действие и ползване на СФ, общините са доста добре запознати със съществуващите в момента възможности за финансиране на проекти. 77% от тях са заявили, че познават достатъчно добре програма ФАР, за да могат да я използват, 66% – САПАРД, 57% – национални фондове и програми, 33% – ИСПА, 28% – други външни източници (освен ЕС), и 21% – други програми на ЕС. Подобни са стойностите и за областните администрации, като при тях е леко повишен дялът на познаващите ИСПА и други програми на ЕС. Това означава, че практическото знание се появява едва когато стартира действието на самите програми.

Както при информираността за европейските фондове, по отношение на актуалните източници на финансиране се наблюдава по-скоро концентрация на знанието – едни и същи общини са по-добре информирани за различните аспекти на структурните фондове и познават добре различните актуални източници на финансиране. Познаващите по-добре предприемчивите институции

Каре 9

НЕ МОГАТ ДА ОТДЕЛЯТ СРЕДСТВА ЗА ПОДГОТОВКАТА НА ПРОЕКТИ:

- 63% от общините, които могат да съфинансират с до 10 хил. лв;
- 44% от общините, които могат да съфинансират с 10–50 хил. лв;
- около 20% от общините, които могат да съфинансират с 50–100 хил. лв. и със 100–500 хил. лв.

рументи и другите актуални източници на финансиране са и в по-голяма степен по-добре информирани за структурните фондове.

Местната администрация разчита на централната. За да се информират, общините използват най-много интернет страниците на правителството и министерствата (87%), семинарите или други форми на присъствено обучение (86%). Много по-малко се използват разпространяваните по служебен път материали (54%), интернет страниците на институциите на ЕС (51%) и преките контакти и кореспонденция с представители на НПО (34%). Медии са последни в тази йерархия.

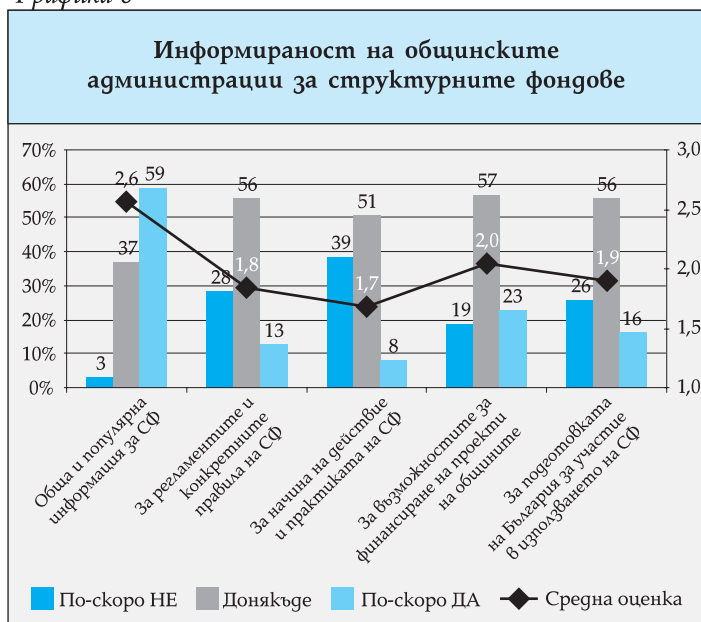
Различията в начините за набиране на информация се определят от големината на общините – тези с над 50 хил. жители поставят на първите места интернет страниците на европейските институции, семинарите и интернет страниците на министерствата. Най-малките общини много по-слабо разчитат на преките контакти и кореспонденцията със служители на централни ведомства.

В сравнение с 2004 г. в пъти е спаднало осведомяването на основа на преки контакти и кореспонденция със служители от централната власт и нейните регионални структури, както и с областните администрации. Намаляло е и разчитането на разпространявани по служебен път печатни материали. Информирането през електронни и печатни медии е останало почти непроменено, докато ползването на интернет и семинарни форми се е увеличило.

Областните администрации в голяма степен използват същите канали за информиране за европейските фондове с някои съществени разлики – те поставят на първо място семинарите и ползват много по-често сайтовете на институциите на ЕС. Това е логично, доколкото, като деконцентрирани органи на централната власт, те ползват за източник на информация повече контактите с представители на централните ведомства.

Информация има, но нито е актуална, нито е разбираема. Средната оценка на общините за качеството на информацията е около 2,8 по пето-

Графика 6



бална скала. По-големите, както и по-информираните общини оценяват наличната информация по-високо. Най-съществените проблеми са в актуалността, на второ място – в нейното количество и изчерпателност. Проблемна се оказва разбираемостта на информацията, за която само 13% от анкетираните дават висока оценка.

Областните администрации са по-критични към качеството на информацията, но и по-поляризираны: 32% я смятат за достатъчна, 39% – за актуална, и 21,5% – за разбираема. По последния критерий се наблюдава и най-забележимата им разлика с общините, които в общи линии имат по-сериозни проблеми с разбирането.

Равнището на информираност за структурните фондове може да се превърне в сериозен риск, ако общата информация не бъде заменена с конкретно и операционализирано знание, което според повечето общини липсва. Резултатите от проучването показват тясната връзка между успеха при осъществяването на проекти и доброто познаване на източниците на финансиране. Успешните проектни предложения на общините се свързват с добро познаване на съответния източник в около 90% от случаите при ФАР и САПАРД и 75% – при ИСПА. Този дял е по-нисък (60–70%) при другите програми на ЕС, други външни източници, както и националните програми и фондове, при кои-

то дори и при много слабо познаване на съответния източник се отчитат успешни проекти, макар и малко.

1.3. Опит в разработване и изпълнение на проекти

Опитът за разработване и изпълнение на проекти при областите и общините показва значително подобрение, както и намаляване на диференциацията помежду им. Въпреки това съществуват редица проблеми, свързани най-вече с финансовата и техническата осигуреност, преобладаващ опит извън предприемаческите инструменти (ППИ), търсене на проблемите във външната среда, и др.

Значителен проектен опит, но все още не там, където е най-необходим. Общините демонстрират значителен проектен опит като цяло и бър-

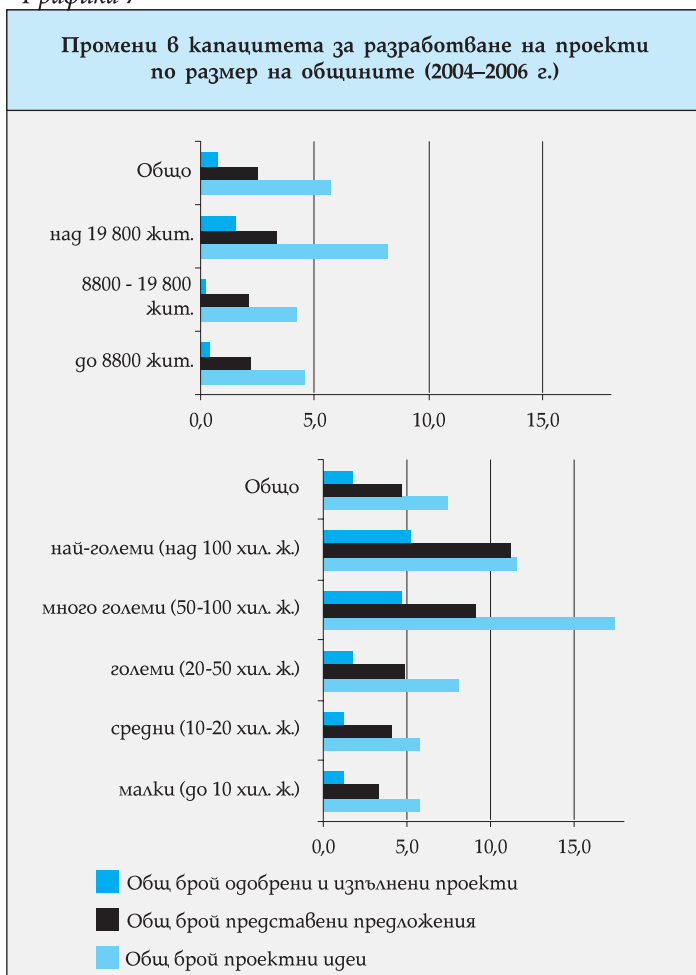
зо нарастващ опит с предприемаческите инструменти. Освен това е налице и качествено подобрение в процеса на разработване на проекти (увеличаване броя на проектните идеи, които се разработват до цялостни предложения, и на одобрените проектни предложения). Наблюдава се и известно намаляване на различията между общините. В сравнение с 2004 г. средният брой на одобрените проекти от предприемаческите инструменти нараства 2,5 пъти, наполовина намаляват общините без опит с ППИ (от 72% на 36%). Броят на одобрените проекти нараства по-бързо при средните (5 пъти) и малките (3 пъти) общини (виж графика 7).

Положителните тенденции се дължат на подобряването на уменията на служителите в общинските администрации, на значителното увеличаване на „предлагането“ на проекти за общините по предприемаческите програми от 2004 г., особено по ФАР и САПАРД, и на облекчаването на достъпа на общините до техните ресурси.

Макар и на пръв поглед по-голям, проектният опит на областите е главно извън предприемаческите инструменти (94% от техните проекти са финансирани от национални източници), а опитът им с ППИ е не само по-малък от този на общините, но и е стагниращ след 2004 г., в т.ч. и поради ограничаване на проектите, за които областите са избираем кандидат или партньор.

Опитът на общините и още повече – на областите, е доминиран от източници на финансиране извън предприемаческите инструменти, тъй като достъпът до тях е по-лесен. Сравнително малкият дял на ППИ в проектите през последните пет години (по-малко от 30% за общините и едва 2% за областите) означава, че преходът от работа с национално и донорско финансиране към структурните фондове ще бъде доста труден. Освен това част от регистрирания проектен опит е натрупан с малки проекти (напр. т.нар. „демонстрационни“ проекти през 2004–2005 г.), които по размер, тип на дейностите, сложност и изисквания към подготовката и изпълнението им, са неспособими с проекти от предприемаческите програми или структурните фондове.

Графика 7



Омагьосаният кръг на ниския капацитет. Проектният опит продължава да бъде концентриран в ограничен брой участници в развитието. 3/4 от проектите по предприемчивостта се пада на 1/4 от общините, а 2/3 от областните администрации нямат никакъв проектен опит с ППИ. В този процес най-ощетени се оказват малките общини, от които 13% не отчитат никакъв проектен опит, а половината нямат опит с ППИ. Опитът на малките и на средните общини е формиран до голяма степен (около 50%) от национални източници на финансиране.

През последните две години проектният опит на малките и средни общини с ППИ нараства по-бързо, отколкото на големите, един от факторите за което е целенасоченото им толериране от някои източници на финансиране (САПАРД, Социално-инвестиционния фонд и др.). Въпреки това различията се запазват, макар и видоизменени: налице е сближаване между средните и големите общини, разликата между малките и големите общини се запазва, а между малките и средните се увеличава. Макар и да е намален, рискът от „омагьосан кръг на ниския капацитет“ не може да се смята за преодолян.

Пари, прозрачност, бюрократия. Главните трудности, пред които са изправени общините и областите при разработването, кандидатстването и изпълнението на проекти, са свързани с финансовите ресурси и изискванията към тях, „правилата“, произтичащи от дизайна на финансиращите програми и тяхното функциониране (сложни и бюрократични изисквания и процедури, кратки срокове, език на документацията и др.), и прозрачността и обективността на процеса на оценяване (виж още в каре 10). Това са проблеми, общи не само за областите и общините, но и за другите участници в процеса на развитието (НПО, бизнес), и се възприемат като обективни и външни за респондентите, т.е. независещи от тяхната подготовка и познания.

Важна тенденция е нарастването на относителната тежест на „техническите“ трудности при подготовката на проектни предложения, свързани с правилата и начина на действие на финанси-

ращите програми. Допълнителна трудност за общините представлява непрозрачността на процеса на оценяване (поставен на второ място от тях), която не им дава възможност да разберат грешките си.

Особено проблематичен е дефицитът на финансови ресурси (респ. високите изисквания към тях), доколкото способността за съфинансиране и за инвестиране в разработването на проекти оказва силно влияние върху успеха с проекти. Данните показват, че критичният праг за значителен успех е възможността за съфинансиране да се отделят над 100 хил. лв. годишно, което се смята за постижимо само от 18% от общините (областните администрации изобщо изключват възможността за съфинансиране). (Виж графика 8)

Проблемите, посочвани от областните администрации, се различават съществено от тези на общините – най-вече те са свързани с това, че областното ниво на управление се чувства до известна степен изключено от участието в СФ. Извън този основен проблем водещите трудности включват ограничените финансови ресурси за съфинансиране на проекти (96%), ограничената избиращемост на областите за подходящи дейности (75%), липсата на прозрачност в процеса на оценяване

Графика 8



(50%), липсата на предпроектни проучвания (46%), значителните финансови ресурси, необходими за разработване на проектите (32%), сложните и бюрократични изисквания и процедури (29%).

Проблематични са също така тенденциите за надценяване на готовността, подценяване на собствените слабости въпреки ограничения капацитет и опит и търсене на проблемите и причините за неуспех изключително „навън“. Липсата на връзка между собствената оценка за готовността за използване на структурните фондове с реалния капацитет за разработване и изпълнение на проекти показва, че готовността е надценена или че нейната същност не е осъзната. Показателен е фактът, че 30% от смятащите се за „по-скоро подготвени“ за структурните фондове нямат опит с проекти от ППИ, а 8% нямат никакъв проектен опит. Същевременно ограниченията на собствения капацитет не се възприемат като водеща трудност от повечето общини и области (той се посочва едва от 18% от общините и от областите). Търсенето на причините за неуспех само или изключително във външната среда затруднява тяхното рационализиране и промяна.

Карта 10

ТРУДНОСТИ С ПРОЕКТИТЕ СПОРЕД ГОЛЕМИНАТА НА ОБЩИНИТЕ:

- За малките общини водещи са финансовите трудности – освен че имат по-висок дял на посочилите проблеми със съфинансирането, те придават и много по-голямо значение на финансовите ресурси за разработване на проекта. Същевременно за тях липсата на прозрачност в процеса на оценяване е от много по-малко значение.
- Големите общини (20–50 хил. ж.) отдават по-малко значение на ресурсите за съфинансиране и за разработване на проекти. С по-голяма тежест са кратките срокове за представяне на проектните предложения, а най-важна е липсата на прозрачност при оценяването.
- За много големите общини (50–100 хил. ж.) с повишено значение са липсата на подготвени предпроектни проучвания (1-во място, 80%) и необективната оценка на проектите (4-то място, 40%), а с понижено – ресурсите за подготовка на проекти (14-о място, 5%) и английският език на документацията (20%).
- За най-големите общини (над 100 хил. ж.) с повишено значение са кратките срокове за представяне на проектните предложения (1-во място, 67%), високата конкуренция за ограничени ресурси (3-то място, 44%) и необоснованата неизбираемост на общината (5-о място, 33%), а с понижено – ресурсите за съфинансиране (5-о място, 33%) и за разработване на проекти (12-о място, 11%).

Общините вече не искат да са самотни играчи на полето на развитието. На практика няма общини, които да не консултират своите проекти с някои групи заинтересовани, а при областните администрации само 10% не отчитат подобен опит. На практика е преодолян рискът от „централизиране“ на консултирането, отбелязан в проучването от 2004 г. Променя се моделът на консултиране, особено при общините – намалява това с централните власти и областните администрации, а се увеличава включването на общинските съветници, неправителствените организации и бизнеса.

Взаимодействията все по-често надскочат консултирането и се разширяват към партньорства за съвместни проекти, въпреки че това все още не се е превърнало в устойчива практика. Докато партньорствата в рамките на общините са сравнително широко разпространени, то между общините те изглеждат все още ограничени (виж графика 9). Партньорството за проекти продължава да бъде проблем особено за малките и средните общини.

1.4. Опит от участие в планиране и програмиране

Стратегическо планиране за по-добро развитие. Както общините, така и областите демонстрират позитивно и добре аргументирано отношение към собственото си участие и роля в процесите на планиране на развитието и към своята способност да дадат подходящ принос в този процес. Изглежда, че до голяма степен е преодолян отбелязаният в предходни изследвания проблем с „пасивността на местните и регионалните участници в развитието“.

Преобладаващата част от общините са убедени, че трябва да участват в планирането на развитието на надобщинско ниво, защото могат да представят най-добре местните нужди и интереси (94% е дялът на категорично съгласните) и могат да спомогнат за намиране на най-приемливите решения (напълно съгласни – 85%). На трето място се поставя аргументът за осигуряване на по-добър достъп до финансиране (напълно съгласни – 70%).

Повечето общини отхвърлят категорично твърдението, че не са достатъчно подготвени да изразяват компетентно мнение. За някои общини участието в планирането няма смисъл, тъй като е формално и мнението на общините не се отчита (11%), други смятат, че планирането на надобщинско ниво е изцяло задължение на органите на централната власт (9%). Тези твърдения намаляват с увеличаване на големината на общината, като разликата е най-значителна по отношение на твърдението за формалността на участието и несъобразяването с мнението на общините – за малките общини степенята на съгласие е два до три пъти по-голяма в сравнение с много големите и най-големите.

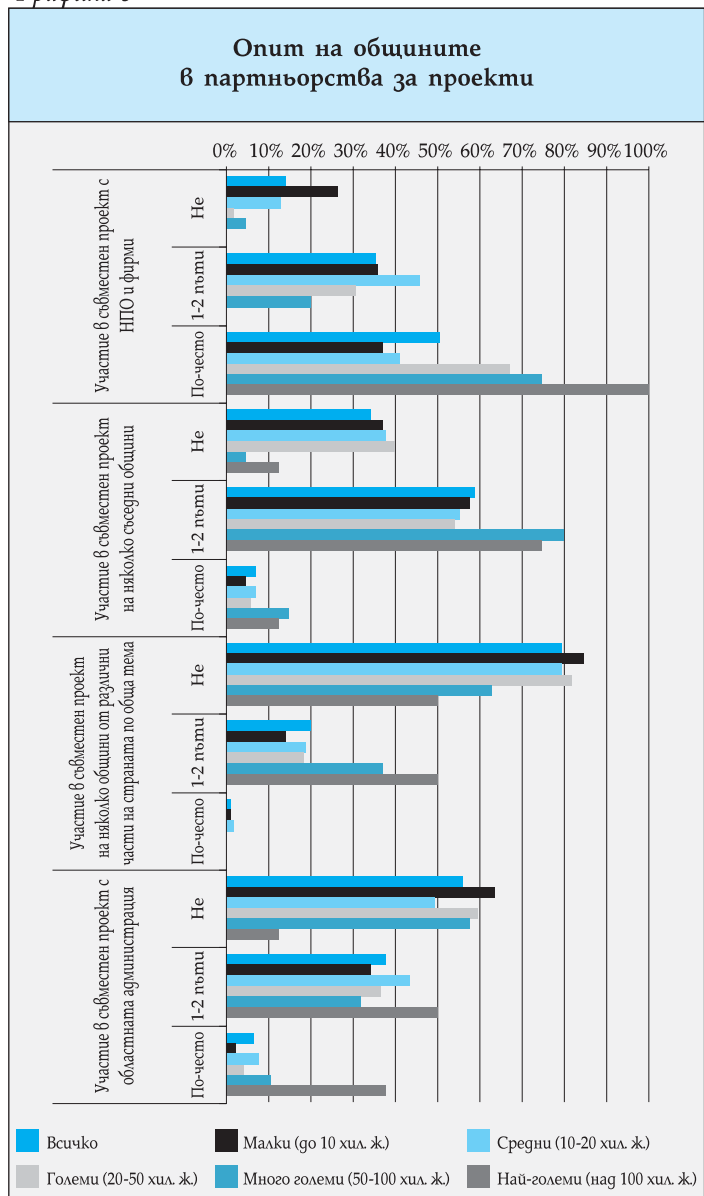
Мнението на областните администрации по този въпрос е сходно. Те смятат участието си в планирането за важно, защото по този начин изразяват по-добре местните нужди, осигуряват по-добро съгласуване между националните и местните интереси и между интересите на общините в областта. Преобладаващата част от тях не споделят вижданията, че планирането на надобщинско ниво е отговорност изцяло на централните власти, че областните администрации не са достатъчно подготвени, за да изразяват компетентно мнение, или че няма смисъл от изготвяне на областни планове (стратегии), тъй като те са формални. Подобно на общините, значителна част от областните администрации са наясно с разходите за планиране.

Широко партньорство за по-добро планиране.

Съществена позитивна промяна спрямо 2004 г. е фактът, че повечето от областите и общините организират процес на планиране с включване на заинтересованите страни. Значително е нарастването на участието на местните неправителствени организации и бизнес (с 21 пункта в общинското планиране и с 31 пункта – в областното). (Виж графика 10.) Планирането с участие на заинтересованите страни се превръща в норма, а това е индикатор за формиране на „регионална общност“ за развитие, чийто дефицит е един от проблемите, посочени през 2004 г.

Заслужава да се отбележи, че общините – 68% от тях в периода 2005–2006 г. – ползват все повече кон-

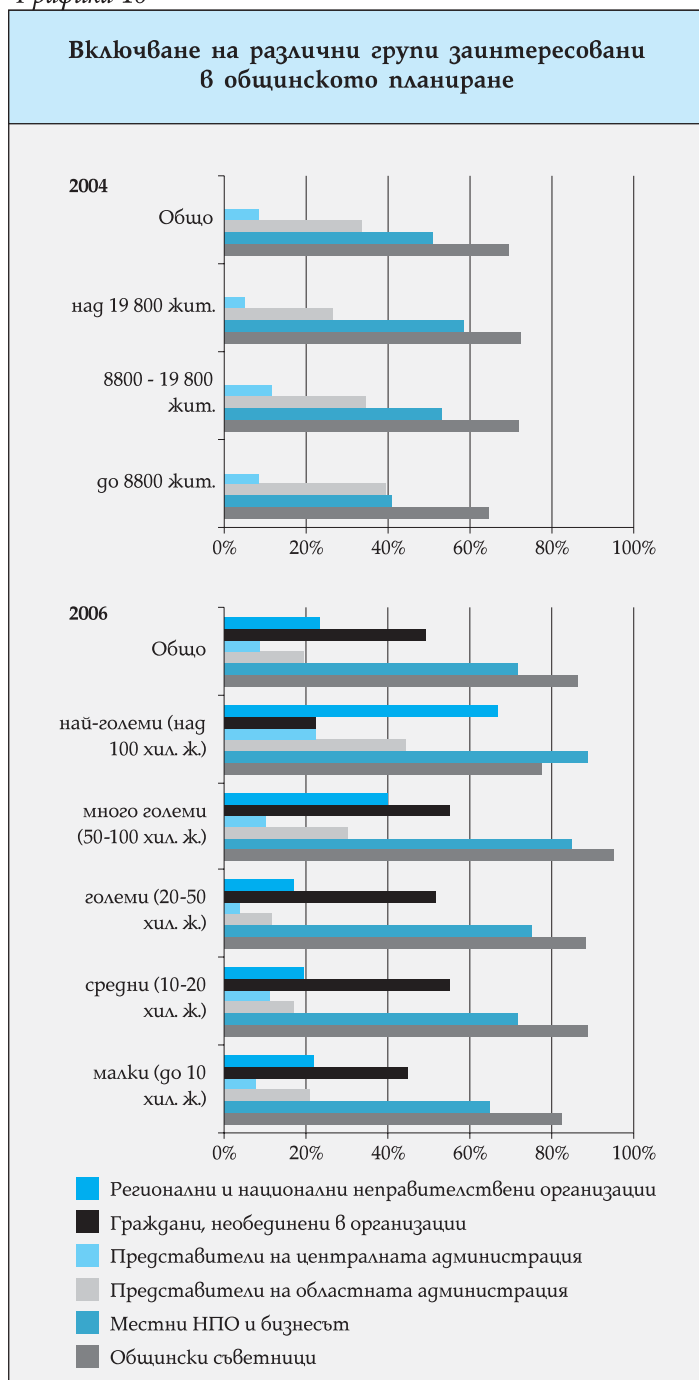
Графика 9



султантска помощ от неправителствени организации и от бизнеса. Това показва, че местните власти започват да се отърсват от желанието да правят всичко сами, и може да се окаже предпоставка за по-добро сътрудничество с бизнеса в бъдеще поради придобития опит.

От планиране към изпълнение. Сериозен риск е осъществимостта на плановете и стратегиите. При общините няма съществена промяна в сравнение с 2004 г., а при областите се отчита влошаване – чувствително нараства (+25%) дялът на областите, които посочват, че стратегията им на практика не се изпълнява (виж графика 11).

Графика 10



Едва половината от общините и 36% от областите декларират изпълнение на поне половината от планираното през 2000–2001 г. Това дава сериозни основания за съмнения в изпълнимостта и на новите планови документи – риск, който е по-висок за малките и средните общини.

По отношение на плановете се забелязва тенденция за по-добро изпълнение от страна на големи-

те общини. Освен размера съществено значение имат възможностите за съфинансиране на проекти. Изпълнение на половината или на почти всичко от предвиденото в плановете постигат 40% от общините, които нямат възможности за съфинансиране, в сравнение с 63% от общините, които могат да съфинансират проекти с над 100 хил. годишно. Общините, ползвали консултантска помощ, показват с 11% по-висока успеваемост.

Не трябва да се подценява и подчертаната в доклада от 2004 г. тенденция плановете да се възприемат като документи за показ, а не като инструмент, който задвижва публичните политики на съответното пространствено равнище.

Въпреки че е намален, рискът от „омагьосан кръг“ на ограниченото включване на заинтересованите страни, със съответните последици за качеството и изпълнимостта на плановете и на достъпа до ресурси, продължава да съществува. Възможен е също така риск от дълготрайна „илюзия на включване“, когато планирането е формално, свежда се до информиране и одобряване на вече взети решения без реално консултиране или съвместно вземане на решения.

Опитът в планирането не показва значителна диференциация в зависимост от собствената оценка на общините за готовността им да участват в СФ. Най-голяма е диференциацията, свързана с познаването на плановете и програмните документи. С други думи, капацитетът и опитът в планирането не се възприемат като решаващ фактор при самооценката на готовността за участие в структурните фондове, а значителна част от общините вероятно се смятат за подготвени и информирани заради факта, че познават плановете и програмните документи.

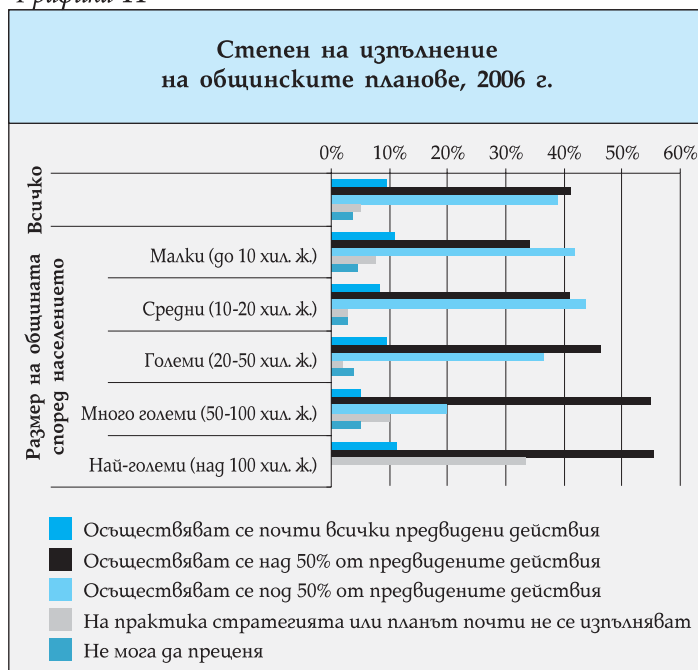
Общините и областите очакват едно, а в плановете има друго. Оценката на общините за регионалните плановете за развитие и националните оперативни програми не е висока. Едва 20% от тях смятат, че регионалните плановете отразяват преобладаващата част от техните мнения и предложения. Малко по-високо от средното се оценява единствено Оперативна програма „Регионално развитие“ – 24%, вероятно поради по-доброто ѝ

познаване от местните власти (виж таблица 1). Няма съществени различия в зависимост от размера или финансовия капацитет на общините. Такива обаче се наблюдават по райони: с по-висока от средната оценка се отличава Северозападният район (добра оценка – 31%), а с по-ниска – Южният централен район (добра оценка – 12%).

Областните администрации дават по-висока оценка на регионалните планове за развитие в сравнение с общините – 61% от тях смятат, че регионалните планове отразяват преобладаващата част от техните мнения и предложения, а ОП „Регионално развитие“ се одобрява от 64% от тях. Оценките по райони обаче се различават от тези на общините. Съвпадение в позицията има само при Южния централен район, който получава най-ниска оценка и от областите, и от общините. Само 18% от областните управи посочват, че техните възгледи са отразени в националните планови документи.

При областните администрации прави впечатление, че оценката на оперативните програми, както и на регионалните планове, е чувствително по-висока в сравнение с общинските планове и националната стратегия за регионално развитие. И при областите, и при общините не се наблюдава характерното за НПО и бизнеса намаляване на оценките от по-ниските към по-високите равнища (особено регионално).

Графика 11



Проблем е, че общинските и областните администрации засега познават по-добре плановете и стратегиите, регламентирани от Закона за регионално развитие, отколкото оперативните програми, които осигуряват реалния „вход“ към ресурсите на СФ. Познаването на програмите е по-високо (с 10 до 20 пункта) при областните администрации в сравнение с общините, които ще ползват в много по-голяма степен тези ресурси. Делът на непознатите с програмите при малките общини е чувствително по-висок

Таблица 1 Степен на познаване и оценка на плановите и програмните документи

	Общини			Области		
	Средна оценка (1-3)	Добра оценка, %	Непознати или не могат да преценят, %	Средна оценка (1-3)	Добра оценка, %	Непознати или не могат да преценят, %
Общински планове за развитие				2,1	18%	4%
Областни стратегии за развитие	2,1	23%	9%			
Регионални планове за развитие	2,1	20%	11%	2,6	61%	0%
Национални планови документи (Национална стратегия за регионално развитие)				2,0	18%	4%
ОП „Регионално развитие“	2,2	24%	16%	2,6	64%	0%
ОП „Конкурентоспособност“	2,0	9%	37%	2,4	36%	25%
ОП „Околна среда“	2,1	22%	22%	2,6	50%	21%
ОП „Транспорт“	2,0	13%	33%	2,5	46%	25%
ОП „Развитие на човешките ресурси“	2,1	18%	28%	2,6	54%	14%
ОП „Административен капацитет“	2,2	20%	26%	2,5	50%	7%
Национален план за развитие на земеделието и селските райони	2,0	18%	26%	2,6	43%	29%

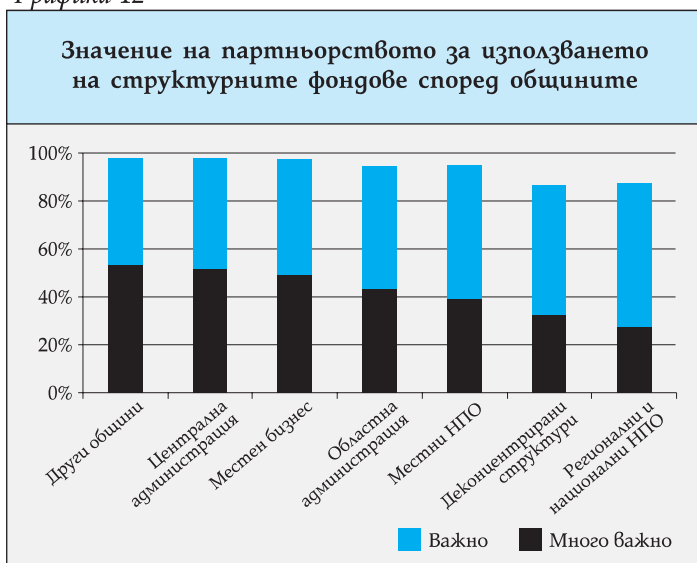
1.5. Взаимодействия и партньорства

Партньорство – основно със себеподобните. За разлика от 2004 г. картината на взаимодействията през 2006 г. е доста оптимистична. Общинските и областните администрации са разбрали важността на партньорството и много рядко заявяват, че то не е необходимо при ползването на структурните фондове. При все това съществува значително разминаване в приоритетите на партньорите и в оценяването на резултатите от взаимодействието. През 2004–2005 г. на субнационално ниво е осъществен интензивен процес на планиране с участието на много заинтересовани страни, благодарение на който са създадени реал-

ни партньорства, поставени са основите на интерактивен механизъм за консултиране и координиране на националните, регионалните и местните интереси и инициативи.

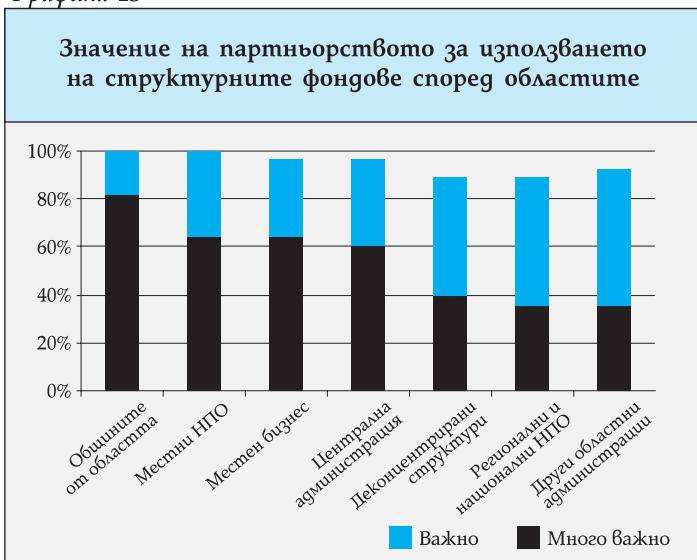
През 2006 г. общините виждат като най-важно сътрудничеството с други общини – 53% (виж графика 12), плътно следвано от взаимодействието с централната и с областната администрация и с местния бизнес. На известна дистанция те поставят партньорствата с местните неправителствени организации, с деконцентрираните структури на централната администрация и с регионални и национални неправителствени организации. Големите общини имат по-голяма склонност да си сътрудничат – много важно за 65% от тях, докато при малките този процент е 19. Общините с по-големи приходи на глава от населението (над 400 лева) са също по-скептични към партньорството.

Графика 12



Областните администрации дават приоритет на взаимодействието с общините (виж графика 13) в областта, поставят по-назад взаимоотношенията с местните НПО, с местния бизнес и с централната администрация и понякъде подценяват взаимодействията с деконцентрираните структури на централната администрация, с другите областни администрации и с регионални и национални НПО.

Графика 13



Несиметричността в очакванията на общините и областите за сътрудничество помежду им може да се окаже проблем, особено предвид това, че като цяло общините оценяват много ниско сътрудничеството с областни управи. Положителен в тази посока е фактът, че макар да поставят на по-задно място по важност взаимодействието с областната администрация, общините го оценяват по-високо, когато става дума за реално взаимодействие при планирането и изпълнението на проекти.

Партньорството – важно, но едва прохождащо. Негативен е фактът, че при голямата важност, която общините отдават на партньорството с различни организации, оценката на реалните взаимодействия, в които е влизала общината при разработване и изпълнение на проекти, е зна-

чително по-ниска. Те поставят на първо място по важност взаимодействието с други общини (виж графика 14), но го преценяват с незадоволителна и задоволителна оценки – едва 18% от общините го определят като добро. Това се отнася и до оценката на взаимодействието с местния бизнес. Общините класират едва на пето място по важност партньорството с местни НПО, но го оценяват с преобладаващи добри и задоволителни оценки, когато то се случва.

Макар и не на първо място по средна оценка, най-активно е взаимодействието на общините с централната и областната администрации (съответно дял на взаимодействието – 93% и 91%), а най-слабо – с регионалните и националните НПО и с местния бизнес (80% и 85%).

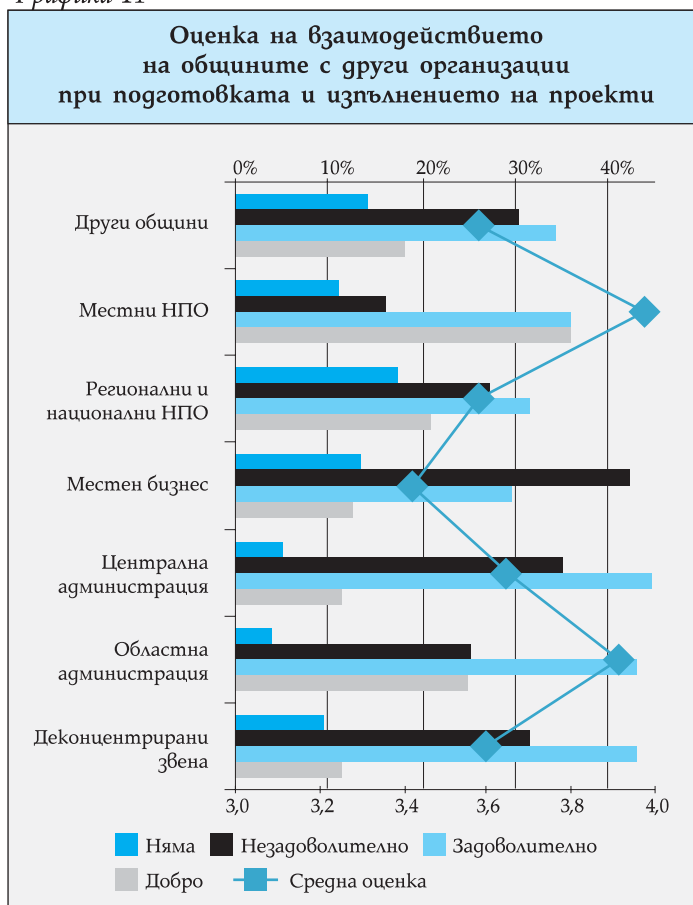
Областите, които иначе високо ценят сътрудничеството си с общините, поставят на по-предно място НПО и бизнеса (съответно 50%, 64%, 64%). Интересен резултат също така е, че областите поставят сътрудничеството си с централната власт (от която те самите са част) по-ниско от това с другите участници в местното развитие. В същото време при областите се наблюдават по-високи очаквания, които естествено водят до разочарование, когато не бъдат изпълнени.

Разделени в планирането, заедно в проектите.

Партньорството на фазата на планиране е оценявано от общините по-ниско от партньорството по проекти. Сътрудничеството с областите получава най-висок дял от добри оценки от общините, като почти не се срещат отговори, че липсва взаимодействие с тях. Твърде често обаче липсва взаимодействие при планирането с местни, регионални и национални НПО, както и с местния бизнес.

Съществува известно разминаване между взаимните оценки на общините (4 за НПО по отношение на партньорствата за проекти и 3,6 – по отношение на партньорството за планиране) и НПО (4,1 за общините както за партньорство за проекти, така и за планиране), което може да се дължи на известна несиметричност на ползите. Изглежда в предприсъединителния период общините са

Графика 14

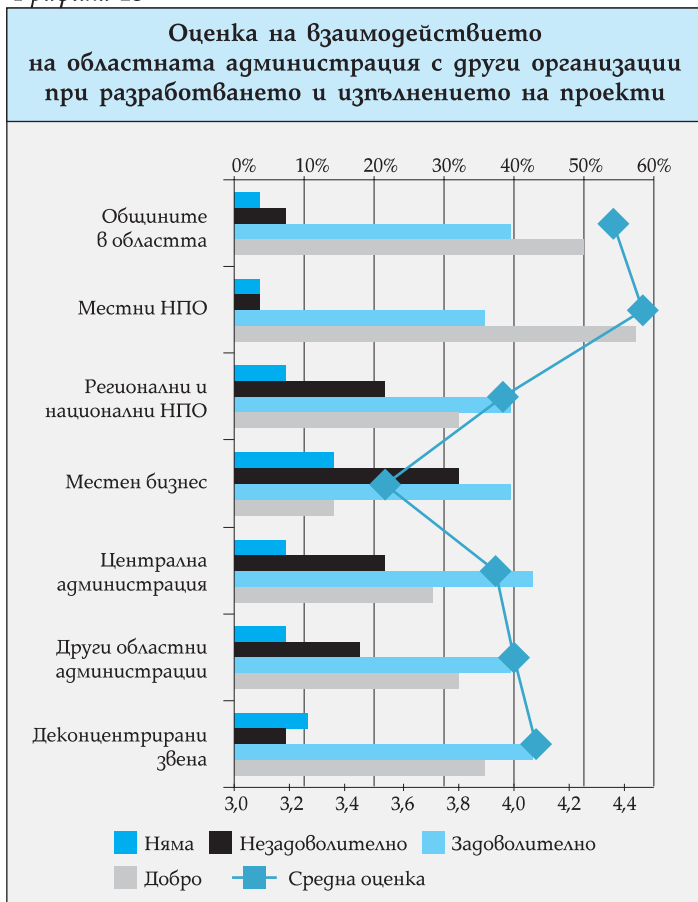


били по-полезна на НПО, отколкото обратното. След присъединяването това може да се превърне в проблем, доколкото общините ще бъдат значително по-голям бенефициент на проекти, отколкото НПО.

По-голямо е разминаването между общини и бизнес. Преобладаващата взаимна неудовлетвореност (14 и 28% съответно) е значително по-остър проблем, отколкото асиметрията на оценките между общини и НПО, НПО и бизнес. Бизнесът е основният двигател на развитието и неудовлетворението от партньорството може да се окаже една от сериозните пречки пред ползването на структурните фондове.

Областните администрации (виж графика 15) дават много по-високи оценки, особено на сътрудничеството си с общините. Негативно е, че междуобластното сътрудничество се поставя на последно място по значение и се оценява с преобладаващо задоволителни оценки за работата по проекти. Това мо-

Графика 15



же да се окаже проблем при наличието на проекти с междуобластно значение и обхват.

Същевременно на значително по-ниско ниво се запазва оценката за сътрудничеството с регионалните и националните НПО. Това е проблем, тъй като на тях би трябвало да се разчита много повече при изготвянето на областните и регионалните планове и стратегии. В случая те са по-важни от местните НПО, чиято оценка пак е доста по-висока.

Областите оценяват сътрудничеството с бизнеса по проекти и планиране най-ниско (25% го определят като добро) в сравнение с останалите местни актьори, което отново поставя проблем. Дори и ролята на бизнеса и областните управи да се изясни след началото на използването на структурните фондове, отново са възможни търкания за това кой да има водеща роля.

Междубщинско съперничество вместо сътруд-

ничество. Междубщинското сътрудничество се смята за важно, но въпреки подобрението в сравнение с 2004 г. оценката му е между задоволителна и незадоволителна. Общините срещат трудности основно поради конкуренцията помежду си – това мнение се споделя от 42% от тях. Други съществени проблеми са липсата на преки икономически стимули и на опит, несъобразяването с интересите на другите общини/области и неразбирането на ползите (25%). Значително по-слаб ограничител на сътрудничеството са досегашните провали на партньорствата, различията в политическата принадлежност на кметовете или мнозинствата в общините, усещането за несправедливо разпределение на ползите, личностните конфликти или липсата на съседни общини, подходящи за партньори.

Областните администрации разглеждат трудностите за междубщинското сътрудничество в различна светлина (виж графика 16). 43% от тях са напълно съгласни с твърдението, че липсата на преки икономически стимули и политическите различия са основна пречка, на второ място с 39% се нарежда конкуренцията, а 32% посочват липсата на опит. След тях се нареждат несъобразяването с интересите на другите общини и неразбирането или несправедливото разпределение на ползите, следвани от личностните конфликти и липсата на подходящи партньори в близост.

Обединението помага за партньорството. Регионалните асоциации на общините са една от организационните форми за преодоляване на трудностите пред междубщинското сътрудничество и повишаване капацитета на общините за ползване на структурните фондове. 63% от общините членуват в поне една, а 7% – в повече от една асоциация. Най-малките общини, които имат най-голяма нужда от подобно сдружение, сравнително по-рядко могат да разчитат на такова (+11 пункта за отговора, че регионална асоциация не съществува).

Най-благоприятна е ситуацията в Югоизточния район, където почти всички общини членуват в една регионална асоциация (95%), а най-неблагоприятно е положението в Югозападния район, къде-

мо над половината от общините не членуват в никаква асоциация.

Повечето от общините виждат членството си в регионални асоциации като полезно, включително във връзка с европейските фондове. Общините разчитат на тях най-вече за повишаването на капацитета си, за инициране на общи проекти, за постигането на обща позиция и лобирание за постигането на желани решения. По-слабо ги разглеждат като значими за подготовката на проектни предложения на отделните общини, което е един от най-големите дефицити, особено за по-малките общини (виж графика 17).

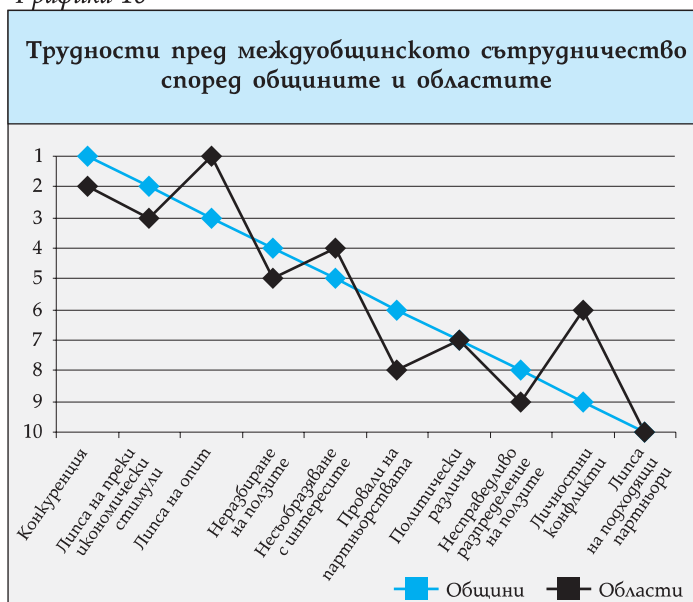
Въпреки важността на регионалното асоцииране, над 30% от общините смятат ролята на регионалните асоциации за подготовката на проектни предложения за по-скоро ниска.

Като цяло областите са категорично по-положително настроени към ролята на регионалните асоциации за повишаване на капацитета на членовете им и за инициране на съвместни проекти между общините. Оценката, която те дават на регионалните асоциации за инициране на съвместни проекти между общините, е 4,5.

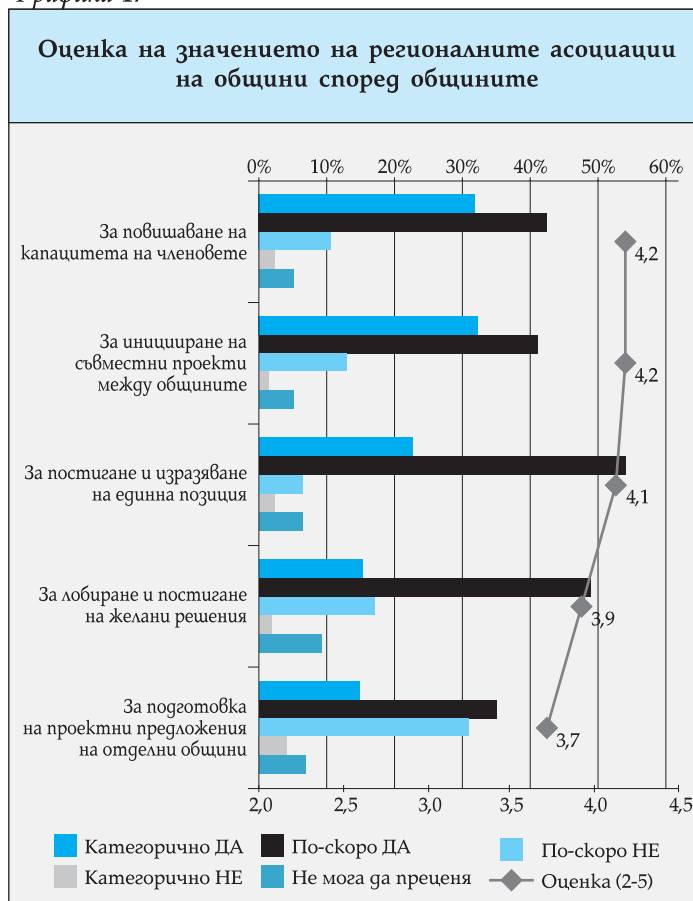
Колкото повече НПО, толкова по-добре. Партньорството между общините и неправителствените организации е един от възможните инструменти за преодоляване на някои от дефицитите по използването на СФ. Изследването показва зависимост между броя на НПО, които работят по европейските фондове в една община, и броя на одобрените нейни проекти. Одобрените проекти в общините с над 20 подходящи НПО в сравнение с общините без НПО са 4–7 пъти повече, когато са от всички източници, и 6–8 пъти повече, когато проектите са по линия на предприсъединителните инструменти.

На този фон картината на плътността на неправителствените организации не изглежда особено благоприятна: през 2006 г. в две трети от случаите преобладаващият брой подходящи НПО на община се движи между 1 и 5. Една пета от общините заявяват, че на тяхна територия няма та-

Графика 16



Графика 17



кава организация. Само една десета от анкетираните сочат съществуването на между 6 и 10 релевантни на структурните фондове НПО, 2% посочват между 11 и 20 организации и 1% – между 21 и 50 подходящи НПО. Най-проблемни са най-малките

общини – 30% от тях посочват, че няма нито една подходяща неправителствена организация на територията на общината.

Между общините има голяма диференциация почти по всички въпроси на партньорството. Разнообразие съществува както по линия на големината на общините, така и на регионалната им принадлежност. Често по-малките общини (вклю-

чително и до 50 хил. жители), които поради по-малкия си капацитет имат по-голяма необходимост, срещат по-големи трудности с партньорството и изразяват по-висока степен на неудовлетвореност. По много показатели, свързани с партньорството, общините от Северозападния район се оказват в по-неблагоприятно положение, в противоположност на общините от Югоизточния район.

Мнение

Местните участници в развитието

Вече близо петнадесет години представителството на ПРООН в страната помага на българите да направят живота си по-добър. В сравнение с повечето други страни, в които работи програмата, фокусът в дейността на ПРООН тук е силно съсредоточен върху местното ниво. През последните години проектите и инициативите достигнаха до всяка една от административните области на страната и до над 170 от общо 265 български общини. Тема, която неотстъпно засягат всички национални доклади за развитието на човека, са проблемите на местното развитие и/или как ползите от развитието да достигнат до по-широки кръгове. В началото на 2003 г. подкрепихме разработването на доклада на правителството за целите на хилядолетието за развитие. Този доклад определи цели в осем области – преодоляване на бедността, образование, здраве на майките и децата, борба със СПИН и туберкулозата, равенство на половете, околна среда и устойчиво развитие, международно сътрудничество. Настоящият доклад за човешкото развитие няма за цел да дава оценка на напредъка, постигнат от България по тези цели. Достатъчно е да кажем, че в много области успехите идват с бързи темпове, докато други сериозно изостават. Важното за България е да не изпуска от поглед тези цели, докато определя приоритетите, които ще преследва чрез фондовете на ЕС. Реализирането на тези цели ще означава, че по-голямата част от условията за постигане на напредък в човешкото развитие също са изпълнени.

Същевременно нито целите на хилядолетието за развитие, нито индексът на развитието на човека не могат напълно да обхванат и отразят проблема с неравенството. А той е важен. Основната цел на структурните фондове на ЕС е да смекчат неравенството вътре и между страните, членки на ЕС, и то защото крайното обостряне на неравенството се явява пречка за напредъка в развитието на човека и за намаляването на бедността. Както посочват и докладът на ПРООН за развитието на човека за 2005 г., и световният доклад за същата година, изготвен от Световната банка, добре разработените политики за намаляване на неравенството са добри за всички и не са бариера пред икономическото развитие. Ето още една причина, поради която е от изключително значение да е налице добър капацитет за предстоящата работа с фондовете на ЕС и тяхното добро и равнопоставено използване в България. Ако не се вземат мерки да бъде укрепен капацитетът на местното самоуправление и на местните партньори да работят добре с фондовете, структурните инструменти ще останат неизползвани, а когато все пак се използват, ще бъдат по-скоро в полза на онези, които вече са натрупали най-голям капацитет. Както посочва докладът, ако не бъдат предприети активни мерки, ще се стигне до един порочен кръг, в който програмите за изграждане на капацитет се използват само там и от онези, които вече имат най-голям капацитет и влияние и така стават причина за още по-силното изоставане на останалите региони и групи.

Нийл Буне

Постоянен представител на ПРООН в България

1.6. Развитие на капацитет

Нужди от развитие на капацитета

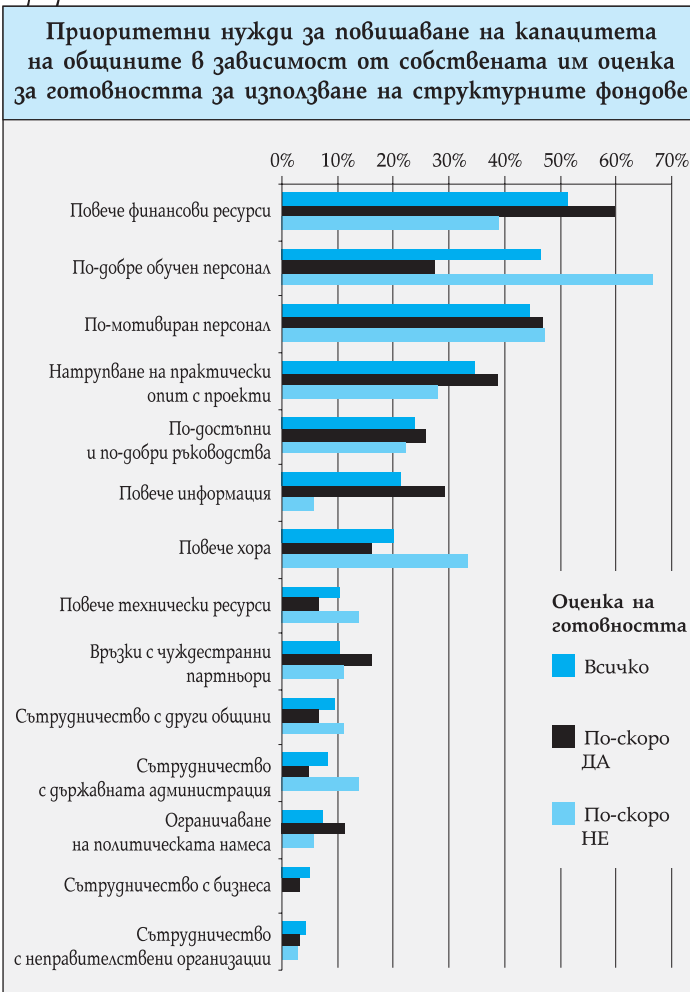
Най-важните нужди и за общинските, и за областните администрации (виж графика 18) са свързани с финансовите ресурси, обучението и мотивирането на персонала, натрупването на практически опит с проекти, както и повече информация, по-добри помощни материали (ръководства, наръчници и пр.) и по-голям персонал. Въпреки че нуждите от повишаване на капацитета са сходни, тяхното количествено проявление и поддръждане са диференцирани. Видима е разликата между областните и общинските администрации, като при последните е сравнително ясно разграничението по два критерия: размер на общината и собствена оценка за нивото на подготвеност за участие в използването на фондовете на ЕС. Например общините, които се смятат за по-подготвени, възприемат като по-важни нужди финансовите ресурси, практическия опит с проекти и подобряването на информираността, а общините, които са по-неподготвени, се фокусират повече върху количеството и обучеността на човешките ресурси.

Финансовите ресурси не са сред водещите нужди единствено за около 2–3% от общините, които смятат, че могат да отделят над 500 хил. лв. годишно за съфинансиране. Проблемът е по-значим за малките общини (62%), докато процентът сред големите е 22% (виж каре 11). Областите също искат повече финансови ресурси (79%), което се обяснява с желанието им за по-директно участие в проекти. Следва да се има предвид, че само повишаването на финансовия ресурс не решава проблемите на готовността на общините и областите за участие в използването на структурните фондове.

Обучение

Оценката на обучението на служителите на общинските и областните администрации е противоречива. Нараства броят на обучените служители както за общините, така и за областите – с близо 30% за последните 3 години. Но въпреки интензифицирането на обучението, нуждите са много

Графика 18



Каре 11

НАЙ-ВАЖНИ НУЖДИ ОТ РАЗВИТИЕ НА КАПАЦИТЕТА СПОРЕД РАЗМЕРА НА ОБЩИНИТЕ

- Без да показват съществени различия с общото поддръждане, малките общини отдават по-голямо значение на финансовите ресурси (+ 11 пункта) и информацията (+ 4 пункта) и по-малко – на мотивирания персонал (- 8 пункта) и връзките с чуждестранни партньори (- 4 пункта, но 13-о място срещу 8-о за всички общини).
- Най-големите общини (над 100 хил. ж.) поставят на много по-предна позиция повишаване на мотивацията на персонала (1-во място, + 34 пункта над средното), ограничаването на политическата намеса в работата на администрацията (3-то място, + 26 пункта), сътрудничеството с други общини (5-о място, + 13 пункта), сътрудничеството с неправителствените организации (8-о място, + 7 пункта). Същевременно те отдават по-малко значение на финансовите ресурси (5-о място, - 29 пункта), наличието на по-добри и достъпни ръководства (8-о място, - 13 пункта), подобряването на информацията (12-о място, - 21 пункта) и подобряването на техническите ресурси (12-о място, - 10 пункта).

по-големи, структурата на обучение не следва в необходимата степен промяната в нуждите, а различията в равнището на осигуреност с обучени служители се запазват, макар и в по-малка степен.

Налице е грастично разминаване между предлагането и търсенето на обучение, свързано със структурните фондове, от гледна точка на характера на информацията и развиваните знания и навици (виж графика 19). Общинските и областните администрации очакват обучение, формиращо конкретно знание и развиващо съответните умения, а вместо това получават преди всичко въвеждащо обучение, предоставящо обща информация. В сравнение с 2004 г. два пъти повече общини и области са склонни да заплащат поне отчасти разходите за обучение, което е индикация за осъзнаване на нуждите от „инвестиране“ в собствения капацитет.

Графика 19



Преобладаващата част от общините посочват, че имат служители, обучени в разработване на проекти (92%) и по въпроси на предприемаческите инструменти (88%). По-малка, но все пак значителна част от общините имат обучени хора по въпроси на структурните фондове (73%) и стратегическо планиране (68%). Най-малко общини имат обучени служители в областта на партньорството,

гражданското участие и др. (44%). Над половината от общините имат и служители, които са преминали през кратко, комплексно, неспециализирано в определена специфична област обучение.

Остротата на нуждите от обучение не се различава съществено в зависимост от размера на общините, т.е. във всички групи общини има съществена и сходна разлика между броя на обучените през последните години и изразените нужди от обучение.

Ситуацията при областните администрации е сходна, макар и малко по-благоприятна. Практически всички областни администрации имат обучени служители за предприемаческите инструменти (96%), близо 90% – за подготовка на проекти, стратегическо планиране и структурни фондове, и близо 2/3 – за партньорство и гражданско участие. Сходни са и тенденциите – най-голямо нарастване на обучените в партньорство и гражданско участие (близо 2 пъти – от 33% на 64%) и в стратегическо планиране (нарастване с 23 пункта – от 63% на 86%) и сравнително слабо нарастване в областта на структурните фондове (с 10 пункта – от 79% на 89%).

Нужда от консултантска помощ

Практически всички общини имат нужда от консултантска помощ за своите проекти (по-малко от 1% посочват, че нямат нужда от такава подкрепа). Най-масовата нужда е свързана с осъществяването на специализирани проучвания и оценки във връзка с разработването на проекти (82%). На второ място, също с високи стойности (68%), се поставя нуждата от използване на консултанти за лобиране и съдействие при одобряване на проекта, което е показателно за нагласите по отношение на факторите за успех на проектите предложения. С по-малко значение са области като мобилизиране на местни ресурси за съфинансиране (26%), организиране на партньорства за проекти (14%), разработване на отделни елементи на проекта (бюджет – 16%, оформяне на предложението – 21%). Нуждата от подкрепа за цялостното разработване на проекта, което е индикация за ограничен собствен капацитет, е посочена от 16% от общините.

Ползването на консултантски услуги крие и рискове. 37% от НПО и 47% от фирмите, които предоставят консултантска помощ, са слабо информирани за структурните фондове, съответно 20% и 40% се оценяват като неподготвени за участие в използването на фондовете, 33% и 74% са слабо информирани за съвременните източници на финансиране и 18% и 80% нямат собствени успешни проекти. От друга страна, 2/3 от НПО и фирмите, които ползват често консултантска помощ за проекти, нямат одобрен проект.

Организации за подкрепа

Няма общинска или областна администрация, която да смята, че не е необходима организация, предоставяща информация, обучение и конкретна помощ за местните участници в развитието. За най-подходящи организации за подкрепа самите общини смятат министерствата и агенциите (42%). На второ място, със значително по-ниски стойности, се посочват неправителствени организации с национален обхват на дейност (16%) и консултантски фирми (17%). Практически без значение са регионалната администрация (областни администрации и деконцентрирани структури на централната администрация), висшите учебни заведения, както и неправителствените организации с регионален или местен обхват. Прави впечатление фактът, че местната власт търси като подкрепяща организация основно централната администрация.

1.7. Заключение

Знаят ли общините и областите мястото си в контекста на структурните фондове?

До голяма степен ролята на общините е нормативно уредена – те са основен участник в общността на развитието като бенефициент, но и основен субект на планирането на местно ниво. Сравнението между различни участници в развитието – общини, областни администрации, неправителствени организации и бизнес – показва, че общините, и особено по-големите от тях, са с най-голям опит и капацитет за разработване и изпъл-

нение на проекти. Все още обаче те рядко осъзнават, че ролята им на публична структура не означава непременно да правят всичко сами или да стоят начело на всеки проект. Като се имат предвид данните за липсата на желание за сътрудничество с бизнеса в изготвянето и осъществяването на проекти, това може да създаде проблеми за ефективното използване на СФ – често изцяло публичните проекти нямат необходимата икономическа обосновка.

Ролята на областните управи при използването на фондовете на ЕС остава неясна, което личи в техните нагласи – макар да не могат да финансират нито проекти, нито тяхното разработване, те смятат за важно участието си чрез собствени проекти. Едновременно с това, те в малка степен осъзнават една от естествените си роли, която не изисква големи компетенции и ресурси – на „регионален“ посредник и помощник на други участници от общността за развитие в използването на структурните фондове, особено за идентифициране на надобщински интереси и разработване на проекти с надобщинско значение. Въпреки че имат съществен капацитет в редица области, той не се използва достатъчно.

Общи изводи

Най-важният резултат от изследването на местните власти и областните администрации е отбелязването на сериозен напредък в подготовката за използване на европейските фондове спрямо състоянието от 2004 г. Това се дължи както на действията на правителството, на самите общини и на областните администрации, така и на подкрепата от международните донори и влиятелни неправителствени организации. Важна роля за това изиграват и критиките и препоръките в редовните доклади на Европейската комисия и най-вече значителната предприсъединителна финансова подкрепа от ЕС.

Едновременно с установения напредък, проучването показва, че все още съществуват препятствия пред ефективното използване на средствата от европейските фондове от страна на общините и

на областните администрации. Най-важните сред тях са свързани със структурата и качеството на информацията и обучението, с възможностите за съфинансиране и финансиране на подготовката на проекти, със съществуващия опит в разработване и изпълнение на проекти и развитието на партньорства, с размера и структурата на администрациите. Тези бариери са най-силно изявени и най-трудно преодолими в по-малките общини. В най-неравнопоставено положение са общините с население под 10 хил. ж, които представляват 38% от всички общини. По много критерии изостават и тези с население 10–50 хил. ж, каквито са половината от общините в България. Въпреки че подобриенето при по-малките общини в последните години е най-високо, то е недостатъчно за преодоляване на съществуващите неравенства в капацитета.

Положителните промени обаче вдъхват известен оптимизъм. Нарасналата самокритичност е знак за повече реализъм в преценката на собствените способности. Това се проявява в изискванията на местните власти и областните управи за повече качествено обучение, в използваната консултантска помощ и повишеното желание за обучение. Потвърждение за това е и готовността на общините да заплащат за обучението на кадрите си и повишеното внимание към регионалното асоцииране. Трябва да се прибави и нарасналото разбиране, че само мотивираните служители могат да постигнат високи резултати. Въпреки това ситуацията с човешките ресурси не се е подобрила съществено и особено общините продължават да изпитват глад за висококвалифицирани кадри.

Важен индикатор за напредъка на общините в готовността им да участват в СФ е нарасналото желание да съфинансират не само осъществяването на проектите, но и тяхната подготовка. На лице е не само количествено натрупване на проектен опит, но и качествено подобриение в процеса на разработване на проекти. Повече проектни идеи се разработват до цялостни проектни предложения и повече от тях успяват да се превърнат в одобрени проекти. По този въпрос се наблюдава и известно намаляване на различията между общините.

Опитът в партньорство за проекти показва значително подобриение. На практика няма общини, които да не консултират своите проекти с някои групи заинтересовани, а при областните администрации подобен опит не отчитат само малка част. Повечето общини имат опит с партньорства за проекти в рамките на общината (НПО, бизнес), а голяма част – с партньорства за проекти със съседни общини. Това желание за създаване на повече хоризонтални връзки може да е индикатор за отварянето на общините – извън тесните методически указания на централните власти и извън илюзията, че планирането може да бъде извършено само в рамките на тяхната общност.

Партньорството при планирането е оценявано от общините по-ниско в сравнение с партньорството за проекти. Сътрудничеството с областите получава най-висок дял на добри оценки от общините, като почти не се срещат отговори, че липсва взаимодействие с тях. Твърде често обаче липсва взаимодействие при планирането с местни, регионални и национални НПО, както и с местния бизнес.

Нарасналото желание за партньорство се отразява във формираща се култура на планиране. Общините и областите демонстрират позитивно и аргументирано отношение към собственото си участие и роля в процесите на планиране. Така голяма степен отбелязаният в предходни изследвания проблем с пасивността на местните и регионални участници в развитието е преодолян. Повечето от областите и общините са осигурили включващ процес на планиране и участието на различни групи заинтересовани е важна положителна промяна в сравнение с резултатите от проучването през 2004 г. Значително е нарастването на участието на местните неправителствени организации и местния бизнес. Особено важна е констатацията, че качеството на информацията е решаващият фактор за готовността за участие в СФ. Регионалните асоциации на общините се оценяват от повечето общини, които виждат членството си в тях като полезно за структурните фондове.