

# ПАРТНЬОРСТВОТО – ПОУКИ ОТ ОПИТА НА СТРАНИТЕ ЧЛЕНКИ

### 4.1. Общо представяне

Една японска поговорка гласи: „Никои от нас не е толкова умен, колкото всички нас.“

Някой пък беше казал: „Двама е по-добре от един, ако двамата могат да работят като един.“

Тук стигаме до две от най-важните характеристики на партньорството. Първо, необходимо е. И второ – не е никак лесно.

Партньорството означава съвместна работа и споделяне на отговорности в името на обща цел. Смисълът му е, че позволява на всеки партньор в крайна сметка да постигне повече, отколкото би постигнал самостоятелно. Условието са две. Партньорите да имат капацитет. И да си имат доверие.

#### Успешното партньорство – възможно и реално.

Принципът на партньорство е фундаментален за структурните фондове на Европейския съюз. Прилагането му е едно от задължителните изисквания при използването на тези фондове. Те обаче не само изискват партньорство, а предлагат и инструменти и ресурси за прилагането му. В този смисъл фондовете са важен катализатор за налагане на партньорството в страните членки и за превръщането му в същностна черта на правенето на политика.

Особеностите на отделните страни оказват силно влияние върху прилагането на партньорството, а в по-широк план – и върху използването на средствата от ЕС. Разликите между страните са не толкова в самото прилагане на принципа на пар-

тньорството, а главно в качеството на прилагането му. Най-големите разлики са между старите и новите страни членки. В първите има работещо партньорство и се поставя силен акцент върху неговата ефективност. Във вторите партньорството е по-скоро формално, като реакция на външни изисквания. До някаква степен това е така, защото партньорството изисква време. Необходимо е време за създаване на подходяща национална институционална среда и за формиране на доверие между партньорите. Самото осъществяване на партньорството също отнема време – всеки процес на консултиране трябва да предвижда достатъчно време и за осигуряване на реален, а не формален принос на партньорите.

Партньорството е трудно и изискващо – неговият успех зависи от наличието или от създаването на подходящи предпоставки и „инвестирането“ в партньорството. Една от причините за това е, че партньорството, по-специално партньорството за изпълнението на проекти, не е естествено – в много случаи потенциалните партньори са поставени между конкуренцията и сътрудничеството. Налагането на партньорството изисква политическа воля, ангажираност, ресурси и усилия. Държавата трябва да реши дали ще гледа на него като на „необходимо зло“ (тоест като формално изискване на структурните фондове), или ще иска ефективно, мотивирано от ползите партньорство, водещо до въздействие върху развитието. И все пак, макар че може да бъде насърчено от националните политики и националните власти, то не може да бъде наложено или гарантирано „отгоре“. Необходими са усилия и от местните участници в развитието, за да бъдат ефективни и компетентни участници в партньорствата и да получават реални ползи от тях.

Проблемите, пред които е изправена България в началото на членството си в ЕС, не са чисто „български“. В този смисъл опитът на други страни, преминали през сходен процес, може да спести много усилия и да предотврати много „грешки“. В тази глава са разгледани практиките в партньорството при работата със СФ на Португалия, Ирландия, Чешката република и Полша. Тук следва да направим уговорката, че механичното заимстване на

„чужди“ практики винаги е риск, тъй като няма гаранция, че те ще действат също толкова успешно в контекст, различен от този, в който са се развили. Добрите практики трябва да се прилагат внимателно, като се адаптират. Освен това те не трябва да се прилагат изолирано, а следва да бъдат интегрирани в общата политика и практика на развитието.

### *Ролите при партньорството*

Ако партньорството беше филм, държавата щеше да прави кастинга. Това е така, защото регламентите на структурните фондове задават само общата рамка на партньорството. Подробното му дефиниране, участниците, механизмът и равнището на участие се определят от страните членки. Това става в зависимост от националното законодателство, традициите, държавното устройство, вида и обхвата на програмите, капацитета и ресурсите на партньорите. Затова ролята на отделните участници в партньорството се различава в различните страни. Тази гъвкавост, принципно смятана за предимство, нерядко се критикува, най-вече от неправителствените организации – поради това, че тяхното участие е оставено на „благоволение“ на националните институции.

Партньорството има две измерения – вертикално и хоризонтално. Първото означава участие на партньори от различни равнища – от европейско през национално до регионално и местно. Второто предполага участие на партньори, представляващи различни сектори в обществото – публичен сектор, социално-икономически партньори, организации на гражданското общество, стопански сектор.

Освен това партньорството може да е на програмно или проектно равнище. В първия случай трябва да се осигури широкото съгласие по стратегията, приоритетите, разпределението на ресурсите. Във втория става въпрос най-вече за обединяване на усилията и ресурсите в широк смисъл (не само пари, но и социална и техническа експер-

тиза, технически и човешки ресурси, влияние) за съвместно разработване и изпълнение на проекти.

Партньорството играе различна роля в различните фази от програмния цикъл на структурните фондове. То обхваща подготовката, изпълнението, мониторинга и оценката на програмите и проектите. Изрични разпоредби в регламентите обаче има само по отношение на програмирането и мониторинга: програмите трябва да бъдат изготвени в партньорство, а тяхното изпълнение трябва да бъде наблюдавано от формирани на принципа на партньорството мониторингови комитети. Регламентите не предвиждат изрично роля на партньорството в управлението и изпълнението на оперативните програми.

Принципът на партньорството се разширява и засилва в рамките на промените на кохезионната политика за периода 2007–2013 г. Но съществуват опасения, че контролът върху фондовете може да се концентрира в ръцете на националните институции, които невинаги са способни да развиват прозрачен механизъм за управление на средствата<sup>17</sup>. Основания за опасенията дават освен засилената децентрализация на управлението на фондовете, така и неангажираността на Европейската комисия, в т.ч. спрямо традиционната ѝ роля за насърчаване на участието на гражданското общество, както и липсата на задължителни изисквания и правила за включване на партньорите и за работата в партньорство.

### *Ползи и предизвикателства*

Партньорството може да означава ефективност, ефикасност, легитимност и прозрачност на действията по СФ.

Когато се прилага по подходящ начин, то води до подобряване на участието в СФ благодарение на разширяването на използваната експертиза; по-доброто разпространение на информация за програмите, по-доброто разбиране на нуждите, съответно – по-доброто използване на ресурсите. Партньорството означава прозрачност на решенията и на самия процес на вземане на решения, в т.ч.

<sup>17</sup> Civil society as a partner..., 2004, с. 8; Погледът на обществото..., 2005, с. 12–13 и др.

предотвратяване на неправилното използване на средствата и предотвратяването на корупционни практики. Чрез него се повишава съпричастността към програмите и заинтересоваността от успеха на интервенциите; мобилизират се финансови ресурси; развива се институционалният капацитет на секторно и териториално равнище. Партньорството води до подобряване на координацията между програмите и в публичната администрация като цяло, което пък означава избягване на дублирането на усилията. В крайна сметка, то може да доведе до развитие на демократична политическа култура, която да движи действията на страните членки в области отвъд структурните фондове.

## 4.2. Партньорства в планирането и програмирането

Програмирането е първата фаза от работата по СФ, в която може и трябва да се прилага принципът на партньорството. Партньорството на този етап може да предопредели успеха на дизайна и изпълнението на програмите. Именно в тази фаза се проявява неговата роля за формирането на чувство за „собственост“ върху програмите: заинтересованите да са убедени, че това е тяхната програма (а не програмата на правителството или на управляващия орган). Това чувство осигурява по-широка подкрепа, която е важна за ефективното изпълнение на програмите.

### Ситуацията в България

България няма продължителна традиция на партньорство в планирането и в по-общ план – на участие на заинтересованите и гражданско участие в „правенето на политики“ както на национално, така и на местно ниво.

Правните и институционални предпоставки за осъществяване на партньорството в планирането и програмирането до голяма степен са създадени. През 2004 г. Министерството на финансите

<sup>18</sup> Социално-икономическо партньорство., 2004; <http://www.eufunds.bg/docs/partnarship2-bg.pdf>

### ПРИНЦИПЪТ НА ПАРТНЬОРСТВОТО

Способността за прилагането на принципа на партньорство е едно от измеренията на националния капацитет за ефективно и ефикасно използване на подкрепата от фондовете на ЕС. Този принцип на практика означава споделяне на отговорността за програмирането и използването на средствата от структурните фондове между Европейската комисия, националните власти на страната бенефициент, нейните местни и регионални власти и гражданското общество.

Според регламентите на СФ принципът на партньорство се ограничава с консултиране между партньорите. Регламентите изискват създаване на процеси и структури за консултиране на национално и регионално ниво, които да осигуряват участието на регионалните и местните власти, социално-икономическите партньори (работодателски и синдикални организации), асоциациите на бизнеса и неправителствените организации. Плановете (програмите), въз основа на които се предоставят средствата по СФ, трябва да бъдат представяни от страните членки на Европейската комисия след консултации с партньорите. Аналогични са изискванията за включване на партньорите в състава на мониторинговите комитети.

В самата национална политика често споделянето на отговорността се интерпретира по-широко – като споделяне на ресурси и експертиза. В този смисъл партньорството се разбира като включване на всички заинтересовани, които могат да участват в осигуряване на националното публично съфинансиране, както и в генерирането и изпълнението на проекти, които ползват средствата от структурните фондове. Тази интерпретация е особено валидна за страните с висока интензивност на подкрепата. Прагматичното основание за нея е, че само централните власти не могат да генерират и изпълнят всички проекти, необходими за използването на средствата, нито могат да осигурят необходимите ресурси за съфинансиране.

(отговорно за общата координация за структурните фондове и Кохезионния фонд) изготвя „пътна карта за партньорство“<sup>18</sup>, изискванията за партньорство са залегнали в методическите указания за Националния план за развитие (НПР) и оперативните програми, работните групи за отделните оперативни програми са формирани на принципа на партньорството. През 2005 г. периодично се провеждат обществени форуми за формиране на консенсус за Националния план за развитие. Значителна част от материалите по НПР и групи планови и програмни документи се публикуват в интернет преди приемането им.

Въпреки всичко това прилагането на партньорството в планирането на регионалното и местното развитие и програмирането на структурни-

## НЯКОИ ВАЖНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ИЗСЛЕДВАНИТЕ СТРАНИ

В течение на повече от 40 години България, Чешката република и Полша са били под тоталитарно управление, с практическа липса на местно и регионално самоуправление. В този период системата е била силно централизирана – регионалните и местните органи са били абсолютно подчинени на изпълнителната власт, което е довело до цялостно доминиране на държавните интереси над местните.

Друга особеност за България, Чехия и Полша е, че политиката на регионално развитие в първия период на прехода е слаба или липсваща и започва да се формулира едва през втората половина на 90-те години на миналия век, не на последно място под влияние на присъединяването към ЕС и очакванията за използване на инструментите на кохезионната политика.

Португалия е преживяла не по-кратък период на политическа диктатура (близо 50 години) с произтичащия от това централизиран подход. Това, което я отличава от постсоциалистическите страни, е значително по-продължителният период на демократично управление (от 1974 г.).

На пръв поглед изследваните страни се различават съществено по равнището на икономическо развитие. Но има две важни особености: а) с изключение на Ирландия всички те се отнасят към групата на средно- и слабо развитите страни в ЕС и б) в края на 80-те и началото на 90-те не само Португалия, но и Ирландия са се отнасяли към най-слабо развитите страни в ЕС (т.нар. кохезионни страни). Т.е. ако се отчете времето измерение, изходната им база е сходна с тази на новите страни членки, макар и по-висока от тази на България.

Както Португалия, така и Ирландия често се посочват като пример за успешно използване на структурните фондове. Новите страни членки имат значително по-ниска степен на използване на средствата (макар че това е характерно за всички страни през първите години след присъединяването им към ЕС).

те фондове е слабо и до голяма степен формално. Добрите практики са главно резултат на донорски проекти, обхващащи отделни общини или райони. Обществените форуми за НПП са по-скоро инструмент за координация между работните групи по оперативните програми и отчасти – за информиране, но в много малка степен – за действително консултиране с партньорите и постигане на консенсус. В доста случаи има основателни съмнения за ефективността на работните групи по оперативните програми и за реалното участие и принос на част от партньорите (особено тези извън централната администрация). Отрицателен пример за доминиращ подход на „информирание“ е Националната стратегия за регионално развитие, чието публично обсъждане е осъществено

един месец след приемането ѝ от правителството. Редица критики се отправят и към по-общия диалог между властите и неправителствения сектор, най-вече по отношение на механизма на включване (избор на представители), ефикасността на процедурите, влиянието върху вземането на решения, крайните резултати и др.

Сред по-важните причини за незадоволителното прилагане на принципа на партньорството в планирането и програмирането са:

- Администрацията често не разбира важноста и смисъла на партньорството и го приема като „необходимо зло“. Неправителственият сектор пък не вижда ясно своя интерес и ползи от активно участие в планирането и следствията за последващото използване на структурните фондове.
- Нерядко заседанията на консултативните органи или публичните обсъждания се свеждат единствено до информиране, което ограничава създаването на чувство за „собственост“. Обичайна практика е критичните мнения да се подминават от администрацията. Също толкова обичайно е обаче партньорите извън администрацията да не се чувстват отговорни за крайния резултат от процеса.

## Сравнение

В разглежданите страни се наблюдава голямо сходство в прилагането на принципа на партньорството в програмирането на структурните фондове и регионалното и местното планиране. Във всички случаи при планирането и програмирането доминират процеси на консултиране, а не на партньорство в смисъла на съвместно вземане на решения и съвместни действия. Едно от малкото изключения са общинските съвети за развитие в Ирландия, при които може да се говори за действително партньорство в планирането и изпълнението.

Във всички изследвани страни планирането на регионалното развитие е тясно свързано с програмирането на структурните фондове, но същевременно се различава от него. Основните различия в

оформянето и функционирането на системата на планиране са между старите и новите страни членки. За старите страни членки (Португалия и Ирландия) са характерни:

- проста система от задължителни планови документи, прагматично ориентирана около програмирането на подкрепата от ЕС;
- ясна интерпретация на функциите на плановите документи на регионално и местно ниво;
- силно централизиран подход „отгоре надолу“, допълван с консултиране и много силен акцент върху координацията (преди всичко междусекторна);
- силна ориентация на планирането и програмирането към изпълнението и фокусиране не толкова върху плановете документи и процеси, колкото върху механизмите на формулиране, финансиране и изпълнение на политики.

За новите страни членки са характерни:

- сложна система от планови документи, често с неясно предназначение;
- силен акцент върху планирането и производството на плановете без оглед на тяхното изпълнение;
- неясна връзка на регионалните и местните плановете и стратегии с програмирането на структурните фондове;
- често само декларативно съответствие с други планови документи.

Моделите на планиране на Ирландия и особено на Португалия изглеждат по-подходящи за България (като общ подход и принципи, не толкова като детайл) поради по-голямото сходство на административно-териториалната организация и доказаната им ефикасност от гледна точка на използване средствата от СФ.

Доминиращите процеси на консултиране са причина за неудовлетвореност от ефекта, особено в постсоциалистическите страни, тъй като няма задължение за съобразяване с препоръките и за включване на резултатите в съответните стратегии и програми. И все пак, въпреки известното недоволство, консултирането е важно, тъй като осигурява

баланс на често централизирания подход на планиране и дава възможност за правене на предложения.

Явни са разликите между новите и старите страни членки по отношение на консултирането. Докато в новите има засилен акцент върху законното регламентиране и количествените параметри („масовостта“ на консултиране и информиране), в старите основният акцент е върху операционализирането, установяването на ясни роли и отговорности, ресурсното осигуряване и функционирането на съответните структури за партньорство. Докато в старите страни членки консултирането е насочено към постигането на консенсус, в новите процесът често е формален и решенията се вземат от централните власти независимо от резултатите от консултирането.

Различни са и основните нагласи към партньорството – докато в старите страни членки днес партньорството изглежда осъзнато и мотивирано от ползите, които носи, в новите страни членки то се налага до голяма степен формално, в отговор на външни изисквания. Едно от възможните обяснения за този феномен може да се намери в доклада за прилагането на партньорския принцип в Чешката република – „... много хора се съмняват в принципа на партньорството. Това се свързва с реакцията на комунистическото наследство, респективно с това, че през 90-те години, а до голяма степен и досега в Чехия политическият елит и общественото мнение фаворизират индивидуализма и меритократичния принцип“.

Фактори, влияещи върху качеството на партньорството и консултирането, са:

- Ясното разбиране за същността на процеса, формирането на подходящи очаквания (т.е. дали става въпрос за информиране, консултиране или съвместни решения).
- Ясните роли и отговорности и особено тяхното разбиране от самите участници. Така например в случая на Полша важен дефицит на процеса на консултиране е свързан с разбирането за ролите: управляващите органи на програмите подценяват партньорите и смятат, че единствено самите те са отговорни за подго-

## ДОБРА ПРАКТИКА

Общинските съвети за развитие в Ирландия биха могли да бъдат решението на редица от важните за България проблеми – осигуряване на координацията и изпълнението на интегрирани стратегии/планове за развитие на местно или регионално ниво в условията на сравнително централизирани ресурси.

Основните характеристики на съветите са:

- широко партньорство, включващо всички основни заинтересовани от развитието на съответната територия;
- водени от общината и осигуряващи вертикалните връзки с централната власт (чрез задължителното участие на представители на централните агенции в тях) и хоризонталните връзки с други местни участници в развитието;
- механизъм за партньорство, който включва не само консултиране, но и съвместно вземане на решения и отговорност за изпълнението им;
- създадени със закон, те осигуряват не само възможност, но преди всичко задължение за участие и отговорност за изпълнението на решенията, ясни роли и отговорности; държавните агенции участват чрез висши служители с мандат за вземане на решения и не могат да изпращат заместници;
- фокус върху изпълнението на стратегиите, осигурявано чрез „собствеността“ на членовете върху стратегията, ясното определяне на отговорностите за изпълнение и за постигане на целите;
- въпреки че нямат собствени ресурси, могат да влияят ефективно върху решенията на държавните агенции (в т.ч. за насочване на структурните фондове) и да мобилизират и обединяват ресурсите на местните участници в развитието за постигане на общи цели;
- професионално управление и секретариат с квалифициран персонал.

Общинските съвети за развитие са многоцелеви партньорства, които не се ограничават единствено до процеса на планиране, но са свързани с изпълнението на плановете, координация на дейността на партньорите, идентифициране, разработване и осъществяване на проекти, подкрепа за неправителствения сектор и др. В този смисъл партньорства, създадени с една цел, могат да бъдат използвани и за други цели.

Повечето общи принципи на общинските съвети за развитие са приложими към всички териториални единици в България. По-специално на областно и регионално ниво е възможно модифициране на начина на действие на съществуващите областни и регионални съвети за развитие. В неговата цялост обаче моделът е най-подходящ за прилагане на общинско и/или областно ниво.

товката и изпълнението на програмата. От друга страна, често членовете на направляващи или мониторингови комитети от страна на местното самоуправление и на социално-икономическите партньори не разбират, че те са пълноправни членове и имат „право на глас“ (до-

ри когато той е само съвещателен). В резултат консултирането често се превръща в просто потвърждаване на приоритетите и дейностите, предложени от регионалните или централните власти.

- Предоставяната навреме информация от властите е подчертана като много важен фактор за успех в Ирландия и Португалия. Негативен пример е Чехия, където се наблюдава недостатъчна комуникация между централната власт и районите, както и неясна и понякога подвеждаща информация.
- Осигуряването на ресурси, необходими за функционирането на структурите за партньорство и консултиране – технически и експертни ресурси (секретариат), обучение, финансова подкрепа.
- Включването на важните за изпълнението и вземането на решения участници в развитието: например задължението за участие на централните агенции в общинските съвети за развитие в Ирландия и съобразяването на техните планове с решенията на съветите.
- Подходящото равнище – например по-ефективното влияние на национално ниво мотивира социалните партньори да се асоциират в по-големи и силни национално представени организации (Португалия).
- Доверието между участниците – в Чехия за един от основните проблеми се смята недоверието между самоуправляващите се райони и централната власт, както и между самоуправляващите се райони и общините.
- Времето. От една страна, самото формиране на ефективни структури за партньорство изисква време, от друга страна, процесите на консултиране трябва да осигуряват достатъчно време за смислена реакция (в Полша и Чехия се отбелязва, че консултирането е формално именно заради много кратките срокове за реакция по предложените проекти на планове и програми).

Наред с това, контролът върху ресурсите определя реалната роля на партньорите и реалния ефект от процеса на консултиране (партньорите, които контролират ресурсите, имат най-голяма тежест при реалното вземане на решение).

### 4.3. Партньорства за проекти между публичния и неправителствения сектор

Тук става дума за няколко различни типа партньорство: за идентифициране, консултиране и подбор на проекти, които ще бъдат изпълнявани от други участници в развитието; за идентифициране и разработване на „собствени проекти“; публично-частни партньорства.

#### Ситуацията в България

През последните години партньорството за проекти между публичните власти (особено общини) и неправителствения сектор (особено неправителствени организации) отбелязва съществен напредък<sup>19</sup>. То е стимулирано както от двустранни донорски програми, така и от изискванията за достъпа до ресурсите на предприемаческите инструменти, особено ФАР. В немалко общини са сключени меморандуми за сътрудничество между общината и неправителствения сектор за съвместна подготовка на проекти. Забелязва се и тенденция за отделяне на средства в общинските бюджети за съфинансиране на проекти на неправителствени организации и подкрепа на неформални граждански инициативи.

В България има немалко добри практики на партньорство за разработване на проекти (в т.ч. подготовката за инициативи от типа „Лидер“ в 11 общини, подкрепена от ПРООН), за мобилизиране на ресурси за изпълнение на проекти, идентифицирани съвместно от представители на трите сектора в местната общност (програмата „Обществен фонд“, подкрепяна от Американската агенция за международно развитие), за сътрудничество между общини и фирми. Проектът JOBS (Jobs Opportunities through Business Support), подкрепен от ПРООН, създава 40 бизнес центрове и инкубатори в райони с висока безработица, които оказват подкрепа на малки и средни предприятия и земеделски производители.

Независимо от тази на пръв поглед оптимистична картина регионалните (местни) партньорства

за проекти между публичните власти и непубличните участници в развитието са далеч по-желаното и се характеризират с редица дефицити:

**Формалност.** Партньорството често е формално и се формира единствено като реакция на изискванията на финансиращите програми, без реален принос на част от партньорите в процеса на разработване и изпълнение или на съфинансиране на проекта. В този смисъл партньорството не е следствие на осъзната необходимост от по-добро съобразяване с нуждите или за мобилизиране и обединяване на ресурси и капацитети. Създадените заради формалните изисквания на финансиращите програми партньорства обикновено са изкуствени, не са подходящо оформени, не се основават на доверие и споделяне на ползите, отговорностите и рисковете и нерядко са неустойчиви с произтичащите от това последици за изпълнението на проектите.

**Спорадичност.** Проектите (и свързаните с тях партньорства) са често спорадични, в зависимост от съществуващите възможности за финансиране и съответните изисквания към кандидатите. Те не следват дългосрочна визия и приоритети.

**Барьера за партньорство за съвместни проекти са ограничените финансови ресурси на потенциалните партньори, макар че именно при ограничени ресурси трябва да се търси тяхното обединяване.**

**Изолираност.** Партньорствата за проекти често страдат от липсата на подходящи партньори на местно ниво. Това е характерно особено за малките общини с ограничено присъствие на неправителствените организации и с предимно малък бизнес: само 39% от малките общини посочват, че консултират своите проекти с неправителствени организации (при 74% за големите общини), а в около 40% от тях няма подходящи неправителствени организации, с които да се формират партньорства.

**Недоверие.** Партньорствата за проекти се ограничават от взаимното недоверие между представителите на различните сектори и от недостатъчно доброто разбиране за възможностите и професионалния капацитет на потенциалните партньори, както и на ползите на партньорство-

<sup>19</sup> Вж. също глава 1.3.

мо. Особено слабо са развити публично-частните партньорства. В много случаи съществуващите партньорства са свързани със скандали за корупция (основателни или не) и съмнения относно икономическата рационалност и ползите от партньорството за публичния сектор и обществото.

## Сравнение и поуки

### Партньорства за идентифициране, консултиране и избор на проекти

Идентифицирането на проекти е пряко свързано с процесите на планиране и програмиране. Ако процесите на планиране бъдат подходящо оформени, те по „естествен начин“ водят до генериране на идеи за проекти.

Същевременно дори когато формално приема прин-

Каре 36

#### ДОБРА ПРАКТИКА

По отношение на избора на проектите за финансиране от Оперативната програма за регионално развитие подходяща за прилагане от гледна точка на принципа на партньорството изглежда практиката на Португалия. Там подборът на проекти е споделено решение на Управляващия орган (председателя на Комисията за регионална координация и развитие) и Управителния комитет на програмата. Последният е партньорски орган и се състои от представители на централната администрация, общините и гражданското общество. Така той включва представители на групите на потенциалните бенефициенти, като тяхната тежест е пропорционална на очаквания дял на тези групи в допълващото финансиране. Иначе казано, ако партньорите съфинансират пряко действията по програмата, те имат право на по-активна роля при вземането на решения. В останалите случаи могат да имат само консултативна роля. Така социалните партньори и НПО изразяват мнение по стратегията за развитие и приоритетите и наблюдават изпълнението. Докато местните и регионалните власти имат по-тежка дума по тези въпроси и са включени и в самото управление на структурните фондове, в т.ч. при вземането на решения за финансиране на проекти. Управляващият орган не може да взема решения без положително мнение от Управителния комитет. Когато Управляващият орган не е съгласен с приетото с консенсус решение, въпросът се отнася за окончателно решение до министъра, отговарящ за регионалното развитие.

Основните фактори за успех са:

- подходящ и съобразен с реалния принос в програмата състав на комитета;
- наличие на ясни правила и отговорности за вземане, одобряване или оспорване на решенията.

ципа на партньорство, публичната администрация небинаги е склонна да го прилага на практика и да отчита предложенията на неправителствения сектор. Ако иска да има действително влияние върху съдържанието на програмите (и средствата за сектора в тях), неправителственият сектор трябва да е добре организиран, да участва активно в програмирането и да познава добре правилата на структурните фондове. Приносът на неправителствения сектор е да участва в консултациите, не толкова в реалното изготвяне на програмните документи и вземането на решения (което е свързано с контрола върху ресурсите).

Макар да не може да се смята за „партньорство“ за разработване на проекти, консултирането на потенциалните кандидати с проекти от страна на прилагащите агенции е важно за използването на средствата от СФ. Добър пример в тази посока е преди официалното представяне на предложенията потенциалните кандидати да получат обратна връзка от отговорните за изпълнението на програмата дали е вероятно техните проекти да бъдат финансирани и как евентуално да бъдат модифицирани. Това предотвратява влагането на време, усилия и евентуално средства за разработване на проекти, които нямат шанс да бъдат финансирани. От друга страна, отговорните за изпълнението са заинтересовани от получаването на подходящи и качествени проекти, които да са в състояние да усвоят средствата по програмата. Тази практика съществува в Португалия и Чехия, но е особено широко разпространена в Ирландия.

Изборът на проекти е една от най-важните дейности при управлението на оперативните програми. Използването на основани на принципа на партньорството органи за вземане на решения във връзка с изпълнението на програмите, в т.ч. и за подбор на предложените проекти, е полезна практика. Тя осигурява не само по-голяма прозрачност на процеса и решенията, но и споделена отговорност за взетите решения, респективно „собственост“ върху програмата. Съставът на тези органи трябва да включва представители на групите на потенциалните бенефициенти, и то пропорционално на техния реален принос и участие (особено финансово) в изпълнението на оперативните програми.



## Партньорства за идентифициране, разработване, съвместно финансиране и изпълнение на собствени проекти

„Партньорските проекти“ (в смисъл, че участващите в разработването и изпълнението са партньори по проекта) изглеждат по-чести и по-лесни на местно, а не на регионално ниво. Те имат сравнително малък принос в използването на структурните фондове. Независимо от това обаче тези партньорства носят важни ползи от гледна точка на развитието на социалния капитал и на осигуряването на „местни“ и „общностни“ решения на проблемите.

Партньорството за разработване и изпълнение на собствени проекти не е толкова естествено и лесно, колкото би могло да се очаква на теория. Ето защо тогава, когато то е необходимо и желано, оперативните програми трябва да осигурят стимули и изисквания за насърчаване на местни партньорства.

Очевидното доказателство за това е силното влияние на инициативите на Общността за развитие на местни партньорства. Такава е инициативата „Лидер“. Нейните параметри до голяма степен са зададени от регламентите и насоките на Комисията. За последния програмен период (2000–2006 г.) в Ирландия има 38 партньорства по „Лидер“. В Португалия групите по „Лидер“ за същия период са 52. В Полша са кандидатствали над 200 потенциални партньорства, а за изпълнение на плановете им се очаква да бъдат финансирани между 70 и 100 групи.

В Португалия под прякото влияние на „Лидер“ са разработени две мерки, включени в оперативната програма за развитие на ендогенния потенциал на районите за 1994–1999 г. Благодарение на техния успех през следващия период (2000–2006) те са включени в регионалните оперативни програми.

Същевременно партньорствата за съвместни проекти в Полша и Чехия са значително по-слабо развити. Често те са епизодични (ad-hoc) и неустойчиви. Конкуренцията и страхът от „кражба на идеите“ ограничават партньорството за проекти. Формирането на доверие изисква време и обикно-

вено е свързано с предишна съвместна работа. Партньорствата за съвместни проекти са като лавина – успехът води до ново желание за формиране на партньорство, като най-труден е първият път.

Карта 37

### ДОБРА ПРАКТИКА

Като подходяща практика трябва да се посочи подходът „Лидер“. Като инициатива на Общността, този подход е доказал своята ефективност и принципите му са залегнали в основата и на други практики.

Основните характеристики на инициативата са:

- териториален подход;
- партньорство, включващо местните власти, гражданското общество и често бизнеса;
- идентифициране на нуждите и приоритетите и разработване на местна стратегия и план за развитие;
- конкурентен принцип на одобряване на предложенията, като сред критериите са качеството на партньорството и разработените стратегия и план за развитие;
- институционализиране на партньорството като местна група за действие (регистрирана в зависимост от националното законодателство като асоциация, фондация или организация с идеална цел.

Факторите за успех са:

- Местна собственост и отговорност – чрез „Лидер“ контролът върху парите се прехвърля на местните хора, които са отговорни не само пред финансиращите органи, но и пред хората от общността, което намалява възможностите за корупция.
- Подкрепа и насърчение – „Лидер“ показва, че участниците в развитието, включително и в селските райони, могат да разработват проекти, ако има подкрепа и подходяща структура.
- Конкурентен принцип на избор на предложенията – в случая той осигурява мобилизиране и фокус на партньорствата.
- Отговорност за изпълнението – партньорството не приключва с изготвянето на стратегия и план, необходимо е да се осигури тяхното изпълнение. Това прави планирането по-отговорно и реалистично.
- Квалифициран персонал на партньорството, който осигурява изпълнението на местно ниво.

## Публично-частните партньорства като частен случай на съвместни проекти между публичния и частния сектор

Смисълът на публично-частното партньорство е, че публичният сектор променя своята роля от „доставчик на услуги“ в мениджър и наблюдаващ

на частните изпълнители. Рисковете и отговорностите се разпределят между публичния и частния сектор.

Във всички страни обект на публично-частно партньорство са изключително големи проекти за транспортна инфраструктура (пътища, пристанища, летища, мостове и пр.) и екологична инфраструктура (водоснабдяване и канализация, пречиствателни съоръжения, управление на отпадъците и др.), което ги „свързва“ главно с Кохезионния фонд.

Във всички страни мотивацията за прилагане на публично-частни партньорства е свързана с недостатъчност на публичните ресурси (респективно с необходимостта от привличане на частни ресурси) за осъществяването на желаните проекти в сравнително кратък период, както и с повишаването на ефективността чрез привличане на експертизата на частния сектор.

Типичното решение е предоставянето на концесия на смесена компания, в която 50% от собствеността е общинска, а останалата – частна, като компанията може да има достъп до подкрепа от Кохезионния фонд и е отговорна за изграждането на инфраструктурата и експлоатацията на системата, както и за предоставянето на услуги на реални пазарни цени.

Каре 38

#### ДОБРА ПРАКТИКА

Подходяща практика в областта на публично-частното партньорство е създаването на компания за изграждане и опериране на ВиК инфраструктура на група от общини (Португалия).

Основните характеристики:

- Смесена компания (създадена по закона за общинските, междуобщинските и регионалните компании), на която с концесия се делегира изпълнението на част от общинските функции в областта на ВиК.
- Обща планирана инвестиция от 107 млн. евро, заявка за Кохезионния фонд за 65 млн. евро и възможност за допълнително финансиране на инвестиционни проекти на общините за останалата част от сумата от ЕФРР.
- Участват общини, регионална асоциация на общини и частен съдружник (избран с международен търг). Дяловете на общините са според тяхното население и ниво на развитие.
- Съвместни решения между представителите на публичните власти, преди те да се обсъждат с частния партньор.

Опитът в публично-частните партньорства изглежда силно зависим от опита в пазарна икономика и в използване на фондовете на ЕС. В Полша и Чешката република публично-частните партньорства са слабо разпространени, макар че се споменават отделни примери: изграждане на нов терминал на летището във Варшава (сътрудничество между публична и частна компания), модернизация на уличното осветление на Кракów (инвестиции в модернизацията на осветлението от частна компания, на която общината заплаща от икономите от разходи за осветление). И в двете страни за основен „ограничител“ на приложението на публично-частните партньорства се смята законодателството.

Публично-частните партньорства са не само „модерни“, но и необходими и полезни. Тяхното осъществяване обаче не е лесно. Те изискват подходяща среда, включваща позитивна нагласа на централните и местните власти, подходящо законодателство, икономическа рационалност и технически капацитет. Специфични трудности и рискове са свързани със съобразяването на тези партньорства с изискванията за гържавните помощи и за прозрачност и конкурентност при избора на частния партньор. Поради тази си сложност публично-частните партньорства изглеждат ефективни единствено при големите проекти.

#### 4.4. Партньорства в неправителствения сектор

Партньорствата в рамките на неправителствения сектор (НПО – НПО, бизнес – бизнес и НПО – бизнес) са свързани с две различни области: партньорство за участие в консултирането (представяне на интересите на съответния сектор) и партньорство за изпълнението на съвместни проекти.

#### Ситуацията в България

България няма традиция в партньорства между организациите на гражданското общество, между бизнеса, както и между тези два сектора. Една от причините за това е, че такива партньорства

не са били изисквани от финансиращите програми като условие за достъп до средства.

Като особено слаба се преценява степенята на организираност на сектора на неправителствените организации за представяне на интересите и лобиране във връзка със структурните фондове. Само три национални неправителствени организации участват в работните групи за Националния план за развитие и Оперативната програма за регионално развитие.

Поставено е началото на партньорство между организациите, които работят в една и съща сфера (все по-често наричани „фамилии на НПО“), в т.ч. в областта на регионалното развитие. Като позитивен опит в самоорганизирането на неправителствените организации може да се посочи Организацията на българските НПО, работещи за опазване на околната среда и устойчиво развитие. Чрез номиниране и гласуване в интернет тя излъчва представители в различни работни групи, комитети, комитети или съвети.

Сътрудничеството между неправителствените организации за съвместни проекти се смята за ограничено. Въпреки това има редица примери за добри практики със значителен потенциал. Сред тях особено важни изглеждат т.нар. обществени форуми. С подкрепата на Швейцарската агенция за развитие и с техническата помощ на „Болкан Асист“ и Фондацията за реформа в местното самоуправление от 2000 г. са създадени над 30 обществени форума. За участие в тях се канят представители на всички заинтересовани страни в общината – неправителствени организации, граждани, бизнес, местна власт. Провежда се серия от дискусии, в които участниците обсъждат важни въпроси, свързани с развитието на общността. Възможните резултати от един форум са препоръки за действия, насочени към определени адресати, възникване на граждански инициативи и разработване на конкретни проекти, чрез които да бъдат решени набелязаните проблеми.

Бизнесът изглежда по-добре организиран в работодателски организации и асоциации. Те обаче нерядко изразяват различни позиции и мнения. Предста-

вители на националните организации на бизнеса са включени в работните групи по Националния план за развитие и оперативни програми. Въпреки това информираността, особено на малките и средните предприятия, специално за структурните фондове е много ниска. Няма достатъчно примери за сътрудничество между фирмите при разработване на проекти, като основната причина за това е липсата на програми и стимули за такова сътрудничество.

Особено ограничено е сътрудничеството между НПО и бизнеса. Форумът на българските бизнес лидери, който има над 160 членове от бизнеса и неправителствени организации, е по-скоро изключен. Няма данни за пряко участие на тази организация в подготовката за използване на СФ.

### Сравнение и поуки

В Чехия се подчертава значителното влияние, което си е извоювал неправителственият сектор за участие в консултирането на НПР. В резултат от това някои от оперативните програми, съфинансирани от Европейския социален фонд (ОП „Човешки ресурси“ и ОП за Прага), предвиждат средства за развитие на капацитета на неправителствения сектор.

В Полша положението и ролята на неправителствения сектор са регламентирани със закон (2003 г.). Създадена е и платформа за официалното представителство и взаимните консултации между гражданското общество и публичния сектор – Съвет за дейности в публична полза. Макар че формално неговата роля е консултативна и ограничена до прилагането на Закона за дейностите в публична полза, на практика той е платформа за артикулиране на интересите и проблемите на сектора на НПО пред публичните власти. В Полша неправителствените организации са представени във всички управителни и мониторингови комитети и се смятат за най-активните участници в консултациите за НПР за 2004–2006 г.

Съществуват и регионални организации на НПО като Съвета на неправителствените организации

в Куявско-Поморския район, който действа като регионално представителство на „третия“ сектор. Специфичното при него е, че той е създаден по демократичен начин (отдолу нагоре), като НПО във всяка околна излъчват свой представител за регионалната организация (и изненадващо това не е породило непреодолими конфликти). Публичните власти в района признават Съвета като най-важния (ако не и единствения) представител на третия сектор и като „единен глас“ на НПО.

Макар че в Полша има редица представителни организации на бизнеса на национално и регионално равнище, те не са толкова активни, колкото са НПО. Дори един от специфичните проблеми е бил да се осигурят необходимите членове за участие в управителните и мониторинговите комитети на оперативните програми. Независимо от това има редица положителни примери. Много бизнес асоциации осигуряват подкрепа за своите членове чрез информация, конференции, обучение, консултантска помощ.

Главният фактор за създаване на партньорства в неправителствения сектор за съвместни проекти са задължителните изисквания за партньорство в програмите. Такива изисквания се поставят, когато, за да постигне своите цели, проектът трябва да комбинира дейности, изпълнявани от различни участници в развитието. В това отношение важна роля за насърчаване на партньорствата са изиграли инициативите на Общността (LEADER, URBAN, EQUAL), но често те се допълват от подобни по подхода си национални програми (например програмите „Исторически центрове“ и „Селски центрове“ в Португалия). Смисълът на тези програми е партньорството да може да продължи след проекта и опитът на старите страни членки потвърждава, че голяма част от партньорствата са устойчиви.

Партньорствата между неправителствени организации до голяма степен зависят от участието на НПО в използването на структурните фондове. Особено в новите страни членки очакванията на НПО сектора за пряко участие в използването на ресурсите на структурните фондове са високи, а реалността може да бъде разочароваща. Ако

искат да си осигурят по-широк достъп до ресурсите, НПО трябва да участват по-активно и компетентно при дизайна на програмите (т.е. в процесите на консултиране при програмирането). Но участието им се ограничава и от техния собствен капацитет, не на последно място финансов. Случаите на партньорство за проекти в неправителствения сектор са сравнително редки и много често се появяват само благодарение на специфичните изисквания на финансиращите програми. Те трябва да бъдат насърчавани от програмите, но само когато комбинацията от партньори дава „добавена стойност“ на проектите.

Примерите от различните страни показват, че сравнително най-редки са партньорствата бизнес – бизнес, донякъде поради преобладаващите отношения на конкуренция, но също и заради липсата на опит в подобно сътрудничество.

Сътрудничеството НПО – бизнес се ограничава от правилата за държавните помощи. Съгласно тези правила генериращите печалба и нестопанските организации имат право на различни форми на подкрепа и на носещите приходи дейности се полагат различни (по-малки) суми в сравнение с останалите дейности.

За да формират ефективно партньорство, партньорите трябва да са работили заедно и преди и да си имат доверие. Някои от критичните ограничения за партньорство в неправителствения сектор пък са „криенето на идеите“ и ограничаване на броя на партньорите, за да се минимизира разпределението на икономическите ползи.

## 4.5. Партньорства между общините

### *Ситуацията в България*

През последните няколко години българските общини започнаха да осъзнават необходимостта от междуобщинско сътрудничество за осъществяване на съвместни проекти или съвместно предоставяне на услуги. Българският закон за регионалното развитие изисква идентифицирането на подобни проекти, респективно формално насърчава

междубщинското сътрудничество. Подобна цел е формулирана и в Националната стратегия за регионално развитие. Но в голяма част от общинските и регионалните планове не се съдържат подобни проекти или те не са разработени като „съвместни“.

Макар че има примери за успешно сътрудничество при разработването и изпълнението на конкретни проекти, те не са се превърнали в обичайна практика. Иначе казано, общините са самотни играчи<sup>20</sup>.

При търсенето на финансови ресурси и решения на проблемите много по-силни са „вертикалните“ връзки. Вместо да си партнират, общините си обръщат гръб, кривят информацията едни от други, възприемат се като конкуренти. Практиката е общината да се обърне самостоятелно към централните органи на управление със своята молба за подкрепа, без да я обсъди с други общини или да потърси съвместно решение.

Сред причините за ограниченото междубщинско сътрудничество са конкуренцията за ограничените ресурси, силно извадените предпочитания към комуникация и консултиране с централните власти (лобиране) и липсата на специфични стимули за междубщинско сътрудничество. Тук влизат още очакванията местните проблеми да бъдат решени с ресурси на централната власт, липсата на натрупан опит и добри практики и т.н.

### Сравнение и поуки

Всички общини участват в развитието, но повечето не притежават достатъчно капацитет за ефективно и ефикасно използване на средствата от фондовете. Затова сътрудничеството между тях е особено важно от гледна точка на използването на структурните фондове.

Сравнителният преглед на разглежданите страни показва, че индивидуалният подход „локалното мислене“ и конкуренцията между общините са преодолими. Условието за това е нуждите да са осъзнати, а самите общини да са отворени към диалог,

<sup>20</sup> Вж. също глава 1.5

### ДОБРА ПРАКТИКА

Като практически и пряко приложим в България може да се разглежда полският модел. В Полша е осъзнато, че за пълноценното включване на всички партньори на национално ниво са особено важни инициативата и натискът от страна на неправителствения сектор. Затова съществуването на обединяваща организация на НПО се разглежда като необходимост и предпоставка за подобрената комуникация и сътрудничество между публичната власт и неправителствените организации. Подобна организация може да стане официалното място за обсъждане на проектозаконови, планови документи и пр. Тя може да бъде единствен източник за излъчване на представители на НПО в мониторинговите и управителните комитети, работните групи или други органи и основен двигател за изграждане/укрепване капацитета на НПО сектора за разбирането на механизмите на СФ като важна предпоставка за равноправното му представителство и влияние.

*Основни характеристики и фактори за успех:*

- Създаване на организация на водещи неправителствени организации, специално ориентирана към участието в структурните фондове
- Представителство на организацията („Бюро за връзки“) в Брюксел
- Създаване на регионална мрежа от експерти по структурните фондове за подкрепа на неправителствените организации. Основните им дейности са:
  - » подпомагане на размяната на информация в района между НПО, публичната администрация, бизнеса и медиите;
  - » организиране на обсъждания в неправителствения сектор (по плановите и програмните документи, предложения за проекти и други въпроси, засягащи социално-икономическото развитие на района);
  - » организиране на взаимодействието с публичните власти на регионално и местно ниво;
  - » наблюдение на процеса на формирането на регионалните управителни и мониторингови комитети от гледна точка на неговата прозрачност и включване на представители на НПО;
  - » подкрепа (съвети) за генериране на проектни идеи, разработване на проекти, създаване на партньорства, посредничество между НПО;
  - » наблюдение на провежданите търгове във връзка с предприемаческите инструменти и структурните фондове от гледна точка на това изискванията за потенциалните кандидати да не изключват необосновано НПО;
  - » информиране на централния офис на НПО обединението за проблеми в управлението на структурните фондове в района (от своя страна централният офис информира отговорното министерство).

съответно – постигане на съгласие. Важно е да се подчертае: макар че сътрудничеството може да бъде стимулирано „отгоре“, то не може да бъде наложено или гарантирано „отгоре“.

## ДОБРА ПРАКТИКА

Общинските асоциации в Португалия изглеждат най-подходящи за България като модел на добра практика по отношение на междуобщинското сътрудничество за съвместни проекти. Важно предимство е, че обикновено в една асоциация се включват различни по размер и капацитет за използване на средствата от СФ общини, което поне в известна степен решава проблема за ограничения капацитет на по-малките общини. Опитът на Португалия показва, че е възможно да се започне от силно централизирано управление на структурните фондове и постепенно да се премине към децентрализация с укрепването на капацитета на местно и регионално ниво. Важно условие е регламентирането в националното законодателство на по-широки правомощия на местните власти за организиране и използване на съвместни услуги и тяхното управление, както и за участие в регионални и групи публични компании. При наличие на достатъчен капацитет общинските асоциации могат да се превърнат в част от системата за управление на структурните фондове (делегиране от управляващия орган на отделни компоненти на регионалната програма). Това е допълнителен фактор за сътрудничеството между общините и повишаване на тяхната роля при вземането на решенията.

Едни от най-важните характеристики на този модел са:

- водеща роля на асоциациите на общините, които покриват цялата територия на страната в съответствие с делението ѝ на ниво NUTS 3 и имат същия правен статут като самите общини;
- включване в процеса на обсъжданията и взимането на решения на всички общини, съгласуване с основните социално-икономически партньори;
- постигане на консенсус на базата на конкретните местни потребности;
- правилата за приемливост и подбор на проектите са предварително определени и одобрени от всички общини;
- експертна помощ и интензивна индивидуална работа на експертния екип с представителите на всички общини.

Наблюдава се ясна разграничителна линия между старите и новите страни членки:

Старите страни членки, които имат по-продължителна история на демократично развитие, демонстрират по-силно междуобщинско сътрудничество („узряването“ за сътрудничество изисква време).

В Португалия доминиращо значение има дългосрочното сътрудничество в рамките на общинските асоциации. В постсоциалистическите страни, въпреки значителния брой на асоциациите, сътрудничеството за конкретни проекти и инвестицион-

ни инициативи по-често е еднократно (ad-hoc) и се случва извън асоциациите.

Подходът към изпълнението на програмите може да бъде насърчаващ или ограничаващ фактор за сътрудничеството между общините. Доминирането на предварително идентифицирани големи проекти насърчава сътрудничеството (Ирландия, Португалия). Доминирането на предимно малки проекти, финансирани чрез грантови схеми, по-скоро го ограничава и насърчава конкуренцията (Чехия, Полша).

Междуобщинското сътрудничество не се появява автоматично, независимо от наличието и осъзнаването на неговата необходимост. То изисква време за развитие и трябва да бъде „подхранвано“ и насърчавано. Изискването за междуобщинско сътрудничество при идентифициране и разработване на съвместни проекти (каквото е случаят със Закона за регионалното развитие в България) само по себе си не води до генериране на такива проекти. За да съществува добре организирано междуобщинско сътрудничество, не е достатъчно да бъде създаден законов механизъм – по-важно е как той се прилага.

Лидерството, активността и начинът на мислене на ръководството на общините, на общинските асоциации и на регионалните власти са фактори, които вероятно са с по-голямо значение от законодателството или преките стимули. Важен фактор е участието на регионалните власти като посредник и/или пряко подпомагащ орган на междуобщинското сътрудничество.

#### 4.6. Партньорства за подкрепа на малките общини и общините в неравностойно положение

##### Ситуацията в България

В преобладаващата част от случаите малкият размер на общините се комбинира с неблагоприятни характеристики на развитието или е следствие от тях. Дефицитите в капацитета са, както следва: ограничени финансови, технически и човешки ресурси, ограничен опит с проекти и ограниче-

на увереност в собствените възможности. Този проблем може да се разреши чрез сътрудничество между самите малки общини само отчасти. По принцип, за да не бъдат изключени от ползването на структурните фондове, за тях е нужна „външна“ подкрепа.

Ако се разчита на значително участие на местните власти в използването на средствата от европейските фондове, е необходима целенасочена и цялостна подкрепа за по-малките общини в неравностойно положение. В противен случай съществува опасността „порочният кръг“ на ниския капацитет на тези общини в използването на средствата да се затвори. Така общините, които имат по-малки възможности, не получават достъп до проекти, в резултат на което не могат да развият своя капацитет. В случай, че такава подкрепа липсва, значителна част от общините ще бъдат „изключени“ от използване на структурните фондове.

Доминиращата до момента подкрепа чрез обучение се смята за не особено ефективна. Обучението е предимно кратко, лекционно, абстрактно-теоретично и не е свързано с конкретните нужди. То не предоставя възможности за развитие на умения, опит, помощ за конкретни проекти и планове. Специфичен проблем на малките общини е и това, че за тях е най-трудно да „отделят“ хора, особено когато става въпрос за по-продължително и интензивно обучение.

Особено важно за малките общини е осигуряването на техническа помощ. В някои части на България регионалните асоциации на общините и агенциите за регионално развитие имат потенциал да формират структурите за подкрепа на малките общини във връзка с бъдещото използване на структурните фондове. Като цяло обаче основната необходимост е от създаване на структури, които подпомагат развитието на капацитета на общините и формирането на междуобщински партньорства, както се предлага в проекта на оперативната програма за регионално развитие. Възможно е в районите, където местната администрация няма достатъчно капацитет и липсват подкрепящи структури, да бъдат създадени съвместни консултантски служби (или екипи от кон-

султанти), предоставящи услуги на няколко общини и финансирани от тях. Друга форма на подкрепа за общините в неравностойно положение е предоставянето на целеви финансови ресурси.

### Сравнение и поуки

Във всички изследвани страни се предоставя подкрепа за малките общини, за общините и териториите в неравностойно положение, за да се осигури техният достъп до средствата от структурните фондове.

Наблюдават се няколко различни форми на подкрепа:

- *Специфичен статут*, който осигурява привилегирован достъп до ресурси на някои програми. Като добра практика може да се разглежда опитът на Ирландия – придобитият статут на териториите по програмата RAPID им осигурява ресурси не само по тази, но и по други програми. Важно е, че този статут се придобива на конкурентен принцип.
- *Предоставяне на техническа помощ* от регионалните администрации (Чехия) или от специално създадени служби за подкрепа (Португалия). В Чехия методическата помощ е силно ограничена (изразява се в съдействие за попълване на апликационни форми). В Португалия се оказва цялостна техническа помощ за разработване на проекти, планове, проучвания, идентифициране на потребности от техническа и социална инфраструктура, изготвяне на становища по искане на общините.

Подкрепа под формата на *общо увеличаване на приходите на малките общини* е обсъждана единствено в Чехия, и то по-скоро като теоретична възможност. Смята се за нереалистично такава подкрепа да бъде одобрена от правителството и парламента, а от друга страна, нейната потенциална ефективност се преценява като ограничена.

Смисълът на специалната подкрепа за малките общини и за общините в неравностойно положение е постигането на баланс между правния, техническия и финансовия капацитет на тези общини.

Важно е да се намери устойчиво решение за оказване на подкрепа. Спорна е тезата, че причина за ограничението на капацитета за участие в използването на структурните фондове на малките общини в неравностойно положение е недостатъчната финансова децентрализация. Финансовата децентрализация е решение за капацитета на общините като цяло, но по-скоро би задълбочила, отколкото разрешила проблемите с капацитета на малките и необлагодетелствани общини. „Малките“ винаги ще бъдат „по-малки“ от „големите“ и винаги ще имат по-ограничен финансов и технически капацитет.

Да се разчита само на развитие на капацитета на тези общини (например чрез обучение), също не е реалистично – не на последно място поради ограничените им възможности да „отделят“ хора за по-интензивно обучение.

Да се предоставят ресурси на малките общини за ползване на консултантска помощ, не изглежда приемливо поне по две причини. Първо, подходящо-

то използване на подобна помощ изисква значителни умения и опит (изготвяне на задания, идентифициране и избор на подходящи консултанти, организация и провеждане на тръжни процедури, взаимодействие с консултантите и контрол върху тяхната работа и др.) и е допълнителен натиск върху местната администрация. И второ, в периферните и по-слабо развити райони е трудно да се осигурят „качествени“ консултанти.

Практиката на очертаване на районите за целенасочено въздействие в България досега не е показала добри резултати и те не са възприети като основа за конструиране на оперативната програма за регионално развитие. Затова изглежда подходящо търсенето на друг подход: решение от самите общини или канديدатстване за придобиване на определен статут. При всички случаи критериите за териториите в неравностойно положение трябва да са заложили предварително в самите програми – последващите (при подбора на предложенията) и по собствено усмотрение решения (каквито примери се посочват в Полша) крият сериозни политически рискове и могат да бъдат генератор на липса на обективност, на корупция и т.н.

Не е достатъчна подкрепата само за техническа подготовка на проекти. Дефицити, които се нуждаят от преодоляване особено при по-малките общини, са самият процес на генериране на уместни, осъществими, ефикасни и устойчиви проектни идеи и на формиране на партньорства с други общини. Не на последно място, малките общини се нуждаят най-много от подкрепа за развитие на междуобщинското сътрудничество, тъй като именно при тях е най-голяма нуждата от обединяване на ресурсите и тяхната експертиза за решаване по икономически ефективен начин на общите им проблеми.

#### 4.7. Обобщение

**Основният принцип на партньорството.** Няма партньорство по принцип, а има само партньорство за определена цел и в определена област. От критично значение са ясните отговори на въпросите „партньорство за какво (и защо)?“, „партньорство с кого?“ и „партньорство – как?“.

#### Каре 41

##### ДОБРА ПРАКТИКА

Най-подходящата практика е тази на бюрата за техническа помощ в Португалия. Те осигуряват разнообразна подкрепа (по-специално за подготовка на проекти) за група от общини.

*Основните им характеристики:*

- Това са истински партньорски организации, създадени от правителството за подпомагане на местните власти, но макар и иницирани от централната власт, те са създадени след продължително консултиране с общините.
- В повечето случаи бюрата за техническа помощ покриват цялата територия на дадена асоциация на общини (но може за една асоциация да има и две бюра).
- Партньорският подход при създаването на бюрата осигурява споделена отговорност и финансиране между партньорите, гарантирайки по този начин ефективността и ефикасността им. Независимо че приоритетите за тяхната дейност са определени основно от общините, финансовата тежест за изпълнението на тази дейност се поема от правителството (общините обикновено осигуряват помещенията и поемат административните разходи, а централната администрация плаща заплатите на персонала от бюджета на комисиите за регионална координация и развитие).
- Бюрата разполагат със съобразен с нуждите им и квалифициран персонал. Решението на правителството за постоянното осигуряване на държавни служители за работа в тях е регламентирано със закон.



**Петнадесет принципа за ефективно партньорство.** Ефективното партньорство изисква:

- да се приема от институциите и да се насърчава от националните политики;
- меко и гъвкаво регламентиране чрез законодателството;
- програмни стимули за партньорство, когато то има „добавена стойност“;
- ресурси за осигуряване функционирането на партньорствата и за развитие на капацитета на партньорите;
- минимум от правила и процедури за функциониране на партньорските структури, особено за излъчване на представителите в тях;
- включване на важните за вземането на решения и тяхното изпълнение организации, подходящо за вземането на решения ниво и мандат на техните представители;
- своевременно разпространение на необходимата и подходяща информация.
- ясно разбиране за същността на партньорството и готовност за споделяне на ресурси и отговорности;
- компетентни и силни партньори;
- осъзнаване на ползите от партньорството по принцип и наличие на ясни и реални ползи за всеки партньор;
- формиране на доверие между партньорите;
- ясно разбиране за същността на партньорството в конкретната сфера и ситуация;
- ясно разпределение на ролите и отговорностите и ясно разбиране за собствената роля;
- фокус върху качеството и резултатите от партньорството, а не върху количеството му;
- фокус върху процесите на взаимодействие, а не само върху структурите.

Партньорството зависи както от институционалната среда, така и от отделните организации и индивиди. Независимо че институционалната среда (законодателството и политиките) е важна, ключово значение за разпространението и ефективността на партньорството имат мотивацията и капацитетът на участниците в развитието: за да има партньорство и за да бъде то ефективно, участниците трябва да искат и да могат да работят в партньорство.

Структурните фондове налагат и същевременно се превръщат в основен фактор за успех на принципа на партньорството и на партньорството в по-широк смисъл. Започвайки като наложено отвън задължение, партньорството се превръща в същностна черта на политиките. Но това изисква политическа воля, ангажираност и време. Последното обяснява и разликата в подхода към партньорството на старите и новите страни членки.

**Партньорството не е панацея.** Партньорството обаче не е единствен, нито решаващ фактор за ефективното и ефикасно използване на структурните фондове. Необходимо е инвестиране в цялостната готовност за използване на фондовете, водено от разбирането, че парите на ЕС трябва да бъдат спечелени (заработени) и че това изисква влагане на собствени ресурси. Тази готовност засяга не само капацитета на управляващите органи, но и на реалните участници в развитието. Подкрепата от структурните фондове трябва да бъде интегрирана в подходяща степен с националната система за публични инвестиции. Използването на ограничените национални ресурси чрез национални програми, които не привличат съфинансиране от структурните фондове, снижава финансовия капацитет на страната и е ограничение за използването на средствата от СФ.

Не на последно място, управлението на структурните фондове изисква внимателно балансиране между конфликтни изисквания и прагматичен подход. Правилата на структурните фондове изискват бързо използване на парите – иначе те ще бъдат загубени. Затова много подходящи, иновативни и разработени в партньорство проекти може да бъдат пожертвани за сметка на по-традиционни, но готови за изпълнение.

**Централизацията не ограничава партньорството.** В условията на ограничени национални ресурси и на ограничен регионален и местен капацитет централизираните решения и централизираното изпълнение на програмите на структурните фондове не са недостатък, а предимство. В този смисъл те не ограничават партньорството. Най-показателен е примерът на Ирландия. Тя се

отличава със силно централизирано (особено до 2000 г.) програмиране и изпълнение, най-висок успех в ползването на фондовете от кохезионните страни и същевременно със силно развити формални и неформални партньорства на всички равнища. Основен фактор за успех на ирландския модел е комбинацията между ясна национална политическа рамка, силни национални агенции и местни партньорства.

**Капацитетът засилва мотивацията за партньорство.** Капацитетът на партньорите е от критично значение за ефективните партньорства. Особено в новите страни членки основна причина за проблемите при използването на средствата и при партньорството са не липсващите партньорства, а ниският капацитет на участниците за развитие. Когато участниците развият своя капацитет, естествено е да се засили и мотивацията за формиране на партньорствата. Необходимо е „критична маса“ от хора, които разбират достатъчно добре проблемите и процесите на развитие, институционалната организация и отговорностите за финансиране и осъществяване на политиките на развитие и познават правилата и реалния начин на действие на структурните фондове.

Важни фактори за успешното партньорство са подходящият процес, подходящите роли и тяхното добро разбиране от партньорите. Не са редки случаите, в които партньорите извън националните власти не разбират своите възможности да изразяват мнения, да дават предложения, а нерядко и да участват във вземането на решения. При новите страни членки често консултирането в процеса на планиране и програмиране има формален характер (потвърждаване на вече взети решения). Партньорството се влияе от разбирането (или неразбирането) за същността, начина на действие и възможностите за финансиране, предоставяни от структурните фондове, както и за връзката между местните и регионалните планове и програмите на структурните фондове (действителните ресурси и възможности). Липсата на разбиране по тези въпроси, силно изразена в новите страни членки, води до свръхочаквания (например, че оперативните програми ще финансират всич-

ко, предвидено в местните или регионалните стратегии и планове), следвани от силни разочарования при сблъсъка с реалността.

Главно в новите страни членки се изразява недоволство от неравнопоставеността на различните партньори при вземането на решения, особено от страна на представителите на неправителствения сектор. Това се изразява или пряко в претенции за участие във вземането на решения, или косвено – в недоволството от липсата на механизми за интегриране на резултатите от процеса на консултирането в окончателните планове и програмни документи. В старите страни членки този въпрос изглежда до голяма степен решен. В Португалия се приема за естествено различното третиране при прилагането на принципа на партньорство на общините и на неправителствения сектор, а в Ирландия – централизираното планиране, управление и изпълнение на програмите. Главният критерий за ролята на партньорите в партньорството са парите: ако партньорите участват пряко в съфинансирането на оперативните програми, те имат право на активна роля във вземането на решения. Когато те са само бенефициенти или са просто заинтересовани от развитието на страната или района, тяхната роля е само консултативна.

Значително, макар и косвено влияние върху партньорството оказва цялостният дизайн на националната система за планиране и програмиране. В старите страни членки тя е опростена, прагматична и ясно ориентирана към ресурсите и изпълнението. В новите е усложнена, с много планове документи, които – особено на по-ниските равнища – често не държат сметка за ресурсите, а отразяват по-скоро аспирациите на местните общности и натиска на различни групи.

**Законът създава само рамката.** Законодателното регламентиране е важно за яснотата на отговорностите, ролите и задачите. Но то не е достатъчно за развитието на ефективни партньорства. Това, което законодателството предлага, е рамката, в която партньорите могат да работят заедно и да се учат в процеса на работа. Освен това са необходими действителна готовност, жела-

ние и воля за налагане на партньорството. Нужно е осигуряването на ресурси за подкрепа на функционирането на партньорствата и тази подкрепа трябва да е своевременна, оформена в съответствие с нуждите и квалифицирана.

Партньорството трябва да бъде организирано и подкрепяно на различни нива, като се тържи сметка за различните функции, които то може да изпълнява на тези равнища. На национално ниво се осъществяват изключително процеси на консултиране и съответно най-подходящи са партньорствата за планиране (консултиране). Но националното ниво не е достатъчно, за да се отчетат в достатъчна степен регионалните и местните интереси и да се осигури реалното участие на участниците в развитието в процесите на развитие. Партньорствата на регионално и местно ниво могат да обхващат както планирането (консултирането), така и управлението на програмите и особено генерирането и изпълнението на проекти.

Конкурентният принцип на финансиране на проекти ограничава партньорството. Тази особеност се среща по-често в новите страни членки и до голяма степен е наследство от реализацията на проекти, финансирани по програма ФАР. В това отношение старите страни членки са много по-гъвкави и прагматични и използват в много по-голяма степен процеса на планиране и програмиране за идентифицирането на бъдещите проекти и постигане на консенсус по тях.

Ограниченият капацитет не може да бъде извинение или аргумент за по-малко подкрепа, а тъкмо обратното – за повече подкрепа за компенсиране на дефицитите на капацитета. В противен случай рискът за затваряне на порочния кръг на капацитета за използване на средствата и изкривяване на смисъла на кохезионната политика е огромен: най-нуждаещите се територии имат най-малък капацитет, поради което достъпът им до ресурси е затруднен, а без тези ресурси те нямат шанс да догонят по-развитите. Но ефективността на подкрепата за териториите в неравностойно положение е по-важна от нейното наличие – тази подкрепа следва да се основава на цялостна национална политика, да е своевременна, съответства-

ща на нуждите, подходящо оформена и професионална. Подкрепата за териториите с ограничен капацитет е особено ефективна, когато нейното оформление следва принципите на партньорството и когато „подкрепяните“ участват в това оформление.

### **Координатната система на партньорството.**

Партньорствата са много разнообразни, включват различен тип участници в развитието и се осъществяват на различни равнища. Хоризонталните партньорства (във и особено между трите сектора на едно равнище) са важни, но не по-малко важни са вертикалните (между териториалните единици). Чрез вертикалните партньорства се осъществява най-активно приносът на регионалните и местните участници в развитието. Вертикалните партньорства са особено важни за програмирането, а хоризонталните – по-скоро за съвместното генериране, разработване и изпълнение на проекти.

Партньорството в планирането, програмирането и мониторинга на програмите изглежда е по-важно от партньорството за отделни проекти. Това е така, защото при проектите конкуренцията за ресурси винаги е силна, докато при планирането и програмирането става дума за определяне на общото разпределение и насочване ресурсите. Ако на този етап не са представени основните интереси на всички „действащи лица“, е почти сигурно, че плановете и програмите няма да отговорят на нуждите на участниците в развитието и на гражданите. Нещо повече, подходящо оформеният процес на планиране създава основата за идентифициране и съгласуване на общите интереси и проекти. Когато тази връзка е налице, е възможен цялостен и изпреварващ подход към разработването на (съвместни) проекти. И обратното – когато тази връзка липсва, проектите не са подчинени на споделена стратегия, индивидуалните интереси надделяват и конкуренцията за достъп до ресурси се изостря.

Партньорството между общините има различна интензивност и форма в старите и в новите страни членки. В старите страни членки то е доминирано от устойчиви структури с дългосрочен и многофункционален характер (асоциации на общи-

ни), докато в новите, дори и при наличието на такива структури, преобладават епизодични (ad-hoc) партньорства за конкретни проекти.

Партньорството за проекти между неправителствените организации и между бизнеса, както и между тези два сектора, е по-рядко, отколкото партньорството между общините или между публичния и неправителствения сектор. Причината не е само в съществуващата конкуренция между участниците в тези сектори. Тя е и в самата същност на структурните фондове, които съфинансират публични инвестиции и в повечето случаи предполагат наличието на публичен участник като бенефициент на подкрепата. Партньорства-

та за проекти във и между секторите на неправителствените организации и бизнеса са по-скоро изключение и ако се смятат за необходими и подходящи, трябва да бъдат специално насърчавани чрез програмни стимули и специални изисквания.

Публично-частните партньорства са необходими и полезни за привличането на инвестиции и експертна помощ от частния сектор, но могат да бъдат и риск за използването на структурните фондове. Поради сложността и големите изисквания към капацитета на участниците във формирането на публично-частните партньорства тези партньорства изглеждат ефективни единствено при големите проекти.