

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

И ПРЕПОРЪКИ

Както бе казано в началото на Доклада за човешкото развитие, чудесата стават само тогава, когато са добре подготвени. Въпреки отбелязания значителен напредък в подготовката за членство на България в Европейския съюз и по-специално за участие в структурните фондове на съюза, в следващите месеци не може да се очакват чудеса.

Проучванията, които стоят в основата на доклада, показват, че България не е напълно готова за участие в управлението и използването на европейските фондове. Все още има много слабости в подготовката на различните участници в развитието. Установената липса на достатъчно ниво на познание и опит със сигурност е сигнал, че предстоят трудности при ефективното използване на европейските фондове след 1 януари 2007 г.

Това, разбира се, не трябва да обезкуражава. Идеална подготовка не съществува – натрупаният опит при използването на предприемаческите инструменти на ЕС не е достатъчен, тъй като използването на структурните фондове е нов вид публична политика. Качественото ѝ прилага не може да дойде само с натрупването на опит.

Въпреки това, като се има предвид примерът на новите страни членки на ЕС и вече утвърдената в България практика, авторите на този доклад смятат, че при целенасочени усилия на държавната администрация, международните донори и самите местни участници в развитието, може да се постигне значителен напредък. На първо място, защото такава желание съществува у всички заинтересовани – НПО, бизнестът и местните власти заявяват подчертано намерение за участие в структурните фондове, а централната администрация има естествен интерес да постигне по-качествено използване на средствата от фондовете на ЕС. На второ място, опитът на общини-

те и областните управи от последните две години показва, че качествен напредък за относително кратък период е възможен. И на трето място, пречките, макар и комплексни, често се отнасят до „меки“ мерки, които не изискват сериозни финансови и технически ресурси, а предполагат по-добра и адекватна на нуждите информация, изясняване на ролите в процеса по използване на европейските фондове и развитие на партньорството между различните субекти.

Освен тези трудности, най-съществените пречки пред ефективното използване на средствата от структурните фондове са свързани с възможностите за съфинансиране и финансиране на подготовката на проекти, с липсата на опит в разработване и изпълнение на проекти, с размера и структурата на фирмите, неправителствените организации и местната администрация, които не позволяват използването на вътрешни ресурси за преодоляване на изоставането в подготовката. Тези проблеми са значително по-трудни за разрешаване, но при внимателно структуриране на оперативните програми и съобразяване с нивото на подготовка на бенефициентите, голяма част от тях могат да бъдат преодоляни.

В доклада подробно беше разгледан капацитетът за участие в европейските фондове, тъй като колкото по-високо е неговото ниво, толкова е по-голяма вероятността резултатите от политиката на сближаване на ЕС да допринесат за човешкото развитие. Високият капацитет означава не само възможност за усвояване на предоставените средства. Той предполага, че всички участници чрез своите собствени действия ще допринесат за постигането на максимален ефект от европейските фондове. Така на практика се изпълнява основната идея за философията на човешкото развитие – хората да бъдат цел и средство за постигане на благосъстоянието.

Ако това не се случи, членството в Европейския съюз ще породи по-скоро разочарования, отколкото удовлетворение. Обезверяването на хората ще донесе трайни социални и политически последици и ще бъде пречка пред по-нататъшния стабилен икономически растеж.

На всекиго според нуждите. И сред трите групи участници в местното развитие се забелязват няколко устойчиви социално-икономически характеристики, които са предпоставки за по-слаб капацитет.

На първо място е мащабът на населените места. 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. Там фирмите и особено НПО също са по-слаби, което създава реални рискове за развитието, тъй като в тях трудно може да се постигне устойчивост и инициатива от местните субекти.

Големи трудности срещат и неправителствените организации, които се занимават само с местни проблеми и групи, както и фирмите, опериращи на местния пазар. В много аспекти сходна е ситуацията при фирмите, работещи на регионални пазари. Като цяло местната насоченост на дейността ограничава кръгозора и не спомага за увеличаването на капацитета. От гледна точка на размера по-често проблеми с капацитета имат малките неправителствени организации и микрофирмите.

Очертава се парадокс, който е основната заплаха за това структурните фондове да постигнат максимален резултат – тези, които са по-нуждаещи се и са по-избираеми, са по-неподготвени от тези, за които правилата отреждат по-ограничена роля за пряко използване на структурните фондове.

Обратно, ситуацията е по-благоприятна в тези общини, които са с над 50 хил. жители, особено в София и големите градове (на практика по-високият капацитет е локализиран в областните центрове на страната), а в териториален разрез готовността за участие е равномерно разпределена с изключение на Югоизточния район за планиране. Сред НПО като по-подготвени се открояват националните организации, мозъчните тръстове, организациите за лобиране и подкрепа, агенциите за развитие, бизнес централите, асоциациите на общините, регионалните структури на стопанската камара и търговско-промишлената палата. В биз-

нес сектора не се открояват отрасли, които да са значително по-подготвени във всички аспекти, с изключение на фирмите за консултантски, образователни и счетоводни услуги. В много отношения се наблюдава по-висока степен на готовност при фирмите, които оперират на националния и международните пазари.

Като цяло общините и областните управи изглеждат по-подготвени за участието си в европейските фондове – те имат както повече ресурси, така и по-целенасочена подготовка. Неправителствените организации, за които достъпът до европейските програми е жизненоважен, имат известна подготовка и опит, но тя далеч не е достатъчна. Бизнесът изглежда най-неподготвен и с най-греешни представи за структурните и Кохезионния фонд на ЕС.

Доброто обучение е важно за качествено усвояване. С присъединяването към ЕС за бизнеса – особено в някои сектори, които трябва да инвестират големи средства за съобразяване със стандартите на съюза – нараства заплахата от фалити, свързани с новите условия на конкуренция и новите стандарти, за които той не е готов. НПО, които вече усещат ефекта от изтеглянето на традиционните донорци, може да срещнат трудности заради различния начин на работата със СФ. Тези ефекти, разбира се, няма да засегнат всички, но със сигурност фирмите и нестопанските организации с по-малки собствени ресурси ще преживеят трудни времена, ако не успеят да използват европейските фондове за реструктуриране на дейността си. Общините ще разберат, че независимо от решението за облекчаване на финансовите им проблеми, те ще трябва да забравят практиката „всичко е приоритет“ и да се изправят пред предизвикателството да избират най-важното и да се концентрират върху него. Не на последно място, централните власти – управляващите органи – ще установят, че програмирането и създаването на структурите за управление на програмите не са достатъчни за генерирането на достатъчно на брой подходящи и изпълними проекти.

В същото време слабият капацитет за усвояване на СФ може доведе не само до невъзможност от използване на голяма част от предвидените средства, но и до неблагоприятни социално-икономи-

чески последици. Невъзможността на част от бенефициентите на европейските фондове да получат финансиране от тях ще изостри регионалните различия, което е предпоставка за сериозен политически проблем. Дори и гържавата целенасочено да отделя средства за изравняване, ако местните власти не са готови да ги използват ефективно, резултатът няма да е положителен. Опитът с публичните инвестиционни проекти в последните години е много красноречив. Така възможността за възникване на „региони, забравени от Брюксел“, е изключително висока. Неизпълнението или частичното изпълнение на общинските и областните планове и стратегии, изисквани от Закона за регионално развитие, са сигнал за възможността от реализирането на такъв сценарий.

Небалансираното развитие изостря съществува-

щите проблеми и в централните на растеж и развитие: повишава се миграционният натиск, нарастват цените на имотите, появяват се инфраструктурни дефицити (транспорт, чистота, социални, здравни и образователни услуги и т.н.). В крайна сметка, това може да създаде и социално-политически напрежения, например при промяна на демографско-етническите баланси.

При липса на готовност на крайните бенефициенти има опасност от появата на проекти и дейности, които по-скоро отговарят на наличните фондове, отколкото на важните нужди на региона и местната общност. Така както досега думата „усвояване“ се ползваше с лоша репутация, ако сегашният капацитет се запази и след старта на структурните фондове, то целият процес може да се компрометира.

Каре 42

ИЛЮЗИИ И РЕАЛНОСТ

Илюзия: Общините ще бъдат основният бенефициент на средства от СФ. Неправителствените организации ще получават значителна част от средствата.

- Реалност: Европейските фондове са преди всичко публична политика, и то такава, която се осъществява от централната администрация. На практика общините ще бъдат основен бенефициент и ще имат пряк достъп само до Оперативна програма „Регионално развитие“ и отчасти – до „Административен капацитет“. Неправителствените организации ще срещнат много по-сериозна конкуренция от страна на бизнеса в сфери, които досега са считали за свои собствени.

Илюзия: Типът на проектите и начинът на финансиране ще бъде подобен на предприемаческите инструменти или на проектите, финансирани от външни донори освен ЕС

- Реалност: При структурните фондове няма или има твърде малки авансови плащания освен ако правителството не предвиди друго. Макар че за проекти вече ще се кандидатства на български, изискванията няма да бъдат по-облекчени.

Илюзия: Щом сме записали нещо в нашия общински, областен или регионален план, то ще бъде финансирано от структурните фондове.

- Реалност: Само ако съответният приоритет го има като възможност в оперативните програми. Освен това одобрението на проекта не е гарантирано.

Илюзия: Публичната администрация (особено централната, в т.ч. управляващите органи на програмите) е длъжна да мисли партньорски и да има позитивна нагласа към партньорството и консултирането, като трябва да приеме всички предложения.

- Реалност: Това не е задължително. Тя трябва да бъде „притискана“, за да мисли и действа партньорски. Но в крайна сметка управляващите програмите са отговорни за решенията – ето защо могат и да не приемат всички предложения.

Илюзия: Средствата от СФ ще бъдат налични от 1 януари 2007 г. и веднага ще можем да осигурим 100% усвояване.

- Реалност: Няма страна, която да е постигнала това, и проблемът е особено видим при новите страни, членки на ЕС. Ако в някои стратегии на министерства и други документи от 2003–2004 г. се говореше за 100% усвояване през първата година, вижданията на правителството от средата на 2006 г., които вече са отразени и в проекта на бюджета, са госта по-умерени – за около 20–25%.

Илюзия: Много добре сме подготвени, само ни дайте достъп до европейските фондове.

- Реалност: Бизнесът и неправителствените организации имат самочувствие, което надвишава реалната им готовност за участие в проекти и програми на европейските фондове. Когато се разледат спрямо обективни критерии – например обучени хора, възможности за финансиране или опит с проекти, се вижда, че те не са достатъчно подготвени. Контрастът е особено силен сред НПО, които се чувстват подготвени, защото се смятат за информирани, без обаче да имат реален капацитет за участие.

Общините са госта по-самокритични, но дори и сред тези, които се смятат за по-скоро подготвени, 1/3 са слабо информирани за структурните фондове, почти 1/3 нямат опит с предприемаческите инструменти, а 8% нямат никакъв проектен опит, 1/3 могат да съфинансират проекти само със суми до 50 хил. лв. годишно, 1/4 не могат да финансират разработването на проекти.

Сътрудничеството – колкото по-близо до хората, толкова по-добре. Удовлетворението от сътрудничеството между бизнеса, НПО, местните власти и публичната администрация и желанието им за участие в планирането и програмирането на СФ нараства толкова повече, колкото повече се приближава до местното ниво. С преминаване на по-високо ниво (областно, регионално, национално) намаляват участието в планирането, взаимодействията с администрацията, в секторите и между секторите, както и удовлетвореността от тези взаимодействия. Особено характерно е, че бизнесът е „по-близко“ до местното ниво и общините, отколкото са неправителствените организации. Дори за фирмите с национален и наднационален обхват на дейност, участието в общинското планиране остава доминиращо.

В тази връзка сигнали за незавършена децентрализация и незапочнала системна регионална политика идват от почти всички раздели на изследването. Децентрализацията не е абстрактен проблем, а се констатира и изтъква често от самите местни участници в развитието. Взаимодействията на местно ниво с всякакъв вид организации, включително и с местната администрация, са най-чести и се ценят най-високо. Но самото местно ниво изглежда не е достатъчно овластено, за да отговори адекватно на високото търсене, тъй като няма достатъчно ресурси да отговори на него.

Поправките в Конституцията, които трябва да бъдат приети до края на 2007 г., ще отговорят, поне на институционално ниво, на тези проблеми, тъй като ще дадат по-голяма свобода на местните власти да определят своите бюджети.

В случая опитът на Ирландия и Португалия показва, че едно от ключовите решения, което трябва да вземат националните власти, е за баланса между ефикасността и концентрацията от една страна, и децентрализацията на програмирането и управлението на структурните фондове, от друга. Той показва също, че в условията на относително централизирани държави, при наличието на остри дефицити в развитието с национален обхват и значение и слаби местни и регионални власти и при ограничени ресурси (колкото и на пръв

поглед ресурсите на структурните и Кохезионния фонд да изглеждат големи) изборът е в полза на ефикасността, респ. на максимизирането на изразходването (усвояването) на средствата от структурните фондове.

Добри планове, лошо изпълнение. Следва да се отбележи, че част от причините за неизпълнението на общинските и областните планове по Закона за регионално развитие не се дължат само на местните власти. Проблемите в тази връзка, отчасти свързани с капацитета, са по-скоро резултат от цялостния замисъл на системата за планиране, която би могла да функционира само при идеални условия (вече установена система от планови документи и „предшни“ планове, наличен опит на многобройните участници в процеса на различни равнища и отработени връзки между тях, достатъчно продължителни срокове за изготвяне и за съгласуване между плановите документи и др.), каквито очевидно не са налице в България.

В сравнение с 2004 г. средата, в която се осъществява планирането, е станала по-взискателна от гледна точка на резултата (осъществими действия, осигурено финансиране), но не и по-благоприятна от гледна точка на условията за осъществяване на планирането (липсват ясна концепция, подзаконовни актове, методически указания и т.н.).

Трудно взаимодействие с администрацията. НПО и бизнесът смятат взаимодействието и сътрудничеството си с публичния сектор във връзка с планирането и разработването на проекти за много важно и действително сътрудничат интензивно с администрацията. Оценката на взаимодействието обаче е много по-ниска – повече при НПО, по-малко при фирмите: бизнесът е по-скептичен към администрацията, по-трудно влиза във взаимодействие, но и по-слабо се разочарова.

Основните пречки за по-добро взаимодействие според неправителствените организации са: 1) липсата на регламентирани форми и процедури; 2) ниската ефективност на съществуващите форми и процедури; 3) централизацията на решенията и ресурсите, при положение че най-близкият партньор е общината; 4) склонността на администрацията

да информира за вече взетите решения, поставяйки обществото пред свършен факт; 5) администрацията не третира неправителствените организации и бизнеса като равноправни партньори. На по-преден план се поставят техническите бариери, а не абстрактни концепции за неподходящо законодателство или липса на правна принуда за администрацията.

Наред с това, причините за недостатъчно добро взаимодействие се търсят изключително у другата страна и се подценяват собствените дефицити.

От администрацията често се очаква да консултира организацията по всеки възможен въпрос. Това е, първо, физически невъзможно и второ, не всеки път е необходимо. Показателно е, че повечето от анкетирания не са наясно с реалната роля на общините при използване на фондовете или ги разглеждат като основен получател на средства (само 10% от НПО и фирмите дават отговор, близък до верния).

В същото време изглежда, че при реалните взаимодействия с НПО и фирмите публичната администрация акцентира повече върху показността и масовостта на взаимодействието и то често е формално.

Съществува известно разминаване между взаимните оценки на общините и НПО за ползата от тяхното сътрудничество – неправителствените организации го оценяват далеч по-високо. Изглежда в предприсъединителния период общините са били по-ползни на НПО, отколкото обратното. След присъединяването това може да се превърне в проблем, доколкото общините ще бъдат значително по-голям потребител на проекти, отколкото НПО. Областните администрации дават значително по-ниска оценка на сътрудничеството с регионалните и националните НПО. Това е проблем, тъй като на регионалните и националните НПО би трябвало да се разчита много повече именно при изготвянето на областните и регионалните планове и стратегии. В случая те са по-важни от местните НПО, чиято оценка е доста по-висока.

По-голямо е разминаването между общини и бизнес. Преобладаващата взаимна неудовлетвореност между тях е сериозен проблем, тъй като е индикатор за потенциални проблеми при планирането и работата по проекти при ползването на структурните фондове. Тъй като местните власти имат много по-големи възможности за участие, съществува риск от изключване на останалите местни участници в развитието.

Един от проблемите е подценяването от страна на местните власти на подобряването на взаимодействията с други организации от администрацията, неправителствения сектор и бизнеса, когато се идентифицират приоритетните нужди за развитие на капацитета. Общинските и областните администрации или не оценяват значението на тези взаимодействия, или приемат ситуацията в тази област за задоволителна.

Всеки сам за себе си. Подобно на отношението към взаимодействието с публичната администрация, неправителствените организации и бизнесът (макар и не така категорично) обявяват сътрудничеството в собствения си сектор за много важно условие в използването на структурните фондове. Макар че сътрудничеството между организациите се е превърнало в норма и ценност, конкуренцията между отделните партньори все още преобладава, появяват се личностни противоречия. Липсата на подходящи организации на местно ниво също не спомага за контактите.

Общините, които поставят на първо място взаимодействието с други общини, не са доволни от него и го оценяват между незадоволително и задоволително. Те също твърдо често се разглеждат като конкуренти помежду си, нямат преки икономически стимули за сътрудничество, не разбират ползите от сътрудничеството и не се съобразяват с интересите на другите общини, липсва им опит. Усещане за конкуренция има и при членството в регионални асоциации. То е полезно за повишаването на капацитета на общините, за инициране на общи проекти между тях, за постигането и изразяването на обща позиция и лобирането за постигането на желани решения. Когато обаче се стигне до проекти, засягащи конкретни общи-

ни, асоциациите изглежда не участват. Последното, разбира се, може да се дължи на ниския капацитет на самите асоциации.

Областните администрации дават много по-високи оценки, особено на сътрудничеството си с общините, в сравнение със самите общини. За тях обаче продължава да съществува известен проблем при междуобластното сътрудничество.

Общуването между секторите е по-слабо, отколкото вътре в тях, и е асиметрично. Повече от половината НПО не са взаимодействали с фирми или ако са го правили, са останали неудовлетворени. Дори да е в географска близост, целият бизнес сектор се явява като най-отдалечен от гледна точка на неправителствените организации. Въпреки че признават важността на НПО, повече от половината фирми не са влизали в каквито и да е било отношения с неправителствени организации с по-общ профил и над една трета – с НПО на бизнеса или подкрепящи бизнеса.

Характерно е, че НПО, които сътрудничат добре с бизнеса, дават и много висока оценка на взаимодействието си с другите НПО, а тези, които не взаимодействат с бизнеса, статистически по-рядко взаимодействат и вътре в сектора си. Обратното твърдение обаче не е в сила.

За да няма партньорство „по неволя“. Безспорно партньорството е един от ефективните начини за преодоляването на ниския капацитет – когато всяка една страна внася своя уникален опит и умения, и резултатът е печалба за всички. Въпреки че няма общини и почти няма области, които да не консултират своите проекти с някои групи заинтересовани, партньорството изглежда „крехко“, все още не се е превърнало в устойчива практика и засега е по-скоро епизодично. Случаите на партньорство за конкретен проект са почетни при вътрешнообщинските партньорства при половината от общините и само 6–7% при междуобщинските партньорства.

За да има партньорство и то да е ефективно, участниците в развитието трябва да искат и да могат да работят в партньорство. Друг важен из-

вод, както от прегледа на българската практика, така и при сравнението с други страни е, че трябва да има осъзнаване на ползите. Това все още се случва относително рядко в България, а институциите в страната гледат малко формално – често се търси масовост и показност, а не качество и резултати. Освен това е необходимо много ясно да се регламентира (не непременно законово) кой какво върши при партньорството – бенефициентите трябва да могат да консултират управляващите органи на програмите, но не бива да очакват да взимат решения за отпускането на средствата. Всички партньори трябва да са наясно с какво са се захванали, защото участието на олимпийски принцип създава само шум в системата. За да получат полагащата им се роля, неправителствените организации и бизнесът трябва да са добре организирани, да участват активно в програмирането и да познават добре начина на действие на структурните фондове.

Надценяване на готовността, подценяване на собствените слабости.

Една от съществените причини за прекалено високата самооценка е фактът, че дори сред тези, които са информирани и специално обучени, преобладава общото, а не оперативното знание, от което не може да се направи реална преценка за готовността. Едва с получаването на по-оперативни познания, така както става с общините, може да се говори за реално измерване на готовността. Това обаче трябва да стане максимално бързо не само заради риска от по-ниско усвояване на средствата от европейските фондове, но и за да се избегнат разочарования сред местните участници в развитието. Последното може да доведе до криза на доверието в целия процес по използването на структурните фондове не поради проблеми или нередности, а поради незнание. Свързани с този проблем, пак поради липса на информация, са нереално високите очаквания – както от собствената роля в европейските фондове, така и от централната и местната администрация. Немалка част от бизнеса и от НПО искат не само да имат достъп до ресурсите на програмите със собствени проекти, като подизпълнител или консултант, но и да участват във вземането на решения за насочването и използването на тези ресурси. Това са две очевидно конфликтни

роли и двата сектора го създават – преобладаващата част от бизнес и неправителствените организации искат да участват в структурните фондове основно с проекти; когато пожелаят да участват в управлението на програмите, тяхната цел обикновено е да повишат собствените си шансове. Тази активност може и да е похвална, но често не е съобразена със собствените ресурси.

Причината за тази ситуация трябва да се търси не само в самите организации, но и в съществуващата все още неопределеност по конкретните параметри на оперативните програми, в разпространяваната информация и обучението за структурните фондове, които не са разяснили достатъчно ясно възможните роли при усвояването на структурните фондове.

Областните управи пък се надяват да участват в СФ със собствени проекти, нещо, което гържавното устройство на страната и оперативните програми не предвиждат. Така въпреки капацитета на областите да бъдат посредник и добър помощник на общините и другите участници в развитието в процеса на координация на техните планове, поради погрешния им фокус този капацитет изглежда недостатъчно използван.

Важно е да се подчертае, че трите типа участници в местното развитие не са еднородни както в базовите си характеристики, така и в готовността си за структурните фондове и в нуждите си от развитие на капацитета. Техните нужди за раз-

витието са различни, макар наблюдаваните слабости често да изглеждат идентични. В самооценката си те самите откриват много слабости, които при сравнение с обективните критерии на капацитета разкриват реалните дефицити и показват какво още може да се направи за тяхната по-добра подготовка.

Барьерите пред пълноценното използване на фондовете. Докладът за човешкото развитие посочи много проблеми и отправя конкретни препоръки за тяхното преодоляване. Накрая бихме искали да повторим най-важните бариери, които препятстват ефективното използване на европейските фондове. Основните проблеми произтичат от правния контекст, схемите за осигуряване на финансиране и съфинансиране, нереалистичните очаквания на ключовите актьори, липсата на капацитет за усвояване на средствата, сериозните различия в капацитета на участниците, териториалните различия, затрудненията с дългосрочната визия, неефективността на предлаганото до момента обучение, недостатъчната координация, комуникация и прозрачност.

***В** контекста на всички останали предизвикателства пред България понастоящем премахването на тези бариери ще бъде трудна задача за българското общество и правителство. Както показва опитът от други страни, членки на ЕС, пречките пред ефективното и ефикасно използване на структурните фондове обаче са преодолими, а българското общество има сили да се справи с тях.*

Мнение

Възможностите от членството в Европейския съюз за човешкото развитие и ролята на Народното събрание

Както във всяка новоприсъединяваща се страна, така и в България оживено се дискутират най-различни очаквания за промените в живота на отделния гражданин в резултат на членството в ЕС. По правило в българското общество преобладават подчертано оптимистичните очаквания, които се задържат почти непроменени и в навечерието на 2007 година.

Същевременно обаче основателно се отчита, че съществува и възможността в началния период след

присъединяването да се получи известен отлив на подкрепата за членство в резултат на настъпило разочарование. Затова е твърде уместно оценката за перспективите и ползите от членството да се разположат в обективната рамка на показателите за човешко развитие, поддържани от ПРООН, и да се свържат с готовността за оползотворяване на средствата, заделени за България по европейските фондове.

В съответствие с тази рамка от показатели

следва да преценим ползите от членството в зависимост от напредъка по трите основни измерители – доходи, здраве и образование. В тази светлина става очевидна особена роля на структурните фондове – за регионално развитие, за селското стопанство и селските райони, на социалния фонд – както и на Кохезионния фонд за разкриване на иначе недостъпни възможности за ускорено човешко развитие по посочените три направления.

Самите суми по еврофондовете са твърде значителни, като възлизат на около 4 на сто от БВП, т.е. два пъти по-големи от тези по предприемаческите фондове. Както е известно, проблем обаче е тяхното ефективно усвояване – към средата на миналата година най-високият процент на усвояване сред осемте нови членки от Централна Европа възлизаше на не повече от 15 на сто; освен това от първата година предстоят и плащания в полза на ЕС, промяна на режима на събиране на основния бюджетен данък – върху добавената стойност, както и значително влошаване на енергийните баланси поради спирането на малките реактори на АЕЦ „Козлодуй“.

Ето защо от решаващо значение при подготовката за усвояване на фондовете, наред с всички подготвителни дейности, е осигуряването на надеждна рамка на националната икономическа и социална политика. Именно тук е главната роля на Народното събрание като институцията, призвана да осигури сериозна дискусия

и законово регламентиране за съчетаването в приемлив баланс на множеството регионални, секторни, местни и групови интереси при разработката на оперативните програми и изграждането на административния капацитет за усвояване на еврофондовете.

Българският парламент сериозно се готви да посрещне предизвикателството на разработката на добре координирана политика още по работата по гандьонното законодателство и държавния бюджет за 2007 година. Същевременно изгражда и своя капацитет за пълноценно партниране на изпълнителната власт и на органите на местното самоуправление в работата по усвояването на европейските средства.

Не на последно място това означава и създаването на специализирани парламентарни органи и структурни звена за ефикасен парламентарен одит и контрол върху усвояването и разходването на средствата по европейските фондове. При това за нас е от голямо значение, че в целия кръг дейности по подготовката на еврочленството можем да разчитаме на продължаващата поддръжка на регици утвърдили се многостранни партньори, сред които с работата си по проблемите на човешкото развитие и ефективно администриране особено се откроява Програмата на ООН за развитие.

*Георги Пирински
Председател на Народното събрание*

5.1. Конкретни дефицити

Съществуват някои общи за местната администрация, бизнеса и неправителствените организации дефицити, на които този доклад гържи да акцентира.

Информацията – не точно тази, която трябва. Оценката за наличната информация е на границата между незадоволителна и задоволителна, без сериозни различия между групите. Основният проблем е с нейното количество (достатъчност) и разбираемост (достъпност). Освен непривичния изказ, който затруднява нейното разбиране, тя е представена само по принцип и НПО, бизнесът и местните власти имат твърде смътна идея как СФ действително работят. Те са наясно, че ще имат

възможности, но не са наясно как точно ще действат у нас на практика структурните фондове, какво, кога и точно по какъв начин ще се случва и каква ще е собствената им роля в цялостния процес.

Наблюдава се и дефицит от гледна точка на каналите, по които се предоставя информацията, т.е. тя се разпространява по начин, който съответните групи не възприемат. Информацията се набавя по принципно различни източници и канали – например НПО са интернет и семинарно ориентирани, а бизнесът е ориентиран към телевизията, радиото и вестниците.

„Знам, че не знам, но не знам какво.“ Значителна част от общините, които чрез отговорите на други въпроси посочват сериозни дефицити в оп-

ределени области, не посочват същите тези области като приоритетни за развитие на капацитета им. Това е особено проблематично, когато става въпрос за критични нужди, като подобряване на финансовите ресурси, на опита с проекти, на наличието на обучени служители или на информираността. Този факт би могъл да се обясни с ниската информираност и подготвеност на част от общините, което не им позволява да оценят адекватно нуждите си. Но интерпретацията трябва да бъде по-внимателна – нуждите са много и повечето от тях са остри, затова е трудно да се избераат най-важните.

Опитът – не точно там, където трябва. Сериозен проблем е, че опитът е концентриран в ограничен брой организации и е свързан предимно с проекти извън предприемаческите инструменти.

При НПО концентрацията вероятно се дължи на специализацията на самите организации и печеленето на проекти като следствие от натрупания опит или фаворизиране. При общините 3/4 от проектите по предприемаческите инструменти се падат на 1/4 от тях, а 2/3 от областните администрации нямат никакъв проектен опит с предприемаческите инструменти. Общините и областите с по-голям опит постигат и значително по-висока „успеваемост“ на техните предложения, благодарение на което имат възможност да развиват своя капацитет. В този процес най-ощетени се оказват малките общини, от които 13% не отчитат никакъв проектен опит, а половината нямат опит с предприемаческите инструменти. В сравнение с 2004 г. сериозните различия се запазват – налице е сближаване между средните и големите общини, но разликата между малките и големите общини се запазва, а между малките и средните се увеличава. Макар и да е малък, рискът от „омагьосан кръг на ниския капацитет“ не може да се смята за елиминиран.

Използването на предприемаческите инструменти, особено на ФАР, и националните програми (с не толкова строги изисквания, от които се възползваше основно бизнесът) невинаги създава опит, който да е релевантен на структурните фондове. Специално за НПО, които са свикнали да

работят с много по-гъвкави външни донори, това може да се окаже твърде сериозен проблем. При общините и областните управи преходът от работата с национално и донорско финансиране към режима на структурните фондове също няма да е лек, тъй като през последните пет години предприемаческите инструменти имаха сравнително малък дял на одобрените и изпълнявани проекти (сред по-малките общини над 50% от проектния опит е на базата на национални инструменти).

Предлаганото обучение няма връзка с нуждите. Количествените нужди от обучение са в пъти по-големи от полученото в последните няколко години. Къде да участвам, как да участвам, какво ще ми струва, къде да намеря информация, къде да намеря консултант или партньор и въобще необходими ли са ми, това подходящо ли е за мен – това са въпроси, на които значителна част от организациите нямат адекватен отговор, ако изобщо си ги задават. Много от бизнес и неправителствените организации, местните власти и техните кадри са били обучавани през последните години, въпреки това по доста въпроси не се забелязват значими различия между информираните и неинформираните, обучените и необучените, подготвените и неподготвените. Неадекватността на досегашната работа е особено видна при областите и общините, които дори и в сравнение с 2004 г. продължават да смятат, че получават преди всичко въвеждащо по характер обучение. Предоставяното познание е вървяло по пътя на „най-малкото съпротивление“, хаотично, от много организации често без опит, предлагане под различни заглавия на една и съща информация, без предварителни проучвания на нуждите. Така може да се твърди, че досегашното обучение е било предимно от общ характер, без да предоставя конкретни знания, практически умения и навици за работа в контекста на СФ. Изследваните организации ясно заявяват, че искат да бъдат обучавани специално за разработване на проекти конкретно за структурните фондове.

Сътрудничество вместо съперничество. Големата фрагментираност на неправителствения и частния сектор е пречка за ефективното предс-

тавяне и защита на интересите им, включително при планирането и програмирането на структурните фондове, пред участието им в мониторинга и оценката на програмите, пред намирането на подходящи местни партньори за проекти, пред изграждането на гъвкави социални мрежи и мобилен социален капитал, пред създаването на подходящи международни контакти, пред ефективния достъп до информация и не на последно място, пред взаимната подкрепа вътре в секторите. Едно от многото проявления на проблема е разминаването между масовото желание на организациите да участват пряко в планирането, програмирането и мониторинга и ограничените места в съответните органи.

Реалните взаимодействия както на НПО, така и на бизнеса, а и помежду им, са най-чести и най-удовлетворяващи на местно и общинско ниво, докато членствата в асоциации и съюзи са по-изтеглени към националното ниво, където обаче сътрудничеството намалява и недоволството от него се увеличава. Проблемът се задълбочава от това, че асоциациите за специализирано подпомагане на подготовката на НПО и бизнеса за СФ са малко на брой на местно и регионално ниво. Съществуващите браншови организации на бизнеса и асоциации на НПО на този етап не са в състояние да компенсират липсата на специализирана помощ. Когато обаче съществуват, полезността на подобни асоциации се оценява високо както от НПО, така и от бизнеса.

Бизнесът, НПО и местните власти смятат, че са необходими организации за подкрепа, но нямат категорично виждане за това от какъв тип е най-подходящата специализирана организация. Единственото ясно изразено предпочитание е тя да е национална.

Областните управи все още не са разбрали огромната роля, която могат да имат като подкрепящи организации. Те имат както ресурсите, така и уникално положение – пряк достъп до централната власт, като в същото време могат да представят относително неутрален терен за сътрудничество между бизнес и неправителствените организации и местната власт.

И консултантите се нуждаят от консултиране. 2/3 от общините и половината от областите са ползвали консултантска помощ за разработването на планови документи, а 82% от общините декларират нужда от специализирани проучвания и оценки във връзка с разработването на проекти. И тук има много проблеми – малките общини трудно стигат до консултантите; голяма част от тяхната помощ е била предоставяна на базата на донорска подкрепа и не е била заплащана; оперативните програми предвиждат помощ за разработването на проекти, но средствата за това ще дойдат едва в края на 2007 г., което ще изключи много общини от участие в СФ в първите години на членство в ЕС; има забавяне на спешни проекти по ФАР, които би трябвало да осигурят подготовката на проекти за структурните фондове.

Въпреки че може да се забележи известно подобряване на успеваемостта при ползване на консултантски услуги, тяхната ефективност е спорна. Често консултантите не са добре подготвени за претендираната от тях експертиза.

Бюрократия – трудности – бюрокрация. Във връзка с досегашната работа с проекти НПО формулират три основни проблема: а) обективността, прозрачността и обратната връзка при селекцията на проекти; б) дефицита на финансови ресурси или високите изисквания към финансовите ресурси и в) изискванията и процедурите при кандидатстване, които се оценяват като сложни и бюрократични. Бизнесът извежда на преден план бюрократичните изисквания, непрозрачното избиране на проектите и липсата на обратна информация. За местните власти най-важните трудности са свързани с финансовите ресурси и изискванията към тях, с „правилата“, произтичащи от схемата на финансиращите програми и тяхното функциониране – сложни и бюрократични изисквания и процедури, кратки срокове, език на документацията и др., както и с прозрачността и обективността на процеса на оценяване.

Много често като пречка за участие се посочва корупцията. Трудно е обаче да се дадат някакви конкретни доказателства (макар че съществуват анекдотични примери) за корупция, защото усеща-

нето за нейното наличие често се дължи на субективно възприятие, дължащо се поне отчасти на ниска прозрачност и липсата на обратна връзка. Над 2/3 от общините обаче смятат, че консултантите могат да съдействат за лобирането и одобряването на проектните предложения, което е индикация за наличието на корупционни практики или най-малкото – за убеждението, че подобни практики са решаващи за успеха на проектните предложения. Голяма част от анкетираните, особено в сектора на НПО, посочват корупцията като основен проблем, засягащ всички страни и фази на процеса по усвояването на структурните фондове.

Финансова „недостатъчност“. Значителна част от неправителствените организации и фирмите също посочват, че нямат възможност както за съфинансиране на проекти, така и за финансиране на подготовката им. Изискванията за съфинансиране, нуждата от средства за подготовка на проекти и забавянето на плащанията са сред главните трудности, посочени във връзка с досегашния опит с проекти. Това е приоритетна нужда за развитие на капацитета, посочена от половината неправителствени организации и от бизнеса. Дефицитът на финансови ресурси или високите изисквания за съфинансиране се разглеждат като най-важна трудност при разработването и изпълнението на проекти и от общините (52%), а подобряването на финансовите ресурси – като приоритетна нужда за повишаване на капацитета (51% от общините).

Бизнесът, НПО и местните власти като цяло посочват, че имат трудности със съфинансирането на участието си в СФ. При бизнеса тази тенденция е тревожна, доколкото съфинансирането, и то в по-значителен размер, е задължително изискване за бенефициентите. Преобладаващите суми, които общините посочват като възможен свой принос, са предимно до 100 хил. лв. годишно, сравнително рядко – до 500 хил. лв. Най-малките общини имат най-високи затруднения с осигуряване на средства за съфинансиране: те или въобще не могат да заделят такива средства, което се отнася до 26% от тях, или най-често са в състояние да заделят до 50 хил. лв. за тази цел. Макар и да е налице ясно разбиране на нуждата от съфинансиране, все още

недостатъчно се осъзнават мащабите на тази нужда и необходимостта от мобилизиране на собствени ресурси за привличане на средства от структурните фондове.

Общините все още пренебрегват подготовката на проектите – те са по-склонни да заделят средства за съфинансиране (80%), отколкото за изработването им (53%). Проблемът се проявява изключително при общините, които смятат, че могат да отделят сравнително малки суми за съфинансиране. Не могат да отделят средства за подготовката на проекти към 2/3 от общините.

Не на последно място, малка част от фирмите и особено от неправителствените организации са склонни или имат възможност да плащат сами за развитието на собствения си капацитет.

Тези проблеми може да се задълбочат поради различния режим на авансови плащания при СФ.

Публично-частното партньорство е неясна концепция. Ползите на ПЧП едва ли ще бъдат усетени скоро в проектите, съфинансирани от фондовете на ЕС.

Бизнесът не осъзнава достатъчно добре преките ползи за себе си от участието си в подобно сътрудничество. Повечето фирми имат опит само в стандартни взаимодействия, като договор за услуга, за доставка, за наем, а опитът в по-комплексна съвместна дейност, при която се изисква и споделяне на отговорности за управлението (концесия, договор за съвместна дейност, съвместни предприятия), липсва. Поради непознаването на същността и конкретните форми на публично-частното партньорство и поради ограничената му практика в България съществува риск за формиране на нереалистични очаквания у бизнеса за това кой, кога и как може да се включи в схемите за публично-частното партньорство (например сред малките фирми). Затова е необходим внимателен подход, който да концентрира вниманието към големите проекти, и то на участници с капацитет и на публичния сектор. Така може да се постигнат реални резултати, които да дадат тласък на по-нататъшни ПЧП.

Ситуацията по отношение на партньорството бизнес – наука е по-добра: повече от половината от фирмите смятат сътрудничеството с научни организации или с отделни учени за важно. Българският бизнес обаче не е свикнал да си сътрудничи с научни организации – само 1/3 от фирмите имат такъв опит, а сред почти половината фирми, които го смятат за важно, тази положителна нагласа не е довела до реално сътрудничество. Сътрудничеството с науката е по-често неинституционализирано (в 60% от случаите то е с отделни учени, а не с организации), което не създава добри предпоставки за по-мащабни проекти, в т.ч. и съфинансирани от структурните фондове.

Планирането – внимание „седемлетките“ да не станат петилетки. Съществува риск планирането по европейските фондове да се превърне във формален процес, който не отчита реалностите в България. Вече се наблюдава разминаване между декларираното много позитивно отношение към процесите на планиране сред неправителствените организации и бизнеса и отчасти местните власти и реалното им участие в тях. Над половината от НПО не участват в планирането на общинско ниво, около три четвърти не участват в планирането на областно и регионално ниво, близо 90% не участват в планирането на национално ниво. Участието на бизнеса в процесите на планиране изглежда принципно ниско и той е по-загряжен за цената на това участие. 20% от малките общини смятат, че участието в планирането е формално и че няма смисъл, тъй като тяхното мнение не се отчита, а 15% – че изготвянето на национални, регионални и областни планове и програми е отговорност и задължение изцяло на централните власти.

За това може да има различни обяснения. Първо, разминаване между външно възприети правила, ценности и норми, които не са се превърнали в практически действия. Второ, недостатъчно включващ процес на планиране: публичната администрация, отговорна за планирането на различни равнища, не привлича в достатъчна степен НПО и бизнеса въпреки тяхното желание. Трето, бягство от отговорност и ангажименти от страна на самите сектори: участието в планирането се смя-

та за необходимо, важно и полезно, но „по-добре да участват другите“. Това има опасност да превърне плановете във формалност и те да се възприемат като спускани от Брюксел – например всеки седем години с новия бюджет, един нов вид петилетни планове.

Ако участието на едни и същи „действащи лица“ на две и повече равнища на планиране е по-скоро позитивно, то участието им на едно и също равнище в 2 или 3 форми е проблем (а такава тенденция има). Проблемът е в „ограничаване“ на кръга на участниците и снижаване на ефикасността на процеса, дублиране на работата на работните групи с квазипублични обсъждания, усложняване на координацията, натиск върху ресурсите на НПО и фирмите при участие на няколко равнища и в различни форми, както и практическата невъзможност за пряко включване на желаещите, по-специално на национално и регионално ниво.

5.2. Препоръки

От общото към конкретното. Има две най-общии препоръки към централните власти и местните участници в развитието:

- **Да се преосмислят мерките за повишаване на капацитета.** Това не означава единствено предоставяне и съответно използване на възможностите за обучение. Необходим е по-комплексен подход, който включва комбинация от „външни“ и „вътрешни“ за участниците действия. По-скоро външни действия изискват повишаването на финансовия капацитет, обучеността и информираността, а по-скоро вътрешни – решаването на проблемите с количеството и мотивацията на служителите, работещи по използването на структурните фондове.
- **Да се адресира проблемът с очакванията и управлението на очакванията.** Това трябва да се случи както на ниво централна власт, така и при самите местни участници в развитието. Те имат разнообразни очаквания, които често се разминават, в много случаи са твърде неясни или направо нереалистични. В този смисъл, за да се избегнат проблемите на неудовлетвореността,

е необходимо внимателно коригиране и „управление“ на очакванията. На ниво централна власт това означава по-ясно позициониране на местните участници, а на ниво местни участници – преди всичко приземяване, мислене в рамките на възможното и съобразяване с реалностите.

А ето и конкретните препоръки:

Препоръки към централните власти

Промяна на публичния образ на фондовете

Необходима е промяна в публичния образ на структурните фондове и по-тясно свързване на тяхното програмиране и ползване с въпросите на местното и регионалното развитие. Една от възможностите за това е промяна на типа аргументация от страна на управляващите в посока на отдаване на по-високо значение на местното и регионалното за сметка на националното („Важно е дали страната усвоява пари от структурните фондове, но също толкова важно е Криводол да ги усвоява“).

Ясно позициониране на участниците в развитието

- *Бизнесът, НПО и общините да се поставят „на мястото им“.* За да бъде ефективно участието в използването на структурните фондове, е необходимо по-ясно профилиране и позициониране: или организацията/институцията е в сферата на разработване и изпълнение на проекти, или е в управлението на програмите. Управляващите СФ следва да дават по-ясна и разбираема информация за съответните роли и за изискванията към тях.
- *Ролята на областните администрации да се изясни.* Най-естествено е те бъдат катализатор, посредник, координатор и помощник на групи участници от общността за развитие. Това е особено важно за много от областите с неблагоприятна структура на общините (много на брой и малки общини, с ниски приходи, малобройни кадри и пр.), които общини сами не могат да ор-

ганизируют и финансират подготовката на проекти. Тази роля изисква промяна в нагласите и подхода на работа на областните администрации, но и увеличаване на финансовите им ресурси, както и специално обучение за ролята им на посредник и помощник.

Обратна връзка

Отговорните за структурните фондове следва да дават адекватна обратна връзка на местните участници в развитието, която да им позволи да си изградят по-реалистична себепреценка.

Обратната връзка може да бъде:

- *По отношение на проектите.* Да се очертават типичните грешки и слабости на „неуспешните“ проекти.
- *По отношение на консултирането.* Да се дава информация кои от препоръките, направени от участниците в консултирането, не се приемат и защо. Паралелно с това трябва да се поддържа обратна връзка за удовлетвореността на партньорите, проблемите да се обсъждат с тях и подходящите решения да се търсят съвместно. Обичайната практика на администрацията да се ограничава до информиране за намеренията си и за вече взетите решения и да третира неправителствения и частния сектор като подчинени „партньори“ трябва да бъде преодоляна.
- *По отношение на подготвеността.* Когато става въпрос за НПО или бизнеса, следва да се показват модели-образци на подготвени и успешни организации – как изглежда една адекватно подготвена за структурните фондове стопанска и нестопанска организация, независимо дали е от България, или от страните, членки на ЕС. Когато става въпрос за общините и областните администрации, централните власти спешно трябва да изработят формуляр за самооценка („Check-list“). Той трябва да се разпространи до общините и областите и те сами да се оценяват по него.

По-ясна, по-достъпна и по-конкретна информация

Основните проблеми с информацията са свързани не с нейното количество и актуалност, а преди всичко с нейната структура и качество. Затова основните препоръки към централните власти за подобряване на информираността са:

- *Да се повиши целенасочеността.* Нека бъдат информирани предимно тези, които имат нужда, и те да получават само тази информация, от която имат нужда.
- *Да се измести акцентът от масовостта към качеството и ефективността.* Информацията трябва да стане по-достъпна и разбираема.
- *Да се разпространява конкретна информация* за възможностите за финансиране по оперативните програми, както и за практиката на структурните фондове.
- *Да се определи подкрепяща организация,* която да предоставя информация, обучение и конкретна помощ за местните участници в развитието. Тя може да бъде министерство, агенция, НПО с национален обхват на дейност или консултантска фирма.
- *Да се завършат в детайли оперативните програми.* Трябва да има достатъчна яснота по въпросите, които интересуват бенефициентите (избираеми кандидати, избираеми дейности, размер на проектите, необходима предварителна подготовка, приблизителен график, принцип на селекция на проектите).
- *Да се обърне внимание на достъпа до интернет.* Както достъпът, така и развитието на умения за търсене на информация в интернет следва да залегнат като приоритети в програмата за административен капацитет.
- *Да се адресират участниците в развитието по различни канали:* за НПО – интернет и семинари; за бизнеса – телевизия, радио, вестници; за общинските и областните администрации – семинари.

Практическо, модерно, диференцирано обучение

Съществуващите дефицити в капацитета на местните актьори не могат да бъдат преодолени без

нова по обхват и философия обучителна стратегия:

- *Да се промени общият подход към обучението* – от общо и абстрактно към конкретно и приложимо знание, проверимо в стандартизирани тестове.
- *Да се прекрои обучението спрямо спецификите на СФ.* Формалните изисквания – на регламентите, на фондовете, на оперативните програми, трябва да бъдат трансформирани в практически знания и умения.
- *Да се прилагат съвременни обучителни технологии.* Дидактичното преподаване следва да се замени с интерактивно обучение, систематично предоставящо обратна връзка.
- *Да се работи с качествено нови обучителни материали* – казуси (примери не само за успешни, но и за неуспешни случаи), филми, интерактивни компютърни програми, мултимедия, симулационни модели, симулативни игри.
- *Да се съчетават обучение и консултиране:* обучаващо консултиране или консултиращо обучение, завършващо с конкретни резултати, например добри проектни предложения. Важно е осигуряването на гаранции за качеството и ефективността на консултантската помощ. Това предполага подходящо оформяне на изискванията към консултантите, на процедурите за техния избор и контрол върху резултатите от тяхната работа.
- *Да се диференцира обучението според нуждите на различните групи.* Доминиращото до момента масово и унифицирано обучение трябва да отстъпи на обучение, основано на по-цялостен и детайлен анализ на нуждите.
- *Да се осигури систематично и качествено обучение на обучителите.*
- *Да се изгради цялостна координирана обучителна програма* като алтернатива на отделните несъгласувани, често дублиращи се дейности за едни и същи участници. Координирана програма не означава централизирано осигуряване на обучението от едно място, а подчиняването му на общи цели и принципи и съгласуване на действията на различните финансиращи и осигуряващи обучението организации.

Подходяща „почва“ за проекти

Дизайнът на оперативните програми и особено на детайлите по тяхното изпълнение трябва да бъде съобразен с възможностите на бенефициентите. Това предполага следването на няколко основни принципа:

- Прост и ефикасен дизайн на процеса. Следва да се избягва ненужното усложняване и бюрократизиране.
- Обективни и прозрачни решения за финансиране на проекти (оценка, избор на проекти).
- Ясна, разбираема и непротиворечива документация.
- Реална подкрепа преди кандидатстването. Тази подкрепа не трябва да се ограничава само до разпространение на формалните изисквания и процедури, а да включва истинска помощ – ръководства и други помощни материали, отговори на запитвания, мнения и съвети по отделни проекти и др.
- Съобразени с възможностите изисквания за финансиране от бенефициентите, по-специално – по „меки“ изисквания за размера на съфинансирането от неправителствените организации, както и по-големи авансови плащания.
- Насърчаване партньорствата за проекти – когато те изглеждат необходими, подходящи и носят „добавена стойност“.

По-прагматично и ефикасно планиране

Важно е не просто да се произвеждат планове, а да се разработват подходящи, приемливи и изпълними планове въз основа на адекватно, а не „масово“ включване на заинтересованите. Новото поколение планове трябва да е прагматично, фокусирано върху ресурсите и ориентирано към постигане на ясно определени резултати. Конкретните препоръки към централните власти тук са:

- Да се включват подходящите участници в подходящата роля и чрез подходящата форма, след като са вече ясно диференцирани отделните форми на участие и роли на участниците.
- Да се преосмислят системата и процесите на планиране на регионалното развитие. Едно от равнищата на разработване на планови документи

(регионално или областно) изглежда излишно.

- Да се измести фокусът от планирането и „производството на планови документи“ към изпълнение.
- Да се преосмисли и по-цялостно да се модифицира системата за планиране и програмиране в средносрочен план (например към 2010 г.) Тя трябва да бъде по-прагматична, по-проста, съобразена с контекста, включително и с капацитета на участниците в планирането, ориентирана към ресурсите и към осигуряване на изпълнението. Подобна промяна следва да бъде предшествана от по-цялостна оценка на действието на Закона за регионално развитие, на плановите документи и процеси, както и на тяхното изпълнение в първите години на усвояването на структурните фондове.

„Инвестиране“ на средства и усилия в партньорството

Партньорството зависи от цялостната институционална среда. За да се случва, ползите от него трябва да са осъзнати, то трябва да се приема от институциите и да се насърчава от националните политики. Партньорството изисква и ресурси. Ако искат да получат ползите и резултатите на партньорството, нужно е властите да „инвестират“ в него и да осигурят средствата за постигане на тези резултати:

- Да се осигурят ресурси за функциониране на партньорствата и (още повече) подкрепа за развитие на капацитета на партньорите, тъй като ефективното партньорство изисква силни партньори.
- Да се заложат стимули за партньорство в дизайна на оперативните програми (опитът на страни, членки на ЕС, показва, че подобни партньорства се случват и са успешни главно когато са изрично насърчавани). Често потенциалните партньори са поставени между конкуренцията и сътрудничеството. Програмите трябва да отбягват състезателния принцип при разглеждането и одобряването на проектите и да следват реда на подаването.
- Да се регламентират законово/формализират някои от аспектите на партньорството (например публично-частното партньорство, междуобщинското сътрудничество).

Ясна концепция за публично-частно партньорство

В съчетание с ограниченото познаване и опит сложният характер на схемите за публично-частно партньорство може да се превърне в риск за използването на средствата от фондовете на ЕС. Препоръките тук са:

- Да се разработи проста, кратка и ясна концепция за публично-частното партньорство в контекста на СФ.
- Да се изясни точно за какъв тип проекти то е подходящо и какъв тип бизнес партньори са желани и избираеми.
- Да се отбягва създаването на нереалистични очаквания, че малки фирми от слаби райони могат да се включат.

Финансова подкрепа за местните участници в развитието

Барьерата „недостатъчно финансови ресурси“ е проблем, засягащ остро голяма част от изследваните организации. В случая става дума не само за съфинансирането на проектите, но и за финансирането на тяхната подготовка, на развитието на собствения капацитет и пр. Решаването на проблема с финансовите ресурси в много отношения е различно за НПО, бизнеса и местните власти.

По отношение на НПО препоръките са:

- Да се предвидят ресурси за развитие на капацитета на сектора в контекста на структурните фондове.
- Да се прилага по-„мек“ подход към изискванията за съфинансиране, включително редуциране или отпадане на тези изисквания при определени условия в зависимост от спецификата на програмата, конкретните проектни дейности и др.

Възможни решения, валидни както за НПО, така и за бизнеса:

²¹ Например моделът на целевите субсидии за капиталови разходи на общините, бюджетите за проектно-проучвателни работи на министерствата, бюджетът на МРРБ за водоснабдяване, схемата за четвъртокласната пътна мрежа, Социално-инвестиционният фонд, Предприятието за управление на дейности по околната среда.

- Възстановяване на преките разходи на тези организации при участие в процеси на планиране и консултиране.
- Използване на заместващи авансови възмездни плащания за сметка на национални публични източници.
- Създаване на револвиращ фонд, който да представя преференциални условия относно лихвени проценти, покрития, такси за обслужване иgratisни периоди за кредити и/или банкови гаранции, необходими за съфинансирането.

За общините има няколко възможни решения:

- Дългосрочното решение: Да се повиши цялостно финансовият капацитет на общините, което да ги превърне в силен и равностоен на централните власти участник в използването на структурните фондове. Да се задълбочи процесът на децентрализация, в т.ч. финансова. Да се има предвид обаче, че 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, освен ако не са предвидени силно изразени изравнителни механизми. Също така цялостният ефект от действия в посока на децентрализация няма да бъде почувстван бързо и вероятно ще има отражение върху използването на структурните фондове едва през следващия програмен период.
- Краткосрочното решение: Да се компенсират пряко съществуващите дефицити на финансовия капацитет на общините. С други думи – да се намалят изискванията за съфинансиране и представяне на подкрепа за осигуряване на необходимите средства за осъществяване на проектите до постъпване на плащанията от фондовете. За тази цел трябва да се използват прости и познати на всички администрации инструменти¹⁹. За да се осъществява диференцирана подкрепа за съфинансиране обаче е необходима подходяща и приемлива категоризация на общините. Разумно е последната да бъде предложена от самите общини, например чрез Националното сдружение на общините.
- Възможното средносрочно решение, а именно – обсъжданата от правителството идея за създаване на специален фонд (фонд за подкрепа на

местните власти, FLAG), които да подпомага чрез кредити общините при осигуряване на съфинансирането, е свързано с *редица ограничения и рискове*. Първо, механизъмът на фонда изисква опитни управляващи органи и междинни звена, опитни служители на самия фонд и преди всичко опитни бенефициенти. Второ, времето, предвидено за обучение, е крайно недостатъчно, за да могат финансовите дирекции в общините да го превърнат в рутинен инструмент. Трето, механизъмът на фонда може да усложни и забави цялостната процедура на одобряване, изпълнение и наблюдение на проектите. Четвърто, огромната част от общините нямат опит с получаване и погасяване на кредити, поради което са налице труднопреодолими за кратко време психологически бариери, както и политически рискове. И пето, съществува и макроикономически риск поради това, че България няма опит с кредитна задължнялост на общините и не е изключен стремеж към трансформиране на техните задължения от работата със структурните фондове в задължения на централната власт.

Каквото и решение да бъде взето, то трябва да бъде просто, да бъде взето бързо, да бъде отчетено в дизайна на оперативните програми и не просто да бъде съобщено на общините и областите – а те да бъдат практически обучени за това кога, къде, как и колко ще получават за потребното им съфинансиране.

Помощ за „слабите“ участници в развитието

Необходима е *целенасочена и цялостна подкрепа за по-малките и неравностойни участници в развитието, за да не се затвори „порочният кръг“ на ниския капацитет*. Същевременно ефективната подкрепа за развитие на техния капацитет предполага детайлно идентифициране на реалните им нужди и дефицити. Възможните опции за „оберижване“ включват:

- *Оказване на по-значителна и професионална техническа помощ* не само за техническите аспекти на разработването на проектите, но и за тяхното идентифициране, както и за формиране на партньорства и работа в партньорство.

- *Поемане на разходите за обучение* на „слабите действащи лица“, включително с ресурсите на структурните фондове.
- *Осигуряване на преференциален достъп до ресурсите на програмите* за неравнопоставените участници в развитието.

Препоръки към местните участници в развитието

Изброените предимно външни действия при всички случаи не са достатъчни. Повишаването на капацитета за използване на структурните фондове не трябва да се разглежда изключително като задача на централната власт. Той е от полза и съответно трябва да бъде *отговорност на самите местни участници в развитието*. Необходими са собствени усилия на общинските и областните администрации, на бизнеса и неправителствените организации за справяне с проблема, пред които всички те, в една или друга степен, са изправени. Този проблем може да се обобщи като ограниченост на ресурсите в широк смисъл (не само финансови) за използване на възможностите, предоставяни от структурните фондове. Конкретните препоръки са:

Определяне на точното място

Ако желаете да участвате в работата по СФ, трябва да *идентифицирате по-точно своя интерес и възможности*, както и подходящото равнище и форма на участие. Ясното профилиране и позициониране на местните участници няма как да бъде задължение само на централните власти. Самите местни участници следва да се информират активно за съответните роли и за изискванията към тях и да решат дали попадат в сферата на разработване и изпълнение на проекти, или в управлението на програмите.

Реализъм

Нужно е да се съобразявате се с възможностите си и да *приемате ограничеността на ресурсите за даденост*, която изисква приоритизиране и фокусиране на действията.

Преосмисляне на самооценката

При преосмислянето на собствената оценка на готовността за използване на структурните фондове е необходимо да имате предвид досегашния си опит; да идентифицирате *основните вътрешни дефицити и слабости*, които следва да преодолеете. Трудно е участниците сами да преосмислят тази оценка – по-лесно е да го правят *в диалог помежду си*, със съответните асоциации, с централните власти, с консултанти.

Инвестиране в собствения капацитет

Следва да мобилизирате максимално собствените си ресурси, инвестирайки ги в привличането и ефективното използване на средства от структурните фондове, като избягвате „разпиляването“ на усилия и ресурси за дейности, които не са избирани за финансиране от оперативните програми.

Осъзнаване на нуждата и ползите от партньорството

Само националната политика не би била достатъчна за широко и ефективно прилагане на партньорството. То изисква не толкова законодателство, колкото наличието на ясни и осъзнати нужди и ползи за партньорите и формирането на доверие между тях. Партньорството зависи и от *административната култура* на отделните организации и особено от *позитивната нагласа и активността на техните лидери*. Въпреки че сътрудничеството може да бъде насърчено от националната политика, а и от националните власти, то *не може да бъде гарантирано „отгоре“*. Необходими са усилия от потенциалните партньори, за да могат да бъдат действително ефективни участници в партньорствата и да получават реални ползи от тях.

Повишаване степеня на самоорганизация

Ключова препоръка към НПО и бизнеса е да повишат степеня си на самоорганизация. По-високата степен на организираност на секторите позволява да се оказва *по-ефективен натиск върху администрацията* и да се засили влиянието им при вземането на решения (особено на национално ниво).

По-ефективното участие във вземането на решения, особено при програмирането, означава осигуряване на *по-големи възможности за достъп до ресурсите на програмите*.

Слабост би било, ако НПО и бизнесът приемат, че администрацията е длъжна да взаимодейства с тях – дори ако тя е задължена по законов ред, това взаимодействие може да бъде напълно формално. За да са в състояние да оказват необходимия конструктивен натиск за пълноценно сътрудничество, неправителственият и частният сектор се нуждаят от създаване на *трайни или ad hoc коалиции, специално насочени към участие в използването на структурните фондове*. Въпрос на внимателна преценка е на какво ниво да се изграждат подобни съюзи – район за планиране, област или община: правилният отговор зависи от предназначението, ефективността и ефикасността. При всички случаи обаче национални съюзи и асоциации не са достатъчни, тъй като взаимодействията с национални организации се оказват по-трудни и по-неудовлетворителни.

Промяна на кадрова и организационната политика

- *Да се привличат специалисти с подходящо равнище на образование и специалности*. Дефицитът на специалисти, които са необходими за подготовката и изпълнението на проекти за структурните фондове (например инженери, икономисти), трудно може да бъде компенсирани с краткосрочно обучение.
- *Да се реструктурират и преразпределят отговорностите*. Това често може да реши проблема с недостатъчния брой на служителите. В случая на общините е необходимо определяне на отговорности за работа по структурните фондове, включително и засилена политическа отговорност – например заместник-кмет, отговорен за инвестициите и структурните фондове. Особено в по-големите общини е подходящо и локализирането на тези отговорности в едно административно звено. Едно от ефективните решения за ограничената специализация, особено на по-малките общини, е *засилването на междуобщинското сътрудничество* и поддър-

жането на „общии“ специалисти или „общии“ зве-
на за подготовка и изпълнение на проекти.

Възможностите на мерките за укрепване на капа-
цитета на участниците в развитието, особено на
обучението и информирането, не трябва да се наг-
ценяват. Не бива да се забравя, че няма по-добро
обучение от практиката. Важното е да се мини-
мизират рисковете, свързани с капацитета на
участниците в развитието, и да се използват въз-
можностите им за по-ефективно и ефикасно изпол-
зване на средствата от фондовете на ЕС.

Правилното използване, а не механичното усвоя-
ване на парите от европейските фондове, е рав-
нозначно на повече възможности и по-добър живот
за българските граждани. Казано иначе, така чувс-
твително ще се повиши нивото на човешкото раз-
витие.

* * *

10 ЗЛАТНИ ПРАВИЛА ПРИ ПОДГОТОВКАТА ЗА РАБОТА С ФОНДОВЕТЕ НА ЕС

- *Знай своето място* в работата по структурни-
те фондове. Използвай максимално възможнос-
тите си. Не се опитвай да заемеш чужда тери-
тория.
- *Инвестирай в развитието на капацитета*. Никога
не е рано и никога не е късно да го направиш; но
колкото по-рано, толкова по-добре. Ако си мес-
тен участник в развитието, не се скъпи да ин-
вестираш собствени ресурси и усилия. Парите
на структурните фондове трябва да бъдат „за-
работени“.
- *„Отгледай“ си бенефициенти*. Ако си управляващ
орган, не обвинявай тях за липсата на усвоява-
не, ако не си ги подготвил – виновен си ти.
- *Управлявай очакванията* на бенефициентите, за
да не се наложи след това да се сблъскаш с ефек-
та от разочарованието им.
- *Информирай се добре*, за да действаш компетен-
тно. Прави разлика между предположения и фак-
ти, между взети решения и очаквания, между
общии препоръки и императивни изисквания.
- *Обучавай на умения*, не на общи знания. Знания-
та по принцип раждат резултати по принцип.
Обучавай чрез практически задачи, не чрез пре-
зентации. Казвай това, което е необходимо, на
този, на когото е необходимо, тогава, когато е
необходимо, и по начин, който може да бъде раз-
бран.
- *Намери своите партньори*, използвай техните
възможности, но не забравяй да дадеш и своя
принос. Гледай на партньорството като на въз-
можност и ресурси, а не просто като на „необ-
ходимо зло“.
- *Не прекалявай с планирането*, започвай с прилага-
нето.
- *Не копирай, а адаптирай*. „Добрите практики“ са
добри само ако работят в местните условия.
- *Не забравяй защо съществуват структурните фон-
дове* – не просто за да бъдат „усвоявани“, а за да
имат въздействие върху развитието и да про-
менят живота на хората.