

ВЪВЕДЕНИЕ

Досега в България говорехме за Европейския съюз в бъдеще време. Дойде моментът да минем в сегашно.

И ако доскоро се питахме какво остава да бъде свършено в месеците до членството, време е да променим въпроса на „какво трябва да свършим като страна членка“. Защото подготовката за членството на България в ЕС е процес. Той не спира и няма как да спре на 1 януари 2007 г.

С ясното съзнание, че националните усилия трябва да продължат още по-целенасочено, по-фокусирано и по-ефективно през следващите години, ПРООН – България, отговаря на един от ключовите въпроси около членството на страната в Европейския съюз. Националният доклад за човешкото развитие – 2006 пита: „Готови ли сме за структурните фондове на ЕС?“, и пречупва отговора през призмата на местните участници в развитието.

Достъпът до мащабните финансови ресурси, предоставяни чрез фондовете на ЕС на по-слабо развитите страни и райони, е една от най-желаните ползи от присъединяването към съюза. Очакванията на България и Румъния са високи. Средствата от структурните фондове (СФ) вероятно ще бъдат най-големият източник на ресурси за подкрепа на развитието. Така публичните политики на страните (в областта на регионалното развитие, земеделието и социалната сфера) поне в близко бъдеще до голяма степен ще се определят от изискванията на фондовете и от способността за тяхното ефективно и ефикасно ползване.

Същевременно обаче мащабната финансова подкрепа от фондовете на ЕС е и голямо предизвикателство. Степената и темповете на промени в равнището на развитие и в крайна сметка, в качеството на живота зависи до голяма степен от способността на страната да извлече максимал-

на полза от тази подкрепа. Ето защо използването на средствата от СФ крие някои рискове. Първият риск е парите да не бъдат похарчени. Вторият риск е те да бъдат похарчени неефективно, тоест финансираните с тях действия да не постигнат желаните резултати. Възможно е парите на ЕС „да потънат“, тяхното използване да се „изроди“ в неразумно и безразборно „раздаване на пари“. А и въпросите на структурните фондове са винаги много „политически“ и могат да доведат до конфликти между заинтересованите страни.

За да се минимизират рисковете при използването на средствата от фондовете на ЕС и българското общество да усети ползите от тях, е необходим национален капацитет (виж каре 1). Често капацитетът за ползване на СФ се свързва единствено или главно с капацитета на централната администрация и в последните години е направено много за неговото повишаване. На практика обаче става дума за капацитета на всички участници в развитието за формулирането и изпълнението на политики и програми за развитие. Важна предпоставка за изграждането на национален капацитет е познаването на съществуващия капацитет за използване на фондовете и на основните слабости и дефицити, които трябва да бъдат адресирани. Това е важно, за да се избегнат рисковете, свързани с нереалните очаквания за капацитета на местните участници в развитието.

Настоящият доклад представя състоянието на капацитета за участие в използването на структурните фондове на местните „действащи лица“ в развитието – общинските и областните администрации, неправителствените организации и бизнеса. Въз основа на него той дава препоръки за преодоляването на установените дефицити и проблеми. Защото средствата от фондовете на ЕС трябва не само да бъдат похарчени, но и да окажат необходимия ефект върху икономическото, а оттам – и върху човешкото развитие.

Националният доклад за човешкото развитие в България и неговото по-широко значение

Този Национален доклад за човешкото развитие, който е десети по ред за България, има особено значение по няколко причини. Докладът излиза в навечерието на присъединяването на България към ЕС и с това поставя редица тревожни въпроси преди важните промени, които ще донесе членството на страната в Евросъюза. С надежда вярваме, че новите възможности далеч ще надхвърлят цената, която трябва да се плати за това. Както се изтъква в доклада обаче, за да се постигне това, България ще трябва да предприеме активни мерки, с които да създаде условия за повече и по-силни партньорства и да изгради далеч по-голям капацитет в местните власти, НПО и частния бизнес. В противен случай възможностите, свързани с членството в ЕС, няма да прераснат в по-добро човешко развитие. Изложените по-долу анализи и препоръки заслужават да бъдат прочетени от широк кръг хора както в България, така и извън нея, особено в Европейската комисия и други правителства, които се занимават с въпросите на присъединяването.

Втората причина за значението на доклада е, че той служи като пример за това как концепцията за човешкото развитие се прилага към нова страна, членка на ЕС. Подобни примери са твърде малко. За по-малко от десетилетие подходът за човешкото развитие завладя целия свят, като поражда интерес и водещи заглавия във всички краища на света и в почти всяка държава, била тя богата или бедна. Въпреки това до момента подходът за човешкото развитие се прилагаше към държави в преход и развиващи се страни и почти никога в рамките на ЕС. Това трябва да се промени. Развитието, което поставя на първо място хората, и подходът

за човешкото развитие имат универсално приложение и значение. Цяла Европа трябва да прилага този подход и да се замисли над въпросите, които той ще постави за съществуващите модели на развитие и перспективите за бъдещето, ако тези модели останат непроменени. Надяваме се, че този доклад за България ще послужи като предизвикателство и за други доклади, посветени на други страни.

Третата причина за неговата значимост е свързана с подкрепата за развитие, която самата Европа предоставя на по-бедните региони чрез своите структурни и кохезионни фондове, от които България скоро ще се възползва. Слабо известен е фактът, че като процент от общия брутен национален продукт на европейските държави общият размер на прехвърляните по този начин средства *вътре* в границите на Европа е приблизително еднакъв със стойността на европейските програми за подпомагане на развитието в развиващите се държави *извън* Европа. Същевременно в много отношения предоставените средства между европейските държави постигат по-голям успех, отколкото програмите за международна помощ извън границите на континента. Защо става така? Какви поуки можем да извлечем от системата за финансиране в Европа – за вида и характера на предоставяната подкрепа и за процесите на договаряне, планиране, мониторинг, отчетност и оценка? Има много какво да научим, също както е имало много поуки от положителния опит на Плана „Маршал“ преди повече от петдесет години. Опитът на България в миналото и в бъдеще може да помогне да се справим с предизвикателството и да овладеем тези поуки.

сър Ричард Джоли
Институт за изследване на развитието към
Университета в Съсекс
Специален съветник
на администратора на ПРООН (1996–2000)

КАКВО РАЗБИРАМЕ ПОД „КАПАЦИТЕТ“?

Капацитетът за използване на СФ се определя като степента, в която страната членка е в състояние да изразходва определените ѝ финансови ресурси от фондовете по ефективен и ефикасен начин. Разглеждан на национално ниво, този капацитет има три основни измерения: макроикономическа ситуация (капацитет за развитие), финансов и административен капацитет. Финансовият капацитет е способността на страната да съфинансира подкрепяни от ЕС програми и проекти. Административният капацитет е способността на централните и местните власти да изготвят подходящи планове, програми и проекти, да организират координацията между основните партньори, да финансират и наблюдават прилагането, като предотвратяват нарушенията. Административният капацитет има три основни компонента: структури, човешки ресурси и системи и инструменти.

От гледна точка на отделните организации са важни няколко измерения на капацитета: правен – дали съответният местен участник в развитието има правото и/или задължението за осъществяване на съответните дейности; технически – в състояние ли е съответният участник да осъществява дейностите, свързани с използването на средствата (което зависи от фактори като структури, човешки ресурси, предишен опит и др.), и финансов – може ли съответният участник да финансира дейностите, свързани с използването на средствата.

Колкото до индивидуалните участници в процеса (хората), капацитетът може да се разглежда като комбинация от знания (информираност и разбиране), умения (способност за прилагане на знанието), нагласи (отношение) и увереност (в собствените способности).

Основата на доклада

Подготовката на България за използване на фондовете на ЕС е процес, започнал още през 1998–1999 г. Дълго време основният акцент в него беше върху националното ниво (централните власти). Редовният доклад на Европейската комисия за напредъка на България от 2003 г. обаче постави в политическия дневен ред проблема за необходимостта от повишаване на капацитета на участниците в развитието на местно и регионално ниво.

Това дава повод на Програмата на ООН за развитие да осъществи серия от проучвания, свързани с капацитета на „местните действащи лица“ в развитието. Те са естествено продължение на темата за местното и регионално развитие, която е централна за националните доклади за човешко развитие в периода 1999–2003 г.

През 2004 г. по инициатива на ПРООН и Министерството на регионалното развитие и благоустройството бе изготвен доклад, оценяващ капацитета на общините и областите за участие в използването на структурните фондове. През 2005

г. този доклад е използван при разработване на част от оперативните програми за СФ.

Настоящият доклад за човешкото развитие стъпва на три експертни изследвания от 2006 г., изготвени по поръчка на ПРООН – България. Изследванията са:

- „Оценка на капацитета на общините и областните администрации за участие в усвояването на средства от структурните и Кохезионния фонд на ЕС“¹,
- „Оценка на капацитета на неправителствените организации и бизнеса за участие в усвояването на средства от структурните и Кохезионния фонд на ЕС“²;
- „Партньорството в планирането и усвояването на структурните фондове и Кохезионния фонд. Сравнителен преглед на практиките на избрани страни, членки на ЕС, и поуки за България“³.

Общини и областни администрации

Целта на изследването беше да осигури актуални данни за капацитета на общинските и областните администрации и въз основа на идентифицираните проблеми и дефицити да набележи препоръки за тяхното преодоляване. Изследването – продължение на изготвения през 2004 г. доклад „Оценка

¹ Маринов, Гарнизов; София, юли 2006; <http://www.undp.bg/publications.php?id=1670>

² Маринов, Гарнизов, Георгиев; София, април 2006; <http://www.undp.bg/publications.php?id=1766>

³ Маринов, Малхасян; София, април 2006; <http://www.undp.bg/publications.php?id=1606>

на общинския и областния капацитет за усвояване на средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС“, е осъществено чрез стандартни въпросници за самостоятелно попълване, разпространени в средата на април 2006 г. до всички общински и областни администрации. В синтезиран вид изследователските въпроси към общинските и областните администрации бяха:

- Знаят ли достатъчно за СФ (и откъде), разбират ли техните цели и изисквания?
- Създали ли са необходимите структури, респективно организационни предпоставки, за участие в използването на структурните фондове?
- Имат ли необходимите ресурси и смятат ли, че трябва да вложат ресурси (пари и усилия) в привличането на средства от структурните фондове?
- Имат ли необходимия опит за участие в процеси на планиране? (Способността за изготвяне на планове и участие в програмирането е едно от критичните измерения на капацитета за използване на структурните фондове. Плановите и програмите осигуряват общата стратегическа и оперативна рамка, в която ще се разработват и изпълняват проекти.)
- Имат ли необходимия опит за участие с изпълнението на проекти? (Опитът с разработване и изпълнение на проекти е важен обективен индикатор за оценка на капацитета за участие в СФ. От особено значение са предприемаческите инструменти на ЕС, които освен като инструмент за решаване на проблеми на развитието, са замислени и като инструмент за подготовка за ползване на СФ.)
- Могат ли да партнират с други равнища на публичната администрация, с неправителствения сектор и бизнеса? Могат ли да партнират помежду си? (Способността за прилагане на партньорския принцип е едно от измеренията на националния капацитет за ефикасно използване на подкрепата от фондовете на ЕС.)
- Кои от тези измерения показват най-големи дефицити и нужди за развитие? Какво ограничава капацитета, какво трябва да се направи и кой може да го направи?

Изследването е представително. На въпросите са

отговорили всички областни администрации и 243 от общинските администрации (92%). Въпросниците са попълвани от компетентни служители или ръководители и отговорите са утвърдени от кметовете, респективно – от областните управители. Малка част от информацията е осигурена от други източници (население, приходи на общините, численост на администрацията и др.).

Неправителствени организации и бизнес

Целта на изследването беше да оцени капацитета на неправителствения сектор и бизнеса да участват в планирането и използването на СФ на ЕС и да формулира препоръки за действия за неговото повишаване. Акцентът е поставен върху местните и регионалните неправителствени организации и бизнеси, като се има предвид индикацията за дефицитите в техния капацитет и в партньорството им с публичния сектор. (Важно е да се отбележи, че тук в групата на НПО попадат и национално представените организации на работодателите и на трудолюбите се, организации на земеделските производители, на занаятчииите и т.н.)

Изследването се основава на въпросници за самостоятелно попълване, разпространени през октомври 2005 г. Това е предшествано от четири групови дискусии с над 50 участници, представляващи двата сектора. Две от тях са организирани в София с представители на „национални участници в развитието“ (национални НПО, организации на работодателите и синдикати, бизнес асоциации, големи фирми, експерти) и две – в Стара Загора, с представители на „местни“ и „регионални“ участници в развитието (НПО, фирми).

Изследователските въпроси са същите като тези за общините и общинските администрации, но в допълнение питат и:

- Искат ли да участват в планирането и използването на средствата от фондовете?
- Какво ги мотивира, в каква роля искат да участват?
- Могат ли и искат ли да партнират с публичната администрация?

Въпросниците са попълнени от 419 неправителствени организации и 474 фирми. Извадката е квотна, не е представителна и е съзнателно деформирана в две направления: а) към регионалното и местното ниво (особено за НПО), доколкото е насочена към потенциалните партньори на администрацията на тези нива, и б) към организациите и фирмите, за които се предполага, че е по-вероятно да участват в използването на структурните фондове поради своя размер, характер и сфера на дейност (в по-голяма степен са представени по-големи организации и при двете групи). В този смисъл вероятно представената картина е по-позитивна от реалността.

Анализът на капацитета на областните и общинските администрации, на бизнеса и НПО се основава на информация, предоставена от изследваните организации, която често е субективна и може да бъде изкривена. Това не означава, че тази информация е фалшива. Чрез своите отговори областните и общинските администрации, НПО и бизнесът изпращат послания, които трябва да бъдат отчитани при формулирането на политики за тяхното участие в използването на СФ и за развитие на капацитета им.

Сравнителен анализ на партньорството

Целта на изследването беше чрез проучване на опита и практиките на няколко страни, членки на ЕС, да осигури критична маса от информация, за да се извлекат поуки за България и да се идентифицират подходящи практики, които могат да бъдат прилагани в страната.

Сравнителният анализ се основава на национални доклади за четири страни членки (Ирландия, Португалия, Полша и Чешката република), изготвени в периода март–септември 2005 г. от експерти от съответните страни. Докладите разглеждат партньорството в планирането и използването на СФ, като идентифицират и съществуващи „добри практики“. Паралелно с това от Фондацията за реформа в местното самоуправление е изготвен доклад за практиките на партньорство в България.

Изследваните страни са избрани целенасочено, така че по определени признаци (размер, равнище на развитие, форма на подкрепа от фондовете на ЕС) да са близки до България. Осигурено е балансирано представяне на стари и нови страни членки.

Сравнителният анализ се основава изключително на информацията от националните доклади. Той търси отговор на следните въпроси:

- Какво е общото и какви са различията (в проблема, в подхода към него, в конкретните решения)?
- Кои са „постоянните съставки“ (характеристики, които се наблюдават във всички или повечето страни)?
- Какви общи изводи (поуки) могат да се извлекат? Кои са факторите за успех и причините за неуспех?
- Кои модел (като цяло) изглежда подходящ за България? Защо?

Основният фокус е върху партньорството на местно и регионално ниво и по-специално върху идентифицираните в България дефицити от проучването на ПРООН за капацитета на общините и областите. Този специфичен фокус е обусловен както от значителните вътрешни диспропорции в развитието (не толкова между районите за планиране, колкото вътре в тях), така и от големите предизвикателства при планирането и използването на структурните фондове на регионално ниво (поради големия брой на включените участници в развитието и техния по-ограничен капацитет в съчетание с наследените централистични тенденции в публичните политики в България).

Несъмнено от момента на събиране на информация за изготвянето на всички горепосочени изследвания до момента на писане на настоящия доклад са настъпили промени. Основните тенденции и изводи обаче остават валидни, тъй като изследванията „мерят“ бавно променящи се параметри.

Същност на политиката на сближаване на ЕС

Структурните фондове и Кохезионният фонд са основните финансови инструменти на политиката на икономическо и социално сближаване на ЕС (виж каре 2). Политиката на сближаване (кохезионната политика) на съюза е едно от най-ярките проявления на солидарността между страните членки. Част от вноските на държавите членки в бюджета на общността се насочва към по-малко преуспяващи региони и социални групи. Този подход помага не само на страните бенефициенти, но и на тези, които най-много допринасят със средства в бюджета на общността – тъй като техните предприятия печелят от големите инвестиционни възможности и от трансферите на икономическо и технологично ноу-хау, особено в региони, където все още не са се развили разнообразни типове икономически активности. В този смисъл регионалната политика на ЕС помага на всички региони, за да може самата общност да стане по-конкурентоспособна.

Една от важните промени в архитектурата на политиката на сближаване на ЕС е, че Европейският фонд за развитие на земеделието и селските райони излиза от „семејството“ на структурните фондове. Но за целите на това проучване тази промяна има минимално значение – както подходите, правилата и интервенциите, така и действащите лица са сходни. Така че изводите са валидни за всички финансови инструменти на ЕС. За запазване простотата на изложението като общо понятие е използвано „структурни фондове“ (или „фондове на ЕС“).

Не безразборно харчене, а повишаване на конкурентоспособността. Политиката на сближаване не преразпределя богатството, а повишава конкурентоспособността, така че районите (страните) да могат да се справят сами. При това, чрез своите инструменти тя финансира действия само в области, в които се осъществяват национални публични разходи. Това уточнение е важно, тъй

като трябва да се разсеят представите, че СФ масово ще финансират проекти, и то такива, които нямат пряка връзка с общата икономическа политика на страната.

Опитът на страните членки показва, че политиката на сближаване действително оказва въздействие върху развитието, повишавайки физическия, финансовия, човешкия, социалния и екологичния капитал на подкрепяните страни и райони. Ползите обаче са не само икономически. Един от добрите примери е принципът на партньорството, който в много страни не би се реализирал без структурните фондове. СФ оказват силно влияние върху националните публични политики. Основната причина е мащабът на подкрепата (виж каре 3). В т.нар. кохезионни страни, към които се отнася и България, подкрепата от структурните фондове представлява между 25 и 70% от общите инвестиционни бюджети в избираемите области.

Не просто усвояване, а ефективно и ефикасно използване. Напоследък все по-голямо внимание се отделя не само на „правилното“ използване на парите, но и на това осъществяваните действия да съответстват на интересите на заинтересованите и засегнатите. Така че въпросът е как да се създадат необходимите условия не просто за усвояване (изразходване на средствата в определените срокове и според формалните правила и изисквания), а за ефективно и ефикасно използване на средствата от фондовете на ЕС за целите на растежа и сближаването.

В случая на България основните проблеми пред ефективното и ефикасното използване на СФ произтичат от нереалистичните очаквания на ключовите участници в развитието, липсата на капацитет за усвояване, териториалните различия, липсата на координация, комуникация и прозрачност... Тези бариери са преодолими и трябва да бъдат преодолени. Това е голямо предизвикателство за българското общество и правителство, а целта на настоящия доклад за човешкото развитие е да помогне за осъществяването на тази задача.

СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ

Структурните фондове са основният финансов инструмент за осъществяване на политиката на сближаване на ЕС. Това е обобщаващото наименование за няколко различни фонда, създадени по различно време и с различна цел, но с общата задача да подпомагат по-бедните региони в Съюза. Независимо че настоящият доклад засяга структурните фондове в техния обхват до 2006 г., включително инициативите на Общността като „Лидер“, „Урбан“ и др., промените през следващия 7-годишен период имат минимално значение за неговите цели – както подходите, правилата и интервенциите, така и участниците са сходни, така че изводите остават валидни.

За периода 2007–2013 г. от системата на структурните фондове отпадат Европейският фонд за земеделие и развитие на селските райони и Европейският фонд за рибарството – вече част от Общата селскостопанска политика (ОСП). Инструменти на политиката на сближаване остават само Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейският социален фонд (ЕСФ) и Кохезионният фонд (КФ). Ресурсите, подкрепящи политиката на сближаване, са 307,6 млрд. евро. Те представляват 35,7% от бюджета на ЕС и се фокусират върху ограничен брой приоритетни цели, потвърждаващи заложеното в стратегиите от Лисабон и Гьотеборг, а именно:

- Цел 1 „Конвергенция“: подкрепа на растежа и създаване на работни места в най-слабо развитите страни членки и региони (БВП на 1 ж. под 75% от средното за ЕС, райони, засегнати от статистическия ефект на разширяването, и страни с БНП на 1 ж. под 90%) – 81,7% от ресурсите на политиката на сближаване;
- Цел 2 „Регионална конкурентоспособност и заетост“: подкрепа за възстановяването и икономическото развитие на индустриалните, градските и селските райони и за прилагане Европейската стратегия за заетост (страни членки и региони, които не са избирани по Цел 1) – 15,8%;
- Цел 3 „Европейско териториално сътрудничество“: насърчаване на трансграничното, междурегионалното и транснационалното сътрудничество – 2,5%.

Разпределението на финансовите ресурси между отделните страни е въз основа на обективни критерии: население, национален и регионален просперитет, равнище на безработица, острота на структурните проблеми. Максималният праг на подкрепата се изчислява като процент от БВП и включва не само структурните и Кохезионния фондове, но и фонда за развитие на селските райони.

Кой участва в работата със структурните фондове

Ресурсите на фондовете се предоставят на страните членки въз основа на програми, при чието изпълнение се финансират проекти, за да се осъществят програмираните действия и да се постигнат желаните резултати. Според това кой и как участва в този процес се разграничават две общности (виж графика 1):

- „общност на управляващите програмите“ или по-кратко – общност на програмиращите;
- „общност за развитие“ – потенциалните кандидати с проекти.

Основните задачи на общността на програмиращите са да разработи програмните документи и да ги договори с ЕС (което означава да осигури национални и външни ресурси за изпълнение на определените при програмирането приоритети) и след това да управлява изпълнението на програмите. Реалното осъществяване на планираните дейст-

Карта 3

МАЩАБЪТ НА ПОДКРЕПАТА

Като страна членка, България ще попадне под две от новите цели на политиката на сближаване: „Конвергенция“ и „Европейско териториално сътрудничество“. Очакваните средства за периода 2007–2013 г. са над 6 млрд. евро от структурните и Кохезионния фондове и 2,3 млрд. евро от фонда за развитие на селските райони (ОСП). Според индикативното разпределение в Националната стратегическа референтна рамка около 3,165 млрд. евро ще са от Европейския фонд за регионално развитие, 1,233 млрд. евро – от Европейския социален фонд, и 2,283 млрд. евро – от Кохезионния фонд.

Източник: Национална стратегическа референтна рамка, версия от 14 септември 2006 г.; на www.efundsbg

вия обаче се осъществява от общността за развитие, която се стреми към достъп до ресурсите на оперативните програми. Тази общност включва участници от публичния, частния и неправителствения сектор (общини и техни асоциации, агенции за развитие, бизнес асоциации, други неправителствени организации, отделни фирми). Те трябва да бъдат активни в разработването и в подпомагането на разработването на проекти, които в крайна сметка „усвояват“ структурните

фондове и задвижват инициативите за развитие на място. Същевременно тази общност е включена в процеси на консултиране при изготвяне на програмите (като част от този процес може да се разглежда и изготвянето на различни планови документи, особено на местно ниво).

Двете общности са еднакво важни. Те са като „скачени съдове“. Без силна общност на програмиращите, респективно без подходящи програми, структури и системи за тяхното изпълнение не може да се получат средства от ЕС. Също, ако програмите не отговарят на действителните и приоритетни нужди, ефектът от тяхното изпълнение ще бъде ограничен. Но без общност за развитие, разполагаща с необходимия капацитет, съществува сериозен риск наличните ресурси да не бъдат оползотворени. Не е изключена ситуацията, когато може да е налице „предлагане“ (ресурси, оформени като програми), но да няма „търсене“ (подходящи, осъществими, отговарящи на изискванията и готови за изпълнение проекти). С други думи, съществува риск да има повече пари, отколкото проекти. Тази ситуация е особено валидна в случаите, когато потенциалните бенефициенти са извън централните власти (самоуправляващи се власти, каквито са общините, неправителствени организации, частни предприемачи). Управляващите органи не могат да „принудят“ тези актьори да предлагат подходящи проекти, ако те не искат или не могат да направят това.

Другият риск е навлизането в порочния кръг на капацитета. Докладът застъпва тезата, че наиспешно е оказването на подкрепа за участниците в развитието и общностите с ограничен капацитет. В противен случай, огромен е рискът от изкривяване на смисъла на политиката на сближаване, тъй като най-нуждаещите се обикновено имат най-нисък капацитет, поради което достъпът им до ресурси е ограничен, а без него те нямат шанс да догонят по-силните.

Как да бъдат намалени тези рискове? С целенасо-

чено повишаване на капацитета за работа със СФ на съответните участници в развитието. В момента капацитетът и на общността на програмиращите, и на общността за развитие буй загриженост. В мониторинговия доклад на Европейската комисия от май 2006 г. се отбелязва, че макар българските власти да са подготвили проекти на всички необходими програмни документи, на някои от тях им липсва фокус и стратегическа визия, което ще затрудни координацията на изпълнението. В същото време се изразява загриженост за разработването на готови за изпълнение проекти за структурните и Кохезионния фондове⁴. В доклада на ЕК от септември 2006 г. пак се подчертава, че съществува риск България да няма достатъчен брой подготвени проекти към момента на присъединяването и съответно да не бъде в състояние да усвои изцяло отпуснатите суми по структурните фондове. Пак там се отбелязва, че независимо от постигнатия напредък по отношение институционалната организация, за да бъде ефективно използването на структурните фондове, трябва да бъде засилен капацитетът на всички нива (виж каре 4).

Всичко това аргументира необходимостта да се инвестира не само в развитието на капацитета на управляващите органи на програмите за структурните фондове или междинните звена, а да се отдели съответното внимание на повишаването на капацитета на общността за развитие, т.е. на реалните „действащи лица“ в развитието. Този капацитет обаче не може да бъде повишен, ако преди това не бъде проучен. Докладът за човешкото развитие работи именно в тази посока. Той разглежда мотивите, желанието за участие в работата по СФ и предпочитаните (понякога конфликтни) от реалните участници начини за участие в развитието; прави оценка на капацитета им, обобщава основните проблеми и дефицити и дава препоръки за преодоляването им. Същевременно докладът подробно разглежда партньорството (виж каре 6), като едно от важните измерения на националния капацитет за ефикасно използване на подкрепата от фондовете на ЕС.

⁴ Bulgaria. May 2006 Monitoring Report; Brussels, 16.05.2006, с. 31.

Ефектът на партньорството

Принципът на партньорство води до по-висока ефективност, прозрачност и отчетност. Това на свой ред създава нова представа за държавната администрация, т.е. по-високо доверие към институциите от страна на гражданите и качествено нови взаимоотношения между тях. Партньорските взаимоотношения между държавата и гражданите са основен елемент на доброто управление и необходимо условие за постигане на „ефект на развитие“.

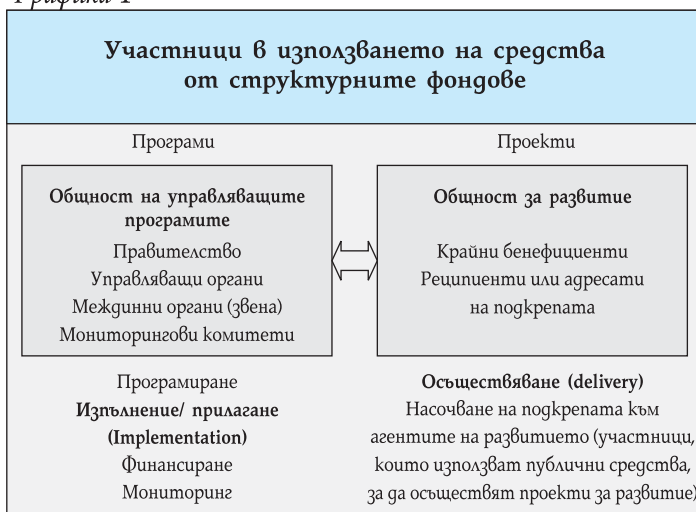
Прилагането на принципа на партньорство е само по себе си механизъм за повишаване капацитета на страната за ползване на средства. Използването на огромните средства по структурните фондове не би било възможно, без да се мобилизират усилията на широк кръг от местни и регионални партньори, т.е. на цялата общност, за развитие, за разработване и предлагане на голям брой висококачествени проекти. В пазарната икономика финансовите средства са съсредоточени основно в частния сектор. Здравите местни и регионални партньорства с частния сектор откриват пътя към частно съфинансиране, с което се осигуряват допълнителни средства за местни и регионални проекти и така се повишава общият национален капацитет за съфинансиране.

Мястото на реалните участници в развитието

Общини и областни администрации

Общинските и областните власти са ключови участници в общността за развитие на регионално и местно ниво. Принадлежността на общините към общността за развитие не подлежи на съмнение. Те са основната териториална единица, в която се осъществява местно самоуправление и са единственият автономен публичен субект на развитието на субнационално ниво в България. Като самоуправляващи се власти, общините имат ясно очертана собствена сфера на компетентност, собствени, макар и ограничени, финансови ресурси и относителна свобода за разпореждане с тях. Те

Графика 1



Каре 4

ИЗ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ, СЕПТЕМВРИ 2006 Г.

„Програмирането напредва по график. Въпреки това е необходим по-нататъшен напредък по отношение на установяването на адекватен набор от добре подготвени проекти. Съществува риск България да няма достатъчен брой подготвени проекти към момента на присъединяването и съответно да не бъде в състояние да усвои изцяло отпуснатите суми по структурните фондове.“

„В областта на мониторинга и оценката е постигнат добър напредък със завършването на базисната пилотна система на Информационната система за управление и наблюдение (ИСУН). Започна началното обучение и е разработена обхватна програма за обучение на всички крайни потребители. Звена за оценка са създадени в редица управляващи органи. Независимо от това, изграждането на капацитета на всички нива ще трябва да бъде засилено, за да се осигури пълното използване на средствата от фондовете на ЕС, като същевременно се спазват достиженията на правото на ЕС (*acquis*). Освен това, на процедурите за подбор на проекти и тяхното изпълнение следва да бъде обърнато особено внимание.“

„Комисията може да наложи предпазни мерки във връзка с фондовете на ЕС, включително и финансови корекции. Всякакви недостатъци по отношение на правилното използване на фондовете на ЕС могат да забавят разпределянето на средствата или да дадат възможност на Комисията да изиска финансови корекции (т.е. намаляване на бъдещи плащания) или възстановяване на плащанията.“

Източник: Мониторингов доклад на Европейската комисия относно готовността за членство на България и Румъния, Брюксел, 26.09.2006 г.

са не само потенциален бенефициент на значителна част от средствата от фондовете на ЕС, но и основен субект на планирането на развитието на местно ниво, участник в планирането на областно и регионално ниво, а непряко (чрез Националното сдружение на общините) – и в програмирането

на структурните фондове на национално ниво. Но местните власти не бива да се изкушават във всички случаи да бъдат единствен бенефициент или водещ партньор в проектите. Това крие риск да отчужди бизнеса и НПО и така да намали и без това не особено високия ресурс на местната власт.

Позиционирането на областните администрации не е толкова еднозначно и ясно. Според Конституцията на Република България областите са основна единица за провеждане на регионална политика. Областните администрации са деконцентрирани структури на централната власт, не разполагат със значими правни компетенции в областта на публичната инвестиционна политика и още по-малко, с финансови ресурси за осъществяване на публични инвестиции. Нерядко те са били бенефициент на проекти, в т.ч. от предприемаческите инструменти, правени са и опити за включването им в системата за управление на предприемаческите инструменти. Но оформянето на системата за управление на СФ и тенденциите от последните години в управлението и достъпа до ресурси на предприемаческите инструменти показват, че областните администрации се отнасят по-скоро към общността за развитие. Тяжната роля обаче е не толкова на бенефициент (разработващ и изпълняващ проекти), колкото на инициатор, фасилитатор (улесняващ, подпомагащ работата) и координатор на дейността на групи (местни и регионални) участници в развитието и на партньорства между тях. Подобна роля съответства напълно на техните отговорности в сферата на планирането на развитието на областно и регионално ниво. Осигуряването на проекти на регионално ниво е не по-малко важно от прякото им разработване и изпълнение.

НПО и бизнес

Неправителствените организации и бизнесът – са някои изключения – са преди всичко част от общността на развитие (виж каре 5). Следвайки принципа на партньорство, НПО присъстват и сред общността на програмиращите (като членове на мониторингови или управителни комитети). Бизнесът по принцип не влиза пряко в общността на

програмиращите освен чрез своите представителни организации, но нерядко участва пряко в процесите на планиране и консултиране, особено на местно и регионално ниво. Тук е моментът да се подчертае, че мястото на бизнеса в сравнение с всички групи участници в развитието е особено: именно бизнесът създава общественото богатство и е реалният агент на икономическото развитие като основен компонент на човешкото развитие. Той в най-голяма степен има потенциала чрез участието си в СФ да подпомогне изравняването на нивата на човешко развитие между отделните региони/области/общини вътре в страната, както и между страната и останалите държави, членки на ЕС. Всички останали участници могат да се окажат като „подпомагащи развитието“, за да се получат определени обществени ползи.

Парите на структурните фондове се дават главно на публични участници в развитието за осъществяване на публични политики. Когато фирмите (по-малко НПО) получават пари като бенефициенти, те ги получават, защото по този начин се прави публична политика. Но основните бенефициенти (като обем пари) ще бъдат публични субекти, и то повече национални, отколкото местни. В този смисъл трябва да се прави ясна разлика между: а) развитие, където безспорно водеща роля има бизнесът, и б) публични политики за развитие, където по дефиниция водещи „действащи лица“ са публичните власти, съответно на местно ниво – местните власти.

Ролята на неправителствения сектор е да насочва, наблюдава и използва ресурсите на структурните фондове, а не да ги управлява. Въпреки че някои организации – сравнително малко на брой – се включват пряко в работата на общността на програмиращите, те много рядко участват пряко в управлението на структурните фондове и съответно във вземането на конкретни решения за използване на средствата, например кои проекти да бъдат финансирани или как да се разпределят ресурсите по приоритетите на програмата. Обяснението на тази ситуация, която повечето НПО, изглежда, все още трудно могат да приемат, е следното: щом става въпрос за изразходване на публич-

ни средства – национални и на ЕС – отговорността за решенията е съответно на публичните власти. Тоест, когато партньорите участват пряко в съфинансирането на програмата, могат да играят активна роля във вземането на решения; в останалите случаи ролята им е само консултативна. Онези, които „вкарват“ свои ресурси в системата, имат по-големи права от тези, които просто са загрижени за развитието.

Това, разбира се, не означава, че ролята на неправителствения сектор и бизнеса е маргинална. Напротив. Трудно може да се открие проект, в който бизнесът да не участва по един или друг начин – като получател на средствата (бенефициент), като изпълнител по договор на целия или на част от проекта, като доставчик на отделни стоки и услуги, като обслужващ финансовите потоци (банки) и др. Неправителствените организации пък имат нелеката задача да играят ролята на „куче водач“ (lead dog) за дневния ред в тържавата и „куче пазач“ (watch dog) за правилното използване на публичните средства.

От гледна точка на неправителствените организации и бизнеса присъединяването и структурните фондове крият някои рискове. По-известни са рисковете за бизнеса за справяне с конкурентния натиск на пазара на ЕС и съобразяване с нови изисквания и ангажименти (например в областта на околната среда, условията за труд и др.). За НПО рисковете са свързани главно с потенциалното ограничаване на достъпа им до ресурси. Досега предприемаческите инструменти (особено ФАР), инициативите на общността, както и двустранните донори са предлагали значителна финансова подкрепа за развитие на гражданското общество, използвана изключително от неправителствените организации. Ако няма специален подход в режима на структурните фондове, много по-малко организации ще имат достъп до ресурси и много организации ще бъдат изненадани и разочаровани. Както показва опитът на новите страни членки (а такива

Каре 5

ТИПИЧНИТЕ РОЛИ НА ОБЩНОСТТА ЗА РАЗВИТИЕ

Типичните роли на членовете на общността за развитие са:

- a) участие (консултиране) в процеса на програмиране и планиране;
- б) бенефициент на подкрепата (проекти за осъществяване на определени дейности) – самостоятелно или в партньорство с други организации (публични, частни);
- в) изпълнител (подизпълнител) на дейности по проекти, по които бенефициент е друга организация или които са възложени пряко от органите за управление на програмите;
- г) консултиране на проекти на други организации;
- д) оказване на платена/безвъзмездна подкрепа за други организации за разработване и изпълнение на проекти; за програмиране, управление, наблюдение и оценка на програми;
- е) участие в наблюдението на програмите – чрез представителни организации.

тенденции вече се наблюдават и в България), при присъединяването „традиционните“ донори се оттеглят. Същевременно новата политика на сближаване предвижда интегриране на инициативите на общността в основните оперативни програми, а процесите на кандидатстване и изпълнение на проекти се оценяват като много по-трудни и изискващи висока степен на „организационна зрялост“. Ако подкрепа за НПО не е предварително програмирана, те могат да бъдат до голяма степен изключени от прякото ползване на новите ресурси и последиците от това да бъдат драматични.

Първата стъпка за разширяване и подобряване на участието на организациите на гражданското общество и бизнеса в използването на структурните фондове е „политиците (policy makers) да са по-наясно с потенциала на тези групи да работят със структурните фондове“⁵. Но само познаването на потенциала не е достатъчно. Избягването на рискове при използването на структурните фондове изисква да се познава способността (капацитетът) за участие. Настоящият Национален доклад за човешкото развитие прави „снимка“ на този капацитет и дава насоки как да се запълнят белите петна в нея.

⁵ Civil Society as Partner in EU Structural Funds. European Citizen Action Service, November 2004 (www.ecas.org)