

# *Сравнение между принципи и реалност*

*Партньорство през  
ранните етапи на  
Кохезионната политика за  
периода 2014-2020г*

# Въведение

Основната ценност за нашия екип (SFteam) е сътрудничеството. Дългосрочната цел е да гарантира регионалното развитие и Кохезионната политика – включително използването на фондовете от Общата стратегическа рамка на ЕС – в държавите от Централна и Източна Европа да се извършват по устойчив начин. За да се постигне това на европейско, национално, регионално и местно равнище, ние считаме за важно сътрудничеството между политиците и всички заинтересовани страни: гражданите, общините, неправителствените организации и предприемачите.

По отношение на фондовете за изпълнение на Кохезионната политика на ЕС ние сме в критичен период. Въпреки че за нещастие законодателната рамка – която освен всичко останало дефинира минималните изисквания за партньорство – все още се разработва, програмирането за това, как да се изразходват около 336 милиарда евро между 2014 и 2020г. вече е стартирало.

Разбира се, че силно европейско и национално законодателство е важно за осигуряване на съответното партньорство по време на програмирането, но тяхното реализиране зависи от волята и компетентността както на гражданите, така и на участващите институции. В началото на 2012 г. SFteam разработи списък от мерки (Чеклист), необходими за смисленото приложение на принципа на партньорство при програмиране на Кохезионната политика и на всеки един етап от политическия цикъл<sup>1</sup>. От тогава до сега ние сме го разпространили сред официалните власти и НПО и сме изпробвали готовността за прилагане на препоръките между официалните власти и полезността им за НПО сектора.

За да изпълним нашата роля на организация-пазач, в това изследване ние сме обобщили какво се случи в СЕЕ държавите (България, Чехия, Унгария, Латвия, Полша, Румъния и Словакия) по време на програмирането за 2014-2020г., фокусирайки се върху темите за партньорството. Проведохме интервюта и поискахме обратна връзка от няколко правителства и НПО и решихме да представим ситуацията във всяка държава от перспективата както на правителствения, така и на НПО сектора. Твърде поучително е как изглежда един и същи процес от различните гледни точки.

Ноември 2012г.

Teodóra Dönsz-Kovács, István Farkas

# Съдържание

3	Шестнадесет принципа на SFteam за успешно партньорство във фондовете на ЕС – Доклад за обратна връзка
5	Напредък при програмирането – кратък преглед и оценка по държави
5	България
7	Латвия
9	Полша
11	Република Чехия
13	Румъния
15	Словакия
17	Унгария

---

1 Шестнадесет принципа за успешно партньорство по фондовете на ЕС: Ключът към партньорство за успешни фондове на ЕС, май 2012г., <http://www.sfteam.eu/index.php?id=68>

# Шестнадесет принципа на SFteam за успешно партньорство във фондовете на ЕС – Доклад за обратна връзка

Извън изградената рамка на ЕС, какво ще бъде реалното съдържание на процеса на партньорство зависи основно от държавите-членки - дали те просто ще изпълнят изискванията на ЕС или ще поискат смислени дискусии и ще имат съдържателен принос. В началото на 2012г. SFteam разработи списък с принципи<sup>2</sup> от 16 точки, който да помогне при реализирането на значими партньорства за целия кръг на политики, свързани с фондовете за Кохезионна политика на ЕС (Обща стратегическа рамка).

Когато подготвяше настоящото проучване, SFteam се срещна с няколко длъжностни лица и представители на НПО, за да се запознае с техния опит в програмирането и свързаните с това практики на партньорства. Бяха обсъдени и шестнадесетте принципа, които трябва да се реализират. За SFteam, е важно, тези 16 принципи не само да съществуват на хартия, но да бъдат прилагани и в практиката. Следователно, SFteam ще ги разработва съгласно собствения си опит, като същевременно използва приноса на различни заинтересовани страни, за да може най-добре да се удовлетворят потребностите и същевременно принципите да бъдат приложими.

По-долу се обобщава опитът от дискутирането на 16-те принципа.

## Мнение на НПО за принципите

Представителите на НПО общо взето се съгласиха с принципите и биха били щастливи да ги реализират в различни партньорски процеси в своите държави. Независимо от това някои от препоръките, които получихме, са много важни:

- *Повечето НПО – тези, които не са свързани с околната среда – подчертаха нуждата от „Стратегическа оценка на въздействието върху околната среда“ или подобен документ, чрез който да се оценява влиянието на изпълнява-*

<sup>2</sup> Ключът към партньорство за успешни фондове на ЕС, май 2012г., <http://www.sfteam.eu/index.php?id=68>

ните проекти върху другите два аспекта на устойчивото развитие – социалния и икономическия ефект от програмите, финансирани от ЕС. Рискът от слабо планиран проект е не само в това, че нищо не се променя, а че парите на ЕС могат да доведат и до отрицателен ефект. Това трябва да се избягва на всички етапи от реализирането на програмите, чрез добре подготвени документи и проекти.

- Важно е не само материалите за срещите и консултациите да се изпращат на заинтересованите страни или да се публикуват достатъчно рано, а подкрепящите документи, проучвания, резултати от изследвания и резюмета също да бъдат налични. Това ще премахне недостатъка на партньорите, произтичащ от липса на информация и ще осигури добре обоснованото им представяне и точни аргументи по време на срещите или консултациите.
- Обосноваността на реакциите срещу направени предложения трябва да поставя много по-голям акцент върху принципите и върху реалния живот, защото в хода на изследването се натъкнахме на няколко случая, когато НПО са почувствали своята работа безполезна. Защото най-лесно е да се отхвърли дори едно легитимно и добро предложение, без да бъде даден обоснован отговор.

## **Мнение на официалните власти за принципите**

Въпреки че интервюираните представители на властите също се съгласиха с повечето от принципите, когато стане въпрос за конкретни мерки и финансиране, те стават предпазливи. Независимо от това, изглежда властите разпознават все повече гражданското общество като партньор в процеса на програмиране.

- В общия случай властите се съгласяват, че основната информация за проекти, финансирани от ЕС и за техните договори трябва да бъде достъпна за обществеността, но не подкрепят пълното публикуване на договорите между управляващите органи и бенефициентите.
- Понякога властите разбират грешно съдържанието на процеса на публични консултации. Например, що се отнася до поканата от страна на SFteam за публични консултации по всички отворени процедури (процедури за кандидатстване, търгове и др.), властите са предразположени да смятат, че те са изпълнили изискванията за публични консултации, като включат Комитет за наблюдение в процеса. Разбира се, това не замества истинските консултации с обществеността и с всички заинтересовани партньори.

- *Властите са отворени да използват техническа помощ в подкрепа на партньорството; но те основно планират да го извършват чрез косвени мерки, например чрез организиране на обучения за партньорите с използване на техническата помощ, а не чрез покриване на разходите за участие на НПО в процеса на партньорство, покриване на техните преки разходи (например за командировка) и т.н. Това се отнася също така и до нежеланието да се покриват разходите на представителите на НПО, които работят в Комитетите за наблюдение.*

Разбира се, всеки принцип е безсмислен, ако не се използва в реалния живот. SFteam и неговите членски групи ще работят все повече за реализиране на гореописаните принципи по време на програмирането, прилагането и мониторинга през 2014-2020г.

## Напредък при програмирането – кратък преглед и оценка по държави

Следва обобщение докъде са достигнали различните страни в процеса на програмиране към есента на 2012г.; това резюме представя и кратко обобщение на мненията на официалните власти и неправителствения сектор за приложението на принципите на партньорство.

### *Мнение на властите*

Актуална информация е налична на общия информационен портал за Структурните фондове на ЕС [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg). На тази страница са обявени и публикувани минали и предстоящи публични събития и публични дискусии.

Като част от общия процес на програмиране правителството планира да проведе работни срещи, семинари и уъркшопове за обсъждане на конкретни документи от различните етапи на програмирането. Съгласно плановете на правителството трябва да се организират редовни срещи на всеки 3 месеца.

Постановление № 5 от 2012г. на Министерския съвет описва ключовите етапи в процеса на подготовка на Партньорско споразумение, оперативните програми и основите на пуб-

## България

личното участие в този процес. Съгласно това Постановление, Централното звено за координиране, което координира и наблюдава приложението и използването на Структурните фондове, е разработило специален механизъм за избор на представители от сектора на НПО, които да участват в работните групи за подготовка на Партньорското споразумение и оперативните програми. До сега са организирани три работни срещи за „Новия програмен период за Кохезионната политика на Европейския съюз 2014-2020” и Националната програма за развитие „България 2020”. За избор на НПО представители в работните групи има два критерия: кандидатите трябва да имат чисто съдебно досие и повече от двугодишен опит по тематиката. Към този момент работната група за изготвяне на Партньорско споразумение е съставена. В процес на подготовка са и тематични работни групи за изготвяне на всяка една от програмите за периода 2014-2020г.

### *Мнение на НПО*

Заинтересованите НПО могат да получат информация за програмния процес от правителството или от Интернет, или на събитията, на които те са поканени. Организациите, които са по-активни в тази област, получават по-подробна информация на ниво ЕС от своите колеги в Брюксел, откъдето информацията идва в аванс.

Един от основните неуспехи на партньорския процес е процедурата за избор на представители на НПО в различните работни групи, които да работят по програмните документи. На първо място не е ясно защо е станало необходимо да се разработва нова система, след като вече е съществувала успешно функционираща, използвана от самите НПО повече от 10 години и призната от няколко министерства. Що се отнася до новата одобрена система въпросите са свързани с избора на конкретни представители. НПО нямат информация защо един кандидат за участие в дадена консултантска група е предпочетен пред друг, особено когато отхвърленият кандидат има повече компетенции или опит и е по-признат в обществото.

Проведените до сега консултации са повече информативни, отколкото консултативни. По време на конференциите и форумите няма реална възможност за реален диалог. Може би това е една от причините гледните точки, представени от НПО, да не са взети предвид досега. НПО са представили няколко пъти своите предложения за Националната програма „България 2020”, но нито едно от тях не е взето под внимание в окончателния документ. Не е ясно защо предложенията на НПО са отхвърлени, няма обратна връзка.

Една от основните причини НПО да бъдат песимистични относно програмния процес, е че правителството възлага задачата за разработване на програмните документи, както и Партньорското споразумение, на външни консултантски компании. Съществува риск плановете, изготвени от консултантските фирми, да не отразяват вижданията и мненията на широк кръг организации, които ще трябва да прилагат тези програми. Тези плановете могат да доведат до концентрация на финансови ресурси в ограничени области и региони – прилагани от конкретни компании – което води до неустойчиво развитие. Този подход ще формализира на практика партньорството и участието на НПО в работните групи. Тяхното участие ще бъде просто показване на псевдопубличност.

На регионално ниво процесите все още не са стартирали. Има сигнали, че някои общини и областни администрации са започнали да подготвят своите плановете за развитие. В някои случаи представителите на гражданския сектор са активната страна, и продължават да търсят възможности за реално участие в процеса на предстоящото планиране. Повечето от администрациите обаче все още стоят и изчакват разпореждания от съответните министерства, така че схемата е класически пример за подход отгоре надолу. При такава ситуация е интересно да се проследи до каква степен националните приоритети ще се различават от регионалните и до каква степен ще се отчетат местните потребности.

## *Официална страна*

В Латвия Министерство на финансите отговаря за прилагането на Структурната и Кохезионна политика на ЕС, както и за съставянето на Оперативните програми. Приоритетите за фондовете на ЕС в Латвия трябва да бъдат в съответствие със стратегическите приоритети, определени в Националния план за развитие през 2014-2020г., който се подготвя в момента и трябва да бъде одобрен от Министерския съвет и Парламента в края на 2012г.

Правителството на Латвия разпространява актуална информация за планирането чрез специалната си уебстраница ([www.esfondi.lv](http://www.esfondi.lv)), която е източникът на информация за периода 2007-2013г. Властите вече са организирали обществени дискусии на предлаганите регламенти на ЕС, например на 9 ноември 2011г. Министерство на финансите е организирано обществено изслушване на проекта на регламента за структурната и кохезионна политика на ЕС и планира да организира двустранни срещи със социалните партньори.

Основна област на официално участие се планира да бъде Временната комисия за мониторинг на фондовете на ЕС за

## **Латвия**



подготовката на документите за планиране. Тя ще се ръководи от Управляващ орган и ще включва освен представителите на отговорните власти, неправителствени и регионални партньори. Подобно на текущия програмен период (2007–2013г.) и на Управляващия комитет, който е колегиална институция за фондовете на ЕС (Структурни фондове и Кохезионен фонд), целящ да осигури ефективно приложение на програмата и качествен мониторинг, Временната комисия за мониторинг на фондовете на ЕС ще включва членове с право на глас и без право на глас. Всеки социален партньор има възможността да участва в Комисията за мониторинг в качеството на член без глас (съвещателен глас или наблюдател).

Основната платформа за дискусия ще бъде Надзорният комитет, учреден специално за новия програмен период, който ще обсъди проекта на регламента. Подобно на Комисията за мониторинг той ще включва всички партньори, които са работили за планирането и мониторинга на фондовете на ЕС, и ще бъде отворен за нови партньори.

Правителството планира да подготви Партньорско споразумение чрез един открит и демократичен процес, както и да подготви Стратегическа оценка на околната среда за документите за планиране.

## *Реалност според НПО*

Доколкото програмният процес е току-що започнал и министерствата очакват правителството да одобри Националния план за развитие през 2014-2020г., който ще зададе основата за дейностите по ОП и СФ, няма активно разпределение на информация от страна на държавата за програмния процес за националните структурни фондове. Междувременно НПО активно търсят информация за плановете и дейностите на министерствата и нямат проблеми с достъп до такава информация.

Твърде рано е да се оцени какви форми на консултация ще се използват, тъй като програмният процес току що е започнал. Но НПО са проявили интерес към междуинституционалните работни групи (особено на секторно равнище), които включват министерства, социални партньори и НПО. Важно е също така да има навременна и лесно достъпна за обществеността информация за формите и начините за участие.

Съществуват добри инициативи като например предложението на Министерство на финансите за създаване на Комитет за мониторинг в сянка, който да включва всяка институция, заинтересована да проследява развитието и приложението

на ОП. Освен това Министерският съвет е инициирал Меморандум за сътрудничество между НПО, които включват повече от 250 организации от различни области. Тези две инициативи могат да бъдат полезни форуми за дискусии през програмния период, но тяхната роля в програмирането все още не е ясно определена.

НПО очакват ясни правила на играта и прозрачен процес, навременна информация, ясно разпределение на отговорностите между различните участващи институции. Освен това се очаква, че министерствата активно ще разпространяват информация и ще използват методи за участие с цел получаване на коментари и обратна връзка. Трябва да бъде също така ясно отразено кои мнения са отчетени и кои не, както и причините за това.

Природозащитните НПО имат за цел да включат аспектите на околната среда като предпазни мерки в ОП и във всички дейности, повече ресурси за проекти за енергийна ефективност и възобновяема енергия, докато НПО от сектора на регионално развитие целят повече местни дейности, отразяващи регионалните аспекти и принципа на субсидиарност. Освен това НПО искат да се отворят фондове не само за държавните агенции, но и за социалните партньори и НПО, което би подобрило качеството на проектите и ефикасността на използване на фондовете.

Участието в програмния процес за НПО в Латвия никога не е било ограничавано, следователно, не се очаква Договорът за партньорство да донесе повече възможности за участие. Но Договорът за партньорство (Споразумението) може да се използва като допълнителен инструмент и отправна точка за НПО да лобират пред DG Regio и националното правителство за включване на нови разпоредби в националните регламенти.

### *Официална страна*

Още в края на 2011г. Министерството на регионалното развитие (MPP) започна да включва обществеността в подготовката на новия програмен период – като една начална точка беше обсъден пакетът от проект за разпоредби, предложени от Европейската комисия за фондовете на ЕС през периода 2014-2020г. На 26 октомври 2011г. беше организирана работна среща за регламентите/разпоредбите, която събра предложения от партньорите към правителството относно тези документи. Пред декември същата година проектът на позицията на Полша относно предложението пакет регламенти беше публикуван на интернет страницата на MPP и беше обявено обществено консултиране.

## Полша

Самият програмен процес започна през 2012г. Бяха предвидени широкомащабни консултации, след като правителството прие общ Договор за партньорство, който очертаваше общата стратегия за изразходване на фондовете на ЕС през 2014-2020. Всичко това ще се случи преди края на 2012г.

Независимо от това някои партньори вече участват в оформянето на бъдещето на фондовете на ЕС в Полша по няколко начина:

- *Дебати на експерти по различни тематични цели на Кожезионната политика на ЕС за периода 2014-2020 с участие на партньори, включително и НПО;*
- *Срещи на Националния териториален форум, който е съвещателен орган за регионална политика; на 12 септември 2012г. беше проведена специална сесия за партньорство.*

МРР е отворено за НПО и други партньорски инициативи относно дискусията на бъдещето на фондовете на ЕС, като изпраща говорители на различни събития - например конференцията, организирана на 22 октомври 2012г. от Националното сдружение на НПО.

## *Мнение на НПО*

Въпреки че правителството твърди, че програмирането се основава на тясно сътрудничество между публичната администрация и социалните и икономически партньори, в същност процесът има няколко недостатъка.

Подготовката на изходните материали и ключовите части от Договора за партньорство не следват изцяло принципа на партньорство. Още по-важно е, че фундаментът на този документ е подготвен от междуминистерска група, която не включва представители на партньори като НПО.

Ефикасността на текущия програмен период и неговият процес за партньорство не е оценен надеждно. Въпреки че правителствената администрация говори за оценка на приложението на принципа за партньорство, не са предприети конкретни мерки. Нещо повече, времевата рамка за програмиране, определена от правителството, не е ясно съобщена на обществеността.

Опитът показва, че включването на организации в процеса на консултации често е само формален и времевата рамка е твърде къса. Например времето за консултации за позициите на правителството (обявено на уебстраницата на Министерството) за регламентите на ЕС е твърде кратко (по-малко

от 14 дни) и е в периода от Коледа до Нова година. Това затруднява НПО и другите социални и икономически партньори да анализират обстойно и да коментират предложенията на правителството.

Тези проблеми са потвърдени от представителите на НПО. Повечето НПО са изказали подобни мнения на това, изразено от президента на Изпълнителния съвет на Полския комитет на Европейската мрежа срещу бедността (EAPN Полша): “Ние не сме включени в такива консултации. Участвали сме в консултациите за Националната програма за реформи, а наскоро станавме член на междуминистерската група за Стратегията „Европа 2020“. Но програмирането на фондовете на ЕС за предстоящия период не е било обсъждано пряко в нито един от тези органи”.

Влиянието на социалните и икономически партньори върху стратегически документи, свързани с новата перспектива на фондовете на ЕС, трябва да се оцени като много ниско. Няма ясни, обвързващи и приложими правила, които да осигурят участието на социалните партньори и организациите на гражданското общество в процеса на разработване на ключовите програмни документи и стратегическата част на Договора за партньорство (т.е. визия, приоритети, обхват на инвестициите, източници за финансиране и стратегия за приложение). Всички тези области остават до голяма степен неизвестни за социалните партньори. Документите, изготвени от Европейската комисия, т.е. регламенти и Обща стратегическа рамка, се оказват полезни, тъй като съдържат предложения по тематичните цели, инвестиционните стратегии или общата рамка за визията, която трябва да се приеме от държавите-членки. Независимо от това именно държавите-членки трябва да конкретизират по-големите подробности на общата рамка и да дефинират структурата на програмите и мерките, които ще се прилагат. Нещо повече, НПО са изключени от одобрението на анализите или стратегиите за Оперативните програми. Членовете на Комитетите за мониторинг и Подкомитетите, които представляват социалните партньори са слабо информирани за предложенията на Европейската комисия – не се предвижда процес на консултация.

## *Официална страна*

В Република Чехия Министерството на местното развитие – Национален орган за координация (НОК) отговаря за координация на подготовката на новия програмен период. Има официален план за подготовка на прилагането на Структурните фондове в периода 2014 – 2020; този план се изпълнява.

**Република  
Чехия**

През юни 2011 Правителството на Чехия определи пет “приоритета за национално развитие”. Дискусиите за тези приоритети бяха проведени например с профсъюзите или търговската камара. Бяха консултирани и работните групи към Комитета за управление и координация за структурта на текущо приложение. Към този орган Правителственият комитет за НПО е делегирал няколко представителя. Освен това приоритетите за национално развитие са разгледани с политически или професионални органи, учредени от Министерството на местното развитие или директно от Правителството. През 2012 те разработиха тезиси или подготовка на Споразумение за партньорство за програмния период 2014-2020. Тези тезиси посочиха осем оперативни програми и техните цели.

Експертният фокус на тезисите беше осигурен от NERV (Национален икономически съвет на правителството). Всеки национален приоритет за развитие има своята академична група, която отговаря за включването на коментарите.

Тезисите ще бъдат ратифицирани от Правителството през есента на 2012; след това ще започнат интензивни дискусии за специфичната форма на оперативните програми. Целите или приоритетните оси на оперативните програми не са дефинирани. Тезисите дефинираха четири основни принципа за бъдещия програмен период 2014 - 2020: принципът на стратегически фокус и взаимна връзка, подкрепа на принципа за пазарна жизнеспособност, принципът за качествени проекти и по-лесно изготвяне и прилагане на проекти. Споразумението за партньорство ще бъде изготвено до края на март 2013. Според официалните власти горните дейности са достатъчни за изпълнение на етичния кодекс за партньорство и принципа за партньорство по време на програмирането.

В областта на земеделието и развитието на селските райони, финансирани от EARFD, има отделен процес на програмиране. Министерството на земеделието отговаря за програмирането и преговорите. То счита аграрната камара и Националната мрежа на местните групи за действие като партньори по време на програмирането. Има учредена координационна група, която включва представители на всички партньори.

### *Мнение на НПО*

НПО чувстват, че Структурните фондове могат да подкрепят конкретни проекти, които са от значение за НПО сектора. Следователно, те са силно мотивирани да участват в процеса на програмиране. За нещастие, липсва информация като цяло за процеса на програмиране.

Активните организации се опитват да получат информация чрез своите контакти в публичния сектор, но няма официална техническа информация за текущите дейности, резултати или планове за програмиране.

Чрез Правителственият комитет за НПО Правителството се опитва да покани НПО да участват в процеса. Но този комитет е консултативен орган на Правителството на Чехия и не се състои от взаимно приети представители на НПО-сектора в Чехия.

Правителството има обща покана към НПО сектора да делегира свои представители, общоприети органи или организации за комуникация по всички въпроси. Те трябва да действат като щаб-квартирата на профсъюзите. Но ситуацията в НПО сектора е различна и официалните власти разбират погрешно ситуацията. В Република Чехия има няколко тематични и регионални НПО мрежи, но нито една от тях не покрива болшинството от НПО в Чехия. Някои от тях по-скоро преговарят поотделно и самостоятелно за конкретни проблеми. В резултат на това ситуацията в сектора е неясна. Липсва информация и координация. НПО участват рядко в процеса на програмиране. Ситуацията в областта на развитието на селските райони и земеделието е подобна.

В същото време съществува политически натиск върху независими представители на НПО в комисиите за мониторинг. Така позицията на Правителственият комитет за НПО като приет партньор се засилва.

### *Официална страна*

В Румъния властите са наясно, че програмните документи трябва да се разработят в сътрудничество със социалните партньори и в диалог с Комисията. За да се осигури кохерентност на реализацията на партньорството за цялата структура, Министерството на външните работи е разработило през юни тази година Меморандум. Целта му е да се дадат общи насоки за прилагането на принципа на партньорство. Той включва няколко възможности за консултации с представителите на властите на национално, регионално и местно равнище, с организациите на гражданското общество и с икономическите и социални партньори по време на програмния процес.

На базата на принципите на Меморандума Агенцията за развитие от Централния район е разработила предложение за партньорска рамка за Регионалните планове за развитие. За регионалното равнище това предложение включва обща прозрачност и участието на всички заинтересовани, за да се

## Румъния

осигури ефективност и устойчивост на процеса и на разработените документи.

Участието на партньорите в програмния процес е започнало през 2011г. чрез изграждане на работни групи на областно ниво. Тези групи са учредени и ръководени от областните администрации под координацията на Агенцията за регионално развитие. Членовете са представители на административни, икономически, социални и образователни институции от цялата страна. До сега тези групи са провели две срещи и през тази година са били комплектовани с представители на икономическия сектор и гражданското общество. За в бъдеще работните групи на областно ниво ще бъдат допълнени с тематични работни групи.

Министерствата, които координират разработването на различни ОП, също са стартирали процес на селекция за всички видове организации, които са заинтересовани от програмирането (НПО, профсъюзи, търговски камари, университети). Избраните организации ще имат възможност да участват в Тематичните консултативни комисии. Изборът ще се реализира чрез прозрачен процес на база писма за намерение и определени индикатори. Комисиите ще имат 30 членове, от които 10 ще представляват различни професионални и граждански сектори.

## *Мнение на НПО*

В Румъния НПО са на общо мнение, че те имат информация за процеса на планиране, особено НПО, специализирани в мониторинг на програмирането и използването на фондовете на ЕС.

Въпреки съответния информационен поток НПО имат много лошо впечатление за начина, по който се прилага принципът на партньорство. Няколко пъти той е бил просто изкуствен и НПО не са считани като равнопоставени партньори на властите. Това може би е предизвикано от липсата на капацитет на НПО. От друга страна организациите на гражданското общество нямат добър опит относно реакцията на властите на техните инициативи.

Учредяването и дейностите на Тематичните консултативни комисии са противоречиви. Обявлението, че НПО могат да кандидатстват за участие в Консултативните комисии, е било направено през лятото по време на отпуските. Някои НПО, които са кандидатствали за членство, досега не са получили официален отговор. Но са имали телефонен разговор с Управляващия орган, от който са били информирани, че нямат добри шансове да станат членове на Комисията, тъй

като има други „по-представителни коалиции“, които могат да делегират представители. Други НПО дори не са изпратили своята кандидатура, тъй като са считали, че нямат шанс. Общото мнение на интервюираните НПО е, че членството трябва да бъде открито за всички заинтересовани НПО.

В новия програмен период НПО очакват повече възможности за кандидатстване за финансиране за дейности, свързани с НПО и „по-човешки“ (по-добри, по-лесни) условия за достъп до фондовете, както и по-малко бюрокрация по време на прилагането на проекти, финансирани от ЕС. В текущия период се считаше, че е по-добре фондовете на ЕС да се дават на властите, тъй като те имат по-голям капацитет да ги използват. Това предположение се оказа невярно. Властите и общините са имали проблеми дори в етапа на кандидатстване, а също и по време на реализацията на тези проекти. Изглежда, че те не са използвани съгласно строгите правила на фондовете на ЕС. НПО считат, че уроците от предишния програмен период трябва да се научат и прилагат в новия програмен период. Но досега НПО не са били консултирани за оценката на текущия период.

## *Официална страна*

В Словакия основният административен орган, който отговаря за договарянето и управлението на основните стратегически документи е Министерството на транспорта, строителството и регионалното развитие, което играе ролята на Централен координиращ орган (ЦКО).

За участие в програмния процес съществуват няколко официални форума. През февруари 2011г. ЦКО е учредил работна група „Партньорство за Кохезионна политика“, която е съвещателен орган към ЦКО за програмирането на новите фондове на ЕС.

След като новото правителство започна да работи през април 2012, беше учреден „Съвет на правителството за бъдещо партньорско споразумение“, като консултативен орган за програмиране на Кохезионната политика. НПО нямат представители в Съвета. Пълномощният министър на правителството за развитие на гражданско общество, който играе ролята на съвещателен орган към Правителството на Република Словакия и е член на този съвет, желае да бъде представител на НПО и да ги информира за темите, обсъждани и решени от Съвета, въпреки че той формално представлява публичната администрация. Той вече е започнал да събира мненията и позициите на НПО относно фондовете на ЕС, които ще са през следващия програмен период и желае да ги представлява и промотира в Съвета. Независимо от това

## **Словакия**



той все още остава косвен представител на НПО, а не пряк партньор.

Друга възможност за НПО, които са членове на комитетите за мониторинг на отделни ОП, е да изискат информация за програмирането в отделни сектори и да поискат включване в подготовката на аналитични и стратегически документи.

### *Мнение на НПО*

На общо ниво ЦКО желае да сътрудничи с НПО и да включва техния принос в работата си. Но ЦКО не планира да приема писмени правила за партньорство, а предпочита “ad hoc сътрудничество” с НПО. Няма желание да се премине отвъд правилата, определени на ниво ЕС. Изглежда също така, че сред държавните власти има много ниско ниво на осведоменост за гражданския сектор и те имат проблем при намиране на съответен представителен партньор, признат от по-широката коалиция на НПО като техен представител. Като цяло НПО се считат за една от интересните групи, която се опитва да лобира за свой собствен дневен ред в програмния процес, като държавните власти ги считат повече или по-малко подобни на профсъюзите, бизнеса или браншовите организации.

Въпреки че дискусиите за бъдещата Кохезионна политика и фондовете на ЕС вече са в ход, официалната информация за напредъка на дискусиите е оскъдна и е налична често само при поискване. Това означава, че НПО вероятно ще имат много малък глас в дискусиите и ще могат само да коментират документите, които са съставени без тяхното участие, освен ако не поставят настойчиво своите искания по един координиран начин.

Дори в случай на съществуващи помирителни органи, има няколко проблематични области, които затрудняват ефективното участие на граждански представители в програмния процес. Често НПО не са доволни от разпределението на пълномощията в рамките на работните групи и искат повече представителност на различните сектори (държавни власти, регионални и местни власти, частни организации, социални партньори и гражданско общество) в органите.

Определянето на легитимността на представителите на НПО също е проблематично. Няма официален механизъм, по който да се избират представители на НПО. Освен това структурите на НПО, свързани с правителството, са се променяли неколккратно през последните години. Съществуват няколко работни групи и комисии за мониторинг, в които официалните представители на НПО са изцяло неизвестни

за сектора и няма комуникация между тях и самата НПО, която работи по тази тематика. Не са дефинирани ясно условията, съгласно които организацията може да се разглежда като представител на гражданското общество. Трябва да се разработи ясен и прозрачен процес за определяне на представители на НПО сектора, които да са признати от НПО и властите. В същото време е важно НПО да приемат етичен кодекс, за да осигурят навременен информационен поток, демократична представителност и отстояване на идеите на отделните членове в платформите.

Като заключение, работата на работните групи с участие на НПО е сложна поради много кратките срокове, които обикновено се дават за коментари, (например, коментар за даден документ от петък до понеделник). Тъй като често кратките срокове се спускат централно от ЦКО или директно от Европейската комисия, това поставя въпрос дали процесът на партньорство не се забранява от ЕК, която не предоставя достатъчно време и място за правилни дискусии с партньорите.

В допълнение, въпросът за достъпност до фондовете на ЕС от страна на НПО е твърде важен. В момента фондовете на ЕС не са достъпни за НПО поради административни и финансови условия. За да се гарантира достъпът до финансиране за НПО, необходими са опростяване на администрирането на проектите, по-ниско ниво на съфинансиране и възможност за авансови плащания. Системата за глобални грантове също е важна и може значително да подобри достъпността до фондове за малки НПО, което ще позволи реализирането на малки, устойчиви проекти.

## *Официална страна*

Националната стратегия през 2014-2020г. ще служи като основа за програмирането в Унгария през следващия период. Тази стратегия ще бъде комбинация от Националната концепция за устройство на територията и Националната концепция за развитие. Националната стратегия ще бъде приета от Парламента.

Публичните обсъждания на стратегията ще се проведат през есента. Очаква се те да продължат 45 дни, като до заинтересованите партньори ще се достига чрез Интернет, по пощата, чрез форуми и обиколки.

Оперативните програми ще се подготвят на базата на Националната стратегия, а от министерствата се очаква да имат повече отговорности при подготовката, отколкото в предишния период.

## **Унгария**

Стратегическото планиране е задължение на Министерството на националната икономика. Министерството на националното развитие и Министерството на външните работи отговарят за преговорите на ниво ЕС относно многогодишната финансова рамка и Кохезионната политика за икономика. Бюрото за национално-икономическо планиране - основна институция на Министерството на националната икономика, подготвя съдържанието на Националната стратегия. Това бюро е учредено през юни 2012г.

Ролите са се сменили повече в дълбочина на регионално и областно равнище. Задачите на 7-те региона относно устройството на територията ще се поемат от 19 области. Това ще повлияе също и на програмирането и прилагането на фондовете на ЕС.

Стратегическата оценка за въздействие върху околната среда се очаква да бъде направена за Националната стратегия и за Оперативните програми.

Цялото програмиране се наблюдава от Правителствена комисия за национално развитие, учредена през юли. Комисията се председателства от премиера, а членовете ѝ са министри и заместник-министри, отговарящи за програмирането. Тази комисия одобрява Оперативните програми, Плановете за действие, правилниците за процедури и техните промени, както и взема решения за основни проекти.

## *Мнение на НПО*

Ситуацията с програмирането може да се обобщи накратко като закъсняла и с липсваща информация. Унгария изостава с планирането на Европейските фондове и в резултат – с подготовката и прилагането на партньорството. Дори НПО, активни в тази област, знаят твърде малко за планирания процес на програмиране, документи, партньорства и т.н. Нещо повече, информацията се получава основно от неформални източници.

В началото на есента на 2012г. структурата на Оперативните програми все още не беше известна<sup>3</sup>, както не беше известно и разпределението на задачите за отговорните организации. Бяха изготвени някои оценки на програмите за програмния период 2007-2013г., но с малко или неизвестно участие на заинтересованите страни. Ролята на Комисиите за мониторинг в процеса на анализиране на изминалия период и про-

---

<sup>3</sup> *Беше едва в средата на октомври, когато правителството започна да представя предлаганата от него структура на ОП на различни събития.*

грамиране на следващия също е ограничена. Комисиите за мониторинг са най-важните форуми, свързани с фондовете на ЕС, където НПО могат да изпращат официални представители, така че включването на тези комисии в оценката би било твърде важно. За нещастие през изминалите две години ролята и отговорностите на Комисиите за мониторинг бяха намалени и те станаха все по-формални.

Презентацията на Националната агенция за развитие, по време на международна среща проведена средата на октомври идентифицира следните страни и процеси на партньорството: Окръзи, диалог с професионалните организации, камари на търговията и между министерството на консултативни групи. Въпреки че „професионални организации” е сравнително гъвкав термин, това като че ли намеква, че правителството няма намерение изобщо да включи гражданското общество и широката публика в програмирането.

Един значим процес на публично партньорство трябва да се базира на достатъчно време, предвидено за дискусии и достатъчно информация за всички страни. Понастоящем като че ли нищо от това не е налично. Може дори един формално правилен процес на публично партньорство да бъде безплоден и контрапродуктивен, ако никой не се занимава с предложенията и ако няма значителна реакция на въпроса защо различните предложения не се използват. Това привидно партньорство без истински диалог е твърде обезкуражаващо за НПО, за да участват в следващите дискусии; НПО се питат дали си струва оскъдните ресурси на гражданското общество да се ангажират със значителни инвестиции на време и човешки капацитет за разработване на предложения, ако властите нямат каквото и да е задължение да приемат предложенията или да представят убедителен отговор защо не ги приемат.

Първоначалната цел на правителството в момента е двустранна: от една страна, да абсорбира всички налични европейски фондове за периода 2007-2013г., а от друга – да предотврати по-малкото използване на фондове от Кохезионна политика за периода 2014-2020г., отколкото през периода 2007-2013г. Освен това НПО посочиха, че фондовете носят същия риск от влошаване на ситуацията, както и за подобряването ѝ, ако тяхното изразходване не е добре планирано. Тъй като такива анализи са редки, не е ясно какви проблеми може да предизвика на местно ниво един слабо планиран проект. Рискът от такъв проект е не дали той ще доведе до промяна, а дали ще задейства отрицателна промяна, например социалните и структурни неравенства да се увеличат. Следователно, внимателното планиране и програмиране с

отчитане и включване на широк кръг фактори и определяне на добре избрани приоритети е ключът за успеха на фондовете на ЕС. В това отношение съставът на Правителствената комисия за национално развитие дава основание за сериозно безпокойство, тъй като основното членство в комисията не включва министерства от две основни области, повлияни от Кохезионна политика - Министерството на човешките ресурси и Министерството за развитие на селските райони (отговарящо и за защита на околната среда).

Очаква се да се види дали с учредяването на Правителствената комисия за национално развитие планирането ще се ускори и дали ще има достатъчно време за истински социален дебат, както и дали тази комисия ще изпълни предизвикателствата за цялостно планиране.

# SFteam за устойчиво бъдеще

Секретариат на SFteam за Устойчиво бъдеще  
Международен координатор: István Farkas  
Magyar Természetvédők Szövetsége  
(Национално общество на природозащитниците)  
H-1091 Будапеща, Üllői út 91/b, Унагария  
Tel/fax: +36 1 216 7297, Fax: +36 1 216 7295  
Email: [secretariat@sfteam.eu](mailto:secretariat@sfteam.eu)  
[www.sfteam.eu](http://www.sfteam.eu)

## Партньорски организации

Център за организиране на общността, Република Чехия  
[www.cpkp.cz](http://www.cpkp.cz); [www.cpkp.cz/regiony](http://www.cpkp.cz/regiony)

Информационна мрежа BlueLink, България  
[www.bluelink.net](http://www.bluelink.net)

Обществен център за околна среда и устойчиво развитие,  
България

[www.ecovarna.info](http://www.ecovarna.info)

Фокус Еко Център, Румъния

[www.focuseco.ro](http://www.focuseco.ro)

Приятели на Земята-СЕРА, Словакия

[www.priateliazeme.sk/sera](http://www.priateliazeme.sk/sera)

Зелена свобода, Латвия

[www.zb-zeme.lv](http://www.zb-zeme.lv)

Национално общество на природозащитниците, Унгария

[www.mtvosz.hu](http://www.mtvosz.hu)

Полска зелена мрежа, Полша

[www.zielonasiec.pl](http://www.zielonasiec.pl)

---

Редактор: Ákos Éger

Автори:

Janis Brizga, Teodóra Dönsz-Kovács, Michał Dymkowski,  
István Farkas, Zoltán Hajdu, Iliyan Iliev, Ondřej Marek,  
Renáta Tížiková Nemcová

Графичен дизайн: Annamária Bittó, László Perneczky

Будапеща, 2012г.

SFteam благодари на Международния Вишеградски  
Фонд и Фондацията Чарз Стюарт Мот за техния финансиранос принос.