

Красимира Стефанова Коцева
Магистърска програма "Човешки ресурси"
Софийски университет "Св. Климент Охридски"
Тел:
Мобилен:
E-mail:

"Предизвикателствата пред България за ефективното усвояване на средствата от Структурните и Кохезионния фонд на ЕС"

Казвам се Харалампи Пантелеев, на 45 години, аграрен инженер. Работя като старши специалист към Дирекция „Устройство на територията, архитектура и благоустройство” в община Маламир¹. Общината е малка по територия и население - една от най-малките в България. Като повечето общини в България и община Маламир страда хронично от ресурсни, социално-икономически, инфраструктурни, екологични и пр. проблеми, чието решение може да бъде намерено до голяма степен в осигуряването на външно финансиране.

Преди няколко години ми бе поставена задачата да търся финансови ресурси за реализиране на общински проекти. Започнах да събирам информация за донорски организации и програми. Първоначално набирах информация предимно от медиите и от срещи на общински сдружения, в които нашата община членува (до преди половин година община Маламир нямаше достъп до интернет. В разговори с колеги от по-големи общини получавах откъслечна и до голяма степен неразбираема за мен

¹ Такава община не съществува в Република България. Името на общината е измислено от автора за целите на есето.

информация за програми на ПРООН, ЕС, USAID и др. Постепенно започнах да изграждам контакти, търсех възможности за участие в семинари относно проектоуправление, както и във информационни събития, които се организираха от една или друга организация в големите градове в близост до Маламир; събирах информационни материали и обявления в пресата. Не след дълго община Маламир успя да спечели финансиране по предприсъединителните програми на ЕС и да реализира няколко проекта, чиито резултати, ако трябва да съм честен, е трудно бъдат определени като устойчиви.

При самата реализация на проектите се сблъскахме с редица проблеми – като се започне от навременен достъп до информация за програмата, през разработването на проекто-предложение, техническо изпълнение на проекта, докладване, осчетоводяване, и се стигне до контрола върху устойчивостта на проектните резултати.

...

Напоследък все повече и повече се сблъскам с информация за кохезионния и структурните фондове на Европейския съюз (а и община Маламир има достъп до интернет вече) – инструментите на Съюза за социално и икономическо сближаване. Както разбирам от няколко информационни източника, се очаква като член на Европейския съюз България по линия на тези фондове да получи около 11 млрд. евро за периода 2007 – 2013 година, но само ако България има административен капацитет да ги усвои. Тук си зададох въпроса какво означава административен капацитет за усвояване? Трудно ми беше да си отговоря сам на този въпрос и за това питах колеги от други общини, питах експерти от различни държавни институции и неправителствени организации, които срещях по една или друга причина. Еднозначен и ясно обоснован отговор не получих – едни казваха едно, други друго. В едно обаче бях сигурен: ако България няма административен капацитет за усвояване на средства от кохезионния и структурните фондове на ЕС и един евро цент няма да

стигне от тези пари до община Маламир. Реших сам да потърся отговор на въпроса – погледнах назад към опита, който бяхме изградили в общината при реализирането на проекти през изминалите няколко години; паралелно се впуснах да събирам информация в интернет. Но вместо да стигна до задоволителен отговор, любопитството ми ме изправи пред ред други въпроси.

За начало се опитах да събера чрез интернет основна информация за кохезионния и структурните фондове на ЕС. В основни линии, установих, че това са инструменти на Европейския съюз за изравняване на стандартите между новите и старите държави членки или финансови инструменти за финансиране на регионалните и хоризонтални действия в държавите-членки.

Следващата ми стъпка бе да се запозная с административната структура, която ще управлява средствата от тези фондове в България и от която се очаква да разпространява своевременно и качествено необходимата информация. Оказа се, че става дума за тежък и по моему некоординиран административен апарат, включващ: първо, няколко министерства и агенции, и второ огромен списък от стратегически и програмни документи и закони и подзаконови актове. Не успях обаче да намеря информационен материал/източник, който да представя и обяснява цялостно, както процесите, така и структурите за усвояване на средствата от кохезионния и структурните фондове. Въпреки това, събирайки оттук-оттам откъслечна информация, успях в основни линии да си изградя разбиране относно системата за управление и усвояване на средствата от фондовете на ЕС (управляващи органи, междинни звена, крайни бенефициенти, крайни получатели, оперативни програми, национална стратегическа рамка и др.). В крайна сметка обаче останах с впечатление, че се създават умишлено пречки за възникването на прозрачност в тази област. Например, открих че с Решение на Министерски съвет № 312 от 28 май 2002 г. е приета

Стратегия за участие на Република България в Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС, но не можах да намеря публикувани текстовете нито на решението, нито на стратегията. Същото се отнася и за повечето програмни документи (някои от които макар и публикувани са недостъпни за мен, тъй са публикувани на английски език). Разпръснатостта и оскъдността на информацията води само до неосведомяване на местните органи за самоуправление за възможностите за използване на структурните фондове, което ми напомня на ситуацията с предприсъединителните програми, когато като правило общините получаваха информация от областните управители, когато вече е на практика невъзможно да се реагира адекватно, което пък от своя страна логически повдига въпроса за успешното усвояване на средствата от фондовете.

След като си изясних до известна степен въпроса за процесите за управление и усвояване на средствата от структурните фондове и имайки скромни опит в реализирането на проекти по предприсъединителните програми на ЕС, се постарях да открия къде и как би стояла нашата община в тези процеси. Доколкото разбрах общините ще бъдат т.нар. крайни бенефициенти по повечето оперативни програми, т.е. посредством на ресурсите на структурните фондове, общините ще търсят решения на финансирането на инфраструктурни и социални проекти, включително и решения за реализиране на устойчивостта на резултатите от проектите. В мен обаче се породиха реди опасения относно възможностите на община Маламир да отговори адекватно на изискванията, които носят със себе си финансовите ресурси от структурните фондове.

Както споменах по-горе, нашата община реализира проекти финансирани от предприсъединителните инструменти на ЕС. В хода на подготовката и реализацията на тези проекти излязоха наяве много трудности, които, предполагам, ще са актуални и за проектите финансирани от структурните фондове.

Първото препятствие, с което се сблъска община Маламир при участието си в препдрисъединителните програми бе лошият информационен поток за процедурите и възможностите, управлението на фондовете и кандидатстванията. При това самите експерти на министерствата в България не представят достатъчно добре механизма за подготовка и кандидатстване, което, междувпрочем съкращава времето за изготвянето на проекти. Но не това бе основният проблем при реализацията на проектите. Една малка община като Маламир среща трудности преди всичко при осигуряването на ресурси за изпълнението на проектите. Малките общини имат крайно ограничените ресурси за разработване и реализиране на проекти. Те имат много малки администрации с мултифункционални експерти, които нямат необходимия капацитет, за да разработват проекти. Силите на общините не достигат, за да отговорят адекватно на сложните процедури, които се изискват от регламентите на ЕС и кратките срокове. Наред с осигуряването на необходимото техническо обзавеждане и създаването на механизми за събиране и обмен на информация, общините срещат преди всичко трудности в областта на човешките ресурси – наличност, обучение и квалификация на кадрите (вкл. владенето на технически английски и писането на проекти). Но дори тези трудности да бъдат по някакъв начин преодоляни скоро, участието в програми финансирани от структурните фондове е подчинено на нови правила, за които общини като Маламир не са подготвени в нужната степен.

Както разбирам от информацията, която събрах за програмите и проекти финансирани от структурните фондове, ще бъдат въведени допълнителни изисквания. Едно от тези изисквания е широко въвеждане на принципа на партньорство. От собствен опит мога да кажа, че е характерно за българските общини е да не използват в достатъчна степен възможностите за съвместно търсене на решение на общи проблеми или за обединяване на ресурсите. Повечето от тях никога не са работили по съвместен проект с

друга община. В същото време на територията на малки общини като Маламир гражданския сектор не е добре развит – няма регистрирани неправителствени организации, които биха могли да подпомогнат със своята експертиза общинската администрация при разработването и управлението на проект. Малките общини могат да разчитат преди всичко на консултантската помощ, т.е оказване на **платена** специализирана помощ в конкретни области на разработването на проекти. А отделянето на собствени средства от страна на общините за подобни дейности е деликатен въпрос: първо общините не разполагат с нужния бюджет, и второ дори и да имат финансови ресурси, те нямат нагласата да ги използват за дейност, които носят риск. А в условията на структурните фондове бенефициентите ще бъдат изправени пред предизвикателството да осигурят собствен принос – съфинансиране на проектите. Но познавайки добре културата на общините съм повече от сигурен, че относително малка част от общините могат да отделят финансови ресурси за съфинансиране на проекти и дори само за тяхната подготовка.

Допълнителни опасения за успешното включване на общините в процеса на усвояване на средствата от структурните фондове предизвикват у мен:

- първо, спора, който следя напоследък, относно регионализацията на средствата от структурните фондове - накъде ще се насочат парите - към традиционно силните региони или към по-изоставащите? При едно съсредоточаване на средствата в напредналите региони, се очаква да има човешки и финансов отлив от малки общини като Маламир, който би довел до още по-тежкото социално-икономическо състояние, и
- второ, откъслечната информация в медийното пространство относно все още ненапълно идентифицираните бенефициенти на оперативните

програми. Неяснотата относно бенефициентите, говори за едно технократско изпълнение на поетите ангажменти за подготовката за участие в структурните фондове на България, без да бъдат взети в предвид конкретни проблеми (това поставя под съмнение резултатността на оперативните програми) и говори за слаба прозрачност и обратна връзка в комуникационния процес с организациите и институциите, които ще бъдат крайни ползватели на средствата от структурните фондове.

Преминавайки повторно през всички проблеми и опасения, които посочих по-горе, достигам до заключението, че основното предизвикателство пред България за ефективното усвояване на средствата от структурните и кохезионния фонд на ЕС е изграждането на нова административна култура на всяко едно ниво на управлението и усвояването на средствата от кохезионния и структурните фондове на ЕС. Новата административна култура трябва да обхване редица аспекти, някои от които ще се опитам да посоча и накратко да обясня:

На първо място трябва да бъде поставен въпроса за изграждането на култура за местни партньорства и взаимопомощ. От общинските администрации зависи да бъдат създадени ефективни механизми за партньорство. Общините трябва да стимулират гражданското участие и организирането на гражданите в официални структури. Гражданските форуми са добър механизъм за събиране на местната общност и могат да допринесат за осъществяването на културната промяна от своя страна.

На второ място трябва да бъде променено разбирането на основните принципи за използване на средствата от финансовите инструменти на ЕС – това са пари, които не се раздават, те са налични, но трябва да бъдат

“заработени”, т.е. да бъдат спечелени на базата на конкурс с качествени проекти. Това разбиране трябва да бъде съчетано с изграждане на съзнание и готовност за поемане на рискове (т.е. готовност за съфинансиране на проекти) – никой не гарантира, че всеки проект ще бъде печеливш. Последното е до голяма степен пряко свързано с финансова независимост и гъвкавост на общините, т.е. изисква се засилване на местното самоуправление и ускоряване на фискалната децентрализация, чрез които да се постигне стабилна собствена приходна база на общините.

Следващия аспект е изграждането на нова проектна култура, която включва създаването на умения и система за планиране на ресурсите; общи концепции при разработването на проекти и планове; целия цикъл на разработване на един проект (консултации, предпроектни проучвания, съфинансиране, разработване на проекти, изпълнение на проекти и мониторинг). Същевременно всички участниците в процесите на усвояване и управление на средства от структурните следва да се запознаят подробно по политиките и програмите на ЕС, тъй като тяхното познаване е от съществено значение като фактор на успеха в планирането и формулирането на проекти и с оглед на това те да имат една по пълна представа за проблемите и техните решения (социални, икономически, екологични, на етническите малцинства и др.). В допълнение към въпроса за новата проектна култура искам да подчертая, че тя трябва да бъде подчинена на изискване за прозрачност и публичност (добра информираност на всички участници в процесите на управление и усвояване на средствата от кохезионния и структурните фондове), както и на задължителното изискване за устойчивост на резултатите от реализираните проекти.

И накрая, искам да поставя въпроса за качество на административните услуги, които предоставят местните администрации. Подобряване качеството на административните услуги е задължително условие пред

общините, ако искат да подобрят имиджа на своите региони и така да привличат повече партньори за реализирането на социални и икономически партньори.