



## Гражданска коалиция за устойчиво ползване на фондовете на Европейския съюз

ел. поща: [secretariat@fesbg.org](mailto:secretariat@fesbg.org)  
[www.fesbg.org](http://www.fesbg.org)

### Становище на Коалиция за устойчиво ползване на Европейските фондове

#### Относно: Прилагането на принципа за партньорство при изготвянето на Българските рамкови документи за използването на фондовете на ЕС до 2020

През 2010 в България започна процеса на разработване на Национална програма за развитие до 2020 (НПР 2020). Тя ще бъде основополагащ документ, както за цялостното развитие на страната така и за определяне на приоритетите за финансиране от фондовете на европейския съюз за периода след 2013.

Част от приоритетите на България ще следват тези на Европейския съюз, като например залегналите в стратегията Европа 2020. Същевременно за постигане на допълняемост между националните и европейските приоритети е необходимо добро стратегическо планиране от страна на Българското правителство.

В тази връзка включването на различни заинтересовани страни в процеса на разработване на стратегическите документи е изключително важен елемент. По отношение на гражданското общество и негови структури в лицето на неправителствени организации в областта на опазване на околната среда, равенство между половете, човешки права и др. вече има известна практика свързана с програмирането на европейските средства за периода 2007-2013. НПО бяха включени в някои работни групи по оперативните програми и национален план за развитие и впоследствие в някои комитети за наблюдение.

Настоящата позиция на КУПФЕС е основана на изводите и препоръките залегнали в „Приложение 2: Анализ на спазването на нормативните изисквания в България относно прилагане принципа на партньорство при програмиране използването на фондовете на Европейския съюз за периода 2007–2013 г.“ към съвместен доклад на Институт „Отворено общество“ - София и КУПФЕС<sup>1</sup>

Опитът до момента показва, че българската администрация все още непълноценно прилага принципа на партньорство и доказателство за това е слабото включване до момента на НПО в тематичните работни групи разработващи Национална програма за развитие България 2020. Въпреки че методическите указания за целите, задачите и принципите на работа на тези работни групи допускат включването на представители на неправителствения сектор в техния състав. НПР 2020 е изключително важен документ, но се подготвя предимно при затворени врати, независимо, че върху него трябва да стъпи програмирането на европейските фондове за следващия период. Забелязва се и

<sup>1</sup> „Предизвикателствата пред новото програмиране на фондовете на ЕС в България за периода след 2013 г. на база анализ на опита от периода 2007-2013 г.“ (ИОСС, 2011)  
[http://www.osi.bg/downloads/File/Fonds\\_after%202013\\_FINAL.pdf](http://www.osi.bg/downloads/File/Fonds_after%202013_FINAL.pdf)

закъснение при разработването му, тъй като предвидените за януари-февруари обществени консултации не бяха проведени и първите публични срещи са насрочени за юни месец при това след като националната визия и цели вече са одобрени. Забавянето наред с невключването на НПО в работните групи може да повлияе, както на качеството на документа, така и на неговото приемане от обществото и европейските институции и последващото му адекватно изпълнение. В подкрепа на това твърдение е фактът, че социално-икономическия анализ разработен като част от НПР 2020 бе с много ниско качество. Това бе отбелязано от различни НПО в едно общо становище, което към момента не е намерило отражение например в подобрена версия на анализа.

Могат да се отбележат още няколко проблемни области в прилагането на принципа на партньорство в настоящия програмен период. Смятаме, че те следва да бъдат коригирани, за да не се повторят в следващия<sup>2</sup>:

- НПО не са включени във всички комитети за наблюдение (КН) по оперативните програми, а където има са едва един или двама
- множество сфери, в които гражданското общество работи, имащи отношение към планирането на европейските средства, въобще не са представени в КН чрез НПО
- почти във всички комитети НПО са без право на глас за разлика от социално-икономическите партньори
- създадените механизми за избиране и включване на НПО са дискриминационни и бюрократични, въвеждат ненужни трудности и ограничения. НПО в повечето случаи нямат възможност сами да избират кой да ги представлява, а самите представители трябва да бъдат изрично одобрявани от останалите членове на КН
- в повечето случаи НПО представителите се избират не за целия период на функциониране на КН, а за една година
- липсва адекватен механизъм за отразяване становищата на заинтересованите страни с публикуване на мотивите за отказа от включване на определени предложения
- слабости при прилагането на изискванията за екологична оценка (Директива за СЕО 2001/42/ЕО)

Разработването на задължителната според Директивата за стратегическа екологична оценка (СЕО) (2001/42/ЕО) екологична оценка на оперативните програми следва да става в реален диалог и консултации с широк кръг заинтересовани страни с цел подобряване на стратегическите документи. Консултациите трябва да са насочени към обществото, тъй като оперативните програми оказват влияние върху околната среда и съответно върху голям брой хора. Настоящата практика оценката да се представя и дискутира предимно в работната група, изготвяща дадена оперативна програма, не е достатъчно ефективна, за да гарантира качество на оценката, а следователно и на програмата.

Тези резултати важат и за разработването на регионалните планове и областните стратегии, които следва да се вземат предвид при планирането на използването на Структурните фондове. НПО много рядко са участвали в разработването им, най-много да са включвани едва на етапа публично представяне на готовия документ. И тук основна вина имат неясните и неангажиращи текстове в уредбата, които не определят ясен и категоричен подход за прилагането на принципа на партньорство. Естествено, липсата на връзка между процесите на регионалното планиране и планирането на европейските средства само допринася за допълнителното negliжиране на партньорите.

---

<sup>2</sup> „Приложение 2: Анализ на спазването на нормативните изисквания в България относно прилагане принципа на партньорство при програмиране използването на фондовете на Европейския съюз за периода 2007–2013 г.“ от „Предизвикателствата пред новото програмиране на фондовете на ЕС в България за периода след 2013 г. на база анализ на опита от периода 2007–2013 г.“ (ИОСС, 2011) [http://www.osi.bg/downloads/File/Fonds\\_after%202013\\_FINAL.pdf](http://www.osi.bg/downloads/File/Fonds_after%202013_FINAL.pdf)

Необходимо е да припомним част от идентифицираните слабости при прилагането на принципа по време на планирането за периода 2007-2013, които още през 2007 бяха изпратени до

- ненавременен предоставяне на информация до всички членове на работни групи по ОП, и неразпространяване на коментарите на Европейската комисия върху Оперативните програми и Националната стратегическа референтна рамка
- липса на механизъм за обратна връзка
- не бе ясно кой и как взе решенията за разпределение на средствата по програми и приоритизирането им тъй като финансовите схеми бяха спуснати директно от Министерството на финансите без обосновка и без база за дискусии. По този начин целият процес се компрометира в момент, в който все пак се очакваше работните групи да излязат със свои предложения за финансовите рамки.
- като цяло програмният процес бе базиран на политически решения и работните групи само легитимираха тези решения, като придаваха една формална украса на „демократизиране“ на процеса на планиране. Като следствие от това основният проблем не бе толкова във формалното участие или неучастие на представители на НПО, а в невъзможността за разработване на програмите, базирано на принципни дискусии в работните групи изпълнявано в унисон с регламентите на ЕС за планиране „отдолу нагоре“

Също така опитът от периода на присъединяването доказва, че България трябва да положи огромни усилия, за да може да използва парите от европейските фондове правилно – без злоупотреби и за проекти, които подкрепят устойчивото развитие на страната или отделни региони. Скандалът с кражбата и огромните злоупотреби на над 7 млн евро. от програмата САПАРД, аферата „Батко и братко“ в АПИ или неприоритетните проекти по ос Води в сегашния програмен период са показателни за необходимостта от силен институционален и граждански контрол върху работата на изпълнителните агенции и националния координатор, както и на звената за работа с обществени средства на регионално и общинско ниво.

Участието на неправителствени организации в комитетите по наблюдение, работни тематични групи, в които се предлагат, разработват и анализират програми и проекти, е условие за по-добра прозрачност и отчетност на институциите. При силен граждански контрол вероятността за корупционни практики е по-малка.

Партньорството при планирането на средствата за развитие на селските райони, които са част от общата селскостопанска политика на ЕС, е един от малкото добри примери за включване на НПО. Дали заради по-далновиден подход на администрацията НПО, включени в процеса на наблюдение на изразходването на средствата по националния стратегически план и програмата за селските райони, са с право на глас при вземането на решения за разлика от своите колеги по Структурните фондове.

С цел през следващия програмен период – 2014–2020 г., НПО да бъдат равнопоставени партньори в процесите на планиране, изпълнение, наблюдение, контрол и оценка на европейските средства е необходимо да се предприемат следните стъпки. В бъдещия европейски регламент трябва да се премахне текстът, даващ възможност на страните членки сами да определят „по целесъобразност“ или „където е необходимо“ участието на партньорите, т.е. включването да стане задължително. Надяваме се България да подкрепи една такава промяна, което ще е ясно доказателство за напредъка на страната ни към по-демократично общество. Нужно е да се разширят сферите на работа, от които трябва да се привличат НПО, с цел по-голяма яснота за националните, регионалните и местните власти, отговорни за прилагането на принципа.

## Заключения

Ние смятаме, че процесът на планиране на Националната програма за развитие до 2020 е недостатъчно прозрачен. Не са ясни механизмите за включване и консултации с неправителствените организации, както и начините за отчитане на подадените препоръки. По отношение участие на НПО в различните комитети за наблюдение по оперативните програми смятаме, че е ограничено и дискриминационно.

Тъй като изготвянето на програмните документи за 2014-2020 година е сериозен по мащаба си процес на планиране, ние смятаме че българското правителство трябва да цели цялостно и равноправно участие на обществеността, а не само да прилага формално формулировката "където е възможно". Необходимо е промяната и на нормативната уредба регламентираща прилагането на принципа на партньорство в посока на задължително включване на НПО, осигуряване на равноправно участие с право на глас, премахване на дискриминационните изисквания за избор и др.

## Препоръки:

1. Въвличането на природозащитни, социални, равенство на половете, младежки и други НПО във всеки от етапите на управление на европейски фондове. (член 11 Регламент 1083/2006)
2. НПО да бъдат включени във всички комитети за наблюдение на настоящите оперативни програми, също в тематичните работни групи по НПР 2020 и впоследствие в работните групи разработващи бъдещите оперативни програми и договора за партньорство (приемникът на на НСРР)
3. За привличането на НПО във формалните процеси на планиране и наблюдение е необходимо изготвянето на ясни, единни и недискриминационни правила за определяне и включване. Препоръчваме единен регламент (например приет с ПМС) и правила за работа на комитетите за наблюдение на ОП, с ясни права и задължения за всички участници (да отпаднат сегашните вътрешни правила за избор на НПО представители)
4. НПО трябва да са участват съвместно в разработването на правилата.
5. Покриване на преките разходи за участие на НПО в заседания - транспортни, дневни, нощувки, храна, наравно с държавните служители
6. Българските институции трябва да спазват официалната процедура за избор на НПО представители, разработена от природозащитните НПО (Гражданско е-представителство <http://vote.bluelink.net/>) която се доразработва, с цел предоставяне на услугата за НПО извън природозащитния сектор.
7. Да се изгради и развие адекватен механизъм за отразяване становищата на заинтересованите страни.
8. За да се стимулира информирано участие на обществеността и да се подобри прозрачността при управлението на еврофондовете на всички етапи следва да се осигурява пълен достъп до обществена информация – обща и оперативна. Смятаме че е необходимо да се разпространява предварително необходимата информация за работата на контролните и изпълнителните органи, коментари, анализи и доклади на българските и европейски институции. Сроковете в които се искат коментари по различни програмни документи трябва да са съобразени със заложените в националното законодателство. При липса на такова то минималният срок за консултации следва да е минимум 14 дни.

Същите изисквания следва да залегнат и в нормативите, определящи разработването на регионалните планове, областните стратегии, общинските планове и програми и функционирането на регионалните съвети с цел прилагането на адекватно партньорство на регионално и местно ниво.

Ние считаме, че има възможности и нужда от по-добро развитие на партньорството. Вярваме че диалогът между правителството и гражданското общество е необходима гаранция за устойчиво, прозрачно и ефективно използване на обществените фондове. Едно такова развитие на отношенията и широкото обществено участие в процесите по планиране ще подпомогне постигането на желаната децентрализация и ще се избегне настоящият подход на вземане на решения „отгоре“ и неяснотата при изпълнение надолу по веригата.

В крайна сметка прилагането на принципа на партньорство не трябва да се свежда до просто формално легитимиране на процесите от страна на гражданското общество, без реалното му участие във формулирането и вземането на съответните решения.

От името на коалицията:

Ивайло Хлебаров,

член на секретариата на КУПФЕС

ел. поща: [secretariat@fesbg.org](mailto:secretariat@fesbg.org)

[hlebarov@bankwatch.org](mailto:hlebarov@bankwatch.org)

29 Юни, 2011г.

Участници: Информационен и учебен център по екология, Институт за зелена политика, ЕС „За Земята“, „Агролинк“, Българска Фондация „Биоразнообразие“, Българско дружество за защита на птиците, СДП „Балкани“, Световен фонд за дивата природа – Дунавско-Карпатска програма (WWF – DCP), НД „Екогласност“, ГеоЕкоКлуб „Академика“ - Велико Търново, Обществен център за околна среда и устойчиво развитие – Варна, „Земя завинаги“ – Свищов, „Екомисия 21 век“ – Ловеч, „Отворено общество“ – Русе, Сдружение „ЕкоФорум“, ЕС „Деметра“, Сдружение „Надежда - 2002“ - Горна Оряховица, Младежки образователен център – Плевен, „Асоциация за граждански инициативи Лотос“ - Ловеч, Фондация „Идея за Русе“, Агенция за устойчиво развитие на Русе и региона, „Поддай ръка“ – Павликени, Център за регионално развитие и интеграция - Свищов, „Искам да знам“- Шумен, Център на НПО – Разград, „Партньори“ – Търговище, РЕКИЦ „Читалища“ – Силистра, Клуб на НСО – Търговище, Клуб „Социално развитие“ – Добрич, Сдружение „Солидарно общество“ – Шумен, Евро инфо център – Добрич, СД „Младежки перспективи“ – Шумен, НД „Екогласност“- В. Търново, ДСИР „Никополис“ – Никопол, Сдружение „Българката европейска жена“ – Свищов, Сдружение „Европейски демократичен път“ - В. Търново