ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 24.4.2012 г.
SWD(2012) 106 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Принципът на партньорство при използването на фондовете в обхвата на общата стратегическа рамка — елементи за европейски кодекс на поведение за партньорство

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Принципът на партньорство при използването на фондовете в обхвата на общата стратегическа рамка — елементи за европейски кодекс на поведение за партньорство

Отказ от отговорност: *Настоящият документ е работен документ на службите на Комисията с информативна цел. Той е изготвен въз основа на предложенията за регламенти, приети от Европейската комисия на 6 октомври 2011 г., 12 октомври 2011 г. и 2 декември 2011 г. Той не предопределя окончателното естество на актовете и съдържанието на делегирани актове или актове за изпълнение, които Комисията може да изготви. Той не отразява официалната позиция на Комисията по този въпрос и не предшества такава позиция.*

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Действията за растеж и работни места изискват както поемане на ангажимент на най-високото политическо равнище, така и мобилизация от страна на всички участници в цяла Европа. Във връзка с това партньорството се смята за ключов фактор за осъществяването на стратегията „Европа 2020“[1].

Партньорството освен това от дълго време е един от основните принципи при усвояване на фондовете в обхвата на общата стратегическа рамка на Европейския съюз (фондове по ОСР). Принципът на партньорство предполага тясно сътрудничество между публичните органи на национално, регионално и местно равнище в държавите членки, както и сътрудничество с частния и третичния сектор. Партньорите следва да участват активно в целия цикъл на програмите — изготвяне, изпълнение, мониторинг и оценка. Партньорството трябва да се разглежда в тясна връзка с подхода на многостепенно управление и принципите на субсидиарност и пропорционалност. Многостепенното управление означава координирани действия на Европейския съюз, държавите членки и местните и регионалните органи, основани на партньорство и насочени към изготвяне и осъществяване на политики на ЕС.[2]

Различни оценки насочиха вниманието към ползите и добавената стойност, които могат да се постигнат в партньорство при усвояване на фондовете[3], разширяване на колективната ангажираност и отговорност за политиките на ЕС, увеличаване на достъпните знания, експертен опит и гледни точки при изготвянето и прилагането на стратегиите, както и гарантиране на по-голяма прозрачност в процесите на вземане на решения. Многостепенното управление спомага да се намалят пропуските в координацията и недостигът на капацитет при създаването на политики от гледна точка на информацията, ресурсите, финансирането, административната фрагментация и тази на политиките [4].

Въпреки това опитът показва, че са налице големи разлики между държавите членки при прилагането на принципа на партньорство в зависимост от националното институционално устройство и политическата култура. Ефективността на принципа на партньорство също така зависи от техническата възможност на партньорите да допринесат значително към процеса, което поставя въпроса за изграждането на капацитет.

Европейският парламент, Комитетът на регионите и Европейските икономически и социален комитет публикуваха редица резолюции, становища и бели книги, в които

---

1 Стратегия „Европа 2020“, COM(2010) 2020 от 3.3.2010 г.

2 Виж по-специално Бялата книга на Комитета на регионите за многостепенното управление, CONST – IV – 020, 2009 г.

3 Виж по-специално Окончателния обобщаващ доклад на мрежата за експертна оценка на ЕСФ за 2011 г./ http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?type=0&policyArea=0&subCategory=0&country=0&year=0&advSearchKey=evaluationesf&mode=advancedSubmit&langId=en.

4 Виж по-специално документа на ОИСР, озаглавен „Запълване на пропуските между равнищата на управление“.

призоваха за засилване на принципа на партньорство при усвояването на фондовете[5]. Предложението на Комисията за фондовете по ОСР[6] е мотивирано от необходимостта от по-последователно прилагане на принципа на партньорство.

Член 5 от проекта за регламент за общоприложимите разпоредби (РОР)

(1) За договора за партньорство и съответно за всяка програма дадената държава-членка организира партньорство със следните партньори:

а) компетентните регионални, местни, градски и други публични органи;

б) икономическите и социалните партньори; и

в) структурите, представляващи гражданското общество, включително партньорите от областта на опазването на околната среда, неправителствените организации и организациите, отговарящи за утвърждаването на равенството и недискриминацията.

(2) В съответствие с подхода на многостепенно управление държавите членки привличат партньорите в подготовката на договорите за партньорство и докладите за напредъка, както и в изготвянето, изпълнението, мониторинга и оценката на програмите. Партньорите участват в мониторинговите комитети на програмите.

(3) На Комисията се определят правомощия да приема делегирани актове в съответствие с член 142 с цел да предвиди европейски кодекс на поведение, в който се определят цели и критерии, които да подпомогнат осъществяването на партньорството и да спомогнат за споделянето сред държавите членки на информация, опит, резултати и добри практики.

(4) Поне веднъж годишно за всеки от фондовете по ОСР Комисията провежда консултации с организациите, които представляват партньорите на равнището на Съюза, относно изпълнението на подкрепата от фондовете по ОСР[7].

Освен това РОР съдържа разпоредби, които пряко се позовават на принципа на партньорство или са свързани с него по отношение на мониторинга, докладването и оценките.

---

5 Виж по-специално проучвателното становище на ЕИСК относно „Насърчаване на ефикасни партньорства в управлението на програми в областта на политиката на сближаване въз основа на добрите практики от цикъл 2007—2013 г.“ CESE 967/2010.

6 Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство, обхванати от общата стратегическа рамка, и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 [COM(2011) 615 окончателен от 6.10.2011 г.].

7 Консултацията се извършва поне два пъти през програмния период за Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР) в съответствие с член 90 от специфичния регламент за ЕФМДР.

Съгласно предложенията на Комисията за фондовете по ОСР в периода 2014—2020 г. държавите членки ще имат ясно задължение да организират партньорство, но националните органи сами ще вземат решения за конкретните процедури за привличане на съответните партньори в отделните програмни етапи. В Европейския кодекс на поведение за партньорство (ЕКПП) ще бъдат определени минимални изисквания, необходими за постигане на висококачествено партньорство при усвояването на фондовете, като същевременно на държавите членки се гарантира запазването на оптимална степен на гъвкавост, така че те да могат да организират участието на отделните партньори.

Настоящият работен документ следва да помогне на държавите членки да оформят подходящо своите партньорства по време на подготвителната дейност преди приемането на регламентите. По-специално в него се привеждат примери за добри практики при прилагането на принципа на партньорство въз основа на констатациите на Комисията и различните ѝ проучвания.

Освен това в него се описват основните изисквания, които ЕКПП следва да съдържа като основа за обсъждане с Европейския парламент и Съвета, така че да се улесни текущата законодателна процедура и да се даде възможност на заинтересованите страни да участват в дебата. Комисията следва да приеме ЕКПП като делегиран акт веднага след като регламентът за общоприложимите разпоредби влезе в сила.

2. ИЗБОР НА ПАРТНЬОРИ

Съгласно регламента за общоприложимите разпоредби държавите членки са длъжни да организират партньорство с а) компетентните регионални, местни, градски и други публични органи, б) икономическите и социалните партньори и в) структурите, представляващи гражданското общество, включително партньорите от областта на опазването на околната среда, неправителствените организации и организациите, отговарящи за утвърждаването на равенството и недискриминацията. Партньорството следва да се организира в съответствие с институционалното устройство на всяка държава членка. В децентрализираните държави членки основни участници при организирането на партньорството ще бъдат регионите.

Като първа стъпка към изготвянето на договора за партньорство и програмите на държавите членки се препоръчва да идентифицират в своя национален контекст подходящите участници, заинтересовани от фондовете по ОСР, стимулите и правните и административните пречки пред партньорството, както и възможните начини за отстраняването им. Държавите членки също така се насърчават да доразвият основните съществуващи структури за национално/регионално/местно партньорство, така че да се сведе до минимум дублирането и да се спести време. Може да е нужна помощ за изграждането на капацитет, така че да се спомогне за изграждането на представително и функциониращо партньорство.

ЕКПП би могъл да допълва регламента за общоприложимите разпоредби чрез изискването държавите членки да гарантират открит и прозрачен подбор на партньори, както и че избраните партньори са осведомени за своите задължения във връзка с поверителността и конфликта на интереси.

Естеството и размерът на партньорството ще зависят от приоритетите на политиките, към които са насочени, а също и от териториалните условия. **ЕКПП би могъл да допълва регламента за общоприложимите разпоредби чрез изискването** партньорството да включва институциите, организациите и групите, които могат да окажат влияние върху програмите или да бъдат засегнати от изпълнението им. Трябва да се обърне специално внимание на групите, които могат да бъдат засегнати от програмите, но които трудно могат да им повлияят, по-специално най-уязвимите и маргинализирани групи, например хора с увреждания, мигранти, роми... Важно е да се насърчи плурализмът в партньорството, да се включат различните съществени компоненти на публичния сектор наравно с бизнеса, общностните и доброволческите организации, като се обхванат различни по вид и размер организации и се включат малки иновативни участници.

В Румъния управляващият орган за ЕСФ имаше задачата да проведе контекстуален анализ преди присъединяването на страната към ЕС. Този документ послужи като основен програмен документ за Националната стратегическа референтна рамка (НСРР) и оперативните програми. Беше ясно, че при програмирането на национално равнище трябва да се работи в партньорство с най-значимите участници в определянето на политиките, и че са необходими и механизми за партньорство на регионално и местно равнище за засилване на капацитета на участниците за вземане и изпълнение на решения. В този контекст, посредством срещи и обсъждания с най-уместните участници на регионално и областно равнище, бе проведен задълбочен анализ на заетостта и социалното приобщаване във всеки регион. Например в североизточния регион се включиха над 200 участници[8].

В Унгария методологията за обществена консултация за НСРР беше определена при следване на препоръки от организации на гражданското общество. Около 4000 партньорски организации, включително профсъюзи, групи, изразяващи интересите на работниците, и неправителствени организации (НПО), представители на бизнеса, образованието и научните среди, бяха поканени да представят вижданията си относно насочеността на НСРР и оперативните програми. Широката общественост също получи възможност да разгледа и коментира НСРР и оперативните програми чрез уебсайт. Бяха организирани семинари за обсъждане на проектни версии със съответните професионални и социални партньори и представители на министерствата[9].

2.1. Привличане на компетентни регионални, местни, градски и други публични органи

По-тясното сътрудничество между всички национални, регионални и местни равнища на администрацията създава благоприятно условия за последователен и интегриран подход към усвояването на фондовете. Тъй като регионалните и местните органи са публичните органи, които са най-близо до социалната реалност, те имат решаваща роля

[8] Съвкупност от практики за партньорство в рамките на ЕСФ, ръководство „Как управляващите органи за ЕСФ и междинните органи подпомагат партньорството“, 2011 г.

[9] Съвкупност от практики за партньорство в рамките на ЕСФ, ръководство „Как управляващите органи за ЕСФ и междинните органи подпомагат партньорството“, 2011 г.

и важно значение за осъществяването на стратегията „Европа 2020“ и за постигането на икономическо, социално и териториално сближаване.

Степента на тяхното участие ще зависи от конкретната институционална рамка на всяка държава членка и по-специално от правните и бюджетните правомощия на отделните териториални равнища по отношение на обхвата на отделните фондове. На национално равнище държавите членки се насърчават да използват съществуващите асоциации и мрежи от регионални, подрегионални и местни органи, тъй като те могат да осигурят широка представителност и практически опит.

В повечето случаи регионите изпълняват важна роля в партньорството, като участват активно в изготвянето на стратегическите документи и усвояването на фондовете по ОСР на национално равнище. Регионите, и по-специално тези с конституционни правомощия, често изпълняват и функциите на управляващи органи и по този начин са длъжни да гарантират привличане на партньорите в изготвянето, изпълнението, мониторинга и оценката на програмите.

ЕКПП би могъл да допълва регламента за общоприложимите разпоредби чрез изискване отделните съществуващи териториални равнища в дадена държава членка, по-специално регионалното равнище, да бъдат представени в партньорството и да участват в отделните етапи от използването на фондовете по ОСР в съответствие с индивидуалните си правомощия. Когато регионите са управляващи органи на програмите, те трябва да организират партньорство и да привлекат компетентните местни, градски и други публични органи, икономическите и социалните партньори и структурите, представляващи гражданското общество, включително партньорите от областта на опазването на околната среда, неправителствените организации и организациите, отговарящи за утвърждаването на равенството и недискриминацията при изготвянето, изпълнението, мониторинга и оценката на програмите.

Като се вземе предвид географският обхват на интервенционните операции и функционалната взаимозависимост между отделните територии, **може също така да се предвиди ЕКПП да допълва регламента за общоприложимите разпоредби чрез изискване** държавите членки да гарантират, че градските зони, в които ще се осъществят интегрирани териториални инвестиции (ИТИ), участват пряко в изготвянето, изпълнението, мониторинга и оценката на програмата, така че в програмите да се установи подходящ стратегически подход, насочен към конкретните им нужди.

В **региона на град Ливърпул (Обединено кралство)** бе създадена техническа група, за да се гарантира, че всички проекти, за които са предоставени субсидии от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), са проучени от Merseyside/региона на град Ливърпул. Тази техническа група се състои от представители на местните публични органи, частния сектор, сектора на висшето образование, общностни и доброволчески организации, компанията за обществен транспорт и местния съвет по заетостта и професионалните умения. Групата се подпомага от двама местни служители, чийто труд се заплаща по линия на финансирането за техническа помощ, и от управляващия орган, който участва в заседанията на техническата група в качеството си на консултант. Техническата група изготвя становища за всяко заявление за помощ от ЕФРР, определя приоритети за подпомагане от страна на ЕФРР, подпомага

развитието на консорциум за осъществяване на дейности в региона на град Ливърпул (т.е., предприемачество, социални предприятия, подкрепа за бизнеса, енергийна ефективност на жилищата и др.), може да влияе върху изготвянето и изпълнението на схемите на JESSICA и JEREMIE, установени в региона, и т.н.

2.2. Привличане на икономически и социални партньори

Диалогът със социалните партньори е един от стълбовете на европейския социален модел и се признава като такъв в член 152 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Социалните партньори наистина са доста различни по своето естество от другите организации като групи за оказване на натиск и групи за защита на интереси, заради способността си да участват в колективно договаряне и следователно да влияят на социалните стандарти в своята държава членка.

ЕКПП би могъл да допълва регламента за общоприложимите разпоредби като посочи, че държавите членки трябва да гарантират включването в партньорството на признатите на национално равнище организации на социалните партньори, по-специално на общите междуотраслови организации и браншовите организации. В този контекст трябва да се гарантира равното представяне на организации на работниците и на работодателите.

Освен това ЕКПП би могъл да допълва регламента за общоприложимите разпоредби чрез изискване за широко участие на стопански асоциации, по-специално на онези, които представляват МСП, търговски камари, университети и изследователски институции. Те са ключови партньори за стимулиране на развитието, иновациите и конкурентоспособността. Тяхното взаимодействие при усвояването на фондовете по ОСР ще бъде от решаващо значение за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ на местно равнище — в съответствие с приоритетите за интелигентно, устойчиво и приобщаващо развитие.

На последно място би могло да се предвиди ЕКПП да допълва регламента за общоприложимите разпоредби чрез ясно посочване, че икономическите и социалните партньори са групи или асоциации, които представляват общия интерес на индустрии или отрасли, работодатели и работници, но в никакъв случай интересите на отделна компания, предприятие или икономическа група (компания майка или дъщерни дружества).

Моделът за *традиционно социално партньорство* на Австрия е отразен в програмите за ЕСФ и ЕФРР. Икономическите и социалните партньори участваха в изготвянето и мониторинга на НСРР (*STRAT.AT)* в рамките на постоянен орган — „Австрийска конференция по пространствено планиране“ (ÖROK). *STRAT.AT plus* е иновативен инструмент за настоящия програмен период, който представлява платформа за стратегически мониторинг. Неговата цел е да предложи възходящ процес

на учене и диалог, насочен към широко партньорство за развитие на нови стратегии. Организират се редовни срещи за диалог („Foren“ и „Synergien“) и обмен на опит.[10]

2.3. Привличане на структурите, представляващи гражданското общество, и на организациите, отговарящи за утвърждаването на равенството и недискриминацията

Необходимо е да се търси мнението на неправителствените организации (НПО), които представляват гражданското общество, по-специално в области като околна среда, социално приобщаване, равенство между половете и равни възможности, и те да участват в програмирането.

Когато броят на заинтересованите организации — и съответно на потенциалните партньори — е особено голям, може да е уместно те да създадат структури за координация и представителни организации и да определят общ представител, за да участват в изготвянето и изпълнението на програмите, така че да се гарантира по-широко представителство и по-гладко функциониране на партньорството.

ЕКПП би могъл да допълни регламента за общоприложимите разпоредби като посочи, че изборът на партньори трябва да включва най-представителните неправителствени организации, които извършват дейност в областите, обхванати от отделните фондове. Неправителствените организации трябва да имат възможността сами да определят своите представители, които ще участват в партньорството. В случай на голям брой участващи неправителствени организации, биха могли да се създадат структури за избиране на представители, които ще бъдат членове в партньорството.

В Испания беше призната необходимостта от интегриране на равенството между половете във всички фондове. „Instituto de la Mujer“ (Институт за жените) участваше като член на комитетите за мониторинг на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ), Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР). Беше създадена мрежа за политиката на равенство между мъжете и жените, за да се осигури реално и ефективно прилагане на равното третиране на жените и мъжете в действията, финансирани от фондовете.

В Словения беше въведено специфично финансиране в рамките на приоритета на ЕСФ за „Институционален и административен капацитет“, насочено към развитието на НПО и по-специално на мрежи от НПО. Пример за такава мрежа на национално равнище е CNVOS (Център за информационни услуги, сътрудничество и развитие на НПО в Словения), който е съставен от над 200 асоциации. CNVOS подпомага НПО в тяхното участие в структурните фондове и номинира представители на НПО, които да участват в комитетите за мониторинг. Освен това бяха създадени 10 регионални мрежи за НПО с цел насърчаване на развитието на регионални и местни НПО и създаване на условия да допринасят по-активно за публичните политики. 12 тематични мрежи също получават

[10] Проучвателно становище на ЕИСК относно „Насърчаване на ефикасни партньорства в управлението на програми в областта на политиката на сближаване въз основа на добрите практики от цикъл 2007—2013 г.“, CESE 967/2010.

помощ с цел подобряване на диалога в специфични области (култура, околна среда, здравеопазване и др.).[11]

2.4. Адаптиране на партньорството към програмите

За програмите на ЕЗФРСР основни партньори ще бъдат регионалните и местните органи, отговорни за селските райони, браншовите организации, икономическите и социалните партньори в областта на земеделието и горите, представители на други публични и частни организации в сектори от значение за развитието на селските райони, регионални или местни стопански асоциации, организации на жените в селските райони, НПО в областта на околната среда, НПО в областта на недискриминацията/равенството, представители на национални или регионални (в зависимост от програмното равнище) асоциации на местни групи за действие, участващи във водено от общностите местно развитие, и асоциации в областта на интегрираното развитие на селските райони (например асоциации на агенции за местно развитие). Тези ключови партньори могат вече да са свързани чрез националната мрежа за селските райони, която по този начин може значително да подпомогне прилагането на принципа на партньорство.

За програмите на ЕФМДР огромно значение имат регионалните и местните органи, представителите на секторите на рибарството и аквакултурите и на други подсектори — напр. преработвателния, браншовите организации на социални партньори, НПО в областта на околната среда, организациите на жените в сектора на рибарството, научните и изследователските организации и националните или регионалните мрежи от местни групи за действие в областта на рибарството (МГДОР).

В партньорствата **за ЕФРР и Кохезионния фонд** ще бъдат привличани регионални и местни органи, по-специално градове, които осъществяват интегрирани схеми за устойчиво градско развитие като част от интегрираните териториални инвестиции, икономически и социални партньори, представители на НПО с експертен опит по въпроси от общ интерес, например равенство между половете или достъпност за хора с увреждания, както и в секторите, в които действат фондовете, а също и представители на университети и изследователски институции, търговски камари и стопански организации.

За ЕСФ участието на икономически и социални партньори в партньорството е от изключително значение. Регионалните и местните органи също ще бъдат важни партньори, както и търговските камари, стопанските организации, асоциациите за образование на работници, институциите за образование и обучение, доставчиците на социални и здравни услуги, НПО и организациите с експертен опит в областта на равенството между половете, недискриминацията и социалното приобщаване, които са развили тесни връзки с групи в неравностойно положение, например хора с увреждания, мигранти, роми….

В случай на финансирани по няколко фонда програми партньорството следва да включва институциите, организациите и групите от значение за отделните засегнати

[11] Проучване на SF Team за устойчиво бъдеще „Защо да се занимаваме с партньорство?“, 2011 г.

фондове.

3. КАК ДА ПРИВЛЕЧЕМ ПАРТНЬОРИТЕ В ИЗГОТВЯНЕТО НА ПРОГРАМНИТЕ ДОКУМЕНТИ?

Активното участие на всички заинтересовани страни в най-ранните етапи на програмирането е от решаващо значение за успешното усвояване на фондовете, по-специално при изготвянето на договора за партньорство на национално равнище и програмите на национално и/или регионално равнище. Участието на партньорите в изготвянето на програмите не трябва да засяга консултациите, провеждани в съответствие с изискванията на директивата за стратегическата екологична оценка (СЕО)[12]. Ще трябва да се постигне синергия между становищата, изразени в процеса по СЕО и в контекста на партньорството.

3.1. Изготвяне на договора за партньорство и програмите

В съответствие с предложението на Комисията за регламент за общоприложимите разпоредби договорът за партньорство и програмите трябва да се изготвят от държавите членки или от определен от тях орган (за програмите) в сътрудничество с партньорите. Трябва внимателно да се проучат подходящите варианти за привличане на различните групи заинтересовани страни в процеса на изготвяне, като се вземат предвид продължителността, ресурсите и контекстът, като могат да се организират срещи, консултации, проучвания и семинари.

ЕКПП би могъл да допълва регламента за общоприложимите разпоредби чрез конкретно изискване за значимо участие на партньорите i) в анализа на предизвикателствата и нуждите, за които ще се предприемат мерки от фондовете по ОСР, ii) в подбора на целите и приоритетите на мерките и iii) в механизмите за координация, въведени за оползотворяване на полезните взаимодействия между отделните достъпни инструменти за насърчаване на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

В случаите когато са били сключени споразумения между отделните равнища на управление в страната, например териториални пактове за стратегията „Европа 2020“[13], **ЕКПП също така би могъл да допълва регламента за общоприложимите разпоредби чрез изискване** при изготвянето на договора си за партньорство държавите членки ефективно да вземат под внимание разпоредбите за многостепенно

---

12 Директива 2001/42/ЕО относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда (директива за СЕО).

13 Териториалните пактове за стратегията „Европа 2020“ са инициатива на Комитета на регионите за включване на териториално измерение в стратегията „Европа 2020“ и за увеличаване на ангажираността на поднационално равнище. Те се определят като споразумение между отделните равнища на управление в страната (местно, регионално и национално). Страните, които сключват територриален пакт, се ангажират да координират и синхронизират своите политически програми с цел насочване на дейностите и финансовите ресурси към целите и задачите на стратегията „Европа 2020“. Териториалните пактове следва да са насочени към: определяне на национални и евентуално регионални цели, при необходимост с позоваване на показатели и цели, различни от БВП; осъществяване на една или повече водещи инициативи; и идентифициране на пречки пред постигането на целите на национално равнище.

управление, договорени в териториалния пакт, с цел гарантиране на ефективно прилагане на политиките.

През май 2005 г. **в Латвия** в контекста на изготвянето на програмите НПО в областта на околната среда създадоха национална коалиция на НПО, насочена към екологичните въпроси. Между осем и десет НПО в областта на околната среда участваха активно в нейната дейност. През 2005 и 2006 г. бяха проведени лични срещи и обмен на мнения с Министерство на финансите и Министерство на околната среда, което доведе до изключително активен диалог между представителите на НПО и министерствата. Освен това бе установено тясно сътрудничество между НПО от различни сектори, по-специално между НПО, активни в области като образованието, равенството между половете и социалните въпроси. Успехът на привличането на НПО отчасти се дължи на възможностите, осигурени от договореностите за участие, в това число на подходящите информационни инструменти, ясните процедури за участие, например процеса на обществена консултация за проектните версии на документите, и стратегическата оценка на въздействието върху околната среда. Бе създаден специален уебсайт, където се публикуваше цялата информация, свързана с програмирането на средствата от ЕС. Срещите между НПО и министерствата бяха насочени към търсенето, т.е., НПО предлагаха да се проведат срещи за консултация, а министерствата отговаряха, което позволи процесът на консултации да надхвърли формалностите.[14]

В **Малта** във връзка с изготвянето на програмите бяха организирани няколко работни групи, насочени към приоритетни области — икономическо развитие и конкурентоспособност, достъпност, околна среда, заетост и социално приобщаване. Групите бяха съставени от представители на министерства, НПО и социални и икономически партньори. На основните заинтересовани страни бяха раздадени въпросници и бяха организирани двустранни срещи. През септември 2005 г. над осемдесет организации участваха в национален семинар, провеждан с цел анализ на предизвикателствата и възможностите за развитие. През първото тримесечие на 2006 г. местните органи, НПО и други организации на гражданското общество участваха в публични диалози, организирани от кабинета на министър-председателя.

3.2. Установяване на ясни правила и график за дейността по партньорството от самото начало

Значението на отделните заинтересовани страни и потенциалният им принос ще бъдат различни в отделните държави членки в зависимост от вътрешното институционално устройство на съответната държава. При все това изключително важно е партньорството да се организира по прозрачен начин за всички партньори и всички участващи страни да са наясно с целта на партньорството, задачите на всеки и резултатите, които се очакват от него.

Поради това настоятелно се препоръчва да бъде изготвена работна програма с ясни цели и прецизен график. В програмата могат да се изброят конкретните инструменти и действия, разработени за привличане на страните в изработването на договора за партньорство и на програмите, а също и да се уточнят участието на всеки партньор в подготовката на документите по програмата и съответните срокове.

[14] Проучване на SF Team за устойчиво бъдеще „Защо да се занимаваме с партньорство?“, 2011 г.

ЕКПП би могъл да допълва регламента за общоприложимите разпоредби чрез включване на условието държавите членки да установят минимални изисквания по отношение на процедурата, така че да се гарантира i) навременно съобщаване на информация по време на дебатите по стратегически документи, ii) достатъчно време за заинтересованите страни, за да проведат анализ, да се консултират със своите членове и избиратели и представят становище по документите, iii) канали, по които заинтересованите страни да задават въпроси или да отправят предложения и коментари, iv) прозрачност за начина, по който се вземат предвид техните предложения, като се дава обяснение за приемането или отхвърлянето на всички коментари; и v) съобщаване на резултатите от консултацията. Достъпността на процеса за лица с увреждания от гледна точка на физическа среда и осигурена информация също ще трябва да се вземе под внимание.

3.3. Информация за начина на осъществяване на партньорството в програмните документи

В съответствие с предложението на Комисията за регламент за общоприложимите разпоредби в договора за партньорство трябва да се определя действието, което се предприема за привличане на партньорите, и тяхната роля в изготвянето на договора за партньорство.

ЕКПП би могъл да допълва регламента за общоприложимите разпоредби включване на условие в договора за партньорство и програмите по-специално да се описват подробно i) списъкът с партньорите, които са участвали, техните отговорности и степента на участието им; ii) как са били определени партньорите и как са били приложени принципите на прозрачност и достъпност; iii) предприетите действия за улесняване на широко ангажиране и активно участие на партньорите; iv) структурите и процедурите за координация както в рамките на програмата, така и по отношение на други операции на фондовете по ОСР; v) как ще бъдат използвани ресурсите за техническа помощ за насърчаване на партньорството (естество на предвидените услуги за подкрепа, равнище, на което са достъпни ресурсите, и планирани договорености за управление), vi) и на последно място ясно и открито документиране на становищата на партньорите за прилагането на принципа на партньорство.

4. КАК ДА ПРИВЛЕЧЕМ ПАРТНЬОРИТЕ В ЕТАПА НА ИЗПЪЛНЕНИЕ?

4.1. Участие в комитетите за мониторинг

Комитетите за мониторинг, които играят решаваща роля в изпълнението на програмите, естествено въплъщават основополагащия за тях принцип на партньорство.

4.1.1. Състав на комитетите за мониторинг

В съответствие с предложението на Комисията за регламент за общоприложимите разпоредби членовете на комитетите за мониторинг следва да се определят от държавата членка със съгласието на управляващия орган. Държавите членки могат да създадат само един комитет за мониторинг на всички програми, съфинансирани от фондовете по ОСР. Комитетите за мониторинг следва да бъдат съставени от представители на управляващия орган и междинните органи и от представители на партньорите.

Би могло да се предвиди ЕКПП да допълва регламента за общоприложимите разпоредби чрез изискване i) при подбора на членовете в комитетите за мониторинг да се вземат предвид партньорите, участвали в изготвянето на програмата, така че да се осигури достатъчно висока степен на съгласуваност и отговорност между етапите на програмиране и изпълнение, ii) представителството на отделните партньори се основава на съответните им отговорности за изпълнението на програмите, iii) партньорите избират и назначават своите собствени членове в комитетите за мониторинг и други консултативни органи и работни групи, създадени в рамките на фондовете по ОСР, iv) комитетите за мониторинг са балансирани от гледна точка на пола и са разнообразни по състав, v) списъкът с членовете на комитетите за мониторинг и другите работни групи се оповестяват публично, vi) всеки избран партньор е осведомен за задълженията си във връзка с поверителността и конфликта на интереси чрез специално обучение и официализиране на задълженията му в подписана декларация.

4.1.2. Роля и процедури на комитетите за мониторинг

В съответствие с предложението на Комисията за регламент за общоприложимите разпоредби комитетите за мониторинг ще извършват преглед на изпълнението на програмите и напредъка към постигането на техните цели. Освен това те трябва да проучат подробно всички въпроси, които засягат доброто изпълнение на програмите. Те трябва да дават консултации и да изготвят становища по всяко изменение на програмите. Те могат да издават препоръки към управляващите органи във връзка с изпълнението на програмите и техните оценки и да осъществяват надзор на предприетите в резултат на това действия.

По отношение на процедурите, всеки комитет за мониторинг ще изготви и приеме свой процедурен правилник. В предложението на Комисията за регламент за общоприложимите разпоредби също така се посочва, че всеки член на комитета за мониторинг ще има право на глас с изключение на Комисията и Европейската инвестиционна банка, които присъстват като консултанти. Председателят трябва да

гарантира, че всички партньори имат възможност да представят становищата си и че времето за обсъждане е достатъчно. Настоятелно се препоръчва комитетите за мониторинг да вземат решения въз основа на консенсус.

ЕКПП би могъл да допълва регламента за общоприложимите разпоредби чрез изискването държавите членки да посочат в процедурния правилник най-малко: i) крайните срокове за покани за заседания и предаване на документи, които не трябва да са по-кратки от две седмици, ii) правата на глас на членовете, iii) процедурата за приемане, публикуване и достъпност на протокола, iv) правилата за прозрачност на процеса за създаване и функциониране на работни групи, v) и договореностите за публикуване и достъпност на подготвителните документи, представени на комитетите за мониторинг.

В Германия (Мекленбург-Vorpommern) комитетът за мониторинг представлява форум за цялостно формиране на политиката за регионално развитие. Комитетът обхваща не само ЕСФ и ЕФРР, но и ЕЗФРСР и има реална власт при вземането на решения относно критериите за подбор на проекти. Комитетът за мониторинг заседава пет или шест пъти годишно и има свой процедурен правилник. Системата за участие включва и работни групи и други консултативни органи,чиито задачи се определят от партньорите [15].

В **Дания** решенията на комитета за мониторинг във връзка с програмата за развитие на селските райони винаги се вземат с консенсус. На практика няма гласуване. По подобен начин в **полската** програма за развитие на селските райони е налице широко и активно участие в комитета за мониторинг, като се насърчават открити дискусии както на заседанията, така и чрез писмена процедура.

В **Ирландия** е налице ефективно сътрудничество в рамките на комитета за мониторинг за програмата на ЕФМДР: редовни задания, широко представяне (около 50 членове), сред които са секторът на рибарството, НПО и местни представители (Axis 4/Leader), активно участие на всички членове и осезаемо влияние върху решенията от тяхна страна. Преди одобряването на програмата същите партньори участваха активно в изготвянето на програмните документи (национален стратегически план (НСП) и оперативните програми (ОП)).

4.2. Участие в подбор на проекти

Може да е от полза да се използва експертният опит на заинтересованите страни в етапа на определяне на поканите за предложения и оценяване на получените в резултат на това предложения. Участието в процесите на подбор на проекти подобрява разбирането на организациите на заинтересовани страни как работят на практика тези процеси, включително колко добре са формулирани критериите за оценка, как се прилагат и до каква степен служат на своята цел.[16]

При все това участието на партньорите в процеса на подбор води до въпроса за

[15] Допълнение към проучвателното становище на ЕИСК относно „Насърчаване на ефикасни партньорства в управлението на програми в областта на политиката на сближаване въз основа на добрите практики от цикъл 2007—2013 г.“, CESE 967/2010.

[16] Проучване на SF Team за устойчиво бъдеще „Защо да се занимаваме с партньорство?“, 2011 г.

конфликти на интереси. В тази връзка от изключително значение за предотвратяване на такива ситуации е в целия процес да има откритост и прозрачност.

Би могло да се предвиди ЕКПП да допълва регламента за общоприложимите разпоредби чрез изискване управляващите органи i) да включат по целесъобразност партньорите при определянето на поканите за предложения и оценката на предложенията, ii) чрез ясни, предварително определени процедури да избегнат ситуации, в които лице, представящо партньорска организация и имащо пряк или косвен интерес в орган, който отговаря на покана за предложения, участва в процеса по изготвяне на поканите за предложения и оценяването на получените отговори, iii) да организират редовна смяна на лицата, които участват в поканите за предложения, така че да се избегнат и отстранят евентуални конфликти на интереси, iv) и да гарантират, че всеки избран партньор е осведомен за своите задължения във връзка с поверителността и конфликта на интереси чрез специално обучение и официализиране на неговите задължения в подписана декларация.

В Чешката република заинтересованите страни участват в изготвянето на схеми за индивидуални субсидии във връзка с оперативната програма на ЕСФ „Човешки ресурси и заетост“, като представят коментари или обсъждат схемите в експертни работни групи. Подробният списък на участващите заинтересовани страни зависи от съдържанието на схемата. Беше създадена база данни за изброяване на всички оценители на проекти и създаване на условия за работа онлайн. Оценителите на проекти преминават през общо и специфично обучение.[17]

В **Швеция** в партньорствата във връзка със структурните фондове на регионално равнище в мнозинството си са съставени от лица на изборна длъжност от регионално/местно равнище, представляващи множество сектори. Партньорствата изпълняват централна роля при усвояването на ЕФРР и ЕСФ, тъй като те носят отговорност за определянето на приоритета на заявленията при подбора на проекти. По този начин те могат да дават приоритет на проекти, които отговарят най-добре на плановете за регионално развитие и на регионалните нужди. Осемте партньорства във връзка със структурните фондове в Швеция се основават на консенсус и създават полезни взаимодействия между проекти на ЕФРР и ЕСФ.

4.3. Участие в докладването

Съгласно предложенията на Комисията за следващия програмен период държавите членки се задължават да ѝ представят годишен доклад за изпълнението на всяка програма. Комитетите за мониторинг ще проучват и одобряват годишните доклади за изпълнение преди предаването им на Комисията. По отношение на ЕФРР, Кохезионния фонд и ЕСФ в годишните доклади за изпълнение, представени през 2017 и 2019 г., наред с други елементи ще се оценява и участието на партньорите в изпълнението, мониторинга и оценката на оперативните програми.

В предложението на Комисията за регламент за общоприложимите разпоредби се добавя, че трябва да се проведе консултация с партньорите относно докладите за

[17] Съвкупност от практики за партньорство в рамките на ЕСФ, ръководство „Как управляващите органи за ЕСФ и междинните органи подпомагат партньорството“, 2011 г.

напредъка по изпълнението на договора за партньорство, които ще бъдат представени от държавите членки през първата половина на 2017 и 2019 г. Докладите за напредък ще бъдат основата на прегледа на функционирането, които Комисията ще предприеме в сътрудничество с държавите членки във връзка с рамката за функциониране, определена в договора за партньорство и в програмите. В докладите за напредъка ще бъде представена и информация за партньорите и ще бъде оценена ролята им в изпълнението на договора за партньорство.

ЕКПП би могъл да допълва регламента за общоприложимите разпоредби чрез изискване управляващите органи да бъдат активни в привличането на партньорите чрез комитетите за мониторинг, в изготвянето на годишните доклади за изпълнение на програмите и чрез условието държавите членки да бъдат активни в привличането на партньорите в изготвянето на докладите за напредъка през 2017 и 2019 г., както и в тези доклади да се съдържа обобщение на становищата на партньорите, изразени по време на консултацията, и на начина, по който те са били взети под внимание.

5. КАК ДА ПРИВЛЕЧЕМ ПАРТНЬОРИТЕ В ОЦЕНЯВАНЕТО?

Привличането на партньорите в изготвянето, изпълнението и последващите оценки е важно, защото трябва да се гарантира безпристрастност и учене за всички участващи в процеса лица.

В съответствие с предложенията на Комисията за фондовете по ОСР управляващият орган трябва да изготви план за оценка за всяка програма. Планът за оценка ще бъде обсъден от партньорите в комитетите за мониторинг за ЕФРР, Кохезионния фонд, ЕСФ и ЕФМДР. По отношение на ЕЗФРСР се представя план за оценка, за който Комисията ще определи минималните изисквания, като част от всяка програма за развитие на селските райони и по този начин ще бъде обсъден от партньорите в контекста на изготвянето на програмите.

Партньорите трябва редовно да проучват напредъка по изпълнението на плана за оценка чрез комитетите за мониторинг. Те ще получат всички оценки на различните програми и ще бъдат информирани за последващите мерки във връзка с констатациите от оценките за ЕФРР, Кохезионния фонд, ЕСФ и ЕФМДР. Комитетите за мониторинг, отговорни за програмите на ЕЗФРСР, ще проучат дейностите и резултатите, свързани с плана за оценка на програмата.

Що се отнася до ЕСФ, ЕФРР и Кохезионния фонд, до 31 декември 2020 г. управляващите органи трябва да представят на Комисията доклад за всяка програма, в който се обобщават констатациите от оценките, извършени през програмния период.

Би могло да се предвиди ЕКПП да допълва регламента за общоприложимите разпоредби чрез въвеждане на изискване управляващите органи да привлекат партньорите в процеса на оценка чрез комитетите за мониторинг, от определянето на техническото задание до окончателното формулиране на оценката. Освен това може да въведе изискване държавите членки да извършат оценка на резултатите и ефективността на принципа на партньорство по време на програмния период в отделните фондове и програми. На последно място може да бъде поискано управляващите органи за програмите на ЕФРР, ЕСФ и Кохезионния фонд да се

консултират с партньорите относно докладите, в които се обобщават констатациите от оценките, извършени през програмния период.

В Обединеното кралство веднъж годишно се провежда заседание на подкомитета за оценка към комитета за мониторинг на програмата на ЕСФ за Англия. Той включва членове, номинирани от комитета за мониторинг на програмата на ЕСФ. В дух на партньорство се провеждат консултации с членовете на подкомитета за оценка относно стратегията за оценка на оперативната програма и те активно участват в обсъждането и представянето на обратна информация по ключови въпроси, свързани с всички етапи от оценяването на проекти. Подкомитетът за оценка може да предлага представители, които да се включват в ръководни групи за различни оценки.

В **Португалия** независимите оценители на НСРР провеждат интервюта с партньорите. Партньорите в комитетите за мониторинг също имат възможност да изразят своите становищата си по докладите за оценка, тъй като те се обсъждат на заседанията на комитетите. Освен това различни партньори допринесоха значително за плана за действие, който трябваше да бъде изготвен с цел прилагане на препоръките в докладите за оценка.

6. ОКАЗВАНЕ НА СЪДЕЙСТВИЕ НА ПАРТНЬОРИТЕ

Ефективното прилагане на принципа на партньорство е свързано с оправомощаване на всички партньори, по-специално партньорите с ограничени човешки ресурси.

Някои заинтересовани страни се затрудняват да работят в партньорство, защото не разполагат със знанията или ресурсите, за да се включат активно. Такъв е случаят по-специално с малките участници, които трябва да обучат своите ръководители и персонал, или организации, представляващи нововъзникнал въпрос или въпрос от общ интерес, който все още не е включен в политическата програма. Поради това е важно непрекъснатото изграждане на капацитет на партньорите.

Би могло да се предвиди ЕКПП да допълва регламента за общоприложимите разпоредби чрез изискване държавите членки и управляващите органи да използват част от своята техническа помощ от настоящия и следващите програмни периоди, за да гарантират, че партньорите, по-специално малките местни органи, икономическите и социалните партньори и НПО, разполагат с необходимия капацитет, за да участват в изготвянето, изпълнението, мониторинга и оценката на договора за партньорство и програмите. Тази помощ може да бъде предоставена под формата на специални семинари, учебни сесии, структури за координация и работа в мрежа или принос към разходите на партньорите, поети за участие в срещите, свързани с изготвянето, изпълнението, мониторинга и оценката на програмите. С оглед да се насърчи активното развитие на партньорството се препоръчва съвместно обучение на публични и частни партньори. Особено много се препоръчва повишаване на осведомеността на отделните партньори относно прилагането на принципа за добро финансово управление.

В Южна Италия бе създадена помощна структура, финансирана от ресурсите за техническа помощ, с цел да се подобри участието на икономическите и социалните

партньори в регионалните и секторните програми.[18] Пак в Южна Италия икономическите и социалните партньори създадоха и ръководиха много успешен проект за техническа помощ в периода 2000—2006 г., финансиран от ЕФРР и насочен към подобряване на техните знания за програмите за развитие и укрепване на капацитета им за участие. Този проект представлява добра практика както заради неговото управление, така и заради получените резултати. Той бе продължен в настоящия период.

В **Словакия** в контекста на оперативната програма „Здраве“, финансирана от ЕФРР, управляващият орган поиска от членовете на комитета за мониторинг да попълнят въпросник относно функционирането на комитета за мониторинг и изпълнението на оперативната програма. В резултат от тази консултация бяха изменени правилата за допустимост за техническа помощ, така че да се позволи на членовете на комитета за мониторинг да участват в учебните дейности в областта на здравеопазването и структурните фондове на ЕС.

[18] Съвкупност от практики за партньорство в рамките на ЕСФ, ръководство „Как управляващите органи за ЕСФ и междинните органи подпомагат партньорството“, 2011 г.

7. ПОСТОЯНЕН ОБМЕН НА ДОБРИ ПРАКТИКИ

Представителните тематични организации и НПО, социалните и икономическите партньори, мрежите и асоциациите, представляващи местни, градски и регионални органи, които всички работят по политиката на сближаване на равнище ЕС, понастоящем участват в срещи за структуриран диалог, организирани от Комисията, за да обсъдят използването на фондовете по ОСР. Това би могло да бъде основата за бъдещи официални срещи, които ще бъдат организирани след 2013 г. съгласно член 5, параграф 4.

Освен това ще се насърчава редовният обмен на опит и най-добри практики в Координационния комитет на фондовете (COCOF), Комитета на Европейския социален фонд, Комитета за развитие на селските райони и комитета на Европейския фонд за морско дело и рибарство. Общоевропейските мрежи на длъжностни лица за информацията и комуникацията EU (INFORM за ЕФРР и Кохезионния фонд и INIO за ЕСФ) ще бъдат използвани за обмен на добри практики за повишаване на информираността за политиката на сближаване, по-специално чрез улеснен достъп до информация (публикуване на списъка на операции и получатели, описания на операциите и подобрена функция за търсене). Що се отнася до ЕЗФРСР, Европейската мрежа за развитие на селските райони и националната мрежа за селските райони, установена във всяка държава членка, *inter alia* ще целят повишаване на участието на заинтересованите страни в развитието на селските райони.

С оглед улесняване на партньорството по конкретни теми следва да се насърчава обмен на мнения и сътрудничество в рамките на съществуващите тематични мрежи, например Европейската мрежа на органите по опазване на околната среда и управляващите органи за политиката на сближаване (ENEA-MA) и европейската и националните мрежи за развитие на селските райони.

Заинтересованите управляващи органи също така се насърчават да изготвят съвкупност от практики (СП) за партньорство, обща за петте фонда и основана на настоящата СП за партньорство, финансирана от ЕСФ.

Общността за практики за партньорство, финансирана от ЕСФ, представляваше мрежа от управляващи органи за ЕСФ и междинни органи от девет държави членки. За период от три години (2008—2011 г.) по ОП се обменяха интензивно знания за различните начини за осъществяване на партньорство по т. нар. метод за преглед „критичен приятел“. Мрежата е насочена към партньорства по национални и регионални оперативни програми на държавите членки и регионите. Членовете на ОП осъществяваха обмен и получаваха знания за начините за изграждане на партньорства със специална насоченост към ръководни процеси и действия. Бюджетът на ОП бе съвместно финансиран с техническа помощ по инициатива на Комисията. Мрежата изготви няколко ключови доклада за извлечени поуки, поддържаше уебпортал с база данни за опит във връзка с партньорства и в началото на 2012 г. публикува ръководство за партньорство

Европейската мрежа на органите по опазване на околната среда за политиката на сближаване (ENEA) бе създадена през септември 2004 г. с цел да спомогне за интегрирането на политиките за околна среда и устойчиво развитие в оперативните програми по политиката на сближаване на държавите — членки на ЕС и страните

кандидатки. През 2010 г. управляващите органи на програмите по политиката на сближаване се присъединиха към мрежата. Задачите на ENEA-MA са стимулиране на обмена на опит и идентифициране на добри практики сред съответните органи в областта на околната среда и по възможност насърчаване на национални мрежи от органи в областта на околната среда, извършващи дейност във връзка със структурните фондове и Кохезионния фонд. В това отношение няколко държави членки, например Испания, Полша, Гърция, Италия и Германия, създадоха такива мрежи на национално равнище. НПО в областта на околната среда също са членове на ENEA-MA и активно участват в нейните заседания.

Библиография

- Европейска комисия, Бяла книга за европейско управление, COM(2001) 428 окончателен
- Резолюция на Европейския парламент относно управлението в областта на регионалната политика на ЕС: процедури за подкрепа и контрол на Европейската комисия, P7_TA(2010)0468
- Резолюция на Европейския парламент относно управлението и партньорството в национален и регионален мащаб, както и въз основа на отделни проекти, в областта на регионалната политика, P6_TA(2008)0492
- Проучвателно становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Насърчаване на ефикасни партньорства в управлението на програми в областта на политиката на сближаване въз основа на добрите практики от цикъл 2007—2013 г.“
  CESE 967/2010
- Бяла книга на Комитета на регионите за многостепенното управление, CdR 89/2009 окончателен
- Дискусионен документ на Европейската комисия (ГД „Регионална политика“) „Партньорство в програмния период 2000—2006 г.: анализ на прилагането на принципа на партньорство“, ноември 2005 г.
- Форум за партньорства и местно самоуправление на програмата „LEED“ на ОИСР, „Успешни партньорства — наръчник“, януари 2006 г.
- *Ad hoc* работна група на държавите членки за партньорство, „Принципът на партньорство в новите програми на ЕСФ (2007—2013 г.)“, юни 2006 г.
- Форум за партньорства и местно самоуправление на програмата „LEED“ на ОИСР, „Виенска декларация за действие за партньорства“, февруари 2010 г.
- Съвкупност от практики за партньорство в рамките на ЕСФ, ръководство „Как управляващите органи за ЕСФ и междинните органи подпомагат партньорството“, 2011 г.
- Проучване на SF Team за устойчиво бъдеще „Защо да се занимаваме с партньорство?“, 2011 г.
- Вътрешни анализи от служители на Комисията (например междинна оценка на ЕФМДР).