

ОБОБЩЕНИЕ НА ПРОГРАМА ПРОКОПИЛ

Обща програма на мрежите:

- Солидарите Лаик (Solidarité Laïque, Франция)
- Федерация на неправителствените организации за закрила на детето (FONPC, Румъния)
- Национална мрежа за децата (НМД, България)
- Алианс на неправителствените организации за деца и семейства (APSCF, Молдова)

Образователна брошура №6

**РАЗВИВАНЕ НА ОБМЕН С
ОБЩИНИТЕ :**

**ПРИМЕРЪТ НА
ПРОЕКТ „ИУСД“**

Мартин Виелажюс, консултант
Декември 2013 г.

Превод от френски: Милена Макариева, с
подкрепата на Национална мрежа за
децата

Тази брошура може да бъде полезна най-вече на ръководители на програми, технически и финансови партньори, които търсят нови форми на колективно управление на програми, които поддържат.

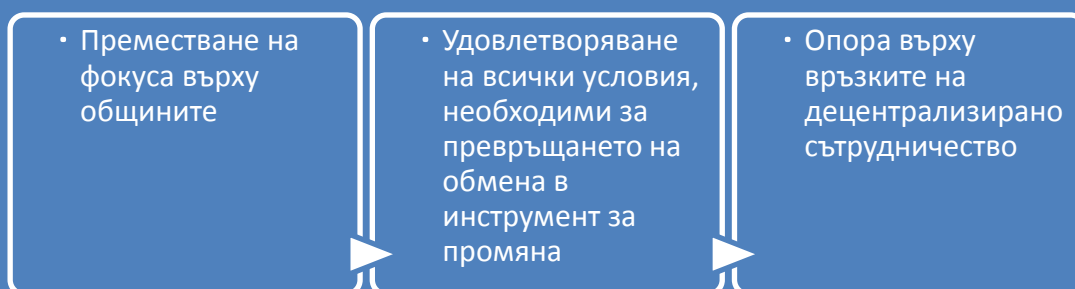
Тя се придружава от видео, което я допълва и дава думата на ключовите участници в програмата. Препоръчва се видеото да се гледа след запознаване с брошурата.

През последните две десетилетия мащабът на дейността на териториалните общности става все по-важен в определянето и реализирането на социалните политики. В Източна Европа, въпреки незавършилите процеси на децентрализация и наследството на една значителна централизация, днешната констатация е безапелационна: осъществяването на социалната дейност е немислимо без местните държавни институции.

Признаването на ролята на НПО, координирането на работата на терен, делегирането на услуги и подобряването на тяхното качество са задачи, които в по-голямата си част се решават в диалог с общините.

Изхождайки от този контекст, Прокопил превърна диалога с общините в свой приоритет: В рамките на проектите, на обученията, но също и в рамките на една своеобразна територия за обмяна на опит – „RIAS“ (Институционално укрепване и социална дейност).

Тази брошура припомня опита и поуките на проекта RIAS, разглеждайки 3 задачи:



НЯКОЛКО ДУМИ ЗА КОНТЕКСТА

Дори общините да играят **все по-решаваща роля** в определянето и реализирането на социалната дейност на местно ниво, в България, Румъния и Молдова (и в ред други страни), те са изправени пред две реалности:

- **Отсъствие или слабост на стратегическата рамка**, която трябва да регулира социалната дейност на местно ниво, поради:
 - **Отсъствие или слабост на оценката на нуждите** на местното население, на ресурсите и на съществуващите услуги на дадената територия;
 - **Прекалена строгост на рамката на дейностите**, разработена на национално ниво, която общините трябва да прилагат с твърде малка свобода на действие;
 - **Липса на средства, човешки ресурси и експертиза** от страна на общините, с които да могат да развият и да предлагат услуги в сферата на социалната дейност.
- **Твърде слаба култура на участие** и от страна на държавната власт, и от страна на самите бенефициенти. Зад теоретично дефинираното участие на местно ниво („местни съвети“, „консултативни съвети“, и др.), се крие една реалност, в която участието варира много.

В условията на тази двойна слабост, приоритет е създаването на диалог в общините, както между самите тях, така и с присъстващите на тяхна територия граждански организации.

По какъв начин ?

Прокопил изследва няколко възможни пътя:

- **Съвместно обучение** на представители на НПО и на държавните институции; (виж брошура N°5)
- **Подкрепа на съвместно реализирани проекти**: По-точно чрез фондове за подкрепа (Фонд за подкрепа на окръжни мрежи, Фонд за подкрепа на окръжни инициативи и др.), в които общото е включването на представителите на държавните институции в осъществяването и контрола на проекти в реални условия.
- **Развиване на активна обмяна на опит**: От 2009 г. насам, Прокопил създава един проект, чиято цел е развиване на политиките и услугите на социалната дейност чрез активна обмяна на опит – проектът „Институционално укрепване и социална дейност“ (RIAS).

Именно този трети елемент, ИУСД, ще разгледаме по-подробно.

1. ПРЕМЕСТВАНЕ НА ФОКУСА ВЪРХУ ОБЩИНИТЕ

Към днешна дата повечето програми за „укрепване на капацитета“ засягат гражданските организации. Те понякога имат за цел стимулиране на диалога между държавните власти и гражданските организации, но го правят чрез самите организации. Позицията на Прокопил обаче е различна: Програмата последователно ще се стреми да укрепи директно самите общини.

Мари Лалюк–Солидарите Лаик, Франция

„ИУСД даде собствено място на териториалните общности. Още в началото нашата цел беше подобряване на държавните политики (насочени към децата, семействата и младежите), но най-напред се бяхме съсредоточили върху въпроса за възлагане на услуги на НПО, бяхме на „фокус НПО“.

Малко по малко променихме посоката и се върнахме върху компетентния орган, който носи първичната отговорност за управлението и организацията на социални услуги в тази сфера т.е. общината. Това е, което ни накара да преразгледаме партньорството ни с местните държавни власти, които се превърнаха в заинтересована страна в това, което се опитваме да създадем.“

ИУСД е проект развит между 2010 и 2012 г. През този период 34 румънски, молдовски, български и френски общини са насочвани в укрепването на управлението на държавните политики в социалната сфера, по-специално чрез обмяна на практики.

Програмата ИУСД във факти

Първата фаза на проекта е реализация на оценка на състоянието на начините за практическо прилагане на държавните политики в социалната дейност в различните общини на четирите държави (6 регионални семинара).

Втората фаза на обмяна на практики се организира около:

- Ателиета за обмен по серия от ключови теми: „Териториална организация и делегиране на социални услуги“; „Планиране“; „Установяване на нуждите“ и др.
- Ателиета за възстановяване, организирани с мрежите на местните общини;
- Кръгли маси с народни представители по въпросите на децентрализацията, разпределянето на отговорности и др.

ЗАЩО ОБМЯНА НА ОПИТ С ОБЩИНИТЕ?

Обмяната на опит с общините дава възможност за постигане на две допълнителни цели:

- Укрепване на общините:

- Дава възможност да преценят своето място, да погледнат в перспектива състоянието на своите услуги и своите трудности, сравнявайки се с други изпълнители, представители на други национални и регионални условия.
- Дава възможност да оценят новаторските практики, които са разработили и да научат за нови такива, развити в други страни.
- Дава възможност да се свържат в мрежа на ниво регион, страна или на международно ниво.

**Златка Ангелова - Фондация „Социални практики в общността”,
България**

„Спомням си един форум, организиран във Веллингтън, на който бяха поканени всички страни. Всяко кметство беше гордо да представи своите практики. Тези срещи са добра база за създаване на лоби. Създават се неформални контакти, аз открих интересни практики от кметствата на Варна и Велико Търново. Виждах, че хората от общините обменят информация. Всеки търсеше контакти и информация.“

- Развиване на застъпничество за по-добро сътрудничество НПО/държавни институции

- Давайки възможност на представителите на държавните институции да лансират сами своето сътрудничество с граждански организации пред други свои колеги. Идеята за необходимостта от сътрудничество с граждански организации е по-уместна, по-легитимна в очите на местните държавни власти, когато е поддържана и защитавана от друг представител на държавата.

Свидетелствата на чуждестранните общини (в случая френски) разтърсва представите и отваря нов дебат:

Ги Карио – Департамент Марн, Франция

„Когато се постави въпросът за мястото на НПО в оживяването на местната социална мрежа, мисля, че усетих съпротива от страна на представителите на администрацията на местните общини, които заявиха, че при тях нещата не могат да работят така; после се появиха реакции на НПО, които настояваха върху тяхната допълваща роля. (...)

В края на този ден няколко ръководители на граждански организации ми казаха „Предайте посланието, защото ние тук сме на светлинни години

от това, което описахте“.

(...) Мисля, че разклатихме поне мъничко сегашната политическа самоувереност, (...) опирайки се по-скоро на примери, отколкото на искания.“

- **Представяйки доказателства чрез примери за сътрудничество, което работи:** ИУСД се явява като средство за популяризиране на конкретни практики на сътрудничество между граждански организации и общини и по този начин създава „застъпничество чрез пример“.

Даниела Георге – FONPC, Румъния

„Тази обмяна на опит беше много полезна, защото когато ние кажем, че трябва да се развива делегирането на услуги, те (общините) си казват, че това са думи на НПО. Но когато един от управителите на Службата за закрила на детето види какво се случва другаде и като се върне започва да говори като НПО... Така че това ни помогна много.“

Между другото, този обмен подтиква някои партньори да отидат по-далеч, създавайки „Практически наръчник“, предназначен за общините на базата на обменения опит:

В България, практически наръчник за сътрудничество между общини и граждански организации

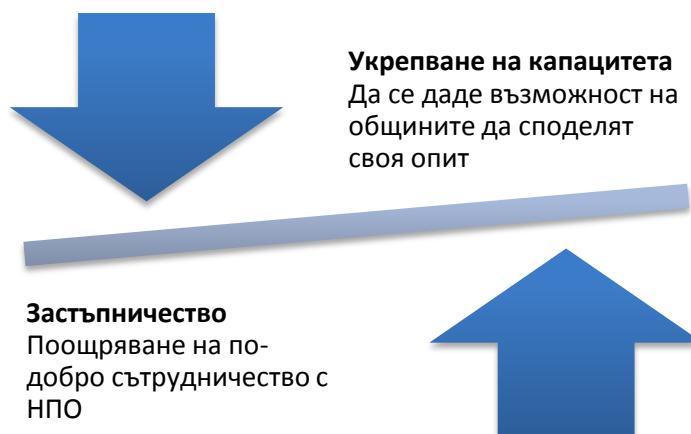
Един от общите продукти на Национална мрежа за децата и Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) е създаването на наръчник с практики на сътрудничество между общини и граждански организации. Наръчникът представя 13 примера на сътрудничество и набор от препоръки, които да насочат общините в отварянето им към организациите.

Наръчникът е широко разпространен в мрежата на българските общини, както сред техническия персонал на социалната дейност, така и сред общинските съветници. За общините се оказва важно да могат да се позовават на този наръчник, за да продължат диалога в тази сфера.

2. УДОВЛЕТВОРЯВАНЕ НА ВСИЧКИ УСЛОВИЯ, НЕОБХОДИМИ ЗА ПРЕВРЪЩАНЕТО НА ОБМЕНА В ИНСТРУМЕНТ НА ПРОМЯНА

КАК ДА СЪВМЕСТИМ ДВЕТЕ ЦЕЛИ НА ОБМЯНАТА НА ОПИТ?

Както споменахме, една програма за обмен като ИУСД може да се основава на преследването на две цели, които се допълват, но са и доста различни:



Очевидно е, че тези две цели са тясно свързани: Обмяната на опит изважда наяве (чрез примера и свидетелството) значението на гражданските организации на дадена територия. При това, в зависимост от политическия контекст и от степента на отвореност на общините, може да се породи напрежение и известно неразбиране между двете цели. Трябва да се избегне риска постъпките за популяризиране на ролята на сдруженията да бъдат възприети негативно от общините или да бъдат пренебрегнати.

Вероник да Силва – „Солидарен народ на Савоа“, Савоа, Франция

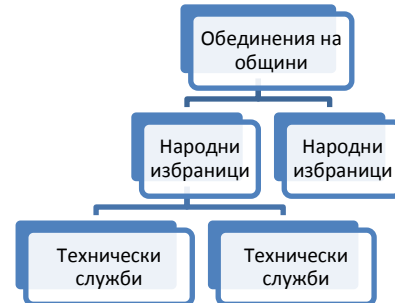
„Една от трудностите беше, че имаше разлика между целите на общините и тези на гражданските организации, което попречи на напредъка на застъпничеството. Целта на застъпничеството, повече поддържана от сдруженията, беше „приета“ от партньорските общини, но реално не беше интегрирана. Самите ние в Савоа малко поддържахме тази тема на застъпничество. Не искахме да се държим вмешателски или да натрапваме каквото и да е.“

Не става дума да се изостави една или друга от целите, които представляват цялата полза от обмена с общините, а да се прецени добре, в зависимост от контекста, културата и практиките на партньорите, в каква степен тези цели са разбрани и доколко те са съвместими.

КАКЪВ ТИП УЧАСТНИЦИ ИСКАМЕ ДА ПРИВЛЕЧЕМ?

Една от ключовите задачи на развитието на обмена е разбира се изборът на участници, които искаме да включим в дейността. Естеството на състава ще определи в голяма степен естеството на изказванията на всеки и въздействието на обмена.

Сред представителите на местните власти можем да различим три типа участници, всеки от които може да играе специфична роля в обмена:



- **Техническите служби** са отговорни за социалната дейност в рамките на всяка община (ръководители на социалната дейност и др.). Те са в центъра на прилагането на политиките, могат да споделят, изхождайки от опита на терен, да се сравняват, да откриват взаимно иновативните си дейности и др. Те могат да създадат помежду си диалог на професионалисти, да помагат за продължаването на новите практики в общините (да отбележим, че в някои условия, като в Румъния, техническите екипи се променят след всеки тур на избори, като новопристигналите често не са специалисти и са слабо обучени).
⇒ **Тези участници са в центъра на обмена. В действителност те представляват по-голямата част от участниците в ИУСД.**
- **Народните избраници** (кметове, председатели на окръжни съвети и др.): Те са участниците, без които е невъзможно дълбокото развитие на държавната дейност. За много партньори тяхното включване е необходимо условие за успеха на обмена. При все това няколко обстоятелства правят тяхното включване трудно:
 - От една страна, тяхното привличане е трудно;
 - От друга страна, има риск присъствието на народни избраници да стерилизира обемна, отслабвайки способността на техническите екипи да изразят своите трудности.⇒ **На практика народните избраници са слабо представени в първите фази на обмена на ИУСД, те се включват едва в последната фаза.**
Целта е да се постигне „постепенно“ включване на народните избраници в обмена. Форматът на тази втора фаза на включване трябва задължително да се планира по доста различен начин от обмена между професионалистите:

Ги Карио – Департамент Марн, Франция

„За да изведем до добър край тези размисли или приемахме, че технократите определят условията на дебата, дават отчет, за да могат избраниците да изработят нова ориентация, или от самото начало избраниците и технократите заедно определят посоката. В този случай, аз предпочитам първата формула, защото практиките бяха твърде различни (...) беше от изключителна важност

технократите да дефинират общ език, който да стане носител на обмена на политически отговорните.“

Сдружения на местни народни избраници (области, окръзи, кметства), без значение дали са на национално ниво или са свързани с определен регион: Тези сдружения са ключови участници в създаването на диалог между общините и могат да затвърдят и да направят този обмен дълготраен. (Това се илюстрира от активната роля на НСОРБ по отношение на НМД, виж по-горе).

=>Тези сдружения участват активно в обмена в рамките на ИУСД.

При все това, не всички от тях имат едно и също влияние върху самите народни избраници. Полезно е да се зададе въпроса доколко е голям рискът тези сдружения да функционират като в „балон“, сравнително изолирани от самите общини.

КАК ДА СЕ ПРИСПОСОБИ ФРОМАТЪТ, ЗА ДА СЕ ИЗБЕГНАТ КЛАСИЧЕСКИТЕ ТРУДНОСТИ НА ОБМЕНА?

Процесът на обмяна на опит между общините съдържа 3 възможни риска:

Първият риск е „компиляцията“ на свидетелства:

Целта е измежду опита на всички да се идентифицират и обобщат разликите и допълващите се елементи. За да се гарантира един обогатяващ обмен е полезно да се избегне сравняването на всички по всички точки. Трябва да се уловят още от изходната точка силните страни, „зоните на новаторство“ на всяка от страните и на тази база да се определи изказването на всеки. При този подход се избягва усещането у изказващия се, че не е могъл да допринесе нищо полезно, обменът се облекчава, като се концентрира на иновативните практики.

⇒ Затова е полезно **да се развие прогресивен подход**, такъв, какъвто бе създаден в ИУСД:

- На първо място, „систематична“ **оценка на състоянието** за контекстана всяка страна, начините на организация, мястото на всеки участник и т.н. Този етап дава възможност да се уловят тези „зони на новаторство“, характерни за всяка от страните.
- На второ място, **разгръщане на обмена**, организиран на базата на изведените зони на новаторство на всяка страна.

Вторият риск е свързан с „институционалното изказване“, при което всеки изтъква собствените си дейности. Партньорите наблягат на риска да се остане на ниво теоретични представяния, да не успеят да приемат перспективата на другия и т.н. За тях избягването на този риск преминава през известно ниво на „интимност“ между събеседниците.

⇒ От това следва необходимостта по време на семинарите да се възприемат **по-ограничени формати** на работни групи по специфични теми, както предлага ИУСД. Според свидетелствата може да се даде още повече място на тези ограничени формати, за сметка на пленерите, които оставят по-малка възможност за отстъпване и анализ на обстоятелствата на всеки.

Третият риск е „размиването“ на обмена. Много от партньорите наблягат на значението на редовния и чест ритъм на срещите, за да запазят участниците състоянието на активно усвояване и да избегнат забравата.

КАК ДА СЕ ЗАПАЗИ ОБМЕНА В ДЪЛГОСРОЧЕН ПЛАН?

ИУСД допринесе за коренната промяна на вижданията и извади наяве нови практики, но **„преминаването към действие“ не е автоматично.** То запазва силна зависимост от политическия контекст, от свободата на действие на общините и от зрелостта на връзката общини-граждански организации.

- **В Румъния и Молдова** обменът доведе до еволюция на разбиранията и визията за обществената дейност, но фактическата промяна на практиките изостава. Промяната на практиките изисква продължаване на организирания диалог с народните избраници.
- **В България** обстоятелствата за делегиране на услуги на граждански организации са по-благоприятни. Привилегированата връзка между НМД и Сдружението на общините, специалното фокусиране на НМД върху диалога с общините води до по-голям напредък с няколко общини пионери (Варна, Велико Търново и др.).
- **Във Франция участващите общини изглеждат много заинтересовани да продължат този подход,** поставяйки акцент върху обмена между професионалисти по конкретни и по-скоро технически теми.

Каквито и да са обстоятелствата, необходимо е да се обмислят в детайли етапите, които ще последват обмена между общините:

- **Чрез намиране на начин за продължаване на започнатото застъпничество пред местните народни избраници;**
- **Чрез включване на колкото се може повече местни граждански организации в процеса на застъпничество;**
- **Чрез обобщаване на опита и препоръките, произлезли от този обмен.**
(Както примера с Практическия наръчник, издаден в България)

Тези нови за общините цели, нови начини на действие, различни от традиционните практики на социална дейност, изискват продължаване на обмена в нов формат, който дава повече място на народните избраници и местните граждански организации. Това ще бъде ценно за „трансформиране на опита“, започнат от ИУСД.

3. ОПОРА ВЪРХУ ВРЪЗКИТЕ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗИРАНО СЪТРУДНИЧЕСТВО

Фокусът върху обмена между общини от различни държави естествено повдига въпроса за мястото на побратимяването в този процес.

В действителност, ИУСД се старее да се възползва от редица съществуващи партньорства на побратимяване (Общите съвети на Савоа, Марн, Авейрон и Нор присъстват в обмена с партньорите им от Източна Европа).

Тази връзка на децентрализирано сътрудничество се възприема широко като една от силните страни на програмата:

- **За самите партньорски общини:**

Без непременно да създава множество нови партньорства, един проект като ИУСД подхранва и укрепва съществуващите връзки на децентрализирано сътрудничество, като им дава ново съдържание. Той допринася за трансформирането на едни „институционални“ отношения в отношения „на терен“, между професионалисти, споделящи своите трудности и техните решения.

- **За динамиката на обмен на програмата:**

Връзките на децентрализирано сътрудничество дават възможност да се продължи дългосрочно започнатия в ИУСД диалог между двама партньори, извън самата програма. Също така създават рамка на обмена и улесняват включването на политически дейци в процеса.

Има едно ограничение обаче, което трябва да се има предвид:

Естеството на започнатия обмен не се ограничава само в технически диалог между професионалисти, а включва и **споделяне на политически визии между общините** за мястото на държавната власт и гражданските сдружения. В условията на сравнително млади демокрации, този по-политически диалог е с особена чувствителност и може да разклати традиционните връзки на побратимяване.