

Проект BG05/1108: „Броенето на пилците: Гражданската оценка на първият финансов период на България в ЕС (2007 - 2013 г). Трети мониторингов доклад на Коалицията за устойчиво ползване фондовете на Европейския съюз (КУПФЕС)“

**УСПЕХИ И ПРОБЛЕМИ ПРИ ИЗПОЛЗВАНЕ ФОНДОВЕТЕ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В БЪЛГАРИЯ ЧРЕЗ ОПЕРАТИВНИТЕ
ПРОГРАМИ (2007-2013):**

ГЛЕДНИТЕ ТОЧКИ НА ПРЕКИТЕ УЧАСТНИЦИ



Обществен център
за Околна Среда и
Устойчиво Развитие



Варна, септември 2015



Проектът „Броенето на пилците: Гражданската оценка на първия финансов период на България в ЕС (2007 – 2013 г). Трети мониторингов доклад на Коалицията за устойчиво ползване фондовете на Европейския съюз (КУПФЕС)“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

Автори:

Илиян Д. Илиев

Илиян Ив. Илиев

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от ИУЦЕ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.

Съдържание:

- I. Увод
- II. Кандидатстване по оперативните програми (ОП)
- III. Избор на теми за проектите
- IV. Партньорство
- V. Капацитет
- VI. Избор на целевите групи
- VII. За условията на кандидатстване
- VIII. Натиск и конфликт на интереси
- IX. За проблемите
- X. Предложения за промени
- XI. За проблемите на другите
- XII. За ефектите и дефектите
- XIII. За хоризонталните политики
- XIV. Общинската политика през призмата на ОП
- XV. Оценка на процеса на планиране за периода 2013 –2020
- XVI. Изводи
- XVII. Използвани съкращения
- XVIII. Диаграми

I. Увод

Проучване на КУПФЕС, изпълнено в периода юни-юли 2015 година

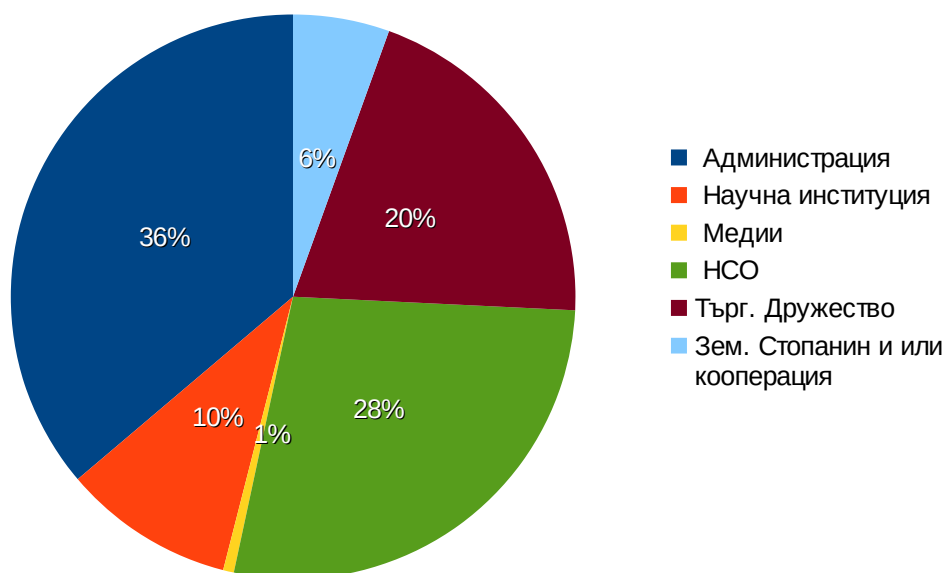
Изследването е част от изпълнението на дейностите по проект "Гражданската оценка на първият финансов период на България в ЕС (2007 - 2013 г)". То е част от третия мониторингов доклад, които Коалицията за устойчиво ползване фондовете на Европейския съюз (КУПФЕС) предприема в рамките на финансовия период 2007 - 2013. Екипът извършил прякото интервюиране на представители на организациите - кандидатствали, спечелили, и/или били в ролята на изпълнители на дейности, възложени им от организация осъществяваща проект със средства от ОП, премина специално обучение. Избраният метод се основава на възможностите на интервюто да осигури: максимална диалогичност на участниците в процеса на събиране на информацията; възможност да се доразвива изказваната теза от респондентите; въвеждане при необходимост на предвидените помощни въпроси, за разкриване на аргументи и детайли изясняващи гледната точка.

При спазване принципите на доброволност и търсена максимална отговорност на интервюираните, относно споделяне на опита им от участие в използване на финансови средства от ОП, за реализация на разработени от техни екипи проектни предложения в ситуация когато страната ни е вече член на ЕС, се осигури възможност за критично вглеждане в този процес, неговите процедури, начини на управление и особено ефекти и резултати. Целта на проучването на КУПФЕС е анализът на събраните данни да подпомогне оптимизирането на взаимодействието между различните страни в процеса, без да се допусне фаворизиране на кое и да е звено или вид участваща структура – орган на управление на ОП, неправителствени организации, общини, търговски дружества и фирми, държавни структури и т.н. Той си постави и изпълняваше задачата за намиране на цялото разнообразие, но и основни тенденции в даваните оценки и самооценки на партньорства и институционални взаимодействия, в различните региони и в страната като

цяло. Постигнатата висока достоверност на информацията и нейната представителност са гарантирани от гражданската ангажираност и професионалната компетентност на участниците и ръководството на проучването, както и от постигнатия обхват на организациите, като вид и регионална представителност.

Общо е получено становището на 163 организации – държавни администрации, големи общини, малки общини, научно-образователни институции, асоциации и мрежи от организации, медии, НПО, Местни инициативни групи (МИГ), читалища и музеи, търговски дружества и земеделски стопани или кооперации. Сред включилите се в проучването организации сериозен дял имат администрациите (държавни и общински) – 36%, нестопанските организации – 28% и търговските дружества – 20%, всички са и основни участници в използването на средства по ОП.

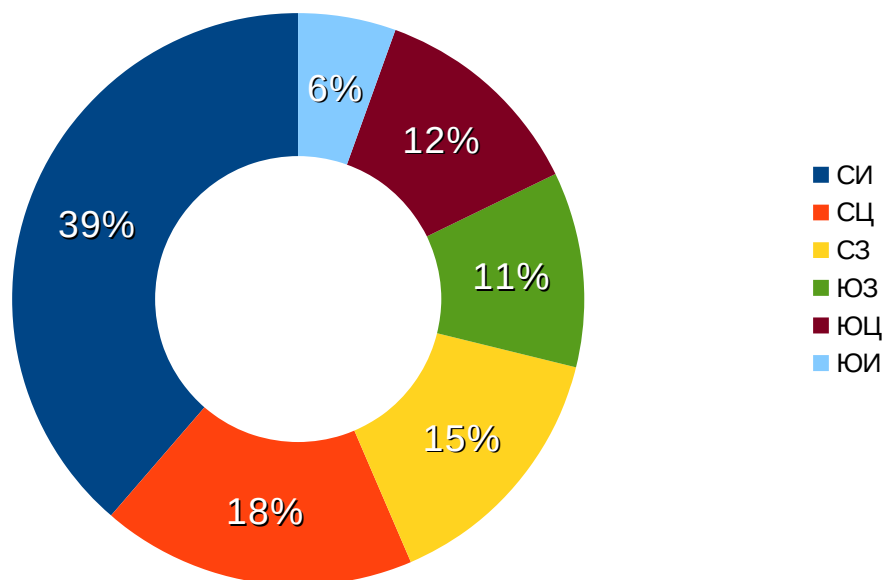
Диаграма 1 - Обхват на изследването според вида на интервюираните организации



Регионалната ситуираност на участниците е представена както следва: Североизточен район за развитие – 39%; Северно-централен – 18%;

Северозападен – 15%; Югозападен – 11%; Южен-централен – 12% и Югоизточен -6%.

Диаграма 2 - Обхват на изследването според регионалната представителност на интервюираните



II. Кандидатстване по оперативните програми (ОП)

Част от организациите са разработвали и кандидатствали с проекти по различни ОП, докато някои са имали смелостта да се пробват веднъж, като в обхвата на проучването са и три организации, които само са разработили и консултирали процеса на кандидатстване на други организации или са изпълнител на възложена дейност. Както е видно от приложените данни има висока активност сред участниците по ОП „Развитие на човешките ресурси“, по ОП „Регионално развитие“, ОП „Административен капацитет“, Програма „Развитие на селските райони“ и ОП „Околна среда“. От Трансграничните програми за сътрудничество най-голям е дялът на организации, кандидатствали по СОП „България-Румъния“. Прави впечатление силната поляризация на участниците, според активността на кандидатстване – половината са направили само един опит – кандидатстване по една оперативна програма, докато други – 48% са кандидатствали с поредица от

проекти и то по различни оперативни програми. Очевидно вече се формира профил на организации не само с опит, но и със самочувствие относно възможностите за успешно кандидатстване по оперативните програми на еврофондовете. Илюстрацията на данни за тази степен на активност е впечатляваща: има три организации, които са кандидатствали с 10 и повече проекта, а сред тези, които можем да определим, като „златната среда“ са организации кандидатствали с 4-5 проекта.

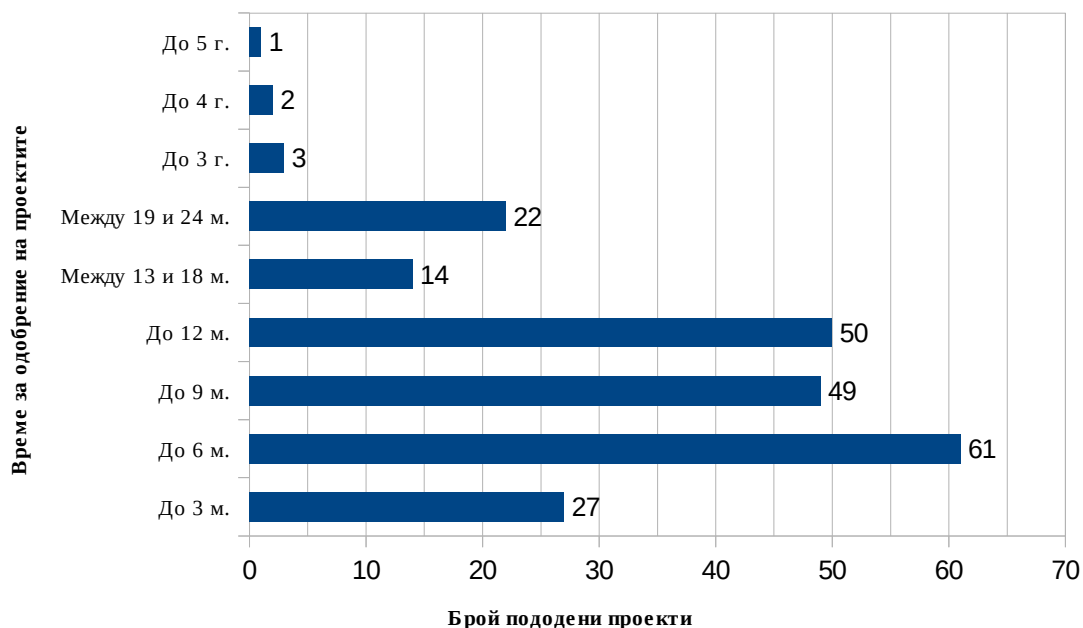
Диаграма 3 - Разпределение на подадените проекти по ОП



Според времето, което са чакали за одобрение на подаденото проектно предложение (от датата на подаване на апликационна форма до датата на сключения договор), можем да изведем три основни категории:

- такива, чакащи от 6, 9 или 12 месеца, които се най-честите случаи и оформят основната тенденция на обработка на едно проектопредложение.
- такива, чакащи 3 месеца; 12 – 18 месеца или 19 – 24 месеца
- такива, чакащи одобрение 24 месеца и повече време

Диаграма 4 - Време за одобрение на проекто-предложенията



Извод: В почти половината от случаите типичния срок на изчакване е до една година, което без изключение не се намира от кандидатствалите организации, за „бързо решение“. Останалите две разновидности на „чакане за одобрение“ се разглеждат предимно като: „недостатъчен капацитет на УО“ и „съмнение в безпристрастността на процедурата на оценяване“.

III. Избор на теми за проектите

Организациите решават темите на проектните си предложения, като приоритетно се ръководят от:

- анализ на съществуващите потребности и проблеми;
- изгодни условия за кандидатстване и съществуващи програми за развитие на институцията, разглеждани, като стратегически документи, спрямо които ОП, се явяват благоприятно условие и финансов инструмент за решаване на приоритети и стратегически цели.

Важно е да се подчертае, че „изучаването на добри практики и модели“ е посочено, като аргумент само от нестопанските организации, макар, че и за тях условията на кандидатстване са решаващи и е важно основание за адаптиране. За останалите видове организации връзката съществуващи проблеми – изгодни условия за финансиране е по-ярко и категорично изразена. Може би най-типично този „прагматизъм“ се разкрива в отговорите на търговските дружества, където програмата за развитие на фирмата непрекъснато се разполага и съпоставя в условията на динамичен, а понякога и „враждебен“ пазар.

Диаграма 5 - Избор на теми за проекти



Тук е важно да се посочат няколко допълнителни аргумента: за общините ролята на стратегически документи играят и политическите програми, с които са избрани кметовете, както и програмите на партиите, чието ядро прави възможно едно или друго мнозинство в общинските съвети; разработването на общински стратегически документи все повече се съобразява и с годишните индикативни програми на управителните органи на ОП; използването на външни консултанти, които са специализирани в познаване „успешното преминаване през лабиринта на управлението на

оперативните програми в България“ става все повече значим аргумент, което в нашето изследване най-ярко се разкрива в становищата на търговските дружества, земеделските стопани и някои малки общини. Бихме акцентирали върху още една особеност при избора на темите на проектите – често има разминаване между онова, което гражданите очакват да се промени най-бързо и онова, което ръководствата на общините определя като приоритети. Тук решаващия аргумент е „за какво дава пари оперативната програма“, но изследваните дават и контра примери, свързани с действия на общинските съвети. За да се харесат на бъдещите си избиратели те могат да изберат по-маловажен приоритет или поне такъв с по-малка стратегическа стойност . По един или друг начин, данните от проучването разкриват съществуващите трудности в определяне на приоритетите и как във времето те могат да се реализират, включително и със средствата на оперативните програми. Това ни дава основание да смятаме, че трябва да се изискват промени в процедурите, но и към цялостният дизайн на ОП. Това е необходимо за да може действително те да подпомагат развитието на регионите, отделните селища и доближаването на условията на живот в различните жилищни центрове и райони на един град. Осъзнаването на противоречията между това, което хората искат в един или друг район, трябва да се съчетае с дълбокия анализ на тенденциите на развитие на обществото ни и различните управленски визии, кое е най-необходимо и полезно да се случи именно сега или утре. Важно е да се проучват гражданските идеи и очаквания, но и да не се финансират приоритетно проекти с временен и популистки ефект. Избора на теми е израз на осъзнати проблеми и тяхното правилно разрешение във времето, където гражданите и местната власт, в диалог, очакват от държавата да подпомогне с финанси развитието на всяко селище и район, при разумни процедури и системи на стимули и контрол. България е страна на ЕС и разчита на това членство поне в две измерения: да не остане в крайната му периферия, като стандарт и отношения и като възможност да преодолее вътрешните си диспропорции.

IV. Партньорство

Установените нагласи към партньорство, както и натрупаният реален опит в кандидатстването и управлението на проекти по ОП разкриват следната картина (организациите не са ограничавани в даването на видовете и броя на партньорствата): най-често са търсили партньорство нестопанските организации, общините и образователните структури. По-сдържани и самоограничили се в търсене на партньорство са държавните структури, а най-малко е търсено партньорство от търговските дружества и земеделски стопани и кооперации. Данните разкриват два типа партниране при кандидатстване: със сродни организации – пример „община с друга община или две търговски фирми и партниране с друг вид институции – пример „читалище – училище – община“. За 39 организации партньорството не е било необходимо, като тук делът на **земеделските стопани и търговски дружества е най-сериозен**. Това не бива да изненадва – такива са и условията на досега разкриваните оперативни програми, предвиждащи финансиране, но и такива са и неписаните правила на манталитета, където „една работа става добре когато си я свършиш сам и без присъствието на много очи и уши“. Същевременно по програмите по трансгранично сътрудничество се търси и развива опит на връзки община-чужда община, който дава различни възможности за обмен на гледни точки и успешни практики и методи на работа. Трябва обаче да се уточни, че този извод се отнася за организации изпълнявали проекти по програми, където партньорството е задължителна част от условията за кандидатстване.

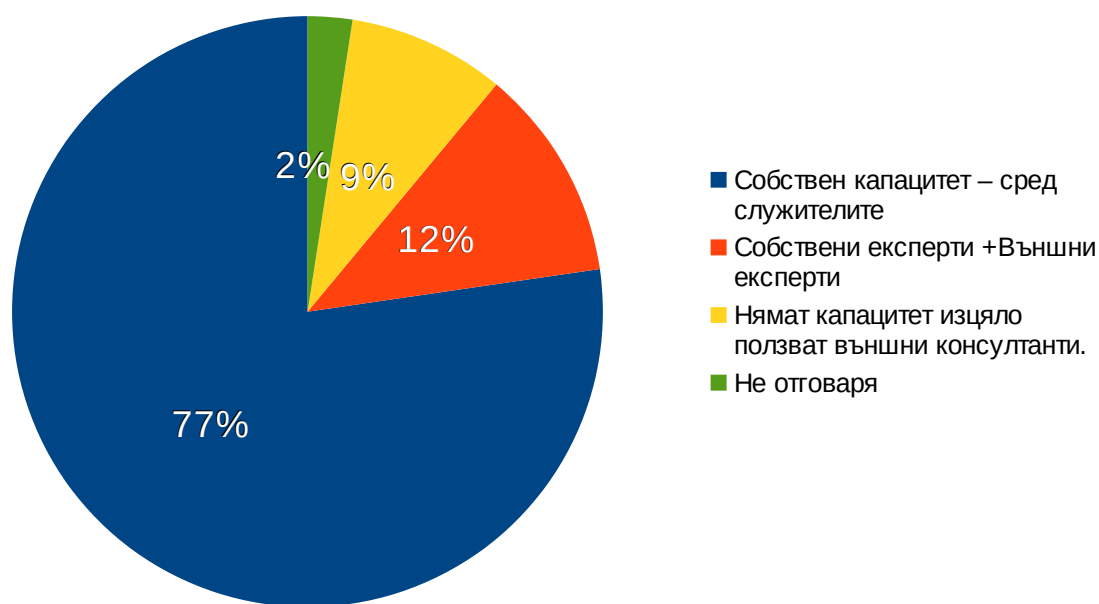
Диаграма 6 - Организации предпочитани за партньори



V. Капацитет

Даваните отговори за **капацитета на организацията** се базират на самооценка по показателите – наличие на служители с експертен опит в разработване и управление на европейски средства по ОП и/или наличие на специализирано звено, което работи по такива задачи. Тук данните показват високата самооценка на 77% от организациите, тъй като те разчитат само на собствения капацитет – служители с експертен опит, други участници - малко повече от 12% ,разчитат и на външна експертна помощ, а на другия полюс са 9%, които се опират изцяло на външни консултанти. Не желаят да дадат отговор 2% от организациите.

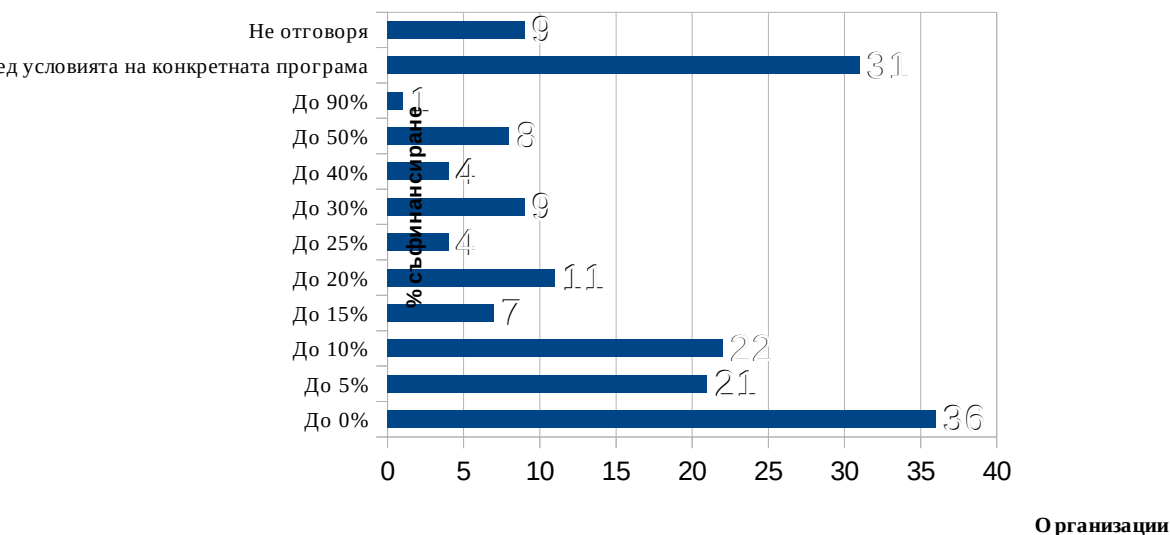
Диаграма 7 - Самооценка на капацитета на организациите



Разпределението на данните може да се види по региони и по видове организации, където бихме обърнали внимание на факта, че от 16 големи общини участвали в проучването, 10 имат постоянно действаща структура – отдел или дори дирекция, които в някои от случаите имат 9-10 служители, а делът на ползването на външни консултанти е най-висок при земеделските стопани – около 40% от тях. Съществува опит от изграждане на временни звена за разработване на проекти с привличане на експерти от различни структури на институциите. Най-често кмета или собствениците на фирмите или директорите на образователните организации възлагат със заповед на конкретни служители, а те влизат в екипа, който ще осъществи проекта, ако той бъде одобрен. Даваните становища за капацитета на организацията са повлияни и от осъзнаваната връзка между експертен, организационен и особено финансов капацитет на организацията, за да може да отговори на условията за съфинансиране/където това се изисква задължително/, както и от наличието на финансови инструменти, чрез които организацията да се подпомогне, когато „парите по програмата се забавят или има спорове с представителите на управляващите оперативната програма и е проблемен поредният финансов превод“.

Въпросът за максималният процент съфинансиране, който всяка организация може да си позволи поражда широка гама от отговори и гледни точки. В редица случаи те са подкрепени и от аргументи и обяснения, от къде той (не) може да се осигури, както и такива, обясняващи трудностите, породени от това изискване на някои оперативни програми. Значим е делът на тези, които категорично смятат, че изискването за съфинансиране противоречи на техните реални възможности. Доказателство е, че 36 от всички 163 участвали в проучването организации, изразяват становище за липса на такива ресурси. Втората категория са тези, които посочват допустим процент от 5 до 20% и тук попадат 61 организации – тяхната гледна точка е най-популярна и разпространена. Други организации предпочитат да се аргументират с „според условията на програмата“, а отказват или се затрудняват да отговорят 9 организации. На другия полюс са различен брой организации, които, видно и от данните декларират по-високи финансови резерви или финансови инструменти с които са в състояние да съфинансират.

Диаграма 8 - Максимален процент съфинансиране



Изискването за съфинансиране на част от проектите се приема от по-голямата част от организациите, но с много уговорки и условия. Най-типичната

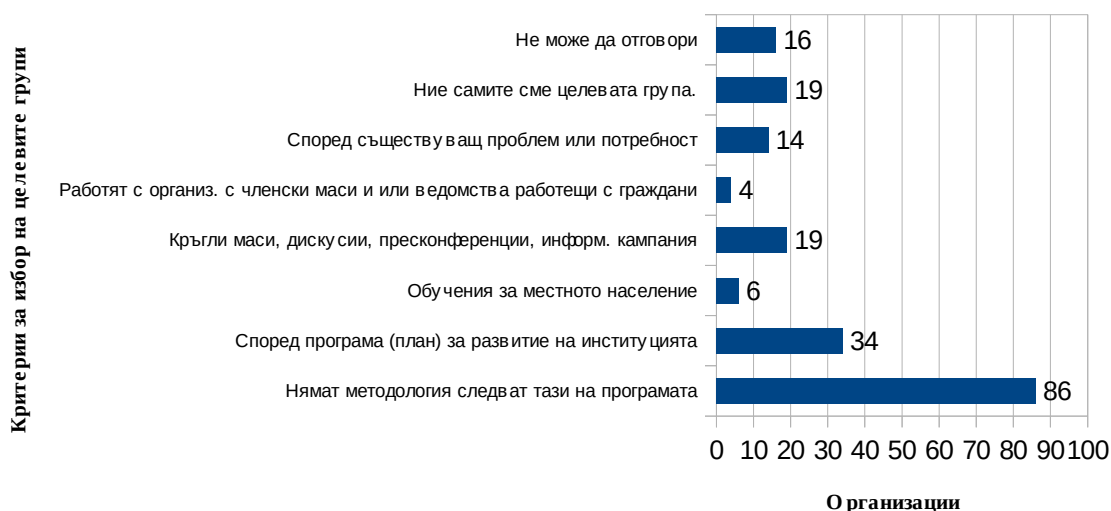
реакция относно това изискване, ако то е в размер до 10%, е да може да се покрива не с „живи“ пари, а с доброволен труд. Общините прилагат доказателства, за залагане на дял от тези възможни разходи, при планиране на годишните си бюджети. Част от организациите разчитат на средства от собствени стопански дейности или изгодни банкови кредити. Специално се акцентира на взиманите кредити от фонд „ФЛАГ“. Достъпът до този фонд разбунва духовете и много организации са убедени, че са поставени в неравностойна позиция по повечето от оперативните програми, защото нямат достъп до този или подобен фонд. Прилагат се познати и станали широко, негативно популярни практики, като „залагане на собствени недвижими имоти срещу банков кредит“ и „търсене на рискови подпомагания“. Някои организации подчертават, че разчитат на дарения или партньорства с мощни и финансово осигурени институции. Както и при поделенията на централни държавни институции, така и при малки образователни и нестопански организации това изискване е повод за споделяне на страхове от попадане в зависимост от по-високите йерархично административни нива или „подчиняване на финансови правила на институции, които нямат реално отношение към проектите, осъществявани с парите на ОП“. В редица случаи това изискване се разглежда, ако не като непреодолима граница, то поне като несправедливост и поставяне на част от кандидатите в предварителна неизгодна позиция и рискове, които е опасно или направо неразумно да се поемат.

Извод: За нас, тези данни, придружени с тези аргументи дават достатъчно доказателства, за да кажем, че въпросът за съфинансирането все още не е решен достатъчно гъвкаво и с достатъчно възможности, за да може кръга на организациите, които имат достъп до ОП, да е по-широк, а кандидатите да могат да насочат своите усилия изцяло към максимализиране на резултатите и съответно социалните ефекти постигнати с проекта.

VI. Избор на целевите групи

Определянето и включването на целевите групи в проектите се извършва, според изразените становища по много различни пътища и форми. Най-разпространено е виждането, че организацията им няма собствена методология или принципи, по който това да се извършва, а следват тази на оперативната програма и се адаптират изцяло към нейните изисквания. Това е валидно за 86 или малко повече от половината участвали. Обратно, 34 от всички 163 организации с опит в проекти финансирани по ОП, следвали собствена визия, програма или план, приети от управителните тела на институцията.

Диаграма 9 - Избор на целеви групи



Други посочват, че водещо е съществуването на някакъв проблем, който е породил създаването на този проект или просто са следвали интересите на традиционните целеви („таргет“) групи, с които работят или са членска маса на техните или на партньорите им ведомства, организации. Изненадващо 16 организации не могат да посочат конкретен отговор или коментират детайли, които нямат отношение към проблема. Съществуват и организации, които посочват своята специфика и особени дейности, като аргумент, че „ние сме си

целева група“ и като такава те са кандидатствали за: (а) закупуване на техника; или (б) „усъвършенстване на технологично ниво на фирмата“.

Значимо е да се отбележи, че в редица случаи участвалите в проучването посочват конкретни форми на включване на представители на целевата група – обучения, кръгли маси, проучвания, обществени обсъждания, пресконференции или организиране на информационни кампании.

Аргументи за избора на необходима целева група са и наличието на местни авторитети, лидери, които се ползват, като връзка и влияние, както и наличието на компактни, многобройни категории лица със сходен статус и характеристики, спрямо които има осигурен по-лесен достъп. В единични случаи се стига и до парадокси – понеже „туристите имат нужда от повече комфорт направихме проекта за джакузито“ или „щом дават парите и мога да си реша проблема, ще включа, който и както кажат“.

Извод: Ролята на потребностите на целевата група влияят най-съществено върху формите за нейното включване най-силно при така наречените „социални проекти“, които са един или друг вариант на позитивно подпомагане или инвестиране в развитие на хора с ограничени собствени средства.

VII. За условията на кандидатстване

Информацията за условията на кандидатстване по оперативните програми се оценява най-често, като достъпна и пълна. В повечето от организациите се е наложила практиката те сами да следят сайтовете на програмите, където според тях навреме могат да се ориентират в условията и процедурите.

Значим е и делът на ползването на информация от областните информационни центрове, както и обмена на информация между колеги и бивши партньори в проекти. Използването на информация от специализирани консултанти е по-рядка практика, както и разчитането изцяло на информация

получавана „по служебен път“. Данните не разкриват за сега сериозна изпреварваща информираща роля на медиите, през този период.

Диаграма 10 - Информираност



Освен подробната илюстрация на данните не липсват и някои критични допълнения и аргументи относно този показател. Най-честите оплаквания са за: късно информиране на промени в правилата и процедурите; засилване на информацията във втората половина на плановия период, за сметка на сериозни празноти в началото; различна степен на пълнота на информацията по различните оперативни програми, като най-сериозните критики са за Програмата за развитие на селските райони, която макар и рядко се определя, като „най-прикритата оперативна програма“. Отправят се препоръки за структурите на сайтовете и забавянето в актуализиране на сайтовете на общините и областните информационни центрове, но това са периферни недоволства, които мнозинството участвали в проучването компенсират, както самите те твърдят с „търсене активно на най-различни канали за информация, и то навременна и надеждна“. Сред становищата се прокрадва мнението, че информацията понякога е противоречива и трябва да се проверява и дори тълкува, което не е белег за най-оптимални условия на

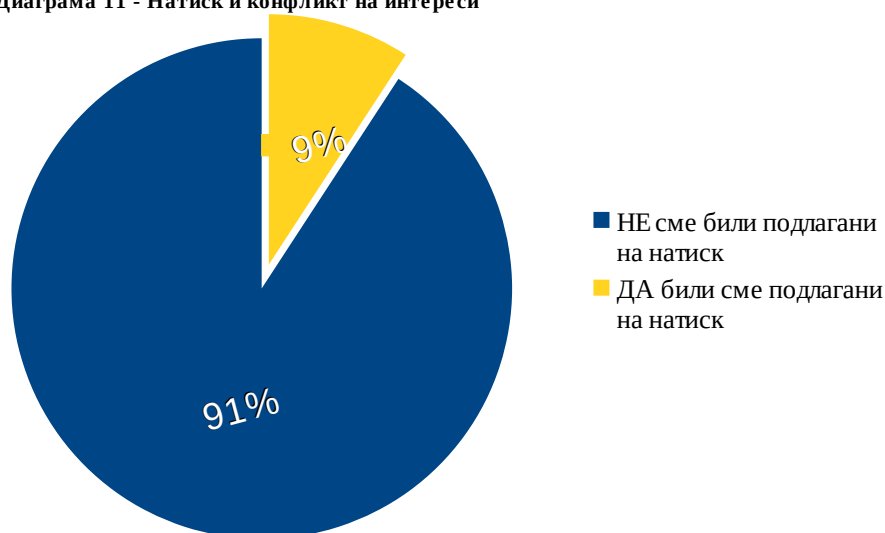
кандидатстване по ОП. Моментът е подходящ, да се подчертае, че сред мнозинството организации има сходно мнение, за ролята на УО, като експертни тела, които добронамерено подпомагат процеса на кандидатстване и реализация на проектните предложения, а не разглеждат своята функция, основно, като контрол и администриране на институции, които не са достатъчно благодарни, че са имали шанса да получат „европейски средства“, сред редица други потенциални ползватели и реални техни конкуренти. Нека добавим – реалното партньорство почива на ясни отговорности, при публични и устойчиви правила и процедури и само тогава предлаганата и обсъждана информация ще се разглежда, като коректно условие и общо достъпен шанс за малки и големи, утвърдени, с опит и нови, неопитни организации – кандидати.

VIII. Натиск и конфликт на интереси

Случаи при които, някоя организация е **била подложена на натиск** във връзка с кандидатстване и/или реализация на проект по ОП, се споделят сравнително рядко при направените структурирани интервюта.

Възможността, всеки да разглежда различните форми на натиск, според собствената си практика и личен опит, както и изричното изискване за конкретизиране на формата на натиска и етапа на който той е приложен, целяха осигуряване на максимална свобода за споделяне и даване на доказателства. Въпреки това само малко повече от 9% твърдят, че са били подложени на натиск в процеса на кандидатстване и/или реализация на проект по ОП.

Диаграма 11 - Натиск и конфликт на интереси



Сред организациите деклариращи такъв проблем най-висок е делът на търговските дружества и нестопанските организации, като в единични случаи са имали такъв проблем и една голяма и една малка община. Категоричното, „не сме подлагани на натиск“ се декларира от 91% от участвалите в проучването. Формите на натиск са посочени детайлно: поискан рушвет за да се спечели обществена поръчка и при отказ официална промяна на техническото задание на сайта на министерството администриращо програмата; поискани подкупи, като за повод се използват „неточности и противоречия в документацията, за да се подпомогне оправянето на нещата“; искане на информация, която е ноу-хау на организацията, като условие да се одобри проект; искане на подкуп по ОПАК, за да се разтълкуват „противоречиви насоки от управителния орган на програмата; натиск от кметове на общини, лобиращи за определени фирми, които трябвало да спечелят обществена поръчка; натиск от служители на ДФЗ, срещу обещание, проверките да не са системни и детайлни и при отказ тотално проверяване, критични доклади и спиране на субсидиите; отказ да се признаят разходи по проект по ОПОС и „намеци за необходимите наши стъпки, за да ни се помогне“;

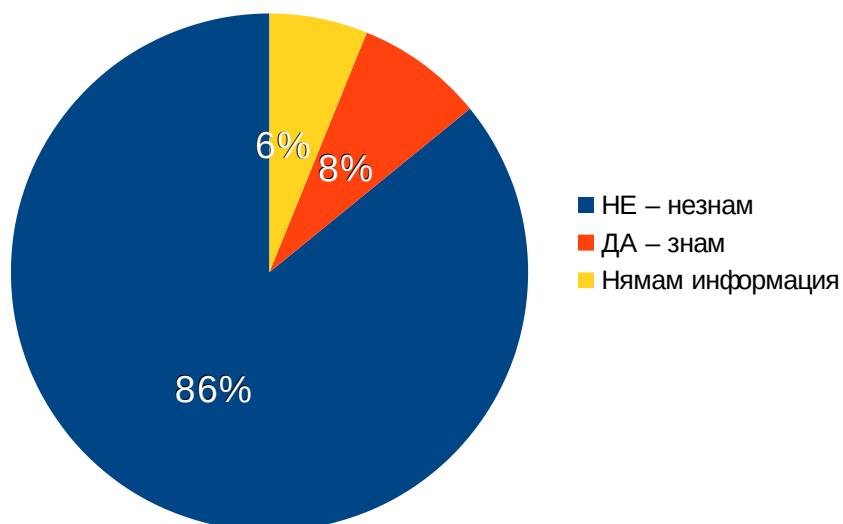
В други случаи се говори за натиск на пазарната среда при променена конюнктура и административно забавяне на проекта или натиск от това, че възложителите не спазват изискуемите по договор срокове на задачата, а същевременно компрометирането на организацията, като мудна или нелоялна пред мониториращите проекта. В два от случаите натискът за промяна на условията на договора, който е сключен при одобрението на проекта е толкова сериозен, че проекта е спрял и кандидатът се отказва. Споделя се за откази от проект и на партньори от Румъния, както и на наша организация, за която забавянето около „разглеждането на жалби около процедурите по тържни процедури“ ги карат да се откажат от „европейската помощ“.

Проблемът „конфликт на интереси“ е обект на разискване в проучването.

Той не търси самоцелни провокации, а позволява изразените становища и гледни точки да се съпоставят с отговорите на други въпроси, както и да се усети по-добре нивото на критично, но отговорно осмисляне на опита.

Значителното мнозинство – 85,9% от всички организации посочват, че нямат сигурни данни, за конфликти на интереси, свързани с етапите на проектния процес по ОП. За малко повече от 6% вероятно има такива случаи, но не може да се преведе конкретна информация и доказателства. Те, в повечето случаи се презастраховат с това, че „по темата много се говори, но повечето е слухове и трудни за доказване твърдения“.

Диаграма 12 - Проблема "Конфликт на интереси"



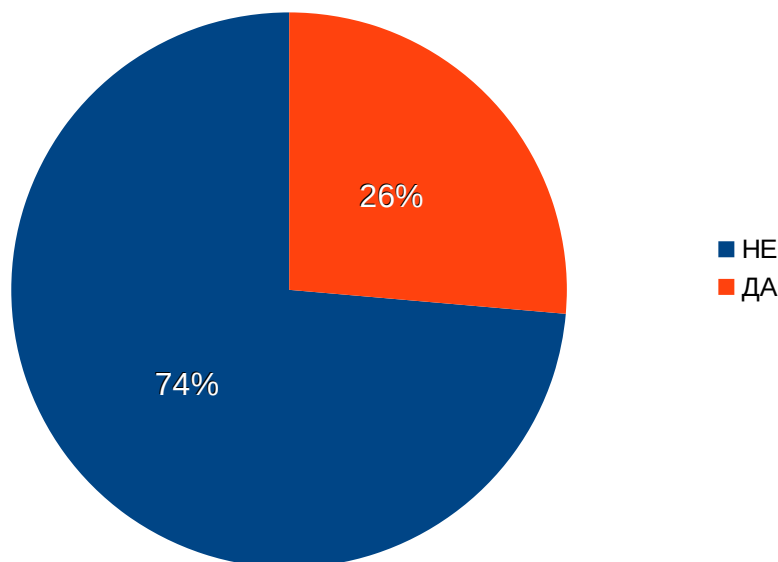
Същевременно има респонденти, които подчертават, че формално конфликт на интереси може и да не се допусне, но в практиката има достатъчно утвърдени начини за заобикаляне на правилата и това може да се види във взаимодействието на ръководствата на общините и фирмите кандидати да изпълняват обществените поръчки. Категорично посочват, че знаят за конфликт на интереси останалите 8% от участвалите в проучването. Сред тях най-високи са дяловете и респективно тежестта на мненията на търговските дружества и нестопанските организации. Интересно е, че нито една община или държавна структура не се вписва в тази категория, което може да подсказва и че отговарящите на въпросите са изключително внимателни по тази тема, а вероятно имат и по различно разбиране на въпроса за „конфликт на интереси“.

Конкретни примери за конфликти на интереси се дават в интервютата, но тук бихме представили няколко считани за типични случаи: предопределени търгове, при съдействие на зависими от властта оценители; подкрепа за проект за организация – НПО, в чието ръководство е директор на местна държавна структура, работеща със сходни целеви групи; възлагане на различни, вътрешно противоречиви задачи на една и съща фирма, която после отчита нереално изпълнени часове работа; възлагане на поръчка и нейното разделяне на подизпълнители към свързани с местната власт лица; толериране проекти на общини, за сметка на нестопански организации, както и отказ от контролно проверяване на развитието на проектите срещу подаръци; подписване на документи с невярно съдържание от високопоставени лица и т.н. Позволихме си само да покажем, видовото разнообразие на посочените примери и твърде широкото разбиране на „конфликт на интереси“, но същевременно отбелязваме високата чувствителност към проблема сред част от организациите.

IX. За проблемите

За проблеми при кандидатстване говорят 26%. За останалите, проблеми или е нямало или с били лесно отстранени в „диалог“ с администриращите програмата.

Диаграма 13 - Проблеми при кандидатстването



Тези, които изрично посочват наличие на сериозни проблеми при кандидатстването най-често дават следните **примери**: изисквания за голям обем основна или придружаваща информация; сложни, неясни и противоречиви изисквания; променящи се апликационни форми или части от тях по време на кандидатстването; промени в условията и въвеждане на допълнителни ограничения при кандидатстването; голямо забавяне на оценяването и крайното одобрение на проектното предложение; неаргументирано отхвърляне на проекти; искане на нетипична информация, несвързана с характера на проекта; искане на информация за организацията кандидат, която е „служебна тайна“. Като аргумент се посочва и „недостатъчно време за подготовка на добри, конкурентни проекти“. Според нас може да се приеме като аргумент, когато се отнася за недостиг на време за събиране и обработване на съпътстваща проектно-предложението техническа

документация от датата на обявяване на набирането на проекти по дадена програма, до датата на подаване на проекто-предложенията. В противен случай това показва неподготвеност.

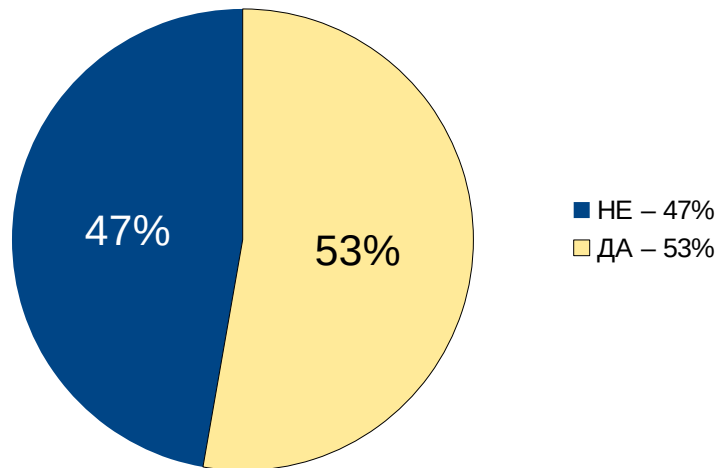
Същевременно се правят и допълнителни коментари и се привеждат редица примери и доказателства за условия и фактори пораждащи проблеми при кандидатстването: сложни изисквания по ЗОП; неясни изисквания за попълване на бюджета; неприемливи финансови искания на фирми за професионално консултиране на проекти срещу обещание за гарантирано класиране; високи изисквания, за да отблъснат част от кандидатите, включително според изисквания за собствен финансов принос.

Диаграма 14 - Най - често срещани проблеми



За разлика от посочените значително по-рядко проблеми при кандидатстването, за проблеми при изпълнение на проектите споделят повече от половината организации.

Диаграма 15 - Проблеми на фаза изпълнение

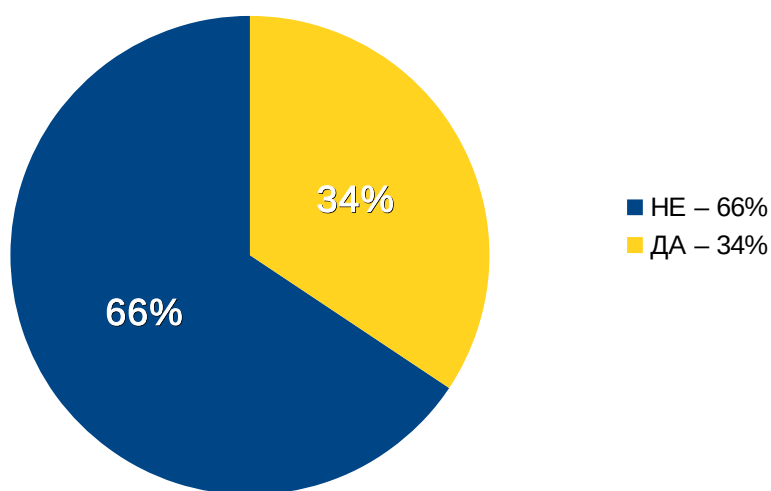


Данните от диаграмата добре илюстрират това. Конкретните примери за натрупан проблемен опит по ОП са: продължителни и трудни разговори и официална кореспонденция относно претенции на УО или негови представители на място; проблеми с продължително оспорване и обжалване на резултатите от ЗОП; осъзнати слабости в подготовката на проектния екип по ЗОП – необходимост от допълнително обучение и консултиране; първоначално одобрени тръжни процедури, последвани от одит и финансови корекции за сметка на организацията; противоречиви изисквания между две контролиращи институции (НАП – Варна и МТСП); прекомерни изисквания и „заяждане“ от страна на извършващите мониторинга на място; контролиращи, които не разбират спецификата на дейността на организацията и основните цели на проекта (икономисти не разбират от съхраняване на биоразнообразието); формално отношение към сроковете на проектните дейности; промяна в екипите, които реализират проектите поради промяна на политическите ръководства на общините и последвало напускане или подмяна на експерти, водещо и до загуба на ценен опит, а и институционална памет за преминалите етапи на проекта; прекалено свободно тълкуване на правилата от различни контролиращи; оказване на натиск да се изпрати нова информация, която вече имат в УО; прекъсване на

текущата работа от самоцелни искания за извънредни отчети, доклади и обяснения, искания на допълнителна информация по въпроси несвързани с проекта, пряко.

Проблеми при отчитане на проектите по ОП, декларират 34% от организациите, докато 66% не смятат, че са имали такива.

Диаграма 16 - Проблеми на фаза отчитане

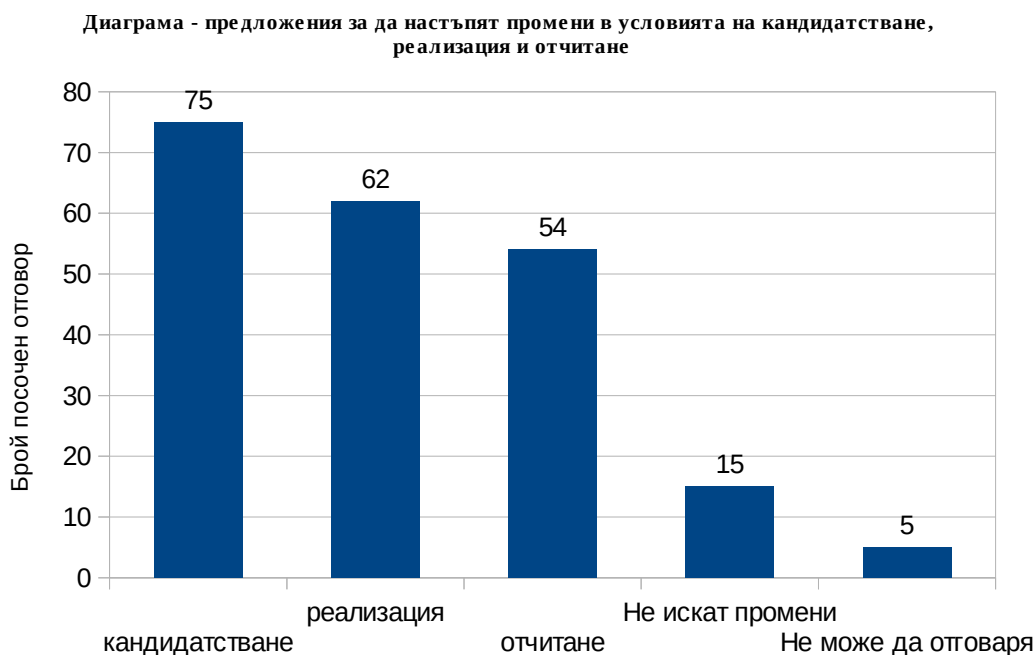


Основни проблеми посочени в интервютата са: неуточнени първоначални изисквания по формите и показателите на отчета и въвеждане на такива, които пораждаат неясноти и спорове; разминаване във времето на изготвянето на регулярните бюджетните справки от общините и изискваните такива от оперативните програми; спорове по докладите за напредък и извънредни командировки в столицата; отказ за възстановяване на направени разходи, които в договорите са били посочени като допустими и търсене на съдебен арбитраж; отказ от верификация на транспортни разходи; проблеми с попълване на отчетните формуляри и търсене на консултиране и помощ от партньори, други институции и като краен вариант служители на УО; ПМС 330 действа демотивиращо на бенефициентите и част от изпълнителските дейности трябва да се изнасят извън организацията; недостатъчно ниво на допустимите административни разходи; забавяне на верификацията на разходите без аргументи и обяснения – финансова несигурност;

двуинстанционното отчитане е проблем, когато на първа инстанция организацията попадне на служител, който не е достатъчно компетентен; теглене на допълнителни кредити; заплатите в бюджета се залагат на часова ставка, а в отчетните форми трябва да се отчитат по месеци; много сложна, продължителна и тежка процедура на отчитане вместо ползване на опростени електронни форми.

Х. Предложения за промени

Огромното мнозинство от организациите участвали в проучването дават предложения за да настъпят промени в условията на кандидатстване, реализация и отчитане. Не искат промени 15 от организациите, а други 5 се затрудняват да дадат конкретни предложения.



Най-много предложения са насочени към етапа на кандидатстване, но са значителни и за другите два етапа, както е видно от диаграмата.

Респондентите не са били ограничавани в броя на възможните предложения,

така че част от организациите дават предложения за необходими промени и на трите етапа на процеса.

Основни предложения на етап кандидатстване: електронно кандидатстване; унифициране на формулярите за кандидатстване по различните ОП или поне наличие на обща форма с различни приложения, специфични за програмата; да се разработят от УО на ОП – типови тръжни процедури; ясни показатели, кратки срокове и придружени с аргументи оценки на проектните предложения – срок от 3 месеца е напълно достатъчен; наръчниците за бенефициентите да са детайлизирани; да се намали броя и вида на приложенията към документацията за кандидатстване; проектните формуляри за малки/на стойност/ проекти да е максимално опростена; да се кандидатства на две фази -1 концептуално, а преминалите втора фаза да докажат капацитет и детайлно разработено предложение; при оценяване на проектните предложения да се отдава приоритет на регионалната специфика и как тя е аргументирана; да има срокове за предварителен контрол и верификация на разходи, така че кандидатстващия да си направи реален план-график за дейностите по изпълнението; да се опрости изисквана структура на разходите, като се завиши допустимостта на % на административни; да се доразвие системата на ФЛАГ, като се гарантира равнопоставен достъп до такива средства и за организации, различни от общините, когато това е свързано с изискване за задължително съфинансиране; да може мини предприятия да кандидатстват по ОП „конкурентоспособност“; да се провеждат адекватни и навременни обучения; да има публичен регистър на одобрени и отхвърлени проекти по всяка програма.

Основни предложения на етап реализация: да се спазват правилата и сроковете по договора за безвъзмездна помощ и от двете страни, като връзката между УО на ОП и бенефициентите е основана на колегиалност и взаимно разбиране, а диалога начин на изясняване на спорове и неясноти; да

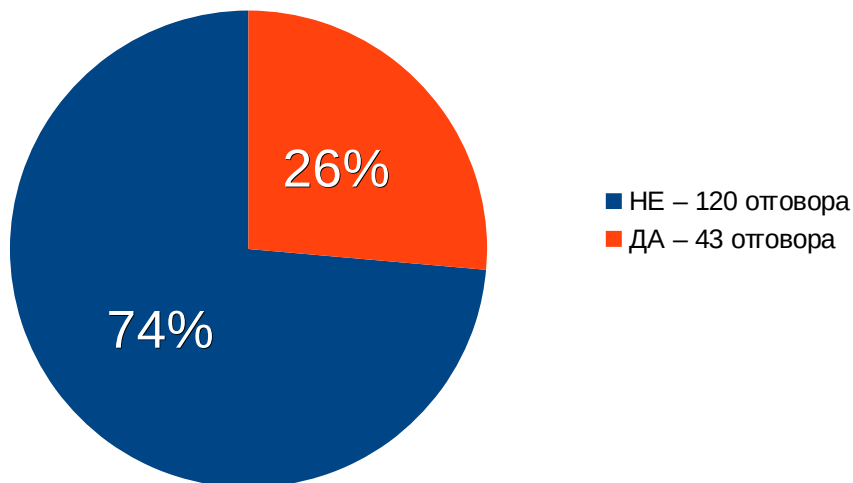
не се допускат промени в движение – относно правила, изисквания и документи; различните плащания да се извършват навреме, за да не се нарушава договореностите и постигнатия ритъм на проектните дейности; УО да носят реална отговорност за дадените изисквания при предварителния контрол и да не се допускат финансови корекции на проектния бюджет, щом са спазени тези изисквания, въпреки, че някой друг е решил нещо друго по-късно; при забавени процедури и едностранна промяна на правила от страна на администриращите програмите те да носят отговорност, а не да провалят проекти; мониторинга да е консултиране и помощ, а не дебнене и самоцелен формализиран контрол; да има и се спазват срокове за отговор на въпроси постъпили от бенефициента; да са по-висок процент авансовите и междинните плащания; да отпадне изискването за банкови гаранции при авансово плащане от 60% - да се отмени ПМС 300; да не се сменят областни координатори, освен ако не доказана тяхна злоупотреба, защото иначе настъпва управленски хаос.

Предложения относно отчитането на проектите: да се върви към въвеждане на електронни форми на отчитане на проектите; да не се допускат промени в изискванията след като е започнал вече процес на отчитане; да не се изисква информация и приложения, които вече са предоставени на УО; да не бавят окончателните плащания, след като отчета е одобрен въз основа на верифицирани разходи; да се прекрати практиката за налагане на безпринципни корекции и да има процедура на обжалване пред специален орган; отчитането да не се влияе от нови правила, въведени след като договора е сключен при други правила и условия, и най-вече ако проекта реално е приключил.

XI. За проблемите на другите

Във връзка с информация относно проблеми при реализация на проектите, част от организациите – 26%, са склонни да споделят за част от проблеми на други организации кандидати или участници в този процес.

Диаграма 18 - За проблемите на другите



Както се вижда и от диаграмата, като два основни проблема се посочват наложени финансови корекции от УО или съществуващ дефицит на съфинансиране. Отново се говори, че има информация и за некоректност от страна на УО – неспазване на договорените срокове и забавяне на процедурите. В по-редки случаи се знае за промяна и настъпили проблеми в екипите на проекта, нерегламентирана намеса от контролиращи органи. Част от организациите, знаят за проблеми на други свои колеги, но декларират, че не е коректно, да дават подробности защото нямат изрично съгласие или защото казват, че се страхуват.

Диаграма 19 - Видове пречки при реализирането на проектите



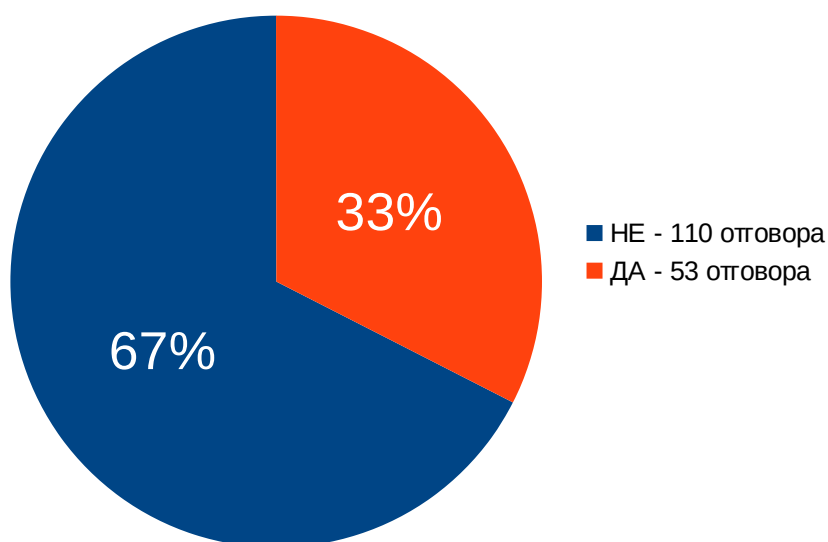
Примери все пак не липсват, ето някои характерни:

- При забавяне на одобрението с повече от две години на проект на организация, която търси технологична иновация с евросредства, вече било безсмислено да се осъществи този план, не само защото посочените параметри са морално остарели, но и поради промяна на пазарната ситуация;
- Когато ЕК е наложила санкции по ОПОС, са наложени корекции на много организации, и те е трябвало да връщат част от получени пари по проекта;
- Спиране на проекти в средата на проектния цикъл заради отрицателни доклади на експерти на УО, относно планираната за закупуване технология;
- Подлагане на натиск на партньорски организации от регионални представители на ОП или директори на държавни структури;
- Масово непризнаване на разходи по ОПРР, заради неправилни формулировки в проектната документация;
- Финансови корекции, наложени две години след края на проекта;
- Връщане на отчети по няколко пъти заради технически грешки или стилистични слабости – „представителите на УО са влюбени в точките и запетаите до степен да не виждат ефектите от проекта“;

- Контролиращите предявяват претенции, които са в противоречие на природните закони и цикли/програма по биоразнообразие/.

В този контекст се разглеждат и познатите случаи, когато някоя организация се е отказала от реализацията на проект. Потвърждават, че имат информация за подобни случаи 33% от участниците в проучването.

Диаграма 20 - Отказ от изпълнение на спечелен проект



Като най-чести причини се посочват: ограничен собствен финансов ресурс и опасност да се попадне в тежка задлъжнялост; отказ поради несправяне с тържните процедури; смяна на ръководствата на бенефициента и отказ на новото ръководство да поеме проекта, като отговорност; непосилно забавяне на подписване на проекта и промяна на пазарната ситуация; запознаване на чужди партньори с нашите критерии за ефективност на проектните дейности и/или скоростта с която работят нашите „независими оценители“; отказ на достъп до СОП“България-Гърция“ за две общини в граничния регион; налагане на обществени поръчки за канцеларски материали и друга техническа поддръжка; нестартиране на Гаранционен фонд къмДФЗ; няколко проекта за реализация и недостиг на свободни средства поради закъсняваща верификация.

ХІІ. За ефектите и дефектите

Според изследваните, **постигнатите ефектите** за самите организации основно могат да се открият в:

- подобряване капацитета на самата организация – нарастване компетентността на нейните специалисти; по-висок организационен и производствен капацитет; усвоен и адаптиран чужд модел на управление на фирмата;
- нарастване на обществения авторитет и популярност на организацията;
- натрупан опит по работата с ОП
- разнообразяване на предоставяните услуги или стартиране на нов бизнес;
- нарастване конкурентоспособността на организации и фирми;
- въвеждане на нова технология или закупуване техника и др.

Диаграма 21 - Постигнати ефекти за реализираните проекти



Същевременно има няколко интересни критични бележки или просто споделени провокативни мнения: „изградих ферма за ягоди с европари, но се уверих, че при първа възможност трябва да изляза от този бизнес“; „обучихме много хора, но само 30% от тях заявиха, че биха останали да работят, това което за което ги подготвихме“; „конкретните ефекти са добри, но във времето няма последователност на управлението на ОП“ . Някои считат, че се дават средства твърде разнопосочно, вместо да има търсене на системен ефект и постепенно надграждане.

Въпросът за **постигнатите ефекти за сектора** в който работи организацията изненадващо затруднява около една пета от участвалите в проучването.

Диаграма 22 - Постигнатите ефекти за сектора



Както се вижда и от диаграмата сред тези, които дават конкретни отговори най-сериозна тежест имат: подобрен социален статус на група в неравностойно положение; обучен персонал или повишена квалификация; изградени мрежи, платформи и системни партньорства; обучени консултанти по европроекти, които са отишли да работят в други български структури и подпомагат развитието на процеса на успешното кандидатстване и управление на средства по ОП, за решаване на тежки нерешавани с години

проблеми; подобрени практики по опазване на околната среда; подобряване на градската инфраструктура; излаз на нови пазари вследствие на въведени нови технологични продукти; нови сортове и т.н.

Някои от участвалите акцентират също върху други важни аспекти в развитието на сектора, в който работят: привлечени средства, позволяващи мащабни инвестиции, които са непосилни за малките общини; решаване на въпроси, като водоснабдяването, които дълго време са чакали своето решение – както сполучливо каза един представител на туристическия бизнес - „навсякъде сме в ситуация на решаване на водния цикъл“; направени са стъпки, които в тези мащаби са били „непознати в последните 25 години – „пречиствателни станции; модерни общински пътища; съвременни стандарти на туристически услуги; ограничаване на един нов, сериозен проблем – голям брой отпадащи от училище. Подчертава се огромния брой - 1000 обновени и енергийно санирани сгради на образователната, културна и социална инфраструктура; паркове и зелени площи от квартален мащаб; пешеходни зони и велоалеи; превантивни мерки за укрепени свлачища, почистени речни корита и дерета и други.

Не липсват и по-критични становища, сред които бихме открили четири:

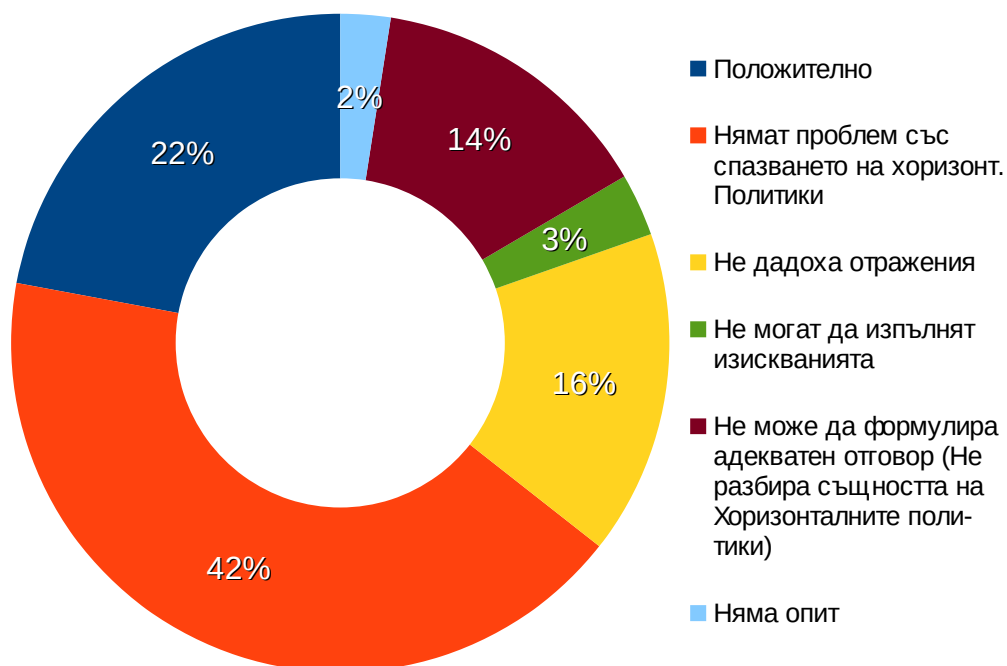
- хаотичното финансиране прекъсва успешни стратегии, трябва да се поддържат по-малко на брой, но по мащабни приоритети и зони на развитие;
- усвояват се пари по оперативните програми, но ефектите няма да са трайни, защото всичко се прави бързо и без търсене на устойчивост;
- само нарасна бъркотията в града ни – пак има проблем с качеството на питейната вода, навсякъде е разкопано, а парите са изхарчени;
- научихме се да разработваме стратегии, като в процеса на различни места са въвличани не само администрациите, но и бизнеса, хората от

образованието, експертите от здравеопазването и организациите от гражданския сектор, но това няма как да реши тежката ни демографска криза („колкото и нови детски площадки да направим, колкото и спортни центрове да открием, къде са децата и младите хора – или ги няма въобще или при първа възможност бягат в чужбина“).

ХІІІ. За хоризонталните политики

Въпросът за **отражението на изискванията на хоризонталните политики върху** реализираният проект/проекти разкрива една силно противоречива картина: от една страна значителна част – над 40% твърдят, че са нямали проблеми със спазването на тези изисквания, а други 22% дори посочват, че тези изисквания са дали положителен ефект, от друга обаче онези, които показват с отговорите си, че въобще не разбират същността на хоризонталните политики, са почти толкова, колкото тези, които са убедени, че тези изисквания са били или формално изпълнени или не са дали никакво отражение или пък, напълно откровено споделят, че не са могли да се справят с тях и не са ги изпълнили.

Диаграма 23 - Отражението на хоризонталните политики

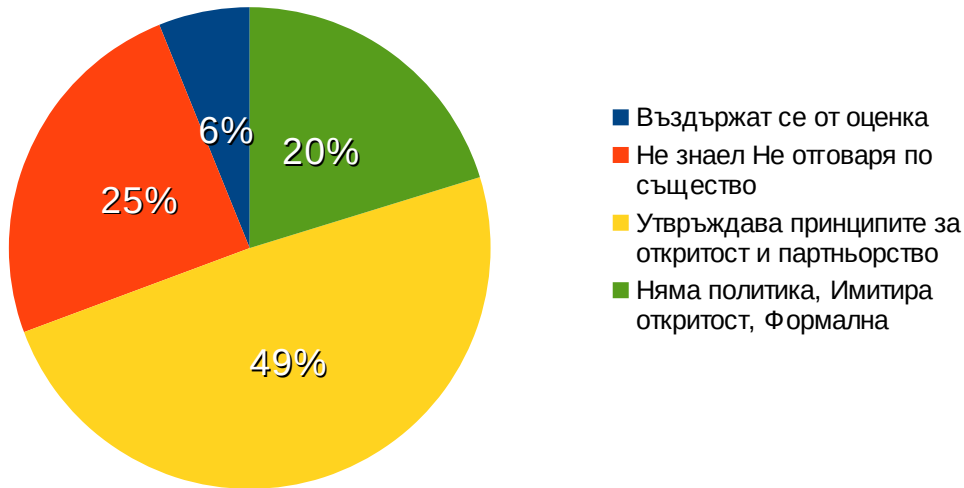


В тази връзка наистина е добре, въз основа на част от организациите, може би е добре отново да се поднови дискусиата, за значението на тези политики и какви ценности те утвърждават, като това е последвано от специализирани обучения за всички, които имат намерението да кандидатстват по оперативните програми. Бихме добавили още: изискването да се прилагат общи принципи и правила трябва да се спазва в определения сектор, но това не отменя факта, че има институции в които над 80 % от състава е от жени или че населението в едно селище може да бъде със средна възраст 45 години, а други с такава над 55 години. Като краен аргумент бихме посочили едно радикално мнение – „тези изисквания само объркват бизнес плановете ни и ни пречат да прилагаме така необходимата за нашия пазар гъвкавост – тези на хартия принципи могат да служат само на статистиката“.

XIV. Общинската политика през призмата на ОП

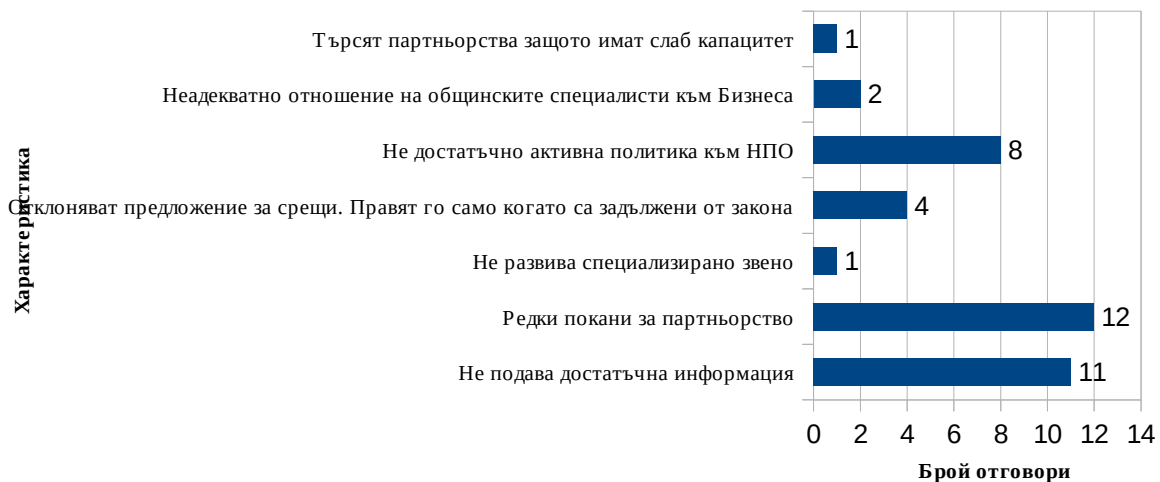
Почти половината от организациите участвали в проучването смятат, че общината, на чиято територия живеят утвърждава принципите на откритост и партньорство с неправителствените организации, бизнеса и гражданите, като диалога е част от тяхната политика за поставянето и решаването на въпросите и проблеми. На другия полюс са около 20%, които твърдят, че общината или имитира или въобще не се опитва да води такава политика.

Диаграма 24 - Общинска политика за партньорство



Когато към тях се прибавят онези, които се въздържат да дадат оценка или твърдят, че не знаят тези подробности от политиката на общината, картината в национален план става не само противоречива, но и показва, че нещата са все още далеч от масова евро промяна. Ето какви характеристики на липсваща или имитирана общинска политика на партньорство се открояват, според изследваните: не дават достатъчна и точна информация; рядко отправят покани за съвместна работа по програмите; нямат активна политика към гражданските организации; отклоняват предложения за срещи и други.

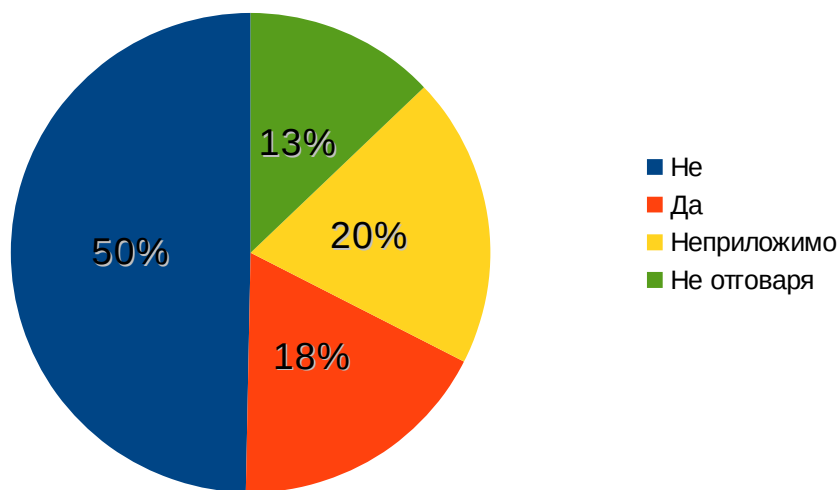
Диаграма 25 - Характеристики на общинските политики за партньорство



Не е изненада, че най-критични в тази посока са представителите на гражданския сектор и търговските дружества. Има интересни аргументи: избора на партньори е политически обременен и това засяга столицата и големите градове; ние сме пример за „закрита община“; зависи от консултантите, които винаги са външни – те избират; партньорството е форма на финансиране на партията или партиите, които подкрепят кмета.

Въпросът за политиката на партниране между общината и другите организации по оперативните програми провокира критичната визия на редица от участниците в проучването. Половината от изследваните подчертават, че общината не търси тяхното партньорство, докато обратното становище се застъпва само от 18%. Предпочитат да не отговорят 13%, а останалите са представители на общини, така че за тях въпросът е неприложим.

Диаграма 26 - Политика на партньорство



Критиките са аргументирани с допълнителни аргументи: капацитета на организациите рядко се използва; дори, когато канят за партньори се отнасят формално или просто не се съобразяват с нашето мнение; опитахме веднъж, но ще е за последно; когато кандидатстват ни търсят, после забравят напълно за нас; общината предпочита да си изпълнява проектите сама; водехме се

партньори, но като видяха общинарите, че нищо не разбират от тези дейности, ни оставиха да правим, каквото си знаем и др.

За организациите проблема за избора на темите за проектите по оперативните програми, **извършвани от кандидатстващите общини позволява** да се задълбочи познаването на отношенията между общините и другите организации, които също са страна в този процес. За съжаление част от организациите или не отговарят на този въпрос или директно заявяват, че нямат такава информация. Някои говорят, че избора на темите за кандидатстване в някои общини не е публичен и реално не се знаят нито принципите, нито реалната практика.

Диаграма 27 - Избор на теми за проектите



Позитивните становища са разпределени между: съобразно наличните си стратегически планове и програми и съобразно изискванията и възможностите на текущите оперативни програми, за кандидатстване.

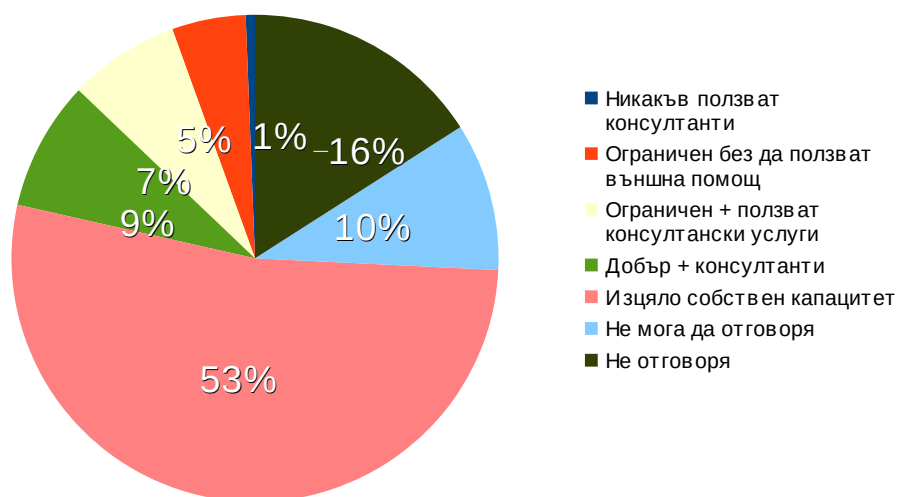
Критичните бележки и коментари дават още доказателства, за това, че има ниско ниво на доверие между част от ръководствата на общините и неправителствения сектор. Конкретни мнения:

- общината не решава нищо, външните консултанти имат думата;

- общината си взема решенията по непрозрачен начин и ние научаваме само в отделни случаи;
- темите се задават от Националното сдружение, а те просто ги следват;
- стратегически планове има много, но в общината не това е водещото, а възможностите да се спечелят европейски пари за осъществяване на намеренията и политиката на кмета и общинския съвет.

Административния капацитет на общината за кандидатстване по оперативните програми е добър повод за изразяване на различни становища от организациите. В този случай, според данните от проучването, 53% подкрепят „наличието на собствен капацитет на общината ни, докато в останалите разновидности от гледни точки се разглежда и аргументира различната роля и тежест на външните консултанти за успешното кандидатстване по оперативните програми.

Диаграма 28 - Оценка на административен капацитет на общините



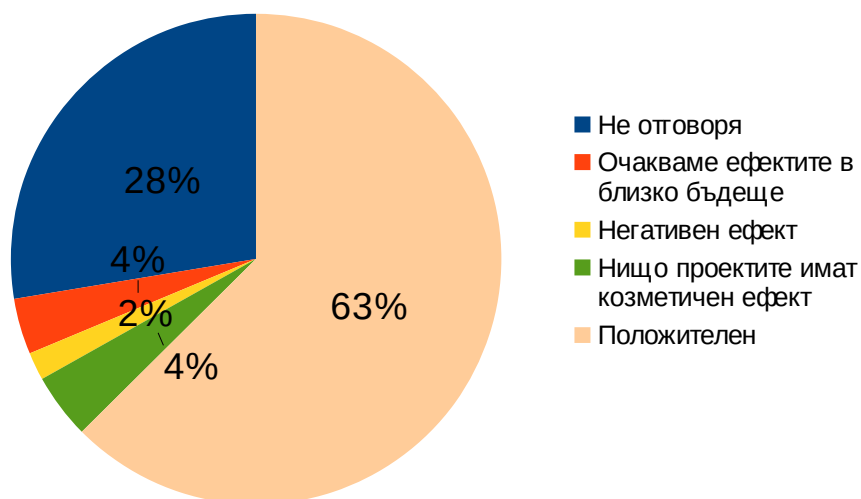
Както се вижда и от диаграмата общините високо оценяват собствения си организационен и експертен капацитет, като част от общините разчитат и на външни консултанти, което е с по-голяма тежест при малките общини в

сравнени е с областните центрове. Трябва да отбележи констатираното от нас разминаване между висока самооценка, на част от общините и тяхната критичност към "недостатъчното време" за подготовка на конкурентни проекти.

Другите организации са малко по-критични, което кореспондира с досега приложените данни. Има и конкретни мнения: "проекти имат, но са еднообразни и зле изпълнени"; "ако няма консултанти малките общини само ще наблюдават как се използват европейски средства в обществена полза"; "има голямо текучество на служители и това влияе лошо на проектите".

Въпросът за постигнатите ефекти по оперативните програми от страна на общините дава нови възможности за привеждане на различни становища. Преобладава силно изразена положителна оценка – 63% я споделят, докато подчертаващите по-скоро обратното са приблизително 10 %, останалите не отговарят.

Диаграма 29 - Оценка на ефекта от ОП



Конкретни примери за положителен ефект са: подобряване на градската инфраструктура; модернизация на пътния фонд; реконструкция на сграден фонд; обгрижване на хора в неравностойно положение; развитие на местата за спорт и игра и други.

Диаграма 30 - Примери за положителен ефект от ОП

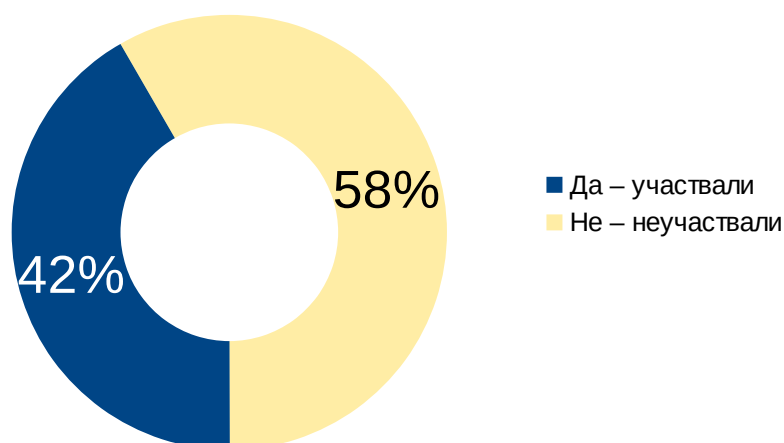


Отрицателните становища могат да се обобщят в две групи: имитиране на развитие в сферата на културата и туризма с неефективна и дори безсмислена реклама; гражданите не са привлечени към създаденото с тези средства, те не могат да го оценят и част от тях вандалски го рушат.

XV. Оценка на процеса на планиране 2020

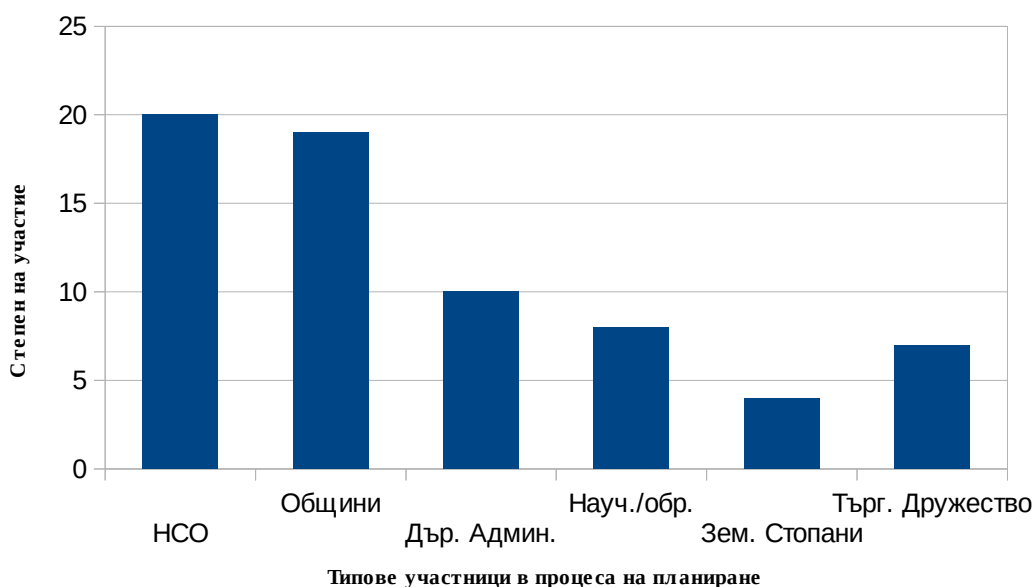
В процеса на планиране на оперативните програми за периода до 2020 година, посочват, че са участвали 42% от изследваните, докато 58% не са.

Диаграма 31 - Участие в процеса на програмиране



В категорията на участвалите най-висок е делът на общините и нестопанските организации.

Диаграма 32 - Степен на участие в процеса на планиране



Сред тези които не са се включили има две основни категории, формиращи се според субективното обяснение, давано от тях: едните са тези, които са се надявали или поне са допусkali, че могат да изразят становище, но не са били поканени; другите споделят, че този въпрос не е от тяхната

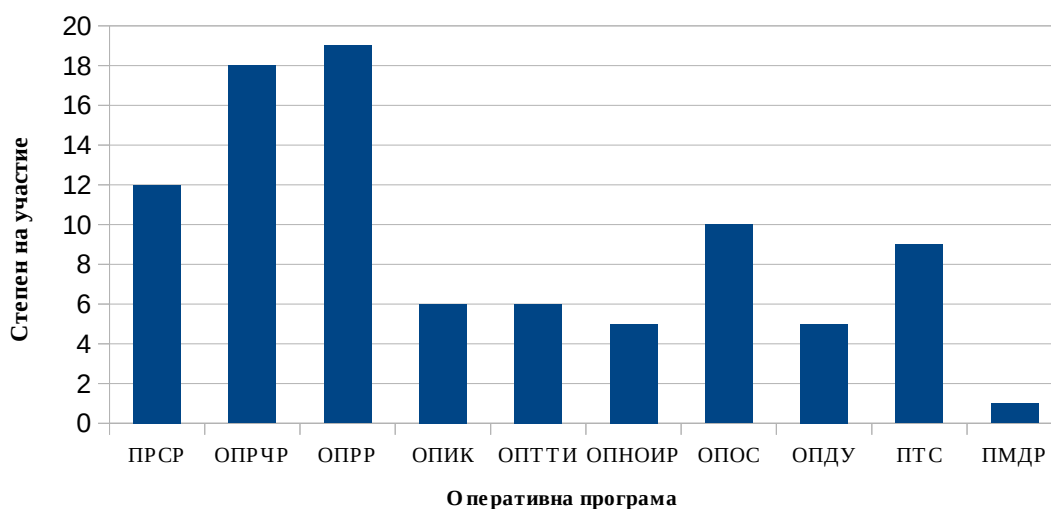
компетентност, защото „това са въпроси за правителството и евроекспертите ни“. Има и критики, че процеса на планиране е бил доста прикрит и дори медиите не са го отразили добре, което е допълнителна причина, за закъснялата и недостатъчна информация, за което основната отговорност е на държавата. Има редки случаи и на по-сериозни обвинения – „някои от срещите се провеждат проформа в началото на 2015 година, когато всичко вече е било решено; следенето на процеса от малките общини и част от гражданския сектор е било затруднено, но най-активни участници са били големите общини и мрежите и асоциациите, които по-късно са информирали своите членове за взети решения. Макар и рядко е имало поканени, които не са се възползвали поради настъпили текущи ангажименти и проблеми.

Формите за установяване на контакт и начините на включване на представители на организации в процеса на планиране /2014-2020/ са: получаване на специални покани за обществени обсъждания; писма за искане на писмени становища; попълване на въпросници и тяхното изпращане по електронен път; участие в информационните кампании на областните информационни центрове; участие в експертни групи по отделни оперативни програми и стратегически срещи; участие в консултативни комитети.

Бихме си позволили да споделим още нещо – процесът на планиране може да се оцени по много показатели, но на този ранен етап, можем да съдим за процедурата и начините на управлението му по степента на отвореност на процеса, способността демократизмът да се съчетае с компетентност, а различните и дори противоречиви становища да доведат до конструктивни решения, които да вдъхнат оптимизъм и мотивират за успешна работа различните участници, а и тези, които само са очаквали създаването на по-добри условия за реализиране на проектни предложения в новия програмен период.

Както добре се вижда от диаграмата **участвалите в процеса на програмиране посочват 10 оперативни програми**, като най-голям брой представители са били при обсъждането на параметрите на ОП „Регионално развитие“ и ОП „Развитие на човешките ресурси“.

Диаграма 33 - Разпределение на участието по ОП



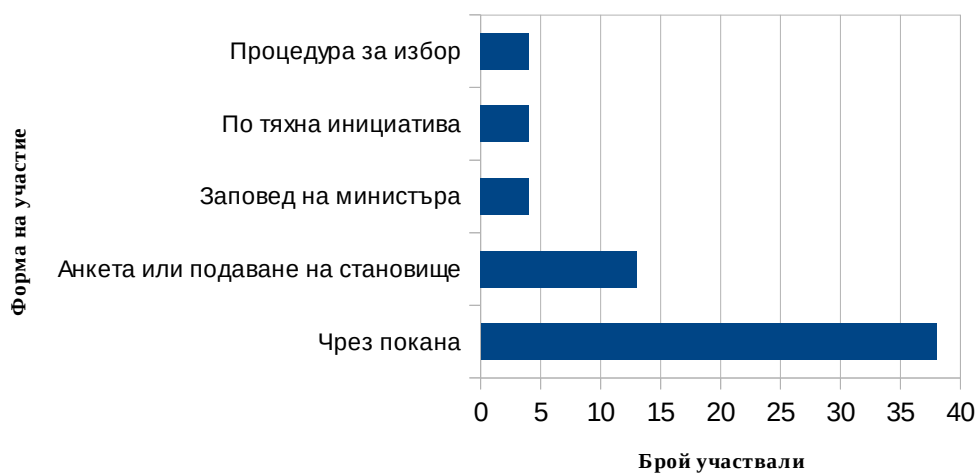
Легенда:

- ОПТТИ - ОП „Транспорт и транспортна инфраструктура“
- ОПОС - ОП „Околна среда“
- ОПРР - ОП „Региони в растеж“
- ОПИК - ОП „Иновации и конкурентоспособност“
- ОПРЧР - ОП „Развитие на човешките ресурси“
- ОПНОИР - ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“
- ОПДУ - ОП „Добро управление“
- ПРСР - Програма за развитие на селските райони
- ПТС - Програми за Териториално сътрудничество
- ПМДР - Програма за морско дело и рибарство "

Интересно е, че по-голямата част от изследваните все още използват програмите със по-популярните им стари названия. Някои са участвали в работата на само една група или са изразили еднократно становище, докато други са се включили в целия процес и със самочувствие споделят опита си.

Конкретните форми и степента на включване могат добре да се илюстрират със следващата диаграма.

Диаграма 34 - Форма на участие в процеса на програмиране

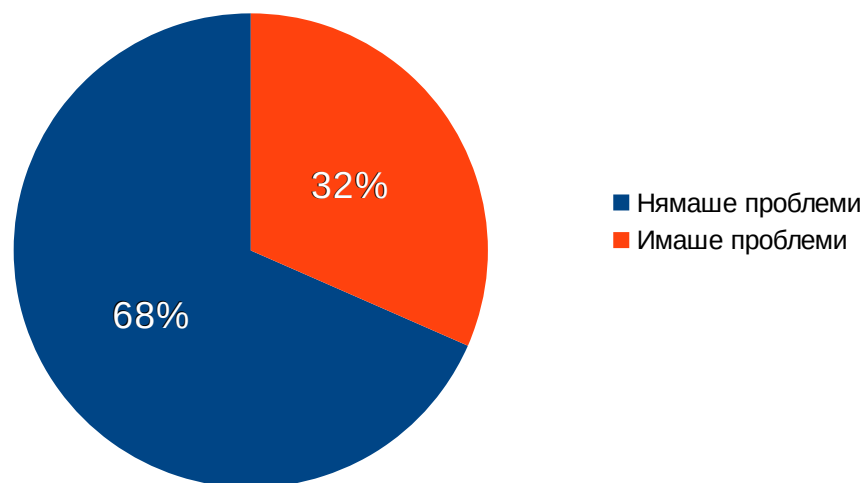


Участието най-често е: Попълване на анкета; Подаване на становище след поискване; Участие в работна група или комитет, след избирането му чрез провеждане на процедура по избор на представители на дадена общност; Участие в работна група или комитет чрез директна покана. Типичната форма за участие на служителите в държавната администрация е служебна заповед на министър. В редица случаи се търси участие на организации в браншови срещи и по време на информационни кампании.

За 32% участието им в **процеса на програмиране е свързано с откриването на важни проблеми.** Сред тях, според честотата на споделените мнения, с

най-голяма тежест са: незачитане на дадените предложения; липса на обратна връзка; неефективни правила на работната група и недостатъчно време за обсъждане.

Диаграма 35 - Оценка на процеса на програмиране



Някои не само се оплакват от привидния демократизъм на участието в планирането, но подчертават и, че участниците в групите са така подбрани, че предложенията на гражданския сектор да не успеят да пробият. Има сериозни възражения за изваждането на област Разград от една от оперативните програми, както и срещу практиките – първо да се приемат различни становища, а после без да се коментира специално, да бъдат „пропускани“ в окончателният вариант на текстовете и решенията. Споделя се и че въпреки опитите за диалог в отделни работни групи се е стигнало да разпадането им на три „кръга на организации от един и същи вид – бизнес; министерства и общини“.

Определянето на приоритетите и областите на подкрепа за България, през новия програмен период е позволил да се споделят оценки за отминалия период и да се показва добре връзката на този опит с новите цели и търсени възможности. Участниците в проучването, които са могли да

влият на процеса на планиране, подчертават най-често следните приоритети: образование и култура; инвестиции в малки и средни предприятия и насърчаване на цялостния процес на предприемачество; опазване на околната среда; стимулиране развитието на младежки инициативи, като и предоставяне на разнообразни, качествени социални услуги.

Диаграма 36: Приоритетни области за подкрепа от ФЕС 2014 - 20



За част от участниците процесът на планиране вече окончателно е приключил и те отказват да дават предложения и допълнителни становища, като най-често само потвърждават, че избраните приоритети са дефинирани добре и са адекватни на европейските. Някои обаче смятат за важно, да се случат някои промени:

- субсидиите за земеделските стопани да не са на база изорани площи, а спрямо количествата произведена продукция (напр. тонове жито);
- в регионалното развитие да се реши въпроса за съотношението на подкрепата за малки и големи градски центрове, защото без това „само ще да задълбочи неравенството до момента“;

- по ОПИКС да се намалят изискванията, за да може по-малките фирми също да кандидатстват.

Що се отнася до **финансирането за районите**, където работят организациите, то данните са сходни, но въпреки това отново бихме подчертали избраните приоритети: образование и повишена квалификация; рехабилитация и развитие на инфраструктурата; развитие на местен поминък и култура; развитие на предприемачество и иновации; социални дейности и ограничаване на безработицата и опазване на околната среда и укрепване на био- разнообразието. Отправят се важни забележки, насочени към това да не се позволява „потъването на европейски пари, чрез организации, които системно печелят еднотипни проекти”, както и да се прилагат повече „меки мерки”, а да не се допусне увлечение по строителство и „масово полагане на асфалт”.

Въпреки очевидното затруднение за голяма част от участниците, да предложат промени в **процедурите за периода 2020 – 2027**, онова, което може да се извлече от направените интервюта е че направените предложения са насочени към:

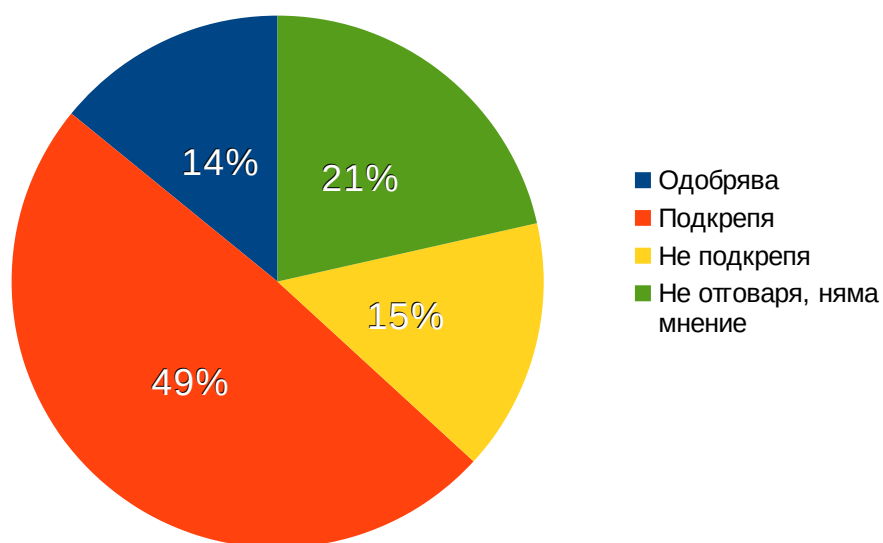
- утвърждаване на децентрализацията и демократично начало, чрез широко обсъждане „от долу на горе“, като се включат повече неправителствени организации и представители на бизнеса, защото експертизата не е функция на място в служебната йерархия –шеговито казано професионализмът трябва да е предварително доказан, а не да се открие след заемане на висока позиция в държавата;
- въвеждане на електронна обработка на документи на всички етапи;
- да се съкратят сроковете на програмиране, като се избягват паузите;
- заседанията да не са само в столицата; и др.

Важни аргументи са още и: област Благоевград не е от ранга на София и не могат да се разглеждат заедно при планиране, още повече че имат големи различия в структурата на потребностите си; оперативните програми да са подчинени на регионалната специфика, а не да следват общи, приравнени стандарти; да се финансират повече проекти; да се подобри съгласуваността между оперативните програми и се преустанови секторната разпръснатост; да се прекрати практика малки и средни предприятия, от различни региони, да получават различни проценти субсидии (пример от Варна – 60, от Гоце Делчев – 45).

Има и по –екстравагантни предложения, като националните програми, да се комбинират и с някои регионални и др.

Относно **включването на новата хоризонтална политика** по изменението на климата, се вижда, че сред участниците не само, че няма единно разбиране, но те демонстрират висока противоречивост. Сред изследваните, 14% одобряват, а други 49% подкрепят този приоритет. На другия полюс са възраженията на 15%, както и оставащите без мнение, по този важен въпрос.

Диаграма 37 - "Изменение на климата" - нов хоризонтален приоритет в периода 2014-20



Действително се признава, че климатичните условия са важен фактор в средата на живот на гражданите, както и че тези условия пряко влизат във взаимодействие с резултатите от човешката дейност, но се подчертава, че тези общи констатации трябва да се последват от стимулиране на бизнес структури и фирми, които въвеждат нови технологии опазващи околната среда, както и в сферата на земеделското производство. Като най-важни зони на неговото прилагане се посочват – градска инфраструктура, междуселищни пътища, селско стопанство, управление на отпадъците и др.

Даваната от респондентите подкрепата за новият хоризонталния приоритет, е често съпътствана с изказване на страхове или допълнителни условия :

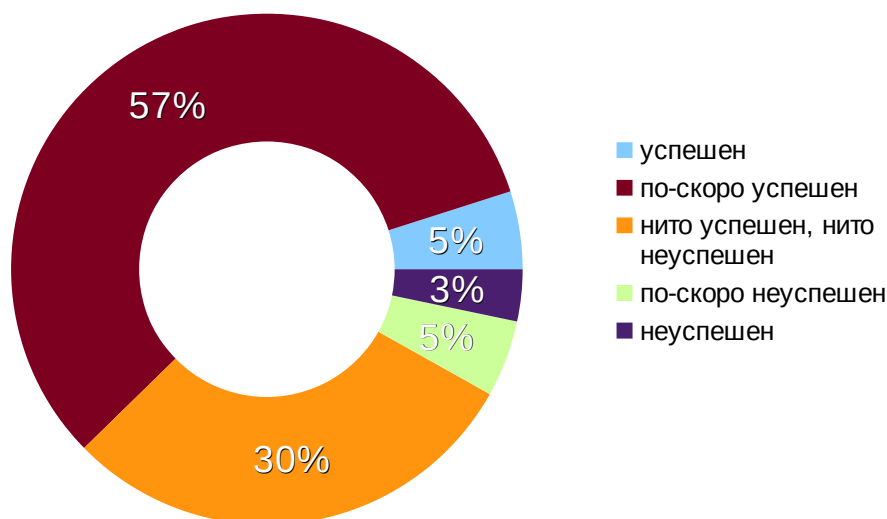
- не може да се прилага навсякъде, не е универсален и не е подходящ за всички проекти и програми, най-малкото защото не може да се посочат и приложат работещи за него индикатори;
- не може да е валиден за малки проекти;
- ще се увеличат прекомерно изискванията за хоризонтални политики, ако и той се приеме;
- може би да не е задължителен, а с препоръчителен характер.

Най-крайните в своето неприемане смятат, че това изискване не само е излишно, но и че е по-скоро белег на „стремеж да сме модерни и актуални на европейски програми“, но не и израз на решаване на потребности и обществени проблеми. Други прилагат аргумента, че просто е много рано за приемане на такъв хоризонтален приоритет, но след години, ако се променят условията в държавата ни, той може да се разглежда, като възможност.

Голяма част от отговорите дават свидетелство за това, че повечето от респондентите не познават механизмите за програмиране в ЕС. Те не знаят или не искат да приемат, че хоризонталните политики са общи за всички държави от ЕС

Опита да се даде **обща оценка на процеса на програмиране** за периода до 2020 показва, че мнозинството го счита за по-скоро успешен, но не са малко и тези, които го определят различно.

Диаграма 38 - Оценка процеса на програмиране



Тази противоречивост, произтича от това, че повечето от програмите още не са стартирали, както и че няма още достатъчно осмислен опит. Съществуват някои критики относно капацитета на сегашната държавна администрация, която трябва да управлява тези програми, като се изразява скептицизъм относно възможностите да се осигури приемственост и безконфликтно преминаване от предишния към сегашния програмен период. Има представители на организации, които обръщат внимание на факта, че програмите ще се реализират в условия, които още не са напълно предвидими и това е аргумент да не избързваме, с оценки и надежди, още повече, че ЕС вече се изправя пред нови трудни предизвикателства (бежанската вълна от Африка и Азия например).

XVI. Изводи

1. Натрупаният опит при кандидатстването и управлението на средства по оперативните програми за решаване на обществени проблеми, след като страната вече е член на ЕС, може да се приеме като добра база за открояване на добрите от не толкова добрите практики и резултати, а следователно и като време за изводи, препоръки и корекции.
2. Повечето от анкетираните общини, голяма част от гражданския сектор, другите институции и представителите на бизнеса са участвали един или повече пъти в този процес, като някои са добили опит и самочувствие, а други само са се докоснали до условията и процедурите, при които работят ОП. За тях е нужно вече не само насърчение, но и нови, по-стимулиращи равнопоставеността и разгръщането на потенциала им условия.
3. Установени са устойчиви отношения между УО на програмите и ръководствата на държавните и общински администрации, като са направени сериозни опити за изграждане на добра координация и субординация, за да може да се намалят „шума и напреженията в системата“. Препоръчва се периодичната промяна в политическите ръководства на администрациите на национално и на местно ниво, да не оказват толкова силно влияние върху експертните екипи, носещи отговорност за оперативните действия и контрола на процеса.
4. Положено е началото на системен диалог между страните, но има все още много да се направи за истинско доверие и професионализъм, особено при мониторирането и комуникацията в следствие на настъпили промени в условията на договорите. В светлината това, нараства очакването експертите на УО да бъдат повече консултанти, отколкото изпълнени с недоверие контролиращи.
5. Необходимо е доизграждане на системата на подпомагане и лесно достъпно кредитиране, защото системата ФЛАГ не се приема за достатъчна,

тъй като е прекалено фокусирана върху потребностите на общините и не се отнася до възможности за съфинансиране на неправителствения сектор. Липсата на инструменти за кредитиране на част от участниците, вече ги поставя в неравностойно положение.

6. Важно е да има по-добра съгласуваност при определяне на приоритетите и текущото управление на отделните оперативни програми и повече устойчивост в политиките. Това трябва да става чрез по-значително отчитане потребностите на регионите, на базата на направен действителен анализ на спецификите им.

7. Все още ролята на консултантските фирми не е еднозначна и търпи най-различни тълкувания и оценки, а тържните процедури и всички действия по ЗОП са основна сфера на недоволство и подозрение за уредени и несправедливи сделки.

8. Процесът на управление на проекти по ОП показва някои нашенски сериозни слабости:

- все още има много спорове около начина на администриране на програмите;
- оспорват се всички промени, които се правят в движение и без съгласуване с бенефициентите;
- не се възприемат напълно положително постигнатите ефекти, въпреки положените усилия;
- част от контактите и съвместната работа по програмите показват недостатъчен експертен, организационен и особено финансов капацитет на част от участниците;
- планирането не е достатъчно децентрализиран и демократичен процес;

- остават съмнения за допускане на конфликт на интереси и имитиране на публичност и конкуренция на идеи и потенциал.

9. Постигнатите ефекти са видими на повечето места, но все още е спорен въпросът доколко са устойчиви. Това е така, защото се приема, че с гражданите все още не се работи системно. Това се откроява особено при резултатите от проекти свързани с модернизиране и естетизиране на средата;

10. Необходимо е да се разширят диалога и конструктивизма между УО и участниците – нестопански организации, бизнес структури, образователни звена и т.н, за да може да се:

- ограничат до минимум случаите на административен произвол на УО,
- некомпетентна и безотговорна намеса на ръководители и служители, осъществяващи контрол по изпълнението и отчитането на проектните задачи,
- намерят най-чистите и ефективни процедури, като не се допуска различно тълкуване на правилата, последвано от финансови санкции, за сметка на бенефициентите,
- очаква се двете страни да споделят и права и отговорности, особено при възникване на негативни ефекти и грешки по „решение от горе“.

Обобщавайки мненията на респондентите, може да заключим:

1. На етап използване на ФЕС в периода 2007-2013:

- Най-приемлив от гледна точка на успешни процедури и практика се оказва етапът на кандидатстване - само 26% от интервюираните го посочват като проблемен;

- Етапите на реализиране и отчитане трупат далеч повече негативни оценки (реализиране - 53%; отчитане - 34%) като установени практики.

Ето защо ние считаме, че в следващия период администрацията, управляваща европейските фондове в България трябва да вложи допълнително усилия за да подобри качеството на работата на тези два етапа. Това се отнася с особена сила за процеса на реализиране, събиращ негативна оценка на повече от половината участници в проучването. Ако трябва да онагледим този наш извод, ще си послужим с примера за кервана от камили, за които скоростта на придвижване се определя от най-бавната камила. В нашия случай това се явява процеса на изпълнение на проектите. Искаме ли повече „скорост“ (усвояване на европейски средства при постигане на положителни ефекти), си заслужава администрацията да се припознае повече като партньор в цялостния процес, отколкото като контролиращ и санкциониращ орган на етапи изпълнение и отчитане на проектите.

2. Процесите на планиране и програмиране на следващия финансов период 2014 – 2020, събират 32% негативни оценки. Това само по себе си е червена лампа за да му обърнем внимание. Те са отново в частта изпълнение. Тоест трябва да се излезе от формалността на процеса и да се направи крачка към реално партньорство между различните субекти ангажирани с планиране и инвестиране на ФЕС в България.

3. Ключовата дума характеризираща следващия процес на използване на ФЕС би трябвало да е ПАРТНЬОРСТВО!

XVII. Използвани съкращения:

ВУЗ	Висше учебно заведение
ДФЗ	Държавен фонд земеделие
ЕС	Европейски Съюз
ЕФ	европейски фондове
ЕК	Европейска комисия
ЗОП	Закон за обществените поръчки
КУПФЕС съюз	Коалиция за устойчиво ползване на фондовете на Европейския съюз
МИГ	Местна инициативна група
МСП	Малки и средни предприятия
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
НАП	Национална агенция по приходите
НПО	Неправителствена организация
НСО	Нестопанска организация
ОП	Оперативни програми
ОПИКС	ОП „Иновации и конкурентоспособност“
ОПТТИ	ОП „Транспорт и транспортна инфраструктура“
ОПОС	ОП „Околна среда“
ОПРР	ОП „Региони в растеж“
ОПИК	ОП „Иновации и конкурентоспособност“
ОПРЧР	ОП „Развитие на човешките ресурси“

ОПНОИР	ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“
ОПДУ	ОП „Добро управление“
ПМС	Постановление на Министерския съвет
ПРСР	Програма за развитие на селските райони
ПТС	Програми за Териториално сътрудничество
ПМДР	Програма за морско дело и рибарство "
СИ	Североизточен регион за планиране
СЦ	Северен централен регион за планиране
СЗ	Северозападен регион за планиране
УО	Управителен орган
ЮИ	Югоизточен регион за планиране
ЮЦ	Южен централен регион за планиране
ЮЗ	Югозападен регион за планиране

XVIII. Диаграми

- Диаграма 1 Обхват на изследването според вида на интервюираните организации
- Диаграма 2 Обхват на изследването според регионалната представителност на интервюираните
- Диаграма 3 Разпределение на подадените проекти по ОП
- Диаграма 4 Време за одобрение на проектопредложенията
- Диаграма 5 Избор на теми за проекти
- Диаграма 6 Организации предпочитани за партньори
- Диаграма 7 Самооценка на капацитета на организациите
- Диаграма 8 Максимален процент съфинансиране
- Диаграма 9 Избор на целеви групи
- Диаграма 10 Информираност
- Диаграма 11 Натиск и конфликт на интереси
- Диаграма 12 Проблемът „Конфликт на интереси“
- Диаграма 13 Проблеми на фаза кандидатстване
- Диаграма 14 Най-често срещани проблеми
- Диаграма 15 Проблеми на фаза изпълнение
- Диаграма 16 Проблеми на фаза отчитане
- Диаграма 17 Необходимост от промени в условията на кандидатстване, реализация и отчитане

Диаграма 18	За проблемите на другите
Диаграма 19	Видове пречки при реализирането на проектите
Диаграма 20	Отказ от изпълнение на спечелен проект
Диаграма 21	Постигнати ефекти за реализиралите проекти
Диаграма 22	Постигнатите ефекти за сектора
Диаграма 23	Отражението на хоризонталните политики
Диаграма 24	Общинска политика за партньорство
Диаграма 25	Характеристики на общинските политики за партньорство
Диаграма 26	Политика на партньорство
Диаграма 27	Избор на теми за проектите
Диаграма 28	Оценка на административен капацитет на общините
Диаграма 29	Оценка на ефекта от ОП
Диаграма 30	Примери за положителен ефект от ОП
Диаграма 31	Участие в процеса на програмиране
Диаграма 32	Степен на участие в процеса на планиране
Диаграма 33	Разпределение на участието по ОП
Диаграма 34	Форма на участие в процеса на програмиране
Диаграма 35	Оценка на процеса на програмиране
Диаграма 36	Приоритетни области за подкрепа от ФЕС 2014 - 20
Диаграма 37	Изменението на климата – нова хоризонтална политика в периода 2014 – 20
Диаграма 38	Оценка процеса на програмиране

Проект BG05/1108: „Броенето на пилците: Гражданската оценка на първият финансов период на България в ЕС (2007 - 2013 г). Трети мониторингов доклад на Коалицията за устойчиво ползване фондовете на Европейския съюз (КУПФЕС)“ е част от гражданския мониторинг на Коалицията за устойчиво ползване на европейските фондове в България (КУПФЕС). Коалицията обединява над 40 неправителствени организации, които работят в различни сектори – околна среда и устойчиво развитие, социални дейности, предприемачество, МСП, правосъдие, участие на гражданите в управлението и др.

Водещата организация в проекта е Информационният и учебен център по екология (ИУЦЕ), а партньори – Общественият център за околна среда и устойчиво развитие (ОЦОСУР) – Варна, Институтът за зелена политика (ИЗП) и Фондация „Ес О Ес – Предприемачи“. В изпълнението на различните дейности взимат участие представители и на останалите организации от КУПФЕС.

<http://kupfesbg.com/>



Обществен център
за Околна Среда и
Устойчиво Развитие



SOS
Фондация
предприемачи



Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от ИУЦЕ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.