



BCNL



ДОКЛАД

ЗА ПРОБЛЕМИТЕ НА НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ ПРИ ДОСТЪПА И РАБОТАТА С ФИНАНСИРАНЕ ПО ОПЕРАТИВНИТЕ ПРОГРАМИ

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 Фондация Български център за нестопанско право и Българското дружество за защита на птиците и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ¹ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.

Докладът е подготвен в рамките на проект „Мисията възможна: по-лесен достъп до фондовете на ЕС за финансово стабилни НПО” (BG05/1885), изпълняван от БДЗП и Фондация Български център за нестопанско право. Проектът „Мисията възможна: по-лесен достъп до фондовете на ЕС за финансово стабилни НПО ” (BG05/1885) се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009–2014 г., приоритет *Насърчаване на повишаването на капацитета на НПО и развитието на благоприятстваща среда за работа на неправителствения сектор* – www.ngogrants.bg.

© Български център за нестопанско право допуска използването на доклада или части от него, при условие че източникът и авторите са цитирани.

БЛАГОДАРНОСТИ

За събирането на информация при подготовката на анализа изразяваме благодарност на Веселина Писарева, стажант към Фондация Български център за нестопанско право и Веселин Вълев, сътрудник в БЦНП.

Автори: Иван Георгиев и Павлета Алексиева, БЦНП

Октомври 2015 г., София

СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение	4
НПО и оперативните програми	5
Контекст 2007-2014	7
Проблемите на НПО при достъпа до ОП	10
Възможности на НПО да бъдат бенефициенти по оперативните програми в България	10
Трудности на НПО при достъпа до ОП на отделните етапи от проектния цикъл	12
Основни изводи и препоръки	25



СЪКРАЩЕНИЯ

ФМ на ЕИП	Финансов механизъм на Европейското икономическо пространство
НПО	Неправителствена организация
ОП	Оперативна програма
ОПАК	Оперативна програма „Административен капацитет“
ОПРЧР	Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“
ОПОС	Оперативна програма „Околна среда“
ОПРКБИ икономика“	Оперативна програма „Развитие на конкурентостта на българската икономика“
ОПРР	Оперативна програма „Регионално развитие“
ОПТ	Оперативна програма „Транспорт“
ОПТП	Оперативна програма „Техническа помощ“
ОПДУ	Оперативна програма „Добро управление“
ОПНОИР	Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“
ОПИК	Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“
ЗОП	Закон за обществени поръчки
ПМС	Постановление на Министерски съвет
УО	Управляващ орган
ЕС	Европейски съюз
НАП	Национална агенция по приходите
ЗЮЛНЦ	Закон за юридическите лица с нестопанска цел

ВЪВЕДЕНИЕ

Европейският съюз има два основни механизма, през които развива политиките си - общо европейското законодателство, имащо за цел да уеднакви правилата за поведение за държавите-членки и техните граждани в ключови обществени сфери и втория инструмент -финансовата подкрепа, насочена към икономическо, социално и териториално сближаване на регионите. Договорът за функциониране на Европейския съюз¹ предвижда финансовата подкрепа да се предоставя чрез т. нар. структурни европейски фондове и кохезионния фонд.

Приемането на България в Европейския съюз имаше за цел постигането на по-добър жизнен стандарт за обществото ни. Наред със задължението да съобразяваме политиките и национално законодателство с европейските правила, получихме достъп и до финансов ресурс (включително и преди приемането с подкрепата на предприєдинителните фондове), за да „настигнем“ по-напредналите държави – членки в развитието си. Основният начин за достъп до този финансов ресурс на новоприетите държави, което важи и за България, са оперативните програми. Те всъщност очертават пресечните точки между националните приоритети за развитие в икономически и социален аспект и резултатите, които Съюзът си поставя. По своята същност оперативните програми са споразумения за партньорство между отделната държава-членка и Съюза, които се разработват на национално ниво и се одобряват от Европейската комисия.

НПО и оперативните програми²

Един от основните принципи при планирането и изпълнението на оперативните програми, който е нормативно регламентиран на ниво европейско законодателство е принципът на партньорство и многостепенно управление³. Принципът се изразява в задължението на държавите-членки да организират подготовката на оперативните програми и споразуменията за сътрудничество за тях като включват, наред с държавни и местни органи, социални и икономически партньори, и *„имащи отношение организации, представляващи гражданското общество, включително партньорите от областта на опазването на околната среда, неправителствените организации и организацията, отговарящи за утвърждаването на социалното приобщаване, равенството между половете и недискриминацията“*⁴. Предвид това, за целите на настоящия доклад НПО, неправителствени (нестопански) организации и граждански

¹ Чл. 175 ДФЕС; чл. 5, чл. 36 и др. от Регламент (ЕС) № 1303/2013, [делегиран Регламент \(ЕС\) № 240/2014 на Комисията от 7 януари 2014 година относно Европейски кодекс на поведение за партньорство в рамките на европейските структурни и инвестиционни фондове](#);

² Очакваните резултати на ниво Съюз и основните принципи за разходването на средствата от фондовете на ЕС през оперативните програми за текущия програмен период 2014-2020г. се съдържат в Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета. Регламентът задава целите, които следва да бъдат постигнати, но не определя дефинитивно какъв вид субекти следва да ги изпълняват.

³ Чл. 4, пар. 4 и чл. 5 от Регламент (ЕС) 1303/2013 г.

⁴ Чл. 5, пар. 1, буква „в“ от Регламент (ЕС) 1303/2013 г.

организации се използват като синоними и се отнасят до групата юридически лица с нестопанска цел и читалищата. Докладът не обхваща проблемите на достъпа до ОП на синдикалните организации, организациите на работодателите, браншовите организации и обединенията на местните власти.

Принципът на партньорство на практика означава, че неправителствените организации следва да бъдат включени максимално на етапите по планиране и мониториране на разпределението на средствата по тези програми. Нормативно, в изпълнение на принципа за партньорство, предвиден в европейските актове, всички ОП в България предвиждат механизми за включване на НПО в процеса на управление и наблюдение на ОП⁵.

Логиката на включването на НПО като възможни бенефициенти в ОП се основава на 1) изградените традиции за съвместно решаване на обществени проблеми и оттам – допринасяне за постигането на националните цели в отделни области (както е например в социалната и образователната сфера, култура, заетост) и 2) нуждата от развитие на капацитета и надграждане на знания и умения на неправителствените организации и гражданите като ключови участници във важни обществени процеси (например гражданското участие, човешки права, достъп до информация и т. н.). Предвид това, както и предвид сферите в които работят НПО (обществено значими теми), те се явяват естествен партньор в изпълнение на ОП, за да бъдат постигнати целите по сближаване на регионите и социалната кохезия.

Настоящият анализ няма за задача да направи оценка на включването на НПО в ОП като бенефициенти въобще. Важна част от темата – възможностите на НПО да участват в планирането и управлението на ОП, чрез включване в комитетите за наблюдение и мониторинг, остава извън обхвата на доклада. Въпреки това, обаче, резултатите от изследването, налагат да бъде отбелязано, че НПО следва да инвестират повече усилия в работата си като членове в комитетите за наблюдение, например, като един от основните инструменти, чрез които НПО могат да предотвратят много от трудностите за сектора при достъпа до ОП. По-малкият брой представители на НПО като членове в комитетите, което често се изтъква като пречка за постигане на максимален ефект от включването им, може да бъде компенсиран с настояването определени въпроси да се решават с квалифицирано мнозинство. Консолидирането на позициите и обединяването на представителите на гражданските организации около ключови предизвикателства при достъпа до ОП е единственият път, по който може да се върви към отстояване на ролята на НПО като потенциални бенефициенти в рамките на отделните процедури. Такива и други технически решения могат да бъдат открити, но е необходимо да бъде отделено специално внимание и да се изследва отделно как и доколко работят тези механизми и какви подобрения следва да се предприемат.

⁵ „Упражнение“ по гражданско участие“, БЦНП, София 2014.

Контекст 2007-2013

Контекстът за развитие на гражданските организации в периода след 2007 г. се очерта от няколко основни предизвикателства. Намалването на подкрепата от външни донори за развитие на граждански инициативи и премахването през 2011 г. на държавните субсидии за НПО, разпределяни на конкурсен принцип, поставиха акцент върху оперативните програми и програмите за подкрепа от други държави (фондовете за подкрепа на НПО по ФМ на ЕИП⁶ и два от фондовете на Българо-швейцарската програма за сътрудничество⁷) като основен източник за издръжка на НПО, а за много от тях – дори се наложиха и като единственият шанс да продължат да съществуват.

Може да се каже, че тази тенденция се запазва и към настоящия момент. В България все още липсва ясен механизъм за финансиране на НПО от страна на държавата, както и механизъм, чрез който НПО и държава заедно да очертават приоритетите в развитието на гражданското общество⁸. Културата на дарителство и доброволчество е все още неразвита достатъчно, липсват традиции и умения сред самите НПО да извършват свързана с мисията си стопанска дейност, и да използват това като допълнителен източник на ресурс за основата си дейност. Подкрепата от други държави за развитието и инициативите на българските НПО към настоящият момент намалява значително⁹.

Към 2014 г. в България има регистрирани над 40 000 НПО – 1/4 от тях са в обществена полза. Данните за състоянието на гражданското общество не дават индикация за трайно и дългосрочно подобряване на средата за развитие на НПО в България. България е след най-новите страни-членки на ЕС (Румъния и Хърватия) по показател финансова устойчивост в последните две години¹⁰.

През изминалия програмен период (2007-2013 г.) трите оперативните програми, които даваха най-големи възможности НПО да кандидатстват бяха ОПАК, ОПОС и ОПРЧР. Бюджетите на трите ОП, без средствата по Приоритетните оси „Техническа помощ“ са били 339 449 012 лева (ОПАК), 2 279 157 629 лева (ОПРЧР) и 3 431 033 286 лева (ОПОС) или общо 6 049 639 927 лева. В рамките на процедурите по тези ОП, по които допустими кандидати са били и НПО са били общо договорени 280 324 559 лева. От тях 88 939 146 лева бяха предоставени за проекти, изпълнявани от НПО (около 32% от

⁶ Програмата за подкрепа на НПО по ФМ на ЕИП с оператор Институт „Отворено общество“ – София в партньорство с Фондация „Работилница за граждански инициативи“, която действа към момента разпределя общ ресурс от 11,8 милиона евро. Фондът за подкрепа на НПО по ФМ на ЕИП с оператор Фондация "Реформа в местното самоуправление" в партньорство с Фондация "Екообщност", който съществуваше в периода 2008 – 2010 г. Имаше общ бюджет в размер на 2 милиона и 64 хиляди евро.

⁷ В рамките на Българо-швейцарската програма за сътрудничество има два тематични фонда, които са насочени към подкрепа на инициативи на НПО – Фонд за реформи, свързани с участието на гражданското общество, който има общ максимален бюджет 8 милиона швейцарски франка за периода 2011 – 2019 г. и Фонд „Партньорство“, който има общ максимален бюджет от 4 милиона швейцарски франка за периода 2011-2019 г. Оператор на двата тематични фонда е консорциум от три организации: фондация „InnovaBridge“, Каславо, Швейцария, „Neosys“ Ltd., Герланфинген, Швейцария и Балканския институт по труда и социалната политика, София, България

⁸ След приемането от Министерски съвет през 2012г. на Стратегията за подкрепа на гражданските организации 2012–2015 и Визията за създаване на финансов механизъм към нея не бяха предприети конкретни стъпки за изпълнението на тези два стратегически документа.

⁹ Действащите към момента програми и фондове за подкрепа на проекти на НПО по ФМ на ЕИП и по Българо-швейцарската програма за сътрудничество не планират обявяването на нови конкурси до края на мандатите си.

¹⁰ Индекс за устойчивост на НПО 2014 г. на Американската агенция за международно развитие.



общо договореното финансиране по процедурите, допускащи НПО като бенефициенти и по-малко от 1,5 % от общия бюджет на трите ОП)¹¹. Данните в ИСУН показват, че от трите оперативни програми, ОПРЧР е програмата, подкрепила най-много проекти на НПО (Таблица 1).

Таблица 1*

Оперативна програма 2007 - 2013	Брой процедури, по които НПО са допустими бенефициенти	Договорени средства в лева по процедурата (всички бенефициенти)	Брой проекти на НПО	Договорени средства в лева на НПО	Изплатени средства в лева за проектите на НПО
ОПОС	3 процедури по 1 приоритетна ос	30 332 329	10	4 869 249	3 480 980
ОПРЧР	23 процедури по 5 приоритетни оси	225 528 529	538	63 926 118	55 923 808
ОПАК	3 процедури по 2 приоритетни оси	24 463 701	112	20 143 779	19 636 115
Общо за трите ОП	29 процедури	280 324 559	660	88 939 146	79 040 903
		Общо за всички ОП**	708	119 535 330	98 238 770

*Данните за договорени средства към НПО и изплатени средства за проекти на НПО не включват финансирането, разпределено в полза на спортни клубове и федерации, браншови и бизнес сдружения, общински и регионални НПО, музеи, синдикати и работодателски организации, в случаите в които са били водещ партньор по проекти.

** ОПРКБИ, ОПОС, ОПРР, ОПРЧР, ОПАК, ОПТ, ОПТП

Другата програма по която имаше финансиране специално за НПО – ОПАК, на практика не изпълни своята роля, защото след три процедури обявени в края на 2007 и началото на 2008 г., повече конкурси за НПО не бяха открити. В крайна сметка, предвидените процедури по ОПАК се оказаха по-скоро кампанийно усвояване на средства по програмата, а не устойчив механизъм за подкрепа.

Очакванията и надеждите, които НПО възлагаха на оперативните програми, се сблъскаха и с редица проблеми на различни нива в процеса по усвояване на средствата от ЕС – от годишното планиране на отделните процедури и схеми за финансиране на проекти и по-скоро невключването на НПО като възможни бенефициенти, през неадекватни на спецификата им условия за достъп, бюрокрация при отчитане на резултатите и неясни правила за признаване на разходи и изплащане на средствата по проектите.

¹¹ <http://umispublic.government.bg/>

Цели, обхват и изследователски подходи

Очертаният по-горе контекст е в основата на необходимостта да се направи анализ на проблемите, които НПО срещат в достъпа до финансиране по ОП в България. Поради това, **целите на настоящият доклад** са идентифициране на конкретните трудности пред НПО и формулирането на препоръки по какъв начин те да бъдат преодолени занапред. **Обхватът на доклада** се съсредоточава върху програмната и нормативна рамка на оперативните програми през изминалия програмен период, както и практиката по прилагането им. При изследване на възможностите НПО да са бенефициенти по ОП са обхванати и програмите за текущия програмен период.

Изследователските подходи, които бяха използвани, за подготовката на доклада са:

- анализ на документи, включващи програмните документи, законодателството (ПМС 121/ 31.05.2007 г.; ПМС 55/12.03.2007 г.) и основна проектна документация (насоки, приложения) на 7 процедури, където НПО са били допустими бенефициенти по три от оперативните програми в периода 2007-2013 г.: **ОПАК**: Процедура „Укрепване капацитета на структурите на гражданското общество“ BG051PO002/08/2.3-02, Процедура „Гражданското общество – повече идеи за прозрачност и достъпност на държавната администрация“ BG051PO002/08/1.2-02 и Процедура „Развитие на структурите на гражданското общество – ефективност и професионализъм за постигане на партньорство с администрацията и съдебната система“ BG051PO002/07/2.3-01; **ОПОС**: Процедура „Дейности за опазване и възстановяване на биологичното разнообразие в България“ BG161PO005/10/3.0/2/20 и Процедура „Опазване и възстановяване на биологичното разнообразие в Република България“ BG161PO005/08/3.0/01/05; **ОПРЧР**: Процедура „Ново работно място“ BG051PO001-1.1.13, Схема за „Без граници – Компонент 1“ BG051PO001-7.0.01;
- събиране на данни и официална статистическа информация от публично достъпни източници (НСИ, системата ИСУН¹², единния информационен портал Структурни фондове на ЕС¹³);
- дълбочинни интервюта с НПО, които са изпълнявали проекти по ОП в социалната и екологичната области, както и с експерти от държавната администрация, с функции по управление на ОП. Бяха проведени 6 срещи с експерти в НПО, изпълнявали проекти по ОПОС, ОПАК и ОПРЧР, както и срещи с експерти в държавните институции, участващи в процеса на планиране и изпълнение на ОП (УО, МФ, МС);
- анкетно допитване сред НПО относно проблемите при достъпа до ОП и възможните им решения. Анкетното допитване бе проведено онлайн чрез Информационния портал на НПО в България¹⁴ в периода 8-28 юни 2015 г. Участваха 128 НПО от цялата страна, 65% от които се определят като „малка“ организация, 32% като средна и 3% като голяма.

¹² <http://umispublic.government.bg/>

¹³ www.eufunds.bg

¹⁴ www.ngobg.info

ПРОБЛЕМИТЕ НА НПО ПРИ ДОСТЪПА ДО ОП

Анализът на проблемите пред НПО при достъпа до ОП бе проведен на две нива:

1) възможностите на НПО да бъдат определяни за бенефициенти по ОП. За целта бяха изследвани споразуменията за партньорство и програмните документи на самите оперативни програми в изминалия и в текущия периоди и

2) конкретните трудности, които НПО срещат на отделните етапи от проектния цикъл (кандидатстване, изпълнение, отчитане) като изследването се базира на 7 процедури по три от програмите, които в най-голяма степен предвиждаха възможност за включване на НПО в предходния програмен период – ОПАК, ОПРЧР и ОПОС. За целта освен анализ на правилата по отделните процедури, изводите са подкрепени и с примери от практиката.

I. Възможности на НПО да бъдат бенефициенти по оперативните програми в България

През изминалия програмен период 2007-2013г. в България се изпълняваха общо 7 оперативни програми, като НПО бяха предвидени като потенциални бенефициенти в 5¹⁵ от тях, като ОПАК, ОПОС и ОПРЧР предвиждаха най-големи възможности за включване на НПО. В 6¹⁶ от общо 7 одобрени до момента ОП в текущия програмен период има възможности НПО да участват в изпълнението чрез свои проекти или като партньори по проекти на други допустими бенефициенти.

ОПАК¹⁷ бе единствената ОП в предходния програмен период, която предвиждаше специален под-приоритет, посветен на развитието на капацитета на НПО и съответно - запазен единствено за НПО като бенефициенти. Нейният наследник в текущия програмен период – ОПДУ, запази това положение като предвиди специфична цел в рамките на Приоритетна ос Ефективно и професионално управление в партньорство с гражданското общество и бизнеса, която цел е предназначена изцяло за проекти на НПО с оглед увеличаване на гражданското участие в процеса на вземане на решения. Подобен начин на обособяване на подкрепата за НПО в отделните оперативни програми осигурява яснота относно очакваната роля на НПО при постигането на целите ѝ и сигурност, че предназначението на средствата са именно за този техен принос.

Във всички останали ОП от предходния програмен период, НПО са допуснати като бенефициенти, наред със структури на държавната администрация, общини, браншови, синдикални, работодателски или бизнес организации. 26 от общо 363¹⁸ обявени процедури по ОП в предходния програмен период са допускали НПО като кандидати,

¹⁵ ОПАК, ОПЧР, ОПОС, ОПРР, ОПРКБИ

¹⁶ ОПДУ, ОПРЧР, ОПОС, ОПНОИР, ОПИК, ОПРР

¹⁷ ОПАК - Под-приоритет 2.3 „Укрепване капацитета на структурите на гражданското общество“, с цел постигане на ефективно партньорство и диалог с администрацията на местно и централно ниво при планиране и изпълнение на политики в различни обществени сфери - <http://www.eufunds.bg/bg/page/58?programme=6&status=2&id=293>

¹⁸ Посоченият брой процедури не включва обявите по ОП „ТП“, както и Приоритетните оси „Техническа помощ“ в рамките на отделните ОП.

наред с държавни и общински структури и бизнес компании. Само 3 от общия брой процедури са били предназначени изцяло за кандидати НПО. В настоящият програмен период този подход е запазен на програмно ниво.

Тематичният обхват на оперативните програми създава възможности НПО да участват в постигането на целите им в множество сфери. Въпреки това, анализът показва наличието на два основни проблема, които в процеса на изпълнение на програмите създават ограничения в достъпа на НПО до финансирането по ОП:

- *Схемите/процедурите се планират твърде ограничаващо, спрямо дейности, а не резултати*

Начинът на планиране на конкретните процедури - от разработването на годишните индикативни програми до подготовката на конкретните параметри на процедурите за набиране на проектни предложения, на практика ограничава възможностите за НПО да намерят мястото и ролята си за постигане на целите на тези процедури. Програмите задават изключително тясна рамка – какво да се прави и как, а не са фокусирани върху резултат. 63 % от анкетираните организации посочват, че изпълняваните от тях проекти по ОП са подпомогнали мисията и целите им само донякъде, а 9% - почти не.

- *Изграждането на организационен капацитет на НПО не е акцент на ОП*

Само ОПАК предвиждаше укрепване на институционалния и организационния капацитет на НПО, с акцент - взаимодействие със структури на администрацията. Дори и в този случай, възможността за НПО бяха силно стеснени. В насоките за кандидатстване по ОПАК като допустими са отбелязани дейностите, които имат за цел гарантиране на устойчивост или продължават, надграждат или мултиплицират резултати, постигнати с финансиране от други програми. Така въведеното изискване ограничава още веднъж НПО като изисква от тях предварителен опит по други донорски програми.

В не малко от случаите при планирането на конкретните процедури държавата използва това, че на програмно ниво няма изрично обособен ресурс за НПО, за да ограничи и модифицира процедурата към отделен вид бенефициенти, като направо изключат НПО от възможността да кандидатстват. При ОПАК, където е ясно на програмно ниво колко от ресурса е заделен за проекти на НПО, подходът беше целият ресурс да бъде разпределен в рамките само на три процедури за целия програмен период. Това, в съчетание със сравнително високите прагове на минимална стойност на проектите и по трите процедури, не създаде възможности НПО да имат достъп до финансирането периодично и плавно. Напротив – подобен подход създава усещането, че целта на процедурите е била улесняване на администрацията в управление на оперативната програма, чрез насърчаване на сравнително големи проекти на по-опитни организации с развит финансов капацитет. Това от своя страна означава по-малко на брой кандидати, по-малко на брой одобрени проекти и съответно по-малък ресурс от страна на оперативната програма за оценка и мониторинг.

Преодоляването на този проблем може да се постигне чрез обособяване на отделни процедури за подбор на проекти на НПО в рамките на приоритети. По този начин ще се

създаде възможността критериите и правилата на процедурата да се съобразят максимално със спецификите на дейността на конкретната група бенефициенти. Друг подход може да бъде обособяване на финансирането за НПО проекти в отделен компонент на процедура, допускаща различни категории бенефициенти. И двете решения са позволени от европейските и националните правила и също така и двете решения адресират проблемите с неравнопоставеността на НПО, когато се налага да се състезават с общини, държавни структури и т. н. И в двата случая настояването за подобна практика от една страна е въпрос за активно участие с ясна позиция на представителите на НПО в комитетите за наблюдение по отделните програми, тъй като именно те са компетентни да вземат крайното решение, а от друга – за настояване от страна на целия НПО сектор в процеса на обществено обсъждане на проектите за насоки по отделните процедури.

II. Трудности на НПО при достъпа до ОП на отделните етапи от проектния цикъл

1. Кандидатстване

На етап кандидатстване се идентифицират няколко групи проблеми пред НПО при достъпа им до финансиране по ОП:

1.1. Условието за кандидатстване на НПО не са гъвкави

В разгледаните процедури по трите ОП, въпреки че бе направен предварителен за програмата SWOT анализ на средата, като основен проблем се идентифицира това, че *условието за НПО - кандидати не са съобразени със спецификите им в начина на финансиране и опериране*. Този проблем е основополагащ и впоследствие създава условия за възникване на други в останалите етапи от проектния цикъл. На практика НПО са поставени пред същите условия за кандидатстване, каквито важат за държавни и общински администрации и бизнес организации. Тъй като обаче НПО не разполагат с възможностите за подкрепа, които имат тези структури (предварително осигуреният бюджет за държавните органи, с които те биха могли да подсигурят финансово изпълнението на дейности до получаване на плащане по проекта, Фонд ФЛАГ за общините, които им предоставя сериозна финансова подкрепа, за да имат достъп до ОП, достъпа до банкови кредити и гаранции за бизнес организациите) води до неравнопоставеност между иначе наравно изброени потенциални бенефициенти.

Така например по ОПРКБИ и за бизнес организациите и за НПО се изисква представяне на банкова гаранция или друг вид обезпечение. Предвид основната дейност на фирмите и механизма на опериране, подобно изискване обикновено не е проблем за тях. При НПО, тъй като те се финансират основно чрез безвъзмездно финансиране по проекти, традиционно те срещат затруднения да отговорят на изискванията на банката за отпускане на гаранцията. Друг пример, който показва незапознатост със спецификите на НПО от страна на УО са случаите по ОПАК, в които се изисква деклариране на информация от членове на „управляващия орган“ на фондация в обществена полза и като такъв се определя върховния колективен, а не едноличния управителен орган.

По ОПАК например НПО се състезават със социално-икономическите партньори. Макар и по правно – организационна форма те също да са ЮЛНЦ, запазената им роля и функции в отделни обществени сфери, ги прави специални по отношение на целите,

които имат и което налага специфична подкрепа и затова следва да се отделят от организациите на граждани, работещи в другите обществени сфери.

Съгласно анкетното проучване за 23% от респондентите *завишените изисквания за опит или за капацитет* са ги отказали да кандидатстват по ОП. Така например, макар и по двете разгледани процедури по ОПАК опитът в изпълнение на проекти да не е сред условията за допустимост на кандидатите, посочени в насоките за кандидатстване, на практика такъв се изисква тъй като е включен като критерий за оценка на предложенията. Предвид, обаче високият минимален размер на проектите (100 000 лева и по трите процедури), този опит се явява непосилен за доказване от новосъздадени организации. На следващо място, в критериите за оценка по две от разгледаните ОП¹⁹ се наблюдават еднотипни подходи спрямо проекти на НПО. Методиката за оценка на качеството (техническа и финансова оценка) на проектно предложение е унифицирана за всички кандидати като с особена тежест при доказване на капацитет се ползват критериите кандидатът да има изграден управленски екип, офис с необходимото оборудване, наличие на финансов ресурс, необходим за изпълнението на конкретния проект. Единственото преимущество, където НПО биха могли да получат по-добро оценяване, е предвидената възможност доказването на допълнителен капацитет като участието на доброволци, свързани организации и мрежи. Предвид липсата на алтернативи за финансирането на дейности на НПО, критериите за опит и капацитет на практика възпират достъпа до средства за нововъзникнали организации.

НПО, изпълнявали проекти по ОПОС посочват като проблем при кандидатстването изискването за *доказване наличието на финансови средства*, с които да се извършват разходи, които са недопустими по процедурата, но са включени в бюджета или с които да се финансират разходи, докато се чака възстановяване на средства по програмата. Съгласно насоките за кандидатстване по двете разгледани процедури, например за целта се е изисквало представяне на банково извлечение от сметка на кандидата НПО за налични средства, банкова гаранция, договор за предоставен заем или друг вид обезпечение.

На практика се е стигало до ситуации, в които управителят на НПО, бенефициент по ОПОС, при подписване на договор за получаване на безвъзмездна финансова помощ е принуден, за да спазва административните изисквания да ипотекира личния си апартамент в полза на организацията. Аналогични случаи има и при изпълнение на проекти от НПО по ОПРЧР.

Не на последно място, следва да бъде отбелязано, че в *процедурите за набиране на проектни предложения няма диференциран подход при определяне на изискванията спрямо „големи“ и „малки“ проекти на НПО* (подход, който се използва например в Програмата за подкрепа на НПО по ФМ на ЕИП). Подобна практика би позволила на организации с различен опит и капацитет да кандидатстват, тъй като се предполага проекти с по-малка стойност да не бъдат обвързвани с високи изисквания за опит и капацитет.

¹⁹ Виж Методика за оценка на качеството – приложение 12 от документацията по ос 2.3 Укрепване капацитета на структурите на гражданското общество BG051PO002/07/2.3-01, ОПАК; Насоките за кандидатстване по ОПОС, приоритетна ос 3, процедура „Дейности за опазване и възстановяване на биологичното разнообразие в Република България”, реф. №BG161PO005/10/3.0/2/20 – т.2.4.3 – Техническа и финансова оценка, стр. 41

1.2. Бюрократични процедури за кандидатстване и сложна проектна документация

9% от всички анкетираните НПО са посочили, че *сложността на самата процедура* ги е отказала от кандидатстване, а 60,61% от НПО, които са кандидатствали са посочили именно *големият брой допълнителни документи*, които е трябвало да се подготвят ги е затруднило в процеса. Разгледаните процедури за набиране на проектни предложения по трите ОП изискват между 5 и 12 броя придружаващи документи²⁰ още на етап кандидатстване наред със средно около 3 броя задължителни формуляра и декларации²¹ към апликационната форма и бюджета. Голяма част от придружаващите документи се отнасят до доказване правният статут на кандидата или неговото финансово състояние като в някои от случаите самите документи имат „срок на валидност“ (удостоверение за актуално състояние, удостоверение от НАП за липса на задължения). В повечето от процедурите, тези документи се изискваха на етап подаване на проектно предложение, а не на етап одобрен проект и сключване на договор, макар че второто е по-подходящият подход, тъй като спестява излишни за кандидата – НПО разходи, както и технологично време за подготовка и окомплектоване на проектната документация. Голяма част от съпровождащите документи са публично достъпни или налични в регистри на държавни органи и съдебни институции. Това е допълнителна индикация за това колко неоправдано е кандидатът да бъде обременен с изискването да заплаща допълнителни такси, което с още по-голяма сила важи и предвид изискването документите да се представят в оригинал или в нотариално заверено копие. В сравнение с бизнес организациите, НПО са отново в по-непривилегировано положение. В някои от процедурите се изисква проектите и придружаващите ги документи да се представят в оригинал на хартия и в поне 1 копие, което допълнително затруднява. Така вместо да намалява административната тежест за НПО държавата я утежнява.

Данните от анкетното проучване показват, че за 63 % от анкетираните НПО, които са кандидатствали с проект, *формулярите за кандидатстване (апликационна форма и формуляр за бюджет)* са били сложни, а 24% посочват, че има *неясноти в насоките за кандидатстване*. Анализът на проектната документация по разгледаните процедури показва, че при тези от тях, при които бенефициенти са от различни категории, насоките са по-сложни и има твърде много приложения. По някои от процедурите по ОП²² е била предвидена възможността за достъп до експертна подкрепа при подготовката на проектите като се даде възможност разходите за нея да се покрият с полученото финансиране. Това е добър подход за стимулиране активността на потенциалните бенефициенти. Той дава възможност да бъдат ангажирани експерти в разписването на проекта, което от своя страна предполага че идеята ще бъде по-добре представена и аргументирана, а бюджета – по-добре балансиран.

²⁰ По разгледаните процедури са се изисквали копие на съдебно решение за регистрация, удостоверение за актуално състояние, копие на регистрация по БУЛСТАТ, удостоверение от НАП за липса на задължения, копия на финансови отчети за предходни години, копия на лицензии (съобразно спецификата на процедурата).

²¹ По разгледаните процедури са се изисквали декларация по образец, че са спазени общите условия за допустимост на кандидатите, декларация по образец относно минималните помощи, формуляр за финансова идентификация.

²² Например по процедура „Укрепване на капацитета на структурите на гражданското общество“ BG051PO002/08/2.3-02 по ОПАК.

Налице са *ограничени възможности за подкрепа на потенциални бенефициенти при разписване на проектната идея*. По нито една от разгледаните процедури не са били провеждани обучения за потенциалните бенефициенти относно подготовката на проектните предложения. Обратната връзка от проведените интервюта с НПО показват, че информационните дни по обявените процедури предоставят единствено схематична информация относно конкретните условия за участие, но не и насоки за попълването на формуляра или подкрепа при подготовката на бюджета. Възможността за задаване на въпроси към УО, също не е била в изключителна помощ за кандидатите НПО. Преобладаващи са мненията, споделени от проведените интервюта, че получените отговори са „проформа“ и преповтарят текста на публикуваните насоки и указания, без да дават повече яснота. Това се потвърждава и от резултатите от проведената анкета, където 15% от анкетираните казват, че получените отговори са неясни.

1.3. Непоследователно прилагане на правилата за минимални помощи към финансирането на проекти на НПО по ОП²³

Правилата относно държавната помощ и минималната помощ се съдържат в законодателство на ЕС, което България като страна членка е длъжна да прилага. Логиката на тези правила е, че се въвеждат специфични ограничения в размерите или специални процедури за одобрение при разпределяне на безвъзмездно публично финансиране в полза на предприятия, които извършват стопанска дейност. Правилата за минимални помощи следва да се прилагат спрямо стопанската дейност на дадено предприятие, независимо от правно-организационната му форма. В този смисъл на общо основание грантови схеми, които финансират типични нестопански проекти на НПО не следва да попадат в обхвата на правилата за минимални помощи.

Анализът на проектната документация по разгледаните процедури по ОП показва, че *няма последователен подход при прилагането на правилата за държавни помощи спрямо проекти на НПО*. Така например по разгледаните процедури по ОПАК в насоките за кандидатстване е направен анализ на приложимостта на правилата за държавни помощи в случаите в които НПО са бенефициенти. Обърнато е внимание че „е вероятно за тях да са приложими разпоредбите за държавните помощи“, но в крайна сметка „УО на ОПАК обявява настоящата процедура като процедура за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ“. Предвид особеностите в дейността на НПО и това, че те използват безвъзмездното финансиране по ОП за нестопански дейности, подобен унифициран подход силно ограничава достъпа им до европейско финансиране за сравнително дълъг период от време (3 години).

Процедурите по ОПОС от своя страна определят прилагането на ограничението за минимална помощ, само ако НПО – бенефициент извършва допълнителна стопанска дейност и не може да представи доказателства, че тя е отделена от нестопанската. За целта се подават допълнителни документи като доказателства още на етап кандидатстване. Абсолютно различен подход използва процедурата „Нови работни

²³ Цялостно изследване на практиката по прилагане на правилата за минимални помощи спрямо схеми за безвъзмездно финансиране на НПО с публични средства, включително и ОП е направен в „De minimis“, БЦНП, 2013 г.

места“ по ОПРЧР, където е определено, че финансирането не представлява държавна помощ. По други процедури по същата програма, обаче ако се подпише декларация, че кандидатът извършва стопанската дейност в отделно юридическо лице, правилото за минимална помощ не се прилага, което в случая не гарантира, че конкретната дейност, предмет на финансиране, няма да бъде стопанска по своя характер²⁴. Друг интересен факт за прилагането на правилата за държавни помощи по ОПРЧР е това как от една страна всеки кандидат сам декларира каква държавна помощ е получил (и така носи най-малко наказателна отговорност за невярно декларирани данни, въпреки че има регистър на държавните помощи), но от друга страна декларира дали извършва стопанска дейност (ако е НПО) като допълнителна според правилата на ЗЮЛНЦ. С аргумент на противното – ако не извършва – не се прилагат правилата, без въобще да се прави преценка какъв всъщност е характерът на самата дейност, за която се търси подкрепа²⁵.

Освен непоследователното прилагане на правилата за минимални помощи, още по-големи затруднения предизвиква фактът, че *администриращите ОП органи изискват от страна на кандидатите деклариране, че не са достигнали „тавана“*. Подобен подход може да бъде определен като прехвърляне на отговорността по спазване на правилата за държавни помощи от администрацията към бенефициентите. Предвид това че за всеки получател на безвъзмездно публично финансиране има публично-достъпен регистър на получената държавна помощ, включително и минимална такава, подобна декларация от страна на бенефициента е излишна. Администраторите на държавна помощ, каквито се явяват и УО по ОП следва да проучват тази информация служебно. На следващо място това деклариране се изисква на етап кандидатстване, където е безсмислено. По-логично е да го има само на етап одобрен проект и сключване на договор по ОП. Така очертаната картина потвърждава дадената обратна връзка от проведените интервюта, че е налице неразбиране на правилата за минимални помощи спрямо финансирането на проекти на НПО от страна на УО.

Разностранната и недобре обоснована с европейската правна рамка практика създава неравно и несправедливо третиране на НПО проектите и инициативите, развиващи нестопанската им дейност.

1.4. Липса на механизми за финансово подпомагане достъпа на НПО до ОП

Обратната връзка от проведените интервюта посочват че липсата на възможности НПО да получат подкрепа подобна на предоставяната на общините от Фонд ФЛАГ е ключов проблем. Той създава условия за неравнопоставеност между НПО и общини при достъпа им до ОП и това в най-голяма степен важи за случаите, когато са предвидени да се състезават едни с други.

²⁴ Схема “Без граници – компонент 1“ BG051PO001-7.0.01

²⁵ Насоките за кандидатстване по ОПРЧР – полученото финансиране за НПО не се начислява като минимална помощ: <http://www.eufunds.bg/bg/page/58?programme=5&status=2&id=614>

Фондът за органите на местното самоуправление в България "ФЛАГ" – ЕАД се използва като инструмент на държавната политика за регионално развитие. Част от неговата дейност е свързана с подпомагане на българските общини и сдруженията на общините в процеса на подготовка изпълнение на проекти по ОП. Това се случва като фондът отпуска заеми на общините като лихвата се определя индивидуално с оглед на капацитета на всеки един бенефициент.

По подобие на Фонд ФЛАГ и при липсата на финансова подкрепа за НПО от страна на държавата е логично приемането и изпълнението на политика, която да обезпечава финансово НПО при изпълнението на проекти по ОП.

1.5. Липса на контрол върху класирането на проектите

Съгласно разгледаните насоки по ОП след приключване на етапа по оценка УО има задължението да уведоми организациите, подали проектни предложения за класирането на подадените проекти. Неодобрените кандидати имат право да поискат само допълнителни разяснения относно мотивите на комисията и могат да участват с идентично предложение при ново набиране на проектни предложения. Налице е неяснота относно начина по който НПО, подали проекти, които не са одобрени могат да потърсят защита, което се потвърждава и от мненията споделени при проведените интервюта. Подобно на механизма за защита, който съществува при обществените поръчки, при оперативните програми, кандидатите следва да могат да атакуват решението на комисията, ако са налице нарушения в процедурата по оценяване.

2. Управление на проекти, финансирани по ОП

Трудностите за НПО на този етап от проектния цикъл се изразяват най-често в следните проблеми:

2.1. Административни и процедурни трудности при периодичното отчитане на изпълнението на проекта

Аналогични на проблемите относно бюрокрация на процедурите на ниво кандидатстване се идентифицират и на етап изпълнение на проектите. 45% от анкетираните посочват като трудност при изпълнение на проектите, че се *изискват неподходящи документални доказателства при отчитането* (напр. данни и подписи на лица, които искат да останат анонимни, различни чернови на писмени продукти и пр.). 69 % посочват, че се *изискват твърде много документи при отчитането*. И при ОПАК и при ОПОС критериите за първоначална оценка на проекта не се взимат предвид от мониториращите и верифициращите звена като превесът остава върху документалната отчетност за сметка на реалното изпълнение по подаденото предложение. Значителен проблем пред организациите е, че дори при наличието на постигнат резултат по проекта, но неизрядност (макар и в дребни детайли в документооборота) се стига до непризнаване на резултатите (които са целта на ЕС на програмно ниво), тъй като не могат да бъдат доказани дейностите. При УО на ОП в България не се взема предвид това как реалните като изпълнение проекти срещат реални при отчитането трудности.



Пример: „Как ресурсите са без значение по ОПРЧР

НПО, бенефициент по оперативната програма организира конференция. По проект в кафе-паузата участниците следва да консумират до 30 кафета. С цел логистично улеснение и спестяване на пари от бюджета на проекта НПО закупува 1 кутия кафе и кутия чай, подходяща за направата на изброените 30 кафета и чайове и значително по-евтина от поръчването на 30 готови напитки. При отчитане на проекта УО не признава разхода с мотив, че не са закупени посочените в проектното предложение бройки кафета (с 1 кутия биха могли да се направят повече от 30 кафета, и освен това по проекта не е предвидено да се пие чай в кафе-паузата).

Бюрократичността допълнително се повишава от *невъзможността отчетните документи да се подават пред УО чрез електронна платформа* вместо да се депозират в няколко на брой хартиени носители. На следващо място обратната връзка от проведените интервюта показва, че до голяма степен текучеството на експертите в УО също са причина за непоследователност на практиката и постоянна промяна в подхода на отчитане. Липсва последователност в практиката на УО и има нужда от целенасочени действия за изграждане на екипи и натрупване на експертиза. Наред с това, забавянето на сроковете за одобрение на направени разходи и извършени дейности от страна на УО, както и ненужното формализиране на процеса, също допринасят за появата на проблема.

Пример:

При изпълнение на проект по ОПОС НПО извършва дейности при спазване рестрикциите на проектната документация за максимален размер на ношувки и при съблюдаване принципа за най-икономичен маршрут и превозно средство и съгласно нормативната уредба за командировките в страната. При последвалото отчитане е последвало няколкократно връщане на формулярите за командировъчни с различни устни нареждания как те да бъдат оформени. В хода на тези промени се променя няколкократно отговорното длъжностно лице като последното новопостъпило накрая не признава разхода с мотив, че не са спазени изискванията на програмата и опит за измама на НПО чрез представяне на различни по вид бланки на командировъчни.

Изпълнението на проектна инициатива, освен наличието на експертен капацитет на НПО, изисква и строга административна дисциплина на организацията. Изграждането на това звено от структурата на НПО изисква предварителен ресурс или наемането на външни за организацията експерти. Обратната връзка от проведените интервюта показва, че администрирането на проекти по ОП отнема над половината от времето и експертизата на екипа, за сметка на вложеното в изпълнение на самите дейности. Предвид целите, които трябва да изпълняват ОП, а именно постигането на определени резултати, вложеното на равностойно или превъзхождащо експертната работа усилие опорочава както замисъла, така и изпълнението на инициативите. Проблемът ще бъде адресиран донякъде, ако има по-улеснени процедури за отчитане на проектите, по-кратки срокове за верифициране на разходи и извършване на плащания от страна на УО. За НПО, изпълнявали проекти по ОПОС проблемът допълнително се е обострил поради малкия размер на допустимите непреки разходи – до 10% от бюджета на проекта²⁶ са недостатъчни за осигуряване администрирането на проектите. Процедурите по ОПАК предвиждаха по-висок процент за подобни - 18% и 20%.

²⁶ Процедурите по ОПАК предвиждаха по-висок процент за недопустими непреки разходи - 18% по Процедура „Укрепване капацитета на структурите на гражданското общество“ BG051PO002/08/2.3-02 и 20% по Процедура

Проблемите с администрирането на проекти по ОП не са били адресирани от УО през предходния програмен период. *Липсата на обучителни възможности за надграждане на капацитета по управление на проекти по ОП* принуждава много от интервюираните НПО с цел спазване на отчетната дисциплина да вложат значителен ресурс за администриране на проекта. Аналогично 40% от анкетирания са посочили, че са необходими обучения за бенефициентите по изпълнение и отчитане на проекти, включително и за прилагане на процедури за избор на подизпълнител. На следващо място освен за изпълнителите на проекти, подобни възможности трябва да има и за експертите, натоварени с отчитане и мониторинг на проектите.

Пример:

По време на мониторинг на проект, изпълняван от НПО по ОП „Околна среда“ за развитие на биологичното разнообразие, а именно повишаване популацията на дивите кози в природен парк X мониториращият изисква от НПО да събере за преброяване вече свободно пуснатите диви кози из резервата, защото броят им е бил резултат по проекта.

2.2. Графикът и изискванията за авансови, междинни и финални плащания по проектите не е гъвкав

Проведените интервюта идентифицират като основни следните проблеми:

- *правилата за разпределяне на проектното финансиране по отделни траншове (авансов, междинен и финален) не е съобразен със спецификите на дейността на НПО.* Сравнително дългите срокове²⁷ за междинни и финално плащане в комбинация с тяхното удължаване при поискване на допълнителни документи по отчетите създават сериозни затруднения в изпълнение на дейностите по проекта съобразно предварителния график.
- допълнителни затруднения създава *неспазване на срокове за превод на плащания от страна на УО.* По принцип правилата за междинни и финални плащания по ОП предвиждат те да се извършват след изпълнение на дейностите съгласно посочения график по проекта и одобрение на извършените разходи.
- *неясната и непоследователна практика на УО при верификацията на извършени разходи,* обемните от гледна точка на документация финансови и технически отчети и формалистичния подход на проверяващите са най-често посочваните причини за възникване на проблема със сроковете за междинните плащания.
- наред с това липсата на санкция за УО при неспазване на сроковете за верифициране на разходи и извършване на междинните плащания към бенефициентите се определя отново като неравнопоставеност между администрацията и НПО. При забавяне на междинното плащане, НПО са изправени отново пред проблеми, аналогични с посочените при

„Развитие на структурите на гражданското общество – ефективност и професионализъм за постигане на партньорство с администрацията и съдебната система“ BG051PO002/07/2.3-01

²⁷ Сроковете за извършване на плащанията по процедурите за НПО бенефициенти по трите ОП са регламентирани в проектите на договори. С изключение на процедурата по ОПРЧР, където авансово плащане се извършва в 10 дневен срок, в останалите случаи сроковете са следните: до 3 дни от получаване на средствата от УО чрез сертифициращия орган - за авансовото плащане; до 45 дни от искането на бенефициента - за междинните плащания; 55 дни след приключване изпълнението на проекта съгласно графика на дейностите – за получаване на финалното плащане.

недостатъчността на авансовото плащане и осигуряването на собствен принос. За 48% от анкетираните неспазването на срокове от страна на УО за одобрение на отчети и извършване на плащане са създали трудности в изпълнението на проектите. Бюрократичността и неспазването на срокове от страна на УО оставят убеждението, че именно финансовото и документално отчитане заема преимуществено място пред отчитането на резултатите.

Пример:

НПО - бенефициент по ОПОС чака повече от една календарна година отговор от УО за одобрение на разходи и междинно плащане. Това я поставя в невъзможност да продължи изпълнението на проекта по две причини: 1) липсата на одобрен отчет води до невъзможност за получаване на плащане във връзка с вече направените разходи по проекта и 2) липсата на плащане изисква още собствени средства за изпълнение на проектните дейности, за да бъде спазен времеви график. Неизпълнението на графика води до цялостно неизпълнение на проекта и съответно да пълно непризнаване на извършените по проекта разходи и до невъзстановяването им на организацията.

При разгледаните процедури по ОПАК и ОПРЧР е предвидено авансово плащане в размер на 20 % от стойността на отпуснатата безвъзмездна помощ и се получава от бенефициента преди началото на изпълнение на дейностите. Единствено по ОПОС подходът е различен – наличието на авансово плащане, както и конкретния му размер следва да се договорят конкретно с всеки бенефициент.

По всички разгледани процедури за отпускане на авансовото плащане е необходимо обезпечение или запис на заповед в полза на УО.

Пример:

За да се осигури обезпечаване, с цел получаване на авансово плащане, ръководител на НПО бенефициент по ОПРЧР ипотекира лично недвижимо имущество, за да получи банкова гаранция.

Преобладаващото мнение от проведените интервюта с изпълнители на проекти по ОПОС е че *авансовото плащане се явява недостатъчно, за да покрие разходите в първите месеци от изпълнение на проекта*. Предвид това, че основният източник за финансиране на дейности на НПО в България остават грантовите схеми, повечето организации нямат достатъчно собствени средства, натрупани от други източници (дарения, стопанска дейност), които да са свободни за ползване и да послужат за покриване на разходи по проекти, до момента на получаване реално на съответните траншове.

2.3. Липса на гъвкави процедури за промяна на графика на дейностите по проектите

Проектите, изпълнявани от НПО са насочени към максимално постигане на целите и графика на дейностите следва да обслужва това, като съобразява странични за проектите обстоятелства. Това, наред със забавянето на сроковете по плащанията са основните причини, които налагат НПО да искат промени в графика на дейностите. Обратната връзка от интервютата е че процедурите за това са обременени от допълнителни срокове и документация, която да аргументира промяната. Това се потвърждава и от анкетата - 51 % смятат че процедурите не са гъвкави. Отново практиката на УО е непоследователна с оглед на това кога разрешава и кога не промяна

в графика, както и се бавят отговорите ѝ. В някои от случаите се стига и до непризнаване на дейности, съответно направени разходи, тъй като не са спазени заложените при кандидатстване срокове. Така например въпреки включените изисквания в насоките за кандидатстване по ОПОС²⁸ за съобразяване на дейностите с климатичните и биологични условия и сезонността на дейностите, впоследствие това изискване бива пренебрегвано от УО при изпълнението на проекта.

2.4. Прилагане на процедурите и изискванията за избор на подизпълнител

Нормативната рамка на процедурите за избор на под-изпълнител включва ЗОП и правилника за прилагане, както и постановления на Министерски съвет (ПМС 55/12.03.2007 и ПМС 69/11.03.2013 г. за предходния програмен период и ПМС 118/20.05.2014 г. за текущия програмен период). Принципът е, че НПО – бенефициенти по ОП са задължени да прилагат уредбата в ПМС, а изключението – да прилагат ЗОП и правилника за прилагането му, само ако в качеството си на възложители на поръчката попадат в определението за „публично-правна организация“²⁹. Традиционно ЗОП се прилага от държавните органи и общините, защото са държавни органи, които разходват публични ресурси и затова са възложители, включително и на поръчки при изпълнение на проекти по ОП. За разлика от тях, прилагането на нормативната рамка на поръчките от гледна точка на НПО бенефициентите се предхожда от преценката в приложното поле на кой от актовете попадат и едва след това – прилагане на конкретно описаните в тях правила. Ако са публично-правни организации – прилагат по тежкия режим – ЗОП, а ако не – ПМС. Европейското законодателство не предвижда изборът на подизпълнители по проекти, финансирани от ОП и изпълнявани от външни за публичните органи и организации лица да прилагат същите по тежест правила. Единствените изисквания са за осигуряване на принципите за публичност и прозрачност при избора на под-изпълнители. В този смисъл ПМС би следвало да предвиждат по-леки процедури по възлагане, в сравнение с ЗОП. Макар в предходният програмен период това да е така, то в текущия се появиха примери за точно обратното³⁰.

Проведените интервюта идентифицират като един от най-наболелите проблеми при изпълнение на проекти по ОП, *неяснотата при прилагане на законодателството в областта на избор на под-изпълнител*. 18 % от анкетираните организации, изпълнявали проекти по ОП потвърждават това. Самата система от правила съдържа законова и подзаконова рамка (ЗОП, Правилник за прилагането му, ПМС), като в различни хипотези може да се стигне до различни нормативни документи, които трябва да се следват. Прилагането на тази правна рамка обикновено изисква специализирано знание и опит, които обикновено са част от административния екип на бенефициента,

²⁸ Насоки за кандидатстване по Процедура „Дейности за опазване и възстановяване на биологичното разнообразие в Република България“ BG161PO005/10/3.0/2/20

²⁹ Пар. 1, т. 21 ДР от ЗОП

³⁰ Конкретен пример е чл. 9 ал. 2 (отм. с ДВ 76 от 2014 г.) от ПМС 118 изискваше бенефициентите да публикуват съобщение за събиране на ценови предложения дори и в случаите когато не са длъжни да провеждат процедура за избор на подизпълнител (т. е. при стойност на поръчката за доставка на стоки и услуги под 20 000 лева и за строителство – под 60 000 лева, съгласно чл. 8, ал. 2 от ПМС 118 в актуалната му тогава редакция). При ЗОП подобно изискване има предвидено за поръчки на стойност над 20 000 лева при доставка на стоки и услуги, съответно – над 60 000 лева при поръчки за строителство.

който изпълнява проекта. Финансирането за подобни експерти, обаче е ограничено и много често НПО нямат възможност да включат в екипа си такъв експерт. В насоките липсва обяснение кога би се стигнало до прилагане на ПМС от бенефициентите, съответно - на ЗОП. В същото време обаче, неправилното прилагане на правилата, води до непризнаване на направени разходи и в крайна сметка - до финансови корекции. Наред с това *липсва и подкрепа от страна на УО за правилно прилагане на правилата за избор на подизпълнител при изпълнение на проектите*. По разгледаните процедури не са били организирани обучения, семинари, периодични срещи за информиране по най-често срещани пропуски и други подобни от страна на УО.

Допълнително НПО са затруднени и от *липсата на последователна и ясна практика по прилагане на правилата за избор на под-изпълнител сред държавната администрация*, която има компетенцията да се произнася по проведените процедури от различна гледна точка. При извършване на запитване към УО като цяло се мултиплицира поведението, че УО не носи отговорност при поискване на становище във връзка с организирането на процедурите. Съществени противоречия възникват при поискване на становище от различните отговорни институции в процесите по ЗОП и алтернативните на ЗОП възможности по ПМС.

Пример:

През изминалия програмен период УО на ОПАК е въвел практиката неформално да преглежда процедурите за избор на изпълнител по реда на ЗОП и ПМС 55. Това е довело до значително улеснение за бенефициентите НПО. В последващ момент при работата на УО тази възможност за съдействие е отменена поради няколко случая на претърпени финансови санкции при проверка от страна на АОП. Така, макар и негласно въведено, изчезва една от малкото форми на подкрепа за НПО.

Съчетанието между липсата на гъвкав механизъм за промяна на графици на дейностите и забавянето на плащанията от страна на УО правят изключително труден баланса между спазването на графика на дейностите, графика на сроковете по процедурите за избор на изпълнител и осигуряването на свободни средства, за да бъдат разплатени услугите, извършени от изпълнителите по ЗОП или ПМС.

2.5. Противоречива практика на администрацията при верифициране на междинните разходи и при одобряване на финалните отчети

Признаването, съответно непризнаването на извършени по проектите разходи се осъществява на базата на приетите от УО по ОП правила и методика за налагане на финансови корекции³¹. С налагането на финансовите корекции се цели възстановяване на ситуацията при която 100 на сто от разходите, одобрени за съфинансиране от ЕСИФ са в съответствие с приложимите национални и европейски правила. Налагането на финансови корекции се извършва по решение на УО по два метода – прихващане на

³¹ Правилото е че в случай, че Сертифициращият орган не сертифицира платени от Управляващия орган на бенефициента суми, Управляващият орган има право да извърши прихващане на съответните суми от следващото плащане към Бенефициента. В случай, че Управляващият орган не извърши това прихващане или то не е достатъчно, за да покрие непризнатото финансиране, Бенефициентът е длъжен да преведе остатъка по сметка на Управляващия орган в 5-дневен срок от датата на уведомяването му. Ако са налице нарушения, които имат по-скоро формален характер и не водят до финансови загуби, може да не се наложи финансова корекция. Не се налагат финансови корекции за нередности, които могат да бъдат преодоленни чрез прекратяване на процедура за определяне на изпълнител от страна на бенефициента, по която не е извършено плащане от страна на УО.



незаконосъобразно разходени средства от плащания, дължими на бенефициента по други договори за безвъзмездно финансиране или поканване за доброволно възстановяване, като при отказ се пристъпва към събиране на сумите със съдия - изпълнител. В практиката преди налагането на финансова корекция УО извършва проверка, след което уведомява бенефициента и му дава възможност за изразяване на становище и депозиране на обяснения.

Обратната връзка от проведените интервюта показва, че много често *липсва последователност между експертите извършващи одобряване на междинните разходи и тези, които извършват одобрение на финалните отчети*, с оглед превеждане на финално плащане. Стига се до ситуации, в които разходи, приети на предходен етап от отчитането да не бъдат признати при финалния отчет и съответно да се намали финалното плащане към бенефициента т. е. извършват се корекции на вече минали, одобрени и възстановени разходи от УО. Това се потвърждава и от проведената анкета (42% от анкетираните определят непризнаването на направени разходи по проект като необосновано и съответно – като трудност пред успешното му изпълнение). По ОПАК например има конкретни случаи, след приключване на програмата и „затваряне“ на всички договори с финален отчет, след плоска корекция на цялата програма, да се изиска от бенефициентите „възстановяване“ на средства, които не са били предмет на обсъждане по време на редовните отчети.

Пример:

НПО, бенефициент по ОПАК е отчетло финално изпълнен проект, получило е одобрение на направените разходи и е получило финално плащане на средствата от страна на УО. Година след това получава писмо от УО, с което го уведомяват, че наново са преразгледани разходите по проекта и част от тях (които до този момент не са били дискуссионни в рамките на междинни отчети и финален отчет) не се признават и съответно сумата за тях трябва да се върне от НПО на УО. Това се случва след финансова корекция на цялата програма. Тъй като УО е направил вече финалното плащане, включващо в предходния момент и тези разходи, за да си върне средствата се възползва от привилегията си като държавен орган да пристъпи направо към събиране на сумата със съдия изпълнител, без да се води съдебно дело. Ако НПО иска да оспори, трябва да заведе дело, но трябва да направи обезпечение върху иска (и това изисква да има свободен финансов ресурс).

Подобна практика от страна на УО е в несъответствие с правилата. Основанията за подобни корекции са пропуски в системата от органи и прилаганите от тях процедури при разпределяне на средствата по програмите, а не нарушения извършени от бенефициента при изпълнение на конкретен проект.³² Следователно УО няма право и законово основание да събира средствата, които следва да бъдат възстановени на ЕСИФ, от бенефициентите по програмата, още повече в случаите когато техните проекти са приключили.

Доверието на бенефициентите в експертизата на УО при отчитане на проектите е ниско, което принуждава и двете страни да се „презастраховат“ при документалното оформяне на разходите (например: често УО изисква представяне на допълнителни документи от страна на бенефициента, което води до спиране на сроковете). Това от

³² COMMISSION DECISION of 19.10.2011 on the approval of guidelines on the principles, criteria and indicative scales to be applied in respect of financial corrections made by the Commission under Articles 99 and 100 of Council Regulation (EC) N° 1083/2006 of 11 July 2006

своя страна насърчава увеличаване на бюрокрацията в процедурите, утежнява комуникацията и в крайна сметка измества фокуса на изпълнение на проекти по ОП от преглед на постигнати цели и резултати към търсене на пропуски.

3. Проблеми пред НПО, възникващи след приключване изпълнението на проекти по ОП

Третата група проблеми пред НПО при достъпа до финансиране по ОП възникват на етап изпълнен проект и приключили финансови взаимоотношения между НПО и програмата. Обратната връзка от интервютата и анализа на документите показват, че върху оценката на ефекта от изпълнения проект не се поставя акцент.

Планирането на новия програмен период по принцип стъпва върху отчетените резултати от предходния такъв. Наличната информация, обаче е ориентирана основно към данни за постигнати индикатори като цифри, а не като социално въздействие. Донякъде този проблем произтича и от това че мониторирането на проектите е съсредоточено върху доказване на конкретните цифри като индикатори на дейности в проектите, а не е обвързано с оценка постигане на целите им. Обратната връзка от интервютата показват, че рядко УО извършва проверки на „терен“, а по-скоро те са формални и по документи.

Оценката на въздействието на проектите по ОП би подпомогнало по-адекватното включване на НПО като бенефициенти по отделните процедури.

ОСНОВНИ ПРЕПОРЪКИ

Направеното изследване и събраната информация дават основа да бъдат очертани ключовите проблеми пред НПО в процеса на усвояване на средствата от еврофондовете и съответно да бъдат формулирани предложения за тяхното преодоляване в рамките на текущия програмен период. Надежда, че ще се направи опит да се подобри достъпа до ОП дава *проектът на Закон за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове*. Той беше поставен на обществено обсъждане през лятото на 2015 г. и през август 2015 бе внесен в Народното събрание. Ясното посочване на държавните органи и техните конкретни ангажименти в процеса на планиране и разпределение на средствата по фондовете, правилата поясняващи реда за обжалване на актовете в рамките на проектния цикъл от страна на бенефициентите, както и предвиждането на санкции за администрацията при неспазването на срокове за одобряване на разходи и извършване на плащания, адресират проблеми, които в рамките на предходния период по ОП бяха едни от най-често посочваните предложения. Именно в тази посока са част от препоръките, посочени по-долу на основата на направения анализ. Наред с тях, обаче има и други, които в конкретика адресират проблеми на отделните етапи от проектния цикъл и чието преодоляване е въпрос на засилена роля на НПО като членове в комитетите за наблюдение от една страна, а от друга - промяна в подходите и практиките на администрациите.

Една от общите бележки, която може да бъде направена е, че голяма част от очертаните проблеми могат да бъдат преодоляни, ако **в рамките на отделните приоритети на ОП, където НПО са посочени сред потенциалните бенефициенти, бъдат планирани и обявявани процедури отделно за тях**. Отделянето на процедурите за НПО от процедурите за други бенефициенти, което е допустимо съобразно европейските и националните правила, ще даде възможност и за най-тясно съобразяване на насоките и изискванията на програмите с организационните особености на НПО.

Макар и текущият програмен период да е започнал и в ключовите за НПО сфери да има вече одобрени ОП, предвид очертаните проблеми от НПО, държавата следва да намери начин да се адресира необходимостта от **финансиране на НПО за проекти, насочени към подобряване на организационния им капацитет, осигуряване на финансовата им устойчивост и надграждане на умения за партньорства с местна и централна власт при съвместно планиране на политики в различните сектори**. Наред с това, в рамките на самите процедури по различните ОП е подходящо да се включи това като цел и очакван резултат от реализираните проекти както и **да бъде позволено част от финансирането на проектните дейности да бъде използвано именно за развитие на капацитета на бенефициента**. Подобен подход е възприет от Програмата за подкрепа на НПО по ФМ на ЕИП. Това, при осигурени допълнителни възможности за обучения на потенциални бенефициенти по ОП и на изпълнители по проекти, ще създаде условия за по-добра усвояемост на средствата по програмите, а оттам и ще подпомогне и по-ефективното им използване при постигане на национални приоритети в отделните сфери на политика.

Наред с горепосочените общи препоръки и бележки, могат да бъдат направени следните конкретни препоръки за подобряване на достъпа на НПО до ОП:

1. Кандидатстване

- Процеса и документите за кандидатстване следва да бъде опростен

За целта е необходимо като цяло опростяване на формулярите за кандидатстване. На следващо място е препоръчително да се въведе принципното правило, по-голямата част от придружаващите документи да се подават на етап одобрен проект.

Добър подход би бил създаването на онлайн платформа, подобна на ПАДОР по евро-програмите, на която потенциалните бенефициенти да имат профил и периодично да го актуализират за целите на отделните процедури за набиране на проектни предложения. Подобна възможност ще улесни и самата администрация при оценката на постъпилите проектни предложения.

Не на последно място, в случаите, когато НПО са допустими бенефициенти наред с администрацията или бизнеса е препоръчително условията за доказване на опит и капацитет да са отделени за НПО и да са съобразени с техните специфики.

- Преместване на възможности за повишаване на капацитета на НПО за подготовка и изпълнение на проекти по ОП

Необходимо е целенасочено изграждане на капацитета на НПО за подготовка на проекти по ОП, прилагане на процедурите за избор на под-изпълнители и отчитане. Наред с информационните дни, които са насочени към конкретни процедури за набиране на проектни предложения, е необходимо периодично организиране на обучения по тези теми за отделните групи бенефициенти по конкретната програма.

- Повишаване на капацитета на УО за предоставяне на информация за потенциални бенефициенти и отговор на въпроси при кандидатстване

Следва да се въведе вътрешен механизъм в администрацията и това да се скрепи с конкретни правила, които да гарантират последователност в отговорите по зададени въпроси. Също така е необходимо да се повиши капацитета на УО и по отношение на особеностите на НПО като отделна правно-организационна форма.

- Разработване на ясни насоки за администраторите на държавна помощ относно прилагането на правилата при финансиране на проекти на НПО по отделните ОП

Необходимо е повишаване на капацитета на администрацията и в сферата на минималните помощи с оглед постигане на правилна и последователна практика по прилагане на европейски правила. Наред с това в насоките по отделните процедури е препоръчително да е ясно конкретизирано от страна на УО към кои дейности по проекти на НПО и при какви обстоятелства финансирането за тях би се считало за минимална помощ. Държавата трябва да излезе с принципно становище, в което ясно да се подчертае, че когато програмата подпомага нестопанските дейности на НПО, те не попадат под правилата за държавни помощи. Необходимо е да се въведе като общо

правило, че за всеки отделен одобрен проект да се прави анализ към момента на сключване на договора с бенефициента, доколко и за кои дейности, включени в проекта безвъзмездното финансиране ще се счита за държавна помощ и спрямо тази сума само да се прилагат ограниченията. Всичко това може да бъде постигнато, чрез задължителни въстпителни и надграждащи обучения на експертите към администраторите на държавни помощи, което предвид разнопосочните практики, вече е наложително да стане част от програмите на Института за публична администрация. Уеднаквяването на практиката може да се постигне и чрез изработването на наръчник за прилагането на правилата за държавна помощ, който да се ползва от всички администратори. Подобна практика има например в Полша, където националният орган, компетентен да следи прилагането на законодателството в тази сфера е издал наръчник, който се ползва от цялата администрация.

- Въвеждане на ясен механизъм за обжалване на решенията за класиране на проектите и предоставяне на информация за този механизъм

Бенефициентите следва да са информирани за възможностите за защита. Това с особено голяма сила важи за случаите когато предложение е било отхвърлено на етап оценка за административно съответствие.

- Условието за кандидатстване да са съобразени със спецификата на дейността на НПО

С оглед осигуряване на достъп до ОП за малки или стартиращи организации е добре да се обсъдят възможностите за създаване на фонд за мостово финансиране на проекти на НПО по ОП, подобно на Фонд ФЛАГ за общините.

Необходимо е минималните и максимални размери на проектите да позволяват широк кръг от организации да кандидатстват. Добър подход е въвеждането на диференцирани условия за финансиране на „малки“, „средни“ и „големи“ проекти (по подобие на Програмата за подкрепа на НПО по ФМ на ЕИП) и съответно процедурите, предназначени за НПО да предвиждат отделни компоненти за отделните групи. Подобен подход ще позволи НПО с различен опит и капацитет да кандидатстват в рамките на съответната категория.

Проблемите, които създават високите изисквания за опит и капацитет към кандидатите за подкрепа по ОП, могат да се преодолеят чрез създаването на допълнителни механизми за финансиране на проекти на НПО на централно и местно ниво със собствен за България ресурс. Подобни фондове ще подпомогнат за изграждането на успешни организации с опит, което от своя страна ще доведе и до по-голяма конкуренция на идеи при кандидатстване за финансиране от ОП за напред. Също така подобен подход ще осигури и възможност за осигуряване на устойчивост на иновативни инициативи, които са получили европейско финансиране преди това.

2. Изпълнение на проекти

- Гъвкави механизми за промени в дейностите и бюджетните пера

Графикът на дейностите е инструмент за планиране постигането на целите на даден проект. За да изпълни по най-добър начин тази си роля, графикът следва да може да се променя бързо, така че да отчита външни за проекта обстоятелства. Особено това важи за проекти включващи дейности като подготовка на предложения за промяна на законодателна рамка с оглед преодоляване на проблеми в практиката или внедряване на добра практика от други страни (т. нар. застъпнически проекти). Тези проекти в голяма степен зависят (включително и планирането на дейностите им) от външни обстоятелства извън контрола на бенефициентите. Процедурите за промяна на график на дейностите следва да имат уведомителен за УО характер, а не промяната им да е обвързана с дълги срокове за получаване на разрешение, че такава промяна е необходима.

- Унифициране на практиката на УО при одобряване на отчетите и предоставяне на подкрепа за бенефициентите

Цялостното подобряване на достъпа до ОП от НПО ще бъде подпомогнато, ако се въведе ясен механизъм за подаване на въпроси от бенефициентите и получаване на отговори от УО, при който дадената информация да има обвързващ за администрацията характер. Необходимо е също така този механизъм да предвижда и предоставянето на подкрепа от УО/мониториращите във връзка с процедурите за закупуване на стоки и услуги. Националното и европейско законодателство не съдържат забрани за УО да подпомагат бенефициентите при изпълнение на техните проекти. Напротив целта на работата на мониторинговите експерти би следвало да е именно такава – да оказват съдействие на изпълнителя на проекта във всички аспекти, за да постигне инициативата най-добрите възможни резултати, а не толкова да го контролират доколко се справя добре сам при спазването на правилата. В този смисъл е необходимо да се предвидят обучения за мониториращите експерти в сферата на управление и наблюдение на проекти, за да се създаде еднородна експертиза за прилагане на правилата и параметрите на предоставяната подкрепа на бенефициентите.

3. Отчитане на проекти и оценка на социалното въздействие

- Опростяване на процедурите и документите за отчитане на проектите

Необходимо е намаляване на броя документи, които да се представят заедно с междинните отчети, както и въвеждане на правилото да се подават само в един екземпляр на хартия от копия на документи. Българо-швейцарската програма за сътрудничество не изисква съпътстващи документи при представяне на междинните отчети, а само при представяне на финалния отчет.

Периодичната верификация на извършените разходи може да се съчетае с извършване на повече проверки на място от страна на УО, за сметка на проверката на огромен брой разходо-оправдателни документи. Още повече, че НПО са задължени да спазват българското счетоводно законодателство и съответно носят отговорност за това на общо основание.

За да се адресират проблемите с процедурите по отчитане на проекти, добър подход би бил въвеждането на електронна система за публикуване на отчети и съпътстващите ги документи от изпълнители на проекти (опит на Програмата за подкрепа на НПО).

- Критериите за оценка на изпълнението на проекти на НПО следва да са съобразени с характера на дейността им

Акцент следва да имат критериите, които дават информация относно постигнати резултати и цели на проекта, а не просто документална отчетност за изпълнени индикатори.

4. Правила за отпускане на финансирането по проекти по ОП

- Гъвкавост при определяне размера на авансовото плащане и обезпеченията за него

Препоръчително е да се въведе задължителен минимум на авансовите плащания по проектите и той да не е по-нисък от 20%. Следва да има възможност според спецификата на проекта на етап сключване на договор да се договаря и по-висок процент авансово плащане от задължителния минимум (например когато заложените в началото на проекта дейности изискват голям ресурс).

Необходимо е да се облекчи финансовото управление на проектите по ОП. Това може да се постигне като се премахне изискването за обезпечение или представяне на запис на заповед от страна на НПО-бенефициенти или с осигуряването на подкрепа от страна на държавата чрез фонд за мостово финансиране на НПО по ОП.

- Кратки сроковете за верифициране на разходи и ясни правила за финансови корекции

При подобряване на процеса за периодичен мониторинг на изпълнението на проектите, няма да са необходими толкова дълги срокове за верифициране на разходите на междинните етапи.

Методиката за извършване на финансови корекции следва да предвижда ясни правила кога се стига до промени и това да е предвидено като крайна опция. Финансовите корекции не следва да са резултат от технически пропуск по документацията, а следва да са преимуществено за извършени сериозни нарушения на правилата за финансиране (например – констатирано и доказано двойно финансиране, измама и други подобни).

В ЗАКЛЮЧЕНИЕ, авторите на настоящия анализ изразяват надеждата, че предприемането на целенасочени действия за подобряване на достъпа на НПО до ОП ще бъде възприето като важен елемент от постигане на максимални резултати при реализиране на целите на Европа2020 и националните реформи, заедно с усъвършенстване на цялостния процес по усвояване на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове в България. Значението на финансирането от ОП като инструмент за постигане цели на националните политики поставя държавата и гражданския сектор в условия на партньорство. И това не е пожелателно за България, а произтича от същността и очакваните резултати на ниво ЕС при използване на европейското финансиране. Следователно е неизбежно полагането на усилия в посока изграждане на устойчиви модели за участие на НПО в процеса на изпълнение на ОП.