

ДО

Г-жа Ирена Първанова, Директор на Дирекция „Добро управление“ в администрацията на МС и ръководител на управляващия орган на ОП „Добро управление“.

ОТНОСНО: коментар по Индикативна годишна работна програма за 2017г. по ОП „Добро управление“

Уважаема г-жо Първанова,

Нашите организации от години работят по темите, свързани с подобряване на правната рамка и финансовата среда за гражданските организации в България. Ние участвахме в процеса на подготовка и в дискусиите за приемането както на ОП „Добро управление“, така и на държавната Стратегия за подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България за периода 2012-2015 г. и Визията за създаване на Механизъм за финансиране на гражданския сектор¹. На първо място, искаме да поздравим УО на ОПДУ за започнатата обществена консултация по процедурата *„Повишаване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики и законодателство“*. Обръщаме се към Вас с конкретни коментари по изпратения анализ на различните възможности за управление на процедурата.

Темите, които бихме искали да поставим са следните:

1. Важността на механизма на финансиране, по който ще се реализира процедурата *„Повишаване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики и законодателство“*

Предвидената процедура, по която ще бъдат допустими бенефициенти НПО, е изключително важна и в известна степен – закъсняла (в изпратената индикативна годишна работна програма се предлага поредно отлагане на процедурата за последното тримесечие на 2017 г.). С оглед на политическите процеси в страната ни, усилията към изграждане на партньорства с гражданския сектор при изработване и провеждане на политики само ще помогне за запазване на демократичността, ориентиране към европейски модели и практики в процеса на формулиране на политики и за изграждане на усещане, че хората са включени и „чути“ от администрацията.

В този смисъл, изключително важно е запазването на принципите на прозрачност, публичност и независимост при разходване на средствата за подобни проекти, които ще трябва да дадат увереност на гражданския сектор, че свободно и без подозрения за натиск може да дава предложения и да прави мониторинг на политиките. Предвиждането на възможността външен оператор да управлява тази процедура не е самоцел, а напротив – гаранция за спазване на горепосочените принципи. Изключително чувствителен и със съмнения за конфликт на интереси ще бъде процесът по оценка на проектите, ако той се организира и провежда от самата администрация. Това не лишава управляващия орган от

¹ Приети с решение на МС от 5 септември 2012 г.

възможността да приложи всичките си и към момента механизми за контрол и анализ, след като продължава да бъде управляващ орган.

За нас основен приоритет е да бъде стартирана тази операция, като се приложи начин, който **да гарантира прозрачността и независимостта при вземане на решенията за финансиране**. Именно затова считаме, че предложените варианти 2 и 3 не съответстват на така изложените мотиви за осигуряване на прозрачност и независимост на управлението на процедурата, което е и идеята, заложена в самата оперативна програма. Друг приоритет за нас като неправителствени организации е **стартиране на процедурата възможно най-рано** (а не в последното тримесечие на 2017 г.). В този смисъл, вариантът УО на ОПДУ да започне процедура по сертификация на междинно звено, след като е избрало междинното звено по реда на ЗОП (вариант 1), също е неприемлив. Това би било възможно решение, ако процесът беше стартирал още със стартирането на програмата.

След анализ на представените силни и слаби страни на всеки един от вариантите, според нас **най-добрият възможен подход в настоящия момент е Вариант 4** – избор на техническа помощ по реда на ЗОП, която да подпомага УО на ОПДУ при управлението на програмата, като разработи всички документи за програмата, които впоследствие да бъдат одобрени от УО на ОПДУ и от група НПО, които могат да бъдат привлечени в консултативен процес по управлението на процедурата; да организира процеса по селекция на проекти; и впоследствие да следи за изпълнението на проектите и тяхното коректно отчитане.

Ако последният вариант бъде приложен, е изключително важно той да бъде реализиран в консултация с НПО, включително като:

- се определят ясни изисквания към кандидатите за техническа помощ (terms of reference), както и да не се избират единствено по критерий най-ниска цена. Ключов критерий следва да бъде техният опит при управление на схеми и работа с НПО (въпреки предпочитанията към процедури по ЗОП с водещ критерии „най-ниска цена“, има и множество обществени поръчки с критерии „икономически най-изгодна оферта“ където могат да бъдат заложили други важни критерии, освен цената);
- се определи рамката на програмата – критерии за избор, типове финансиране, приоритетни дейности, размер на грантовете, възможност за авансово финансиране и т.н.;
- се избере най-малко бюрократичната схема на изпълнение и отчитане на проектите.

Настояваме и за това да бъде изработен подробен график и срокове за следващи стъпки, за да се гарантира, че административни пречки няма да доведат до ново забавяне на програмата.

2. Прилагането на правилата за държавни помощи към посочената схема.

Според нас е изключително неправилно към посочената по-горе процедура да бъдат прилагани правилата за държавни помощи, съответно минимални помощи. Европейското законодателство в областта на държавните помощи (както и юриспруденцията на Съда в Люксембург) е ясна, включително и в изискването да се прави анализ за конкретната дейност, за която се търси подкрепа от оперативната програма, за да се прецени в конкретния случай дали тази дейност е икономическа, и ако е такава – доколко тя е „съществена“ или „несъществена“ спрямо целия обем дейности в рамките на самия

проект. Категорично посочените дейности², които могат да бъдат подкрепяни като част от тази процедура, не попадат в обхвата на икономически/стопански дейности, с оглед на целите, които могат да си поставят въпросните проекти (посочени в целите на самата процедура). Целите, начинът, по който се извършват, както и характерът на самата дейност и операторът, който ги предоставя следва да се анализират като обстоятелства в съвкупност, с оглед на преценката дали да се прилага режима на държавни помощи³.

Ние сме свидетели в България на това, че към други субекти – например общините, се прилага диференциран подход, като се прави анализ на това доколко съответната дейност, бидейки „допълнителна“ е съществена. Но за НПО – независимо каква е дейността по своя характер – икономическа или неикономическа, част от възможностите за групово освобождаване по Регламент 651/2014 г. за разграничаването на стопанска и нестопанска дейност, този анализ не се прави и винаги се прилагат правилата за *de minimis*. Крайният резултат и извод, който може да бъде направен е, че се поставя таван на финансирането (200 000 евро за три години) за проектите, реализирани от НПО.

Затова ние настояваме финансирането за дейностите по горната схема да не бъдат третиращи като държавна помощ! Готови сме да обсъдим с вас стъпките, които трябва да бъдат предприети, за да се постигне тази цел.

3. ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 160 ОТ 1 ЮЛИ 2016 г. за определяне правилата за разглеждане и оценяване на оферти и сключването на договорите в процедурата за избор с публична покана от бенефициенти на безвъзмездна финансова помощ от Европейските структурни и инвестиционни фондове

За нас буди недоумение текстът на чл. 2, ал. 7 от Постановление 160/2016, който гласи, че *„(7) Когато бенефициентът избира изпълнител, без да провежда процедура по чл. 1, ал. 1, публикува съобщение за набиране на ценови предложения в Информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България 2020, като едновременно с това се извършва и служебна публикация на Единния информационен портал. Съобщението съдържа описание на услугата, доставката или строителството, за което бенефициентът заявява интерес, прогнозна стойност и срок за подаване на ценовите предложения“*. Процедурата по чл. 1 ал.1 е процедурата за избор на изпълнител с публична покана съгласно Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ) от страна на бенефициенти на безвъзмездна финансова помощ от Европейските структурни и инвестиционни фондове, които не са възложители по смисъла на Закона за обществените поръчки. В цитирания закон (ЗУСЕСИФ) ясно са посочени праговете, които изискват такава процедура да се проведе, като разбира се те съответстват на заложените такива в закона за обществените поръчки, а те от своя страна на разпоредбите на Директивата 24/2014г. В този смисъл, цитираният текст на ал. 7 насочва към това, че явно изискването е при закупуването на всяка услуга или стока, независимо от цената ѝ, да се публикува съобщение. Ако това е

²Разработване на анализи, проучвания, оценки, обучения и др. дейности от НПО или мрежи/коалиции/платформи на НПО, както и от социално-икономическите партньори, за подобряване на процесите по предоставяне на административни услуги, бизнес средата и процеса на формулиране, осъществяване и мониторинг на политики; Подобряване на информираността на обществото за провежданите политики и възможните алтернативи; Усъвършенстване на мониторинга и оценката на провежданите политики; Мониторинг на делата срещу администрацията; Съвместни действия между администрации и НПО за реализация на публични политики; Участие на НПО в мрежи, включително НПО мрежи на европейско равнище.

³Общата цел за въвеждане въобще на механизма на държавните и минималните помощи като защита срещу нелоялната конкуренция.

тълкуването, то е недопустимо, първо защото подзаконов акт разширява приложното поле на закон, и на второ място ще доведе до прилагане на двоен стандарт и неравно третиране към възложителите по ЗОП (които явно ще ползват по-облекчен режим!), и субектите, които следва да прилагат постановлението. От друга страна, ако тълкуването на тази разпоредба е различно от това, направено в предходните разпоредби, моля да предприемете действия към изясняването на разпоредбата на ал. 7, тъй като създава условия за разнородно и неясно тълкуване, а от там и прилагане.

Уважаема госпожо Първанова,

Предвидената процедурата „*Повишаване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики и законодателство*“ има по-голяма цена от тази, която залагат като една от схемите по ОП „Добро управление“. Тя ще бъде знак за това доколко наистина средствата от ЕС в крайна сметка подкрепят реални демократични процеси при изработване и прилагане на политики, защото без участието на гражданските организации този процес е немислим (а това е единствената подобна схема). Добрият модел, по който може да се реализира тази процедура ще даде пример за други програми как следва да се работи по ефективен и ефикасен начин както при разходване на средствата, така и за постигане на целите на програмите. На трето място, ще е важно в тази операция да се включат максимално и различни проекти, на организации от цялата страна, без допълнително да се създават пречки с оглед на цялостния достъп до финансирането⁴. В подобна посока могат да бъдат тълкувани и препоръките, които бяха дадени на последния комитет за наблюдение от **12 септември 2016 г.**, на който представителят на ЕК изрично подчерта, че при използването на европейските правила не следва да се допуска abusive use (злоупотреба с прилагането) на европейските правила.

Ще очакваме Вашия отговор.

Български център за нестопанско право

Национална мрежа за децата

Форум Гражданско участие

Център за междуетнически диалог и толерантност "Амалипе"

⁴ Доклад за проблемите на неправителствените организации при достъпа и работата с финансиране по оперативните програми, 2015 г., Български център за нестопанско право и Българско дружество за защита на птиците- http://bcnl.org/uploadfiles/documents/analyses/analiz_ngoop_final1.pdf.