



СТАНОВИЩЕ

на Асоциация на индустриалния капитал в България относно възможностите и проблемите, свързани с изпълнението на оперативните програми за периода 2007-2013 г.

1. Общи предизвикателства и възможности за оптимизиране на процеса на усвояване на средства

1.1. През 2012 г. във всички оперативни програми бяха извършени сериозни реструктурирания посредством прехвърляния на средства, които оценяваме като неуместни, тъй като водят до пренасочване на средства от операции, по които бенефициент е бизнесът, към общински и публични бенефициенти, или от операции, които са насочени към директно реализиране на целите на съответната оперативна програма към постигането на относително несвързани с нея цели. Тези трансфери ще бъдат по-подробно разгледани за всяка от оперативните програми, но се налага общият извод, че поради недостатъчен административен капацитет от страна на държавната администрация, през настоящия програмен период бизнесът и структурите на организираното гражданско общество бяха оцетени.

1.2. На основа на опита от усвояването на средства от фондовете на ЕС, АИКБ счита, че най-голям ефект за подобряване на конкурентоспособността на българската икономика и за генерирането на растеж и качествени работни места имат:

- Насочването на средствата от фондовете на ЕС към създаването на базова инфраструктура;
- Грантовите схеми, насочени към частни бенефициенти (като тук трябва да се отбележи, че регламентът за държавна помощ „de minimis“ много затруднява усвояването и възпрепятства положителните резултати от усвояването).

1.3. Правилото T+2 не се използва оптимално. В повечето случаи, когато се прилага, то обслужва основно интересите на общински и публични бенефициенти, като операциите, по които бизнесът и организациите на гражданското общество са бенефициенти, са изключени от неговото действие. Това, както и посоченият в т. 1 проблем, води до извода, че частните бенефициенти биват дискриминирани спрямо общинските и публичните бенефициенти.

1.4. Тази дискриминация се проявява и при:

- Определянето на размера на допустимия аванс по проектите – за частни бенефициенти той е в максимален размер на 20 % от стойността на безвъзмездната финансова помощ, а при общинските и държавни бенефициенти – достига до 40 %;
- Изискванията за гаранция на аванса – частните бенефициенти трябва да

- предоставят банкова гаранция в повечето случаи;
- Стойността на аванса и междинните плащания за частните бенефициенти не може да надвишава 80 % от стойността на безвъзмездната финансова помощ, докато при държавните бенефициенти това ограничение е 95 %.

1.5. Все по-чести са случаите, когато бенефициентите биват санкционирани за грешки на държавната администрация. Това се случва по следния сценарий – частният бенефициент – предприятие или структура на гражданското общество изпълнява проект, като писмено съгласува всички свои действия с договарящия орган преди тяхното извършване. Това е логично, предвид на сложната и нееднозначна нормативна уредба, свързана с усвояването на средства от фондовете на ЕС, както и с липсата на практика по нейното прилагане. При последващи одити – от страна на управляващ или сертифициращ орган се оказва, че инструкциите на договарящия орган са били грешни (респективно са довели до неправилно прилагане на нормативната уредба) и на добросъвестния частен бенефициент биват налагани финансови корекции. При това, в целия одитен процес, за него липсва възможност да отстоява своята позиция, тъй като не е страна в процеса на диалог с одитирация орган. Единствената възможност да защити своя интерес е да обжалва наложената финансова корекция по реда на ГПК – което е изключително бавно и е свързано с много разходи на средства и време.

1.6. Процесът на усвояване на средствата от фондовете на ЕС се забавя и затруднява поради несъвършеното законодателство в областта на обществените поръчки (ЗОП) и избор на изпълнители (ПМС 55), което води до твърде продължителни и с неясен резултат процедури по възлагане на поръчките. Освен това, обжалването на процедурите, което спира изпълнението им, забавя и променя графика на изпълнение на проектите, като често застрашава успешното им приключване.

1.7. Регистърът на държавните помощи не е актуален и затруднява изключително много участието на частните бенефициенти в процеса на усвояване на средства от фондовете на ЕС, поради липса на актуална информация за статута на достигането на границата по режима за държавна помощ “de minimis”.

1.8. Липсата на капацитет у държавната администрация доведе до затрудняване и забавяне на процеса на усвояване на средства, посредством:

- Недопустимо удължаване на процесите на оценка на проектните предложения;
- Неправомерно отхвърляне на качествени проектни предложения (на основа на чисто технически пропуски, а не на основа на липса на качествени проектни идеи);
- Чувствително забавяне в процеса на верифициране и изплащане на разходите;
- Сложни и нееднозначни процедури за кандидатстване, изискване на твърде много дублиращи се документи;
- Дизайнът на много от операциите отделя твърде важно място на консултантски фирми и консултанти, като респективно – предполага насочването към тях на сериозни суми.

1.9. Комитетите за наблюдение в момента са структурирани по начин, осигуряващ на държавната администрация винаги квалифицирано мнозинство. Това negliжира инкорпорирането на вижданията на социалните партньори и структурите на организираното гражданско общество в решенията по оптималното усвояване на средства.

1.10. АИКБ напълно подкрепя основните изводи в Доклада Намаляване на административната тежест, изготвен в изпълнение на договор № МС-92/10.08.2012 г.

2. ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика”

При изпълнението на Оперативната програма се наблюдават следните основни проблеми:

2.1. Продължителният период от време от момента на подаване на проектното предложение/заявление до сключване на договора и практическото изпълнение на самите проекти.

В днешната икономическа обстановка през този период е възможно да настъпят множество промени в икономическото състояние, приоритетите за развитие и човешкия ресурс на фирмите, които в крайна сметка да обезсмислят или да поставят в риск изпълнението на одобрения вече проект. Междувременно се откриват и нови схеми и операции, даващи други по-добри към момента възможности. Поради тази причина в много случаи се стига до отказ от сключване или изпълнение на договори, което на практика означава загуба на финансов и човешки ресурс за фирмата.

2.2. Големият пакет отчетни документи по някои от схемите и големият период от време за верифициране на разходи по искания за междинни/окончателни плащания. Това води до ненужно висока административна тежест за бизнеса и до финансови разходи, които не подлежат на възстановяване.

2.3. Промяна в нормативните и/или вътрешно-разпоредителни документи на съответните МЗ/УО по време на изпълнение на проектния цикъл/договор, и произтичащите от това промени в задълженията на изпълнителя по проекта.

2.4. Ангажиментите за запазване на заетостта на обучени лица допълнително демотивира фирмите за участие, тъй като икономическата обстановка за отминалия период не позволяваше дългосрочно гарантиране запазване заетостта на наличния персонал.

2.5. Липсата на достатъчен капацитет по разработване, изпълнение, управление, мониторинг и отчитане на подобен род проекти, както при кандидатите, така и в съответните администрации, особено в началото на периода. Такъв се формираше в движение.

2.6. Големият обем документи при кандидатстване и по време на изпълнение и отчитане на договори по схемите – това отнема както човешки ресурс за изработване и окомплектоване, така и финансов. Създадената възможност за електронно кандидатстване по някои от програмите/схемите, както и намаляване обема на документи при кандидатстване, определено ще подпомогне фирмите при този процес.

2.7. Различия в начина на работа, изисквания, вътрешно-разпоредителни документи, тълкувания и пр. по различните оперативни програми и вътре по схемите на една и съща ОП, но с различни администратори (ДО/МЗ), по които принципно биха могли да се унифицират нещата в по-голямата си част.

2.8. При съществуващата сега централизация при подготовката и реализацията на програмите и схемите не винаги се отчитат конкретните регионални потребности.

2.9. Широко разпространено е мнението за некомпетентност, необективност и непрозрачност в процедурата на оценяване на кандидатите.

2.10. Голяма част от грантовите схеми имаха неясни и неудачно разработени

критерии за оценка на проектните предложения, в резултат на което грантовете бяха получени от странни консорциуми (в много от случаите, съставени от консултанти), а не от предприятия от реалния сектор.

2.11. За огромно съжаление на бизнеса, мрежата от консултантско – информационни центрове, които да подпомогнат подготовката и изпълнението на проекти от предприятия от реалния сектор така и не се случи. Вместо реален ангажимент на социалните партньори и на организираното гражданско общество към създаването и функционирането на подобна мрежа в подкрепа на реалния сектор (каквото многократно беше предлаган на УО, но реализирането му беше блокирано), множество консултантско – лобистки фирми предлагаха своите услуги (по-скоро в сферата на лобиране за успех, отколкото на реална подготовка на проектни предложения и успешно изпълнение и отчитане на проектите).

2.12. АИКБ приветства отстраняването на междинното звено от работата по ОП, тъй като до голяма част забавянето и проблемите при администрирането на грантовите схеми се дължаха именно на недостатъчния административен капацитет на МЗ. Естествено, УО трябва да вземе навреме мерки, за да предотврати евентуалните проблеми за бенефициентите, свързани с реструктурирането на управлението на програмата – а именно – анексиране и отчитане на вече сключени договори.

2.13. АИКБ като представител на реалния бизнес изразява своята неудовлетвореност от факта, че средствата по ОП „Конкурентоспособност“ в основната си част не достигнаха до реалния производствен сектор. Като изключим няколкото грантови схеми, основни насочени към технологична модернизация, останалите средства по програмата бяха насочени към публични бенефициенти и имат съмнителна стойност за генерирането на растеж и конкурентоспособност, например:

- Пренасочените средства за изграждането на технопарк са реална загуба за българския бизнес. АИКБ нееднократно е предлагала средствата по програмата да се предоставят за реално насърчаване на конкурентоспособността на всички български предприятия. Изграждането на технопарк е инвестиция със съмнителна полза за бизнеса, тъй като няма пречка мотивираните инвеститори да кандидатстват за грантове по програмата, вместо да бъдат пръскани пари от програмата за изграждането на пореден сграден фонд, при наличието на толкова много свободни модерни офис - площи;
- Пренасочването на средства за финансирането на газова връзка със Сърбия също е загуба за реалния производствен сектор, тъй като подобни проекти следва да се финансират от ОП Регионално развитие, а не от едната от двете програми, по които българския бизнес може да бъде бенефициент. Същото становище АИКБ изразява и по отношение на финансирането на проекта за закупуване на подвижен състав на „Метрополитен“ ЕАД;
- Създаването на гаранционен фонд по JEREMIE за съжаление оправда всички опасения на АИКБ – все по-чести са случаите, в които банките, администриращи фонда, реализират собствена търговска политика, като поставят множество допълнителни условия на фирмите, за да им бъдат отпуснати средства от него;
- Стартирането на фондовете за венчурен капитал беше отлагано твърде дълго и ефектът от тяхното действие по тази причина е много ограничен.

3. ОП „Регионално развитие”

3.1. АИКБ изразява опасенията си, че няма да бъдат усвоени всички средства по тази програма. Освен това, настоява средствата по ОП Регионално развитие да бъдат насочени основно към създаването на базисна инфраструктура и едва след като се гарантира функционирането ѝ, да се премине към финансирането на допълващи и надграждащи проекти.

3.2. Идентифицирани са множество проблеми, възпрепятстващи подготовката и подаването на проекти по схема за безвъзмездна финансова помощ BG161PO001/1.2-01/2011 „Подкрепа за енергийна ефективност в многофамилни жилищни сгради”. Изискванията и формите трябва да се преразгледат и опростят в спешен порядък.

3.3. Като успешна инициатива, която може да бъде продължена и през следващия програмен период, се оценява подкрепата за социални жилища за маргинализирани групи, с пилотни бенефициенти Бургас, Видин, Девня и Дупница. Пилотният модел за осигуряване на съвременни социални жилища и за трайно и устойчиво решаване на проблемите по интеграцията на маргинализираните групи посредством междуинституционално сътрудничество и реализиране на съвместни мерки заедно с други ОП и по-конкретно – Развитие на човешките ресурси, определено произвеждат реални резултати.

3.4. За програмния продукт 2007 - 2013 г. общият размер на плащанията е малко над 1 000 млн. лева, като по преценка на Управляващия орган на ОПРР близо 50 % (500 млн. лева) от тези плащания са рискови и може да не се стигне до реализация.

3.5. Забавяне стартирането на обществени поръчки, поради липсата на достатъчно кандидати, или оспорване на процедурите. 280 проекта са обжалвани, като най – голям е броя в Агенция „Пътна инфраструктура”, Министерство на здравеопазването и др. Закъсненията са от 3 до 9 месеца.

3.6. Забавят се проектите за интегриран градски транспорт в 5-те големи града – Варна, Плевен, Пловдив, Русе и Стара Загора.

4. ОП „Транспорт”

ОП Транспорт е програмата - отличник за периода 2007 - 2013 г. Независимо от първоначалното изоставане, благодарение на ясно определените и защитени пред ЕК приоритети по развитието на базовата транспортна инфраструктура, проблемите бяха бързо преодолені, институциите работят в синхрон и имаме всички основания да изразим увереност, че предвидените фондове ще бъдат усвоени изцяло, което ще бъде от ключово значение за бъдещото икономическо развитие на Р България. Точно затова е важно да не се допусне забавяне или изкривяване на посоката през следващите седем години особено при определяне на приоритетните обекти. В тази връзка следва да бъдат посрещнати и удачно управлявани следните предизвикателства:

4.1. По отношение на железопътния транспорт има нужда от рехабилитации на връзките между различните пристанища включително и връзките река – море.

4.2. Има нужда от разработка на иновации и технологии за обработка в пристанищата (обезпрашаване, скорост на товарене и разтоварване и т.н.).

4.3. Трябва да се извърши подготовката за развитие на пристанищата - екологична оценка, икономически анализ на потенциала за обслужване на товари, подготвяне на нормативна и бюрократична основа за строеж на нови терминали за насипни и контейнеризирани товари. Това трябва да бъде извършено от администрацията и тогава да се привлекат инвеститори (съответно при такава подготовка ще има и възможност за избор на най-добрия между кандидатите за инвеститор, поради значително увеличаване на привлекателността на инвестицията). В момента бизнес климатът не е привлекателен за сериозни инвеститори.

4.4. На всички международни семинари, свързани с развитието на бизнеса, се явяват държавните администрации вместо самия бизнес и неговите организации. Това трябва да се промени, тъй като в момента администрациите ограничават възможностите на фирмите за развитие и участие в различни програми и проекти. Администрациите нямат знанието какви са нуждите на бизнеса.

5. ОП „Околна среда”

5.1. Оценката за напредъка на ОП е положителна. Все пак, трябва да отчетем и притеснението си от това, че договорени проекти далеч не означава изпълнени и разплатени проекти. Рискът да не бъдат усвоени средствата в пълен размер е голям, защото като цяло фазите на Програмата се движат със закъснение.

5.2. Този факт беше и в основата на промените в обхвата на Програмата, които се наложиха с прехвърлянето на част от средства от предвидените дейности за изграждане на така нужните водоснабдителни и канализационни съоръжения (свързано с постигане ангажиментите на Р България към Директивите на ЕС и осигуряване на трудова заетост), към дейности, свързани с доставка на техника и оборудване (вагони за метрото и система за предотвратяване на горски пожари). Последните безспорно имат своите екологичен и социален ефект, но не е редно те да бъдат за сметка на отрасъл ВиК, в който и без това се отчита осезателен дефицит на финансови средства. Във връзка с това, АИКБ настоява интервенциите на ОП да се концентрират върху постигането на основните цели и да се ограничат инвестициите във второстепенни и подкрепящи действия.

5.3. Както е известно, изпълнението се възлага, чрез провеждане на процедури за избор на изпълнител по Закона за обществени поръчки (ЗОП). Същият, обаче, има много несъвършенства, които предполагат забавяне на избора и началото на същинските строителни работи. При строителството се съблюдават разпоредбите на Закона за устройство на територията (ЗУТ), който също крие „подводни камъни“, които са в състояние да причинят забавяне в процеса.

5.3. Забавянето в Програмата би могло да се превъзмогне чрез изменения в ЗУТ, които да опростят редица тежки административни процедури, например свързани с липсата на яснота по отношение на т. нар. „съществено изменение в проекта“.

5.4. Необходимо е създаване на мобилно звено към МОСВ, което да комуникира добрите практики и стандарти и на място да подпомага бенефициентите с методически указания, планово и при необходимост.

5.5. Необходимо е предвиденият в Закона за водите Национален експертен технически съвет да бъде сформиран и да се включи в оценяването на сложните технически решения, които често съпътстват проектите от Програмата.

6. ОП „Развитие на човешките ресурси”

ОП „Развитие на човешките ресурси“ е една от двете програми (заедно с ОП „Конкурентоспособност“), която допуска предприятията като бенефициенти. Ето защо, тя е от особена важност за АИКБ. През настоящия програмен период се очертаха следните предизвикателства:

6.1. Основната част от грантовите схеми за бизнеса се регулират по режим на държавна помощ „де минимис“, което чувствително ограничава обхвата на потенциалните бенефициенти.

6.2. За съжаление, всички грантови схеми съдържат като условие за допустимост предприятието да не е съкращавало работници и служители – условие, което е особено трудно изпълнимо в условията на криза.

6.3. Изискваната отчетна документация е сложна и предполага множество ненужни административни тежести за предприятията, плащанията се забавят, условията на отчетност са неясни и се сменят в хода на изпълнение на проектите.

6.4. Както бе отбелязано и при други оперативни програми, и в тази бе извършено прехвърляне на сериозен размер средства от мерки, насочени към частни бенефициенти към публични бенефициенти. Голяма част от средствата за предоставяне на грантови схеми на предприятията бяха пренасочени към друга ос, която финансира временната заетост на безработни лица (основно осигурявана от общините и от областни администрации). АИКБ счита това за неправилно.

6.5. ОП не успя да се справи с проблема на „професионалните безработни“.

6.6. Разкриха се множество пропуски в нормативната уредба при изпълнение на по-големи проекти от страна на частни бенефициенти – основно при схемата за съвместни действия на социалните партньори.

6.7. Съществуват съществени административни дефицити при отстраняване на пропуски, допуснати от бенефициентите вследствие на неправилно дадени инструкции от страна на ДО и УО, за които последващи проверки и одити налагат санкции. Липсва ефективна процедура по установяване на отговорността за подобни пропуски, не е ясен и съдебния ред са обжалване, а и липсва съдебна практика.

6.8. Неправителствените организации бяха напълно изключени от мерките за извънкласна работа по схемите, администрирани от МЗ МОМН, въпреки доказаната им ефективност в организирането на подобни занимания.

7. Програма за развитие на селските райони

7.1. Въз основа на наличната и подробна информация и анализ за състоянието, хода и тенденциите в усвояването на средствата по различните мерки от ПРСР 2007 - 2013 и опциите които предоставя правилото „n+2”, Управляващият орган да потърси възможност и поиска ново изменение на ПРСР за увеличение или вътрешно преразпределение на средствата по най-атраktivната мярка 121 ”Модернизация на земеделските стопанства”, включително за закупуване на земеделска техника за производство на зърнени и технически култури.

7.2. За 2012 г. Р България единствена не заложи и не предостави на земеделските производители национални доплащания към европейските плащания на площ. Настояваме за 2013 г. такива да бъдат заложи в бюджета за 2014 г. в размер, компенсиращ и липсата им за 2012 г.

7.3. В непродължителен срок, предхождащ началото на работа по програмните документи за периода 2014 - 2020, Управляващият орган да предостави на членовете

на различните работни групи пълна информация за усвояването на средствата по различните мерки с оценка за това, които да послужат на работните групи за изводи, ориентир и основа за разработка на документите на обективна основа.

8. Оперативна програма за развитие на рибарство и аквакултури

Независимо от възможностите на България като дадености, вместо да се издигне в приоритетен, браншът е поставен в изключително неблагоприятна и тежка ситуация, поради която непрекъснато стагнира. Стартирането на програмата беше забавено значително, а до момента са реализирани много малко проекти от страна на реалния сектор. Причините за това са много, но основните са от:

- Липсата на адекватна политика от страна на държаната администрация към бранша;
- Липсата на подготвени специалисти в държавната администрация;
- Липса на чуваемост от държавната администрация на многобройните и многократни мотивирани предложения от страна на бранша;
- Многобройни проблеми и препятствия, заложи в нормативната уредба, касаеща бранша;
- Многобройни закони и наредби, регламентиращи бранша, изпълнени с ненужни, абсурдни и дори противоречащи си условия и изисквания;
- Многобройни и трудноизпълними условия за издаване на разрешителни, регистрационни и лицензионни изисквания и плащания на сериозни такси по тях;
- Усложнени процедури по кандидатстване с проекти и реализирането им по Оперативна програма за развитие на сектор рибарство;
- Труден или невъзможен достъп до кредитен ресурс;
- Липсата на ясни, адекватни и валидни за всички правила в бранша;
- На контрол, проверки и санкции от страна на държавата подлежат само тези фирми, които са регистрирани като рибопроизводители, преработватели и търговци;
- Липсата на каквито и да са субсидии за производството на риба;
- Непосилна ценова конкуренция на произвежданите в България аквакултури на вътрешния пазар (при и без това свитото потребление) със субсидираната подобна стока - внос от други страни, в които производството ѝ се субсидира.

9. ОП „Административен капацитет”

Въпреки поетия ангажимент да бъде обявена специална операция за социалните партньори в рамките на ОП, това не беше направено. Средствата, насочени към структурите на организираното гражданско общество бяха усвоени още в началото на програмния период и към тях не бяха алоцирани нови, въпреки големия интерес. В процеса на усвояването бяха установени множество проблеми и пропуски, произтичащи от липсата на административен капацитет на УО.