# ПЪЛНА ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ПОЛИТИКАТА НА БЪЛГАРСКОТО ПРАВИТЕЛСТВО, НАСОЧЕНА КЪМ ПРОМЯНА НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА, РЕГУЛИРАЩА ОТНОШЕНИЯТА В ОБЛАСТТА НА УПРАВЛЕНИЕТО НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТРУКТУРНИ И ИНВЕСТИЦИОННИ ФОНДОВЕ

## Д О К Л А Д

**София, 2015 г.**

ЦЕНТЪР ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

R I A.B G

*СЪДЪРЖАНИЕ*

**I. ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И ЗАИНТЕРЕСОВАНИ СТРАНИ** ..... 4
**1.1. ИЗВЪРШВАНЕ НА ОЦЕНКАТА** ..... 4
**1.2.МЕТОДОЛОГИЯ И МЕТОДИКА** ..... 5
**1.3. КОНТЕКСТ НА ПОЛИТИКАТА** ..... 8
**1.4. АНАЛИЗИ И ИЗСЛЕДВАНИЯ** ..... 15
**1.5. ЗАИНТЕРЕСОВАНИ СТРАНИ. СОЦИОЛОГИЧЕСКО ПРОУЧВАНЕ** .. 37

**II. ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ** ..... 53
**2.1. ОБЩИ БЕЛЕЖКИ** ..... 53
**2.2. ДЕФИНИРАНИ ПРОБЛЕМИ** ..... 54

**III. ЦЕЛИ** ..... 60
**3.1. ГЛАВНА ЦЕЛ** ..... 60
**3.2. СПЕЦИФИЧНИ И ОПЕРАТИВНИ ЦЕЛИ** ..... 60

**IV. ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ ЗА РАЗРЕШАВАНЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ** ..... 60
**4.1. ОБЩИ БЕЛЕЖКИ** ..... 60
**4.2. ВАРИАНТ 0 – ДА НЕ СЕ ПРАВИ НИЩО** ..... 62
**4.3. ВАРИАНТ 1 – ЗАКОНОВ НОРМАТИВЕН АКТ** ..... 63
**4.4. ВАРИАНТ 2 – ПОДЗАКОНОВИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ** ..... 65

**V. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА И СРАВНЯВАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ** ..... 66
**5.1. ВЪЗДЕЙСТВИЯ НА ВАРИАНТ 0** ..... 82
**5.2. ВЪЗДЕЙСТВИЯ НА ВАРИАНТ 1** ..... 82
**5.3. ВЪЗДЕЙСТВИЯ НА ВАРИАНТ 2** ..... 86
**5.4. СРАВНЯВАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ** ..... 86

**VI. ПРЕПОРЪКИ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ** ..... 92
**6.1. ПРЕПОРЪКИ ЗА ИЗБОР НА ВАРИАНТ** ..... 92
**6.2. ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО МОНИТОРИНГ И ОЦЕНЯВАНЕ** ..... 93
**6.3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ** ..... 94

***СЪКРАЩЕНИЯ***

| | |
|---|---|
| АПК | Административнопроцесуален кодекс |
| БАН | Българска академия на науките |
| БВП | Брутен вътрешен продукт |
| БФП | Безвъзмездна финансова помощ |
| ВАС | Върховен административен съд |
| ГПК | Граждански процесуален кодекс |
| ДЕС | Договор за Европейския съюз |
| ДФЕС | Договор за функционирането на Европейския съюз |
| ЕЗФРСР | Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони |
| ЕК | Европейската комисия |
| ЕО | Европейска общност |
| ЕСИФ | Европейски структурни и инвестиционни фондове |
| ЕСФ | Европейски социален фонд |
| ЕС | Европейски съюз |
| ЕТС | Европейско териториално сътрудничество |
| ЕФГЗ | Европейски фонд за гарантиране на земеделието |
| ЕФМДР | Европейски фонд за морско дело и рибарство |
| ЕФРР | Европейски фонд за регионално развитие |
| КФ | Кохезионен фонд |
| ОВ | Оценка на въздействието |
| ОВЗ | Оценка на въздействието на законодателството |
| ОП | Оперативна програма |
| ОСР | Обща стратегическа рамка |
| МС | Министерски съвет |
| МСП | Малки и средни предприятия |
| МФ | Министерство на финансите |
| НПО | Неправителствени организации |
| НСРР | Национална стратегическа референтна рамка |
| СКФ | Структурни фондове и Кохезионен фонд |

## I. ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И ЗАИНТЕРЕСОВАНИ СТРАНИ

### 1.1. ИЗВЪРШВАНЕ НА ОЦЕНКАТА

Настоящият доклад съдържа резултатите от извършена пълна предварителна (*ex ante*) оценка на въздействието на политиката за извършване на промяна в действащата национална правна уредба, регулираща отношенията в областта на управлението на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове, предложена от заместник министър-председателя по европейските фондове и икономическата политика.

Оценката на въздействието е извършена на основание на договор за пряко възлагане с възложител Администрацията на Министерски съвет на Република България. Предметът на поръчката е: „Изготвяне на пълна предварителна оценка на въздействието на политиката за извършване на промяна в нормативната уредба, регулираща отношенията в областта на управлението на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове, предложена от заместник министър-председателя по европейските фондове и икономическата политика."

Общата цел на поръчката е да бъде оценено въздействието на евентуалната промяна в правната уредба на обществените отношения в областта на управлението на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове, свързана с опростяване, преработване, консолидиране и кодифициране на действащите правила и норми, включително чрез въвеждането на нови мерки на регулиране, целящи повишаване на ефективността на системата за управление и контрол на тези средства в България през новия програмен период 2014 - 2020 г.

Конкретните цели на поръчката са свързани с изследването и поставянето на аналитично изпитание на въпросите дали възприемането на нови подходи на регулиране, като например установяването на административноправен характер на отношенията между управляващите органи и бенефициерите и въвеждането на специални норми, които дават възможност за дерогиране на общоприложимите норми на актове от същата степен и други би могло да доведе до разрешаване на проблемите, идентифицирани като научени уроци от програмния период 2007 - 2013 г., като се постигне:

- гарантиране на правото на бенефициерите на обжалване на издаваните административни актове по реда на административния процес;
- оптимизиране на правилата за извършване на финансови корекции;
- въвеждане на мерки за намаляване на административната тежест.

В центъра на оценката бе поставена Концепцията за изготвянето и приемането на проект на Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове на българското правителство, която предвижда промяна на инструментите за регулиране, прилагани през предишния програмен период 2007 - 2013 г., когато голяма част от тези отношения бяха регулирани с множество различни по вид и интензитет подзаконови нормативни актове. Промяната предвижда прилагането на интегриран подход на регулиране, при който част от действащите подзаконови актове са заменени с един кодифициращ правната уредба законов нормативен акт, който по един по-устойчив начин регулира целия спектър от обществени отношения по управлението и контрола на ЕСИФ в България, подлежащи на трайна уредба, като оставя за регулиране на подзаконово ниво детайлите, произтичащи от специфичните характеристики на отделни конкретни обществени отношения.

Оценката е призвана да определи, дали предлаганата регулативна „замяна", при която фрагментираната, но за сметка на това по-гъвкава подзаконова уредба бива

заместена от консолидирана, но за сметка на това по-трайна и с по - интензивна като държавна намеса законова правна уредба е оправдана от гледна точка на оптимизиране на системата за управление на средствата от Европейския съюз и на повишаване на нейната ефективност и ефикасност. Тя следва да докаже по безспорен начин дали това няма да се отрази негативно на системата като увеличи регулаторната и административната тежест и бюрокрацията при изпълнението на програмите, съфинансирани от ЕСИФ през програмния период 2014 - 2020 г.

Изпълнител на обществената поръчка е Центърът за оценка на въздействието на законодателството (www.ria.bg; www.regulatoryreform.bg) - българско юридическо лице с нестопанска цел в обществена полза, учредено през 2011 г. от група български експерти, преподаватели и учени в сферата на правото, социологията на правото, социологията и икономиката, обединени от принципа „Колкото по-малко, толкова повече[1]" в контекст на регулиране и споделящи разбирането, че е крайно време в България да бъде въведена оценката на въздействието като задължителен механизъм, предхождащ и съпътстващ разработването, обсъждането, приемането, изпълнението и прилагането на нормативни актове, както и на стратегии и политики, имащи значително влияние върху обществото. Мисията на центъра е да насърчава въвеждането на правилата на доброто управление, по-доброто законодателство и смарт регулирането в България. Неговите основни цели са свързани с насърчаване въвеждането на добрите европейски практики и стандарти за оценка на въздействието на законодателството.

## 1.2.МЕТОДОЛОГИЯ И МЕТОДИКА

### 1.2.1. Методология

При изготвянето на ОВЗ бе използвана разработената от Центъра за оценка на въздействието на законодателството детайлизирана методология за извършване на оценки на въздействието на законодателството, която е основана на следните стратегически документи:

1. Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството - прието от Министерския съвет с Решение № 549 от 25 юли 2014 година[2];

2. Ръководство за извършване на оценка на въздействието на Министерския съвет от 2009 г., публикувано на Портала за обществени консултации на МС[3];

3. Ръководство за оценка на въздействието в България, изготвено по проект ФАР BG-0103.01 "Стратегическо планиране и координация" в резултат на тясно сътрудничество между администрацията на Министерския съвет на Република България и консорциум от експерти[4];

4. Насоки за оценка на въздействието на Европейската комисия от 2009 г.[5];

5. Насоки за оценка на въздействието на законодателството, приети от Правителството на Великобритания в техния актуален вариант;

6. Наръчник за оценка на въздействието на британското Министерство за бизнес,

[1] От Англ. „less is more", подход използван в правното регулиране, още през 2005 г. във Великобритания, основан на схващането, че колкото по-малко правила се приемат от държавата, толкова по-голяма е свободата за избор на модели на поведение от адресатите на регулирането

[2] Източник: http://regulatoryreform.bg/ресурси

[3] Източник: http://www.strategy.bg

[4] Източник: www.mi.government.bg/files/useruploads/files/.../guide_ob.pdf

[5] Източник: http://regulatoryreform.bg/ресурси

иновации и умения;

7. Инструментариум за оценка на въздействието на британското Министерство за бизнес, иновации и умения от 2011 г. и други[6].

### 1.2.2. Методика

Методиката за извършване на настоящата пълна предварителна оценка на въздействието включва два отделни инструментариума:

- методи и инструменти за събиране на данни и информация и
- методи и инструменти за анализ на данни и информация.

#### 1.2.2.1. Методи и инструменти за събиране на данни

При извършването на оценката са прилагани качествени и количествени подходи за събиране на данни с цел набиране на максимално обхватна база от информация. От съществуващите множество похвати бяха използвани следните основни методи и инструменти:

- документален анализ;
- интервюта с представители на заинтересованите страни;
- проучвания.

*Документален анализ*

Документалният анализ бе в основата на оценката и включваше преглед на всички релевантни документи. Той бе използван още от самото начало на оценителния процес и предостави първоначалната ресурсна база от информация за контекста, целите и задачите на оценката на въздействието.

*Интервюта с представители на заинтересованите страни*

Интервютата с представители на заинтересованите страни бяха два вида - общи и дълбочинни и бяха проведени с представители на всички заинтересовани страни. Те бяха проведени под формата на структурирани (включващи задаване само на въпроси от предварително изготвен списък) и полу-структурирани (включващи използване на списък от въпроси за насочване на интервюто) беседи с представители на заинтересованите страни.

*Проучвания*

Проучванията бяха извършени чрез стандартизирани социологически инструменти – въпросници, изготвени за конкретния случай, целящи индивидуално обследване на мнението на заинтересованите лица, без да бъдат част от специализирано социологическо проучване. Те бяха проведени по всички от предварително планираните форми:

- документална форма - ответникът попълва въпросник и го изпраща обратно на провеждащия проучването;
- проучване лице в лице - провеждащият изследването задава въпроси и попълва въпросника от името на ответника;
- онлайн проучвания - респондентите са поканени да попълнят въпросниците онлайн.

[6] Източник: http://regulatoryreform.bg/ресурси

**1.2.2.2. Методи и инструменти за анализ на данни и информация**

При изготвянето на настоящата ОВ бяха използвани самостоятелно и в комбинация следните методи и инструменти за анализ на събраните данни и информация:

- SWOT анализ (от англ. strengths, weaknesses, opportunities, threats);
- Качествен анализ (качествени изследвания);
- Анализ на разходите и ползите;
- Бенчмаркинг.

*SWOT анализ (анализ на силните и слаби страни, възможностите и заплахите)*

SWOT анализът изследва силните и слаби страни на конкретен елемент. Той спомогна за постигане на оптимална достоверност на резултатите от изследваните подходи на регулиране и за получаване на разумна увереност относно надеждността на предлаганите мерки за повишаване на ефективността на регулирането и свързаните с тях възможности и заплахи.

*Качествен анализ*

Качественият анализ се основава на сортирането и групирането на данни и определянето на тенденции, теми и модели от наличната информация. За целите на конкретната ОВЗ бяха използвани някои от основните подходи за провеждането на качествен анализ като:

- Кодиране и абстракция - определяне на категориите на понятията, които се използват за класифициране на данните и групиране на свързаните категории;
- Матрици за данни - идентифициране на основни теми или измерения, сортиране на данни и извеждане на модели от данните;
- Качествен времеви анализ на данни - хронологично подреждане на данни за осигуряване на профил на дейностите и събитията, с които се идентифицират случайните взаимовръзки.

*Анализ на ползите и разходите*

Анализът на ползите и разходите имаше за цел представянето на ключовото за всяка оценка на въздействието качествено и/или количествено измерване на очакваните ползи и разходи от дадени проявени ефекти на регулиране, регулативна интервенция или промяна. Той премина през извеждане на основните двигатели на проблемите, свързани с разглежданите варианти, които бяха сглобени в един ясен логически модел, за да очертаят зависимостите, динамиката и взаимовръзките между първопричините за проблемите и целените резултати. За да се осигури възможност за оценка на ефикасността на предлаганата регулативна промяна или на съществуващата нормативна уредба бяха приложени стандартно възприетите методи за количествена и качествена оценка на постигнатите ползи и разходи.

За да се постигне цялостност на финансовата оценка бяха направени и поредица от допускания, въз основа на които да се „пресметнат“ ползи и разходи. Тези допускания бяха ясно дефинирани предварително, така че да се постигне прозрачност за „основата“ на постигнатите финансови калкулации. За част от постигнатите ползи и разходи не бе възможно точното им измерване или пряка количествена оценка. За извършването на количествена и качествена оценка на различните варианти бяха разработени общи рамки, където бяха обвързани общите и специфичните цели на подходите на регулиране,

ключови показатели, които показват постигнатото въздействие, както и източници на информация. Надграждайки върху извършения структурен качествен анализ бе представен и резултата от количествения анализ, свързан с извеждането на редица количествени (остойностени) прогнози за очакваните ползи и разходи при реализирането на различните подходи на регулиране.

*Бенчмаркинг*

Бенчмаркингът (сравнителният анализ) е процес на идентифициране на собственото представяне или това на оценяваната политика, програма или проект с това на най-добрите в съответната област, разгадаване на пътищата, по които те са го достигнали и възприемане и адаптиране на техния опит за подобряване на собствените резултати. Той включва сравняване на различни положения, които са обект на дадена интервенция и се извършва въз основа на конкретни показатели за изпълнение.

*Многоспектърен анализ*

При извършването на настоящата оценка на въздействието бе използвана комбинация от описаните по-горе методи за анализ на събраната информация, т. нар. многоаспектен, мултикритериен или още „кръстосан" анализ. Той позволи извършването на сравняване на данните, получени чрез различните методи за събиране на информация, проверка на тяхната валидност и постоянство, което гарантира свеждане до минимум на субективността, пристрастията и несигурността при оценяването.

## 1.3. КОНТЕКСТ НА ПОЛИТИКАТА

### 1.3.1. Европейски контекст на оценяваната политика (policy)

Въпросите за подбора на подходите и мерките за регулиране на отношенията по управлението на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове са ключова предпоставка за реализирането на политиките и стратегиите на ЕС. Те са особено актуални в ситуации на променяща се среда, дължащи се на динамиката на социално-икономическите условия или на изменение на приоритетите, свързани с приключването на стар и стартирането на нов програмен период.

На ниво ЕС, ЕК и институциите - законодатели на Съюза отдавна са възприели т. нар. единен подход на регулиране на европейските структурни и инвестиционни фондове чрез въвеждането на идентични по своя характер правила, съдържащи се в регламенти с изравнена позиция в йерархията на нормативните актове, отнасящи се до всичките общо пет структурни и инвестиционни фонда на ЕС:

- Европейски фонд за регионално развитие;
- Европейски социален фонд ;
- Кохезионен фонд;
- Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони;
- Европейски фонд за морско дело и рибарство.

Целите, които се преследват чрез този подход са няколко по-важните от които са:

- подобряване на координацията на изпълнението на фондовете на съюзно ниво;
- гарантиране на последователност (консистентност) на изпълнението на ЕСИФ;
- осигуряване на максимална достъпност до фондовете на техните адресати;
- постигане на ясна синергия между ЕСИФ и Стратегията „Европа 2020".

*Регламенти*

Правните норми, уреждащи отношенията свързани с управлението на средствата от ЕСИФ са структурирани на няколко отделни нива на регулиране: съюзно, наднационално и национално. Отделните нива на регулиране са подредени в съответната йерархична последователност, която предопределя и интензитета на избраните мерки за регулиране, разбиран като степен на намеса в разглежданите обществени отношения. Най-отгоре на пирамидата на регулирането стоят регламентите съдържащи основната правна рамка на структурните и инвестиционни фондове на ЕС. Общите правила, валидни за всичките пет структурни и инвестиционни фонда на ЕС, се съдържат в Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17.12.2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за отмяна на регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета /Регламент (ЕС) № 1303/2013/[7]. Специалните правила, отнасящи се до отделните фондове са уредени в самостоятелни регламенти, каквито са:

- Регламент (ЕС) № 1301/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17.12.2013 г. относно Европейския фонд за регионално развитие и специални разпоредби по отношение на целта „Инвестиции за растеж и работни места“ и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1080/2006 /Регламент (ЕС) № 1301/2013/[8];
- Регламент (ЕС) №1304/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17.12.2013 г. относно Европейския социален фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1081/2006 на Съвета /Регламент (ЕС) № 1304/2013/[9];
- Регламент (ЕС) № 1300/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17.12.2013 г. относно Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1084/2006 на Съвета /Регламент (ЕС) № 1300/2013 /[10] ;
- Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17.12.2013 г. относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета /Регламент (ЕС) № 1305/2013/[11];
- Регламент (ЕС) № 1302/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17.12.2013 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1082/2006 относно Европейската група за териториално сътрудничество, с цел по-голяма яснота, опростяване и усъвършенстване на процеса на създаване и функциониране на такива групи /Регламент (ЕС) № 1302/2013/[12];
- Регламент (ЕС) № 1299/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17.12.2013 г. относно специални разпоредби за подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие по цел „Европейско териториално сътрудничество /Регламент (ЕС) № 1299/2013/[13] и други.

[7] ОВ, L 347, 20.12.2013 г., стр. 320 - 469
[8] ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 289 - 302
[9] ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 470 - 486
[10] ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 281 - 288
[11] ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 487 - 548
[12] ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 303 - 319
[13] ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 259 - 280

*Споразумения за партньорство*

Уредените от регламентите единни правила за поведение намират своята проекция на следващите нива от пирамидата на регулирането. Споразуменията за партньорство трансформират общата политическа цел на Европейския съюз в конкретна политическа цел на държавите - членка. Те, без да създават правно обвързващи правила за поведение, определят целите на използването на средствата от ЕС. Те се сключват между ЕК и отделните държави - членки и имат за цел, на основата на сътрудничеството и договорното начало, да регламентират вижданията и плановете на националните органи относно използването на финансирането от ЕСИФ през периода 2014 - 2020 г. В тях се очертават стратегическите цели и инвестиционните приоритети на всяка държава – членка, като се търси и тяхната пряка обвързаност с общите цели на Стратегията „Европа 2020" за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж[14].

*Национални програми*

След подписването на споразуменията за партньорство Комисията и националните органи постигат договорености по отделните програми, определящи приоритетите за всяка страна, регион или област от политиката. Договореностите обхващат:

- Общи правила относно програмите и бюджетите на ЕСИФ за периода;
- Програми в рамките на регионалните фондове и Кохезионния фонд;
- Програми в рамките на Социалния фонд;
- Програми за селско стопанство и развитие на селските райони;
- Програми в областта на морското дело и рибарството.

*Европейски кодекс на поведение относно партньорството*

ЕС се стреми да постигне максимален ефектът от фондовете, във връзка с което насърчава и изисква от националните, регионалните и местните власти да работят в тясно сътрудничество и партньорство с профсъюзите, работодателите, НПО и други структури на гражданското общество. Включването на партньори в планирането, изпълнението, наблюдението и оценяването на финансирани от ЕС проекти дава възможност на страните - членки да насочват средствата там, където нуждата е най-голяма и да използват по оптимален начин предоставяните ресурси. В тази връзка всички страни от ЕС са длъжни да съблюдават правилата, съдържащи се в Европейския кодекс на поведение относно партньорството при подготовката и изпълнението на програмите за периода 2014 - 2020 г. Това е делегиран акт, приет от Комисията, който има за цел да подкрепи и улесни държавите - членки при организирането на партньорството, да гарантира участието на заинтересованите страни в подготовката, изпълнението, мониторинга и оценката на споразуменията за партньорство и програмите по последователен начин. Кодексът предоставя на държавите - членки възможността да изберат най-подходящата правна уредба за изпълнение на партньорството в съответствие с техните институционални и правни рамки.

*Ръководства*

На ниво ЕС е разработен широк набор от ръководства, съдържащи препоръки и указания за подпомагане на страните - членки и планирането и разходването на средствата

[14] „Европа 2020 - Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж", COM(2010) 2020

от фондовете, както и насоки за потенциалните получатели на средства от европейските структурни и инвестиционни фондове и свързаните с тях инструменти на ЕС.

### 1.3.2. Оценяваната политика (policy) в контекста на регулирането в ЕС

*Смарт регулиране*

Смарт (Разумното, Интелигентното) регулирането е програма на ЕК от 2010 г.[15], която очертава тенденциите в развитието на правото на ЕС, разглеждайки правилната законодателна уредба като ключова предпоставка за постигане на целите за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, поставени в Стратегията „Европа 2020". Един от основните приоритети на програмата е управление на качеството на законодателството по начин, който да гарантира, че то е възможно най-ясно и достъпно. Първите стъпки, предприети от Комисията в тази насока бяха ***кодифициране***, ***преработване*** и ***консолидиране*** на правните текстове на действащото законодателство, ***намаляване на неговия обем*** и ***отмяна на излишните разпоредби***. В своето съобщение, посветено на смарт регулирането, Комисията прикани и държавите - членки да консолидират националното си законодателство, което транспонира законодателството на ЕС и да го направят достъпно по електронен път.

*Програма за състоянието на регулирането и правоприлагането (РЕФИТ)*

Програмата РЕФИТ[16] е приета от ЕК в края на 2012 г. и е основана на разбирането, че актуалната икономическа ситуация изисква законодателството на ЕС да бъде по-ефективно и ефикасно в постигането на целите, поставени от общите политики по регулиране като демонстрира ясна добавена стойност и допринася за постигане на максимални ползи при минимални разходи и насърчава спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност. Крайният резултат трябва да бъде ***проста***, ***ясна***, ***стабилна*** и ***предвидима*** регулаторна среда за бизнеса, работниците и гражданите. Процесът РЕФИТ винаги започва с набелязване (мапинг), насочено към идентифициране на сферите на регулиране и законодателните актове, които в най-висока степен позволяват опростяване на правилата и намаляване на разходите, свързани с регулирането на бизнеса и гражданите, без да се нарушават целите на общата политика, която се реализира чрез тях. Набелязването следва да посочи областите, в които е необходимо оценяване[17] на действащото законодателство, включително на разходите и ползите от регулирането.

Според Комисията, законодателството на ЕС не може да изпълнява своето предназначение, ако не се прилага и спазва ефективно. От съществено значение е

---

[15] Смарт регулиране в Европейския съюз COM(2010) 543.

[16] COM (2012) 746 final. От англ. REFIT – Regulatory fitness, което на български език в официален превод звучи като регулаторна пригодност - непознато и неясно за българската правна действителност понятие, което по тези причини е и лишено от смисъл. Английският термин „fitness" в специфичния контекст означава правилност, годност, способност, уместност, готовност на регулирането да отговори на реалността. На български език то може да бъде адаптирано преведено като „състояние" в смисъла на адекватност на регулирането на ЕС за справяне с предизвикателствата на действителността и на способност за постигане на целите поставени пред него, какъвто е и смисъла на т.нар. "fitness checks" – проверки за съответствието, които имат за цел да проверяват дали действащите правни норми отговарят на целите на регулирането, т.е. са "fit for purpose".

[17] От англ. „evaluation", което се използва за означаване на последващата оценка на въздействието, за разлика от "assessment", което се употребява или като общо понятие за оценка или като специален термин за означаване на предварителната оценка, затова използваната дума „оценяване" е по-подходяща, като разграничаване от „оценка".

постоянно да се държи сметка за правоприлагането на всеки етап от цикъла на разработване на политики. Държавите - членки носят основната отговорност за прилагането на правото на ЕС. Сътрудничеството между Комисията и държавите - членки е от ключово значение, за да може всички ползи от законодателството на ЕС да се реализират с минимални разходи за гражданите, работниците и предприятията. Силата на националния административен капацитет и качеството на националната правна рамка имат пряк ефект върху това дали целите на дадена публична политика на ЕС могат да бъдат постигнати на ниво държава - членка. При транспонирането и прилагането на законодателството на ЕС, включително разпоредбите относно дейностите финансирани от бюджета на ЕС, държавите - членки носят отговорността да гарантират, че тяхната правна рамка е ясна и достъпна.

За да се осигури качество на регулирането на ЕС, правото на Съюза и националните норми, с които то се прилага трябва да бъдат управлявани по начин, който гарантира, че то продължава да постига ефикасно целите на публичните политики, които се реализират чрез тях. Правната уредба трябва да съответства на целите и предназначението си и да запазва това свое състояние и когато проблемите еволюират, появяват се нови разрешения и се променят политическите приоритети. Управлението на качеството на законодателството означава също така да се гарантира, че то е възможно ***най-ясно***, ***достъпно*** и ***лесно за спазване***. Усилията за постигането на тази цел включват ***опростяване***, ***кодифициране***, ***преработване*** и ***консолидиране*** на нормативни текстове, както и ***намаляване на обема на законодателството*** чрез отмяна на остарелите разпоредби.

*РЕФИТ – настояща ситуация и перспективи*

В средата на 2014 г. ЕК извършва своеобразен преглед на постиженията на Програмата за състоянието на регулирането и правоприлагането, започнала през 2012 г. Според Комисията, въвеждането на общо правило, което да се прилага във всички държави - членки, може да бъде много по-лесно и по-ефикасно от наличието на сложна система от променящи се правила в една и съща област на национално и регионално равнище. Именно в това се състои предизвикателството законодателството да бъде просто: да не се надхвърля това, което е необходимо за постигането на целите на отделните политики и да се избягва припокриване на равнищата на регулиране. Комисията се стреми да преодолее това предизвикателство именно посредством Програмата РЕФИТ, чиято цел е да бъде установена ***проста***, ***ясна*** и ***предвидима*** регулаторна рамка за предприятията, работниците и гражданите[18]. Тя е насочена към намаляване на бюрокрацията, премахване на регулаторната тежест, опростяване на законодателството и подобряване на качеството му, така че да могат да се постигнат целите на политиките, а предимствата, предоставяни от законодателството на ЕС да се използват при възможно най-ниски разходи, минимална административна тежест и пълно спазване на Договорите. Изводът, който Комисията прави е, че действията, реализирани по програмата РЕФИТ засилват ползите от регулирането на равнище ЕС, като заменят 28 различни национални мерки с една - единствена мярка на ЕС, което опростява регулаторната среда за бизнеса и гражданите в Европа.

Държавите - членки носят важната отговорност за навременното изпълнение и пълното прилагане на законодателството на ЕС. Органите на държавите - членки са тези,

[18] SWD (2013)401 final, 1 август 2013 г.

които трябва да използват възможностите за ***опростяване***, предлагани от законодателството на ЕС и да гарантират, че законите на ЕС се прилагат на национално, регионално и местно равнище по възможно ***най-ефективния и ефикасен начин***. Смята се, че една трета от административната тежест, свързана със законодателството на ЕС, е резултат от мерките за прилагане на национално равнище[19].

Заключенията, които ЕК прави в резултат от прегледа са в няколко насоки.

Първо, смарт регулирането и адекватността на законодателството изискват твърд политически ангажимент и съответно адаптиране на политиките и процесите на всички нива: в самата Комисия, между европейските институции и в държавите - членки. Актуалността на регулирането не е еднократно действие за бързо отстраняване на проблемите, нито просто отмятане на изпълнени задължения. За да се поддържа постоянна адекватност на законодателството спрямо поставените му цели администрациите – съюзни и национални трябва да получат необходимия мандат и да разполагат със средства за изготвянето на политики, основано на фактите, а социалните партньори и заинтересованите страни да участват активно на всички етапи от цикъла на формулирането на политики – от предварителната оценката на въздействието до оценяването (последващата оценка на въздействието).

Второ, опитът показва, че количественото определяне, т.е. измерването на разходите и ползите от нормативните актове е необходима част от регулаторната оценка. Поради тази причина важно е винаги един от акцентите при вземането на решения по регулиране да бъде количественото определяне на разходите и ползите във възможно най-голяма степен през целия регулаторен цикъл посредством прилагането на надеждни рамки за мониторинг и оценка, като разходите и ползите следва да се ревизират и адаптират при всяко съществено преразглеждане на законодателството.

Трето, нуждата от ***правна сигурност*** и ***предвидимост*** в съчетание с времето необходимо за внасянето на изменения в законодателството на равнище ЕС е аргумент срещу прибързаното извършване на поправки и примамливите схеми за намаляване на законодателството. Всяка промяна си има цена и разходите за извършване на прехода от едни мерки по регулиране към други невинаги се вземат под внимание в достатъчна степен. Тези разходи трябва да бъдат внимателно претеглени спрямо разходите от непредприемането на действия.

Днес РЕФИТ се възприема като програмата на Комисията за опростяване на регулирането, която прокарва като водещо течението за максимална ***разбираемост*** и ***достъпност*** (в смисъла на лесно за употреба от потребителя[20]) на законодателството на ЕС за неговите ползватели – гражданите на Съюза. Това разбиране се налага и от възприетата практика всяка година Комисията да обявява по няколко инициативи за опростяване, които се базират на мненията на гражданите, бизнеса, НПО, националните власти и другите заинтересовани страни. Опростяването е свързано с промяна в действащото законодателство, което може да е в различни форми:

- ***кодификация***, при която всички актове, представляващи относително обособен нормативен комплекс, предназначен за регулиране на определен сегмент от обществените отношения, приети в рамките на даден период от време, се инкорпорират в един общ нов

[19] COM (2009)544: „Програма за действие за намаляване на административните тежести в ЕС – Планове за намаляване по сектори и действия за 2009 г.“

[20] От англ. user friendly.

нормативен акт, чрез което се постига намаляване на обема на законодателството и понижаване на неговата сложност;

- ***преработване*** – сходно на кодификацията, но при него законодателството се изменя и едновременно с това предишните изменения се инкорпорират в един общ консолидиран акт;

- ***отмяна*** – при нея ненужните и загубилите релевантност нормативни актове престават да действат;

- ***преразглеждане*** – нормативните актове са обект на преглед за адекватност по отношение постигане на целите и съгласуваност с актуалните политики след определен период на действие, което може да доведе до извод, че е необходима промяна;

- ***клаузи за залязване*** – те се залагат при самото приемане или изменение на нормативния акт и предвиждат, че той ще преустанови своето действие след изтичане на конкретно посочен период от време;

- ***изменение*** – промяна на актовете с цел адекватност и актуалност спрямо целите пред тях и средата, в която действат.

Чрез програмата РЕФИТ все по-категорично се налага разбирането, че там където с регулирането се преследват висока ефективност и ефикасност в разрешаването на важни за Съюза проблеми за предпочитане е то да бъде осъществено с норми, имащи пряко обвързващо действие. Според Комисията, замяната на директивите, които са актове задаващи принципи, които националните правителства следва да инкорпорират в своите национални законодателства, с регламенти би гарантирало, че гражданите на ЕС са субекти на едни и същи правила и би попречило на националните правителства да поставят допълнителни изисквания. Тази тенденция в регулирането е всъщност отражение на еволюцията в самия интеграционен процес довел до появата на Съюза, при който вечният въпрос и дебат за отказ или отстъпване на национален суверенитет от държавите в полза на наднационалната конструкция, каквато е Съюза, е довел до появата на уникални инструменти за регулиране, каквито са директивите. Днес преценката за това дали дадени отношения следва да бъдат уреждани с директиви или регламенти се основава на възприятието относно степента на значимост на дадена политика, ефективността и ефикасността на нейната реализация в постигането на целите и като цяло на базираната на доказателствата оценка на ползите и разходите от регулирането.

### 1.3.3. Национален контекст на оценяваната политика (policy)

Към момента на изготвянето на настоящата ОВ, България се намира буквално на прага на стартирането на оперативните програми от новия програмен период 2014 – 2020 г. В края на 2014 г. бяха одобрени Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси" и Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура" за периода 2014 - 2020 г. В последните дни на м. февруари 2015 г. ЕК официално уведоми, че е одобрила двете нови български програми за този период Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж" и Оперативна програма „Добро управление". Почти по същото време Министерството на труда и социалната политика обяви и първите процедури на директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ в качеството си на управляващ орган на новата Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси" 2014 - 2020 г. В този смисъл, въпросите за създаването и поддържането на ефективна нормативна рамка, уреждаща системата за управление и контрол на средствата от ЕСИФ, съобразена с изискванията на правото на ЕС, адаптирана към реалностите на

националната среда, гарантираща пълноценно и ефикасно изпълнение на оперативните програми през новия програмен период, са изключително актуални.

През 2012 г. в Специфичните препоръки за България 2012 - 2013 г. по предложение на Комисията, Съветът прави констатацията, че усвояването на средства от фондовете на ЕС у нас остава ниско въпреки постоянния напредък през последните две години и една от основните причини за това е наличието на сложни административни процедури[21].

През 2013 г. Европейската комисия приема пакет от препоръки за бюджетни мерки и икономически реформи за преодоляване на кризата и стимулиране на растежа. Препоръките са специфични за всяка страна, като отчитат конкретната ситуация в държавите - членки и дават насоки на всяка държава как да увеличи потенциала си за растеж, конкурентоспособност и създаване на работни места през периода 2013 - 2014 г. Сред всичките общо седем препоръки за действие през периода 2013 - 2014 г. към България са отправени и следните: „Да предприеме допълнителни мерки за подобряване на бизнес средата, като намали бюрокрацията...", „Да ускори усвояването на фондовете на ЕС. Да гарантира правилното прилагане на законодателството за обществените поръчки..." [22].

През 2014 г. в Позицията на службите на ЕК за подготовката на Споразумението за партньорство и програмите в България за периода 2014 – 2020 г. се отбелязва, че ЕСИФ трябва да насърчат реформите за осигуряване на по-добро законодателство, ефективно управление, мониторинг и оценка на публичните политики на всички нива и повишаване на отчетността на публичната администрация, включително регулаторните органи, тези в сферата на конкуренцията и правоприлагащите органи. Фондовете от ОСР следва да подпомогнат намаляването на административната тежест и разходите за бизнеса и гражданите[23].

В доклада си за България за 2015 г., от края на м. февруари 2015 г., ЕК подчертава, че България все още е изправена пред „значителни предизвикателства при създаването на бизнес условия, насърчаващи растежа. Сложната регулаторна среда и сериозната бюрокрация в сектора на публичната администрация имат негативен ефект върху бизнес климата. Ефективното прилагане на правилата за обществените поръчки представлява общо предварително условие, приложимо за фондовете от ЕС през програмния период 2014 – 2020 г. Националната стратегия за обществени поръчки предвижда списък от мерки, насочени към преодоляване на слабостите в системата на обществените поръчки, включително въвеждането на опростена и кодифицирана правна рамка, съпроводена от централизирани насоки за нейното прилагане ..."[24]

## 1.4. АНАЛИЗИ И ИЗСЛЕДВАНИЯ

### 1.4.1. Анализ на законодателството на Европейския съюз

*Първично право*

Насърчаването на икономическото, социалното и териториалното сближаване, както и солидарността между държавите - членки[25] е една от основните цели на Европейския

[21] SWD (2012) 302 final
[22] Източник: http://ec.europa.eu/bulgaria/press_corner/news/290513-recommend_bg.htm
[23] Position Paper, Bulgaria: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_en.cfm
[24] SWD(2015) 22 final, 26.2.2015
[25] чл. 174, §1 ДФЕС.

съюз[26]. Осъществяването на тази цел е споделена компетентност на Европейския съюз и на държавите - членки[27]. За да гарантира постигането на тази обща публична цел по сближаване Съюзът разработва и осъществява отделни свои политики и инициативи[28]. Един от основните инструменти за изпълнение на така поставената публична цел са фондовете на ЕС. Използването на финансови ресурси от фондовете на ЕС създава правоотношения, които имат за обект публичен бюджетен финансов ресурс на ЕС и на държавата - членка. Страни по тези правоотношения са публичен правен субект – орган на власт и правен субект – частен или публичен, бенефициер на средствата. Използването на финансовия ресурс на тези фондове става за предварително определени цели и в рамките на определен период от време – програмен период. Европейският съюз и държавите - членки, чрез регламентирана процедура, осигуряваща споделено управление, определят конкретното предназначение на финансовия ресурс за всяка държава - членка с оглед най-ефективно използване на ресурса за постигане на целите на публичните политики. Европейският съюз, чрез правна регламентация, установява условията за ползване на ресурса. Държавите - членки са тези, които осъществяват и гарантират осъществяването на тези политики.

*Вторично право*

Основната регламентация на правоотношенията по повод на политиката на ЕС за сближаване чрез структурните и инвестиционните фондове се реализира чрез норми на производното право, обективирани в регламенти, които са актове с общо приложение, задължителни в своята цялост, приложими във всички държави - членки. Тъй като е директно приложим регламентът не може да бъде предмет на каквито и да било действия по транспониране. Регламентът обаче може да оставя възможност за приемане на изпълнителни мерки на ниво Европейски съюз или на ниво държава - членка[29]. Регулирането на правоотношенията на основата на принципа на субсидиарността и чрез регламенти налага да се установи предоставената от правото на ЕС компетентност на държавите - членки, респективно на техни органи. Анализът на регламентацията на правоотношенията по повод на предоставянето на финансов ресурс от ЕСИФ сочи, че сферите на дейност на правните субекти, които са предоставени за нормативно регулиране на ниво държавите - членки могат да бъдат групирани в следните области:

- дейности, свързани с планирането – изготвяне на стратегическите и програмни документи на страната за управление на средствата от фондовете по ОСР на ЕС;

- дейности, свързани с координацията и публичността на процеса по предоставяне на средства;

- определяне на органите, компетентни да изпълняват предвидените в нормативните актове на ЕС правомощия по управление и контрол на процеса по предоставяне на средства;

- допълнителни изисквания към бенефициерите тогава, когато спецификата на съответната оперативна програма и уредбата от правото на ЕС позволяват;

[26] чл. 3, §3 ДЕС.
[27] чл. 4, §2, б. „в“ ДФЕС.
[28] чл. 174, §1 ДФЕС
[29] Решение Belgish Interventie, C-367/09, ECLI:EU:C:1998:32, т. 32 и 33 и цитираната там практика.

- процедури по предоставяне на финансовата помощ, изискванията към финансирането, изпълнението на проектите и използването на помощта, доколкото те не са уредени от правото на ЕС;

- процедури по защита на правата и законните интереси на бенефициерите.

Няколко са основните заключения, до които води направеният дотук скрининг на действащото законодателство на ЕС.

1. Предоставянето на средства от ЕСИФ е дейност по осъществяване на политиките на ЕС и на държавите - членки за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, за насърчаване на хармоничното развитие на Съюза и намаляване на регионалните различия[30].

2. Предоставянето на средства от структурните и инвестиционните фондове е дейност, представляваща пряк трансфер на публичен финансов ресурс в полза на частни и публични правни субекти, които имат стриктно определено предназначение - за постигане на целите на предварително формулирани публични политики.

3. Преследваните резултати от публичните политики са различни и предоставянето на средства от структурните и инвестиционните фондове става само за постигането на конкретно посочени цели.

4. Определянето на целите на публичните политики и управлението на финансовия ресурс става на основата на принципа на споделената компетентност[31] и на принципа на доброто финансово управление[32].

5. Предоставянето на средства от структурните и инвестиционни фондове е винаги времево обвързана дейност. Реализира се в рамките на определен срок.

Осъществяването на публичните политики чрез разпределянето и ползването на публичен ресурс се извършва чрез предназначаването на средства от ЕСИФ, което е нормирана дейност, т.е. извършва се въз основа и в рамките на предварително дефинирана правна уредба. Приемането на тази уредба попада в компетентността на ЕС и на държавите - членки и се извършва при спазването на принципите на субсидиарност[33] и пропорционалност[34] като най-често се използва инструмента регламенти.

Спецификите на възникващите правоотношения по повод на използването на публичен финансов ресурс на ЕС и на държавите - членки пряко рефлектира върху характера и начина на правно регулиране на процеса. Характерът на предоставения ресурс - публични бюджетни средства на ЕС е наложил приемането на подробна регламентация на изискванията за законосъобразното му разходване, съдържащи се в общия регламент за управление на финансовия ресурс на Съюза - регламентът за общоприложимите за фондовете правила и в регламентите относно отделните фондове. С оглед на предмета на правно регулиране и в съответствие с установената в ДФЕС компетентност на Комисията, правоотношенията се уреждат и с делегирани и изпълнителни регламенти[35]. Чрез регламентите се определя и компетентността на държавите - членки за действие в съответствие с техните институционални и правни рамки, която включва и компетентност за регулиране на определени дейности, най-често с процедурен характер, било чрез

[30] Цел за програмния период 2014 – 2020 установена в „Европа 2020 — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, COM (2010) 2020.
[31] По смисъла на чл. 2, §2 във вр. с чл. 4, §2, б. „в“ ДФЕС.
[32] По смисъла на чл. 317 ДФЕС.
[33] По смисъла чл. 5, §3 ДФЕС.
[34] По смисъла на чл. 5, §4 ДФЕС.
[35] Член 290 и 291, §2 ДФЕС.

създаване на правна уредба конкретно за процеса на използване на финансовите средства, било чрез препращане към вече установен в страната правен ред.

### 1.4.2. Анализ на българското законодателство

Възприетият до момента в националното законодателство подход на правна уредба на разглежданите обществени отношения е довел до приемането на многобройни и разнообразни по обхват и цел на регулирането подзаконови нормативни актове, които са изменяни многократно. Вярно е, че част от измененията са се налагали поради необходимостта от отразяването на промени, настъпили в структурния състав на МС, но като цяло тези актове се отличават с това че са твърде често променяни, което е проблем на регулирането като цяло. Трудно би могло да бъдат намерени ясни критерии, чрез които тези актове да могат да бъдат представени систематизирано. Разграничението на по-важните от тях за целите на настоящата оценка е направено според предмета на регулиране.

*Нормативна уредба на реда за предоставяне на безвъзмездна помощ*

1. Постановление № 121 на Министерския съвет от 31.05.2007 г. за определяне на реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз за програмния период 2007 – 2013 г.[36] – за период от 7 години и половина, от първоначалното му приемане в средата на 2007 г. до края на 2014 г. изменяно и допълвано повече от ***20 пъти***.

2. Постановление № 107 на Министерския съвет от 10.05.2014 г. за определяне на реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по програмите, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд на Европейския съюз и Европейския фонд за морско дело и рибарство за периода 2014 – 2020 г.[37] – за периода от неговото приемане в средата на 2014 г. до момента изменяно и допълвано ***2 пъти***.

*Нормативна уредба относно процесите на управление*

1. Постановление № 322 на Министерския съвет от 19.12.2008 г. за определяне на условията, реда и механизма за функциониране на Информационната система за управление и наблюдение на средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз в Република България[38] - в периода от неговото приемане в началото на 2009 г. до края на 2014 г. изменяно и допълвано общо ***11 пъти***

2. Постановление № 5 на Министерския съвет от 18.01.2012 г. за разработване на стратегическите и програмните документи на Република България за управление на средствата от фондовете по Общата стратегическа рамка на Европейския съюз за програмния период 2014 - 2020 г.[39] – за периода от неговото приемане в началото на 2012 г. до края на 2014 г. изменяно и допълвано общо ***7 пъти***.

[36] Обн. ДВ, бр. 45 от 08.06.2007 г., последно изменение ДВ, бр. 101 от 9.12.2014 г.
[37] Обн. ДВ, бр. 42 от 20.05.2014 г. , последно изменение ДВ, бр. 101 от 9.12.2014 г.
[38] Обн. ДВ, бр. 1 от 06.01.2009 г., последно изменение ДВ, бр. 101 от 09.12.2014 г.
[39] Обн. ДВ, бр. 7 от 24.01.2012 г. , последно изменение ДВ, бр. 101 от 09.12.2014 г.

*Нормативна уредба относно публичността*

Постановление № 6 на Министерския съвет от 19.01.2007 г. за създаване на Единен информационен портал за обща информация за управлението на Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз в Република България[40] - в периода от неговото приемане в началото на 2007 г. до края на 2014 г. изменяно и допълвано общо ***10 пъти***.

*Нормативна уредба относно органите на управление*

1. Постановление № 18 на Министерския съвет от 04.02.2003 г. за създаване на Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз (АФКОС)[41] - в периода от неговото приемане в началото на 2003 г. до средата на 2011 г. изменяно и допълвано общо ***17 пъти***.

2. Постановление № 182 на Министерския съвет от 21.07.2006 г. за създаване на комитети за наблюдение на Националната стратегическа референтна рамка и оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз[42] - в периода от неговото приемане в средата на 2006 г. до края на 2014 г. изменяно и допълвано общо ***18 пъти***.

*Нормативна уредба относно координацията*

1. Решение № 965 на Министерския съвет от 2005 г. за определяне на централното координационно звено, одитния орган по оперативните програми, централния информационен офис, управляващите органи на оперативните програми и междинните звена за управление на средствата от Структурните фондове на Европейския съюз в Република България – в периода 2005 – 2012 г. изменяно и допълвано общо ***6 пъти***.

2. Постановление № 70 на Министерския съвет от 14.04.2010 г. за координация при управлението на средствата от Европейския съюз[43] - в периода от неговото приемане през 2010 г. до края на 2014 г. изменяно и допълвано общо ***14 пъти***.

*Нормативна уредба, отнасяща се до изпълнението на проектите*

1. Постановление № 55 на Министерския съвет от 12.03.2007 г. за условията и реда за определяне на изпълнител от страна на бенефициенти на договорена безвъзмездна финансова помощ от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз, Съвместната оперативна програма „Черноморски басейн 2007 - 2013 г.", Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Норвежкия финансов механизъм[44], изменяно и допълвано общо ***7 пъти***.

2. Постановление № 69 на Министерския съвет от 11.03.2013 г. за условията и реда за определяне на изпълнител от страна на кандидати за безвъзмездна финансова помощ и бенефициенти на договорена безвъзмездна финансова помощ от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз, Съвместната оперативна програма „Черноморски басейн 2007 - 2013 г.", Финансовия механизъм на Европейското

[40] Обн. ДВ, бр. 10 от 30.01.2007 г., последно изменение ДВ, бр. 101 от 09.12.2014 г.
[41] Обн. ДВ, бр. 13 от 11.02.2003 г., последно допълнение ДВ, бр. 54 от 15.07.2011 г.
[42] Обн. ДВ, бр. 62 от 01.08.2006 г., последно допълнение ДВ, бр. 101 от 09.12.2014 г.
[43] Обн. ДВ, бр. 31 от 23.04.2010 г., последно допълнение ДВ, бр. 94 от 14.11.2014 г.
[44] Обн. ДВ, бр. 24 от 20.03.2007 г., отменено ДВ, бр. 27 от 15.03.2013 г.

икономическо пространство и Норвежкия финансов механизъм[45], действало една година, в която е изменяно и допълвано ***2 пъти.***

3. Постановление № 118 на Министерския съвет от 20.05.2014 г. за условията и реда за определяне на изпълнител от страна на бенефициенти на безвъзмездна финансова помощ от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския фонд за морско дело и рибарство, Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Норвежкия финансов механизъм[46]- в периода от неговото приемане в средата на 2014 г. до края на 2014 г. изменяно и допълвано общо ***2 пъти***.

*Нормативна уредба, относно допустимостта и верификацията на разходите*

1. Постановление № 62 на Министерския съвет от 21.03.2007 г. за приемане на национални правила за допустимост на разходите по оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз за финансовата рамка 2007 - 2013 г.[47] - в периода от неговото приемане в началото на 2007 г. до края на 2014 г. изменяно и допълвано общо ***7 пъти***.

2. Постановление № 179 на Министерския съвет от 10.08.2010 г. за определяне на механизма за верифициране на разходите и изплащане на безвъзмездна финансова помощ по оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз[48] - в периода от неговото приемане в средата на 2010 г. до края на 2014 г. изменяно и допълвано общо ***5 пъти***.

3. Постановление № 119 на Министерския съвет от 20.05.2014 г. за приемане на национални правила за допустимост на разходите по оперативните програми, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд на Европейския съюз и от Европейския фонд за морско дело и рибарство, за финансовата рамка 2014 – 2020 г.[49] - в период по-малък от половин година от неговото приемане до края на 2014 г. изменяно и допълвано общо ***3 пъти***.

*Нормативна уредба, относно финансовите корекции*

1. Наредба за определяне на процедурите за администриране на нередности по фондове, инструменти и програми, съфинансирани от Европейския съюз, приета с ПМС № 285 от 30.11.2009 г.[50] - в периода от нейното приемане в края на 2009 г. до средата на 2014 г. изменяна и допълвана общо ***5 пъти***.

2. Методология за определяне на финансови корекции във връзка с нарушения, установени при възлагането и изпълнението на обществени поръчки и на договори по проекти, съфинансирани от Структурните фондове, Кохезионния фонд на Европейския съюз, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, Европейския фонд за рибарство и фондовете от Общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци", приета с ПМС № 134 от 5.07.2010 г. - в периода от нейното приемане в средата на 2010 г. до края на 2014 г. изменяна и допълвана общо ***5 пъти***.

[45] Обн. ДВ, бр. бр. 27 от 15.03.2013 г., отменено ДВ, бр. 44 от 27.05.2014 г.,
[46] Обн. ДВ, бр. 44 от 27.05.2014 г., последно допълнение ДВ, бр. 101 от 09.12.2014 г.
[47] Обн. ДВ, бр. 27 от 30.03.2007 г., последно изменение ДВ, бр. 101 от 09.12.2014 г.
[48] Обн. ДВ, бр. 64 от 17.08.2010 г., последно изменение ДВ, бр. 101 от 09.12.2014 г.
[49] Обн. ДВ, бр. 44 от 27.05.2014 г., последно изменение ДВ, бр. 101 от 09.12.2014 г.
[50] Обн. ДВ, бр. 97 от 8.12.2009 г., последно изменение ДВ, бр. 60 от 22.07.2014 г.

*Ефективност на въведеното регулиране*

Националната правна рамка има за цел да обезпечи изпълнението и където е допустимо да адаптира и доразвие актовете на ЕС, уреждащи правоотношенията свързани с управлението на средствата от ЕСИФ. С оглед на компетентността на националния законодател, преценката за ефективност на националната правна регламентация касае две групи резултати: резултати по управлението на процеса на предоставяне на финансови средства и резултати по защита правата на бенефициерите. Преценката за ефективност на управлението на процеса на предоставяне на финансови средства в своята основа се извършва чрез критерии, които стоят вън от полето на правото и правното регулиране и са по-скоро индикатори за постигане на политически и икономически резултати. Преценката на ефективността на нормативната уредба на процесите на управление, направена през призмата на постигната от правното регулиране защита на правата на бенефициерите може да бъде направена чрез анализ на обективните характеристики и практиките проявили се в действителността в следствие на прилагането на възприетите регулативни решения.

*Защита на субективните права и законни интереси на кандидатите за БФП*

Бенефициер на безвъзмездна финансова помощ от фондовете на ЕС може да бъде само правен субект, който е определен от компетентния орган чрез процедура на подбор на проекти или процедура на директно предоставяне по смисъла на действащото ни законодателство - чл. 28 и 29 ПМС 107[51]. Процедурите по подбор на проекти и на директно предоставяне на средства са административни процедури. При тяхното осъществяване, доколкото изрично не е посочено друго в специалните подзаконови нормативни актове, са приложими общите принципи и производствени правила на Административнопроцесуалния кодекс.

В производството по подбор на проектните предложения субективните права и законни интереси на кандидата за безвъзмездна финансова помощ могат да бъдат засегнати с решението по чл. 28, ал. 1, т. 3 от ПМС 121, съответно чл. 24, ал. 1, т. 3 от ПМС 107, за отхвърляне на проектното предложение за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ. Тези решения, по своята правна същност са съвкупност от множество индивидуални административни актове[52], чиито правни последици са неблагоприятни за кандидатите. Причината за отхвърлянето на проектното предложение може да бъде както поради несъответствие на изискванията за административно съответствие, така и поради техническата и финансова оценка. Разбира се, правата и законните интереси на бенефициерите се засягат и от решенията на органа по чл. 32, ал. 1, т. 2, 3 и 5 от ПМС 121, съответно чл. 27, ал. 1, т. 2, 3 и 4 от ПМС 107, както и от акта по чл. 99, ал. 1 от АПК, във вр. с чл. 28, ал. 1, т. 1 от ПМС 121, съответно чл. 24, ал. 1, т. 1 от ПМС 107[53]. След

[51] Процедурата на директно предоставяне по смисъла на глава втора „Ред за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ“, раздел втори „Процедура на директно предоставяне“ на ПМС 107 се извършва в две форми – чрез подаване на директно предложение само от един кандидат или чрез бюджетна линия.

[52] Решението по чл. 28, ал. 1 от ПМС 121, съответно по чл. 24, ал. 1 от ПМС 107, макар и да е наименовано „решение“ – в единствено число представлява съвкупност от множество индивидуални административни актове. Така наречените списъци – съставна част на решението, са обективирано волеизявление на органа досежно всеки един от кандидатите и факта, че са обединени в едно общо решение не променя характера на всяка част от единното решение.

[53] Изброяването не е изчерпателно (например акта по чл. 54 АПК също подлежи на оспорване с оглед на чл. 202 АПК)

приключване на производството по подбор на проектните предложения субективните права и законни интереси на кандидатите, чиито проектни предложения са одобрени за финансиране, т.е. са в списъка по чл. 23, ал. 1, т. 1 от ПМС 107, могат да бъдат засегнати с решението по чл. 26 от ПМС 107 за отказ да се предостави безвъзмездна финансова помощ при наличие на визираните в нормата юридически факти.

Съдебната практика не показва различие относно преценката на характера на тези актове като индивидуални административни по смисъла на чл. 21, ал. 1 от АПК. С оглед на липсата на изрична законова забрана и в съответствие с Конституцията на Република България, според която гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат освен изрично посочените със закон[54], както и в съответствие със задължението на държавата да гарантира съществуването на ефективна уредба за разглеждане на жалби във връзка с ЕСИФ по Регламент (ЕО) № 1303/2013[55], посочените актовете подлежат на съдебен контрол. Съдебната практика приема, че оспорването на тези актове се осъществява по реда на АПК[56].

*Договор за предоставяне на безвъзмездна помощ*

След като административен орган, по реда на административна процедура, при спазване на установени от норми на публичното право предпоставки определи с административен акт бенефициера и предмета на помощта, безвъзмездната помощ се предоставя въз основа на писмен договор, сключен между ръководителя на управляващия орган и бенефициера. Само когато бенефициерът и органът са в една и съща администрация помощта, вместо въз основа на договор, се предоставя въз основа на заповед на ръководителя на управляващия орган.

Договорът за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ от ЕСИФ може да бъде сключен само между нормативно определени страни – административният орган, определен за ръководител на договарящия орган, съответно определен за ръководител на управляващия орган или на междинното звено и правния субект, определен с влязъл в сила индивидуален административен акт в изпълнение на нормативно уредена процедура. Други правни субекти не могат да бъдат страна по договора. Условията на договора също са определени от императивни правни норми. Тези от условията, които не са определени пряко от правните норми са определени едностранно от административния орган в изпълнение на предоставената му компетентност. Няма условие на договора, което да е предмет на свободна двустранна уговорка между органа и бенефициера. Нещо повече, значителната част от условията на договора, тъй като са определени от императивни норми на публичното право, не могат да бъдат променяни и от самия орган. Той е длъжен да сключи договора само при нормативно определените му параметри. Нормативното регулиране на съдържанието на договора е обективирано и в наличието на клауза, която задължава страните по него да се съобразят с бъдещо изменение на приложимата правна уредба. Нищо извън определеното с влезлия в сила индивидуален административен акт не

[54] Вж. чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България

[55] Вж. чл. 74, §3 от Регламент (ЕО) № 1303/2013

[56] За илюстрация на съдебната практика: Определение № 13823 от 18.11.2009 г. на ВАС по адм. д. № 14436/2009 г.; Решение № 6373 от 07.05.2012 г. на ВАС по адм. д. № 2701/2011 г.; Решение № 13247 от 23.10.2012 г. на ВАС по адм. д. № 1543/2012 г.; Решение № 13641 от 31.10.2012 г. на ВАС по адм. д. № 5172/2012 г.; Решение № 5794 от 24.04.2013 г. на ВАС по адм. д. № 14319/2012 г.; Решение № 16545 от 11.12.2013 г. на ВАС по адм. д. № 7184/2013 г.; Решение № 10412 от 25.07.2014 г. на ВАС по адм. д. № 2311/2014 г.

може да бъде предмет на договора. Органът не може и да откаже да сключи договор по своя свободно формирана воля. Той е длъжен да го сключи и частният правен субект има правни средства за защита да търси чрез съда изпълнение на влезлия в сила индивидуален административен акт[57].

Императивни норми на правото на Европейския съюз определят кога е налице неизпълнение на договора. Те уреждат основното съдържание на понятието „нередност“ и правните последици от установяването на нередността за конкретния бенефициер. Преценката за неизпълнение на договора за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ е нормативно установено правомощие на административни органи. Националният законодател, в изпълнение на компетентността, предоставена му от правото на Европейския съюз, може да урежда процедурите за администриране на нередности по фондове, инструменти и програми, съфинансирани от ЕС, които са: процедури по администриране на сигналите за нередности, процедури по администриране на нередностите – установяване, регистриране, докладване, корективни действия, последващо проследяване и приключване и процедури по контрол върху прилагане на тези две процедури. В процедурите за администриране на сигналите и за контрол изпълнителят по договора не е участник. Той дори може да не е информиран за тяхното провеждане. Тези процедури осигуряват публичност, добро финансово управление, което изисква ефективен и ефикасен вътрешен контрол и прозрачност на процеса на разходване на предоставените средства[58].

*Защита на субективните права и законни интереси на бенефициерите*

Бенефициерът страна по договора за получаване на безвъзмездна финансова помощ има правата на страна по договор, сключен при условията на равнопоставеност и регламентиран от правни норми на частното (гражданското) право. Нормите на публичното право, които уреждат предоставянето на безвъзмездната финансова помощ нито установяват средства за защита, нито препращат към гражданскоправните норми. В нормативната уредба липсва каквато и да било норма, която да сочи начина на защита на правата и интересите на бенефициера. При този законодателен подход и при наличието на договор, въз основа на който се получава помощта, съдебната практика приема, че защитата на правата и интересите на бенефициера се извършва чрез правните средства на гражданското право.

Съдебната практика по дела, образувани по иск[59] на бенефициера на безвъзмездна финансова помощ от фондовете на ЕС не показва отклонение от общата практиката по тази разпоредба. Като при всеки осъдителен иск ищецът трябва да докаже[60] претендираното изискуемо притезание за съответната престация от ответника – предоставянето на финансов ресурс. Прегледът на съдебните решения сочи, че съдът приема договора за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ като породен от сложен фактически състав с административноправни и гражданскоправни елементи, като

[57] Чл. 290, съответно чл. 304 от АПК
[58] Чл. 1 във вр. с чл. 30, 32, 34 от Финансовия регламент
[59] В общия случай по чл. 79, ал. 1 от Закона за задълженията и договорите
[60] Тъй като съдебното производство е исково, по реда на Гражданския процесуален кодекс, приложими са именно неговите разпоредби и в частност чл. 154 ГПК

отчита факта, че условията и реда за предоставяне на финансовия ресурс са регламентирани в нормативни актове[61].

*Преглед на съдебната практика*

Краткият преглед на съдебната практика показва, че между подаването на иска и постановяването на окончателното съдебно решение минават средно около ***4-5 години***[62]. Наред с това следва да се отчита и факта, че обикновено между сключването на договора и завеждането на иска също са изминали около ***1 до 2 години***, тъй като е започнало изпълнението на проекта. Всичко това показва, че разрешаването с влязло в сила съдебно решение на спора за изпълнението на договора за предоставяне на безвъзмездна помощ обикновено е след като са преклудирани всички възможности за изпълнението на проекта и следователно за постигане на поставените в него публични цели. То обикновено е след приключване на програмния период.

Не само за бенефициера този правен резултат е твърде далеч във времето от целта, която го е мотивирала да бъде получател на безвъзмезден финансов ресурс. Държавата също няма интерес от това отдалечено във времето установяване, тъй като нито е постигната целта, заради която средствата са предоставени, нито въпросът за дължимостта на финансовия ресурс е решен в рамките на определения от общата политика на Европейския съюз срок.

Няколко са основните заключения, до които води направеният дотук скрининг и анализ на действащото българско законодателство и практика.

1. Характеристиките на националната нормативна уредба предпоставят възможност за недостатъчна ефективност на управлението на процеса по усвояване на безвъзмездния финансов ресурс от ЕСИФ. Промените, които се извършват в хода на самия програмен период имат пряко въздействие върху ефективността и ефикасността на процеса на планиране.

2. Правната рамка създава условия за неустойчивост на процеса по изграждане и гарантиране на интегритета и професионализма на персоналния състав на органите и на административните структури, отговорни за управлението на средствата от ЕСИФ.

3. Независимо от правната форма, чрез която се осъществява получаването на безвъзмездна финансова помощ – договор, правоотношенията между органа и бенефициера не са отношения на равнопоставени правни субекти. Нито на фазата на преддоговорните отношения, нито на фазата на изпълнение на договора е налице свобода на договарянето и свобода на преценката на страните за изпълнението. Норми от публичен ред са регламентирали и преддоговорните отношения, и неизпълнението на договорните задължения. Липсата на специална нормативна уредба на правото на защита на бенефициерите в хода на изпълнение на договорите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и установената с оглед на това съдебна практика по осигуряване на съдебна защита чрез средствата на гражданското право поставя под въпрос

[61] Само за илюстрация: Решение № 1358 от 28.06.2013 г. на Софийски апелативен съд, търговско отделение, постановено по търговско дело № 4510/2012 г.; Решение № 1656 от 31.07.2014 г. на Софийски апелативен съд, търговско отделение, постановено по гражданско дело № 3878/2013 г.; Решение № 961 от 19.05.2014 г. на Софийски апелативен съд, търговско отделение, постановено по търговско дело № 1408/2014 г.; Решение № 1382 от 02.07.2014 г. на Софийски апелативен съд, търговско отделение, постановено по търговско дело № 1410/2014 г.

[62] Така например Решение №112 на Върховния касационен съд, което е по реда на чл. 290 ГПК, е постановено на 10.09.2012 г., а исковото производство по чл. 422, ал. 1 ГПК е образувано през 2008 г.

своевременността и ефективността на съдебната защита и ефикасността на използването на предоставяния финансов ресурс.

### 1.4.3. Анализ на национални политики, концепции, стратегии и доклади

*Концепция за изготвяне на Закон за управление на средствата от ЕС от 2012 г.*

В началото на м. април 2012 г. МС одобрява първия проект на Концепция за изготвяне на Закон за управление на средствата от ЕС и възлага на министъра по управление на средствата от ЕС да предложи на министър - председателя състав на работна група, която да изготви законопроекта[63]. Концепцията има за цел да представи визия относно обхвата, структурата и съдържанието на бъдещ закон, който да уреди административноправните и гражданскоправните отношения във връзка с управлението на средствата от ЕС през програмния период 2014–2020 г., както и някои аспекти, свързани с изпълнението на програмите през първия програмен период 2007–2013 г. Концепцията е базирана на анализ на съществуващата нормативна уредба и на възприетия през първия програмен период подход процесът по управление на средствата от ЕС да се регулира с постановления на МС с цел навременно и бързо коригиране на установени пропуски и слабости. Анализът откроява и по-съществените недостатъци на този подход като:

- създадените условия за фрагментарност на правната уредба, следваща от честите изменения в текстовете на постановленията/наредбите, последвани от изменения във вътрешните правила и системите за управление и контрол по отделните оперативни програми;
- последвалата от горното непредсказуемост на средата по отношение на правилата за изпълнение, което е отчетено като слабост на цялата система за управление и контрол от страна на различни контролни органи и независими оценители;
- използваният подход на уредба на изключения от общите правила за определени ОП или включване на специфични разпоредби, които да важат само за определена програма с мотив, че тя е със специфичен характер спрямо останалите;
- постоянното усложняване на разпоредбите, което създава предпоставки за допълнителни затруднения за бенефициерите;
- прилагането от отделните управляващи органи, в рамките на различни ведомства на различни процедури при изпълнение на проектите и програмите, което затруднява предприемането на общи мерки за ефективно оптимизиране и опростяване на процесите на планиране, управление, наблюдение и контрол на средствата, което означава липса на унифициран, гъвкав и лесен за разбиране и прилагане подход за управлението на ОП като цяло.

Основните положителни ефекти, очаквани от приемането на бъдещ Закон за управлението на средствата от ЕС, според Концепцията, са свързани със създаването на предсказуема и ефективна нормативна рамка за управлението на европейските средства през програмен период 2014 - 2020 г. и регламентирането на унифицирани процедури за изпълнението на всички фондове в страната ни, ясна уредба на институционалната рамка и на характера на правоотношенията, възникващи във връзка с усвояването на средствата от ЕС, включително:

- постигане на обхватност и изчерпателност на правната уредба;
- премахване на съществуващата фрагментарност на нормативната уредба;

[63] Източник: Извлечение от Протокол № 13 от заседанието на МС на 4 април 2012 година

- унифициране, оптимизиране и опростяване на правилата за изпълнение на програмите;

- кодифициране на процедурите за изпълнение;

- намаляване на административната тежест;

- осигуряване на електронизация на процесите по кандидатстване, отчитане и комуникация с Управляващите органи;

- въвеждане на ускорени и независими процедури по обжалване и други.

Първоначално предвидените основните раздели на закона са:

1. Институционална уредба – ясно регламентирани права и отговорности на участниците в процеса по управление на средствата от ЕС и постигане на ефективна координация и взаимодействие между отделните програми;

2. Процедури за изпълнение на програмите, които включват уредба на реда за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, реда за избор на фирма - изпълнител от частноправни субекти, процедурите за финансово управление и контрол, реда за налагане на финансови корекции, правила относно допустимостта на разходите, процедурата за администриране на нередности и информационната система за управление и наблюдение;

3. Процедури по обжалване на действията на администрацията от страна на бенефициерите.

Основните промени, целящи оптимизиране и опростяване на процедурите, предлагани от Концепцията са в няколко насоки.

1. Експлицитно регламентиране на административноправния характер на отношенията между органите на администрацията, отговорни за управлението на средствата и бенефициерите чрез замяна на договорите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ с решение на административния орган с цел постигане на по-висока гаранция за защита на интересите на бенефициерите чрез използване на законоустановените принципи на административното производство и административния процес и едновременно с това осигуряване на допълнителни гаранции за защита на публичните средства.

2. Осигуряване на по-голяма ефективност и синергия на инвестициите, финансирани със средствата от ЕС, чрез въвеждане на т.нар. интегрирани проектни предложения, които позволяват с едно проектно предложение да се кандидатства по повече от една програма.

3. Въвеждане на по-опростено изпълнение на малки проекти, такива на стойност под определен праг, например 100 000 лв. Предложението включва прилагането на опростена форма за кандидатстване, провеждане на опростена процедура по разглеждане и оценка на предложенията, съкратени срокове за оценителния процес и съответно осъществяване на пропорционален контрол на национално ниво спрямо такива проекти включващ не повече от една одитна проверка в рамките на една година.

4. Нормативно обезпечаване на приложимостта на административния процес при разрешаването на спорове между управляващи органи, респективно междинни звена и бенефициерите чрез:

- предвиждане на административен ред за обжалване на актовете, издадени от административните органи, отговорни за управлението на средствата от ЕС пред по-горестоящия административен орган – съответния ресорен министър;

- ограничаване на съдебното обжалване до едноинстанционно производство пред Върховния административен съд;

- въвеждане на изключение от общото правило за развитие на административния процес, според което актовете на управляващите органи и междинните звена не могат да бъдат обжалвани по съдебен ред, ако преди това не са били оспорвани по административен ред.

5. Създаване на поредица от гаранции за по-висока степен на усвояване на средствата предоставени от ЕС, като:

- предвиждането на мерки за намаляване на административната тежест - унифицирани формуляри за кандидатстване и насоки за кандидатстване;
- създаване на възможност за изцяло електронна комуникация;
- намаляване на обема на изискуемите документи за кандидатстване и информиране;
- оптимизиране на мерките за информация и публичност;
- изграждане на звено за провеждане на специализирани обучение за бенефициерите и служителите, работещи в администрациите на органите, отговорни за управлението и контрола на фондовете по ОСР и други.

*Стратегически доклад на Република България за 2012 г.*

Стратегическият доклад за 2012 г. е документ изготвен от българското правителство съгласно изискванията на Регламент 1083/2006 (отм.), според който всяка държава - членка представя на Европейската комисия периодични стратегически доклади относно приноса на оперативните програми за постигане целите на Кохезионната политика, приоритетите на Стратегическите насоки на Съюза и Интегрираните насоки за растеж и заетост.

Според доклада, напредъкът в изпълнението на целите и приоритетите, заложени в НСРР, зависи както от интервенциите от оперативните програми, така и от цялостната икономическа и социална политика, провеждана в страната. Оценките на нетното въздействие недвусмислено установяват положителния ефект на Кохезионната политика на ЕС по отношение на цялостното икономическо развитие на България. Значителен напредък е постигнат по отношение на заложените в НСРР индикатори за изпълнението й спрямо базовите им стойности: БВП на глава от населението спрямо средното ниво на ЕС, Ниво на заетост, Население, имащо достъп до ВиК, Ниво на икономическа активност – 15-64 години, Дял от населението между 18 и 24 години с по-ниско от средно образование и не участващи в никакви форми на образование и обучение, Производителност на труда, както и по отношение на индикаторите, свързани с регистриране на нова фирма. По почти всички изброени индикатори постигането на целевите стойности е напълно реалистично, а в някои случаи е налице постигане или преизпълнение на целите.

Извършеният преглед сочи, че напредъкът в изпълнението на ключовите индикатори може да се определи като умерен, като се има предвид, че към края на 2012 г. изпълнението на над 60% от индикаторите е значително по-добро спрямо стойностите, отчетени в Стратегическия доклад за 2009 г. Тенденциите при изпълнението на ключовите индикатори в голяма степен са валидни и за останалите индикатори на оперативните програми.

По ***ОП „Околна среда”*** основните проблеми, обусловили забавянето на напредъка по програмата са забавяне в одобрението й, ограниченият капацитет на бенефициерите и недостатъчният капацитет на управляващите органи и междинните звена в началото на

периода, административните процедури и издаването на разрешителни, обжалването на обществени поръчки и разследването на сигналите за нередности.

По ***ОП „Регионално развитие”*** сред мерките, които са способствали за относително добрия физически напредък по програмата са работата на управляващия орган, активността на бенефициерите и направените и одобрени от ЕК промени в ОПРР към 2010 г. Въпреки това, в изпълнението на част от индикаторите по програмата се наблюдава забавяне при постигането на целевите стойности.

По ***ОП „Развитие на човешките ресурси”*** към момента на изготвяне на Стратегическия доклад се отчита все още нисък напредък по част от индикаторите, което се дължи основно на факта, че по стартиралите проекти изпълнението е насочено главно към подготовка на документацията и провеждане на процедури за избор на изпълнител по реда на Закона за обществените поръчки.

По ***ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика”*** основната причина за забавянето в отчитането на напредък по индикаторите е, че те се измерват само на база изпълнени договори за безвъзмездна финансова помощ, а реалният ефект от обявяването на процедурите и изпълнението на сключените договори ще се прояви през следващите години.

По ***ОП „Административен капацитет”*** междинната оценка на програмата установява, че отчитането на напредъка е затруднено, поради потребност от актуализиране на целевите стойности и преформулиране на някои индикатори. В следствие на препоръките от оценката, управляващият орган разработва и съгласува с ЕК Наръчник на индикаторите по ОПАК, който съдържа ясна и точна дефиниция на съответните индикатори, методология за отчитането и изчисляването им и отговорните служители и институции.

По ***ОП „Техническа помощ”*** Стратегическият доклад отчита добро изпълнение на заложените индикатори.

Забавянето в разплащанията, отчетено в първите години от изпълнението на оперативните програми, според Стратегическия доклад, се дължи на редица фактори като водещият от тях е обективен – програмният период 2007 – 2013 г. е първи за България, а ключовите предизвикателства за успешното изпълнение на Структурните фондове и Кохезионния фонд в България са свързани предимно с подобряване на капацитета в звената, отговорни за изпълнението и управлението на оперативните програми и на бенефициерите по оперативните програми.

В периода, обхванат от Стратегическия доклад на България за 2012 г. са предприети поредица от мерки за опростяване на процедурите за предоставяне на БФП чрез извършени промени в Постановление на МС № 121/2007 г, целящи оптимизиране на оценителния процес, намаляване на административната тежест за управляващите органи и бенефициерите и повишаване на прозрачността при одобрението на проектни предложения. Такива са например:

- обединяването на етапите на административна оценка и оценката на допустимостта;
- увеличаване на минималния срок за набиране на проектни предложения за инфраструктурни проекти;
- въвеждане на задължение за предварително публично обсъждане на насоките за кандидатстване;

- предвиждане на възможност за провеждане на процедура със съкратени срокове при идентифицирана висока проектна готовност;

- унифициране на формулярите за кандидатстване.

Унифицирана е и процедурата за подаване на възражения от страна на кандидатите, чиито проектни предложения са отхвърлени на етап административна оценка и оценка на допустимостта, като е осигурена независимост на процеса по разглеждане на възраженията от оценката на проектните предложения. Предприети са и стъпки в посока опростяване на структурата на законодателството чрез намаляване на броя на подзаконовите нормативни актове, повишаване на публичността и прозрачността при възлагане на обществени поръчки.

В продължение на усилията за оптимизиране на нормативната база, регулираща правилата за отпускане, управление и отчитане на безвъзмездната финансова помощ, управляващите органи на оперативните програми предприемат редица мерки за опростяване на вътрешните си процедури и намаляване на административната тежест. В рамките на периода 2010 - 2012 г. тези усилия са насочени основно към:

- въвеждане на възможност за предварителна проверка за окомплектованост на проектните предложения и за допълване на липсващи или неправилно попълнени документи, отстраняване на незначителни недостатъци на проектните предложения и изискване на допълнителна информация на етап оценка;

- въвеждане на един етап на оценка на проектните предложения по ОПРР, включващ критерии за оценка на административно съответствие, допустимост и техническа и финансова оценка за всички конкретни бенефициери по програмата;

- ограничаване на броя на документите, изискуеми при подаване на проектните предложения и проверяване по служебен път на наличната в публичните регистри информация;

- ограничаване на броя на формалните изисквания за допустимост към кандидатите с оглед допускането до техническа и финансова оценка на по-голям брой проектни предложения;

- служебно коригиране на бюджетите на проектните предложения за отстраняване на несъответствия с приложимите правила;

- разработване на унифицирани форми на част от изискваните документи, там където УО е установил такава необходимост и други.

Един от ключовите уроци, научени от програмен период 2007 – 2013 г. е, че важна предпоставка за успеха е да се осигури бърз старт на оперативните програми като задължителни условия за това са навременното изграждане на институционалната рамка, създаването на необходимата нормативна уредба и високата степен на проектна готовност на бенефициерите. Важен приоритет, по който работи българското правителство в резултат на натрупания опит е ***кодифицирането*** на нормативната уредба и създаването на необходимата предсказуемост по отношение на средата за изпълнението на програмите.

Според доклада, ***честите изменения*** в текстовете на постановленията и наредбите, последвани от изменения във вътрешните правила и системите за управление и контрол по отделните оперативни програми са създали условия за ***непредсказуемост на средата*** по отношение на правилата за изпълнение, което е отчетено като предизвикателство за цялата система за управление и контрол от страна на различни контролни органи. Инициираното разработване на Закон за управление на средствата от ЕС цели продължение на усилията по ***опростяването***, ***ускоряването*** и ***автоматизирането*** на

процедурите, като се търси максимална електронизация на процесите на кандидатстване и отчитане. Това не само би довело до облекчаване на бенефициерите, но и до намаляване на административната тежест чрез ***унифицирането на формулярите*** по отделните програми, ***опростяването на процедурите*** за кандидатстване, ***съкращаването на сроковете*** за оценка на проектните предложения и верификация на разходите и други.

*Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от ЕСИФ за периода 2014 - 2020 г.*

В частта от Споразумението за партньорство, с която се договаря механизма и структурите, координиращи използването на ЕСИФ[64] е отразено, че заложеният координационен механизъм за управлението, наблюдението, оценката и контрола на програмите надгражда опита на страната от програмен период 2007 - 2013 г. Посочени са изчерпателно всички участници в процеса заедно с техните роли и функции както следва:

- Отговорен заместник министър-председател или министър с функции по координация и управление на средствата от ЕС;
- Съвет за координация при управлението на средствата от ЕС;
- Комитет за наблюдение на Споразумението за партньорство;
- Комитети за наблюдение на отделните програми;
- Централно координационно звено;
- Управляващи органи;
- Национален механизъм за координация на дейностите по Дунавската стратегия;
- Други механизми.

В раздела от Споразумението за партньорство[65], посветен на намаляването на административната тежест се посочва, че един от факторите, формиращи сериозна административна тежест е ***големият брой на приложимите нормативни актове*** и разпоредби. ***Честите промени*** в тях, както и в указанията и процедурите за изпълнение на програмите водят до ***липсата на предсказуемост и стабилност***, както и до значителни затруднения и нерядко до ***непосилни за прилагане от бенефициерите правила***.

В рамките на всяка оперативна програма административната тежест, която се създава на отделните етапи от проектния цикъл, е еднаква, независимо от характера и бюджета на проектите и в този смисъл тя освен че е пречка за по-добрата им успеваемост се разпределя и понася непропорционално от бенефициерите. Всички етапи от проектния цикъл се характеризират и с голям обем документи и затруднен документооборот. Едни и същи документи се изискват неколкократно от кандидатите и бенефициерите, често се изискват и документи, които са налични в публични регистри и могат да бъдат проверени или изискани по служебен път. В някои случаи на документалното отчитане се отдава по-голямо значение, отколкото на резултатите от проекта и се налага принципът, че „добре отчетеният проект, е успешен проект“.

Общата визия за намаляване на административната тежест в рамките на цялостния процес, свързан с координацията, управлението, изпълнението, разплащането,

[64] Вж. стр. 125 и сл. от Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от ЕСИФ за периода 2014-2020 г.

[65] Вж. стр. 140 и сл. от Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от ЕСИФ за периода 2014-2020 г.

мониторинга и контрола на средствата от ЕС, е за създаване на ***стабилна*** и ***предсказуема*** среда за изпълнение на програмите, съфинансирани от ЕСИФ, въвеждане на ***максимална електронизация*** на комуникацията между бенефициерите и управляващите органи, ***оптимизиране на административните процедури***, премахване на ненужните задължения за бенефициерите и ***унифициране на правилата***. В тази връзка се предвижда предприемането на конкретни мерки за намаляване на административната тежест по отделните елементи на проектния цикъл като:

- въвеждането на типизирани формуляри за кандидатстване и отчитане;
- разширяване на приложението на електронно подаване на проектни предложения и отчитане на проекти;
- преустановяване на подаването на едни и същи документи повече от веднъж;
- разработване на интегрирани проектни предложения, които да бъдат оценени и финансирани по няколко програми едновременно;
- намаляване на етапите и значително опростяване на оценката на проектни предложения по процедурите на директно предоставяне, когато това е подходящо;
- ясна регламентация на избора на изпълнител, която изключва възможността за нейното по-рестриктивно интерпретиране от страна на УО и контролни органи;
- прилагане на опростен ред за избор на изпълнител, съгласно нормативните изисквания;
- унифициране на процедурите по верификация и възстановяване на разходите по отделните програми в максимално възможната степен като ясно се разпишат правилата, функциите и отговорностите на УО;
- осигуряване на координация на проверките, извършвани от различните контролни органи с оглед избягване припокриването на различните проверки;
- въвеждане на изисквания за пропорционален контрол – съобразяване на броя и обема на контролните проверки с характера и бюджета на проектите;
- координиране на становищата на отделните контролни органи с оглед избягване на разнопосочни становища по законосъобразността на дадени процедури/извършени разходи и други.

*Концепция за изготвяне на проект на Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове от 2014 г.*

В началото на м. септември 2014 г. със заповед на тогавашния заместник министър-председател по управление на средствата от Европейския съюз е създадена работна група която има за задача, на базата на анализ на действащото европейско и национално законодателство, съдебната и административната практика на системата на управлението и контрола на средствата от ЕС и изследване на добри практики от други държави - членки на Съюза, да разработи проект на Закон за управление на Европейските структурни и инвестиционни фондове ЕС. Работната група провежда поредица от заседания в разширен състав, включващ представители на участниците в системата на управлението на публичните средства от фондовете на ЕС и основните заинтересовани страни, включително националните контролни органи като Сметна палата, Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС”, Агенцията за държавна финансова инспекция, Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕС, Националната агенция за приходите, Министерство на финансите, Агенцията за

обществените поръчки, Върховния административен съд, Националното сдружение на общините в Република България и други.

Резултатите от дейността на работната група са обобщени в доклад, който съдържа следните основни заключения:

1. Новите акценти в политиката на сближаване на Съюза са свързани с възприемането й като съвкупност от инвестиционни политики в средносрочен и дългосрочен план и въвеждането на принципа „пари срещу реформи", което означава сериозно предизвикателство пред българската държава, изискващо засилена координацията между националните политики и политиките на ЕС, която може да се постигне единствено чрез прозрачно функциониращи публични финанси и ясна визия за развитието на държавата във всички области;

2. Режимът на управление и контрол на средствата от ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране са част от системата на публичните финанси на България. Обществените отношения, които възникват, развиват се и се прекратяват в рамките на тази система са публичноправни, т.е. такива на власт и подчинение и са обект на регулиране с т.нар. властнически метод чрез императивни правни норми, които не позволяват отклонение от съдържащото се в тях предписание.

3. Подходите на управление на средствата от ЕСИФ варират в различните държави - членки, според тяхната големина, административно-териториално деление, нивото на централизация и децентрализация на държавното управление и други. Като възприет от доста държави, различни по големина и срок на членство в Съюза - стари и нови, се очертава моделът на почти пълна централизация на системата, при която в един публичен субект – министерство или специализирана административна структура е концентриран целия процес на координация и управление на средствата от ЕСИФ с цел осигуряване на ефективна координация, улеснена отчетност, дисциплина, сигурност и високи стандарти при управлението на средствата.

4. Създадената от началото на първия програмен период система за управление и контрол на средствата от ЕСИФ е в съответствие с регламентите на Съвета и на ЕК и националното законодателство. Обособени са общопризнатите нива на контрол: вътрешен контрол - в органите, администриращи процеса на управление и контрол на ОП, вътрешен одит и външен одит. Тази институционална рамка на органи и структури следва да се запази като бъдат направени отделни настройки, отговарящи на новите предизвикателства и Споразумението за партньорство за периода 2014 - 2020 г.

Основните идентифицирани от доклада проблеми на действащата система за управление и контрол на средствата от ЕСИФ са:

1. Липсата на стратегически поглед върху цялостната система за управление и контрол на европейските средства с оглед постигане на целите на програмния период 2007 - 2013 г. Националната регулаторна рамка е фокусирана върху финансовото управление на средствата на Съюза, усилията са насочени към увеличаване на формалния контрол върху финансовото изпълнение на проектите, а не към постигането на резултатите;

2. Включването на голям брой органи на контрол усложнява системата, създава възможности за упражняване на „припокриващи се" контролни практики при недостатъчно унифицирани подходи и неясни процедури, недобре дефинирани цели и отсъствие на кохерентност на контролните функции. През програмния период 2007 - 2013 г. на ниво органи, извършващи предварителен и текущ контрол се наблюдава дублиране на контроли и извършване на повторни проверки за „презастраховане". Наложително е

създаването на единен модел за координация на дейността на всички контролни държавни органи в България, участващи в контрола върху управлението на публичните средства от ЕС и националните публични средства, опростяване на процедурите, прецизиране на контролните функции, уеднаквяване на техните практики и становища с цел намаляване на контрола за сметка на неговото качество, изграждане на „доверие" между контролните органи и бенефициерите и постигне на по-голяма правна сигурност за интересите на контролираните лица, националния бюджет и бюджета на ЕС;

3. И при действието на отменения Регламент (ЕО) № 1083/2006 и съгласно разпоредбите на новия Регламент (ЕС) № 1303/2013 върху държавите - членки тежи задължението за гарантиране на ефективна уредба за разглеждане на жалби във връзка с ЕСИФ съгласно тяхната институционална и правна рамка. В България няма изградена система в действащото законодателство за разглеждане на жалби във връзка с европейските фондове. Правилното тълкуване на тези разпоредби от правото на ЕС води до извода, че процедурите, с които държавите - членки гарантират ефективна уредба за разглеждане на жалби във връзка с ЕСИФ следва да се „вместят" в рамките на съществуващите правни механизми за защита, без да се налага да създават нови процедури или средства за удовлетворяване на накърненото право. Такива механизми в българското право са установените от АПК процедурни правила по отношение на издаването, административния и съдебен контрол върху индивидуалните административни актове. Това следва и от разпоредбата на чл. 120 от Конституцията.

4. Настоящата система от нормативни актове, регулиращи управлението на средствата от ЕСИФ се характеризира с:

- липса на унифициран, гъвкав и лесен за разбиране и прилагане подход за управлението на програмите, чиито органи за управление използват различни процедури при изпълнение на проектите и програмите;
- използване на подхода на изключения или включване на специфични разпоредби дори при въвеждане на общи правила, което води до фрагментарност на правилата по програмите и усложняване на разпоредбите;
- силна динамика и непредсказуемост на средата по отношение на правилата за изпълнение.

5. Посочените слабости в правната рамка за програмен период 2007 – 2013 г., както и приетите подзаконови нормативни актове за програмен период 2014 - 2020 г. не създават условия за добро управление на програмите и са предпоставка за допълнителни затруднения за бизнеса, гражданите и администрацията. Последните, в качеството им на бенефициери, планират и изпълняват проекти в една трудно предсказуема среда. Едновременно с това, в такава ситуация условията за използването на интегрирани подходи са ограничени и изискват допълнителни координационни механизми, усложняващи администрирането и съпътствани от рискове за неефективност и неефикасност. Високата административна тежест, различните правила по отделните фондове и програми, разнопосочните указания на компетентните органи и недостатъчния административен капацитет бяха предизвикателствата за периода 2007 - 2013 г. и те следва да бъдат адресирани.

Според заключенията от доклада, идентифицираните предизвикателства могат да бъдат адресирани чрез приемането на закон, в чиито предмет следва да влезе изчерпателното уреждане на обществените отношения, свързани с дейностите по управление, включително координация, изпълнение, мониторинг и контрол на средствата

от ЕСИФ, който да разпише институционалната уредба на системата, процедурите за изпълнение на националните програми, режимът за предоставяне на безвъзмездната финансова помощ, администрирането на нередности и финансовите корекции. Целите на закона следва да включват ускоряване на изпълнението и гарантиране на качеството и резултатите от финансираните с тези средства проекти. Неговото предназначение следва да бъде кодифициране на действащата нормативна уредба, намаляване на административната тежест; унифициране на правила и формуляри, засилване на координацията на управлението и контрола и засилване на административния капацитет.

**1.4.4. Сравнителноправно изследване**

Проучването на подходите и практиките на регулиране на обществените отношения по управление и контрол на средствата от ЕС показва, че няма единен модел, който да се е наложил преобладаващо в повечето държави - членки на Съюза като предлагащ ефективна правна уредба. По-скоро всяка държава дефинира своите правила според спецификите на своята правна и финансова система, териториално деление, степен на централизация и децентрализация на управлението и други фактори. Все пак могат да се открояят някои общи черти на въведените модели на регулиране, като подхода на концентрация на координацията и управлението на средствата от ЕС в един субект от централната публична администрация или целенасочеността на националните законодатели към максимална яснота на уредбата, опростена отчетност, правна сигурност, високо качество на усвояването на средствата и други.

*Румъния*

Според Препоръката на Съвета от 2014 относно Националната програма за реформи на Румъния[66], въпреки постигнатия сериозен напредък, равнището на усвояване на средствата в Румъния продължава да бъде едно от най-ниските в ЕС. Недобре функциониращите системи за управление и контрол и практики за възлагане на обществени поръчки може да се отразят отрицателно върху подготовката и изпълнението на следващия програмен период. Законодателството за обществените поръчки страда от нестабилност и липса на последователност. Институционалната структура, с множество участници и често припокриващи се отговорности, не е подготвена да се справи с недостатъците и да предостави необходимите насоки на възлагащите органи. Корупция и конфликт на интереси продължават да са основните предизвикателства пред системата.

Като цяло, лошото качество на законодателството и липсата на прозрачност и предвидимост на регулаторната рамка възпрепятстват бизнеса и гражданите на Румъния. През септември 2011 г. румънското правителство създава ново министерство като мярка за справяне с ниския процент на усвояване на средствата от ЕС. Министерството на регионалното развитие и публичната администрация успява да постигне положителни резултати като усвояването на фондовете се удвоява след създаването му. През 2013 г. Румъния има ниво на усвояване на средствата от ЕС от около 34% или 2.88 милиарда евро. За сравнение през целия период 2007 - 2012 г. само 2.2 милиарда евро са усвоени. През 2013 г. се наблюдава значително по-добро усвояване на средствата от ЕС, но Румъния все още не може да настигне много от останалите държави - членки на Съюза. Въпреки това предприетите от нея стъпки за преодоляването на разликата са проявили своите

[66] COM(2014) 424 final

положителни ефекти и страната има много по-добри резултати в края на програмния период, отколкото в началото.

*Гърция*

През 2007 г. Гърция приема Закон № 3614 за управление, контрол и прилагане на мерките за развитие през програмния период 2007-2013[67]. Той променя рамката като предвижда, че Националният координационен орган става надзираваща институция спрямо всички управляващи органи, структура за контакт с ЕК и оператор на системата за управление и информация. В закона са изяснени функциите на управляващите органи и бенефициерите, както и на координиращите и мониториращите звена. В специален раздел са уредени правата и задълженията на бенефициерите както и начините за установяване на техния капацитет за управление и ускоряване на изпълнението на проектите. В друга част от закона е уредено Звеното за подпомагане на изпълнението – „компания", създадена от държавата, която предоставя техническа помощ на бенефициерите, както и Звеното за общинско подпомагане което поема изпълнението на проектите на местните власти, които нямат капацитет.

През 2010 г. в Гърция се приема и Закон 3840/2010 за децентрализация, опростяване и насърчаване на изпълнението на НСРФ[68]. Неговите основни цели са:

- оперативните програми от НСРФ да бъдат изпълнявани по един добре последователен и методически координиран начин;
- да се постигне синергия между проектите по отделните ОП;
- да се гарантира мониторинг и оценка за ефективност на изпълнението на ОП;
- да се създаде възможност за целево предназначаване на средства по съответните регионални ОП чрез междинните звена и други. През 2011 г. Гърция приема план за действие, който е продукт на близкото сътрудничество между гръцкото правителство и ЕК, развило се на две нива: на вътрешно и европейско. Това е план, имащ за цел да се отговори на специфичните проблеми, състоящ се от 10 точки, сведени до четири общи приоритета:
- ускоряване на усвояването на средствата по политиката на сближаване;
- съсредоточаване върху 181 приоритетни проекти;
- изготвяне на списък на нерешените въпроси, които са в застой от програмния период 2000-2006 и
- преглед на ОП с акцент върху вземането на решения и оптимизиране на подготовката на проекти. Във връзка с този план ЕК предоставя обхватна изчерпателна техническа помощ на гръцките власти. По-конкретно през септември 2011 г. ЕК създава работна група за предоставяне на техническа помощ на гръцките власти за икономическо приспособяване и подкрепа за модернизиране на гръцките програми по публична администрация.

Първата част от предложените реформи в плана се отнася до укрепване на програмата за административна реформа. Във втория етап от плана за действие се предвижда да бъде включен новия програмен период 2014 - 2020 г., за да се изработи нова подобрена оперативна програма „административна реформа", която обхваща всички приоритети за подобряване на качеството на управление на централно и регионално ниво

[67] Law 361482007 on the Management, Monitoring and Implementation of the Development Interventions for the Programming Period 2007 – 2013

[68] Law 3840/2010 for the Decentralization, Simplification and Strengthening of NSRF Processes

(хоризонтална и вертикална координация, опростяване на структурите и процедурите, годишно програмиране, насърчаване на капацитета на човешките ресурси, прозрачност и други).

Втората част на предложената реформа засяга самата система за изпълнение на програмния период 2014 – 2020 г., която да бъде опростена и децентрализирана чрез:

- драстично намаляване на броя на мениджърите, на принципа „един управляващ орган на програма";

- намаляване на броя на бенефициерите в резултат от действието на системата за сертифициране на компетентностите, за да се гарантира предварително техния капацитет за управление и други.

*Словакия*

Според доклада[69] за страната за 2015 г., Словакия продължава да се изправя пред проблеми в областта на финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. Корупцията е фактор, който заплашва разпределението на средствата, отпуснати от ЕС и тяхното ефективно използване. Децентрализацията на държавата улеснява процеса на ефективното разпределение на финансовата помощ. За периода 2007 - 2013 г. в Словакия е приет Закон за управление на помощта от фондовете на Европейския съюз с цел да регламентира институционалната структура, правата и отговорностите на държавните институции и бенефициерите в процеса на изпълнението на оперативните програми, кандидатстването за безвъзмездна финансова помощ и процедурите за контрол върху изпълнението на проектите, съфинансирани със средства от ЕС.

Словакия, заедно с Полша и Чехия, е една от държавите - членки на ЕС, които показват по-високо от очакваното ниво на икономически растеж между 2007 и 2009 г. Словакия надхвърля очакванията на ЕК за икономическо развитие за този период с 10.8%. Стабилните икономически резултати на страната са основната причина за допускането до Еврозоната на 1 януари 2009 г. Допълнително на страната са отпуснати 138 милиона евро за периода 2011 – 2013 г. след преговори с Европейската комисия.

*Латвия*

Качеството на изпълнението на оперативните програми в Латвия през последните две години от предишния програмен период е едно от най-добрите в региона.

Законът за управлението на Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС на Латвия регулира правата и задълженията на институциите, участващи в управлението на средствата от ЕС, както и на бенефициерите, Комитета по наблюдение и Бюрото за наблюдение на обществените поръчки. В него са определени и основните компетенции на правителството за регулиране на правила и процедури във връзка с прилагането на Структурните и Кохезионния фондове - изготвяне на планови документи, предварителен контрол и процес на провеждане на обществените поръчки, процедурите по одит и контрол, определяне на недопустимите разходи, възстановяване на средства, информационна система за наблюдение и други.

Въпреки добрите резултати от изпълнението на програмите финансирани с фондовете на ЕС в Латвия съществува висок риск от загуба на неизразходвани средства. Закъсненията в изпълнението на проекти до голяма степен са резултат от процедурата за

[69] http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_slovakia_en.pdf

обществени поръчки, която отнема време и води до административна тежест за крайните бенефициери. На базата на опита от програмния период 2007 - 2013 г. са предприети редица мерки за повишаване на ефективността на използването на средствата от ЕС за програмния период 2014-2020 г. Те са насочени към създаване на оптимална институционална система чрез намаляване на броя на институциите ангажирани с управлението на средствата от ЕС, постигане на по-координирана рамка за изпълнение на програмите и опростяване на изпълнението на проектите, финансирани от ЕС.

*Финландия*

Законът за националното управление на програмите, финансирани от структурните фондове (1353/1999) във Финландия се прилага по отношение изпълнението на програмите, съфинансирани от Структурните фондове на ЕС. Той регулира управлението, наблюдението и контрола на средствата от ЕС и кореспондиращото национално съфинансиране, задачите и компетенциите на управляващите и разплащателните органи, подготовката и изпълнението на програмите, отговорностите по отношение на наблюдението и контрола на средствата и други.

## 1.5. ЗАИНТЕРЕСОВАНИ СТРАНИ. СОЦИОЛОГИЧЕСКО ПРОУЧВАНЕ

### 1.5.1. Характеристики

Като компонент от изготвянето на настоящата оценка на въздействието беше проведено социологическо проучване, което имаше за цел да обобщи нагласите на заинтересованите страни към предлаганите промени в регулирането на системата на управление и контрол на средствата от ЕСИФ. За целта бяха обхванати следните целеви групи и заинтересовани страни:

- Представители на държавна администрация от дирекции - управляващи органи на европейска програма;
- Представители на държавна администрация от дирекции - бенефициери по европейски проекти;
- Представители на бизнеса;
- Представители на общини, експерти, заети с подготовката и изпълнението на проекти, финансирани със средства от ЕК;
- Неправителствени организации.

Проучването беше реализирано сред 738 респонденти, от които 14% са служители на управляващите органи на програмите, а останалите 86% са представители на бенефициери, лица участващи в подготовката и изпълнението на проекти, финансирани със средствата от ЕС. Освен богатия опит на респондентите в отделните етапи на проектния цикъл е важно да се отбележи, че една четвърт от тях са обжалвали акт на управляващ или контролен орган, свързан с кандидатстването или изпълнението на европейски проект. Т.е. в рекрутираната извадка попадат респонденти, които имат достатъчно личен опит, за да могат да дадат мнение за отделните аспекти на регулиране по действащата правна рамка и предлаганите промени като заинтересована страна в процеса.

### 1.5.2. Оценка на предложените в закона промени в процеса и процедурите

#### 1.5.2.1. Регулиране на взаимоотношенията между бенефициери и финансиращи органи

| **В проекта на Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове се разглеждат поредица от промени, които касаят отделните страни и органи. Моля, за всяка от посочените по-долу промени да кажете дали я одобрявате или не:** | **Одобрявам** | **Не одобрявам** | **Не мога да преценя** |
|---|---|---|---|
| Установяване правото на бенефициерите да обжалват издаваните административни актове по реда на административния процес | 84,8 | 7,2 | 8 |
| Установяване на административно-правни отношения между Управляващите органи и бенефициерите | 83,2 | 7,6 | 9,2 |
| По искане на бенефициера, ръководителят на Управляващия орган, съответно ръководителят на разплащателната агенция, може да разреши отсрочване или разсрочване, съгласно погасителен план, на задължението на бенефициера по реда и условията на ДОПК | 73,6 | 7,6 | 18,8 |
| Актът за публично вземане по реда Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК), с който се налага финансовата корекция, може да бъде обжалван по съдебен ред по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) пред административния съд по постоянен или настоящ адрес, съответно седалище на жалбоподателя | 73,2 | 8,8 | 18,0 |

***Източник: Изследване сред заинтересованите страни, Глобал Метрикс ООД***

Четири са нововъведенията, които срещат най-висока подкрепа сред бенефициерите: възможност да обжалват актовете (85% одобрение), установяването на административноправен характер на отношенията между управляващите органи и бенефициерите (83% одобрение), възможност за отсрочване или разсрочване на задължението на бенефициера по реда и условията на ДОПК в случай на наложена финансова корекция (при въведен погасителен план) – подкрепа от 74% и възможност актът за публично вземане по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, с който се налага финансовата корекция, да бъде обжалван по съдебен ред по реда на АПК пред административния съд по постоянен или настоящ адрес, съответно седалище на жалбоподателя (подкрепа от 73%).

На фона на бенефициерите, които подкрепят убедително тези предложения, управляващите органи остават доста резервирани. Най-силни са резервите им по отношение на възможността за обжалване на наложените финансови корекции по реда на АПК (едва 36% одобрение сред управляващите органи, което е два пъти по-ниско от одобрението на бенефициерите). При останалите три предложения спадът е в рамките на около 20 процентни пункта и слиза съответно до 50% одобрение по отношение на мярката за разсрочване на задължението, 56% при обжалването на всички актове по реда на АПК и 67% по отношение на административно правните отношения между управляващите органи и бенефициерите.

Следващите по степен на одобрение мерки са по отношение на характера на актовете, които издават управляващите органи при отпускане на безвъзмездна финансова помощ.

| **В проекта на Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове се разглеждат поредица от промени, които касаят отделните страни и органи. Моля, за всяка от посочените по-долу промени да кажете дали я одобрявате или не:** | **Одобрявам** | **Не одобрявам** | **Не мога да преценя** |
|---|---|---|---|
| Ръководителят на Управляващия орган издава индивидуални административни актове за отпускане на Безвъзмездна финансова помощ, които задължително се мотивират | 67,2 | 14 | 18,8 |
| Издадените от ръководителя на Управляващия орган индивидуални административни актове за отпускане на Безвъзмездна финансова помощ подлежат на обжалване пред административния съд по постоянния или настоящия адрес или седалището на жалбоподателя или пред Върховния административен съд в зависимост от органа, който е издал акта по реда на Административнопроцесуалния кодекс | 66,0 | 14,0 | 20,0 |
| Възможност за предварително изпълнение на издаваните административни актове като по преценка на съда и при изрично определени условия обжалването може да спира тяхното изпълнение | 51,6 | 16,8 | 31,6 |
| Изпълнението на акта, с който е наложена финансова корекция, може да бъде спряно от административния съд по искане на жалбоподателя, само ако са представени доказателства за наложени обезпечителни мерки по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс в размера на предоставените средства | 51,6 | 20,4 | 28,0 |

***Източник: Изследване сред заинтересованите страни, Глобал Метрикс ООД***

Проектът на закон предвижда тези актове да подлежат на обжалване пред административния съд по постоянния или настоящия адрес или седалището на жалбоподателя или пред Върховния административен съд в зависимост от органа, който е издал акта по реда на АПК. Тези предложения срещат подкрепата на около две трети от бенефициерите (66% - 67%). По отношение на обжалването на акта за отпускане на БФП е налице спад в оценките на управляващите органи от 30 процентни пункта и одобрението достига едва 36%. Нещо повече, по отношение на този аспект на правната уредба мненията на служителите в управляващите органи се разделят, като в същото време една трета от тях не могат да дадат конкретно становище. Необходимо е в това отношение разпоредбите на закона да се прецизират или да се дадат допълнителни разяснения по какъв начин ще бъде процедирано в случай на обжалване и по-специално по какъв начин ще бъдат финансирани проекти, които трябва да бъдат изпълнявани в резултат на решението на съда в отговор на жалбата.

Чувствително спада подкрепата относно възможността за предварително изпълнение на издаваните административни актове. Въпреки възможността по преценка на съда и при изрично определени условия обжалването да спира тяхното изпълнение, мярката се подкрепя само от половината интервюирани. Макар и с различни мотиви, тук позициите на управляващи органи и на бенефициери се сближават (одобрението сред различните групи бенефициери се движи в рамките от 48% при бизнеса, до 57% при администрацията), а одобрението при управляващите органи е 42%. За управляващите органи е проблем възможността за спиране на изпълнението, а за бенефициерите – предварителното изпълнение. В тази връзка е необходимо по-голямо прецизиране кои са

допълнителните изрично определени условия, които могат да бъдат основание за спиране на изпълнението.

По отношение на възможността за спиране на изпълнението на акта, с който е наложена финансовата корекция при наличие на обезпечение, мненията на бенефициери и управляващи органи отново се разделят. Тази мярка се подкрепя в най-голяма степен от бизнеса (66%) и спада до 47% - 50% при останалите бенефициери. В същото време, едва 39% от управляващите органи подкрепят такава мярка. При управляващите органи по този въпрос доминира делът на служителите, които нямат ясно изразено мнение (44%).

Доста по-спорни са предлаганите нови законови правила, които предвиждат управляващите органи да постановяват размера и основанията за финансови корекции с акт за публично вземане по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (подкрепа от 44%). Резервите към тази мярка са не само сред управляващите органи, но дори и в по-голяма степен сред бенефициерите. Тук подкрепа изразяват едва 50% от служителите в управляващите органи, а при бенефициерите този дял се движи между 38% и 43%.

Най-ниска е подкрепата за мярката, която предвижда обжалването на акта за налагане на финансови корекции да не спира изпълнението му (35% одобрение, по-високо сред управляващите органи). Както видяхме, резултатите показват, че възможността за спиране на изпълнението на акт, с който наложена финансова корекция при наложена обезпечителни мерки достигаше 52%. Т.е. с 18 процентни пункта нараства подкрепата, която дава възможност за спиране на предварителното изпълнение, макар и след налагане на обезпечителни мерки. Тази допълнителна възможност на практика не само повишава подкрепата, но и води до обръщане на нагласите като подкрепата сред бенефициерите става по-висока от тази сред управляващите органи.

| **В проекта на Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове се разглеждат поредица от промени, които касаят отделните страни и органи. Моля, за всяка от посочените по-долу промени да кажете дали я одобрявате или не:** | **Одобрявам** | **Не одобрявам** | **Не мога да преценя** |
|---|---|---|---|
| Ръководителят на Управляващия орган, съответно на разплащателната агенция постановява размера и основанието на финансовите корекции с акт за публично вземане по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс | 44,0 | 29,2 | 26,8 |
| Обжалването на акта, с който е наложена финансова корекция, не спира изпълнението му | 34,8 | 50,0 | 15,2 |
| Ръководителят на Управляващия орган, съответно на разплащателната агенция могат да налагат обезпечителни мерки по реда на ДОПК, като в обезпечителното производство имат правата и задълженията на публични изпълнители | 27,6 | 36,0 | 36,4 |

***Източник: Изследване сред заинтересованите страни, Глобал Метрикс ООД***

Най-слаба е подкрепата за мярката, която предвижда при налагане на обезпечителни мерки по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, ръководителите на управляващите органи да имат правата и задълженията на публични изпълнители. Тази мярка се подкрепя от едва 28%, при това в еднаква степен сред бенефициери и сред служителите в управляващите органи.

### 1.5.2.2. Финансови корекции

И трите мерки, които касаят случаите, в които финансовите корекции не се възстановяват от бенефициера срещат много висока подкрепа (близо до 90%). По-големи са резервите и колебанията по отношение на тези мерки сред управляващите органи.

| **В Проектозакона са предвидени нови моменти по отношение на регламентиране на механизмите за налагане, респективно отпадане на ФИНАНСОВАТА КОРЕКЦИЯ НА БЕНЕФИЦИЕР. Какво е Вашето мнение за всяка от тях:** | Одобрявам | Не одобрявам | Не мога да преценя |
|---|---|---|---|
| Корекциите не се възстановяват от бенефициера, когато възложителят е спазил разпоредбите на приложимия нормативен акт, по реда на който е възложена конкретната обществена поръчка или договор | 88,8 | 3,6 | 7,6 |
| Корекциите не се възстановяват от бенефициера, когато за констатираното нарушение има влязло в сила решение на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК)/Върховния административен съд (ВАС), с което възложителят се е съобразил | 84,0 | 4,4 | 11,6 |
| Корекциите не се възстановяват от бенефициера, когато бенефициерът се е съобразил с конкретно указание или препоръка на Управляващия орган или Агенцията по обществени поръчки, което впоследствие е довело до извършване на финансова корекция | 87,6 | 4,0 | 8,4 |

***Източник: Изследване сред заинтересованите страни, Глобал Метрикс ООД***

### 1.5.2.3. Консултативни органи

Поради по-слабото познаване на ролята на консултативните съвети и поради слабото осъзнаване на тяхното значение, отделните заинтересовани страни дават по-умерена подкрепа за тяхното съществуване. Важно е да се отбележи, че например НПО подкрепят съвета за партньорство много по-високо от останалите бенефициери (76%). Този резултат със сигурност е свързан и с разбирането и настояването на НПО за по-високо гражданско участие в процеса на правене на политики и в тази връзка и при обсъждане на текущи въпроси, свързани с управлението на средствата от ЕС.

| **Проектът на закон предвижда създаването на различни консултативни органи, които имат роля в процеса на координиране и управление на средствата от ЕС. Какво е Вашето мнение за всеки от тях:** | **Одобрявам** | **Не одобрявам** | **Не мога да преценя** |
|---|---|---|---|
| Съвет за партньорство по ЕС, който обсъжда текущи въпроси, свързани с управлението на средствата от Европейския съюз, който включва отговорния член на Министерския съвет, Управляващите органи, сертифициращия и одитен орган, Националното сдружение на общините и социално-икономическите партньори | 63,2 | 17,2 | 19,6 |
| Съвет за координация при управлението на средствата от Европейския съюз, осъществяващ координация на мерките за изпълнение на правителствената политика за икономическо, социално и териториално развитие на страната, съфинансирани със средства от ЕС | 54,4 | 22,8 | 22,8 |

***Източник: Изследване сред заинтересованите страни, Глобал Метрикс ООД***

### 1.5.2.4. Срокове

Предложените срокове на етап подбор на проектните предложение се одобряват в много голяма степен (от над три четвърти от интервюираните). Одобрението е високо и сред управляващите органи и сред бенефициерите. Малко по-резервирани са управляващите органи по отношение на сроковете за оценка на проектните предложения. Одобрението за тази мярка спада с 14 процентни пункта при служителите на управляващите органи (до 61%).

| **В рамките на Проектозакона са предвидени минимални и максимални срокове за отделните етапи на процедурите. Какво е Вашето мнение за тях:** | Одобрявам | Не одобрявам | Не мога да преценя |
|---|---|---|---|
| Минималният срок за набиране на проектни предложения по процедурата за подбор е 60 дни | 78,0 | 11,6 | 10,4 |
| Минималният срок за набиране на проектни предложения по процедурата за подбор за инфраструктурни проекти е 90 дни от датата на обявяване на процедурата | 68,4 | 15,6 | 16 |
| При процедури на подбор оценката на проектните предложения се извършва в срок до 3 месеца от крайния срок за подаване на проектни предложения | 75,2 | 13,6 | 11,2 |

***Източник: Изследване сред заинтересованите страни, Глобал Метрикс ООД***

Вероятно липсата на достатъчно практика до момента или липсата на достатъчно разяснения е причина различните заинтересовани страни да са резервирани по отношение на процедурите за селектиране на проекти на база предварителен подбор на концепции. Резервите тук са налице сред всички заинтересовани страни, но в най-голяма степен сред управляващите органи и представителите на бизнеса.

| **В рамките на Проектозакона са предвидени минимални и максимални срокове за отделните етапи на процедурите. Какво е Вашето мнение за тях:** | Одобрявам | Не одобрявам | Не мога да преценя |
|---|---|---|---|
| По преценка на управляващия орган в рамките на процедурата на подбор на проекти може да бъде извършен предварителен подбор на концепции за проектни предложения | 54,4 | 25,6 | 20 |
| В случаите, в които се извършва предварителен подбор на концепции, минималният срок за подаване на концепции за проектни предложения е 30 дни | 52,8 | 23,2 | 24 |
| В случаите на предварителен подбор оценката на концепциите за проектни предложения се извършва в срок до 30 дни от крайния срок за подаването им | 54,8 | 20,4 | 24,8 |

***Източник: Изследване сред заинтересованите страни, Глобал Метрикс ООД***

Високо е одобрението относно процедурата за директно предоставяне на БФП при конкретни бенефициери. Тук мненията на всички заинтересовани страни са сходни и няма група, която да е резервирана към това предложение.

Сходна е ситуацията и с изискването в решението за БФП да бъде включено изискване бенефициерът да сключи договор с изпълнител до 12 месеца от сроковете, предвидени в графика за изпълнение на дейностите. Макар и малко по-резервирано, тази мярка се подкрепя в еднаква степен от всички заинтересовани страни (около две трети одобряват нейното въвеждане).

| **В рамките на Проектозакона са предвидени минимални и максимални срокове за отделните етапи на процедурите. Какво е Вашето мнение за тях:** | Одобрявам | Не одобрявам | Не мога да преценя |
|---|---|---|---|
| При процедура на директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ на конкретен бенефициер оценката на всяко проектно предложение в процедурата се извършва в срок до 3 месеца от датата на подаването му или от крайния срок за подаване на проектните предложения, в случай че се предвижда такъв | 79,2 | 12,0 | 8,8 |
| Управляващият орган включва в решението за предоставяне на финансова подкрепа условие бенефициерът да сключи договорите с изпълнители, в случай, че такива са предвидени, до 12 месеца от сроковете, предвидени в графика за изпълнение на дейностите, одобрен с проектното предложение като този срок може да бъде удължен еднократно с не повече от 6 месеца в рамките на срока за изпълнение на проекта по мотивирано искане на бенефициера до Управляващия орган | 62,8 | 21,6 | 15,6 |

***Източник: Изследване сред заинтересованите страни, Глобал Метрикс ООД***

Високо е одобрението и на въвеждането на срокове за извършване на междинни и окончателни плащания, както и на срокове за верификация/оторизация и изплащане на допустимите разходи, както и за въвеждане на обезщетения за бенефициерите в случай на забава по вина на управляващия орган.

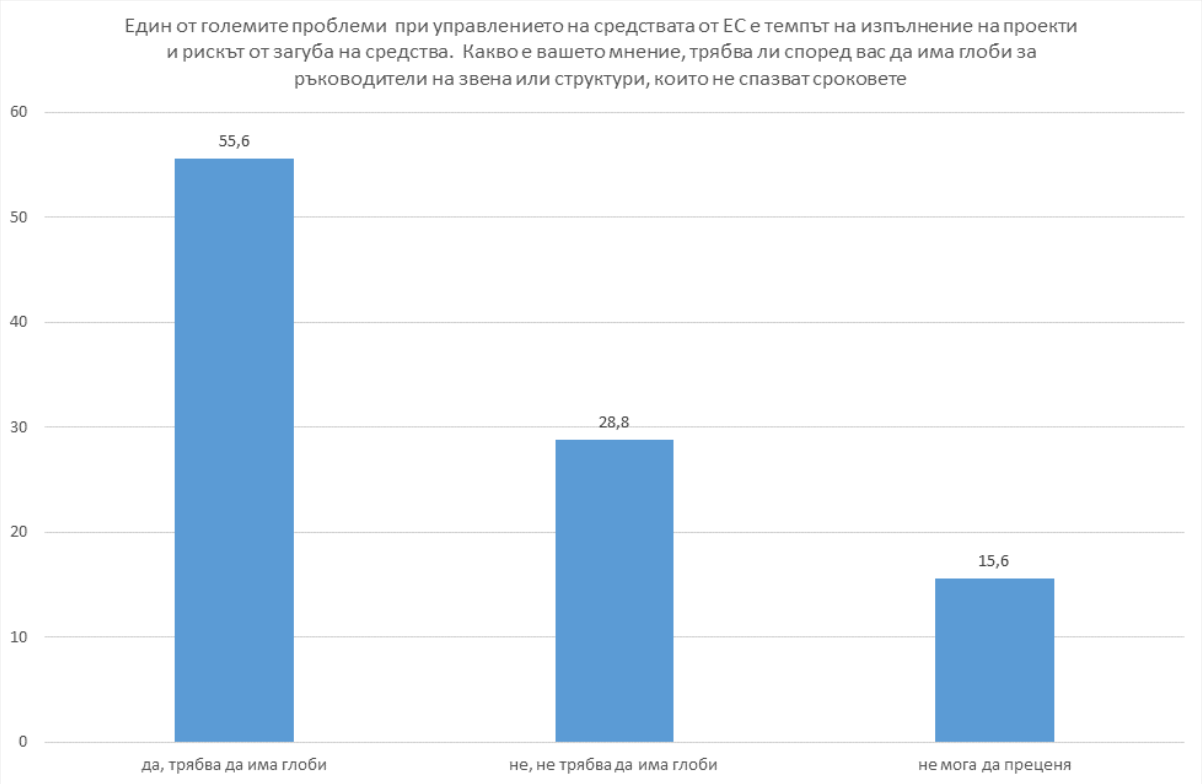
| **В рамките на Проектозакона са предвидени минимални и максимални срокове за отделните етапи на процедурите. Какво е Вашето мнение за тях:** | Одобрявам | Не одобрявам | Не мога да преценя |
|---|---|---|---|
| Междинните и окончателните плащания се извършват след верифициране от Управляващия орган/Разплащателната агенция на извършените разходи в срок до 40 работни дни след получаване на искане за плащане от бенефициера | 72,8 | 20,0 | 7,2 |
| Общият срок за верификация/оторизация и изплащане на допустими разходи към бенефициера, включително изискването на допълнителни документи и разяснения, не може да надвишава 90 дни | 76,0 | 16,0 | 8,0 |
| След изтичане на 90 дневния срок за верификация и изплащане и в случай, че забавянето е по вина на управляващия орган/разплащателната агенция, бенефициерът има право на обезщетение в размер на законната лихва от деня на забавата | 82,8 | 9,2 | 8,0 |

***Източник: Изследване сред заинтересованите страни, Глобал Метрикс ООД***

И ако първите две мерки получават високо одобрение и сред бенефициери и сред управляващите органи, при последната (въвеждане на обезщетение за бенефициерите в случай на забава по вина на управляващия орган) подкрепата сред управляващите органи спада драстично (близо два пъти – до 44%).

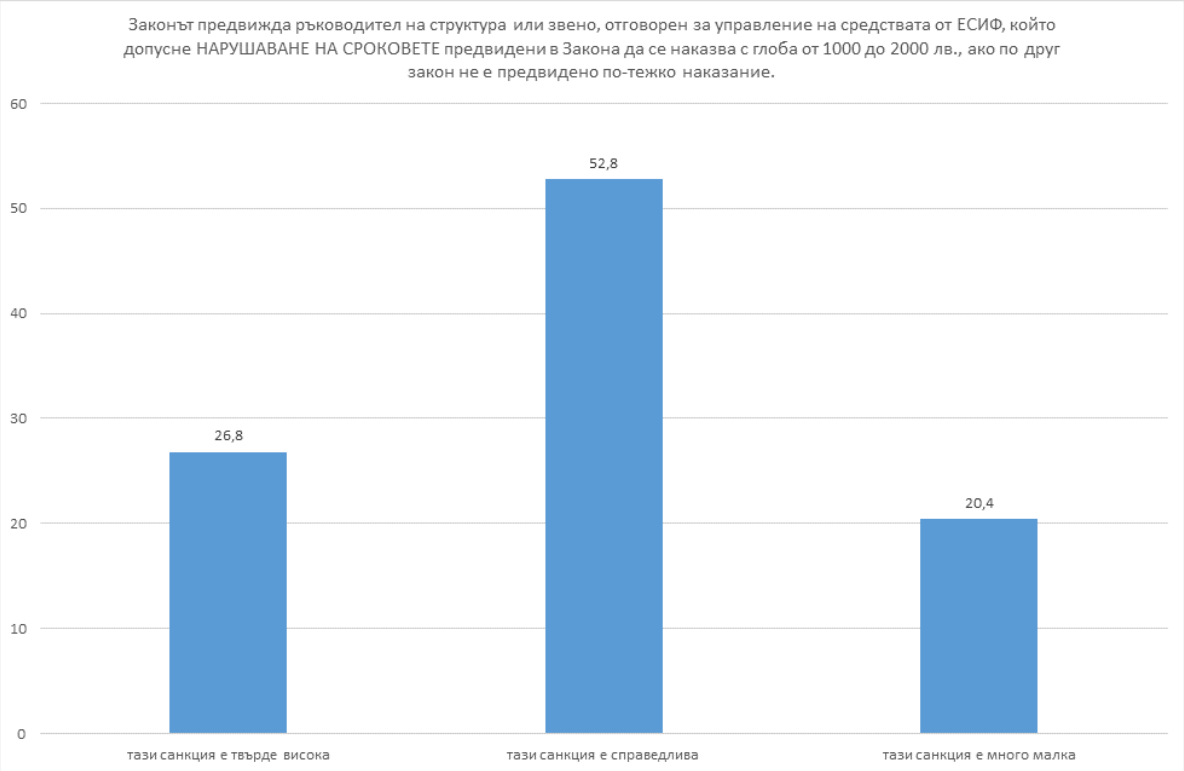
В същото време е налице доста силна поляризация на мненията по отношение въвеждането на глоби за ръководителите на звена или структури, които не спазват сроковете. Първо, тази мярка се подкрепя само от 56% от заинтересованите страни. Второ,

единствено сред бенефициери, представители на бизнеса и НПО подкрепата за това предложение е висока (в рамките на 78% - 81%). Сред останалите заинтересовани страни и сред управляващите органи мненията са много противоречиви. Сред управляващите органи те се разделят на две почти равни части (44% одобряват, а 47% не одобряват), докато сред другите бенефициери леко доминира одобрението (41% към 36% при държавната администрация, и 51% към 33% при общините).




***Източник: Изследване сред заинтересованите страни, Глобал Метрикс ООД***

Подобна е картината и по отношение на предложението за размера на въведените глоби за ръководител на звено или структура, която нарушава сроковете, предвидени в Проекта на Закон за управление на средствата от ЕСИФ. Според представителите на управляващите органи глобите са твърде високи, докато сред бенефициерите доминира мнението, че тези санкции са справедливи (53% до 62%) или дори ниски (18% до 38%). По-голяма солидарност изразяват бенефициерите представители на държавната администрация (30% смятат, че санкциите са твърде високи), докато най-подкрепящи санкциите са НПО и бизнесът.

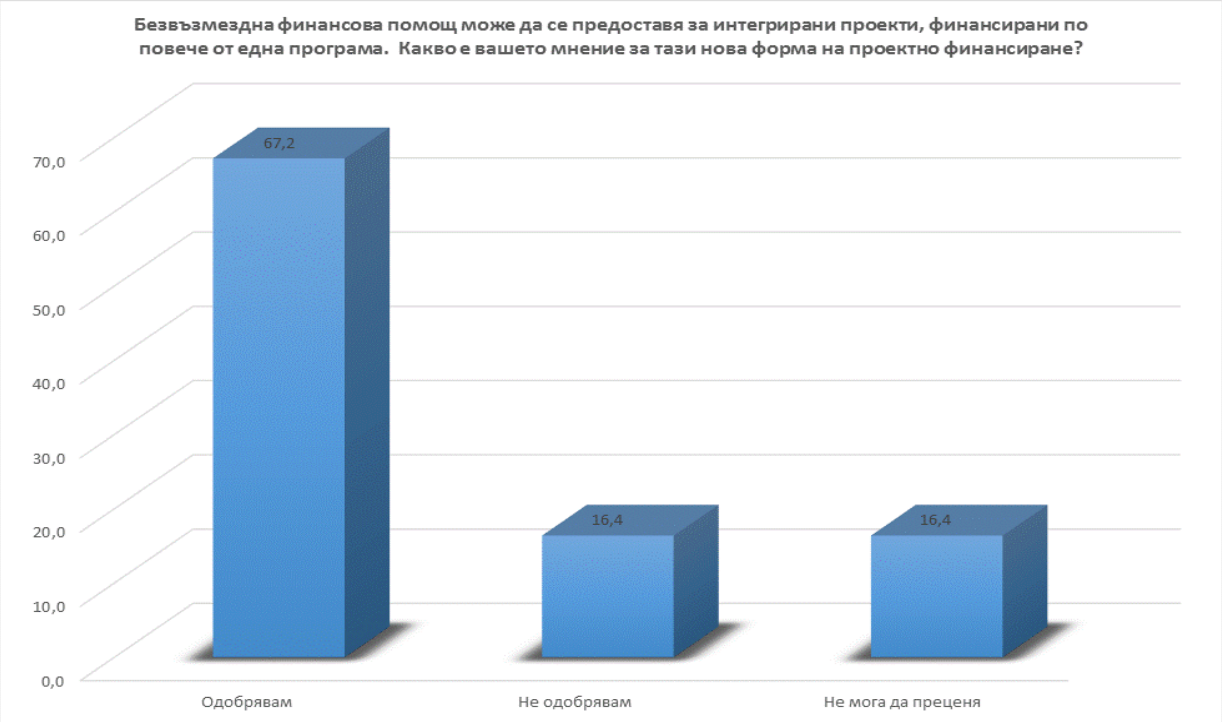



***Източник: Изследване сред заинтересованите страни, Глобал Метрикс ООД***

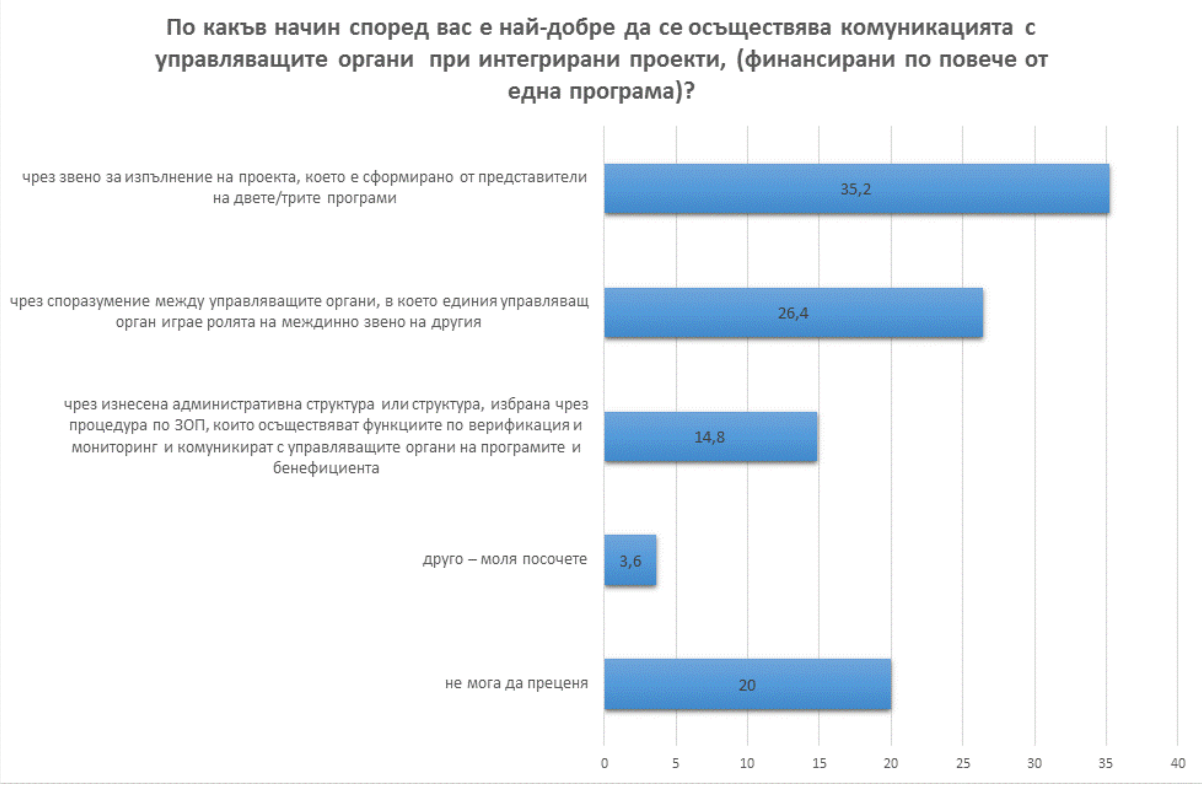
### 1.5.2.5. Интегрирани проекти

Заинтересованите страни подкрепят въвеждането на интегрирани проекти. Подкрепата е много висока сред бенефициерите (в рамките на 67% - 74%), докато управляващите органи са доста по-резервирани към този нов начин на финансиране. Подкрепата сред управляващите органи спада до 47%.

В същото време мненията на интервюираните са доста дисперсирани по отношение на начина, по който ще се осъществява комуникацията между управляващ орган и бенефициер. Нито управляващите органи, нито бенефициерите се консолидират около един от предложените начини. Най-голяма е подкрепата за звено за изпълнение на проекта, което е сформирано от представители на двете/трите програми. Това предложение е и фаворитът на управляващите органи. Сред бенефициерите обаче, с почти равна подкрепа (в рамките на 28% - 33% при държавната администрация и общините и 24% при бизнеса и НПО), се нарежда и въвеждането на споразумение между управляващите органи, което определя кой от управляващите органи ще изпълнява ролята на междинно звено на другия.




***Източник: Изследване сред заинтересованите страни, Глобал Метрикс ООД***




***Източник: Изследване сред заинтересованите страни, Глобал Метрикс ООД***

### 1.5.2.6. Избор на изпълнител при бенефициери, които не са възложители по ЗОП

Процедурите за избор на изпълнител в проекти, по които бенефициерите не са възложители по ЗОП също срещат висока подкрепа. Отново по-резервирани са управляващите органи. Те са склонни да подкрепят прилагането на този избор, когато БФП е по-голяма от 50% от стойността на проекта, но са по-резервирани от бенефициерите, когато става въпрос за прилагане на процедурата на „публична покана“ (спад с 18 процентни пункта).

Бизнесът е резервиран в най-голяма степен по отношение на въвеждането на публична покана при процедурите за доставка и услуги на стойности равни или по-високи от 20 000 лв. Тук по-скоро мненията на бенефициерите от средите на бизнеса се поляризират.

| **Законът предвижда следната процедура за избор на изпълнител, когато бенефициерът не е възложител по Закона за обществените поръчки. Какво е вашето мнение за тази мярка?** | **Одобрявам** | **Не одобрявам** | **Не мога да преценя** |
|---|---|---|---|
| Условията и редът за определяне на изпълнител от бенефициери, които не са възложители по ЗОП, се прилагат, когато размерът на отпуснатата безвъзмездна финансова помощ е по-голям от 50 на сто от общата сума на одобрения проект | 67,3 | 14 | 18,7 |
| бенефициерът е длъжен да проведе избор с публична покана, когато предвидената стойност за строителство, в т.ч. съфинансирането от страна на бенефициера, без данък върху добавената стойност е равна или по-висока от 60 000 лв. | 64,5 | 15 | 20,6 |
| бенефициерът е длъжен да проведе избор с публична покана, когато предвидената стойност за доставки или услуги, в т.ч. съфинансирането от страна на бенефициера, без данък върху добавената стойност е равна или по-висока от 20 000 лв. | 49,5 | 29,9 | 20,6 |
| За осигуряване на необходимата публичност, бенефициерът предоставя Публичната покана на съответния управляващ орган за публикуване | 54,2 | 29 | 16,8 |

***Източник: Изследване сред заинтересованите страни, Глобал Метрикс ООД, база: само управляващи органи и бенефициери бизнес и НПО.***

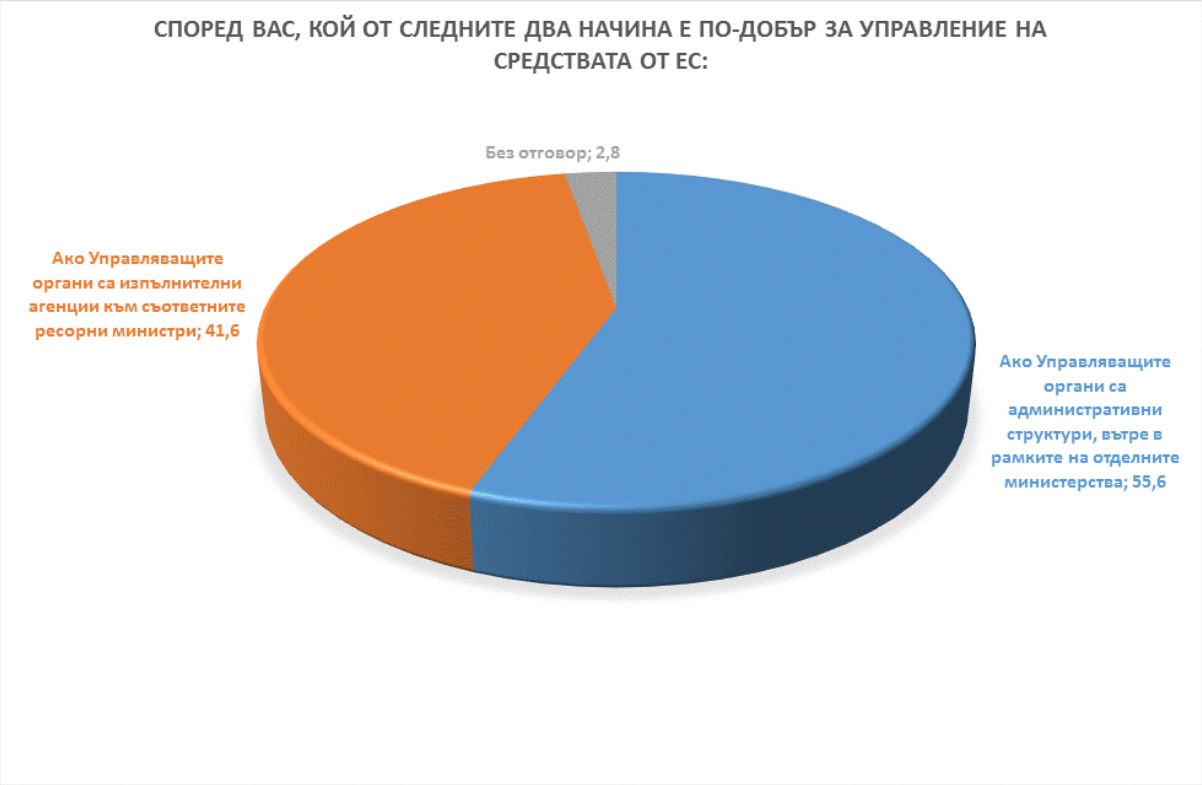
### 1.5.2.7. Подаване и управление на проектите изцяло по електронен път

Висока е подкрепата и по отношение на въвеждането на изцяло електронно подаване и управление на проектите. Лек спад на одобрението (до 66%) е налице при управляващите органи, но всички останали доста категорично подкрепят тази мярка.

***Източник: Изследване сред заинтересованите страни, Глобал Метрикс ООД***

### 1.5.2.8. Статут на управляващите органи и на служителите в системата за управление на средствата от ЕС

Твърде нюансирана е картината по отношение на статута на структурите и служителите в системата за управление на средствата от ЕСИФ. По отношение на структурите общите мнения се разпределят в съотношение 56% към 42% с лек превес на запазване на статуквото – управляващите органи да са част от министерствата срещу това управляващите органи да са изпълнителни агенции. Управляващите органи подкрепят в по-голяма степен въвеждането на изпълнителни агенции (61%), докато държавната администрация и общините подкрепят в по-голяма степен оставането им в министерствата (66%). Поляризация е налице и при бизнеса и НПО (46% към 50%).




***Източник: Изследване сред заинтересованите страни, Глобал Метрикс ООД***

Подобна е ситуацията и по отношение на статута на служителите от структурите за управление на средствата от ЕС. Според 56% от интервюираните те трябва да са държавни служители, а според 41% - да бъдат служители на трудови правоотношения. Тук разделителната ос в мненията между отделните групи минава по линията на статута на респондентите - „държавни служители“ и „други“ – управляващите органи, държавна администрация и общини подкрепят в по-голяма степен запазване на статуквото и оставяне на служителите от управляващите органи със статут на „държавен служител“ (62% - 67%), докато бизнесът и НПО са на обратното мнение и смятат, че е по-добре, ако служителите от управляващите органи са заети на трудови договори (60% - 62%).

***Източник: Изследване сред заинтересованите страни, Глобал Метрикс ООД***

**1.5.2.9. Съпоставка между важните предпоставки за управление на фондовете и изпълнение на проектите и очакванията на заинтересованите страни за ефектите от закона**

Интересна е съпоставката между оценките за това, които са важните аспекти от процеса на управление на средствата от ЕСИФ и кои от тях ще успее да постигне законът. Като цяло има голямо съвпадение между важните предпоставки и очакваните ефекти на закона. Те са представени на графиката по-долу.

Интересни разминавания обаче са налице в няколко направления:

1/ *ускоряване на процедурите на обжалване*. Това мнение се споделя само от 62% от бенефициерите, докато 84% смятат, че това е много важно условие за успешното управление на средствата от ЕСИФ;

2/ *равнопоставеност между управляващите органи и бенефициерите*. Това е важно според 84%, а едва 68% очакват законът да постигне такава равнопоставеност;

3/ *ускоряване на темповете на изпълнение на проектите*. Това е важно според 75% от интервюираните, а едва 58% очакват да бъде постигнато със закона;

4/ *повишаване на ефективността и ефикасността на системата* за управление на средствата от ЕСИФ – 84% смятат, че това е важно, но само 70% очакват да се случи след приемане на закона;

5/ *осигуряване на устойчивост и предвидимост на системата* – важно според 72% от заинтересованите страни, но само 62% смятат, че ще се получи.

Все пак, отвъд тези данни и някои нюанси, може да се каже, че очакванията на заинтересованите страни са доста позитивни и като цяло одобрението за закона е високо. Отново трябва да се отбележи, че управляващите органи са най-големите скептици както

по отношение на важността на отделните аспекти, така и по отношение на очакваните ефекти от закона.

***Източник: Изследване сред заинтересованите страни, Глобал Метрикс ООД***

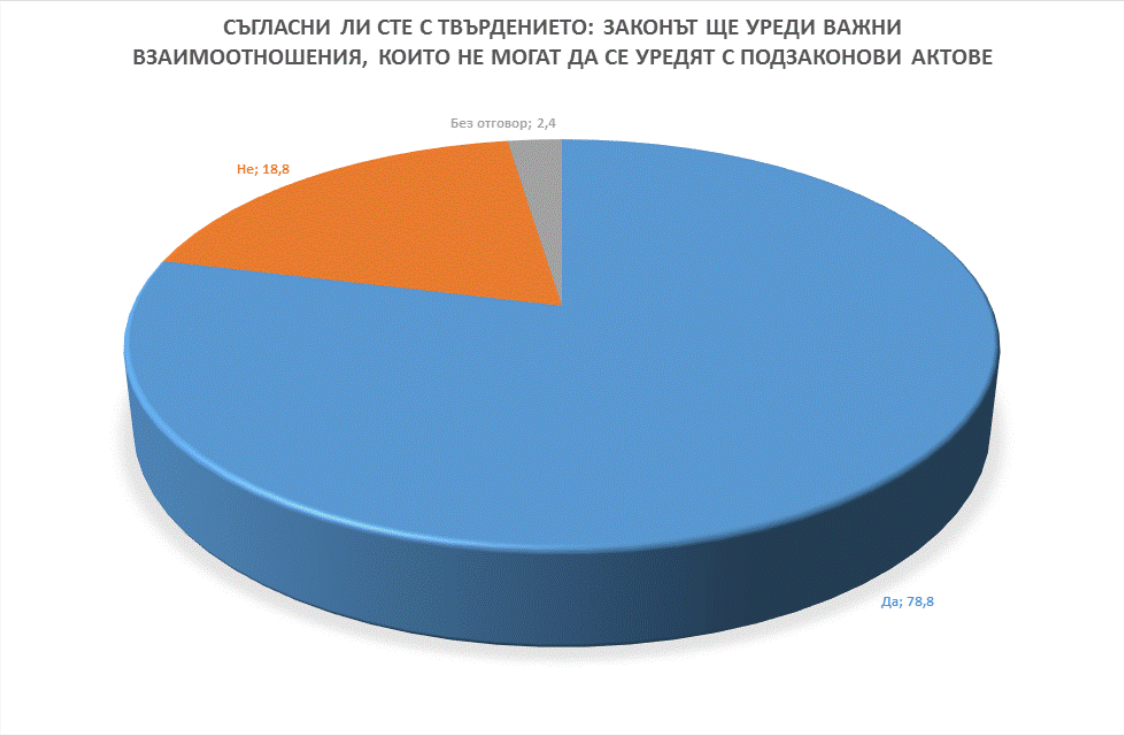
### 1.5.2.10. Очаквания за уеднаквяване на формулярите

| | Много важно | Донякъде важно | Мало-важно | Без отговор |
|---|---|---|---|---|
| **Да се уеднаквят в максимална степен формулярите за кандидатстване между отделните програми** | 74,4 | 16,4 | 7,2 | 2,0 |
| **Да се уеднаквят в максимална степен техническите и финансовите отчети по отделните програми** | 75,6 | 16,8 | 5,6 | 2,0 |

***Източник: Изследване сред заинтересованите страни, Глобал Метрикс ООД***

Тези две предложения се подкрепят предимно от бенефициерите и в малко по-малка степен от управляващите органи (в рамките на 61%). Те се оказват много важни за бенефициери, които участват едновременно по няколко програми – общини, НПО, бизнес.

### 1.5.2.11. Обща оценка и очаквания




***Източник: Изследване сред заинтересованите страни, Глобал Метрикс ООД***

Един от много важните резултати на изследването е, че всички заинтересовани страни, макар и в различна степен, имат положителни очаквания за ефектите на закона. При това, тези очаквания засягат много важни аспекти от процеса на регулиране и управление на средствата от ЕСИФ. На практика има много високо съвпадение между очакванията, че законът ще успее да постигне значителни ефекти и да промени много важни за страните аспекти от процеса на управление на оперативните програми. Графиката по-долу още веднъж показва положителните нагласи към закона и очакването, че той ще уреди важни взаимоотношения, които не могат да се уредят с подзаконови актове. На това мнения са 79% от интервюираните. И тук отново по-голям е скептицизмът на управляващите органи (одобрение 67%), докато бенифициерите споделят това мнение в много по-висока степен (общини и държана администрация – 84% - 85% и бизнес и НПО 72% - 76%).

| **Какви според вас очаквате да бъдат ефектите от приемането на *Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове?*** | **Смятам, че ще бъде постигнато със закона** |
|---|---|
| Ще се уеднакви практиката и критериите при определяне и налагане на финансови корекции от отделни управляващи и контролни органи | 83,2 |
| Законът ще уреди важни взаимоотношения, които не могат да се уредят с подзаконови актове | 78,8 |
| Ще се подобри системата за управление на средствата от Европейския съюз | 78,8 |
| Ще бъде въведена ясна регулация в отношенията Управляващ орган-Бенефициер | 78,8 |
| Ще се създадат предпоставки за успешното изпълнение на програмите, съфинансирани от ЕСИФ | 76,4 |
| Ще бъде преодоляна настоящата фрагментарност на нормативната уредба | 76,0 |
| Ще бъде прекратена практиката на издаване на указания от всеки отделен управляващ или контролен орган | 74,0 |
| Осигуряване на по-добра защита правата на бенефициерите | 72,4 |
| Уеднаквяване на процедурите за кандидатстване и изпълнение на проекти по отделните програми | 70,8 |
| Ще се унифицират изискванията и правилата между отделните фондове (Земеделския и останалите) | 70,4 |
| Ще се повишат ефективността и ефикасността на системата за управление на средствата от Европейския съюз | 70,4 |
| Управляващите органи и бенефициерите ще бъдат равнопоставени субекти в процеса | 68,0 |
| Ще бъдат ускорени процедурите по обжалване | 62,4 |
| Ще се осигури необходимата степен на устойчивост и предвидимост за участниците | 61,6 |
| Ще се ускори темпът на изпълнение на проектите | 57,6 |

***Източник: Изследване сред заинтересованите страни, Глобал Метрикс ООД***

## II. ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ

### 2.1. ОБЩИ БЕЛЕЖКИ

Регистрираните до момента от настоящата ОВ негативни проявления и пречки за нормалното функциониране на системата на управление и контрол на средствата от ЕСИФ са в няколко основни насоки:

1. ***Непредсказуемост на средата*** по отношение на правилата за изпълнение, което е отчетено като предизвикателство за цялата система за управление и контрол на средствата от ЕСИФ;

2. ***Усложненост на регулирането,*** което води до трудности при тълкуването и прилагането на правните норми;

3. ***Висока административна и регулаторна тежест***, която в определени случаи води до поставянето на трудни или непосилни за прилагане от бенефициерите правила;

4. ***Липса на правна сигурност,*** която засяга бенефициерите както по време на изпълнението на техните проекти, така и в случаите когато те търсят защита на техните права по съдебен ред.

Нуждите, установени от настоящата оценка, на база проучването на мненията на участващите в системата лица и институции и на заинтересованите страни през целия няколкогодишен период, започнал през 2012 г., в който се обсъжда оценяваната политика са следните:

1. ***Създаване на стабилна*** и ***предсказуема*** среда за изпълнение на програмите, съфинансирани от ЕСИФ;

2. ***Кодифициране*** на нормативната уредба и създаването на необходимата консолидираност, последователност и изчерпателност на регулирането;

3. ***Оптимизиране на административните процедури***, премахване на ненужните задължения за бенефициерите и унифициране на правилата;

4. ***Опростяване***, ***ускоряване*** и ***автоматизиране*** на процесите, като се търси ***максимална електронизация*** при кандидатстването, комуникацията и отчитането на бенефициерите;

5. Облекчаване на административната тежест на бенефициерите чрез ***унифициране на формулярите*** по отделните програми, ***опростяване на процедурите*** за кандидатстване и ***съкращаване на сроковете*** за оценка на проектните предложения и верификация на разходите, като за основа се ползват вече предприетите стъпки в тази насока[70];

6. ***Прецизиране на контролните функции*** чрез уеднаквяване на практиките и становищата на контролните органи с цел намаляване на контрола за сметка на неговото качество, изграждане на „доверие" между контролните органи и бенефициерите и постигне на по-голяма правна сигурност за интересите на контролираните лица, националния бюджет и бюджета на ЕС.

## 2.2. ДЕФИНИРАНИ ПРОБЛЕМИ

Проведените анализи, изследвания и проучвания, резултатите от които бяха изложени дотук, дават основание да се направят изводи за съществуването на няколко основни групи проблеми в системата на управление, координация, изпълнение, мониторинг и контрол на средствата от ЕСИФ в България днес:

- проблеми на стратегическо ниво;
- проблеми на институционално ниво;
- проблеми на регулаторно ниво.

Проблемите на стратегическо ниво са ключови защото се отнасят до задаването на насоките, приоритизирането и планирането на задачите пред системата и като такива могат да попречат на общата цел за извличането на възможния максимум от средствата от ЕСИФ за държавата и обществото.

Институционалните проблеми са водещи защото се отнасят до подходите за операционализация на зададените насоки, приоритети и планове пред системата, засягат начина на нейното функциониране и имат пряко отражения върху ефектите от нейното действие.

[70] ПМС 107/2014 предвижда издаване на типови образци и унификация на формулярите, като образците са утвърдени още през 2014 г.

Проблемите на регулаторно ниво са основополагащи. Те се отнасят до нормативното измерение, до предвидените от държавата правила, които имат за цел да обезпечат ефективността на системата чрез предлагане на подходящата правна рамка за нейната дейност.

### 2.2.1. Проблеми на стратегическо ниво

1. Действащата система не позволява да се постигне максимален ефект от политиката на ЕС на сближаване като рисковете от забавяне на изпълнението, разплащането и напредъка по ОП, съществували през първия програмен период, остават валидни и понастоящем.

2. Бенефициерите не разполагат с достатъчно ефективни и ефикасни правни средства за защита на своите интереси в разумни срокове. Разрешаването с влязло в сила съдебно решение на един спор относно изпълнението на договор за предоставяне на БФП по сегашния общ исков ред отнема пет и повече години след като са преклудирани всички възможности за изпълнението на проекта.

3. Системата не подпомага в достатъчна степен процеса на изграждане на отношения на доверие между държавните органи и бенефициерите.

4. Необходима е промяна в стратегическия фокус на действащата система за контрол на европейски средства, който от проследяването на формалното финансово изпълнение на проектите следва да се пренасочи към наблюдение и оценка на постигането на резултатите от тях.

5. Липсва унифициран и лесен за разбиране и прилагане подход за изпълнението на отделните оперативни програми, което е довело до използване на различни процедури при изпълнение на проектите и програмите.

### 2.2.2. Проблеми на институционално ниво

1. Липсва изчерпателно уредена институционална рамка с ясно регламентирани права и отговорности на участниците в процеса по управление на средствата от ЕСИФ и механизъм за постигане на ефективна координация и взаимодействие между тях и между управлението на отделните оперативни програми.

2. Липсва единен модел за координация на дейността на всички национални органи, участващи в контрола върху управлението на публичните средства от ЕС.

### 2.2.3. Проблеми на регулаторно ниво

1. Налице е ***нестабилност, непостоянство, силна динамика и непредсказуемост на правната уредба***. Това се дължи на възприетия подход на регулиране чрез подзаконови нормативни актове, предимно постановления на МС, считан за правилен като осигуряващ по-голяма гъвкавост и бързина за настройване на системата към изискванията на средата. Честите изменения в тези нормативни актове автоматично водят до съответните рефлекторни изменения във вътрешните правила и механизми за управление и контрол по отделните оперативни програми, което се е оказало предизвикателство за цялата система.

2. Правната уредба е ***парцелирана***. Поради избрания секторен подход на регулиране по оперативни програми или по групи правоотношения, нормативните актове изобилстват от препратки към вътрешни правила, което означава липса на достатъчна унификация на

уредбата[71]. Използването на подхода на предвиждане на общо правило с огромен списък от изключения води до вътрешна противоречивост на правилата.

3. Налице е ***фрагментарност*** на правната уредба. Различни нормативни актове регламентират отделни елементи, компоненти или процеси в рамките на един общ комплекс от обществени отношения, тези свързани с координацията, управлението, изпълнението, разплащането, мониторинга и контрола на средствата от ЕСИФ.

4. Избраният подход на регулиране е довел до появата на ***нормативна инфлация***. Приемани са подзаконови нормативни актове, с които се регулират отделни аспекти на разглежданите обществени отношения като планиране, органи, бенефициери, процедури, изисквания към усвояването на помощта, публичност и други, което означава множество и разнообразие от признаци, по които са вземани решения да се произведе даден акт. Това са критерии, които не са били предефинирани, а са възприемани ad hoc, което крие риска от максимална казуистика, свръхрегулация, припокриващи се правни норми, откриване на празноти в правото, несъответствия между приемани, отменяни или изменяни правни норми и други дефекти на мерките по регулиране.

5. Налице е ***значителен обем на приетото законодателство.*** Броят на приложимите нормативни актове и разпоредби е значителен, което е един от основните фактори формиращи сериозна регулаторна и административна тежест. Тази тежест има обективен потенциал да нараства. Тя блокира процесите на изпълнение и отчетност и води до забавяне на проектите и до налагане на твърде много ограничения, които пречат на управлението на ОП.

6. Съществуват и ***проблеми от правно-технически характер*** като употребата на разнороден понятиен апарат, многословие, повторения, използване на чуждици, неологизми, терминологична непоследователност, противоречиви легални дефиниции, тромав и неразбираем език, неясноти, двусмислия и други.

*Нестабилност, непостоянство, силна динамика и непредсказуемост на правната уредба*

Издаваните от националния законодател нормативни актове са многократно изменяни. Има актове, които са изменяни повече от десет пъти. Така например, Постановление № 121, основният нормативен акт, който регламентира процедурата по предоставяне на финансовата помощ, е изменян двадесет пъти за период от седем години. Това прави най-малко по две изменения на година.

Повече от десет пъти са изменяни актовете, които регламентират изисквания за усвояване на финансовите средства по отделни оперативни програми, например Постановление № 215 от 05.09.2007 г. за определяне на детайлни правила за допустимост на разходите по Оперативна програма „Техническа помощ”, Постановление № 236 от 27.09.2007 г. за разходите по Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” и други.

Петнадесет пъти, в рамките на четири години, е изменяно Постановление № 70 от 14.04.2010 г., основният акт, регламентиращ координацията при управлението на средствата от Европейския съюз.

Повече от десет пъти са изменени в рамките на програмния период нормативните актове, регламентиращи публичността на дейността по управление на средствата от

[71] Вж. Приложение 6 към Стратегическия доклад на Република България за 2012 г.

Структурните и Кохезионния фонд - Постановление № 6 от 19.01.2007 г. и Постановление № 322 от 19.12.2008 г.

Тенденцията е очевидна и продължава и в приетите актове за програмния период 2014 - 2020 г. Те също вече са изменяни по няколко пъти. Така например осем пъти в рамките на две години е изменяно Постановление № 5 от 18.01.2012 г. Постановлението е основен нормативен документ за разработване на стратегическите и програмните документи на Република България за управление на средствата от фондовете по Общата стратегическа рамка на Европейския съюз за програмния период 2014 - 2020 г., като измененията са направени именно в рамките на периода, когато са изготвяни стратегическите документи за програмния период.

Честите и многобройни изменения на нормативните актове създават непредсказуемост на средата, усложняват регулирането и подкопават правната сигурност на нейните адресати, което има пряко негативно влияние върху тяхното спазване и прилагане и оттам върху ефективността и ефикасността на системата, която регулират.

*Парцелираност и фрагментарност*

Макар че касае един вид обществени отношения, тези по управление на средствата от ЕСИФ, нормативната уредба не е консолидирана. Отделни нормативни актове регламентират отделни процеси, правомощия или изисквания като предметът на правно регулиране не е определен по оперативни програми. Установеният подход на правно регулиране демонстрира инцидентност и несистематичност. Липсата на систематизация и невъзможността за класификация по предварително дефинирани критерии на уредбата затруднява изключително много правоприлагането както от страна на бенефициерите, така и от тази на компетентните държавни органи, натоварени с различни функции по управление и контрол на процеса на предоставяне на безвъзмездната помощ. Липсата на някакво дори минимално ниво на последователност и кодифицираност на правната уредба пречи и на нейното тълкуване, което е от изключително значение за правоприлагането, още повече, че националната нормативна уредба е допълнителна, осигуряваща изпълнението на нормативните актове на ЕС, което изисква наличието на съответствие и гарантиране на целите на регламентацията, извършена чрез правото на Съюза.

Наред с това, обществените отношения по предоставяне на финансова помощ от фондовете на ЕС по своя характер са идентични с обществените отношения по предоставяне на държавна помощ. Последните са обект на регламентация както на правото на ЕС, така и на специален закон – Закона за държавната помощ. Идентични са и с обществените отношения по предоставяне на държавна помощ и на помощ от фондовете на ЕС на земеделските стопани, които също са регламентирани с актове на правото на Европейския съюз и със специален закон – Закона за подпомагане на земеделските производители. Съгласно Закона за нормативните актове[72] обществените отношения от една и съща област се уреждат с един, а не с няколко нормативни актове от същата степен.

Парцелираната и фрагментарната нормативна уредба създава среда, която затруднява упражняването на правата и задълженията на правните субекти, което има пряко негативно влияние върху правоприлагането и оттам върху ефективността и ефикасността на системата, която е обект на регулиране.

[72] Вж. чл. 10

*Нормативна инфлация и значителен обем на приетото законодателство*

Секторният подход на регулиране с подзаконови нормативни актове през първия програмен период не е бил проведен до край, като в рамките на отделен подсектор, отговорен за регулирането на относително обособен сегмент от обществените отношения в системата на управлението на средствата от ЕС са приемани няколко акта, които не си кореспондират помежду си и които боравят със собствена терминология. Така например в сферата на допустимостта и верифицирането на разходите по ОП имаме прието Постановление № 62 на МС от 2007 г. и Постановление № 179 на МС от 2010 г. Първото в заглавието си сочи, че се отнася до ОП, съфинансирани от СКФ на ЕС, за финансовата рамка 2007 - 2013 г. При второто липсва такова указание, но бидейки прието през 2010 г. означава, че то се отнася до същата финансова рамка. Постановление № 62 на МС от 2007 г. се отнася до националните правила за допустимост, но в приетата на негово основание методика се говори за верифициране на разходи. А механизмът за верифициране на разходите и изплащането на БФП по ОП съфинансирани от СКФ на ЕС е обект на регулиране от Постановление № 179 на МС от 2010 г., което означава, че уредбата относно верифицирането не е изчерпана с новото постановление, а се запазва действието и на старото.

В подсектора на администрирането на нередности и определянето на финансови корекции отношенията са регулирани от наредба, приета с Постановление на МС № 285 от 30.11.2009 и от методология, приета с Постановление на МС № 134 от 5.07.2010 г. В наредбата, която е първият по време акт, се реферира към обща дефиниция и специфични дефиниции на понятието „нередност" в поредица от няколко различни регламента. Методологията, обаче, също говори за нередности, употребява и термина нарушения като явленията, които водят да финансови корекции. Тя обаче не реферира нито към наредбата, нито към регламентите, посочени в наредбата, което поставя въпроса дали употребеното понятие нередност във всеки от двата нормативни акта има един и същ смисъл или не.

Повечето от подзаконовите актове, с които понастоящем се регулира системата на усвояването на средствата от ЕС са големи като обем, многословни, с тежък и трудно разбираем изказ. Огромен проблем са техните изключително дълги заглавия, които сякаш имат за цел да изчерпят по-голямата част от съдържанието на актовете. Тези заглавия правят съответните актове трудно достъпни. Това създава особено голям риск за объркване при намирането на правилния акт от адресатите на законодателството или от правоприлагащите органи, особено в преходен период като настоящият, през който има два паралелно действащи подзаконови нормативни акта, единият от които е приложим за стария програмен период, а вторият за новия.

*Проблеми от правно-технически характер*

Националното законодателство е прието, за да осигури изпълнението на Договорите на ЕС и за да обезпечи прилагането на регламентите, уреждащи предоставянето на помощите от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, а за програмния период 2014 – 2020 г. и за Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство. Тъй като националното законодателство се приема в изпълнение на актове на правото на Европейския съюз това изисква пълна идентичност на понятийния апарат използван от нормативните актове, приети от европейския и от националния законодател.

Прегледът на националната уредба сочи, че е налице несъответствие между понятийния апарат на законодателството на ЕС и този употребяван в законодателството, прието от националния законодател, което води до т. нар. нормативно разноезичие, препятстващо правоприлагането. В националното законодателство[73] е дадена легална дефиниция на понятието „Бенефициенти на безвъзмездна финансова помощ“ от оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз. Това са лицата по чл. 2, §4 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 г. Но чл. 2, §4 Регламент (ЕО) № 1083/2006 г. дава легална дефиниция на понятието „бенефициер“.

Бенефициент и бенефициер са две различни качества, на които един правен субект може да бъде носител, но не едновременно, тъй като са коренно противоположни[74]. Бенефициент е лицето, което осигурява облагата, което прехвърля правото, а бенефициер е лицето, което получава облагата, съответно правото. Цялата национална нормативна уредба е изградена върху приемането, че получателят на помощта е бенефициент, не бенефициер, а цялата нормативна уредба на Европейския съюз наименова лицето, което е получател на помощта бенефициер. Нормативната уредба на правото на Европейския съюз има пряко и общо приложение в страната, което води до едновременното съществуване в приложимото в страната право на две противоположни понятия, в които се влага един и същи смисъл. Въпреки това, следва да се отбележи, че установеното терминологично несъответствие е по-скоро технически отколкото същностен проблем на правната рамка, особено като се има предвид факта, че понятието „бенефициент” се е използвало в един продължителен период от време. В никой от правоприлагащите органи няма съмнение относно смисъла, в който то се използва днес в българския контекст защото същото е придобило общественост. Още повече, че освен в подзаконовата уредба в областта на европейските фондове, то вече е залегнало и в законовата уредба, например в Закона за публичните финанси. В този смисъл замяната му с понятието „бенефициер” е препоръчителна, но не и задължителна предвид факта, че би била възприета от адресатите на законодателството като радикална промяна, каквато тя не е. От друга страна, запазването на досегашния термин не е съпътствано от подобни потенциални рискове.

**ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ:**

**Понастоящем в България в системата на управление, координация, изпълнение, мониторинг и контрол на средствата от ЕС са налице проблеми на няколко основни нива – стратегическо, институционално и регулаторно. Проблемите на стратегическо ниво касаят възможността държавата да постигне максимален ефект от политиката на сближаване на Съюза. Проблемите на институционално ниво са свързани с липсата на изчерпателно уредена институционална рамка с ясно регламентирани права и отговорности на участниците в процеса по управление и контрол на средствата от ЕС и механизъм за постигане на ефективна координация и взаимодействие между тях. Проблемите на регулаторно ниво се свързват с непредсказуемост на средата, усложненост и неяснота и липса на правна сигурност, причинени от нестабилната, фрагментарна, значителната по обем и непоследователна като понятиен апарат правна уредба.**

[73] Вж. §1, т. 6 ПМС № 121

[74] За употребата на термините бенефициент/бенефициер вж. Костова, М. Относно неправилното използване на термина бенефициент. Съвременно право, 2006, № 2, с. 93, както и Герджиков, О. на http://www.24chasa.bg/Article.asp?ArticleId=1745329 и употребата на термина в нормативните актове на ЕС.

## III. ЦЕЛИ

### 3.1. ГЛАВНА ЦЕЛ

**Реализиране на промяна в регулирането на системата на управление, координация, изпълнение, мониторинг и контрол на средствата от ЕС, която да доведе до оптимално разрешаване на съществуващите проблеми на всички нива - стратегическо, институционално и регулаторно.**

### 3.2. СПЕЦИФИЧНИ И ОПЕРАТИВНИ ЦЕЛИ

*Специфични цели*

**Идентифициране на вариант на регулиране, който чрез усъвършенстване и опростяване на действащата правна уредба да доведе до предсказуемост на средата, достъпност и разбираемост на законодателството, намаляване на административната тежест и повишаване на правната сигурност на неговите адресати.**

*Оперативни цели*

**Избраният вариант на регулиране следва да допринася за премахване или ограничаване на съществуващите към момента характеристики на правната уредба като нестабилност, непостоянство, силна динамика и непредсказуемост, парцелираност, фрагментарност, нормативна инфлация, завишен обем и усложненост.**

## IV. ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ ЗА РАЗРЕШАВАНЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ

### 4.1. ОБЩИ БЕЛЕЖКИ

За да може да се оцени правилно политиката на българското правителство, насочена към промяна на нормативната уредба, регулираща отношенията в областта на управлението на средствата от ЕСИФ, следва да се очертае ясно нейната интервенционна логика като предлаганите с нея изменения в правната уредба следва да бъдат поставени на аналитично изпитание, чрез което да се намери отговор на ключовия въпрос: ще доведе ли тяхното въвеждане до ефективно разрешаване на идентифицираните проблеми и установените нужди.

Във връзка с това ОВ изследва двигателите на отделните проблеми, съществуващи на вече идентифицираните три нива – стратегическо, институционално и регулаторно и анализира и възможността те да бъдат неутрализирани чрез промяна в подхода на регулиране.

*Проблеми на стратегическо ниво*

| ПРОБЛЕМИ | ДВИГАТЕЛИ |
|---|---|
| Забавяне на изпълнението, разплащането и напредъка по действащите ОП | **Непредсказуемост на средата** |
| Невъзможност за бърз старт на новите ОП | **Висока административна тежест** |
| Липса на ефективни и ефикасни средства за защита на правата на бенефициерите | **Липса на правна сигурност** |

| | |
|---|---|
| Нисък административен капацитет и проектна готовност на бенефициерите | **Усложненост на регулирането** |
| Фокус върху формалното финансово изпълнение на проектите | **Избран подход на правно регулиране до момента** |
| Липса на унифициран и лесен за разбиране и прилагане подход за изпълнението на отделните оперативни програми | **Висока административна тежест** |

*Проблеми на институционално ниво*

| ПРОБЛЕМИ | ДВИГАТЕЛИ |
|---|---|
| Липса на изчерпателно уредена институционална рамка с ясно регламентирани права и отговорности на участниците в процеса по управление на средствата от ЕС | **Непредсказуемост на средата; Парцелирана и фрагментарна правна уредба** |
| Липса на единен механизъм за постигане на ефективна координация и взаимодействие между всички национални органи, участващи в контрола върху управлението на публичните средства от ЕС и между управлението на отделните оперативни програми | **Непредсказуемост на средата; Парцелирана и фрагментарна правна уредба** |

*Проблеми на регулаторно ниво*

| ПРОБЛЕМИ | ДВИГАТЕЛИ |
|---|---|
| **Непредсказуемост на средата** | Нестабилна и непредсказуема правна уредба |
| **Усложненост на регулирането** | Парцелирана и фрагментарна правна уредба |
| **Висока административна тежест** | Нормативна инфлация и значителен обем на приетото законодателство |
| **Липса на правна сигурност** | Избран подход на променливо правно регулиране до момента |

Заключението, което може да бъде изведено от горното аналитично изпитание е, че проблемите на регулаторно ниво се явяват в почти всички случаи двигатели на проблемите на останалите две нива – стратегическо и институционално. Следователно справянето с двигателите на проблемите на регулаторно ниво, което води до премахване на проблемите на това ниво, автоматично означава отстраняване на двигателите на проблемите и на останалите две нива и би следвало да доведе до разрешаване на дефинираните проблеми, съществуващи на всички нива.

**ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ:**

**Проведените в рамките на изготвянето на настоящата оценка на въздействието анализи, проучвания и изследвания водят до извода, че е налице необходимост от усъвършенстване на нормативната уредба, регулираща отношенията в областта на управлението на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове, във връзка с което са идентифицирани следните варианти на регулативна намеса, които се различават помежду си по прилагания подход и интензитет на интервенцията:**

**ВАРИАНТ 0 – ДА НЕ СЕ ПРАВИ НИЩО**

**ВАРИАНТ 1 – ЗАКОНОВ НОРМАТИВЕН АКТ**

**ВАРИАНТ 2 – ПОДЗАКОНОВИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ**

### 4.2. ВАРИАНТ 0 – ДА НЕ СЕ ПРАВИ НИЩО

Нулевият вариант, наричан още базисен, означава да не се предприемат никакви действия. При него се изхожда от презумпцията, че предвид спецификите на средата, каквито са например наличието на трайно установени демократични традиции и механизми, пълноценно и последователно спазване на принципите на правовата държава и върховенство на закона, когато проблемите възникват на ниво държавно управление би било най-добре засегнатите от тях обществени отношения да се оставят да се регулират сами – от самата демократична система, т.е. да се приеме, че проблемите биха се саморазрешили без каквато и да е регулативна намеса. Този вариант, наричан още „Не прави нищо”[75] може да бъде предпочетен и в случаите когато има достатъчно доказателства, че проблемът не е свързан с липсата на въведени мерки по регулиране, а по-скоро с лошо правоприлагане или недостатъчна степан на постигане на целите, поставени пред тях. Този вариант е задължителен за анализиране и предвид основните тенденции за намаляване и оптимизиране на нормативната среда, новите европейски подходи на смарт регулирането и по-доброто законодателство и принципът „Колкото по-малко, толкова повече”[76], който действа в правото на ЕС.

Действащата нормативна уредба позволява реалното осъществяване на този вариант. Анализът на нормативните актове сочи, че тя:

1. не е в нарушение на правото на ЕС, не излиза от рамките на предоставената във вторичното право на ЕС на страната ни компетентност и не е в противоречие с установена в първичното и вторичното право на Съюза нормативна регламентация;

2. не се отклонява от съществуващото в българската съдебна практика разбиране за защита на правата на страна по договор, който е сключен с административен орган, при спазване на административно производство, в което са определени страната, предмета на договора, а правата и задълженията на страните са установени в императивни норми на публичното право.

В конкретния случай, обаче, дефинираните проблеми са комплексни, съществуват едновременно на стратегическо, институционално и регулаторно ниво и са трайни по своя

[75] Do Nothing Option (от англ.)
[76] Less is more (от англ.)

характер, проявявали са и имат потенциала да проявяват своите ефекти в един относително продължителен период от време. Те не са свързани единствено с неправилно възприет подход на регулиране или с лош подбор на инструментите, чрез които се осъществява това регулиране.

### 4.3. ВАРИАНТ 1 – ЗАКОНОВ НОРМАТИВЕН АКТ

Анализът на съществуващата правна уредба показва, че тя е изключително фрагментирана, което влиза в противоречие с действащото ни законодателство[77]. Системата на управление на средствата от ЕСИФ в България днес се нуждае от проста, ясна и предвидима регулаторна рамка, която ще ползва всички участващи в нея лица и органи и заинтересованите страни. Необходимо е усъвършенстване на действащото регулиране и избор на инструменти, които гарантират възможно най-ефективно и ефикасно постигане на поставяните пред него цели, ограничаване на административната тежест и осигуряване на правна сигурност на адресатите на законодателството. Това налага тази уреда да бъде ***консолидирана***, ***унифицирана*** и ***кодифицирана***. ***Консолидирането*** на уредбата означава, че действащите правни норми ще бъдат обединени и окрупнени по предварително дефинирани признаци и критерии. ***Унификацията*** на регламентацията означава въвеждане в употреба на еднакъв понятиен апарат и систематизиране на действащите разпоредби в ясна и разбираема последователност и йерархичност. ***Кодификация*** на уредбата означава онази съвкупност от действия, които препоръчва програмата РЕФИТ на ЕК, при която всички актове, представляващи относително обособен комплекс от правни норми, предназначен за регулиране на определен сегмент от обществените отношения, приети в рамките на даден период от време, се инкорпорират в един общ нов нормативен акт, чрез което се постига намаляване на обема на законодателството, ограничаване на административната тежест и опростяване на регулативната интервенция като цяло.

Консолидирането, унифицирането и кодификацията на нормативната уредба ще насърчат правоприлагането и ще допринесат за повишаване на правната култура и на правната сигурност. Изграждането на трайна правна култура и капацитет по управление и използване на средствата от ЕСИФ би гарантирало ефикасност на процеса, т.е. постигане на преследваните цели с възможно най-малко ресурси, както от страна на бенефициерите, така и на компетентните органи. Повишената правна сигурност, от своя страна, би била факторът, който мотивира потенциалните бенефициери да кандидатстват за безвъзмездна помощ и осигурява необходимата им увереност за по-активно усвояване на средствата.

Следващият SWOT анализ представя нагледно потенциалните силни и слаби страни, възможности и заплахи, свързани с приемането на закон за управление на средствата от ЕСИФ със съдържание близко до това на обсъждания в момента проект.

[77] Чл. 10, ал. 1 от Закона за нормативните актове гласи следното: „Обществени отношения от една и съща област се уреждат с един, а не с няколко нормативни актове от същата степен".

**SWOT анализ на евентуалната промяна на нормативната уредба, регулираща отношенията в областта на управлението на средствата от ЕСИФ, чрез приемането на закон**

| СИЛНИ СТРАНИ | СЛАБИ СТРАНИ |
|---|---|
| ➡ Трайна и изчерпателна уредба на обществените отношения, свързани с дейностите по управление на средствата от ЕСИФ<br>➡ Уредба на общата институционална рамка на органите, имащи правомощия по управлението на средствата от ЕИСФ и координацията между тях<br>➡ Въвеждане на мерки, свързани с ускоряване на функционирането на системата<br>➡ Повишаване на правната сигурност на участниците в системата | ➡ Късно предприемане на промяната в момент, в който ОП от новия програмен период стартират<br>➡ Необходимост от преходен период, за пренастройка на системата, през който едновременно ще действат старите и новите правила<br>➡ Необходимост от разясняване на новите правила сред всички заинтересовани страни<br>➡ Необходимост от учене в процеса на изпълнение на новите правила |
| **ВЪЗМОЖНОСТИ** | **ЗАПЛАХИ** |
| ➡ Въвеждане на предсказуемост на средата<br>➡ Подобряване на координацията между органите и структурите, имащи правомощия по управлението на средствата от ЕИСФ<br>➡ Общо ускоряване на функционирането на системата<br>➡ Повишаване на качеството на усвояването на средствата от ЕСИФ | ➡ Забавяне на изпълнението на действащите и стартирането на новите ОП<br>➡ Затруднения при съобразяването на участниците в системата с новите правила<br>➡ Постигане на усложняване вместо опростяване на правната уредба<br>➡ Затрудняване вместо улесняване на дейността на органите, имащи правомощия по управлението на средствата от ЕСИФ |

Посочените потенциални силни страни на приемането на нов законов нормативен акт за регулиране на отношенията в областта на управлението на средствата от ЕСИФ са с основополагащ характер, пионерски, въвеждат се за първи път, имат уникална за действащия правопорядък природа и са предназначени да запълнят празнотите и да компенсират дефицитите, оставени от досегашния модел на регулиране.

Свързаните с приемането на закона възможности са фундаментални, отнасят се до цялостна промяна на структурата и оттам до радикална промяна във функционирането на системата като цяло.

Потенциалните рисковете от приемането на закона, изразени като слаби страни и заплахи в своята огромна част се отнасят до запазването на дефектите на системата, каквито са познати до момента, до проявата на явления, каквито вече са се проявявали като забавяне в изпълнението на ОП, затруднения с прилагането на правната уредба,

усложняване на правилата. Основният извод, който може да бъде направен е, че въвеждането на предлаганата законовата уредба на оценяваните отношения не е съпътствано с проявата на нови рискове, различни от тези, които биха се проявили при нулевия сценарий, който предвижда запазване на досегашния подход на регулиране. Очакваните положителни ефекти от промяната, обаче, са значителни в сравнение с тези при нулевия вариант.

### 4.4. ВАРИАНТ 2 – ПОДЗАКОНОВИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ

Този вариант би могъл да се нарече още вариантът „lighter touch”[78], при който не се въвежда радикална промяна, не се приема нормативен акт с по-висок интензитет на намесата какъвто е закона, а дейностите целящи консолидация, унификация и кодификация на правната уредба се прилагат по отношение на действащите подзаконови нормативни актове. Този вариант е възможен и реално осъществим защото се отнася до настройка на действащите мерки по регулиране, които са съвместими както с правото на ЕС, така и със съществуващата административна и съдебна практика на национално ниво. Дейностите по консолидация, унификация и кодификация, обаче, в конкретния случай няма да могат да бъдат проведени обхватно и еднократно, по отношения на целия пакет от подзаконови нормативни актове, който урежда разглеждания комплекс от обществени отношения, както това би станало при Вариант 1, а ще трябва да се прилагат спрямо всеки отделен подзаконов нормативен акт. Специално по отношение на кодификацията, ако бъде направен опит за изваждането от сегашното поле на регулиране на онези обществени отношения, които подлежат на трайна уредба и подчиняването им на един нов различен по степен и интензитет акт, при този вариант това би означавало приемането на нов подзаконов акт със същата степен като останалите, но с привидна по-висока регулативна сила, което би противоречало на законодателната практика и би довело до още по-голямо усложняване на уредбата защото правни норми, за които според традициите в регулирането е присъщо да бъдат част от закон биха били включени в подзаконов нормативен акт. Самото усилие по последователно консолидиране, унифициране и кодифициране на нормите от всеки един от действащите подзаконови нормативни актове би било основание за проявата на идентифицираните от SWOT анализа рискове, но не би довело до реализирането на силните страни и свързаните с тях възможности. Нещо повече, всичко това би било възприето като поредните действия на правителството по промени в нормативната уредба на системата по управление на средствата от ЕС, осъществявани в най-неподходящия момент, при самото стартиране на ОП от новия програмен период.

---

[78] Понятието "lighter touch" (букв. от англ. „по-леко докосване”) в контекст на правното регулирането се използва още в началото на 90-те години във Великобритания, когато е приет закон (The Broadcasting Act 1990), който има за цел да реформира цялата система на радио и телевизионно излъчване и по-специално системата на британската телевизия, определяна тогава от министър-председателя Маргарет Тачър като последния “бастион на рестриктивни практики”. Законът довежда до премахването на основния регулативен орган на комерсиалната телевизия във Великобритания и замяната му с два нови органи, на които без да бъдат предоставяни правомощията на стария регулативен орган, е дадено правото да приемат правна уредба с по-лек интензитет.

## V. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА И СРАВНЯВАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ

За да се направи пълноценен анализ на ефектите от правната уредба до момента и на очакванията от бъдещи промени в тази уредба следва да се изготви количествена и качествена оценка на постигнатите до момента резултати, разглеждани като ползи и разходи, свързани с регулирането. Като първа стъпка от тази дейност следва да бъдат идентифицирани основните въздействия, които прилагането на действащия модел е произвело, след което да се предвидят основните очаквания, свързани с реализирането на конкретните варианти на регулиране на разглеждания кръг от обществени отношения.

В оценката е направен е опит да се изследват и т.нар. разпределителни въздействия. Варианти, които като цяло биха били от полза за обществото може да имат както положителни, така и отрицателни въздействия върху заинтересованите страни, които се разпределят неравномерно между тях с течение на времето. Затова различните видове въздействия и свързаните с тях ключови въпроси тук са разгледани съвкупно като вид разпределителни въздействия, по отношение на отделните заинтересовани страни.

Настоящата ОВ е взела предвид двата традиционно разглеждани вида разпределителни въздействия:

- въздействия върху отделни социални и икономически групи. Идентифицирането на положителното или отрицателното въздействие върху всяка една група спомага за предвиждане на пречките за предложените действия и е показател, че е налице необходимост те да бъдат променени или да се въведат мерки за смекчаване на отрицателните въздействия. Например, едно предложение може да бъде от полза за потребителите, но да носи разходи, които се понасят главно от предприятията. Дори в рамките на една група (например между малки и средни предприятия и големи компании, между навлизащите и утвърдените участници на пазара, между ниско бюджетни и по-високо бюджетни домакинства и т.н.) може да има разпределителни въздействия;
- въздействия върху съществуващи неравенства. За тяхното установяване бяха сравнени въздействията върху заинтересованите страни, за да се види дали е вероятно съществуващите неравенства да останат непроменени, да бъдат влошени или ограничени.

В приетата от България НСРР за програмен период 2007 - 2013 г. са залегнали общите разпоредби относно ЕФРР, ЕСФ и КФ. Тя е дългосрочен документ, описващ ролята на структурните фондове през периода 2007 - 2013 г. в подкрепа на глобалното стратегическо развитие на България.

Разпределението на средствата по фондове и ОП е представено в Таблица 1. Икономическият анализ предполага и изисква проследяване на протичането на конкретния процес най-малко в непосредственото минало. Трябва да се установи:

1. Какво е станало и защо е станало;
2. Кои са позитивните и негативни страни на случилото се;
3. Каква политика е необходима за смекчаване на негативните и подсилване на позитивните страни и
4. Какъв ефект може да се очаква от прилагане на отделни видове политики. Тази част от настоящата ОВ е предназначена именно за това да отговори на поставените въпроси. Разпределението на средствата по европейските фондове за следващия програмен период с последваща оценка е представено на Таблица 5.

**Таблица 1**

**РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА СРЕДСТВАТА ПО ПРОГРАМИТЕ, СЪФИНАНСИРАНИ ОТ ЕС, ЗА ПЕРИОДА 2007-2013 г.**

(млн. EUR)

| Програми | Фондове | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Общо |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Конкурентоспособност** | ЕФРР | 72 | 105 | 143 | 151 | 162 | 172 | 183 | **988** |
| **Регионално развитие** | ЕФРР | 99 | 145 | 197 | 208 | 223 | 237 | 252 | **1361** |
| **Техническа помощ** | ЕФРР | 4 | 5 | 7 | 7 | 8 | 8 | 9 | **48** |
| **Транспорт** | ЕФРР+КФ | 121 | 174 | 235 | 248 | 265 | 282 | 299 | **1624** |
| | ЕФРР | 27 | 39 | 53 | 56 | 60 | 64 | 68 | 369 |
| | КФ | 94 | 135 | 182 | 191 | 204 | 218 | 231 | 1256 |
| **Околна среда** | ЕФРР+КФ | 109 | 157 | 212 | 224 | 239 | 255 | 270 | **1466** |
| | ЕФРР | 32 | 47 | 64 | 67 | 72 | 77 | 81 | 439 |
| | КФ | 77 | 111 | 149 | 157 | 167 | 178 | 189 | 1027 |
| **Развитие на човешките ресурси** | ЕСФ | 75 | 110 | 150 | 158 | 169 | 180 | 191 | **1032** |
| **Административен капацитет** | ЕСФ | 11 | 16 | 22 | 23 | 25 | 27 | 28 | **154** |
| **Развитие на селските райони** | ЕЗФРСР | 244 | 337 | 437 | 399 | 398 | 398 | 396 | **2609** |
| **Развитие на рибарството** | ЕФР | 10 | 16 | 8 | 10 | 8 | 10 | 9 | **73** |
| **Общо** | | **745** | **1066** | **1413** | **1428** | **1496** | **1570** | **1638** | **9356** |

***Източник: Национална стратегическа референтна рамка, Министерски съвет, 2006; Министерство на финансите; Министерство на земеделието и горите***

Националната статистическа отчетност предоставя два основни източника за размера на действителния финансов поток, постъпил в страната от ЕС. Първият източник е платежния баланс на страната. В него се отразяват всички видове финансови транзакции между България и ЕС. Информацията в платежния баланс обхваща не само финансовото взаимодействие по линия на изброените програми, но и по други европейски кредитни линии. Такова финансово взаимодействие съществува например в програмите за трансгранично сътрудничество. За целите на платежния баланс е важна обобщаващата информация, поради което там не може да се открият дезагрегирани числа по отделни програми.

Паричният поток от и към ЕС се отразява в две основни позиции на платежния баланс. Първата позиция е в Текуща сметка - Текущи трансфери. Втората сметка е в Капиталовата сметка. Финансовите трансакции по разглежданите програми се отчитат в Текущата сметка, доколкото Капиталовата сметка съдържа информация за опрощаване на дългове, дарения на използвано оборудване и други подобни.

Свързаната с европейските фондове и програми информация от платежния баланс е представена на Таблица 2. Преводите от ЕС за финансиране на разглежданите програми са основно в позицията Текуща сметка - Текущи трансфери - Европейски съюз - кредит.

Вторият източник е държавния бюджет. В ежемесечния отчет на Министерството на финансите за изпълнението на Консолидираната фискална програма приходно - разходната част на средствата от Националния бюджет е разделена от тази по европейското съфинансиране (от 2008 г. нататък). Данните по този източник са представени в Таблица 3.

**Таблица 2**

**ПЛАТЕЖЕН БАЛАНС: ФИНАНСОВИ ТРАНСАКЦИИ МЕЖДУ БЪЛГАРИЯ И ЕС ЗА ПЕРИОДА 2007-2013 г.**

(млн. EUR)

| Позиция | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Общо |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Текуща сметка - Текущи трансфери - Европейски съюз - кредит | 211 | 491 | 425 | 718 | 709 | 956 | 1318 | **4827** |
| Текуща сметка - Текущи трансфери - Европейски съюз - дебит | -304 | -367 | -405 | -417 | -427 | -468 | -488 | **-2876** |
| Капиталова сметка – ЕС - кредит | 356 | 274 | 475 | -149 | 457 | 631 | 530 | **2574** |
| Капиталова сметка – ЕС - дебит | | | | | | -113 | | **-113** |
| **Общо** | **262** | **397** | **495** | **151** | **739** | **1006** | **1361** | **4412** |

***Източник: БНБ; Числата със знак плюс (+) съответстват на постъпили в страната финансови ресурси, а числата със знак минус (-) – на изплатени от страната***

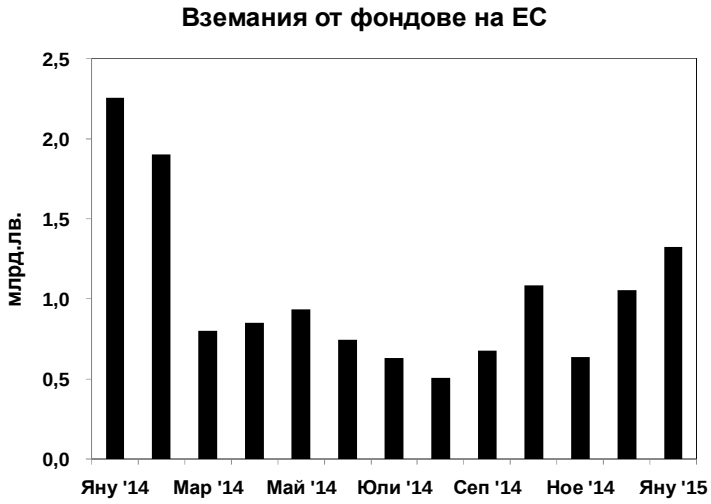
**Таблица 3**

## КОНСОЛИДИРАНА ФИСКАЛНА ПРОГРАМА: РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕС

(млн. лв.)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **I. Приходи и помощи** | **964** | **1105** | **1511** | **1337** | **2218** | **2483** |
| Данъчни приходи | | 1 | 1 | 1 | | |
| Неданъчни приходи | 43 | 15 | 15 | 10 | 6 | 12 |
| Помощи | 921 | 1089 | 1494 | 1325 | 2212 | 2471 |
| **II. Разходи** | **747** | **1438** | **1997** | **2062** | **2829** | **3688** |
| Заплати и възнаграждения | 1 | 6 | 11 | 29 | 84 | 141 |
| Социални и здравно-осигурителни вноски | 1 | 4 | 7 | 16 | 36 | 62 |
| Текуща издръжка | 109 | 185 | 203 | 177 | 299 | 496 |
| Социални разходи, стипендии | 14 | 29 | 50 | 83 | 86 | |
| Субсидии | 140 | 332 | 396 | 393 | 198 | 376 |
| Капиталови разходи и нетен прираст на държавния резерв | 496 | 897 | 1351 | 1397 | 2128 | 2527 |
| **III. Трансфери** | **362** | **413** | **574** | **893** | **941** | **648** |
| **V. Бюджетно салдо** | **578** | **80** | **87** | **168** | **330** | **-557** |

***Източник: Министерство на финансите***




**Фигура 1**

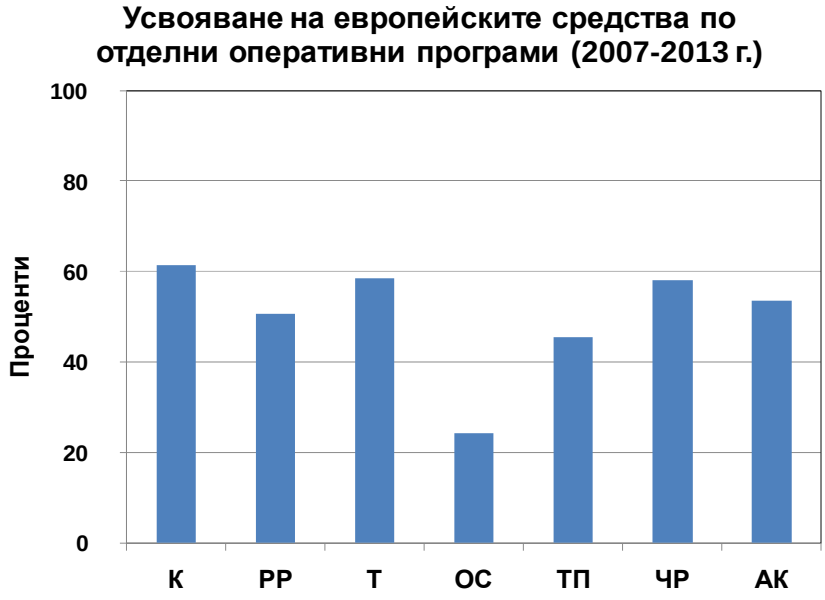
Поради разнообразни по характер различия при отчитането числата в Таблица 2 и Таблица 3 не се покриват изцяло[79]. Министерството на финансите стартира публикуване на информация за редовните вземания по фондове на ЕС от началото на 2014 г. (Фигура 1) и те показват немалки закъснения при преводите, които неминуемо се отразяват и върху съответствието между данните по отделни ведомства.

Относително приемливо съответствие има между първа позиция в Таблица 2, от една страна, и първата позиция в Таблица 3, от друга. Европейските средства в Консолидираната фискална програма включват средствата по ОП от КФ и Структурните фондове на ЕС (управлявани от Националния фонд към МФ), ЕЗФРСР и ЕФР (управлявани от Разплащателната агенция към ДФ „Земеделие"), както и други програми и проекти, финансирани от фондове и институции на ЕС. Те би следвало да кореспондират по функция с акумулираните данни по години в Таблица 1. Подобно съответствие съществува и с информацията от втората позиция в Таблица 2, от една страна, и размера на вноските на страната в ЕС като елемент от Консолидираната фискална програма, от друга.

**Фигура 2**

[79] Генерална дирекция „*Регионална политика*" на Европейската комисия (цитирана от в."*Сега*", 21/02/2015 г.) е направила своя собствена наредба на използваните от страните - членки средства от европейските фондове. Остава под въпрос съответствието между използваните информационни източници – европейски и национални. В настоящата пълна предварителна оценка се стъпва единствено и изключително на национални отчетни информационни източници.

**Фигура 3**




**Фигура 4**

**Легенда:** К – Конкурентоспособност; РР – Регионално развитие; Т – Транспорт; ОС – Околна среда; ТП – Техническа помощ; ЧР – Човешки ресурси; АК – Административен капацитет.

Брутното усвояване на средствата от оперативните програми, съфинансирани от ЕС е представено на Фигура 4, а усвояването само на средствата от ЕФРР, КФ и ЕСФ – на Фигура 3.

Средно за целия разглеждан период брутното усвояване на програмите, съфинансирани от ЕС се оценява на 51,6%, а на тези само от ЕФРР, КФ и ЕСФ – на 49,5%.

То е много ниско в началото на периода, когато и опитът за тяхното управление не достига, докато през последните 1 - 2 години е близо до 80%.

**Фигура 5**

**Фигура 6**

Най-незадоволително е усвояването на европейските средства по ОП „*Околна среда*" – само 24,1% (Фигура 4). Изостава от общото равнище също и ОП „*Техническа помощ*" (45,4%), докато при останалите ОП са достигнати равнища на подстъпа от около 60%.

В съответствие с първоначалния замисъл средствата от структурните и инвестиционни фондове на ЕС би следвало да формират около 15% от брутните инвестиции в страната. Недостатъчната степен на усвояване на фондовете съкрати това

участие наполовина (Фигура 5). То достига до съществени равнища (до около 15%) едва в края на програмния период.

Прекият принос на усвоените средства от брутните постъпления на финансови ресурси от ЕС за прираста на БВП особено в годините на финансово - икономическа криза (2009 г. - 2013 г.) може да се оцени като съществен (Фигура 6). През 2013 г. реалният размер на произведения в страната БВП продължава да бъде под предкризисното равнище от 2008 г., докато през 2009 г. - 2013 г. брутните постъпления на финансови ресурси от ЕС осигуряват ежегодно около 3% от БВП. Около два процентни пункта от тях се свързват с усвояването на структурните и инвестиционни фондове на ЕС.

**Таблица 4**

**КАПИТАЛОВИ РАЗХОДИ В КОНСОЛИДИРАНИЯ ДЪРЖАВЕН БЮДЖЕТ**

(млн. лв.)

| | **Национален бюджет** (НБ) | **Структурни и инвестиционни фондове на ЕС** (СИФ) | **СИФ/НБ** (проценти) |
|---|---|---|---|
| **2008** | 3773 | 496 | 13 |
| **2009** | 2623 | 897 | 34 |
| **2010** | 2197 | 1351 | 62 |
| **2011** | 1674 | 1397 | 83 |
| **2012** | 1539 | 2128 | 138 |
| **2013** | 1574 | 2527 | 161 |

Приносът на европейското съфинансиране ще нарасне, ако се отчете неговото косвено икономическо въздействие. Текущите годишни инвестиции реализират своя ефект в пълна степен в рамките на поне две последователни години. Закупуването на даден производствен актив през текущата година не е в състояние да развие нормативната си производителност в рамките на годината, като причините са поне две:

1. помесечното разпределение на инвестицията оказва влияние. Един ще бъде годишният ефект, ако инвестицията функционира от началото на годината, съвсем различен ще бъде той, ако е внедрен в края на годината;

2. усвояването на конкретния инвестиционен потенциал също предполага определено време. Отчетливо се открояват описаните особености при определянето на общата факторна производителност. При отчитане на преките и косвени въздействия приносът на европейското съфинансиране за прираста на БВП през първия програмен период ще достигне примерно до около 4% от БВП на годишна основа.

Съществената част от европейските средства се отделят за капиталови разходи и те са с чувствително по-високо качество от аналогичните разходи от националния бюджет (Таблица 4). Ярко се очертава тенденцията на последователно нарастване на капиталовите разходи от европейските фондове, докато държавата все повече и повече се отдръпва от тази си функция. В края на периода капиталовите разходи с европейски средства надвишават тези от националния бюджет с повече от 60%, докато в началото на периода те са около 13% от тях.

За основа на целия модел за анализ на въздействията на вариантите бе използван разработения от ЕК набор от индикатори, залегнали в нейните Насоки за оценка на

въздействието от 2009 г., възприети и от българското Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството, приети от МС през 2014 г. За целите на настоящата ОВ беше разработен аналитичен инструмент, чрез който се извърши измерването на постигането на целите на сегашното и бъдещото регулиране, чрез който бяха изследвани икономическите, социалните и екологичните въздействия на статуквото и вариантите за промяна, наречен ***Рамка за оценка на ефекта върху заинтересованите страни***.

В Рамката за оценка на ефекта върху заинтересованите страни е отчетена степента, в която действащата уредба засяга широкия кръг от заинтересовани страни и оттам са измерени очакваните въздействия от въвеждането на предлаганите варианти за промяна в модела на регулиране, чрез съответните ключови индикатори, показващи постигнатото въздействие, както и източниците на информация. Индикаторите за измерване се групират по следния начин:

- Индикатори за икономически въздействия
- Индикатори за социални въздействия
- Индикатори за екологични въздействия.

Така разработената рамка изследва очакваните икономически, социални и екологични въздействия на вариантите, които са представени чрез търсене на отговори на ключови въпроси за всяка област. Като цяло, не е реалистично да се очакват революционни промени между отделните варианти. Основните различия между вариантите са:

1. В степента на усвояване на европейските фондове;
2. В скоростта на усвояване на европейските фондове;
3. В степента на равномерност във времето при усвояване на европейските фондове.

Тези различия са следствие от усъвършенстването на управлението на предоставяните финансови ресурси по европейските фондове. Те оказват чувствително влияние върху приноса на реалното европейско финансиране за формиране на икономическата динамика. Основна и водеща предпоставка на текущата ОВ е, че крайната оценка на влиянието на европейските фондове следва да се търси по линия на приноса им за повишаване на темповете на прираст на икономическия растеж в страната.

Оценката на различията се извършва въз основа на:

1. Количествени разчети и проекции, извършени с ***Финансово - икономически модел (ФИМ)***;
2. Вграждане на качествени предпоставки в отделните проекции и варианти въз основа на систематизирани наблюдения в специализираната литература и на собствен опит;
3. Материализиране на очаквания, базирани на социално - икономическа интуиция, формулирани принципни особености на съвременните инвестиционни проекции по линия на действието на субективния фактор.

Впечатлението за сходство на описаните в текущата оценка въздействия с представените в Ръководството за ОВЗ от 2014 г. текстови абзаци не е редно да се надценява. Въздействията в отделните варианти по принцип не биха могли да бъдат особено разнообразни и съществено различни. В такива случаи дори е разпространено стандартно рамково (във вид на формуляр) попълване на предварително формулиран въпросник с поставени акценти върху ключови елементи на оценката.

| ИКОНОМИЧЕСКИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ | КЛЮЧОВИ ВЪПРОСИ |
|---|---|
| **Конкуренция** | Вариант 1 съдейства за повишаване на свободното движение на стоки, услуги, капитали и труд. Нараства достъпът на специализирани фирми до капитал, което създава условия за повишаване на конкуренцията. Подобрява се възможността за усъвършенстване на макроикономическото управление, което увеличава производствения капацитет на фирмите. Подобрява се разпределението на европейските фондове и цялостното им управление във времето и пространството, което се свързва с по-висока им усвояемост. Положителен е и очакваният резултат във вид на своевременно усвояване на европейските фондове, което оказва по-съществено влияние върху темпа на икономически растеж. Подобряват се характеристиките на човешкия капитал и се подпомага реализацията на интелигентен икономически растеж. |
| **Конкурентоспособност, търговски и инвестиционни потоци** | Вариант 1 повишава конкурентната позиция на фирмите. Създават се възможности за подобряване на иновативната способност на фирмите и като следствие – повишаване на качеството на произвежданата продукция и предлаганите услуги при по-добри производствено - финансови характеристики. Повишаването на иновативната способност е възлова характеристика при усвояване на европейските фондове. Последните са не просто пари за инвестиране, а носители на know - how, както в технологически план, така и в мениджърски. Подобряват се инфраструктурните параметри на национално равнище, което води до мултипликативни ефекти по линия на свързани производства и услуги. Предвижданата и очаквана по-висока капиталовъоръженост е предпоставка за повишаване на общата факторна производителност. |

| | |
|---|---|
| **Оперативни разходи и поведение на бизнеса/Малки и средни предприятия** | Проблемът с трансакционните разходи е ключов при междуфирмените взаимодействия и е следствие от качеството на действащите институции. Вариант 1 предполага по-добро управление на европейските фондове, т.е. по-добро качество на действащите институции, което неизменно ще доведе до намаляване на „триенето" в микроикономически план. Вариант 1 съдейства за намаляване на трансакционните разходи и действа като фактор и стимул за създаване на нови работни места, особено по отношение на най-уязвимите участници на пазара, каквито са МСП. |
| **Административна тежест на бизнеса** | При вариант 1 се предвижда намаляване на административната тежест върху бизнеса. Прекият ефект е върху бизнеса. Косвеният взаимосвързан ефект е безусловно значително по-широк. Така е с всеки елемент на макроикономическото управление. Ще се подобри административния капацитет на макроикономическо равнище. Ще се издигне равнището на мениджмънта на МСП и ще се разкрие хоризонт за икономическо разширяване и диверсификация. |
| **Публични власти** | Вариант 1 предполага чувствително по-високо усвояване на европейските фондове. По-високият размер на усвоената финансова подкрепа ще повиши приходната част на бюджета на публичните органи на различни нива на управление (национално, регионално, местно). Свързаното нарастване на производството на стоки и услуги ще повиши данъчните постъпления при неизменна данъчна ставка и данъчна система, което ще създаде възможности за подобряване на качеството на публичните услуги. Предполага се подобряване на управленския потенциал на публичните власти, но не и създаване на нови публични структури. В средно- и дългосрочен план е възможно и допустимо да се подобри производителността на труда в публичния сектор, което ще доведе и до намаляване на административната заетост при по-високо качество на административните услуги. |
| **Право на собственост** | Вариант 1 не предполага промяна на правата на собственост в сравнение с действащия Вариант |

| | |
|---|---|
| | 0. |
| **Иновации и изследвания** | Вариант 1 стимулира научноизследователската и развойна дейност. Той улеснява въвеждането и разпространението на нови производствени методи, технологии и продукти. Не променя съществуващите права върху интелектуалната собственост. Той насърчава академичните и промишлени изследвания доколкото те са основа и предпоставка за получаване на допълнително съфинансиране от европейски фондове. |
| **Потребители и домакинства** | Вариант 1 ще повлияе косвено върху разходите на потребителите в посока към намаление. Ефектът ще бъде съпътстващ. Създадената по-свободна конкуренция, както и повишаването на конкурентоспособността на произвежданите стоки и услуги ще се отрази върху цената на крайния продукт. Не се очакват значителни последствия върху финансовото състояние на домакинствата, но ще е логично подобряването на качеството на живота. Вариантът няма отношение към икономическата защита на семейството и децата. |
| **Специфични региони или сектори** | Вариант 1 ще окаже чувствително позитивно въздействие върху изоставащите региони, като ще съдейства за изравняване на условията и на качеството на живот в страната. Не се очертава държава - членка, регион или сектор, който да бъде непропорционално засегнат. |
| **Трети държави и международни отношения** | Вариант 1 не променя съществуващите взаимоотношения между отделни специфични групи (чуждестранни и национални компании и потребители) в сравнение с Вариант 0. |
| **Макроикономическа среда** | Очаква се Вариант 1 да се отрази позитивно върху икономическия растеж и заетостта. По-високото усвояване на европейските фондове ще повлияе пряко и косвено върху икономическата динамика. Европейските фондове са носители както на технологично, така и на мениджърско know-how. Мултипликативният и не винаги пряко измерим ефект ще подобри цялостната култура на производствено поведение, междуфирмено взаимодействие и качество на обслужване. |

| СОЦИАЛНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ | КЛЮЧОВИ ВЪПРОСИ |
|---|---|
| **Балансирано демографско развитие** | Вариант 1 предполага по-ефективно и по-пълно използване на достъпните от ЕС фондове. Бенефициерите ще разполагат с по-големи инвестиционни възможности и ще бъдат в състояние да повишат своята собствена икономическа активност с всички съпътстващи благоприятни последствия, най-вече по отношение на удовлетворение от извършвания собствен бизнес, свързано и с повишаване на собствените доходи. България е относително компактна територия, като разстоянията до по-големите социални центрове се измерват в рамките на един - два часа автотранспорт. Толкова повече, че средства от европейските фондове се предвижда да бъдат използвани и за подобряване на транспортната инфраструктура. Европейската и световна практика показва, че в такива случаи разстоянията престават да бъдат фактор за разделение на населението. Всичко това премахва социално - ресурсните пречки за производствено експлоатиране на отдалечени територии. |
| **Заетост и пазара на труда** | По-пълното усвояване на европейските фондове при Вариант 1 предполага стимулиране на инвестиционната и икономическа активност на определени слоеве от населението. Това е възможно единствено чрез ангажиране на повече заети лица. В определени случаи (селско стопанство, туризъм и други) икономическата активност ще бъде свързана с разгръщане на семейния бизнес, но в други ще изисква ангажиране на външни лица. |
| **Стандарти и права, свързани с качеството на работата** | Вариант 1 и повишаването на усвояването на европейските фондове съдействат за разгръщане на частната инициатива. Бенефициерите развиват свой собствен частен бизнес, като се приучват към подходящо отношение както към труда, така и към пазара. Вариант 1 култивира определен подход, при който резултатът от дейността на бенефициерите са оценява от крайните потребители и от пазара, което изисква вписване на производителите в конкурентната пазарна среда. Пазарът сближава хората, те |

| | |
|---|---|
| | търсят пътища един към друг, хората се развиват благодарение на сътрудничеството помежду си и всеки знае, че неговия социално-икономически просперитет зависи от оценката на другите (потребителите) на собствения му труд, на собственото му производство. Не е редно обаче Вариант 1 да се натоварва с прекалени очаквания. Неговите положителни ефекти могат да се разкрият напълно единствено при паралелно и хармонично придвижване на прогресивни реформи по целия фронт на социално - икономическия живот. |
| **Социално включване и закрила на определени групи** | Вариант 1 не предвижда каквито и да са елементи на дискриминационно разграничаване на отделни групи от населението. Бенефициерите се третират в съответствие с техните показани и доказани социално-производствено-технически характеристики. |
| **Равнопоставеност между жените и мъжете, равно третиране и равни възможности, недопускане на дискриминация** | Вариант 1 не предвижда каквито и да са елементи на дискриминационно разграничаване на отделни групи от населението. Бенефициерите се третират в съответствие с техните показани и доказани социално-производствено-технически характеристики. |
| **Физически лица, личен и семеен живот, лични данни** | Различни по характер административни тежести не са предмет на анализ в настоящата ОВ. Те са част от посочени по-горе съпътстващи условия, които създават предпоставки за мултиплициране на позитивните ефекти или обратно – за тяхното ограничаване и свиване. Аналогично е състоянието със свободата на индивидите или правото им на свободно движение в ЕС. Сигурно е обаче, че поддържането и разгръщането на собствен бизнес особено на младите хора, което се стимулира с Вариант 1, ще повиши самочувствието на бенефициерите и те ще имат по-големи основания и право да се чувстват като равноправни граждани на общото европейско семейство. |
| **Управление, участие, добра администрация, достъп до правосъдие, медии и етика** | Безспорно ефектът от Вариант 1 би бил по-добро управление, по-добро регулиране и по-добър достъп до правосъдие, като предлага по-добър инструментариум за правото на защита на бенефициерите. |

| ЕКОЛОГИЧНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ | КЛЮЧОВИ ВЪПРОСИ |
|---|---|
| **Транспорт и използването на енергия** | Вариант 1 ще повиши енергийната ефективност на националното производство. Предпоставка за подобно очакване е стимулирания частен бизнес, при който бенефициерът е заинтересован да намали максимално своите собствени разходи, включително енергийни. В допълнение, средства от европейските фондове са предназначени и за енергийно производство от възобновяеми енергоизточници. |
| **Качество на въздуха** | Вариант 1 няма пряко отношение към качеството на въздуха. |
| **Биоразнообразие, флора, фауна и естествена среда** | Вариант 1 при някои от своите въздействия ще стимулира поддържането на биологичното разнообразие. |
| **Качество на водите и водните запаси** | Вариант 1 няма пряко отношение към качеството на водите и водните запаси. |
| **Качество на почвата или ресурсите** | В някои проявления на Вариант 1 (например селско стопанство) бенефициерите са заинтересовани от поддържането на добро качество на почвата и ресурсите. |
| **Използване на земята** | В някои от своите проявления (селско стопанство) Вариант 1 предполага разширяване на екстензивното и интензивно използване на земни площи. |
| **Възобновяеми или невъзобновяеми ресурси** | В някои от своите проявления (рибарство, електродобив) Вариант 1 предполага интензивно използване на възобновяеми ресурси. Не се предвижда количествено и качествено изтощение на използваните възобновяеми ресурси. |
| **Влиянието на фирмите и потребителите върху околната среда** | В някои от своите проявления Вариант 1 има отношение към съхраняването на околната среда. |
| **Отпадъци/генериране/рециклиране** | В някои от своите проявления Вариант 1 има отношение към съхраняването на околната среда. |
| **Вероятността или мащаба на рисковете за околната среда** | Вариант 1 няма отношение към този проблем. |
| **Грижи за животните** | В някои от своите проявления Вариант 1 има отношение към съхраняването на околната среда. |

### 5.1. ВЪЗДЕЙСТВИЯ НА ВАРИАНТ 0

Според резултатите от проведеното в рамките на изготвянето на настоящата ОВ социологическо проучване това е най-неприемливият сценарий за заинтересованите страни. Той получава подкрепа от едва 6% от интервюираните, предимно от средите на управляващите органи. Обратно, общините са сред бенефициерите, които в най-голяма степен настояват за закон, т.е. подкрепят Вариант 1 (98%).

В Таблица 5 е представено разпределението на средствата от ЕСИФ за периода 2014 - 2020 г. Сравнението с данните от Таблица 1 показва, че като цяло за целия 7 - годишен период се предвижда номинално увеличение на очакваната финансова подкрепа с 5,3%. При заложена средногодишна инфлация в Еврозоната от около 2% (какъвто е таргетът на Европейската централна банка), реалната стойност на предвидените трансакции се оценява да бъде с около 8% по-ниска за целия програмен период.

Подобно съотношение (позитивен номинален прираст на финансова подкрепа съчетан с реалното й намаление) е очаквано и нормално. При никакви проекции не се предвижда България да остане страна в ЕС, която вечно ще има необходимост от икономическо подпомагане във вид на финансова подкрепа. Към 2020 г. България ще е вече членка на ЕС за 14 години. Колкото и условно да звучи, едно елементарно сравнение с други страни - членки от Южна и Северна Европа показва, че вторият програмен период предполага достатъчно време за да съумее страната да се заздрави икономически и да поеме все повече собствената си икономическа съдба в свои ръце. Вероятно икономическа подкрепа ще се предвижда и в бъдещи програмни периоди, но с намаляваща интензивност. Такава перспектива засилва важността за ефективното усвояване на предоставената финансова помощ и пълноценното й използване.

В предвиждания 7-годишен период българската икономика ще трябва да преодолее причините и последствията от изживяваната вече седма година финансово - икономическа криза и да съумее да поддържа твърдо една достатъчно стабилна икономическа динамика. Икономическото изоставане на България от ядрото на ЕС е чувствително, което предполага, че скоростта на икономически растеж у нас следва да превишава поне двукратно скоростта в Еврозоната, при това за продължителен период от време. В специализираната литература битуват различни предвиждания за икономическа динамика, като правило недостатъчно устойчиви и променливи. Все пак икономическата история на нашия свят и нашето европейско обкръжение дават основания за ориентировъчни проекции с достатъчно голяма сила за обслужване на целите на настоящата оценка.

### 5.2. ВЪЗДЕЙСТВИЯ НА ВАРИАНТ 1

Социологическото проучване регистрира много висока подкрепа за приемането на Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове. 94% от всички интервюирани смятат, че трябва да се приеме закон и едва 6% са на мнение, че е по-добре правната уредба да остане такава каквато е действащата в момента, реализирана чрез подзаконови нормативни актове. При това, почти три четвърти (74%) от респондентите смятат, че законът трябва да е по-детайлизиран и да регулира всички процеси по управление на европейските фондове. Интересен нюанс в тези нагласи е мнението на управляващите органи. При тях позициите за степента на детайлизиране на закона са поляризирани. 44% от интервюираните служители в управляващите органи

смятат, че законът трябва да бъде рамков, докато 56% са на мнение, че е по-добре той да бъде детайлизиран.

Доста консолидирани са мненията по отношение обхвата на закона. 89% от интервюираните са на мнение, че законът трябва да обхваща всички фондове и програми, в това число Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство. Едва 9% считат, че от обхвата на закона трябва да бъдат изключени Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство. Подкрепата за това изключване е почти равномерна, сред всички целеви групи на изследването, но в по-голяма степен се споделя от управляващите органи, бизнеса и НПО.

Вариант 1 съответства на чувствително по-високо усвояване на ЕСИФ. Това изискване предполага преди всичко подобряване на управлението на европейските фондове. Предпоставки за предполагаемото усъвършенстване на управлението съществуват. Има натрупан опит, както положителен, така и отрицателен, има изградени структури с достатъчно добре обучен състав. Повишаването на усвояването на средствата засяга също и поведението на бенефициерите. Там също се наблюдава много по-сериозно и по-отговорно отношение. В сравнителен план процесите изглеждат също благоприятно. България се намира на опашката сред държавите - членки на ЕС по степен на усвояване на еврофондовете, което предполага значително пространство за придвижване напред.

Финансово - икономически - организационният анализ показва, че достигането на равнища на усвояване на европейските фондове от около 80% и повече е допустимо и възможно. В такъв случай делът на усвоените средства от европейските структурни и инвестиционни фондове би могъл да се повиши от около 7,5% от брутните инвестиции (бруто образуване на основен капитал) средно за първия програмен период до около 12% през втория програмен период. Прекият принос на европейските фондове за прираста на БВП при Вариант 1 ще се доближи до 2,5% от БВП, което ще създаде необходимата подкрепа за достигането на необходимите 4 - 5% реален прираст на БВП в средносрочна перспектива.

**Таблица 5**

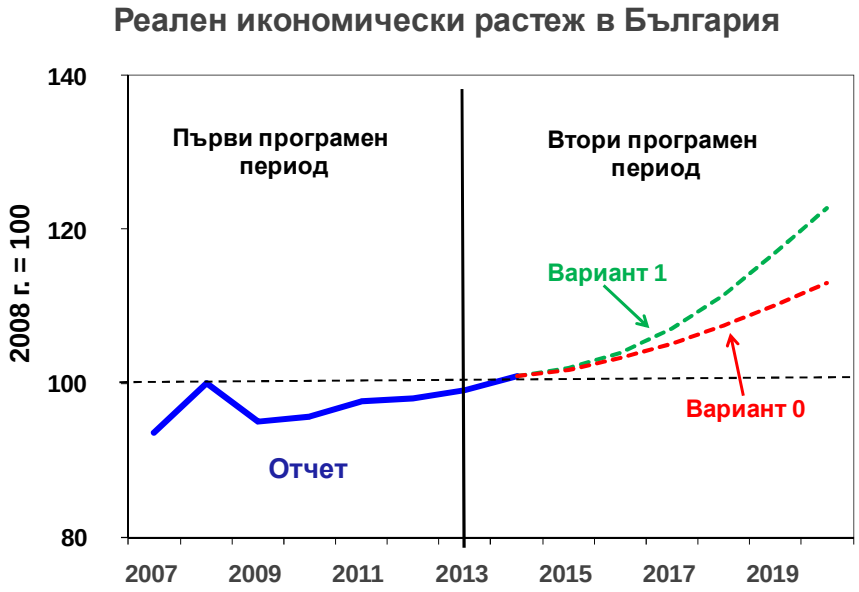
## РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА СРЕДСТВАТА ПО ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ И ОПЕРАТИВНИ ПРОГРАМИ ЗА ПЕРИОДА 2014-2020 г.

(млн. EUR)

| Програми | Фондове | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Общо |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Региони в растеж** | **ЕФРР** | **163** | **172** | **181** | **188** | **196** | **203** | **210** | **1312** |
| **Развитие на човешките ресурси** | **ЕСФ+ИМЗ** | **141** | **140** | **122** | **127** | **132** | **137** | **141** | **939** |
| | ЕСФ | 110 | 116 | 122 | 127 | 132 | 137 | 141 | **883** |
| | ИМЗ | 31 | 24 | | | | | | **55** |
| **Наука и образование за интелигентен растеж** | **ЕФРР+ЕСФ** | **74** | **78** | **82** | **86** | **89** | **92** | **95** | **596** |
| | ЕФРР | 30 | 32 | 34 | 35 | 36 | 38 | 39 | **243** |
| | ЕСФ | 44 | 46 | 49 | 51 | 53 | 55 | 56 | **353** |
| **Иновации и конкурентоспособност** | **ЕФРР** | **147** | **155** | **163** | **170** | **176** | **183** | **189** | **1182** |
| **Транспорт и транспортна инфраструктура** | **ЕФРР+КФ** | **199** | **210** | **221** | **230** | **239** | **248** | **256** | **1604** |
| | ЕФРР | 57 | 60 | 63 | 66 | 69 | 71 | 74 | **460** |
| | КФ | 142 | 150 | 158 | 165 | 171 | 177 | 183 | **1145** |
| **Околна среда** | **ЕФРР+КФ** | **187** | **197** | **207** | **216** | **224** | **233** | **240** | **1505** |
| | ЕФРР | 46 | 49 | 51 | 53 | 55 | 57 | 59 | **371** |
| | КФ | 141 | 148 | 156 | 163 | 169 | 175 | 181 | **1134** |
| **Добро управление** | **ЕСФ** | **36** | **37** | **39** | **41** | **43** | **44** | **46** | **286** |
| **Морско дело и рибарство** | **ЕФМДР** | **12** | **12** | **12** | **13** | **13** | **13** | **13** | **88** |
| **Развитие на селските райони** | **ЕЗФРСР** | **335** | **335** | **335** | **334** | **334** | **333** | **333** | **2339** |
| **Общо** | | **1294** | **1335** | **1362** | **1404** | **1445** | **1486** | **1523** | **9850** |

***Източник: Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от европейските структурни и инвестиционни фондове. МС на РБ, юли 2014 г.***

За новия програмен период Еврозоната вероятно ще успее да постигне средногодишен икономически растеж от поне 2,5%. Той може да бъде и по-висок, може би с около един процентен пункт, т.е. корекцията може да бъде положителна (не и отрицателна), но няма достатъчно надеждни икономически основания да се очаква по-нисък темп. Понастоящем Азия като цяло поддържа икономически растеж от около 6 - 7%, Латинска Америка – около 4 - 5%, Африка – от около 4%, Северна Америка също се събужда и тръгва напред с темпове на равнище от 3%, а дори и повече. Единствено Европа все още не успява да намери правилния път. Европейският научен и производствен капацитет обаче е своеобразна гаранция, че позитивен изход ще се намери.




**Фигура 7**

Проиграването на финансово - икономическия модел[80] показва, че при такава перспектива за България биха могли да се оформят две основни проекции (Фигура 7): *първо*, постепенно достигане до необходимите 4 - 5% (а дори и повече) реални темпове на прираст на БВП към края на програмния период (което означава равнище на БВП през 2020 г. от около 22 - 24% над това от 2013 г.), или *второ*, изоставане от необходимия целеви икономически растеж, което ще доведе до равнище на БВП към 2020 г. от около 10 процентни пункта по-ниско спрямо първия вариант.

Вариант 0 предполага като цяло съхранение на статуквото по отношение на използването на европейските фондове, т.е. продължаване на установени писани и неписани норми на поведение. Степента на усвояване вероятно ще се подобри до равнища от около 55 - 60%, но не и повече. Подобно подобрение ще компенсира свиването на реалните грантове. При Вариант 0 приносът на европейското съфинансиране ще запази установеното вече равнище от 3 - 4% от БВП. Очакванията са, че националната икономика постепенно ще съумее да използва вътрешните за страната ресурси за постигането на позитивна икономическа динамика.

[80] Симулационно - иконометричният модел ФИМ е подробно описан, дискутиран и анализиран в Минасян Г. – Проектиране на макроикономическите пропорции. Изд. „*Горекс*”, С., 2010.

### 5.3. ВЪЗДЕЙСТВИЯ НА ВАРИАНТ 2

Въпреки, че според социологическото проучване, този вариант категорично не е предпочитан от заинтересованите страни, в случай, че по политически причини не е възможно да бъде приет Закон за управление на средствата от ЕСИФ заинтересованите страни категорично предлагат да бъде направена оптимизация на подзаконовата нормативна уредба. Според 42% постановленията трябва да бъдат опростени, а 34% са на мнение, че те трябва да се окрупнят т.е. консолидират, тъй като в момента нормативната рамка е много раздробена, т.е. фрагментирана. Отново, едва 5% са на мнение, че няма нужда от никакви промени и постановленията, които регулират управлението на средствата от ЕС трябва да останат в приблизително същия вид.

Най-консервативно настроени са представителите на управляващите органи, които в най-голяма степен са свикнали с прилагането на подзаконовите нормативни актове и поради това в по-голяма степен от останалите биха искали те да останат в същия вид. Те по-малко от средното идентифицират нуждата от опростяването на подзаконовите нормативни актове, но пък застават по-отчетливо зад окрупняване на нормативната рамка. Все пак, въпреки тези консервативни нагласи, както посочихме в предния раздел, и сред управляващите органи доминира мнението, че тази материя трябва да бъде регулирана със закон.

Вариант 2 предлага запазване на досегашния подход на регулиране на разглежданите обществени отношения чрез подзаконови нормативни актове. Въпреки, че е реално осъществим и отговарящ както на правото на ЕС, така и на възприетата национална правна уредба и практика, този вариант би довел до частично справяне с някои от проблемите, като например тези на регулативно ниво и то най-вече от правно-техническо естество, но не би довел до отстраняване на идентифицираните двигатели на проблемите, т.е. до разрешаване на основните предизвикателства и нужди, установени от настоящата оценка. От гледна точка на очаквани въздействия, този вариант лежи в границите между Вариант 0 и Вариант 1, но клони повече към очакваните ефекти от евентуалния избор на Вариант 0.

При разработването на този раздел от оценката беше използван методически инструментариум, включващ финансово - икономическия модел, който е резултат от дългогодишна изследователска дейност и многобройни апробации, информация за който е представена в самостоятелно приложение към доклада.

### 5.4. СРАВНЯВАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ

*Гъвкавост vs. Стабилност*

В обобщен вид идентифицираните проблеми изглеждат по следния начин:

- проблеми на стратегическо ниво, основно свързани със забавянето на изпълнението и напредъка по ОП;

- проблеми на институционално ниво, свързани с липсата на механизъм за ефективна координация и взаимодействие между участниците в процеса по управление и контрол на средствата от ЕС и липсата на унифициран подход за изпълнението на отделните оперативни програми;

- проблеми на регулаторно ниво, свързани с нуждите от постигане на ясна и трайна уредба на процесите, регламентиране на взаимоотношения между различните участници в тях, съкращаване на сроковете и създаване на ефективни средства за защита правата на

бенефициерите и отстраняване на съществуващите дефицити като непредсказуемост на средата, усложненост, административна тежест и липса на правна сигурност.

Един от основните аргументи за избора на досега предлагания подход на правно регулиране е, че с него се постига гъвкавост, предвид възможността с постановления на МС да се реагира максимално бързо на изискванията от ЕС или на предизвикателствата на средата. В рамките на първия програмен период, такава нужда е била идентифицирана и предвид факта, че всички участници в системата са били принудени да се учат в процеса на управление и изпълнение на програмите. Гъвкавостта, обаче, е била въведена на всички нива, включително на институционално ниво, като рамката от органи и институции е била регламентирана с подзаконов нормативен акт, което противоречи на практиката и традициите на правно регулиране в България национална институционална рамка и органна структура поначало да бъдат уреждани със закон. Чрез въпросната гъвкавост се е стигнало до невъзможност за пълноценна колаборация и координация между органите и звената, отговарящи за управлението на отделните ОП. Системата се е лишила и от възможността общите явления, процедурни правила и понятия да бъдат регламентирани с общи и абстрактни правила на поведение, които изчерпват уредбата по окончателен, траен и безспорен начин, с което да започне да се установява постоянна и последователна практика – функционална, административна и съдебна.

На определен етап от функционирането на системата въведеното регулиране се е превърнало в един безкраен низ от промени, засягащи буквално всички подзаконови нормативни актове, които са значителни като обем и брой, което е създало чувството за несигурност и нестабилност на средата и недостатъчна правна сигурност за адресатите на законодателството. Не би могло да се приеме за издържан аргументът, според който заради преследваната гъвкавост на правната уредба всички групи обществени отношения, попадащи в обхвата на оценяваната тук система са били регулирани с подзаконови нормативни актове, включително тези, които по изказа на Закона за нормативните актове се поддават на трайна уредба[81], поради което те следва да бъдат уредени с акт, стоящ на по-високо ниво в йерархията на нормативните актове какъвто е законът.

*Повишаване на интензитета на регулативна интервенция vs. намаляване на административната тежест*

Административната тежест се изразява основно в разходите, правени от бенефициерите и управляващите органи във връзка с изпълнението на проектите, финансирани по ОП и за покриване на поставените им задължения за предоставяне на информация. Кандидатстването с проектни предложения се извършва лично и на хартия, което излишно оскъпява процеса. Бенефициерите подават голям обем информация на хартия в управляващите органи, при което също губят време и средства. Те представят различни формуляри за кандидатстване по различните ОП, което също отнема време за запознаване и попълване. В своята огромна част административните разходи се дължат на предвидените задължения по действащата правна рамка, т.е. те са следствие от регулаторната тежест. Следователно усъвършенстването на правната уредба, насочено към намаляване на регулаторната тежест, свързано с унифицирането на формулярите за кандидатстване и отчитане на проектите и въвеждането на възможността за тяхното електронно подаване би имало за свой директен ефект намаляване на разходите и оттам облекчаване на административната тежест.

[81] Вж. чл. 3, ал. 1 от Закона за нормативните актове

Поначало преминаването от регулиране с подзаконови нормативни актове към регулиране със законов нормативен акт води до повишаване на интензитета на намесата на държавата в съответните обществените отношения и оттам се свързва с по-високо регулаторно бреме и административна тежест. В конкретния случай, обаче, преминаването от по-ниското към по-високото ниво на регулиране е диференцирано и целенасочено. Диференцирането се свързва с подхода на внимателен подбор на онези обществени отношения, които следва да преминат към регулиране на общо и абстрактно ниво и запазване на останалите в полето на подзаконовото регулиране. Целенасочеността е свързана с политиката на правителството за усъвършенстване на правната уредба, т.е. въвеждането на регулиране със закон не е самоцел или желание за засилване на ролята на държавата в управлението на конкретните обществени отношения, а точно обратното със стремежа за усъвършенстване и опростяване на правилата, съчетано със засилване на гаранциите за защита на правата на бенефициерите и повишаване на правната сигурност.

Разпокъсаната правна уредба, изобилстваща от вътрешнопротиворечиви разрешения и нормативно разноезичие е винаги предпоставка за по-голяма административна и регулаторна тежест защото позволява различни и разнообразни решения на прилагащите я органи, различен подход при идентични ситуации, различно третиране на еднакви като статут и позиция правни субекти. В този смисъл, преследваните цели от закона, насочени към консолидация, унифициране и кодификация на сегашната правна уредба са всъщност мерки в посока намаляване на административната тежест. Законопроектът на практика не предвижда нови правни тежести за бенефициерите, а с него се създават правни предпоставки за облекчаване на правния ред за упражняване на правата им.

Установеният в действащата нормативна уредба принцип на „мълчаливо регулиране“, т.е. на нерегулиране, не съответства нито на характера на държавата като правова, нито на интереса на държавата и на бенефициерите от успешното усвояване на безвъзмездно предоставения финансов ресурс. Следва обаче да се подчертае, че преминаването към регулиране на отношенията по управлението на средствата от ЕСИФ чрез акт от по-висока категория в каталога на българските нормативни актове не гарантира автоматично разрешаване на дефинираните от оценката проблеми. И по-високият по степен акт може да бъде носител на посочените в анализа на дефицити. Автоматичното пренасяне на уредбата от подзаконово на законово ниво не е само по себе си решение на всички въпроси. Особено внимание трябва да се отдели на въпросите за правните средства за защита на страните по договора за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и точното правоприлагане.

*Обжалване по административен ред vs. обжалване по общия исков ред*

По данни от Информационното табло на Европейския съюз за правосъдие 2015 от 09.03.2015 г.[82] средната продължителност на едно първоинстанционно административно дело в България е **под 3 месеца**. За гражданските дела България не е подала информация, но ноторна е няколкогодишната продължителност на делата в районните съдилища, да не говорим за натовареността и с оглед на това за срочността на делата, специално в Софийски районен съд. Към това следва да се прибави и факта, че административното съдебно производство е двуинстанционно, а гражданското производство триинстанционно. Това само по себе си предпоставя един много по-дълъг период на

[82] Виж повече на: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2015_en.pdf

неустановеност на правния спор и следователно на неефикасно използване на публичния бюджетен ресурс.

Ако установяването на нередността се приеме за административен акт управляващият орган може да допусне предварително изпълнение по чл. 60, ал. 1 АПК, което подлежи на обжалване по съдебен ред, но което не изисква обезпечение, както хипотезата на принудително изпълнение на частно държавно вземане по чл. 419, ал. 2 ГПК. Това е значително намаляване на тежестта върху бенефициера при гарантирано право на съдебна защита.

В административното съдебно производство доказателствената тежест е на административния орган. Член 170, ал. 1 от АПК възлага на административния орган да установи съществуването на фактическите основания и изпълнението на законовите изисквания при издаването на акта. В гражданските искови производства – било по чл. 79, ал. 1 ЗЗД, било по чл. 422, ал. 1 ГПК приложима е разпоредбата на чл. 154, ал. 1 от ГПК. Доказателствената тежест е съществен елемент при преценката на ефективността на средствата за защита.

Цената на административното правосъдие е значително по-ниска от тази на гражданското. В административното съдебно производство жалбоподателят заплаща установените в Тарифа № 1 към Закона за държавните такси, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието, такси, които са прости, а не пропорционални и са изключително ниски – 50 лв. за юридическо лице и 10 лв. за физическо лице. Съответно наполовина от тези стойности са таксите за касационно обжалване. За сметка на това държавната такса за гражданско дело е пропорционална и е в размер на 4% върху цената на иска, съгласно Тарифата за държавни такси, които се събират от съдилищата по Гражданския процесуален кодекс. Цената на правосъдието не е без значение за неговата достъпност още повече като се има предвид факта, че бенефициери са правни субекти, които не винаги разполагат с изключително голям и свободен финансов ресурс.

*Изводи от сравняването на вариантите*

Установените дефицити във функционирането на системата на управление, координация, изпълнение, мониторинг и контрол на средствата от ЕСИФ в България не опират единствено до неефективно правоприлагане. Налице е непредсказуема среда, сложна правна регламентация, висока административна тежест и липса на правна сигурност, като споделено разбиране за недостатъчна ефективност на правните средства за защита на гражданите.

Запазването на статуквото, което е въплътено във Вариант 0 съдържа в себе си потенциал за възпроизвеждане и мултипликация на регистрираните недостатъци на действащата нормативна уредба и с нарастване на възможностите за усвояване на средства от ЕСИФ в по-голям обем, по повече програми и приоритети нараства и вероятността за проявата на негативните ефекти от дефинираните проблеми. Този вариант не би могъл да придаде и търсения нов тласък на системата, да я направи по-функционална и резултатна в сравнение с досегашната и по този начин да допринесе за изпълнение на новите цели на Съюза за по-бързо и качествено осъществяване на политиката на сближаване – за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж чрез повишаване на ефикасността и ефективността при използването на средствата и инвестициите от ЕСИФ.

При Вариант 2 липсва потенциал за справяне с установените проблеми на всички нива и специално на стратегическото ниво, които са основно свързани със забавянето на изпълнението и напредъка по ОП и на институционалното ниво, опиращи до липсата на механизъм за ефективна координация и взаимодействие между участниците в процеса по управление и контрол на средствата от ЕС и липсата на унифициран подход за изпълнението на отделните оперативни програми. Очакваните от него икономически, социални и екологични въздействия биха били сходни или идентични с тези при Вариант 0. Ако би имало някакви различия в стойностите или диапазоните на отделните въздействия те биха били незначителни и като такива не биха могли да имат особено влияние в посока постигане на предвидимост на средата, опростяване на правната уредба или намаляване на административната тежест намаляване. В този смисъл спрямо Вариант 2 са валидни почти всички качествени и количествени оценки, направени по отношение на Вариант 0.

Следователно не би могло да се направи предположението, че дефинираните от оценката на въздействието проблеми биха се разрешили при запазване на настоящото статукво. Поради това, ВАРИАНТ 0 – ДА НЕ СЕ ПРАВИ НИЩО и ВАРИАНТ 2 ВАРИАНТ 2 – ПОДЗАКОНОВИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ следва да бъде отхвърлени като недостатъчно ефективни в конкретния случай.

За да се постигне преследваното от политиката на правителството усъвършенстване на правната уредба на отношенията в областта на управлението на средствата от ЕСИФ от обхвата на сега действащите подзаконови нормативни актове следва да бъдат извадени онези обществени отношения, които подлежат на трайна уредба, за които е налице публичен интерес свързан с предсказуемост на средата и правна сигурност на бенефициерите, за които са налице приоритети зададени от ЕС за новия програмен период и те следва да бъдат уредени на по-високо като стабилност ниво, каквото предлага законовият нормативен акт. Останалата група от обществени отношения, които са конкретни, свързани със спецификите на отделните оперативни програми, които дават детайлизация на общите правила или съдържат допустими отклонения, които следва да се реализират на оперативно ниво ще останат в полето на регулиране с подзаконови нормативни актове. Независимо от това разграничаване правната уредба следва да бъде консолидирана, унифицирана и кодифицирана в описания по-горе смисъл за да се постигне нейна максимална ефективност.

Обсъжданият към момента на изготвяне на настоящата ОВ вариант на Проектозакон за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове предлага следното:

1. Да даде изчерпателна уредба на обществените отношения, свързани с дейностите по управление на средствата от ЕСИФ на национално ниво и съответстващото национално финансиране, които могат да са обект на трайно регулиране, като остави възможност за по-голяма гъвкавост при уредбата на конкретните оперативни програми, които да продължат да се уреждат с акт на МС.

***Извод 1:*** В тази част от закона ключови са ***изчерпателността на регламентацията*** и ***правилното разграничаване на обществените отношения*** на такива, които следва да са уредени със закон и всички останали, които да бъдат оставени за регулиране с подзаконови нормативни актове

2. Да уреди общата институционална рамка, включваща органите и структурите имащи правомощия по управлението на средствата от ЕСИФ, включително участието на партньорите в тези процеси.

***Извод 2:*** Тук ключови са ***ясното разпределяне на ролите и функциите*** на отделните институции и поставянето на основата за ефективна координация между тях.

3. Да регламентира общите за цялата система явления и понятия, като формите на финансова помощ, процедурите за предоставяне на БФП и други, както и да въведе типови образци за отделни видове документи.

***Извод 3:*** В тази част ключова е ***унификацията на правната уредба*** и уеднаквяването на използвания терминологичен апарат;

4. Да предвиди мерки, свързани с ускоряването на функционирането на системата и правната сигурност на основните участници в нея. В тази връзка са предложени за уредба различни по своя характер срокове – минимални, максимални, които имат за цел едновременно да ускорят системата и да повишат нейната стабилност и предсказуемост. В същата насока са и предложенията за разрешаването на въпроса с правната природа на решенията, с които се предоставя БВП чрез тяхното изрично определяне като индивидуални административни актове, с ясно разписано съдържание и посочен ред за обжалване и компетентни съдилища.

***Извод 4:*** Това е най-радикалната предлагана промяна в регулирането, поради което инструментите с които тя се реализира следва да бъдат внимателно анализирани и подбрани, а ***самото изменение да бъде широко разяснено и комуникирано*** с всички заинтересовани страни.

5. Да даде основната правна рамка на най-важните за системата процедури и правила като допустимост на разходите, предварителен контрол, определяне на изпълнител от бенефициери на БФП, администриране на нередности, финансови корекции и други, като остави поле за уредба с подзаконови нормативни актове на вторичните въпроси, допълнителните хипотези, конкретния ред за извършване на дадена процедура и т.н. Да даде обща регламентация на други компоненти и аспекти на системата, каквито са информационните системи за управление и наблюдение на средствата от ЕС, административно – наказателните разпоредби, легалните дефиниции в допълнителната разпоредба и други.

***Извод 5:*** Анализът на основните положения, заложени в законопроекта сочи, че като цяло той има потенциала да отговори на дефинираните проблеми и установените нужди. ***Регламентацията със закон е от особено значение за правото на защита на страните*** по правоотношенията във връзка с предоставянето на безвъзмездната финансова помощ. Първо, законовата уредба гарантира в много по-голяма степен правото на защита. И ако за административните актове, които компетентните органи издават, оспорването им по съдебен ред е гарантирано от Конституцията[83], то за защитата на бенефициерите в хода на изпълнение на договора липсата на изрична правна уредба води до прилагането на правни средства, които не съответстват на метода на правно регулиране на правоотношенията. Второ, регламентирането на способите за правна защита създава правна сигурност и яснота по отношение на целия процес на управление на средствата от ЕСИФ.

***Извод 6:*** Регламентацията със закон ще позволи да се създаде единна процедура по оспорване на актовете, които компетентните органи издават в хода на административното

[83] Вж. чл. 120, ал. 2 от КРБ

производство по предоставяне на БФП и налагане на финансови корекции. като производството в максимална степен следва да се доближава до установената в Административнопроцесуалния кодекс процедура на оспорване на индивидуални административни актове. Яснотата на правната уредба на оспорването на актовете по допустимостта до участие в конкурса и на актовете по определяне на проектите за финансиране, в т.ч. използването на утвърдения понятиен апарат на Административнопроцесуалния кодекс, ще създадат предпоставки за ефективно упражняване на правото на съдебна защита на бенефициерите. Последното изисква да бъде ясно установена възможността за оспорване на акта, с който съответният проект е отхвърлен. Този акт по своите правни характеристики е индивидуален административен акт[84]. С него се засягат права и законни интереси на кандидата. Оспорването му по административен ред пред ръководителя на управляващия орган е ефективен способ за бързо разрешаване на спора по допустимостта и следва да бъде запазен като правна възможност. При потвърждаване на решението на оценителната комисия от ръководителя на управляващия орган на оспорване пред съда подлежи първоначалния административен акт.

Следователно би могло да се направи предположението, че дефинираните от оценката на въздействието проблеми биха намерили своето оптимално разрешение като обхват, т.е. на всички идентифицирани нива и като потенциална степен на ефективност, чрез въвеждането на ВАРИАНТ 1 – ЗАКОНОВ НОРМАТИВЕН АКТ.

## VI. ПРЕПОРЪКИ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ

### 6.1. ПРЕПОРЪКИ ЗА ИЗБОР НА ВАРИАНТ

Резултатите от извършеното сравняване на идентифицираните варианти показва, че Вариант 1 съдържа най-голям потенциал за ефективно постигане на целите на политиката на правителството за подобряване на правната уредба на отношенията в областта на управлението на средствата от ЕСИФ. Чрез избора на закона, като инструмент за постигане на консолидация, унификация и кодификация на правната уредба би се създала онази нормативна основа, която позволява да се постигне главната цел на оценяваната политика – цялостно и комплексно разрешаване на дефинираните проблеми на всички нива - стратегическо, институционално и регулаторно.

Вариант 1 създава и достатъчно основания да се приеме, че неговото въвеждане би довело до справянето с двигателите на дефинираните проблеми, а именно до постигане на предсказуемост на средата, достъпност и разбираемост на регламентацията, намаляване на административната тежест и повишаване на правната сигурност на неговите адресати, което означава и постигане на специфичните цели на политиката. Този вариант би допринесъл и за отстраняване на негативните характеристики и дефицити, свързани с действащата правна уредба, доказала се като нестабилна, непостоянна, непредсказуема, парцелирана, фрагментарна, твърде обемна и усложнена, което означава и потенциал за постигане на оперативните цели пред политиката, оценявана тук.

[84] По смисъла на по смисъла на чл. 21, ал. 1 от АПК

**ПРЕПОРЪКА ЗА ИЗБОР НА ВАРИАНТ:**

**Дефинираните проблеми в системата на управление, координация, изпълнение, мониторинг и контрол на средствата от ЕС в България биха намерили своето най-добро разрешение чрез провеждането на диференциран подход на регулиране. При него онези обществени отношения от тази система, които подлежат на трайна уредба, за които е налице публичен интерес свързан с предсказуемост на средата, правна сигурност или приоритети зададени от ЕС биват извадени от досегашния обхват на регулиране и биват уредени на по-високо като стабилност ниво, каквото предлага законовият нормативен акт. Останалата част от обществените отношения, които са конкретни, свързани със спецификите на отделните оперативни програми остават в полето на регулиране с подзаконови нормативни актове. Подобен подход може да бъде реализиран чрез избора на идентифицирания ВАРИАНТ 1 – ЗАКОНОВ НОРМАТИВЕН АКТ, който се препоръчва от настоящата оценка на въздействието.**

## 6.2. ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО МОНИТОРИНГ И ОЦЕНЯВАНЕ

Обществените отношения, които са обект на регулиране в изследвания случай, независимо от избрания вариант на регулативна намеса са твърде широки като обхват и проекции, което неизменно означава, че се засяга един огромен кръг от интереси и лица. Това налага задължително извършването на мониторинг и последващо оценяване на ефективността от спазването, прилагането и изпълнението на приложените мерки по регулиране.

Чрез способите на мониторинг и последващо оценяване ще може да се провери:

Дали избраният вариант като инструмент за разрешаване на дефинираните проблеми постига своите цели и в каква степен?

Ако не ги постига дали това се дължи на проблеми, свързани с начина, по който мерките са разработени или по-скоро на лошото им прилагане?

Дали проблемите не се дължат на неточно дефиниране и анализ на проблемите?

Дали целите са били относими и постижими?

Дали са необходими действия за повишаване на административния капацитет, необходим за ефективно привеждане в изпълнение и прилагане на мерките и т.н.?

Разработените в настоящата ОВ общи рамки за качествена и количествена оценка, както и дефинирани индикатори представляват подходяща основа за последващите мониторинг и оценяване на предложените подходи за усъвършенстване на приложеното регулиране.

**ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО МОНИТОРИНГ И ПОСЛЕДВАЩО ОЦЕНЯВАНЕ:**

**Препоръчваме извършването на текущ мониторинг за степента на постигане на идентифицираните цели, който да започне веднага след влизането на предлаганите регулативни мерки в сила. Препоръчваме извършването на последващо оценяване на ефектите от приложението на закона в срок не по-дълъг от 24 месеца след тяхното влизане в сила.**

## 6.3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящата пълна предварителна оценка на въздействието на политиката на българското правителство, насочена към промяна на нормативната уредба, регулираща отношенията в областта на управлението на средствата от ЕСИФ е специфична, поради няколко причини. Тя се извършва по възлагане на българското правителство, по предложение на заместник министър-председателя по европейските фондове и икономическата политика г-н Томислав Дончев, което е все още рядка практика в България. Тя се възлага в правилния, от гледна точка на добрата практика на извършване на ОВ, момент на достатъчно ранен етап от цикъла по формулиране на политики, когато обществените дискусии и консултации за избора на подходящия вариант за регулиране на оценяваните обществените отношения все още не е приключил. Тя е една от първите оценки, които се изготвят след приемането на Ръководството за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството, одобрено с Решение на МС от средата на 2014 г.

В този смисъл, фактът на нейното възлагане и извършване могат да служат за пример, като добрата практика, която трябва да бъде следвана при вземането на всички по-важни решения, свързани с регулирането и с оценяването на степента на постигане на целите от вече въведен модел на регулиране, особено в случаи, когато чрез него са засяга широк кръг от обществени отношения и значим публичен интерес.

**Автори:**
Съдия Соня Янкулова, ВАС – съавтор на правно - аналитичната част на ОВ
Проф. д.ик.н. Гарабед Минасян, БАН – автор на икономическата част на ОВ
Проф. Ирена Илиева, БАН – консултант в частта право на ЕС на ОВ
Доц. Иво Христов, СУ и ПУ – консултант на юридико - емпиричната част на ОВ
Ангелос Санопулос, Metis GmbH Австрия – консултант на сравнителноправната част на ОВ
Д-р Тони Димов и екип на Центъра за оценка на въздействието на законодателството – обща методология, юридико - аналитична и сравнителноправна част на ОВ.

Благодарности!
Благодарим за оказаната безрезервна помощ и съдействие от страна на:
Акад. Стефан Воденичаров – Председател на БАН и
Доц. Маргарит Ганев – Институт за държавата и правото, БАН.