



BCNL



Какво и как „плаща“ държавата: действащи механизми за финансиране на ЮЛНЦ

Анализ на бюджетните средства за ЮЛНЦ
от източници, различни от субсидиите
от централния бюджет



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



BCNL

Какво и как „плаща“ държавата: действащи механизми за финансиране на ЮЛНЦ

*Анализ на бюджетните средства за ЮЛНЦ
от източници, различни от субсидиите
от централния бюджет*



Анализът е подготвен в рамките на проект „Къщата на гражданското общество – общност за развитие“ (BG05/576), изпълняван от БЦНП и Фондация ПроИнфо. Проектът „Къщата на гражданското общество – общност за развитие“ (BG05/576) се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009–2014 г., приоритет *Насърчаване на повишаването на капацитета на НПО и развитието на благоприятстваща среда за работа на неправителствения сектор* – www.ngogrants.bg.

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

БЛАГОДАРНОСТИ

За събирането на информация при подготовката на анализа изразяваме благодарност за изследователския принос на Айлин Юмерова, стажант към Фондация Български център за нестопанско право.

Какво и как „плаща“ държавата действащи механизми за финансиране на ЮЛНЦ

Анализ на бюджетните средства за ЮЛНЦ от източници,
различни от субсидиите от централния бюджет

Български център за нестопанско право ©

Авторски колектив: Надя Шабани, Павлета Алексиева, Ралица Величкова

Дизайн и предпечат: VLL

юли 2014, София

СЪДЪРЖАНИЕ

I. КОНТЕКСТ	7
II. Инструменти за финансиране – видове механизми, които се прилагат в България	10
1. Субсидиите	10
2. Грантовете	11
<i>Фондове</i>	11
<i>Програми към министерства</i>	12
<i>Програми към изпълнителни агенции</i>	12
3. „Закупуването“ на услуги.....	12
III. Бюджетното финансиране на ЮЛНЦ през призмата на добрите стандарти.....	15
1. Прозрачност и откритост при разпределение на бюджетното финансиране към ЮЛНЦ.....	15
2. Еднакво третиране на кандидатите:.....	19
3. Пропорционалност на размера на финансовата подкрепа и изискванията към кандидатите.	22
4. Отчетност на отпуснатите бюджетни средства.....	25
IV. Някои най-важни изводи за механизмите на разпределение на бюджетните средства към ЮЛНЦ, включени в програмните бюджети на първостепенни и второстепенни разпоредители на средства	27
Вместо заключение.....	29
V. Примери от конкретни грантови схеми, чрез които се разпределят бюджетните средства, предвидени в бюджетите на първостепенните разпоредители.....	30

СЪКРАЩЕНИЯ

ЮЛНЦ.....	Юридически лица с нестопанска цел
МТСП.....	Министерство на труда и социалната политика
МП.....	Министерство на правосъдието
МК.....	Министерството на културата
ММС.....	Министерството на младежта и спорта
МОН.....	Министерство на образованието и науката
МИЕ.....	Министерство на икономиката и енергетиката
МВР.....	Министерство на вътрешните работи
МВНР.....	Министерство на външните работи
ММС.....	Министерство на младежта и спорта
МП.....	Министерство на правосъдието
МС.....	Министерски съвет
ЕС.....	Европейски съюз
НФК.....	Национален фонд Култура
ФСЗ.....	Фонд Социална закрила
ФКБ.....	Фонд Красива България
АХУ.....	Агенцията за хора с увреждания
АСП.....	Агенция за социално подпомагане
ЗЮЛНЦ.....	Закон за юридическите лица с нестопанска цел
ОПРЧР.....	Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“
ОП.....	Оперативни програми
ЦОП.....	Център за обществена подкрепа
ЦСРИ.....	Център за социална рехабилитация и интеграция
ГТЛ.....	Горещата телефонна линия
УС.....	Управителен съвет
ЗОП.....	Закон за обществените поръчки
АЗ.....	Агенция по заетостта
ДАБ.....	Държавна агенция за бежанците
ЗСП.....	Закон за социално подпомагане
ЗМСМА.....	Закон за местното самоуправление и местната администрация
НАПОО.....	Национална агенция за професионално образование и обучение
ЗЗРК.....	Закон за закрила и развитие на културата
НДФ.....	Национален дарителски фонд
ЗЗДН.....	Закон за защита от домашно насилие

I. КОНТЕКСТ

Един от често задаваните въпроси е следва ли държавата да финансира ЮЛНЦ? В много от развитите страни има такава практика и държавното финансиране на ЮЛНЦ е на второ място сред източниците на финансиране за организациите (след приходите от собствени средства и преди даренията)¹, близо 1/3 от общия размер на приходите им. Аргумент, за да се прави това е, че така се подкрепят организации, които извършват дейност, която е важна за обществото като цяло или за определени неравностойни групи и подкрепените организации са най-ефикасни в постигането на тези цели.

Традиционно в България, както и в други страни от Централна и Източна Европа, след настъпване на промените в началото от 90-те години на миналия век, ЮЛНЦ са били подкрепяни финансово от държавата основно чрез директни субсидии от централния бюджет. С времето и демократизацията на обществото в посочените страни, започват да се развиват и други механизми на финансиране (грантови схеми на конкурсен принцип, възлагане на определени услуги, законодателство, позволяващо на данъкоплатците да предоставят процент от платения от тях данък към ЮЛНЦ по техен избор, на съричителни политики за дарителите и др.). Например през 2005 г. в България се въвежда механизъм, чрез който част от бюджетни средства се разпределят към ЮЛНЦ на базата на конкурс, администриран от Министерство на правосъдието².

В рамките на процеса на присъединяване на България към Европейския съюз публичен финансов ресурс също се разпределя към ЮЛНЦ посредством грантови схеми на оперативни програми, по които ЮЛНЦ са допустими кандидати. Отделни грантови схеми за развитие капацитета на ЮЛНЦ до момента са изключително редки³.

За да бъде дадена рамка на целия контекст, следва да се отбележи, че ЮЛНЦ са допустими кандидати и изпълнители в процедурите за об-

¹ Global Civil Society, 2004, source Johns Hopkins comparative nonprofit sector project, p. 30.

² Средства чрез този механизъм се разпределяха до 2011 г.; към настоящия момент този механизъм не функционира.

³ За програмния период 2007–2014 г. основната програма, по която можеха да кандидатстват ЮЛНЦ – „Административен капацитет“ имаше финансиране само за две години – 2008 и 2009 г.

ществени поръчки. През 2002 г. бе въведена възможността и чрез специална конкурсна процедура по реда на Закона за социално подпомагане да бъдат възлагани социални услуги на ЮЛНЦ – доставчици⁴.

Независимо от съществуващите различни форми за финансиране от държавата, цялостната картина за устойчивост на инициативите на ЮЛНЦ в България не е обнадеждаваща. Според Индекса за устойчивост на гражданското общество по показателя „финансова устойчивост“ България за поредна година показва понижен резултат и представянето ѝ я класира наравно с Албания, Казахстан и Македония, независимо че за разлика от посочените държави България е страна член на Европейския съюз, което предполага по-добра среда за развитие на гражданския сектор. В допълнение България е една от малкото страни в региона, която няма специален механизъм за държавно финансиране на ЮЛНЦ. В държави като Албания, Македония, Черна гора и Хърватия такива механизми има от години.

Сериозна заявка за промяна на тази ситуация бе направени през 2012 г., когато МС, след активна застъпническа кампания на български организации, прие *Стратегия за подкрепа на развитието на гражданските организации в България*⁵, в която една от трите мерки за развитие е насочена именно към постигане на финансова устойчивост на гражданските организации. Към Стратегията бе разработен и отделен стратегически документ – *Визия за създаване на Механизъм за финансиране на гражданския сектор*, включващ няколко възможни сценария. Към настоящия момент предложените мерки са все още обещания на хартия.

Имайки предвид тази правна и финансова среда за развитие на българските ЮЛНЦ, отчитайки историческите процеси, свързани с различните предложения за промени, авторите на този анализ си поставихме за цел да изследваме какви са действащите механизми за финансиране на ЮЛНЦ със средства от централния бюджет на държавата. В предмета на анализа не попадат директните субсидии към ЮЛНЦ, които ежегодно се разпределят към определени категории организации (не

⁴ На практика, анализирайки контекста, това се оказва един от основните източници на държавно финансиране за ЮЛНЦ в България. Размерът на средствата за социалните услуги, делегирани от държавата дейности, възложени в управление на външни доставчици, е 20 906 967 лв. за 2013 г., което прави почти 12% от общия бюджет, определен за финансиране на социални услуги. 90% от външните доставчици са ЮЛНЦ.

⁵ Приета от МС с решение от 05.09.2012 г.

винаги ЮЛНЦ) и които са поименно посочени в списък-приложение към Закона за държавния бюджет за съответната година⁶.

Основният въпрос, на който търсим отговор, е чрез какви механизми се разпределят бюджетните средства за ЮЛНЦ, предвидени в програмните бюджети на различни министерства и определяни като „субсидия за ЮЛНЦ“, като по-конкретно ще проследим:

- *какъв е обхватът на финансирането – към кого е насочено и за какво се разпределят средствата?*
- *доколко предвидените механизми за финансиране отговарят на принципите за прозрачност и публичност при разпределянето и отчетност при разходването на средствата, равно третиране на кандидатите и пропорционалност между размера на финансовата подкрепа и изискванията към кандидатите?*

Тезите, които са развити, аргументираме с конкретни примери от действащата българска правна рамка и практики на различните държавни институции. Структурата на анализа включва и представянето на конкретни примери за разпределяне на бюджетни средства, предвидени в бюджетите на първостепенните и в някои случаи второстепенни разпоредители на средства.

В заключение представяме общите изводи и препоръки от анализа на механизмите за разпределяне на бюджетни средства към ЮЛНЦ.

Използваните източници на информация хода на проучването бяха:

Законова и подзаконова нормативна база⁷, свързана с изпълнението на Закона за държавния бюджет в частта му за разпределение на средства към ЮЛНЦ, в това число актове регламентиращи статута и дейността на държавни институции с правомощия да разпределят средства към ЮЛНЦ; информация, публикувана на интернет страниците на изследваните първостепенни и второстепенни разпределители на средства към ЮЛНЦ; информация, получена чрез заявления за достъп до информация.

⁶ Закон за държавния бюджет на Република България за 2014 г.

⁷ Прегледът на законодателството и конкретните примери е направен към юни 2013 г.

II. ИНСТРУМЕНТИ ЗА ФИНАНСИРАНЕ – ВИДОВЕ МЕХАНИЗМИ, КОИТО СЕ ПРИЛАГАТ В БЪЛГАРИЯ

Различните видове държавно финансиране следва да се използват с оглед на крайния резултат, който държавата иска да постигне – например дали да подкрепи конкретни важни според нея организации, защото те представляват определени групи, да насърчи развитието на инициативи в определени области, да развие даден сектор, като избира между най-добрите идеи, да си „купи“ услуги и пр. В този смисъл крайният резултат определя и пътя, по който да се достигне до него, и съответно предопределя и вида финансиране, което би осигурило в най-голяма степен ефективност (най-добре ще бъдат постигнати целите) и ефикасност (ще се получи най-добрата „цена на парите“ или възвращаемост на разходвания ресурс).

В България формите за пряко финансиране са: субсидиите, грантово-то финансиране и закупуването на услуги (възлагане, договаряне и пр.)⁸.

1. Субсидиите

Субсидия е форма на пряко държавно финансиране, което не е свързано с осъществяването на определен проект или конкретни дейности от ЮЛНЦ. Отпускат се за обща подкрепа на организациите от държавния бюджет. По правило субсидиите следва да се отпускат на организации, които имат значителен принос за изпълнението на държавни политики.

В България например директни субсидии са тези, които ежегодно се определят в Закона за държавния бюджет за съответната година и се разпределят към организации, поименно посочени в приложение към закона.

⁸ Форми на непрякото държавно финансиране, които съществуват в България са:

- Данъчните облекчения на или в полза на ЮЛНЦ (пр. освобождаването от местен данък дарение на ЮЛНЦ в обществена полза, данъчни облекчения на ФЛ и ЮЛ, даряващи на ЮЛНЦ в обществена полза);
- Наемането на помещения общинска или частна държавна собственост по облекчена процедура за ЮЛНЦ в обществена поза.

Основното предизвикателство при този механизъм е определянето на критерии, въз основа на които се избират субсидираните организации и отчитането на ефекта от отпуснатите субсидии.

2. Грантовете

Друга форма на пряко държавно финансиране са грантовете. При грантовите схеми, за разлика от субсидиите, държавата очертава кръга от цели/политики, които трябва да бъдат осъществени, без да посочва средствата за постигането им. Кандидатстващите организации, чрез проектите, които развиват, излагат идеите си за това как най-добре може да се постигне предначертаните от държавата цели. По този начин при грантовото финансиране има състезание/конкуренция на идеи и държавата може да избере най-добрите за да постигане на поставените от нея цели/политики.

Разликата между субсидията и грантовото финансиране се изразява в това, че при субсидията се цели обща подкрепа на субсидираните организации за извършваните от тях дейности, докато при грантовото финансиране целта е постигането на конкретни резултати и цели, свързани с политиката или програмата на органа, отпускателно финансиране.

При грантовото разпределение съществуват няколко варианта:

Фондове

А) Грантови схеми, реализирани чрез целеви **фондове** към министерства за подкрепа на определени области – култура, изкуство, социални дейности. Примери за такива фондове са: Национален фонд Култура към Министерството на културата; фонд Социална закрила и фонд Красива България към МТСП. Общото между тези фондове е, че са второстепенни разпределители на средства, основен приход сред източниците на финансирането им е държавна субсидия. Посочените фондове имат грантови схеми, чрез които се финансират проекти за

Читалищата (ЮЛНЦ) са допустим кандидат само по една от програмите на фонд Красива България; при някои от грантовите програми на Фонд Култура (напр. Мобилност и Критическа литература) ЮЛНЦ не са сред бенефициентите с най-много одобрени проекти. Но има и грантови схеми, по които ЮЛНЦ са единствени бенефициенти – програмата за превенция и защита срещу домашно насилие към МП, програми към Агенция за хора с увреждания.

постигане на целите на фонда. ЮЛНЦ могат да бъдат бенефициенти по грантовите схеми на посочените фондове, но при кандидатстването често те са в конкуренция и с други частно-правни субекти, напр. търговци (ЕТ и гружества), общини.

Програми към министерства

Б) Съществуват различни **програми** на ниво министерства, които разпределят публичен ресурс под формата на грантови схеми. Пример за този модел е Министерството на младежта и спорта, което чрез различни програми подпомага финансово проекти на спортни организации.

Пр. „Програма за развитие на спортните клубове“, **Програма за развитие на спорта за високи постижения за неолимпийски спортове** за 2014 с одобрени проекти до момента на стойност **2 354 552 лева**.; подобна програмна схема има заложена в Министерството на образованието и науката: „Учене през целия живот“.

Програми към изпълнителни агенции

В) Съществуват и грантови схеми на ниво **изпълнителни агенции**. Пример може да се даде с Агенцията за хора с увреждания. Агенцията има различни програми, някои от които са достъпни само за ЮЛНЦ в обществена полза или за национално представителни организации на и за хора с увреждания. Агенцията за бежанците също така управлява грантови схеми в рамките на Европейския бежански фонд.

Основното предизвикателство пред този механизъм е създаването и осъществяването на грантови схеми, които да гарантират открит, прозрачен, достъпен начин за разпределението на средствата, както и оценка на резултата от това финансиране.

3. „Закупуването“⁹ на услуги

Възлагането/договарянето може да се разгледа през два аспекта:

- *насочване на публичен ресурс под формата на обществени поръчки, които достига до частно-правни субекти, в това число и ЮЛНЦ за извършване на определени услуги/закупуване на стоки;*
- *насочване на публичен ресурс за извършване на делегирана държавна дейност в социалната сфера (социално договаряне).*

⁹ Държавата чрез определена процедура възлага или договаря „закупуване-то“ на конкретни услуги или производството на стоки.

Възлагащият орган (и при социалното договаряне, и при обществените поръчки) има по-голяма определеност за това какъв тип услуга/дейност иска да получи наскоро, за разлика от грантовото финансиране, където целта е по-обща (напр. да се осигури подкрепа за конкретна уязвима група). При процедура по възлагане се търси да се предостави конкретната услуга – да се направят например 50 обучения за определена целева група и точно това е заявката към кандидатите. В България вече 12 години съществува и се развива социалното договаряне – призната от закона възможност делегирани от държавата дейности в областта на социалните услуги да се извършват от частни доставчици, получаващи за това публично финансиране. Според действащото законодателството договарянето на социални услуги е възможно само след провеждане на конкурс.

Основното предизвикателство при механизма на възлагане е осигуряване на равното третиране на всички участници, осигуряване на най-добрата цена/оферта/програма при избора между кандидатите и контрола върху качеството (особено когато си избрал въз основа на критерия „цена“).

Таблицата очертава основните разлики, определящи избора между изброените форми на пряко държавно финансиране:

	Субсидии	Грантово финансиране	Възлагане
Цел	Институционална подкрепа на субсидираните организации	Изпълнение на държавна политика или програма на финансиращия орган чрез постигане на конкретни резултати	Производство на стоки/Предоставяне на услуги
Основни критерии за избор на съответния механизъм	Исторически причини; представителност на организацията и др.	Събиране на най-добри идеи и предложения за постигане на съответната държавна политика	Постигане на най-високо качество на най-ниска цена на съответната услуга

Посочените по-горе механизми за разпределение на бюджетни средства към ЮЛНЦ представят общата картина за съществуването на подобни ресурси, но доколко те са достъпни до ЮЛНЦ, на какви принципи почива разпределението им, как се отчитат резултатите от тях след-

ва да бъдат разгледани през призмата на принципите за прозрачност, откритост, еднакво третиране и отчетност на получените и разходвани средства.

В хода на проучването отбелязахме по бюджетите на кои министерства са предвидени средства за разпределение към ЮЛНЦ за 2014 г. Проучването показва следното разпределение:

Име	Субсидии за ЮЛНЦ в хил. лв.
Министерски съвет	4000
Министерство на правосъдието	500
Министерство на труда и социалната политика	270
Министерство на образованието и науката	1300
Министерство на културата	600
Министерство на икономиката и енергетиката	70
Министерство на младежта и спорта	44 682
ОБЩО:	51 422

Като изключим Министерски съвет, където субсидията от 4 млн. лева е насочена към различните вероизповедания, действащи в страната, останалите министерства, в чиито програмни бюджети са предвидени средства за ЮЛНЦ, те се разпределят под формата на грантови схеми.

III. БЮДЖЕТНОТО ФИНАНСИРАНЕ НА ЮЛНЦ ПРЕЗ ПРИЗМАТА НА ДОБРИТЕ СТАНДАРТИ

1. Прозрачност и откритост при разпределение на бюджетното финансиране към ЮЛНЦ

При преценката за спазването на този принцип проследихме спазването на следните критерии:

- *Как е обявена предварително процедурата за кандидатстване, какъв е срокът за кандидатстване, изискванията за кандидатстване, в това число документите, които следва да се представят?*
- *Обявени ли са предварителни и какви са критериите, според които ще се оценяват кандидатстващите проекти?*
- *След приключване на процедурата обявяват ли се проектите, получили финансиране?*

При повечето от изследваните модели (грантови схеми по фондове или програми) има публично достъпна информация за вида на програмата, процедурата, сроковете за кандидатстване и са посочени образците на документи за кандидатстване. Като добър пример в това отношение могат да се посочат грантовите схеми на 4-те програми на Национален фонд Култура.

НФК разполага със собствена подстраница на сайта на Министерство на културата – www.ncf.bg, на която се публикуват приоритетните области за финансиране, индикативната програма за годината, одобрена от УС. За всяка една от изброените по-горе програми има публикувани срок за кандидатстване, образци от заявления за кандидатстване, критерии, по които ще се оценяват проектните предложения.

Друг пример за спазване на изискването за публичност при процедурите за финансиране е Фонд Социална закрила към МТСП:

Условията и реда за кандидатстване пред ФСЗ подробно развити, включително формуляри за кандидатстване, указания, матрици за оценка и пр., като информацията е публична и лесно достъпна – www.mlsp.government.bg/fsp/. На страницата има публикуван списък на спечелилите и одобрени проекти.

По отношение на критериите дали се обявяват проектите, получили финансиране, констатирахме, че този критерий не се спазва от много от институциите, развиващи грантови схеми за финансиране на проекти. При разглеждането на този критерий трябва да се съобрази и разпоредбата на чл. 133 от Закона за публичните финанси, според която:

„Първостепенните разпоредители с бюджет представят в Министерството на финансите ежемесечно и на тримесечие отчети за изпълнението на бюджетите, включително за сметките за средства от Европейския съюз, както и друга допълнителна информация.

Първостепенните разпоредители с бюджет, които прилагат програмен формат на бюджет, представят в Министерството на финансите и тримесечна информация за разходите по бюджетни програми.

Отчетите се публикуват на интернет страниците на съответните първостепенни разпоредители с бюджет при спазване изискванията на Закона за защита на класифицираната информация“.

Последното изискване следва да се спазва, като на страниците на първостепенните разпоредители с бюджет се публикува месечна информация за разходите по програмните бюджети. Спазването на този критерий е много важно, защото, освен с принципа на публичност, той има връзка и с принципа на отчетност при разпределянето на публичен ресурс, тъй като чрез него се вижда към кои лица и организации е бил насочен, както и за какво е използван.

Примери за грантови схеми, за които се публикува информация за получените финансиране проекти, са: Фонд социална закрила към МТСП, Национален фонд Култура, Програма Учене през целия живот към МОН, различните програми, насочени към спортни организации и разпределяни от Министерството на спорта, програма на МИЕ, насочена към сдруженията на потребителите.

Същевременно обаче могат да се посочат редица примери, при които информацията за финансирането е оскъдна, трудно достъпна или изобщо липсва:

- При изследване на грантовите схеми на Агенцията за хората с увреждания, установихме, че на страницата на АХУ липсва списък с одобрени проекти, посочени като наименования са само наръчници и материали, издадени в рамките на финансирани проекти, с оглед на това бъдещи изпълнители на проекти да не дублират създаването на подобни материали. Самите материали обаче не са достъпни.

- При изследване на финансиращите правомощия на Държавната агенция за бежанците установихме, че съгласно Закона за бежанците Държавната агенция е компетентната институция за разпределение на средствата от Европейския бежански фонд. За целта тя следва да изготвя програми, да ги съгласува с Европейската комисия, да организира тръжни процедури, да избира проекти, да извършва плащания, да осигурява техническо изпълнение, финансов контрол, наблюдение и оценка на средствата, финансирани от фонда. Част от тези правомощия могат да бъдат делегирани на други държавни органи. Като сериозен проблем в хода на проучването констатирахме, че обявената например публична информация за сключени договори е оскъдна – само размерът на финансирането и конкретната организация, но не е ясно за какво точно ще бъдат разходвани средствата (посочен е само приоритетът и поддейността на програмата, но не и конкретните цели и дейности на самия проект, който е финансиран). Още повече че в много от посочените справки се финансират едни и същи организации и с оглед на прозрачността е необходимо да е ясно точно какво се финансира в рамките на различните им договори;
- Относно финансирането, осъществявано от Министерство на правосъдието по програмата за финансиране на проекти на ЮЛНЦ за разработване и изпълнение на програми и обучение по смисъла на чл. 6, ал. 7 от Закона за защита от домашно насилие, установихме, че информация за предвиденото ежегодно финансиране е трудно достъпна и неоткриваема на страницата на Министерство на правосъдието. Няма списък с организациите, получили финансиране, нито за размера на отпуснатото финансиране. Информация за финансирането по реда на този механизъм получихме от Министерство на правосъдието по реда на Закона за достъп до информация.

В хода на проучването сезирахме институциите Министерство на правосъдието, Министерство на труда и социалната политика, Министерство на финансите, Агенцията за хората с увреждания с искане да получим информация за конкретно разпределени бюджетни средства към ЮЛНЦ. Такава информация ни бе предоставена по реда на Закона за достъп до информация. Доколкото обаче става дума за публична информация, според нас задължително е оповестяването да се извършва на страниците на институциите, разпределящи бюджетни средства чрез грантови схеми.

Интересен пример е българската официална Помощ за развитие. Тъй като към момента няма приет специален механизъм, по който да се разпределят средствата към ЮЛНЦ, на практика следва да се спазва процедурите по ЗОП. Но към момента има случаи, в които МВНР финансира чрез решение на МС, което обаче, тъй като не е налице специален ред, предвиден в закона, може да се приеме като заобикаляне на правилата на ЗОП чрез позаконен акт.

По отношение на въпроса *обявяват ли се предварително критериите, според които се оценяват кандидатстващите проекти* констатирахме, че при повечето от анализирания програми има ясно развити и публично достъпни критерии, по които се оценяват проектите, които кандидатстват. Положителни примери за добре развити процедури с методология и критерии за оценка на проекти могат да се дадат с обявената наскоро Процедура за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ: „BG/RF(2) 2012–2013 „Наблюдение на принудителното връщане“ към Министерство на външните работи. По тази програма освен държавни институции, ЮЛНЦ могат да бъдат водеща организация – www.dmp.mvr.bg/Pokani/grantBGRF2.htm.

Друг добър пример за предварително оповестени и ясни критерии за оценка на проектите е програмата на Министерство на икономиката и енергетиката по отношение на ЮЛНЦ – сдружения на потребителите. По тази програма за оценка на кандидатстващите проекти има Методика за оценка и класиране както и формуляр за оценка с ясно разпределение на тежестта между отделните критерии. Методиката за оценка и класиране отчита „общественото значение“ на извършената от кандидатите работа.

ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО СПАЗВАНЕТО НА ПРИНЦИПА ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ОТКРИТОСТ ПРИ РАЗПРЕДЕЛЯНЕТО НА БЮДЖЕТНИ СРЕДСТВА КЪМ ЮЛНЦ

Независимо от различията в грантовите схеми ресурсът, който разпределят различните институции, е публичен и в този смисъл е необходимо да има еднакви правила за публичност и откритост, които да се прилагат еднакво от всички.

Препоръката ни е да се универсализира информацията, която се съдържа на интернет страниците на отделните институции, разпределящи публичен ресурс и като минимум да съдържа:

- индикативна програма за годишното разпределение на бюджетните средства, предназначени за ЮЛНЦ;
- описание на процедурата за кандидатстване, сроковете за кандидатстване, размера на отпусканото финансиране, критериите, въз основа на които ще се оценяват предложенията;
- обявяване на резултатите от извършеното финансиране – брой и вид на финансираните проекти, имената на организациите, получили финансиране, размер на финансирането и цели на проектите.

2. Еднакво третиране на кандидатите

Този принцип се свързва с установяването на обективни критерии, които ще гарантират отсъствието на каквито и да било дискриминационни елементи (при кандидатстване), а така също и на факта, че успешният кандидат е избран на база на качествата на предложения проект.

Критериите при изследването на този принцип са:

- *За кого е достъпно финансирането?*
- *Как се отнася бюджетното финансиране по различни програми към изискването за минимална държавна помощ?*
- *Какво се финансира?*

В общия случай грантовите схеми са насочени към по-широк кръг лица – ЮЛНЦ, физически лица, търговски дружества, общини и дори държавни институции. По този начин ЮЛНЦ се конкурират наравно с други частни и публични субекти за иначе ограничения публичен ресурс.

Ето и някои примери в тази посока: грантовите схеми на Агенцията за хора с увреждания, които са предназначени само за ЮЛНЦ – организации за хора с увреждания. По програма на МИЕ могат да кандидатстват само регистрирани като ЮЛНЦ в обществена полза сдружения на потребителите. По някои от програмите, администрирани от Министерството на младежта и спорта, бенефициентите могат да бъдат само спортни клубове, регистрирани под формата на юридически лица с нестопанска цел. Прег Фонг Социална закрила могат да кандидатстват само доставчици на социални услуги, което включва освен ЮЛНЦ, също общини и търговци.

В резултат на проучването на различните грантови схеми се установи, че почти няма програми, по които единствено ЮЛНЦ да са бенефициенти и да могат да кандидатстват (освен с малки изключения, посочени по-горе).

По отношение на критериите *как се отнася бюджетното финансиране по различни програми към правилата за минимални държавни помощи*, проучените грантови схеми показват, че институциите имат различен подход за това дали за съответната финансираща програма следва да се прилагат правилата за минимални държавни помощи или не.

За съжаление обаче за повечето програми институциите приемат, че правилата за минимални държавни помощи се прилагат. Вероятната причина за тази практика е, че администрацията се презастрахова с оглед оценката доколко следва да приложи релевантното законодателство¹⁰.

Подходът да се прилага разширително приложното поле на законодателството за държавната помощ е изключително неправилен, с оглед на това, че много от грантовите програми подкрепят изключително типични нестопански дейности на ЮЛНЦ, които следва да са изцяло извън приложното поле на правилата за държавна помощ.

В хода на проучването открихме само две програми, при които не се прилага правилото *de minimis*: разпределението на финансови средства към спортните организации към Министерство на младежта и спорта и програмата към Министерството на икономиката и енергетиката за сдруженията на потребителите.

От изследваните схеми може да се обобщи, че бюджетното финансиране по различни грантови схеми се отпуска за постигането на конкретни приоритети и цели на финансиращия орган. Прегледът на грантовите програми показва, че се финансират проекти, с чиито резултати се търси да се постигнат конкретно заложените цели на програмите, по които са обявени грантовите схеми. При някои програми на годишна база могат да се променят приоритетите, които да се постигат с обявените грантови схеми.

¹⁰ Чл. 21 от Закона за публичните финанси изисква държавните институции да правят тази оценка.

При всички изследвани грантови схеми нямаше програма, която да е предназначена само за подпомагане на организационния или институционален капацитет на бенефициентите (в частност ЮЛНЦ) в случаите, в които те са допустими бенефициенти.

Така например Управителният съвет на Национален фонд *Култура* взема ежегодно решение за приоритетните програми, свързани с култура и изкуство, за които ще се разпределят средства. Други институции разпределят бюджетните средства за програми, които се изпълняват на годишна база и не се променят през годините. Пример за такива програми са програмите на Фонд Социална закрила, програмата към МИЕ, програмата за мерките срещу домашно насилие към МП и др.

ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО СПАЗВАНЕТО НА ПРИНЦИПА ЗА ЕДНАКВО ТРЕТИРАНЕ НА КАНДИДАТИТЕ ЗА ПОЛУЧАВАНЕ НА ПУБЛИЧЕН РЕСУРС

- Препоръчително е при грантовите схеми да се обособят различни категории бенефициенти и по възможност при грантовите схеми, насочени към дейности, развивани основно от ЮЛНЦ, да няма конкуренция с общини или с държавни институции;
- Препоръчително е наред с целевите програми да се предвиди и институционална подкрепа на организации, работещи в определена сфера;
- Наложително е правилата за минимални държавни помощи да се прилагат само в случаите, когато е налице възможност подкрепената дейност да има стопански характер.

3. Пропорционалност на размера на финансовата подкрепа и изискванията към кандидатите

При този принцип ще се изследва доколко изискванията, поставяни пред кандидатите, са пропорционални на размера на отпуснатото финансиране.

Критериите при изследването на този принцип са:

- *Дава ли се подходящ срок за подготовка на кандидатстването?*
- *Какви са документите, които се изискват при кандидатстване и при отчитане?*
- *Изисква ли се съфинансиране от кандидатстващите организации?*
- *По какъв начин се кандидатства?*
- *Какъв е размерът на отпусканото финансиране?*

По отношение на критериите за подходящ срок за кандидатстване, от направения преглед на грантовите схеми се констатира, че при някои от програмите срокът за кандидатстване е текущ (пр. програмата на МИЕ за подкрепа на сдруженията на потребителите), при други се обявяват индикативни програми за периодите и програмите за финансиране (фонд Култура към Министерство на културата), при трети сроковете за кандидатстване се обявяват при обявяване на процедурата за кандидатстване.

Прегледът на грантовите схеми с нетекущи кандидатствания показва, че в повечето от случаите сроковете за подготовка са не по-малко от 30 дни, което може да се приеме като достатъчен срок за подготовка. Най-добре би било всяка от институциите, разпределящи финансов ресурс, да обяви в началото на календарната година и индикативна програма за периодите и програмите на финансиране, като това съчетание – индикативна програма и срок за кандидатстване не по-кратък от 30 дни от обявяването, би се третираше като подходящо и достатъчно за подготовка.

По отношение на критериите за вида на документа, чието представяне се изиска, и доколко това е обременително за кандидатите, проучването ни показва, че за повечето програми при кандидатстване се изисква представянето на документи, доказващи основно статута на организацията.

А именно: удостоверение за актуално състояние, удостоверение от Централния регистър на ЮЛНЦ в обществена полза към Министерство на правосъдието, удостоверение от Приходната агенция за липса на задължения и др.

Като положителен може да се отчете фактът, че представянето на тези документи е едва на ниво подписване на договор, т.е. на фазата на кандигатстването, кандигатите декларираат определени факти, след което при одобрен проект трябва да ги докажат.

От друга страна, има примери за програми, които поставят по-завишени изисквания, с които да се гарантира финансовото изпълнение на проектите от страна на бенефициентите.

Така например по една от процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ: „Наблюдение на принудителното връщане“ на Министерство на външните работи се изисква от кандигатите доказателства за изпълнение на проекти на стойността, за която се кандигатства. Предвидено е, че още на фазата за административно съответствие няма да се допусне кандигат „без стабилни и достатъчни източници за финансиране“. Допълнително по тази процедура от кандигатите с одобрени проекти се изисква подписването на запис на заповед или банкова гаранция.

Тези финансови изисквания са прекомерни спрямо максималния размер на отпусканото финансиране, в този случай от 80 000 евро. Като цяло изискването за издаване на *Запис на заповед* от бенефициентите не би следвало да се толерира като практика (използвана често обаче при разпределение на средства по проекти по оперативни програми). Записът на заповед се изисква като гаранция за бързо и извънсъдебно връщане на средства на невалидирани разходи на бенефициента, но на практика използването му би довело до изключително затруднено и неравностойно положение за лицето, което трябва да я оспорва (бенефициентът, срещу когото е използвана). Това е така, тъй като при използването на Запис на заповед не се изисква нищо повече освен неговата редовност откъм реквизити, но оспорването му задължително трябва да мине по съдебен ред.

По отношение на изискването за съфинансиране прегледът на различните програми сочи, че в повечето случаи се изисква такова. Процентът на съфинансиране варира от 5 до 20 при различните програми.

По отношение на начина на кандигатстване – прегледът на действащите програми показва, че се кандигатства по традиционния начин чрез изпращане по пощата или вхождане на място на апликационния пакет (при кандигатстване на програмите на фонд Култура има определено и приемно време за вхождане на предложенията). Няма програма, която да предвижда възможност за кандигатстване по електронен път.

По отношение на размера на отпусканите средства прави впечатление, че при повечето програми проектите, които се финансират, не са на голяма стойност (до 2000–3000 лв., някои от програмите на Фонд Култура – до 30 000 лв.). Изключение правят някои от програмите на Министерството на младежта и спорта, при които средствата, които се разпределят към спортните организации, възлизат на няколко милиона.

Така например по Програмата за олимпийска подготовка за 2014 г. за текущата година са одобрени 36 проекта на обща стойност от 21 825 626 лв., което показва висока средна стойност на проект. Въпросът е, че не може да се коментира, че това е ресурс, разпределен към ЮЛНЦ, доколкото спортните организации и в частност спортните клубове могат да бъдат организирани и като акционерни дружества, и като ЮЛНЦ.

ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО СПАЗВАНЕТО НА ПРИНЦИПА ЗА ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ НА РАЗМЕРА НА ФИНАНСОВАТА ПОДКРЕПА И ИЗИСКВАНИЯТА КЪМ КАНДИДАТИТЕ

- Препоръчително е да се оптимизира пакетът от изисквани документи при кандидатстване, като по възможност отпаднат тези от документите, с които администрациите могат да се снабдят по служебен път¹¹;
- Препоръчително е да се предвиди възможност за кандидатстване по електронен път;
- Препоръчително е да има единна база данни, която да съдържа информация за бенефициентите по различни програми и съответно получатели на бюджетни средства. По този начин след време биха могли да се опростят процедурите по кандидатстване, доколкото основната административна информация ще може да се извлича от тази база данни¹².

¹¹ Конкретните препоръки по оптимизиране на отделните процедури се съдържат в частта с описание на програмите на отделните министерства.

¹² Подобна е системата PADOR, която се използва при кандидатстване по някои европейски програми.

4. Отчетност на отпуснатите бюджетни средства

Този принцип се свързва с това как и за какво се разходват отпуснатите средства и доколко то е съгласно разписаното в проекта, както и дали е в съответствие с ясни отчетни правила.

Доразвиването на този принцип следва да доведе и до оценка на ефекта, който се е постигнал с разходването на публични ресурси чрез съответните механизми.

Критериите при изследването на този принцип са:

- *Има ли ясно разписани правила за отчетност?*
- *Включен ли е мониторинг на изпълнението, а не само контрол върху разходване на средствата?*
- *Какъв е ефектът, който се е постигнал с отпуснатите бюджетни средства? Прави ли се оценка на въздействието?*

Прегледът на грантовите програми показва, че изискванията за отчетност към бенефициентите са загадени към всяка програма, в повечето случаи са публично оповестени, така че да няма неяснота относно начина на отчитане и оправдаване на направените разходи. Повечето програми предвиждат мониторинг (на място), но той включва основно посещение за проверка по документацията.

Проблемът в практиката е, че често тези правила се тълкуват и „доразвиват“ в определена посока от администрацията, която управлява съответните грантови схеми, дава указания с писма до бенефициентите, без тези тълкувания да се включат в съответните насоки за изпълнение, което създава несигурност в отчитането и верификацията на разходите.

По отношение на третия критерий *какъв е ефектът и дали изобщо се оценява въздействието, който се постига за разпределянето на бюджетни средства* отговорът е еднозначен: оценка на въздействието не се прави. Прегледът на отчетните изисквания на отделните програми, допълнителната информация, събрана в хода на проучването чрез заявления за достъп до информация разкриха, че оценката на ефекта на разпределяните бюджетни средства се свежда единствено до тяхното формално отчитане.

При Национален фонд Култура Управителният съвет на фонда взема решение за годишните приоритети, за които да се разпредели финансирането и които са в съответствие със стратегическите цели на

фонда. Не се отчита обаче дали, след като определени области са били приоритетни и съответно финансирани, целите, които си е поставил Фонда с това приоритизиране, са били постигнати.

Този извод има и своите изключения. Единственият пример в това отношение, който успяхме да открием, е Фонд *Красива България*, който има изработен механизъм за оценка по количествени и качествени индикатори на въздействие от постигнати резултати, подкрепени със средства на фонда.

ПРЕПОРЪКА ОТНОСНО СПАЗВАНЕТО НА ПРИНЦИПА ЗА ОТЧЕТНОСТ НА ОТПУСНАТИТЕ БЮДЖЕТНИ СРЕДСТВА

- Важно за държавата и за целите, които си поставя да постигне чрез различните финансови механизми, е да има ясна система на мониторинг на изпълнение, която не е единствено концентрирана върху събиране на съответните документи, а върху мониторинг на изпълнението и постигането на проектните цели. Това е важно с оглед гарантиране целесъобразността на изразходвания публичен ресурс;
- Изключително важно е да се прави периодично и оценка на въздействието от осъществяваните грантови схеми и промяната, която е постигната чрез тях – от една страна това ще даде аргументация за развитието на определени политики (които са били цел на конкретната програма, а не просто разходване на публичните ресурси), но от друга ще даде ясна индикация доколко са били ефективни и ефикасни приложените финансови механизми.

IV. НЯКОИ НАЙ-ВАЖНИ ИЗВОДИ ЗА МЕХАНИЗМИТЕ НА РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА БЮДЖЕТНИТЕ СРЕДСТВА КЪМ ЮЛНЦ, ВКЛЮЧЕНИ В ПРОГРАМНИТЕ БЮДЖЕТИ НА ПЪРВОСТЕПЕННИ И ВТОРОСТЕПЕННИ РАЗПОРЕДИТЕЛИ НА СРЕДСТВА

Основен механизъм за разпределение на средства от програмните бюджети на първостепенните и второстепенни разпоредители на средства към ЮЛНЦ в България към 2013 г. е грантовото финансиране въз основа на програми, разработени от финансиращите органи. Важно е обаче да се подчертае, че отделните програми са различни, понякога твърде различни – не само заради различните си цели, но и без ясна аргументация използват разнообразни процедури, критерии за подбор и практики за публичност. Една важна препоръка за в бъдеще е уеднаквяване на правилата с цел осигуряване на равно третиране и добра среда, в която най-добрите обективно да бъдат „избрани“.

Същевременно, независимо че перата в бюджетите на различните първостепенни разпоредители на средства са наименувани „субсидии за ЮЛНЦ“, в повечето случаи ЮЛНЦ не са единствените, които имат достъп до този вид публичен ресурс. Бенефициенти по грантовите схеми наред с ЮЛНЦ са и други частно-правни или публични субекти – физически лица, търговски дружества, общини или държавни институции...

Администрирането на грантовите схеми се осъществява единствено от институцията, в чийто бюджет е предвидено финансирането – примерно Министерство на правосъдието за Механизма за финансиране на проекти на ЮЛНЦ по Закона за защита от домашно насилие или от второстепенния разпоредител на средства – примерно Фонд Социална закрила към МТСП, фонд Национална Култура към Министерство на културата. Спорен е въпросът доколко това е добро решение, с оглед на това доколко конкретното министерство има необходимата експертиза да управлява финансови ресурси по програми, осигуряване на прозрачност и публичност, мониторинг и пр. Добра практика, която следва да се развие в бъдеще, е опитът това управление да бъде

възложено на външна организация, която има необходимата експертиза точно за това¹³.

С оглед спазването на добрите практики и принципи при разпределянето на бюджетни средства, свързани с прозрачност и откритост, еднакво третиране на кандидатите, пропорционалност на размера на финансовата подкрепа към изискванията за получаване и отчитане на публичния ресурс, се налагат следните допълнителни изводи:

- *Преобладаваща част от институциите, разпределящи бюджетни средства към ЮЛНЦ и други субекти, имат разработени и публично оповестени процедури за действащите им грантови програми, в това число срокове за кандидатстване, критериите за оценка на проектите, начин на кандидатстване и изискуеми от кандидатите документи. Като общ недостатък на повечето грантови схеми може да се посочи фактът, че институциите не обявяват публично проектите получили финансиране, организациите, които ги изпълняват, и размера на полученото финансиране;*
- *Средният размер на отпусканите средствата по различни програми не е висок – до 30 000 лв. Изключение правят средствата, отпуснати по някои от програмите на Министерството на младежта и спорта, където стойностите на отделните проекти достигат до няколкостотин хиляди лева;*
- *Грантовите схеми, по които допустими бенефициенти са ЮЛНЦ, обикновено са насочени към определени категории ЮЛНЦ – читалища, сдружения на потребители, спортни клубове, организации на хора с увреждания;*
- *В обхвата на финансиране на различните програми, разпределящи бюджетни средства, няма предвидено финансиране за институционална или организационна подкрепа на кандидатстващите ЮЛНЦ;*
- *Правилата за държавни помощи се прилагат по отношение на финансиранятията на почти всички грантовите схеми, с което на практика се стига до неоправдано ограничаване на публичния ресурс за ЮЛНЦ;*
- *Не във всички случаи изискванията, поставени към кандидатите, са пропорционални на размера на отпуснатото финансиране. Има случаи, в които изискванията за финансова обезпеченост към кандидатстващите организации са прекомерно и неоправдано високи с оглед размера на получаваното финансиране.*

¹³ Подобно на Швейцарското междинно звено по Българо-швейцарска програма за сътрудничество и оператора на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на ЕИП 2009–2014 г.

Вместо заключение

От така направените изводи ключови въпроси за осигуряването на добра финансова рамка за гражданските организации в България и устойчивост на техните инициативи са не толкова кой финансира, а ***kak*** и в голяма степен ***kolko***.

Авторите на настоящия анализа смятаме, че може би най-важният въпрос остава ***kak*** – защото само при една добре структурирана процедура, прозрачна и добре управлявана, но най-вече с ясна цел и използваща подходящите инструменти за това, може да се гарантира ефективност, ефикасност и икономичност на използване на публичния ресурс – интерес, който имаме всички. Конкретните препоръки по процедурите сме посочили в отделните глави на анализа, с цел по-голяма оперативност и конкретност.

V. ПРИМЕРИ ОТ КОНКРЕТНИ ГРАНТОВИ СХЕМИ, ЧРЕЗ КОИТО СЕ РАЗПРЕДЕЛЯТ БЮДЖЕТНИТЕ СРЕДСТВА, ПРЕДВИДЕНИ В БЮДЖЕТИТЕ НА ПЪРВОСТЕПЕННИТЕ РАЗПОРЕДИТЕЛИ

1. Министерство на образованието и науката

Нормативна уредба

Съгласно чл. 16, ал. 1, точка II, 1.1.2. от Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г. в бюджета на Министерство на образованието и науката (МОН) има предвидена сума в размер на 1,3 млрд. лева, обозначена като „субсидии за юридически лица с нестопанска цел“. Съгласно Приложение 1 към чл. 1 от Постановление 3 от 15 януари 2014 г. за изпълнение на закона за държавния бюджет за 2014 г., представящо показателите по бюджетни програми на отделните ведомства и администрации, така предвидената сума за ЮЛНЦ е посочена като част от Бюджетната програма „Учене през целия живот“ на МОН. Тези средства се администратират чрез „сметка за средства от ЕС“, т. е. това са средства, предоставени на България от бюджета на ЕС¹⁴.

Механизъм за разпределение на средствата

Координиращ орган в България на Програма „Учене през целия живот“ на Европейския съюз е Центърът за развитие на човешките ресурси. Той администрира програмата, организира работата по подбора, оценяването, финансирането и мониторинга на проектите, както и консултирането на потенциалните бенефициенти¹⁵.

Програма „Учене през целия живот“ подкрепя инициативи в следните няколко сфери: начално и средно образование (Подпрограма „Коменски“), висше образование („Еразъм“), професионално образование и обучение („Леонардо да Винчи“) и обучение на възрастни (Подпрограма „Грюн-“

¹⁴ Информацията е получена по реда на Закона за достъп до обществена информация

¹⁵ <http://old.hrdc.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0018&n=8&vis=&g=>

виз“). Средства за проекти и инициативи на юридически лица с нестопанска цел могат да се предоставят в рамките на всички подпрограми, като общо условие за кандидатстване е неправителствените организации да имат цели и развиват дейност, попадащи в съответните подпрограми.¹⁶ Конкретно процедурата за финансиране и правилата са определени в Регламент 966/2012 г. на Европейския парламент и на Съвета и Регламент 1288/2013/ЕС.

Всяка година се обявява една обща покана към всички допустими бенефициенти за набиране на проектни предложения за кандидатстване по всичките направления на Програма „Учене през целия живот“. Разпределението на средствата става след обявяване на покана за подаване на проектни предложения, на основата на състезателен подбор по предварително обявени критерии измежду всички подали проектни предложения по отделните направления. Информацията се публикува и е общодостъпна на интернет страницата на Центъра за развитие на човешките ресурси, в качеството му на координиращ орган. Публикуват се и списъците с одобрените проекти и бенефициенти.

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Предвидената грантова схема е подходяща за кандидатстване от ЮЛНЦ, въпреки че те не са единствените потенциални кандидати по нея. ЮЛНЦ се третират и състезават наравно с всички останали бенефициенти по програмата като образователни институции, търговски дружества физически лица

Характерна черта на програмата е, че тя се администрира от външна на МОН институция, което предполага осигуряването на по-голяма гъвкавост, навременно информиране за потенциалните възможности за финансиране, по-добра координация и взаимодействие с кандидатстващите бенефициенти.

¹⁶ <http://old.hrdc.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0121>

2. Министерство на икономиката и енергетиката

Нормативна уредба

Съгласно чл. 19, ал. 1, точка II, 1.1.2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г. има предвидени 70 млн. лева, обозначена като „субсидии за юридически лица с нестопанска цел“. Съгласно Приложение 1 към чл. 1 от Постановление 3 от 15 януари 2014 г. за изпълнение на Закона за държавния бюджет за 2014 г., представлящо показателите по бюджетни програми на отделните ведомства и администрации, така предвидената сума за ЮЛНЦ е посочена като част от Бюджетната програма „Защита на потребителите“ на Министерство на икономиката и енергетиката (МИЕ) има предвидена сума в размер на 70 хиляди лева, предназначена като „субсидия за сдружения на потребителите“.

Нормативната рамка за разпределение на предвидените в държавния бюджет средства за представителни сдружения на потребителите се съдържа в чл. 172, ал. 1 и 2, чл. 170 от Закона за защита на потребителите, чл. 8 и следващите от Наредба № РД–16–1117 от 01.10.2010 г. за условията и реда за предоставяне на финансови средства на представителните сдружения на потребителите от държавата. Съгласно Заповед № РД–16–268/04.03.2014 г.¹⁷ на министъра на икономиката и енергетиката е обявена процедура за финансиране на представителни сдружения на потребителите през 2014 г. Сумата, посочена в заповедта, е по-малка от предвидената в държавния бюджет за 2014 (66 500 лева).

Представителни сдружения на потребители

Предвидената субсидия за ЮЛНЦ в бюджета на МИЕ може да се предоставя на ограничен кръг нестопански организации – само на представителни сдружения на потребителите. Съгласно чл. 170 от Закона за защита на потребителите критериите за представителност на сдружения на потребителите са:

- *организацията да бъде регистрирана като сдружение в обществена полза по реда на ЗЮЛНЦ и да има за цел защита на правата на потребителите;*
- *да извършва ефективна обществена дейност за защита на интересите на потребителите, което се преценява в зависимост от:*
 - а) заведени иски за защита на колективните интереси на потреби-*

¹⁷ www.mi.government.bg/bg/news/procedura-za-finansirane-na-predstavitelnite-sdruzeniya-na-potrebitelite-za-2014-g-1570.html

телите; б) проведени информационни кампании; в) издавани списания и специализирани издания или публикации на потребителска тематика; г) оказване на съдействие за решаване на потребителски спорове; д) участие на представители на сдружението в заседания на консултативни органи, имащи отношение към защитата на потребителите;

- да има функциониращи приемни за предоставяне на съвети и информация на потребителите най-малко в една трета от областните градове на страната.

Сдруженията на потребителите се признават за представителни със заповед на министъра на икономиката и енергетиката след отправено от тях искане и подадени документи, с които доказват постигането на посочените изисквания. Веднъж признати за представителни, сдруженията на потребителите могат да кандидатстват пред МИЕ за финансиране всяка година, в рамките на обявена предварително състезателна процедура.

Обхват на финансирането

Съгласно чл. 4 от Наредбата финансирането се предоставя, за да се използва от сдруженията за инициативи и дейности в сфери като защита на здравето и безопасността на потребителите, защита на колективните интереси на потребителите, защита на икономическите интереси на потребителите, информиране на потребителите за техните права, оказване на съдействие за уреждане на потребителски спорове, в т.ч. участие в работата на помирителните комисии, участие в консултативни и други органи, имащи отношение към защитата на потребителите, участие на представители на сдруженията в национални и международни прояви в полза на потребителите, изграждане, развитие и поддържане на материалната база на сдруженията за защита на потребителите.

Конкретните дейности, за които сдруженията могат да ползват финансирането в рамките на така посочените сфери, са посочени в чл. 19 от Наредбата. Сред тях са проучвания и изпитвания на стоки и услуги на пазара; разходи за хонорари на външни експерти по нормативно определени дейности; гържавни такси за дела с оглед защита правата на потребителите; командировки, информационни кампании.

Съгласно чл. 19, ал. 2 от Наредбата разходите за издръжка на сдруженията са ограничени до 20% от размера на предоставеното финансиране.

Механизъм за разпределение на средствата

Съгласно чл. 10 от Наредбата сдруженията следва да подадат заявление по образец и да приложат към него посочените документи. На основата на така представените документи се извършва класирането и разпределянето на средствата между кандидатите съобразно обема на извършената от сдруженията на потребителите работа в интерес на потребителите и общественото значение на извършената работа в интерес на потребителите (чл. 5 от Наредбата).

Съгласно чл. 8, ал. 3 от Наредбата заповедта за откриване на ежегодната процедура за финансиране се публикува на интернет страницата на МИЕ, като ясно е посочен точният раздел и подраздел, където заинтересованите сдружения могат да я открият. На следващо място заповедта следва да се публикува и в поне един централен ежедневник. Тези изисквания гарантират създаването на условия за информираност на потенциалните кандидати, както и на всички останали заинтересовани лица.

В чл. 12 и следващите от Наредбата е ясно регламентирана процедурата по разглеждане, оценка и класиране на заявленията за участие. Преценката се извършва от нарочно създадена за целта комисия, състояща се от поне 5 члена, определени със заповед на министъра на икономиката и енергетиката. Няма изискване членовете на комисията или поне част от тях да са външни за МИЕ експерти. Предвидена е възможност, ако към заявленията не са приложени някои документи, комисията да даде допълнителен срок за тяхното представяне след писмено уведомяване на съответния кандидат (чл. 13 от Наредбата).

Към Наредбата има разработена Методика за оценка и класиране (Приложение 4), както и формуляр за оценка с ясно разпределение на тежестта между отделните критерии (Приложение 1). Методиката за оценка и класиране отчита „общественото значение“ на извършената от кандидатите работа. Резултатите от класирането се обявяват публично на интернет страницата на МИЕ. Предвидени са ясни изисквания за отчитане на разходваните средства в рамките на предоставеното финансиране. Одобряването на направените средства отново се извършва от комисия съгласно чл. 19 от Наредбата въз основа на представени разходооправдателни документи. В Наредбата има предвидени правила за избягване на конфликт на интереси при усвояването на средствата.

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Процедурата за финансиране на ЮЛНЦ от МИЕ е тясно ограничена до определени като статут, цели и предмет на дейност нестопански организации (само за представителни сдружения на потребителите). Регламентираната в Наредбата процедура за кандидатстване, оценка, класиране и отчитане на средствата гарантира до голяма степен спазването на принципите за прозрачност, гъвкавост на финансирането и състезателност между потенциалните бенефициенти. Доколкото обаче за кандидатстващите проекти не е предвиден минимален и максимален размер на финансирането, препоръката ни е при бъдещо усъвършенстване на процедурата да бъдат предвидени такива граници.

3. Министерство на младежта и спорта

Нормативна уредба

Съгласно Приложение 1 към чл. 1 Постановление 3 от 15 януари 2014 г. за изпълнение на закона за държавния бюджет за 2014 г. в бюджета на Министерство на младежта и спорта има предвидени субсидии за финансово подпомагане на проекти на спортни организации в рамките на няколко бюджетни програми. Общата стойност на предвидените средства е 43 761 970 лева. Управлението и разходването на субсидиите за спортни организации по всяка една от бюджетните програми е обезпечено с разработване и публикуването на отделни програми, които регламентират специалните изисквания за кандидатстване, оценка и отчитане на проектите по отделните грантови схеми. Наред с тях общата нормативна рамка за разпределение на средствата за спортни организации се съдържа в Закона за физическото възпитание и спорта, Правилника за прилагането му, Наредба No Н-1/08.05.2014 за финансово подпомагане на спортни дейности, отменила предходната Наредба от 2007 г. и Устройствения правилник на ММС.

Спортни организации:

Съгласно чл. 10 от Закона за физическото възпитание и спорта спортните организации могат да бъдат:

- спортни клубове, които се създават като сдружения по реда на ЗЮЛНЦ или като акционерни дружества по реда на Търговския закон;
- спортни федерации, които обединяват спортни клубове и се регистрират като сдружения в обществена полза по реда на ЗЮЛНЦ;
- националните спортни организации, които обединяват спортни клубове и/или спортни федерации и се регистрират като сдружения в обществена полза по реда на ЗЮЛНЦ.

Обхват на финансирането:

- Субсидия в размер на 1 185 650 лева е предвидена в рамките на Бюджетна програма „Спорт за учаци“, предназначени за финансово подпомагане на проекти на спортни организации по програми в сферата на спорта за учаци.

Програма „Развитие на спорта за учаци“¹⁸, утвърдена със Заповед No РД-09-647/10.12.2013г. на Министъра на младежта и спорта¹⁹.

Програмата има едногодишен срок на изпълнение (01.01.2014 – 31.12.2014). Основна цел на програмата е *„подпомагане на обществено-полезната дейност на лицензирани спортни организации чрез проектно финансиране, с оглед устойчиво развитие на дейностите в областта на ученическия, студентския спорт и спорта за деца в риск“* (т. IV от Програмата). Програмата е предназначена за финансиране на проекти на ЮЛНЦ в обществена полза – лицензирани многоспортови федерации (асоциации и съюзи), администриращи ученическия и студентския спорт и спорта за деца в риск;(

- Субсидия в размер на 3 186 860 лева е предвидена в рамките на Бюджетна програма „Спорт в свободното време“, предназначени за финансово подпомагане на проекти на спортни организации по програми в областта на спорта в свободното време.

¹⁸ <http://mpes.government.bg/Documents/Programs/Uchashti2014/PROGRAMA%20ZA%20RAZVITIE%20NA%20SPORTA%20ZA%20UCHASTI%202013g.28.10.pdf>

¹⁹ чл.4, т. 4, чл.8, ал.3, т.7 и чл.59б, ал.2, т.1, т.2, т.3 и ал.3. от Закон за физическото възпитание и спорта; чл. 38, ал.1. от Правилник за прилагане на закона за физическото възпитание и спорта; чл. 4, т. 3. От Наредба No Н-1/08.02.2007 за условията и реда за финансово подпомагане от ММС на спортни дейности; чл.4, т.1, т.8 и т.18, чл. 31, т. 4. От Устройствен правилник на ММС.

Програма „Спорт за децата в свободното време“²⁰ за организиране и провеждане на спортни занимания за деца в свободното време, утвърдена със Заповед № РД-09–546/09.10.2013 г.²¹ Програмата е ежегодна и се реализира в две направления: „Начално обучение по вид спорт“ и „Спортни занимания през ваканциите“. Основната цел на програмата е *„създаване на условия и възможности за участие на деца в безплатни спортни занимания в свободното им време с оглед подобряване на тяхното здраве и физическа дееспособност.“* Кандидатстващи по програмата могат да са само спортни клубове. Предвид изискването в програмата спортният клуб кандидат да е регистриран в обществена полза, може да се направи изводът, че програмата е предназначена само за ЮЛНЦ – спортни клубове. В програмата е предвиден максимален размер на финансирането по проектите по отделните направления: по първото – 10 000 лева, а по второто – 5000 лева. За администриране изпълнението на проекта могат да се разходват до 10% от предоставеното финансиране. Има изискване за собствен принос – минимум 10% от искания размер на финансирането от ММС. За 2014 г. до момента има одобрени 203 проекта на обща стойност 1 милион лева;

„Програмата „Научи се да плуваш“ за организиране и провеждане на начално обучение по плуване на деца утвърдена със Заповед № РД-09–589/04.11.2013 г.)²².

Това е ежегодна програма с основна цел *„Начално обучение по плуване на деца с оглед подобряване на тяхното здраве и физическа дееспособност, предпазване от удавяне и създаване на предпоставки за последващи системни занимания с водни спортове“*. Проекти могат да се подават от спортни клубове, които са членове на спортни федерации по плувни спортове, водна топка или по спортове, включващи плувни дисциплини. Предвид изискването в програмата спортният клуб кандидат да е регистриран в обществена полза, може да се направи изводът,

²⁰ <http://mpes.government.bg/Pages/Programmes/Default.aspx?evntid=YfoxsTD4CWw%3d>

²¹ чл. 4, т. 4 и чл. 59а, т. 5. от Закона за физическото възпитание и спорта; чл. 38 от Правилник за прилагане на Закона за физическото възпитание и спорта; чл. 4, т. 4. От Наредба № Н-1 за условията и реда за финансово подпомагане на спортни дейности и чл. 4, т. 18, и чл. 30, т. 7. От Устройствен правилник на ММС.

²² чл. 4, т. 4 и чл. 59а, т. 5. Закон за физическото възпитание и спорта; чл. 38 от Правилник за прилагане на закона за физическото възпитание и спорта; – чл. 4, т. 4. от Наредба Н-1 от 08.02.07г. за условията и реда за финансово подпомагане от ММС на спортни дейности; чл. 4, т. 18. и чл. 30, т. 7. Устройствен правилник на ММС

че програмата е предназначена само за ЮЛНЦ – спортни клубове. Има изискване за собствен принос – поне 10% от бюджета на проекта. Има ограничение за организациите, които са получили финансиране по Програма „Спорт за децата в свободното време“ – да не могат да кандидатстват едновременно и по тази програма. За 2014 г. до момента има одобрени 29 проекта на обща стойност 355 000 лева;

- *Субсидия в размер на 29 963 460 лева е предвидена в рамките на Бюджетна програма „Олимпийска подготовка“, предназначени за финансово подпомагане на проекти на спортни организации за подготовка и развитие на елитния спорт и олимпийския резерв, както и за подпомагане участието на българските делегации на олимпийските и паралимпийските игри в Сочи и летни олимпийски игри в Нанжинг.*

Програма за олимпийска подготовка за 2014 г., утвърдена със Заповед № РД-09-640/06.12.2013 г., изменена със Заповед № РД-09-183/22.04.2014 г. на Министъра на младежта и спорта²³. По програмата могат да кандидатстват само ЮЛНЦ – лицензирани спортни федерации, развиващи олимпийски спортове, включени в програмата на Олимпийските игри и ЮЛНЦ – спортни федерации за хора с увреждания. За 2014 г. до момента има одобрени 36 проекта на обща стойност 21 825 626 лева;

- *Субсидия в размер на 9 426 000 лева е предвидена в рамките на Бюджетна програма „Спорт за високи постижения“, предназначени за финансово подпомагане на спортните организации за развитие на елитния спорт за неолимпийските спортове, за финансово подпомагане организирането и провеждането на състезания от международния спортен календар на територията на Република България, както и за финансово подпомагане на проекти на спортни организации за участие в други вътрешни и международни прояви;*

Програма за развитие на спорта за високи постижения за неолимпийски спортове ЗА 2014 г., утвърдена със Заповед № РД-09-644/09.12.2013 г. на Министъра на младежта и спорта²⁴. По програмата могат да кандидатстват само ЮЛНЦ – лицензирани спортни федера-

²³ чл. 4, т.5 и т. 12, чл. 58, ал. 1, т. 8, чл.59а, т. 11, чл. 59б, ал. 2, т.1–3 от Закона за физическото възпитание и спорта и чл.4, т. 1 от Наредба № Н-1 от 08.02.2007 г. за условията и реда за финансово подпомагане от МФВС на спортни дейности.

²⁴ чл.4, т.5 и т.12, чл.58, ал.1, т.10, чл. 59б, ал.2, т.1, т.2 и т.3 от Закона за физическото възпитание и спорта и чл.4, т.2, буква „б“ от Наредба № Н-1 от 8 февруари 2007 г. за условията и реда за финансово подпомагане от МФВС на спортни дейности.

ции, администриращи спортове, невяклучени в програмата на Олимпийските игри. Административни разходи на кандидат могат да са до 10% от предоставените средства по проекта. За 2014 г. до момента има одобрени 27 проекта на обща стойност 2 354 552 лева.

Програма за развитие на спортните клубове, утвърдена със Заповед № РД-09-74/28.02.2014 г. на Министъра на младежта и спорта в рамките на приоритетите на министерството за развитие и утвърждаване на спорта за високи постижения²⁵.

Основната цел на програмата е *„Създаване на условия за реализиране на ефективен тренировъчен и състезателен процес на спортистите, масовизиране на заниманията със спорт в различните възрастови групи и усъвършенстване на системата за управление на тренировъчния процес като възможност за спортно развитие и основа за реализиране на високи спортни резултати.“* Проекти могат да подават спортните клубове, членове на спортни федерации, включени в Програмата за олимпийска подготовка за 2014 г. и в Програмата за развитие на спорта за високи постижения за неолимпийски спортове за 2014 г. Предвид изискването в програмата спортният клуб кандидат да е регистриран в обществена полза, може да се направи изводът, че програмата е предназначена само за ЮЛНЦ – спортни клубове.

„Програмата „Спорт за деца с увреждания и деца в риск“, утвърдена със Заповед No РД-09-648/10.12.2013 г. на министъра на младежта и спорта на основание чл.4, т.4, чл.33 ал.1,чл.59а, т.4 и т.5 от Закона за физическото възпитание и спорта; чл.38, ал.1 от Правилник за прилагане на закона за физическото възпитание и спорта; чл.4, т.5 от Наредба Н-1 от 08.02.2007 г. за условията и реда за финансово подпомагане от ММС на спортни дейности; чл.4, т.1, и т.19., чл.31, т.2 и т.4 от Устройствения правилник на ММС.

Основната цел е *„Подпомагане на социалната интеграция, адаптация и пълноценна реализация в обществения живот на децата с увреждания и децата в риск чрез създаване на условия и възможности за тяхното включване в безплатни спортни занимания с цел подобряване качеството на живот, физическата им и психическа пригодност“*. Проекти могат да се подават от спортни организации, притежаващи спортна лицензия, т.е. федерации и национални спортни организации и спортни клубо-

²⁵ Чл. 8, ал. 3, т. 7, чл. 59б, ал. 2, т. 1 и 3 от Закона за физическото възпитание и спорта (ЗФВС); Чл. 6, т. 2 и чл. 19, ал. 2 от Наредбата № Н-1 от 08.02.2007 г. за условията и реда за финансово подпомагане от МФВС на спортни дейности.

ве, членове на лицензирани спортни организации. Предвид изискването в програмата спортният клуб кандидат да е регистриран в обществена полза, може да се направи изводът, че програмата е предназначена само за ЮЛНЦ – спортни клубове, федерации и национални спортни организации. Максималния размер на финансиране на проектите е до 10 000 лева. До момента няма обявени резултати за финансирани проекти по тази програма.

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Финансовата подкрепа на проекти на спортни организации се осъществява в рамките на целево разработени програми, съдържащи ясно определени условия и критерии за кандидатстване, оценка и отчитане на проектите. Разпределението на средствата става чрез отделни грантови схеми със самостоятелни процедури за набиране на проекти предложения. Има предвидени правила за избягване двойното финансиране на проекти по програми на ММС.

Всички програми на ММС предвиждат дейности по популяризирането им сред потенциалните бенефициенти, както и осигуряване на максимална информираност и публичност на условията, сроковете и документите за кандидатстване и получаване на финансиране. Към всяка програма има разработени пакет от документи по образец за кандидатстване и отчитане на проектите, които са публикувани на страницата на ММС. Резултатите за одобрените проекти са публични, освен за Програмата „Развитие на спорта за учаци“.

При някои от програмите има разписани ограничения за размера на средствата от бюджетите на проектите, които могат да се използват за покриване на административни разходи на спортните организации. При други възможността за ползване на средства от проекта за администрирането е предмет на отделно разрешение от страна на ММС или такава възможност не е предвидена.

По нито една от програмите няма възможност средствата по проектите да се използват за изграждане на организационния капацитет и финансовата устойчивост на спортната организация.

По отделните програми са предвидени различни групи допустими кандидати – спортни организации, съобразно статута им и съответно спортните организации от определен тип се конкурират помежду си.

В рамките на отделните програми са разписани критериите и показатели за оценка на проектите. При всички програми е предвидено оценка на проектите да се извършва от експертна комисия, създадена по реда на Наредба №1 от 08.05.2014 г. При някои от програмите (например „Научи се да плуваш“ и „Спорт за деца в свободното време“) оценката на експертната комисия се предхожда от становища на експерти на ММС относно административните области на всеки един проект поотделно и относно административно съответствие. Самата комисия отново оценява проектите по административно съответствие, след което извършва и оценка на качеството на проектите. Не става ясно каква е целта на дублиране на оценката и за административно съответствие, и по същество на проектите. Това прави процедурата по оценяване по-тежка и тромава, което е необосновано предвид относително малките размери на допустимото финансиране на отделните проектите.

За нито една от грантовите схеми не е предвидено прилагане на правилата за държавни помощи.

4. Министерство на труда и социалната политика

Второстепенни разпоредители на бюджетни средства към МТСП, които разходват средства за ЮЛНЦ, са следните обособени фондове и изпълнителски агенции:

4.1. Фонд Красива България

Нормативна уредба

Фонд Красива България е финансиращ инструмент, който се управлява от министъра на труда и социалната политика. Основната цел на Проект „Красива България“ е намаляване на безработицата, увеличаване на привлекателността и пригодността на градската и социална инфраструктура в Република България чрез: квалификационно обучение на

регистрирани в бюрата по труда безработни и последващо създаване на условия за устойчива заетост на работната сила в общините и населените места; съфинансиране на проекти за СРР/СМР/КРР на обекти на бенефициентите и последващо разкриване на нови работни места в строителството. От 2006 г. финансирането на Проект Красива България се извършва ежегодно от бюджета на МТСП в частта му за активни мерки и политики на пазара на труда. По Проект Красива България се осъществяват дейности в следните 5 сфери: подобряване на градската среда; подобряване на социалната инфраструктура; социални услуги от резидентен тип; спешно подпомагане на социални домове; професионално обучение на безработни за придобиване на квалификация.

Този фонд е добър пример за подходящо разработени процедури за кандидатстване, без да са излишно усложнени, но достатъчно, за да обезпечат коректното подаване на необходимата документация и в последствие изпълнение. Също така проектът има собствен сайт – <http://www.beautifulbulgaria.com/bg/>, на който се публикуват както документите, така и одобрените проекти. Решенията за одобрение се взема от УС, в който са включени и общини, не само администрацията. Като изключително положителен факт може да се изтъкне, че проектът има стратегия с конкретни цели, които определят приоритетите на финансиране, както и механизъм за оценка по количествени и качествени индикатори за въздействие и постигнати резултати.

Към кого е насочено финансирането

По конкретните мерки към момента само по мярката „Подобряване на обществената среда в населените места“ могат да кандидатстват само ЮЛНЦ читалища, които са собственици на оферираните обекти или са с делегирани права за тяхното стопанисване и управление. За другите мерки ЮЛНЦ не могат да участват, но може да им бъде превъзложено например обучението по мярката МОЗ „Професионално обучение за придобиване на квалификация“, ако имат съответната лицензия от НАПОО. Това, което може да се направи като препоръка, е в бъдеще да се разшири кръгът на бенефициентите.

4.2. Фонд Социална закрила

Фонд Социална закрила е инструмент за финансиране на дейности, проекти и програми в социалната сфера, които са извън механизма на делегираните държавни дейности социални услуги и които се финансират от републиканския бюджет, като средствата директно се предоставят на общините, които след това могат да се предоставят на

ЮАНЦ по механизма на социалното договаряне. Важно е, че чрез ФСЗ се подкрепят проекти, които не са обезпечени и от други финансови механизми (например ОП на ЕС). В този смисъл това е един допълнителен публичен ресурс, чрез който МТСП може да осигури изпълнението на важни, различни проекти в социалната сфера, алтернативни социални услуги, като се осигурява гъвкавост на избора (може да се финансират културни, спортни мероприятия на уязвими групи, ремонти и др.). Избраната форма – финансиране чрез „защита на проект“, е изключително подходяща именно с оглед на развитието на дейности и проекти, които са иновативни, не попадат в списъка на делегираните услуги и на практика могат да се инструмент за развитие на социалната политика. Избраният механизъм на „състезание“ между проектни предложения е подходящ, защото осигурява необходимата гъвкавост на избора, при който е ясно каква е целта, но има свобода за начина, по който да бъде постигната.

Нормативна уредба

Фондът се управлява от Управителен съвет, който се определя от министъра на труда и социалната политика, като управителният съвет, след предложение на съответния експертен съвет за оценка, взема решение за финансиране или отказ. Към момента в УС е включено едно ЮАНЦ, но не е ясно защо и по какъв ред е избрано. Това е недостатък на механизма за управление, който може да бъде развит в посока повече отвореност и прозрачност чрез включване на повече граждански организации в процеса на вземане на решения за разпределение на средствата.

Условията и реда за кандидатстване са подробно развити, включително формуляри за кандидатстване, указания, матрици за оценка и пр., като информацията е публична и лесно достъпна – www.mlsp.government.bg/fsp/. На страницата има публикуван списък на спечелилите и одобрените проекти. Прави впечатление, че размерът на финансирането не е голям (към момента: за строително и ремонтни дейности – до 20 000 лева, за трапезариите – не е посочен размерът, а само бенефициентите; а в списъка за социални услуги – няма иновации, по-скоро традиционните услуги – ЦОП, ЦСРИ, ГТЛ).

Обхват на финансирането

ФСЗ е юридическо лице към министъра на труда и социалната политика, създаден на основание на Закона за социално подпомагане. ФСЗ набира средства от целева субсидия от държавния бюджет в размер,

определян ежегодно със Закона за държавния бюджет на Република България; такси, заплащани от лицата, ползващи социални услуги, финансирани от държавния бюджет; приходи от организирани извънредни и специализирани тиражи на Българския спортен тотализатор и други.

В рамките на сайта на Министерството на труда и социалната политика се води и поддържа подсайт, който е посветен на Фонд Социална закрила – www.mlsp.government.bg/fsp/. На сайта е представена подробна информация за реда и условията за кандидатстване, релевантните нормативни актове, финансирани проекти, новини и други.

Средствата по ФСЗ се разходват, както следва за:

- *социални помощи;*
- *целеве социални програми и проекти в областта на социалното включване;*
- *социални услуги, извършвани от общините, както и от лица, вписани в регистъра по чл. 18, ал. 2 от Закона за социално подпомагане;*
- *изследвания и разработване на нормативна база в сферата на социалното подпомагане – не повече от 2 на сто от годишния бюджет на фонда;*
- *придобиване на дълготрайни активи и текущо поддържане на материалната база;*
- *изграждане на нова, реконструкция и модернизация на съществуващата материална база за предоставяне на социални услуги;*
- *издръжка на дейността на фонда – не повече от 5 на сто от набраните средства.*

Към кого е насочено финансирането

ЮЛНЦ не са специална категория за кандидатстване през фонда. Те се състезават на равни начала с останалите потенциални бенефициенти, но практиката показва, че именно те са най-честите кандидати и съответно получатели на финансиране (за проектите за спортни и културни инициативи почти 90 % от кандидатите са ЮЛНЦ).

Механизъм за разпределение на средствата

Фондът се управлява от Управителен съвет, който се определя със заповед на министъра на труда и социалната политика. Управителният съвет взема решения за одобряване за финансиране на предложените от експертния съвет проекти или ги отхвърля.

Съгласно Методиката за разпределение на средствата по ФСЗ средствата, които фондът отпуска по определен проект, не могат да надвишават 8% от общата сума на финансовите средства, утвърдени в бюджета на ФСЗ по съответния параграф за текущата година. Управителният съвет на ФСЗ определя ежегодно горната граница на средствата, за които се кандидатства с проектни предложения, след като се утвърди бюджета от Министерство на труда и социалната политика.

С решение на Управителния съвет се отпускат финансови средства в рамките на една календарна (бюджетна) година. Срокът за кандидатстване е постоянен и целогодишен. Не е ясно колко често се провеждат сесии на Управителния съвет.

С цел гарантиране на устойчивост на социалната услуга, финансира на със средства от ФСЗ, бенефициентът се задължава:

- *да запази функцията, предназначението и собствеността на придобитите оборудване и дълготрайни материални активи, за срок не по-малък от 3 години, считано от датата на приключване на изпълнението на договора, както и да гарантира, в случаите на финансирани от Фонда ново строителство, реконструкция и/или ремонтни дейности, че новопостроените сгради или реконструирани/ремонтираните сгради/помещения ще бъдат използвани за предвидените по проекта цели в рамките на горепосочения срок;*
- *да осигури средства за функциониране на социалната услуга за период от 3 години, считано от датата на приключване изпълнението на договора.*

Друго изискване е осигуряването на го 10% собствено финансиране по проектите.

Бенефициентът е длъжен да допуска представители на Фонда, Инспектората на Агенция за социално подпомагане и външни одитори да проверяват документацията му и да извършват проверки на място за изпълнението на проекта. Срокът за съхранение на всички документи с доказателствена стойност е три години, считано от датата на приключване изпълнението на договора.

Фондът има много подробни правила за разходване на средствата и тяхното отчитане, които са близки до инструментите на оперативните програми, включително правила за избор на подизпълнители (в допълнение към ЗОП)²⁶.

²⁶ За повече виж Ръководството за получателите на финансиране от Фонда, с посл. изм. от 19.03.2014г..

Размерът на отпуснатите средства се определя както следва:

- 1. кандидати, получили общ брой точки между 56 и 100 могат да получат финансови средства до размера на средствата, за които се кандидатстват;*
- 2. кандидатите, получили общ брой точки между 35 и 55 могат да получат финансови средства до 60% от размера на средствата, за които се кандидатстват;*
- 3. кандидати, получили под 35 точки не получават финансови средства.*

Рег и условия за кандидатстване

За средства от ФСЗ могат да кандидатстват всички доставчици на социални услуги, но и физически лица, общини, български физически лица, регистрирани по Търговския закон; юридически лица; физически лица, извършващи търговска дейност и юридически лица, възникнали съгласно законодателството на друга държава членка на Европейския съюз, или на друга държава от Европейското икономическо пространство.

В раздел „Проекти“ са публикувани одобрените от УС на Фонда проекти на съответните организации и общини. В прикачените документи синтезирано се представя информация относно конкретно одобрения проект, наименованието на организацията/общината, която ще го изпълнява, основните цели на проекта, дейностите по него, целевите групи, продължителността на проекта, точният размер на отпуснатите финансови средства и др.

Прикачени са следните файлове:

- *Списък на одобрените проекти за организиране и провеждане на мероприятия, насочени към рискови групи от населението;*
- *Списък на одобрените проекти за изграждане на нова, реконструкция и модернизация на материалната база за предоставяне на социални услуги“;*
- *Списък на одобрените проекти за предоставяне на социални услуги;*
- *Доставчици на социалната услуга „обществена трапезария“ и да се прикачат съответните приложения.*

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Процедурата за кандигатстване пред ФСЗ е ясна и подробно регламентирана. Въпреки това, с оглед на размера на финансирането (проектите за културни и спортни инициативи са на стойност между 3000 и 10 000 лева) и срока за изпълнение (максимално 1 година), разработените правила за планиране, отчитане на дейностите и разходването на средствата са твърде усложнени. Прави впечатление, че правилата наподобяват или направо са заимствани от подобни процедури на грантовите схеми по оперативни програми, при които обаче, заради разходването на значително по-големи финансови ресурси, имат оправдание завишените отчетни и други изисквания.

4.3. Изпълнителни агенции към Министерство на труда и социалната политика – второстепенни разпоредители със средства

Агенция за социално подпомагане (АСП)

АСП не управлява самостоятелен, допълнителен механизъм за финансиране на дейности и проекти в социалната сфера (подобно на Фонд Социална закрила), но в различни периоди използва конкретни програми (основно финансирани чрез Оперативните програми на ЕС) за насърчване на една или друга услуга или дейности²⁷. АСП управлява междинното звено Оперативна програма „Развитие на човешки ресурси“.

В контекста на изследваната проблематика и достъпа до ЮЛНЦ до бюджетни средства като негативен обаче може да се даде пример с една от действащите процедури по ОПРЧР, с договарящ орган агенцията – **Процедура за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ „Живот в общността“** – http://ophrd.government.bg/view_doc.php/6160.

²⁷ В рубриката „Профил на купувача“ например обявление за открита процедура по реда на ЗОП по проект BG051PO001-7.0.02-0007-C0001 „Трансфер на добри практики и модели за осигуряване на социалното включване на трайно безработни лица“ и Проект BG051PO001-6.2.013-001 „Развитие на системата за планиране и предоставяне на социални услуги на регионално равнище“ по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, съфинансирана от Европейския социален фонд и държавния бюджет, съгласно три обособени позиции – www.asp.government.bg/ASP_Client/ClientServlet?cmd=add_content&lng=1§id=39&s1=1513&selid=1513. По нея е предвидено да могат да кандигатстват и ЮЛНЦ – www.aop.bg/case2.php?mode=show_doc&doc_id=568136&newver=2

По тази програма не могат да бъдат кандидатите ЮАНЦ, а само общини, което е дискриминационно ограничение с оглед на това, че става въпрос за предоставяне на социални услуги и според действащото законодателство следва всички доставчици да са равнопоставени. В този случай не е обосновано защо изпълнителната власт ограничава достъпа до средства за развитие на социалните услуги само до един вид доставчик. От друга страна, ако общината реши, може да включи подизпълнители, за които е посочено, че се прилага ЗОП. Това също противоречи на действащото законодателство, според което редът за възлагане на социални услуги е посочен в ЗСП чрез механизма на социално договаряне. От трета страна, ЮАНЦ могат да бъдат партньори, но трябва да участват в осигуряването на устойчивост на дейностите и/или на финансирането след приключване на проекта и това е условие за допустимост, което е неоправдана тежест към проекта.

Агенция по заетостта (АЗ)

Обхват на финансирането

Някои от грантовите схеми на Агенция по заетостта целят реализирането на мерки, които едновременно насърчават развитие на социални услуги и осигуряване на заетост за безработни лица. Действаща такава програма е Националната програма „Асистенти на хора с увреждания“²⁸, която е до края на 2014 г. Целта на програмата е предоставяне на грижа в семейна среда на хора с трайни увреждания или тежко болни самотни хора чрез осигуряване на заетост на безработни лица като лични и социални асистенти. Средствата за програмата се осигуряват от бюджета на МТСП.

Работодатели по тази програма (включително и доставчици на социалните услуги) могат да бъдат:

- *общински администрации;*
- *физически и юридически лица, вписани в регистъра към Агенция за социално подпомагане за предоставяне на услугата „Социален асистент“:*
 - *при сключен договор за съвместна дейност с Общинската администрация;*
 - *чрез възлагане на дейността „Социален асистент“ от страна на Общинската администрация след проведен конкурс.*
- *Агенция за социално подпомагане чрез териториалните си подразделения за услугата „Личен асистент“.*

²⁸ www.asp.government.bg/ASP_Client/ClientServlet?cmd=add_content&lng=1§id=19&selid=19

Общинската администрация кандидатства с проект и при одобрение може да възложи реализацията на проекта на доставчик на социални услуги, вписан в регистъра към Агенцията за социално подпомагане. Бюрата по труда сключват договори с работодателите за финансиране по Програмата. Може да бъде избран и друг подход – общинската администрация може да кандидатства съвместно с физическо и юридическо лице, когато има сключен договор за съвместна дейност за предоставяне на услугата „Социален асистент“. Физическото и юридическото лице трябва да е регистрирано като доставчик на социални услуги в регистъра на Агенцията за социално подпомагане. При сключен договор за съвместна дейност с Общинската администрация или при възлагане на предоставянето на услугите по дейността „Социален асистент“ се сключва договор с избрания доставчик на услугата след разрешение от Агенцията по заетостта.

АЗ е дала възможност на общинските администрации да изберат единия от двата подхода – да кандидатстват първо и после да търсят подизпълнител чрез механизма на социално договаряне или още на етап кандидатстване да имат партньор (чрез договор за съвместна дейност по реда на ЗМСМА). Успоредното предоставяне на тези две възможности е в известна степен правно неиздържано и поставя потенциалните подизпълнители в неравно положение. От една страна, към момента според действащото законодателство възлагане на социални услуги следва да бъде дадено само по един ред и това е ЗСП. Това важи при възлагане на услугите, които са разкрити по съответния ред и финансирани от републиканския и местния бюджет. В този случай оперативната програма е можело да използва този подход и това е било добро решение. Другият подход – чрез съвместни проекти – е подходящ тогава, когато са ясни точното разпределение на ролите на партньорите и смисълът още на ниво кандидатстване от съвместното изпълнение, което следва да е част от оценката на самия проект. Т.е. и това решение би било удачно, ако се търси възвиане на максимално много доставчици/изпълнители. Но включването едновременно и на двата модела като възможност поставя още в началото потенциалните юридически лица, които ще работят с общината, в неравностойно положение.

Агенция за хора с увреждания (АХУ)

АХУ реализира няколко програми, насочени към ЮЛНЦ. По някои от програмите могат да кандидатстват широк кръг кандидати, не само ЮЛНЦ. По други програми бенефициенти могат да бъдат само ЮЛНЦ.

Нормативна уредба

За проекти на ЮЛНЦ е приета Методика за кандидатстване, отпускане на средства, наблюдение и отчетност на конкурсни предложения на организации с нестопанска цел. Според методиката този финансиращ инструмент се разглежда като „действен инструмент“ за реализиране от страна на АХУ на политиката за хората с увреждания посредством активната роля и целенасочена дейност на организациите с нестопанска цел от неправителствения сектор. АХУ поддържа собствена интернет страница – <http://ahu.mlsp.government.bg/home/>. В сайта може да се намери голям обем от информация за кандидатстване от страна ЮЛНЦ по програми и проекти, финансирани от агенцията, на конкурсен принцип.

Обхват на финансирането и към кого е насочено финансирането

За кандидатстване по програмата за проекти на ЮЛНЦ могат да се включат само ЮЛНЦ в обществена полза или национално представителни организации на и за хора с увреждания, включително регистрирано по Закона за кооперациите. Проектите се подават до АХУ, като се оценяват от комисия (не са дадени указания за състава на комисията). Интересен е подходът за оценка на финансовата ефективност за проектите (оценяват се само тези, които са събрали над 70 точки: изчислява се като се раздели общият размер на разходите на броя на бенефициентите – чл. 30 от методиката).

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Компонентите на програмата са в известен степен объркващи и не дават ясна представа каква е целта на финансирането (дали развитие на политики, както е записано в целите на програмата, но от друга страна се финансират обучения, мероприятия и пр., чрез които пряко не се правят политики, липсват например анализи, застъпнически кампании и пр.).

Освен това не става ясно защото се изисква лиценз за обучителна организация, което е важно, ако се правят професионалните обучения, а в случая могат и да не се имат предвид такива (например включени са възможни обучения за придобиване на умения за самостоятелен живот).

Финансирането по тази програма попада в обхвата на държавните помощи. Дава се възможност за покриване на текущи разходи и ремонтни дейности, но има изискване за собствен принос – до 5 %.

За грантовата схема по тази програма ЮЛНЦ са единствени възможни бенефициенти.

Препоръчително е формулярът за кандидатстване да се опрости, тъй като е твърде усложнен.

Препоръчително е, при условие че се „изчислява“ среден разход за потребител, да се прави и доклад за въздействието върху целевите групи, което е постигнато чрез тези финансови инструменти.

На страницата на АХУ липсва списък с одобрени проекти, единствено са посочени наименованията на наръчници и материали, издадени в рамките на финансираните проекти, като изискване към бъдещи изпълнители да не дублират подобни материали. Самите материали не са достъпни.

Механизмът за разпределяне на средства от АХУ по проекти и инициативи на хора с увреждания е важен и допълващ системата за развитие на социалните услуги. Въпреки това анализът на грантовата схема показва наличието на сериозни недостатъци по отношение на обезпечаването на прозрачност, конкурентност и ефективност на проектите. Препоръки могат да бъдат направени в посока:

- публикуване на списъка на всички одобрени проекти на сайта, заедно с краткото им представяне;
- оценка на въздействието и резултатите от изпълнението на проектите;
- изработване на обща стратегия за това какво се цели през различните години с финансирането по този механизъм;
- опростяване на правилата за кандидатстване (например отпадане на изискването обучение да бъде правено само от организации, които имат лиценз от НАПОО, включване на списък с допустими и недопустими дейности, други);
- разширяване на методиката в посока развитие на различни по същност проекти, включително и застъпнически, анализ, оценки и пр.

5. Министерство на вътрешните работи

Подробна информация за финансиране на проекти на ЮЛНЦ се съдържа на страницата на Дирекция „Международни проекти“ на МВР – www.dmp.mvr.bg/Pokani/, на който има много и подробна информация.

В хода на изследването проучихме някои от действащите процедури, като напр. Процедурата за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ: „BG/RF(2) 2012–2013 „Наблюдение на принудителното връщане“. По тази програма, освен държавни институции, ЮЛНЦ²⁹ могат да бъдат водеща организация – www.dmp.mvr.bg/Pokani/grantBGRF2.htm. Тази програма е създадена с Решение № 575/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 май 2007 г. за създаване на Европейски фонд за връщане за периода от 2008 до 2013 г. като част от Общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“ (Решение №575/2007/ЕО). В допълнение към общите изисквания към водещите организации е поставено допълнително изискване – да е ЮЛНЦ или международна организация, което е правилен подход с оглед спецификата на търсената подкрепа, ясно попадащата в полето на действие на гражданските организации.

Предвижда се да бъдат финансирани предложения, предлагащи изграждане на ефективна система за мониторинг на принудителното връщане. Системата ще дава възможност за мониторинг на всички действия, предприети от Дирекция „Миграция“ – МВР, свързани с етапите на извеждането, включително подготовката на процеса на връщането и преди заминаването на лицата, процедурата по време на полет, възможен транзит, пристигането и посрещането на завръщащите се в страните им на произход. Мониторинг системата ще включва независимо наблюдение, осъществявано от неправителствени или международни организации, различни от властите, осъществяващи принудително връщане.

Собственият принос в размер на 10% е опция и не е задължителен. Ограниченията към размера на БФП на едно проектно предложение е както следва:

- *Минимален размер на безвъзмездната финансова помощ: 35 000 EUR*
- *Максимален размер на безвъзмездната финансова помощ: 80 000 EUR*

Получените по тази програма средства се третираат като държавна помощ и аз тях се прилага правилото за минимална помощ. Според

²⁹ В изискванията са посочени и „частни и публични“ компании, но видно от насоките е, че основно е за ЮЛНЦ.

Програмата, ако кандидатът надвиши сумата по *de minimis* с проектно-то си предложение, това не води до отстраняването му от процедурата, но той ще дължи връщане на „надвишената“ сума.

Процедурата е подробно развита, ясна, всички необходими документи и указания за тяхното попълване са представени. Има разписана добра методология за оценка на проектите, както и процедура за обжалване. Има два етапа на представяне на документите: при кандидатстване (представят се само необходимите за оценка на проектно предложение) и втори етап при сключването на договор. Този подход е препоръчителен, доколкото намалява административната тежест за бенефициентите.

Сериозен недостатък на програмата е наличието на някои „специфични“, твърде тежки и много субективни за оценка, изисквания. Такова е изискването например кандидатът да разполага с „достатъчно и стабилни източници за финансиране за поддържане на своята дейност през целия период на изпълнение или за годината, за която се отпускат безвъзмездно средствата“.

Изключително тежки са изискванията към кандидатите и с оглед финансовото обезпечаване. Кандидатът следва през последните 5 години да е изпълнил минимум 1 проект на същата стойност и със сходни дейности. Кандидатът, който не отговаря, не се оценява по ключови компоненти от матрицата за оценка (например устойчивост, бюджет и ефективност на разходите и др.). Няма да бъде допуснат и кандидат „без стабилни и достатъчни източници на финансиране, гарантиращи изпълнението на проекта“. От друга страна, въведено е изискване за подписване на *Запис на заповед* и банкова гаранции от страна на кандидатите, вероятно с цел обезпечаване на невалидираните средства, които се съответно обезпечителни мерки се унищожават/освобождават не по-рано от извършване на последното сертифициране на разходи по договора. Това е изключително тежко изискване, което е неоправдано с оглед характера на програмата, ресурса, който се предоставя и потенциалните изпълнители (това изискване важи само за ЮЛНЦ, но не и за държавните органи). Това е некоректно и от гледна точка на това, че ЮЛНЦ са в изключително неравнопоставено положение, тъй като записът на заповед е безусловно изпълнително основание и ако МВР реши да го изиска, може да събере сумата, а след това ЮЛНЦ трябва да води дело, да плаща предварително разностите, за да доказва по общия си договор, че са събрани „неоснователно“ средствата и че като страна си е изпълнило задълженията, което е

не само неоправдана тежест, но и несправедливо и създава условия за корупция и манипулация на изпълнителите.

Също така, въпреки че един от предвидените приоритети по линия на превенция на престъпността в „Стратегията за превенция на престъпността“ – www.mvr.bg/NR/rdonlyres/1C7B7405-535B-4017-913F-CE5959DC0DDD/0/Strategy_prevention_2012_2020.pdf – е **м.4 Развиване на механизми за активизиране на гражданското общество като ключов елемент в комплекса от субекти на превенцията**, в сайта на Министерството на вътрешните работи не могат да се открият обяви за конкурси/проекти, на които ЮЛНЦ могат да кандидатстват / да участват и по този начин да бъдат въввлечени в цялостната политика по превенция на престъпността. В Стратегията също така се установява, че „държавните органи и подчинените им ведомства провеждат политика за превенция на престъпността с неправителствения сектор. Неправителствените организации са постоянен партньор на държавата в провеждането на превантивните мерки и мероприятия... Неправителственият сектор е ангажиран с дейността на държавните органи за повишаване на превенцията, като установените отношения на сътрудничество ползват в най-пълна степен механизмите и условията за взаимодействие и диалог, които им предоставят НСПП и неговият Секретариат.“

Съгласно тази Стратегия и на всички централни институции, и на техните местни структури, и на органите на местното самоуправление са предоставени отговорността и компетентността за постигане на превенцията сред групите в риск от виктимизиране, следвайки конкретни насоки в своята политика, сред които са *„сътрудничество с неправителствения сектор по въпросите на превенцията сред пострадалите от домашно насилие; сътрудничество с неправителствения сектор за превенция на виктимизирането на хора с увреждания“*. Т.е. дават се ясни индикации за въвличане и съвместна работа с ЮЛНЦ, но реално такива програми и проекти, по които последните да кандидатстват, липсват на сайта на МВР.

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Потребно е развита процедура, но с излишно усложнени финансови условия и изисквания към бенефициентите.

Неоснователно прилагане на правилото за *de minimis*, доколкото дейността, за която се отпуска финансирането, има изключително нестопански характер и чиито основните „изпълнители“ са именно ЮАНЦ и държавни институции.

Липсват програми и проекти в изпълнение на „Стратегията за превенция на престъпността“, в чиито мерки е предвидено сътрудничество с ЮАНЦ.

Препоръчително е да се унифицира информацията, която се публикува за проектите, които се изпълняват, тъй като в момента някои проекти са описани подробно, а други само са маркирани.

6. Държавна агенция за бежанците (ДАБ)

Нормативна уредба

Съгласно Закона за убежището и бежанците (с посл. изм. от юли 2013 г.) Държавната агенция за бежанците е компетентната институция за разпределение на средствата от Европейския бежански фонд. За целта тя следва да изготвя програми, да ги съгласува с Европейската комисия, да организира тръжни процедури, да избира проекти, извършва плащания, осигурява техническо изпълнение, финансов контрол, наблюдение и оценка на средствата, финансирани от фонда. Част от тези правомощия могат да бъдат делегирани на други държавни органи. За тези процедури има отделен сайт – www.aref.government.bg/ebf/?cat=47, на който има подробно развита процедура, конкурсна документация, критерии за оценка и др.

Като сериозен проблем в хода на проучването констатирахме, че обявената например публична информация за сключени договори е оскъдна – само за размера на финансирането и конкретната организация, но не е ясно за какво точно ще бъдат разходвани средствата (посочен е само приоритетът и поддейността на програмата, но не и конкретните цели и дейности на самия проект, който е финансиран).

Също така ДАБ следва отделно да финансира проекти на ЮЛНЦ (особено имайки предвид бежанската криза от 2013 г. и 2014 г.), но на сайта на самата Агенция няма отделна секция и не е ясно по какъв ред се прави това, как се вземат решенията кои проекти да се финансират, какво се финансира, кои са одобрените проекти, какъв е ефектът от подкрепата и пр.

7. Министерство на културата

В бюджета за 2014 г. на Министерство на културата съгласно Закона за държания бюджет за 2014 г. са предвидени субсидии за ЮЛНЦ в размер на 600 000 лв.

По изследваната проблематика следните второстепенни разпоредители на средства имат отношение:

- *Национален фонд „Култура“ – юридическо лице, създадено по силата на чл.24, ал. 1 и ал.2 от Закона за закрила и развитие на културата (ЗЗРК);*
- *Национален дарителски Фонд „13 века България“ – юридическо лице, чието регламентиране и дейност са уредени в Закона за Националния дарителски фонд „13 века България“.*

Нормативна уредба

И за двата фонда основен източник на финансиране е държавната субсидия, чийто размер се определя в Закона за държавния бюджет, в частта за бюджета на Министерство на културата. Дейността и на двата фонда се регламентира със закон, в които са разписани целите на фондовете, структурата на управление, източниците на финансиране.

За всеки от фондовете с подзаконови нормативни актове са развити процедури и правила за финансово подпомагане на дейности, свързани с целите и предназначението на тези фондове.

Така например за Национален фонд култура в началото на всяка година Управителният съвет формулира приоритетните области, за които да бъде предоставена финансова подкрепа. *„Средствата от държавна субсидия се разпределят според определените стратегически цели и приоритети по одобрените в началото на година програми и съгласно решение на УС. Остатъкът от средствата по бюджетната сметка на НФ „Култура“ се разпределя съгласно решение на УС след провеждане на*

конкурс за целеви субсидии за проекти с национално значение и съобразно обективната необходимост.“

Най-общо средствата по фонда се разходват за условно казано два типа дейности:

- А) за извършване на стратегически дейности по формиране и прилагане на културната политика в България (тук попадат дейности като участия в различни културни форуми, семинари, работни групи и т. н.);*
- Б) за реализиране на програми на НФК, които се реализират чрез проекти, за които се отпуска финансиране на конкурсен принцип. Управителният съвет изготвя и приема индикативна програма за провеждане на конкурсите по отделните програми.*

От няколко години, включително и през 2014 г., се финансират проекти по следните програми:

1. Мобилност. Тази програма съществува от 2003 г. С тази програма се подпомага участието на български творци на международни културни форуми или посещения на чуждестранни мениджъри и програматори в областта на културата и изкуствата.

Кой може да кандидатства:

- *Български физически и юридически лица с дейност в областта на културата (вкл. държавни, общински, неправителствени, частни);*
- *Чуждестранни физически и юридически лица, работещи в областта на културата, поканени за участие в културни събития в България.*

Финансовата помощ, отпускана по тази програма за индивидуални участия, не може да надвишава 1200 лева. За колективни пътувания финансовата подкрепа не може да надвишава 3500 лева. Съфинансирането е в размер на 20 % от исканото финансиране.

Данни за 2013 г.: по програмата са постъпили 211 проекта, от тях одобрени са 121, обща отпускната сума – 160 102 лв. От подкрепените проекти на второ място по брой са тези от ЮЛНЦ (фондации и сдружения) – от подадени 50 проекта са одобрени 28. При читалищата, които са изведени в отделна категория, кандидатствалите проекти са 24, от които одобрените са 6.

Данни за 2012 г.: по програмата са постъпили общо 228 проекта. От тях са били подкрепени 149 проекта на обща стойност 169 297 лева. Проектите на фондации/сдружения по тази програма са общо 29. Най-много са били подкрепени проектите на физически лица (72), доколкото това следва от естеството на програмата.

2. Програма за подкрепа на издаването на българска критическа литература във всички области на изкуствознанието, културологията и арт мениджмънта или програма „Критическа литература“
Целта на програмата е да стимулира създаването и издаването на съвременни теоретични изследвания в областта на културата изкуствознанието. Програмата е включена в индикативна програма за 2014 г., но няма обявена сесия.

Данни за 2013 г.: 55 постъпили проекти, 32 – одобрение за обща сума от 38 500 лв. За 2013 г. ЮЛНЦ са кандидатствали с 11 проекта, от които са били одобрени 6. По тази програма водят финансираните проекти на различни издателства, които по правно-организационната си форма са търговци, ООД, ЕООД.

Данни за 2012 г.: Проведен 1 конкурс, в който са участвали 21 кандидата с проектни предложения на обща стойност 103 436 лева, 16 от тях са били одобрени за финансиране за обща сума в размер на 38 500 лева. Най-много проекти са били одобрени на издателства под формата на ЕТ или търговски дружества – 5 общо, а също и на фондации/сдружения – също 5 проекта.

3. Програма „Публику“, чиято цел е да развива качествено и количествено потребителите на изкуство и култура в различни възрастови групи. Програмата действа от 2012 г.

Данни за 2013 г.: 65 постъпили проекти, 21 – одобрени на обща стойност от 50 251 лв. Най-много са били подадените и съответни подкрепени проекти от ЮЛНЦ – 35 подадени, от които 9 одобрени. На второ място по брой подадени предложения са читалищата – 9 подадени, от които 1 одобрено.

За 2012 г. данните са: проведен 1 конкурс, в който са постъпили проектни предложения на 79 кандидата, от които подкрепена са получили 20 проекта на обща стойност 43 300 лева. Броят на подкрепените проекти на фондации/сдружения е най-голям – общо 9, в сравнение с останалите категории кандидатстващи.

4. Програма Дебюти, чиято цел е да подкрепи първите професионални опити на млади творци (артисти изпълнители, режисьори, хореографи, музиканти, писатели, художници, фотографи и др.) в областта на съвременното изкуство. *Данни за 2013 г. : 60 постъпили проекти, 20 – одобрени на обща стойност от 52 000 лв.*

ЮЛНЦ са на второ място след физическите лица по брой постъпили и одобрени проекти: 14 подадени проекти, от които одобрени 3.

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Грантовата схема на НФК се осъществява ежегодно на базата на финансирането, получено от държавата и определените приоритети за развитие от Управителния съвет на фонда.

НФК разполага със собствена подстраница на сайта на Министерството на културата – www.ncf.bg, на която се публикуват приоритетните области за финансиране, индикативната програма за годината, одобрена от УС. За всяка една от изброените по-горе програми има публикувани срок за кандигатстване, образци от заявления за кандигатстване, критерии по които ще се оценяват проектните предложения. Одобрените проекти и размерът на полученото финансиране се публикуват. Информация за общия брой и видове кандигати по отделните програми, за одобрените проекти и за размера на финансирането им се публикуват ежегодно в годишните отчети на НФК. Като общ извод може да се каже, че грантовата схема на НФК отговаря на изискванията за прозрачност и достъпност при отпускането на финансиране, свързано с конкретните културни приоритети за съответната година.

Това финансиране не е голямо по размер. Средният му размер за периода от 2010 до 2013 г. е около 260 000 лв. За това финансиране могат да кандигатстват широк спектър от лица – физически лица, в това число ЕТ, юридически лица – търговски дружества и ЮЛНЦ с интереси в областта на културата, и общински юридически лица. Делът на финансиране на ЮЛНЦ за техни проекти за последните 4 години не е голям. Тази констатация може да се обясни и с факта, че за две от програмите, финансирани през последните години – „Мобилност“ и „Преводи“, проектите на физическите лица и издателски къщи са доминирали.

Друга характерна особеност на грантовото финансиране на Фонд Култура е, че за всяка от програмите се изисква 20 % съфинансиране.

Национален фонд 13 Века България – юридическо лице, чиято структура и дейност се регламентират от закон. Основен източник на финансирането му е субсидия от държавата, определяна ежегодно в Закона за държавния бюджет. Общият размер на субсидията за 2014 г. е 226 000 лв.

На основание чл. 2 от Закона за Националния дарителски фонд „13 Века България“ фондът трябва да организира и подпомага дейността на български и чуждестранни физически и юридически лица за образование, наука, култура, възстановяване и опазване на културни и исторически ценности, здравеопазване и други социални сфери. Има разработена и одобрена от УС на фонда процедура за провеждане на сесии за финансово подпомагане.

Съгласно тази процедура бенефициенти могат да бъдат само „юридически лица с нестопанска цел, сдружения, в които участват и юридически лица и общини“.

С решение на Управителния съвет на НДФ „13 Века България“ се обявяват сесии за финансово подпомагане в различни области. Размерът на средствата, отпускани за финансиране, се определят от УС на фонда. Процедурата не е усложнена, обява за съответната сесия се публикува на страницата на фонда, а също най-малко в един всекидневник. Към момента на подготовка на анализа за 2014 г. нямаше обявена тематична сесия, по която да се подават проекти, които да бъдат финансово подкрепени. Прегледът на страницата на фонда, подраздел „тематични сесии“ показва разнообразие на сесиите през годините от подкрепа на образование, театри, паметници, сценични изкуства, православни храмове, до социално подпомагане и здравеопазване, творческо развитие на децата и на учениците. На интернет страницата на фонда няма информация за тематичните сесии за 2012 и 2013 г., съответно и няма обявление за финансиране на проекти за 2014 г.

За разлика от финансовата подкрепа, която се получава от Фонд Култура и която е достъпна до широк бенефициенти, при Фонд 13 Века България бенефициенти могат да бъдат само юридически лица с нестопанска цел. По отношение на изискването за съфинансиране – няма изрично поставено такова, но в критериите за оценка на проекти е записано, че предимство се дава на проекти, които имат осигурено съфинансиране.

8. Министерство на правосъдието

Финансиране на проекти на ЮЛНЦ за разработване и изпълнение на програми и обучение по смисъла на чл. 6, ал. 7 от Закона за защита от домашно насилие

Нормативна уредба

Този механизъм за финансиране бе въведен с промяна на Закона за защита от домашно насилие (влязла в сила от 1/06/2010 г.) и бе доразвит в Правилника за прилагане на закона също от 2010 г. До момента са проведени три конкурса за разпределение на средства чрез този механизъм.

Обхват на механизма

1. Програми за предоставяне на помощ на лица, пострадали от домашно насилие, които включват:

- А) социално, психологическо и правно консултиране от специалисти;*
- Б) насочване към други необходими специалисти и интердисциплинарни консултации, както и към кризисни центрове, за лица, пострадали от домашно насилие;*
- В) обучение на лицата, които извършват защитата по закона;*
- Г) специализирани програми, посещавани от лица, които са извършили домашно насилие, и които включват социални и психологически консултации*

Към кого е насочено финансирането

Кандидати за подобен вид финансиране могат да бъдат юридически лица с нестопанска цел, които осъществяват дейност в обществена полза и са регистриран доставчик на социални услуги за лица до 18-годишна възраст.

Процедура

Конкурс за финансиране по този механизъм се обявява веднъж годишно от министъра на правосъдието, в срок до 15 април от началото на годината. При прегледа на трите проведени конкурса прави впечатление, че срокът, който се дава за кандидатстване, е в рамките на месец, месец и половина, което е подходящо и разумно с оглед на подготовката на кандидатите за финансиране. Редът за разглеждане на проектите е определен в Правилника за приложение на закона, съгласно който проектите се разглеждат от 5-членна комисия, назначена със заповед

на министъра на правосъдието. В състава на комисията влизат представители на ресорни министерства, имащи правомощия по Закона за защита от домашно насилие (МТСП, МФ, МВР и МП).

Комисията разработва насоки за кандигатстване и точкова система за оценяване на проектите. Тези два документа, заедно с формуляра за кандигатстване, се прилагат към заповедта за обявяване на конкурса. За избягване на конфликт на интереси членовете на комисията попълват декларация за липса на конфликт на интереси с кандигатите, чиито проекти ще оценяват.

Критериите по оценка на проектите са установени в Правилника за приложение на ЗЗДН, което може да се третира по-скоро положително, доколкото докато няма промяна на правилника, критериите ще са известни предварително на кандигатите за финансиране.

Изисквания към кандигатите

Основното изискване към тях, обусловено от целите на финансирането, е да са ЮЛНЦ в обществена полза, да са вписани в регистъра на АСП и да имат лиценз като доставчик на социални услуги на лица до 18-годишна възраст. Специфичните изисквания към кандигатите се определят в насоките за кандигатстване.

По отношение на срока за оценка на проектите са предвидени 14 дни, от изтичане на срока за подаване на формулярите. Предвидените срокове по този механизъм и за кандигатстване и за оценяване на проекти са разумно кратки, доколкото това е в хармония с целите на финансовата интервенция – финансиране на краткосрочни проекти, в рамките на които да се подкрепят и социални услуги за лица, претърпели домашно насилие.

По отношение на изискванията към кандигатите прави впечатление че се изискват документи, за които следва да има данни в Министерството на правосъдието, напр. копие от картата за идентификация на кандигата по БУЛСТАТ. Факт е и, че кандигат може да бъде само организация, вписана в Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел (който е част от структурата на Министерството на правосъдието и наличието на подобен документ може да се провери и изиска по административен ред). Подобно следва да е действието и спрямо финансовите и счетоводни документи, които се изискват и които би следвало да бъдат подадени от организациите в Централния регистър.

Като положителни черти на процедурата може да се отбележи, че при липса на някой от съпровождащите формуляра документи се дава допълнителен срок за отстраняване на недостатъка, а също и, че формулярът се представя на електронен носител.

Контрол и отчетност

По отношение на лицата, получили финансиране по този механизъм, има изискване да водят регистър на лицата, които са били включени в програмата или обучението, за което са получили финансиране.

В правилника за приложение на закона е предвидено, че министърът на правосъдието осъществява контрол за *„изпълнението на условията по договора за финансиране“*. Формата за осъществяване на контрол е поискване и съответно предоставяне на информация от лицата, получили финансиране. В правилника за приложение на ЗЗДН не се разглежда въпросът за контрол на качеството на предоставяните услуги в случаите, в които посредством механизма е получено финансиране за такива услуги.

По отношение на прозрачността на този механизъм за финансиране може да се направи една обща, но много важна бележка – информацията за това ежегодно осъществявано финансиране е трудно достъпна и неоткриваема на страницата на Министерство на правосъдието.

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Механизъм, който позволява да се финансират вече открити социални услуги, спрямо лица претърпели домашно насилие.

Основни характеристики на механизма:

- Законоустановеност и гарантиране на финансирането (*Разходите за вече сключени договори ще се вземат под внимание при определяне на общата сума от средства, заделени в Закона за държавни бюджет за следващата година*);
- Краткосрочен характер на финансирането;
- Наличие на сложна и създаваща административни трудности процедура за кандидатстване, която би могла да се подобри, като се предвиди възможност за кандидатстване по електронен

път и като отпадне изискването за представяне на документи, които комисията, оценяваща проектите, може да изиска и получи административен рег.

- Непрозрачен и публично недостъпен механизъм.

Препоръки:

- да се въведе възможност за кандидатстване и по електронен път;
- да се предвиди възможност участие и на представител/и на ЮЛНЦ – доставчици на социални услуги за деца в комисията за оценка на предложенията.

Проект „Къщата на гражданското общество – общност за развитие“ (BG05/576) се изпълнява от Българския център за нестопанско право и Фондация ПроИнфо и се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009–2014 г. www.ngogrants.bg

Тематична област: изграждане на капацитета на НПО

Тематичен приоритет: насърчаване на повишаването на капацитета на НПО и благоприятстващата среда за развитие на неправителствения сектор

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



BCNL

ProInfo



www.ngogrants.bg

