35 години БЪЛГАРСКА СТОПАНСКА КАМАРА
съюз на българския бизнес

ПРОФЕСИОНАЛНА АСОЦИАЦИЯ
ЕНПР
ЕВРОПЕЙСКИ И НАЦИОНАЛНИ ПРОГРАМИ ЗА РАЗВИТИЕ

Научени уроци по ОП „Конкурентоспособност 2007-2013“ и предизвикателства по ОП „Иновации и конкурентоспособност 2014-2020“

Атанас Кирчев
председател на УС на ПА-ЕНПР

ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика 2007-2013“ – основни факти (1)

ХРОНОЛОГИЯ

- **Начало на подготовката -** 2004 г.**, първи цялостен проект** - края на 2004**, финален вариант** – юни 2007**, одобрена от ЕК -** септември 2007
- Системата на интервенциите по ОП разработени **след проучване на опита** на почти всички страни-членки с оперативни програми за конкурентоспособност, най-вече на новите страни-членки
- **Бюджет 1,2 млрд. евро**, разпределен в **5 приоритетни оси** с над **20 обособени операции**, вкл. инструменти за финансов инженеринг
- **Изпълнението стартира през октомври 2007** (3 процедури)…
- …**Изпълнението** (на проектите по последните процедури) приключи през 2015 г., формалното **окончателно приключване на програмата** - предстои в следващите месеци
- Постигнато **почти пълно усвояване** на средствата
- **Резултатите и цялостното въздействие:** тепърва ще се установяват

ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика 2007-2013“ – основни факти (2)

ПОСТИЖЕНИЯ

- **Изготвена въз основа на мащабно проучване на практическия опит на страните-членки** в мерките за насърчаване на икономическото развитие
- **Разгърната система от операции**, покриваща множество тематични области и целеви групи
- **Една от първите ОП в ЕС през 2007-2013, предвиждаща финансови инструменти за МСП** (преди инициативата JEREMIE)
- **Разработена и внедрена собствена уеб-базирана УИС,** активна при старта на програмата (впоследствие изоставена и забравена…)
- Разработени **гъвкави модели на грантовите схеми**, съчетаващи в един комплексен грант разнородни дейности за повишаване на конкурентоспособността на предприятията, подчинени на различни режими на държавна помощ
- Една от **първите стартирали програми**, с **опитен и мотивиран екип** на Управляващия орган

ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика 2007-2013“ – основни факти (3)

ПРОБЛЕМИ

- Немотивирани промени в УО в периода 2008-2009 водят до **спад на първоначалната скорост** и **загуба на институционална приемственост** в управлението на програмата
- **Слабият административен капацитет** на Междинното звено ИАНМСП доведе до огромно забавяне в изпълнението (наваксано едва в периода 2012 - 2015 г. след закриването на МЗ)
- **Липсата на ясни икономически политики** препятства формулирането на адекватни критерии за оценка на проектите
- **„Хронични“ проблеми с подбора на проектите** – изключително бавно оценяване (особено през първите години), субективни критерии, обвинения в небезпристрастност (кулминация през 2014 г.)…
- **Свръхбюрократизирано и бавно администриране и разплащане** на договорите за БФП води до допълнително **забавяне в изпълнението на ОП** (преодоляно едва в края на периода след закриването на МЗ)

Преглед по програмния цикъл (1)
ПРОГРАМИРАНЕ

ОПРКБИ 2007-2013

- Оперативната програма и нейните операции са **инструмент за реализиране на икономически политики.**
- **Доброто програмиране на ОП се предпоставя** от съществуването на кохерентна система от политики за насърчаване на икономическото развитие (УО не формулира политики, той операционализира съществуващите политики, като ги „привежда“ в формат за изпълнение чрез специфичния механизъм на грантовите схеми).
- Основен **проблем за интервенциите** в сферата на конкурентоспособността, и в частност по отношение на програмирането на ОП „Конкурентоспособност“ и на нейните интервенции е, че България повече от 25 години **няма система от детайлно разработени икономически политики** …
  - държавната фискалната и кредитна политика на макро-ниво са основните лостове за влияние на икономическото развитие;
  - икономически политики в собствен смисъл (на микро-икономическо ниво) на практика не са разработени и не се прилагат. Съществуващите секторни и тематични «стратегии» са по правило твърде общи документи с декларативно-пожелателен характер, не и икономически политики с практическа приложимост

Преглед по програмния цикъл (2)
ПРОГРАМИРАНЕ

ОПРКБИ 2007-2013

- Поради липсващите икономически политики **системата от интервенции на ОПРКБИ 2007-2013 бе структурирана чрез „емпиричен подход“**:
  - **взаимстване на успешни схеми за подкрепа от други страни-членки** (примери: схемите за технологичната модернизация, за иновации, за технологичния парк, институционалния проект на БАИ, и пр.)
  - част от интервенциите бяха **„собствена разработка“ на екипа на УО** (примери: схемата за разработване на иновации, за внедряване на СУК, за подкрепа на клъстери)
- Независимо от това липсата на детайлно разработени икономически политики **има цялостно негативно отражение върху ОП и** е **основна причина за проблемите** с изпълнението на оперативната програма
- **На макро ниво** липсата на кохерентна система от политики обективно:
  - превръща ОП в **механичен сбор от интервенции** без координация и синергия помежду им
  - води до **разпиляване и минимизиране на ефекта** от изпълнението на ОП

Преглед по програмния цикъл (3)

ПРОГРАМИРАНЕ

ОПРКБИ 2007-2013

- **На микро ниво** (конкретните схеми/интервенции) липсата на политики:
  - **Не позволява формулирането на адекватни критерии за оценяване**. Функцията на критериите за подбор на проектите е ***да моделират и насочват*** прецизно грантовото финансиране за изпълнение на целите на публичната политика. Ако няма детайлно разписана политика, не е възможно да бъдат формулирани ясни и смислени критерии за оценяване на проектите. *(Примери: критериите по схемите за технологична модернизация)*
  - **Лошо качество на критериите:** произволни, неясни и трудни за практическо прилагане. *(Пример: критериите по схемите за технологична модернизация, за внедряване на иновации, и др.)*
  - Финансират се **дейности, които не съответстват на потребностите** на целевите групи бенефициенти, за които са предназначени или **не допринасят за постигането на очакваните ефекти** поради неспазване на програмната логика - субординация на финансирани дейности → (очаквани) резултати → (постигане на) цели *(Примери: еднотипния пакет помощ по почти всички схеми – инвестиции в оборудване и консултантски услуги, независимо от тематичната сфера и спецификата на целевите групи)*.

Преглед по програмния цикъл (4)
ПРОГРАМИРАНЕ

ОПРКБИ 2007-2013

Крайните резултати за Оперативната програма от липсата на ясни и детайлни икономически политики :

- параметрите на грантовите схеми, в т.ч. допустимите кандидати, обхвата на допустимите за финансиране дейности се определят **по произволна преценка на УО**, вместо да се основават на конкретни предписания на съответните (липсващи) политики
- критериите за подбор служат **не за насочване на грантовото финансиране** към онези проекти, които най-резултатно и икономично ще постигнат целите на съответната публична политика, а **за разпределяне на средствата** между кандидатите, **без да се гарантира постигането декларираните цели** на схемите и ОП като цяло,
- **не се гарантира постигането на измерим устойчив положителен ефект** за националната икономика (крайната цел на ОП)

Преглед по програмния цикъл (5)
ПРОГРАМИРАНЕ

Препоръки за ОПИК 2014-2020

- Необходимост от **добре разработени политики като задължително предварително условие** за подготовка на съответните схеми (да включват цели и детайлно разработени мерки за постигането им, не просто декларативни пожелания)
- По-добро използване на **критериите за подбор за прецизно моделиране и насочване на финансирането** за най-ефективното и ефикасно реализиране на съответните политики:
  - **Критериите за допустимост** (на кандидати, дейности и разходи) да се ползват като *първичен „филтър“* за насочване на финансирането
  - **Критериите за оценка по същество** следва да осъществяват *второ, прецизно насочване на финансирането* към най-качествените проекти и кандидати съобразно очаквания принос за изпълнението на съответната публична политика (добавената стойност на проектите за обществото)
- Изпълнението на политиките да става **чрез прецизно фокусирани схеми**, за подбор на сравними проекти, постигане на концентрация и съответно осезаем ефект (за разлика от схемите по ОПРКБИ, отворени към широк кръг допустими кандидати)

Преглед по програмния цикъл (6)
ПРОГРАМИРАНЕ

Препоръки за ОПИК 2014-2020

- **Преосмисляне на модела на схемите за технологична модернизация** («подобряване на производствения капацитет»)

  Мотиви:

  - нефокусирани схеми, с практически неизмерим макро-ефект за националната икономика (незначителен брой бенефициенти спрямо голямата потребност от инвестиции в българските предприятия)
  - изкривяват пазарната среда
  - приучват фирмите към известна безотговорност в инвестиционните си решения (поради високия процент безвъзмездна помощ)
- Вместо това грантовото подпомагане на инвестициите в оборудване да се прилага предимно за реализиране на конкретни политики, в които финасирането на **инвестиции в активи могат да имат съществен ливъридж ефект**, като напр.:
  - за разработване и/или внедряване на иновации
  - за подпомагане на клъстери
- Съсредоточаване на инвестициите в **публична бизнес инфраструктура**, която да се ползва - в пакет с технологични- и бизнес-консултантски услуги - от множество предприятия

Преглед по програмния цикъл (7)
ПРОГРАМИРАНЕ

Препоръки за ОПИК 2014-2020

- Въвеждане на **комплексни грантови схеми, интегриращи подкрепа от различен вид**, които да дават възможност на **кандидатите сами да структурират пакета от помощ по проекта си** съобразно конкретните си потребности *(пример: схеми, които да предлагат интегрирана подкрепа за инвестиции за внедряване на иновации, технологична модернизация, специализирана консултантска помощ, и пр.)*
- Разработване на схеми, предлагащи **интегриран пакет за иновационна подкрепа**, включващ ползване на публична инфраструктура (напр. настаняване в технологичен парк), заедно с технологични (иновационни) и бизнес-консултантски услуги
- Въвеждане на оперативни механизми за съгласуване и **взаимодействие между грантовите интервенциите схемите за финансов инженеринг** и **институционалните проекти** (напр. Техно-парка) по отношение на общи целеви групи и дейности

Преглед по програмния цикъл (8)
ПОДБОР НА ПРОЕКТИТЕ

ОПРКБИ 2007-2013

- **Проблеми при кандидатстването** - множество изисквани документи; твърде рестриктивен подход в началото на програмния периода (отхвърляне при липса на документ без възможност за допълнително представяне), и пр.;
- Проблеми **в процеса на оценката и подбора** на проектите:
  - твърде бавен процес (особено в началото на програмния период);
  - субективно оценяване (поради неясно формулираните критерии и липса на външен контрол върху оценяването и подбора на проектите и практическата липса на възможност за оспорване/обжалване на оценката по същество)
  - критериите за оценяване и подбор не служат за осъществяване на функцията си за най-ефективно и ефикасно постигане на целите на съответните публични политики (поради липсата на ясно дефинирани политики, за чието осъществяване да служат)
- **Проблеми при контрактуването** на одобрените проекти (нерегламентирани и трудноизпълними от изисквания за доказването на МСП-статут, особено при специфични форми на „свързаност“)

Преглед по програмния цикъл (9)
ПОДБОР НА ПРОЕКТИТЕ

Препоръки за ОПИК 2014-2020

- **Цялостно де-централизиране на изпълнението на специализираните схеми** чрез пълно или частично аутсорсване на изпълнението на специфични схеми на подходящи специализирани институции/организации:
  - цялостно възлагане на подготовката на схемите, подбора и администрирането на проектите на **съответната специализирана държавна структура** по съответната политика (пример: възлагане на схемите за енергийна ефективност на **АУЕР**; възлагане на изпълнението на схемите за иновации на **Агенция по иновации**, която е крайно време да бъде създадена)
  - алтернативно – възлагане на цялостното администриране на специализираните схеми по реда на ЗОП на **външна специализирана организация** чрез заплащане на комерсиален принцип
- **Промени в механизма за оценяване** на проектите в посока на разтоварване на УО от неспецифични за него дейности, изискващи специализирана експертиза, с която той не разполага, като дейността се възложи на държавни институции, разполагащи с такава експертиза, напр. изпълнителните агенции по съответните политики *(„институционална екстернализация“ на оценяването)*
- По-широко **използване на възможността за аутсорсване на верификацията** на техническото изпълнението на проектите на външни специализирани фирми *(пример: успешно приложения пилотен модел по схемата «Енергийна ефективност и зелена икономика»)*

Преглед по програмния цикъл (10)
АДМИНИСТРИРАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

ОПРКБИ 2007-2013

- **Твърде рестриктивен подход при администрирането** на одобрените проекти – изисква се предварително разрешение от УО за практически всяко действие на бенефициента *(пример: предварителния контрол на процедурите за избор на изпълнители)*
- Осъщественият предварителен контрол върху тръжни процедури **не обвързва УО** при верифицирането на извършените въз основа на тази процедура разходи
- Проблеми по **администрирането на изменението и изпълнението на сключените договори** с изпълнителите – в редица случаи УО се намеса в чисто търговските отношения между контрагентите, които нямат връзка с безвъзмездното финансиране *(гаранции за добро изпълнение, спазване на договорената система и срокове на плащания, и пр.)*
- **Чести случаи на забавяне в кореспонденцията от страна на УО**, което застрашава срочното изпълнение на проектите и на практика обезсмисля опцията за междинни плащания (което, от своя страна, допълнително ограничава възможностите за финансиране на изпълнението на проектите)
- **Голямо забавяне** (особено в началото на програмния период) и свръхбюрократизиране при обработката на финалните отчети на проектите, и тяхното разплащане

Преглед по програмния цикъл (11)
АДМИНИСТРИРАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

Препоръки за ОПИК 2014-2020

- **Решаване на проблемите с предварителния контрол** върху процедурите за избор на изпълнители
  - ускоряване и стриктно придържане към регламентираната времева рамка на процеса;
  - поемане на правна отговорност за верифициране на резултатите от проведения избор на изпълнители при преминал предварителен контрол
- **УО да не се намесва в администрирането на чисто търговски аспекти на договорните отношения с изпълнители** на проектите, а да следи само тези договорни аспекти на отношенията с изпълнителите, които имат пряко отношение към спазването на параметрите на одобрения проект
- **Наемане в УО на щатни инженерно-технически специалисти** за целите на оценяването и верифицирането на проектите - повечето от проектите включват внедряване на специализирано оборудване (за схемите, при които няма да се прилага аутсорсване на верификацията)
- Ускоряване и стриктно спазване на регламентираната времева рамка на **процеса по верификация и разплащане** на проектите

Преглед по програмния цикъл (12)
Използване на „Техническа помощ“

ОПРКБИ 2007-2013

Неизползване на възможностите по ос „Техническа помощ“ за прецизната подготовка на интервенциите, подбора и администрирането на проектите.

Средствата по ос „Техническа помощ“ дават възможност за:

- ползване на професионална външна **експертна помощ за детайлната подготовка** на грантовите схеми, напр. чрез възлагане на специализирани проучвания и тематични разработки с цел формулиране на максимално адекватни и фокусирани схеми, критерии за оценка, и пр.
- **цялостно възлагане (аутсорсване) на техническата оценка на проектите** по схеми, изискващи специфични познания и експертиза, напр. схемите за иновации *(изключение: схемата «Енергийна ефактивност и зелена икономика»)*
- **възлагане на администрирането** на изпълнението на специфични схеми на **специализирана администрация**, компетентна в областта (напр. АУЕР по схемите за енергийна ефективност), респ на **външни изпълнители** (фирми с експертиза в областта и доказан интегритет)

Преглед по програмния цикъл (13)
Използване на «Техническа помощ»

Препоръки за ОПИК 2014-2020

- Много по-голямо използване на средствата по ос «Техническа помощ» за целите на подготовката и изпълнението на интервенциите по програмата:
  - **възлагане на целеви изследвания и проучвания** по специфичните теми/области на отделните схеми с цел формулиране на максимално адекватни, фокусирани и ефективни схеми за подкрепа
  - **аутсорсване на специфични задачи по оценяването** на проектите
  - **аутсорсване на администрирането и/или верифицирането** на тяхното изпълнение
- По-ефективно използване на средствата по ос «Техническа помощ за **активно «маркетиране» на конкретните схеми** по програмата, вкл. про-активно подпомагане на кандидатите при подготовката на проектите, не просто за PR на министерството и УО

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Приемственост между ОПРКБИ и ОПИК

- ОПРКБИ е сравнително успешно **първо мащабно национално „упражнение“** по формулиране и изпълнение на система от политики за насърчаване на икономическото развитие и в подкрепа на бизнеса
- Постигнато **почти пълно усвояване** на средствата
- Положителен опит в прилагането на **финансовите инструменти** - генерирани добри практики – модели за други страни-членки
- **Неясни ефекти от изпълнението** на ОПРКБИ - поради различни обективни и субективни причини *(фокусиране на ресурсите в мерки без фокус и ливъридж ефект - схемите за „технолог. модернизация“; проблемите при подбора на проектите породени от липсата на адекватни критерии за подбор; методологическите слабости при схемите за разработване и внедряване на иновации, и пр.)*
- Като цяло натрупаният опит по ОПРКБИ 2007-2013 е **добра основа за решаване на предизвикателствата** по новата ОПИК 2014-2020 - тествани различни модели на грантови схеми и форми на подкрепа, натрупан опит и изграден административен капацитет.

Вярвам, че приемствеността между двете програми – в положителна посока - тепърва ще се демонстрира.

Благодаря за вниманието!

Атанас Кирчев
председател на УС на ПА-ЕНПР
www.euprograms.bg