

ДОГОВОРЪТ ЗА БЕЗВЪЗМЕЗДНА ПОМОЩ – ОСОБЕНОСТИ, ТЕНДЕНЦИИ, СРАВНЕНИЕ С ДРУГИ ДОГОВОРИ¹

Мартин Петков

Резюме: Преглед на развитието на договора за безвъзмездна помощ в България, анализ на част от основните му характеристики, разглеждане на тенденциите в неговото развитие и значението му за усвояване на средства от Фондовете на ЕС.

I. Развитие на договора за безвъзмездна помощ

В контекста на присъединяване на Република България към ЕС, договорът за безвъзмездна помощ все повече ще се превръща в част от обичайната дейност на българските предприятия, общини и неправителствени организации. По същността си **договорът за грант дава правното основание за финансово подпомагане** на такива лица и за насърчаване на осъществяваната от тях стопанска или нестопанска дейност. До 2000г. договорът не намира широко приложение у нас. Основна причина за това е липсата на програми и активни политики, прилагани от страна на компетентните държавни органи. В периода 2000 – 2006г. този вакуум беше запълнен частично от предприєдинителните програми ФАР и САПАРД. Програма ФАР, обаче не постигна дори минимално ниво на ефективност по отношение на икономическото развитие в страната. Съвсем отделен е въпросът – можеха ли предприєдинителните програми да заместят липсващите национални политики, които така и не бяха формулирани от правителството. Многобройните проблеми при изпълнението на Програма ФАР доведоха до ситуация, при която икономическият сектор в България не можа да получи реална подкрепа от страна на държавата и то в период, когато тя беше най-необходима за него – при въвеждането и съобразяването със стандартите на ЕС.

Поради тези причини и към настоящия момент над 85% от българските предприятия не само, че не са осъществявали подобен тип проектна дейност, но дори и не са кандидатствали за безвъзмездно финансиране. Слез 2007г. тази тенденция неизбежно ще започне да се променя, като основните аспекти на промяната могат да бъдат формулирани по следния начин:

1. В България постепенно ще започне провеждане на активни политики, подкрепени финансово от страна на Европейския съюз. Това ще бъдат политики, съответстващи на икономическата и социална политика на Съюза, като единна, общностна организация. Тези политики няма да покриват всички аспекти на държавната дейност (напр. здравеопазване, култура, образование), но те ще

¹ Статията е публикувана в сп. Български законник, бр. 12/2006г.

ангажират толкова значим финансов ресурс от българска страна, че на практика ще се превърнат в единствените финансово обезпечени дейности на държавата.

2. Ще се създадат възможности за подобряване на националната инфраструктура, за подкрепа и развитие на обекти от местно (общинско) значение, както и за провеждане на социална политика. Основен акцент ще бъде поставен върху стимулирането на българските предприятия. Те ще получат финансова подкрепа за разработване и внедряване на системи за управление на качество, международни стандарти, както и за подобряване на своето техническо оборудване. Това ще наложи на предприятията да се адаптират към осъществяването на проектен тип дейности, т.е. дейности, свързани с изпълнение на договори за безвъзмездна помощ. Основен стимул за това ще бъде наличието на реална възможност за намаляване на инвестиционните разходи на предприятието до 50-60% в рамките на даден проект.

3. В следствие на горното, ще се разшири рязко приложното поле на договора за грант, като страни по него ще бъдат предимно общини, търговски дружества, кооперации, бизнес центрове, организации с идеална цел и т.н.

II. Правна специфика на договора за безвъзмездна помощ.

Към вече направената характеристика на договора за грант (Сп. "Български законник", бр. 9, 10 и 11 / 2006г.) следва да се добавят и следните особености:

Договорът за грант винаги се сключва с оглед на личността на бенефициента (**intuitu personae**). Сключването се предхожда от процес на оценка, при която се преценяват, както качеството на проекта, с който кандидатства бенефициентът (предприятие, община и т.н.), така и личните качества на самия бенефициент (финансово състояние, материална база и др.). Личните качества се преценяват на базата на система от критерии, които следва да отговорят на въпроса – в състояние ли е кандидатът да изпълни подобен тип проект².

Поради тези причини, договорът би следвало да се прекрати при смърт на бенефициента-физическо лице или при прекратяване на юридическото лице. При преобразуване на бенефициент – търговско дружество, правата и задълженията по договора би следвало да преминат към неговия правопреемник. Пречка за това, обаче би могла да бъде несъвместимостта на новата правноорганизационна форма на бенефициента с изискванията, заложили към кандидатите при техния подбор. Т.е. последващите промени в предприятието на кандидата са допустими дотолкова, доколкото те не биха повлияли на решението за предоставяне на безвъзмездна помощ.

Договорът за грант е **каузален** – придобиването на права от всяка от страните е основание за тяхното взаимно задължаване. Договорът е **консенсуален** – сключва се с постигането на съгласие между страните. Същевременно договорът

² Например, изпълнявал ли е кандидатът други проекти преди това, какъв оборот има, има ли печалба, има ли внедрени системи за управление на качеството и т.н.

е и **формален**, защото за неговата действителност е предвидено спазването на писмена форма³.

III. Сравнение с други договори.

Тъй като договърът за грант все още не е достатъчно познат у нас, ще бъде полезно да се направи сравнение с други договори, които са по-широко разпространени в гражданския и търговския оборот.

Това ще позволи и да се види, до каква степен той взаимодейства елементи от тях и до каква степен това е един изцяло нов договор със свой самостоятелен облик.

III.1. Сравнение с договора за дарение.

Договорът за дарение е уреден в Закона за задълженията и договорите (чл. 225 - 227 от ЗЗД) и обикновено се характеризира като едностранен и безвъзмезден договор. В теорията са изказвани и становища по отношение на това, че дарението може да се разглежда като двустранен или несъвършено двустранен договор. Причина за тези твърдения са предвидените в закона задължения за дареното лице. Тези задължения, обаче представляват не толкова конкретни задължения по конкретен договор, колкото отразяват разбирането на законодателя, че едно лице може да бъде дарено, само ако неговото поведение не влиза в противоречие с добрите нрави. Извършването на дарение би противоречало на морала, ако остане в сила, при настъпване на предвидените в закона юридически факти, а именно – дареният убие или набеди дарителя си, или пък му откаже издръжка.

При договора за грант **липсва, каквото и да било дарствено намерение** от страна на Възложителя. Наистина той подпомага бенефициента, но с това преследва цели, които могат да бъдат икономически, политически, социални и др. Също така, бенефициентът далеч не е обвързан само от общото задължение да спазва морала и добрите нрави. Той не само, че не трябва да остава пасивен (да не вреди на организацията, която му отпуска средства), но следва и да осъществи определена дейност и да постигне конкретен краен резултат. Неизпълнението на това конкретно задължение е основание за връщане на предоставената безвъзмездна помощ. Т.е. договърът за грант, за разлика от договора за дарение, е несъмнено двустранен и задълженията на двете страни се намират във функционална зависимост едно от друго.

III.2. Сравнение с договора за изработка.

При **договора за изработка** (чл. 258 – 269 от ЗЗД), изпълнителят се задължава да изработи нещо и да го предаде на възложителя, за което последният му заплаща възнаграждение.

³ Образецът на договора с попълнени стандартни условия се прилага към Насоките за кандидатстване. С подаването на предложение, кандидатите декларират, че са съгласни с този договор. Впоследствие и двете страни са длъжни да сключат договора във формата и със съдържанието, определено още в Насоките за кандидатстване.

Този договор също има прилика с договора за грант дотолкова, доколкото едната страна предоставя средства (и/или материали) на другата, срещу което тя се задължава да постигне определен резултат (да изработи/извърши нещо). И в двата случая, в края на изпълнението, Възложителят следва да одобри извършената работа, като това е основание за осъществяване на плащания към изпълнителя. Основната разлика идва от там, че при договора за изработка, изработеното реално се предава (връща) на възложителя, срещу което той заплаща на изпълнителя възнаграждение. При договора за грант изпълнителят „задържа“ изработеното за себе си (закупена машина, построена сграда и т.н). Т.е. материалната облага (предмет на договора) остава за изпълнителя. В този смисъл, при договора за грант Възложителят не заплаща възнаграждение за извършена работа, а предоставя средства, чрез които стимулира развитието на дейността на изпълнителя. В случая не е налице типичната размяна на насрещни престации и изпълнението на един договор за грант не води автоматично до материална облага за Възложителя.

III.3. Сравнение с договор за обществена поръчка.

Договорът за обществена поръчка е уреден в Закона за обществените поръчки (в сила от 01.07.2006г., посл. изм. ДВ, бр.79/2006г.). Въпреки че на пръв поглед той се счита за напълно различен от договора за грант и обикновено се посочват отликите между тях, в действителност тези договори имат много общи черти.

И при двата договора **едната страна обикновено има особено качество**. Възложителят и в двата случая най-често е публична институция. И при двете хипотези, обаче са допустими изключения (*секторни възложители по ЗОП или неправителствени организации – Възложители по грантови схеми*).

Сключването на договорите и в двата случая се предхожда от **процедура**, която обикновено има публично-правен характер и чрез която се определя съконтрахента на Възложителя.

В рамките на процедурата кандидатите представят „оферта“, която трябва да отговаря на основните изисквания, зададени предварително от Възложителя. По ЗОП се представя и ценова оферта, а при грантовите схеми към проектопредложението се представя бюджет, което по съществото си представлява остойностяване на офертата (т.е. проекта, с който се кандидатства за безвъзмездна помощ).

Провеждането на процедурата и сключването на договор и в двата случая е обвързано от едни и същи **принципи** - публичност, прозрачност, равнопоставеност на кандидатите. Процедурата цели постигане на ефективност при изразходването на публични средства, независимо дали става дума за обществена поръчка или за безвъзмездна помощ.

Изборът и в двата случая се определя въз основа на **критерии, свързани с качеството и цената**. При договора за обществена поръчка се цели постигане на

най-добро съотношение между качество и цена (*best value for money*), а при договора за грант се търси постигане на максимално голям ефект от изпълнението на даден проект, като се допуска извършването само на разходи, които са едновременно реалистични и необходими за това изпълнение.

Съдържанието на договорите се определя по идентичен начин – на базата на параметрите, зададени от Възложителя (от една страна) и съдържанието на предложението на кандидатите (от друга). И в двата случая са изключително ограничени възможностите за последващи изменения на вече сключените договори.

Основната разлика между двата договора отново идва от там, че по ЗОП Възложителят се обогатява директно от насрещната престация на изпълнителя. В този смисъл договорът по ЗОП е напълно стандартен и се покрива по съдържание с договора за продажба или договора за изработка. Не случайно към него намират субсидиарно приложение правилата на ЗЗД и на Търговския закон. При договора за грант, обаче Възложителят не получава материална облага срещу предоставените на бенефициента средства. Последният не му дава нищо, той си запазва собствеността върху придобитото по силата на договора за грант, като се предполага, че по този начин в дългосрочен план той носи ползи и за Възложителя (като подпомага осъществяването на неговата политика). Друга разлика е, че по ЗОП, въз основа на една процедура, може да се сключи само един договор за обществена поръчка, докато при една схема за безвъзмездна помощ могат да се сключат повече на брой договори за грант.

IV. Тенденции в нормативната уредба на договора за безвъзмездна помощ.

От всичко казано по-горе може да се направи едно основно заключение. Договорът за грант се отличава от познатите и съществуващи договори, като неговата основна отлика е особеният механизъм за осъществяване на насрещните престации и различните по съдържание цели, които преследват страните по него.

Анализът на договора за грант показва, че той притежава специфики, които го отличават съществено от другите договори. Същевременно, неговото все по-широко разпространение представлява сериозен аргумент да се помисли за национална правна уредба по отношение, както на самия договор, така и на предхождащите го процедури.

Създаването на унифицирана уредба, която да е съгласувана с цялостното българско законодателство, ще бъде от полза за всички заинтересовани страни, особено в контекста на изпълнение на схеми за безвъзмездна помощ, финансирани от Структурните фондове на ЕС (*в момента липсват общи нормативни правила за изпълнението на такива схеми*). На практика, тези схеми ще се превърнат в основно средство за реализиране на политиките на държавата, а

отпускането на средства по тях ще се осъществява, посредством сключване на огромен брой⁴ договори за безвъзмездна помощ (договори за грант).

Като вторичен проблем тук ще възникне и необходимост от съгласуване на процедурите за предоставяне на безвъзмездни помощи с уредбата на обществените поръчки. В много случаи получателите на безвъзмездна помощ, за да изпълнят проекта си, ще трябва да договарят доставки на оборудване, на услуги или строителни дейности. Този процес на договаряне трябва да бъде регулиран по начин, по който да не се влиза в противоречие с правилата на ЗОП и на Директивите на ЕС в областта на обществените поръчки. Основният принцип, който следва да намери израз е, че договарянето с публични средства винаги следва едни и същи правила. В случай, че за средствата, получени по схеми за безвъзмездна помощ, бъдат предвидени процедури на договаряне, несъответстващи на общата уредба на обществените поръчки⁵, това може да доведе до вълна от обжалвания на тези договори (т. нар. Sub-contracting) и до провал, както на отделни проекти, така и на цели схеми за безвъзмездна помощ.

V. Подготовка на предприятията за усвояване на средства от Европейския съюз.

Въпреки че **Програма ФАР** е във финален етап на своето изпълнение в България, тя ще продължи да функционира до 2008-2010г. Това дава възможност на потенциалните бенефициенти (предприятия, общини, НПО) да натрупат проектен опит в периода преди да започне реалното изпълнение на мерки, финансирани от Структурните фондове на ЕС. Този опит ще бъде от полза особено за предприятията, които до сега не са изпълнявали такива проекти, и ще се разглежда положително при последващи участия в схеми за безвъзмездна помощ.

Приоритетите на българското правителство за периода 2007-2013 г. са разписани в програмен документ, наречен „Национална стратегическа референтна рамка” (*НСРР - одобрен като проект от Министерски съвет*). Този документ представлява пресечна точка между приоритетите на ЕС и приоритетите на България (разписани в Националния план за развитие). На базата на НСРР са разработени няколко Оперативни програми, обособени по секторни политики (Транспорт, Околна среда, Развитие на човешките ресурси, Регионално развитие⁶). Оперативната програма, която е насочена основно към българските предприятия

⁴ Индикативните прогнози, направени на база на Националната стратегическа референтна рамка за периода 2007-2013 година, показват, че се очаква сключването на няколко хиляди договора през всяка от следващите седем години.

⁵ В момента (към м. ноември 2006г.) съществува предложение на междуведомствена работна група (на ниво - министерства) за създаване на паралелна на ЗОП (опростена) уредба на обществените поръчки, финансирани със средства от ЕС и възлагани от лица, които не са посочени като Възложители по ЗОП.

⁶ На същия принцип, но в отделен документ е разработена Програма за развитие на земеделието и на рибарството.

се нарича „Конкурентоспособност“ и ще се управлява от министерството на икономиката и енергетиката. На базата на ОП „Конкурентоспособност“ ще бъдат реализирани поредица от схеми за безвъзмездна помощ, насочени главно към предприятията от производствения сектор и към предприятията с иновационен потенциал.

За да може едно предприятие да се възползва максимално от възможностите за получаване на безвъзмездна финансова подкрепа, то следва да осъществи поредица от дейности, включващи:

1. Внимателно запознаване с възможностите за получаване на безвъзмездно финансиране и с условията за кандидатстване.
2. Подготовка на качествено проектно предложение и наличие на капацитет за управление на одобрения проект, в съответствие с правилата на институцията, отпускаща средствата.
3. Осигуряване на финансов ресурс, необходим за изпълнението на проекта. От всеки кандидат ще се изисква процент собствено съфинансиране. Освен това в повечето случаи кандидатът ще трябва да изпълни целия проект със собствени средства и едва след това част от тях ще му бъдат възстановени по съответната схема/програма.

В първите два случая предприятията могат да използват специализирана консултантска помощ или да създадат собствен екип, който да работи само по проектната им дейност. Този екип (бил той външен или вътрешен) ще може да идентифицира схемите, които са подходящи за конкретното предприятие, да анализира приложимия режим на държавни помощи (по смисъла на Закона за държавните помощи), да разработва качествени проекти и да организира тяхното законосъобразно изпълнение (вкл. и процедурите на поддоговаряне по реда на ЗОП), като по този начин ще се осигури гаранция за получаване на пълния размер на договорената безвъзмездна помощ.

С помощта на подобен екип предприятието ще може да осигури по-лесно и допълнителен финансов ресурс за предварителното финансиране на проекта (до момента на получаване на безвъзмездната помощ). Този ресурс може да бъде преференциален кредит от банкови институции (т. нар. Bridge financing/мостово финансиране), заем или гаранция от небанкови финансови институции и др.

Схемите за безвъзмездна помощ ще позволят на предприятията да намалят разходите си за инвестиции и да подобрят пазарните си позиции. Това на свой ред не само, че ще се отрази положително в процеса на утвърждаване на българските предприятия на пазара на Европейския съюз, но и ще се превърне в основна предпоставка за тяхното оцеляване и бъдещо развитие.