

Участието на Българската православна църква в Оперативните програми – условие за развитие и разширяване на социално-икономическата ѝ дейност

Българската православна църква представлява типичен пример на традиционна йерархическа религиозна организация и като такава на всяко свое йерархично ниво реализира определени разходи и формира съответно ползи или загуби. Въпреки съществуващата комерсиализация на вътрешно църковните отношения, Църквата не може да бъде отнесена нито към бизнес сектора, нито към публичния сектор, нито към третичния сектор на нестопанските организации, формирайки един четвърти елемент на секторната икономика. Този теоретически парадокс е особено интересен, когато става въпрос за участието на Българската православна църква като бенефициент и получател на средства по Оперативните и др. програми финансирани от Европейските фондове.

През първия програмен период 2007-2013 г. Българската православна църква (БПЦ), респ. местните поделения на вероизповеданията бяха бенефициенти единствено по Програмата за развитие на селските райони (ПРСР), мярка 322 „Обновяване и развитие на населените места“. В Наредба №24¹, чл. 4 изрично е записана дейност по *„реконструкция и ремонт на сгради с религиозно значение и подобряване на прилежащите пространства, включително вертикална планировка“* (**Вж. Таблица 18**)

Таблица 18. Наредба №24, чл. 4.

Чл. 4. (1) Финансова помощ се предоставя за дейности, изпълнявани само на територията на населените места:
1. рехабилитация на обществени зелени площи - паркове и градини, детски площадки и съоръженията към тях,

¹ Наредба №24 е нормативния документ определящ правната рамка по кандидатстване, одобрение, финансиране и реализация на проектните предложения на публичните институции (селски общини без англомерационните, читалища, поделения на вероизповеданията, ЮЛНЦ в обществена и частна полза)

в т.ч. доставка на съоръжения;
2. реконструкция и ремонт на обществени сгради с местно историческо и културно значение и подобряване на прилежащите пространства, включително вертикална планировка;
3. реконструкция и ремонт на сгради с религиозно значение и подобряване на прилежащите пространства, включително вертикална планировка;
4. ремонт на фасади на частни сгради и прилежащите

Изм. ДФЗ,ПРСР 2007-2013 г.

Целта на мярка 322 бе подобряване на средата за живот в населените места от селските райони. В тази връзка отпусканата финансова помощ покрива на 100% извършваните допустими дейности, при максимален размер на гранта за църквите/манастирите, левовата равностойност на 500 000 евро. Особеност при местните поделения на вероизповеданията е възможността отпусканата безвъзмездна финансова помощ да включва и данък добавена стойност (ДДС), тъй като почти 100% от тях нямат регистрация по ЗДДС и на практика не биха могли да възстановяват този косвен данък. Това изключение не е валидно за останалите бенефициенти. (Вж. Таблица 19, Наредба №24, чл. 7.)

Таблица 19. Наредба №24, чл. 7.

Чл. 7. (1) (Изм. - ДВ, бр. 11 от 2010 г., в сила от 9.02.2010 г.) Финансовата помощ е в размер 100 % от общите допустими разходи за проекти на общини и за проекти, подадени от кандидати - юридически лица с нестопанска цел, читалища или местни поделения на вероизповедания, които не генерират приходи и са в обществен интерес.
(3) Максималният размер на допустимите разходи за проект, представен от читалища, местни поделения на вероизповедания, както и от юридически лица с нестопанска цел, граждански дружества на физически и/или юридически лица, създадени с цел извършване на строителни работи във връзка с обновяване на фасади на частни сгради, е левовата равностойност на 500 000 евро.

Изм. ДФЗ,ПРСР 2007-2013 г.

Анализът на социално-икономическата дейност на БПЦ, вкл. като бенефициент по Оперативните програми, е свързан с дефинирането на статута на самостоятелното юридическо лице, което е носител на

стопанските и социални отношение, вкл. взаимоотношенията с Управляващия орган на ПРСР, фонд „Земеделие“.

В социално-икономическия оборот участват самостоятелно само тези местни поделения на вероизповеданията, които са признати за юридически лица по силата на чл. 10 от Закона за вероизповеданията².

Особеното в случая с Църквата като бенефициент по ПРСР е факта, че местните поделения в селските райони не разполагат с парични средства, с които да финансират авансово дейностите по ремонт и реконструкция на храмовете и техните прилежащи пространства. Тъй като Уставът на БПЦ³ не разрешава продажбата, ипотечирането, залагането и пр. на църковни имоти (сгради, поземлени имоти и др. недвижимо имущество) без решение на Св. Синод, на практика местните поделения – църкви и манастири, не могат да осигурят първоначален финансов ресурс, който да възстановят след приключване на дейностите по проекта и респ. „Искането за окончателно плащане“. Поради това схемата за финансиране на подобен род проектни предложения включва изпълнителите на дейностите по строително-монтажните работи (СМР) като гарантиращи институции за издаването на банковата гаранция за получаване на авансово плащане (до 50% от стойността на целия проект) след подписване на договора за изпълнение на дейностите по съответния проект между Държавен фонд „Земеделие“ (ДФЗ) и даденото местно поделение на вероизповеданията, в случая Църква или манастир. Подобна е ролята на изпълнителите на дейностите по СМР и за осигуряването на останалите 50% от финансовия ресурс необходим за завършване на дейностите по

² Вж. Параграф 1.1. на Глава I от дисертационния труд.

³ Уставът на БПЦ, приет от VI Църковно-народен събор на 11 декември 2008 г., в Рилската света обител, публикуван в „Църковен вестник“, Извънреден брой, 09.01.2009 г.

съответния проект, което може да стане с банков кредит, кредит от други юридически или физически лица или други финансиращи институции.

Осъществяването на подобна схема на финансиране е възможно поради факта, че изборът на изпълнители по отделните дейности на дадено проектно предложение за ремонт и реконструкция на храмове на вероизповеданията става предварително, т.е. преди подписване на договора между ДФЗ и дадената Църква или манастир. Тази възможност е налице, тъй като църквите и манастирите като юридически лица не са възложители по Закона за обществените поръчки (ЗОП). В съответствие с чл. 7, т. 3 от ЗОП възложители на обществени поръчки са и публичноправните организации. Според легалната дефиниция на понятието, съдържаща се в §1, т. 21 от Допълнителните разпоредби на ЗОП, това качество притежава всяка организация, за която кумулативно са изпълнени следните три изисквания:

1. има правосубектност, т.е. е юридическо лице;
2. създадена е с цел задоволяване на обществени интереси;
3. за нея е спазено поне едно от условията:
 - финансирана е повече от 50 на сто от държавния бюджет, от бюджетите на държавното обществено осигуряване или на Националната здравноосигурителна каса, от общинските бюджети или от възложители по чл. 7, т. 1 или 3 от ЗОП;
 - има управителен или контролен орган, повече от половината членове на който се определят от възложители по чл. 7, т. 1 или 3 от ЗОП;
 - или е обект на управленски контрол, т.е. върху дейността ѝ може да се упражнява доминиращо влияние, от страна на възложители по чл. 7, т. 1 или 3 от ЗОП.

Предвид изложеното, при преценка относно приложимостта на закона в конкретния казус е необходимо да се изследва дали са изпълнени изискванията по т. 1-3 по-горе по отношение на вероизповеданията и техните местни поделения. Според чл. 10, ал. 2 от Закона за вероизповеданията (ЗВ) Българската православна църква е юридическо лице и за нея е изпълнено условието за правосубектност. В общия случай обаче, по смисъла на чл. 14 и чл. 20 ЗВ, религиозните общности и техните местни поделения могат, но не са задължени да се регистрират като юридически лица, което означава, че изискването за наличие на правосубектност е спазено само в част от случаите.

По отношение на условието „създадено с цел задоволяване на обществени интереси” следва да се отбележи, че както в българското, така и в европейското законодателство не се съдържа легална дефиниция на това понятие. Според Съда на Европейския съюз (СЕО) (Вж. решение по дело C-373/00) във всеки конкретен случай е необходимо да се преценява дали едно лице е създадено, за да извършва дейност, която служи за задоволяване на нужди от обществен интерес. В решение по дело C-283/00 СЕО определя последните най-общо като „нужди, които се удовлетворяват по начин, различен от покупката на стоки и услуги на пазара и които, поради причини, свързани с обществения интерес, държавата решава да ги осигури самостоятелно или да запази съществено влияние върху тях”.

В конкретния случай, по смисъла на Закона за вероизповеданията религиозната институция представлява регистрираното като юридическо лице доброволно обединение на физически лица за изповядване на дадена религия, извършване на богослужение, религиозни обреди и церемонии. Съгласно чл. 4 от същия закон религиозните институции са отделени от държавата, а видно от чл. 5 ЗВ, намесата ѝ във вътрешната организация на религиозните общности и религиозните институции е недопустима. Ролята на държавата се свежда до осигуряване на някои принципи като свободно

и безпрепятствено упражняване на правото на вероизповедание, поддържане на търпимост и уважение между вярващите от различните вероизповедания, както и между вярващи и невярващи. Също така, държавата може да подпомага и насърчава религиозната, социална, образователна и здравна дейност на вероизповеданията чрез предоставяне правото на ползване върху имоти, подпомагане със субсидии, чрез данъчни, кредитно-лихвени, митнически и други финансови и икономически облекчения. В този смисъл, за религиозните институции, респективно за местните поделения, регистрирани като юридически лица, не може да се твърди, че са създадени в обществен интерес, обезпечаването на който е ангажимент на държавата. Предвид изложените специфики при създаването, устройството и дейността на горните субекти не може да се изрази заключение, че те са създадени за задоволяване на обществен интерес по смисъла § 1, т. 21 от ДР на ЗОП.

Поради установената липса на обществен интерес, изследването на условията относно източниците на финансиране, управлението и контрола на религиозните институции и местните поделения на вероизповеданията, регистрирани като юридически лица (условията по § 1, т. 21, б. „а” от ДР на ЗОП) остава безпредметно.

Предвид изложеното, религиозните институции по Закона за вероизповеданията не следва да се разглеждат като публичноправни организации по смисъла на § 1, т. 21 ДР на ЗОП, респ. не са възложители по чл. 7 ЗОП. Въпреки това, изразяването на становище относно задължението за спазване на ЗОП от визираните институции налага да се разгледа и въпросът за приложимостта на чл. 14а, ал. 3 и 4 ЗОП. В тези хипотези лица, които не са възложители по чл. 7 ЗОП, са длъжни да спазват разпоредбите на закона при сключване на договори, за които са изпълнени едновременно следните условия:

- предметът на договора е строителство или услуга, свързана със строителство;
- повече от 50 на сто от договора се финансира от възложители по чл. 7, т. 1-4 от

ЗОП;

- стойността на договора е над определени прагове, които са 2 640 000 лв. за строителство и 391 160 лв. за услуги, свързани със строителство (съгласно ЗОП в сила от 01.05.2012 г.).

В този смисъл, религиозните институции и техните местни поделения са задължени да прилагат законодателството по обществени поръчки при сключване на договори, които отговарят на посочените условия.

При договори под визираните по-горе стойности, дори същите да са финансирани повече от 50 на сто от възложители по чл. 7, т. 1-4 ЗОП, лицата по чл. 14а, ал. 3 и 4 ЗОП, респ. разглежданите институции, не са задължени да прилагат както процедурите в ЗОП, така и правилата, приложими за поръчките на по-ниска стойност (напр. възлагане с публикуване на публична покана по реда на глава осма „а” ЗОП).

Във връзка с изложената по-горе констатация ДФЗ въвежда процедурата за избор на изпълнител на СМР с 3 оферти, преди подаване на проектното заявление за одобрение. (**Вж. Заявление за подпомагане по Мярка 322, документ 17, Таблица 20**)

Таблица 20. Придружаващи документи, които се представят от местни поделения на вероизповеданията, признати за юридически лица по силата на чл. 10 от Закона за вероизповеданията (документ №17)

В случаите по чл. 21, ал. 4 - най-малко три съпоставими независими оферти в

оригинал, които съдържат фирмата на търговското дружество, срок на валидност на офертата, дата на издаване на офертата, подпис и печат на оферента, за всяка доставка/услуга на стойност по-голяма от левовата равностойност на 15 000 евро, както и в случай че тя е част от доставки/услуги, договорирани с един доставчик/изпълнител на обща стойност повече от левовата равностойност на 15 000 евро. Цената следва да бъде определена в левове или евро с включен ДДС. Офертите се издават не по-късно от датата на сключване на договора с избрания оферент и се придружават от техническа спецификация в случаите на закупуване на транспортни средства, машини, оборудване, съоръжения, включително компютърен софтуер и специализирана техника. Оферентите - местни лица, трябва да са вписани в Търговския регистър към Агенцията по вписванията, а оферентите - чуждестранни лица, следва да представят документ за правосубектност съгласно националното им законодателство. Оферентите на строително-монтажни работи, местни и чуждестранни лица, трябва да бъдат вписани в „Централен професионален регистър на строителя“ съгласно Закона за камарата на строителите (ЗКС) и да могат да извършват строежи и/или отделни видове строителни и монтажни работи от съответната категория съгласно изискванията на чл. 3, ал. 2 от ЗКС. Офертите се придружават от направените запитвания за оферти съгласно приложение №2б. Кандидатите посочват избрания оферент;

Изм. ДФЗ,ПРСР 2007-2013 г.

За да бъде измерена социално-икономическата значимост и потенциал на БПЦ от съществено значение е създаването на регистър и карта на храмовете в България. До момента (2016 г.), според данни на Дирекцията по вероизповедания, са преброени общо 8000 църкви и манастири на БПЦ. Но цифрата не е окончателна, тъй като данните са от 260 общини и от 11 епархии. Например, извършващото се преброяване констатира много частни параклиси, които не се водят на отчет в Църквата, но в общините ги броят. Този регистър е от изключително важно значение за привличането и усвояването на средства по ПРСР, тъй като той констатира освен техния брой, но и местоположение, гдина на построяване, тяхното състояние, използваемост (действащи, недействащи), приблизителна посещаемост и статут (паметници на културата – от национално, местно или световно значение).

Данните от ДФЗ⁴ показват, че за предходния програмен период 2007-2013 г. по ПРСР 2007-2013 г. изплатената субсидия по одобрени проектни заявления на църкви и техни поделения по мярка 322 възлиза на 60 008 396,56 лв. за ремонт на 178 храма и манастира. Общата одобрена субсидия за реконструкция и ремонт на сгради с религиозно значение и подобряване на прилежащите пространства е близо 66 млн. лева.⁵ На практика общата субсидия за 178 договора между ДФЗ и храмове (църкви и манастири) на БПЦ е в размер на 65, 577 млн. лева, като след сключените анекси е намалена на 64, 752 млн. лева. (**Вж. Таблица 21**)

На практика от подадените 506 пректозаявления за ремонт и реконструкция на храмови сгради и манастири, 178 от тях са одобрени за получаване на безвъзмездна субсидия, т.е. 35,18% е успеваемостта при кандидатстване или е одобрено проектното заявление на всяка трета църква или манастир. Заявената субсидия от кандидатстващите 506 проекта е била близо 257 млн. лева (256,999 млн. лв.) или договорираната субсидия е едва 25,52% от заявената при кандидатстване.

До края на месец септември 2015 г. по договорираните проекти на църкви беше изплатена субсидия в размер на 41 929 095,43 лева, което представляваше 63,94% от сумата на субсидията по договор с църквите и манастирите.⁶ С други думи за 6 месеца усвоената субсидия е скочила над 2 пъти (от 25,3 млн. лв. в началото на месец април на 41,9 млн. лв. до началото на ноември 2015 г.). Разликата от близо 5 млн. лв., между одобрената по договор субсидия и изплатената субсидия идва от факта, че много от църквите и манастирите поради недостиг на време, не успяха да

⁴ Вж. Актуализирана справка за получено финансиране по мярка 322, ДФЗ, ПРСР 2007-2013 г.

⁵ 02 април 2015 г. Държавен фонд "Земеделие"-РА

⁶ Крайният срок за подаване на Искане за окончателно плащане по сключените договори по мярка 322 на ПРСР беше 15.10.2015 г.

изпълняят някои от заложените договориращи дейности и респективно те не бяха изплатени.

Таблица 21. Договорени проекти на църкви по мярка 322 от ПРСР 2007-2013 г.

Показатели	Сума/бр.
1.Брой подадени проекти на църкви и манастири	506 бр.
2.Заявена субсидия	256 998 923,02 лв.
3.Брой договори	178
4.Сума на субсидията по договор	65 577 896,12 лв.
5.Сума на субсидията след сключени анекси	64 752 067,52 лв.
6.Изплатена субсидия	60 008 396,56 лв.

Изм. ДФЗ, 2016

Посочените по-горе в изложението данни показват, че ремонтът и реконструкцията на храмовете и манастирите на БПЦ формира един самостоятелен сектор в стопанската дейност на Църквата, който по мащаби е равнопоставен на всички останали нейни икономически дейности. Този сектор генерира от една страна заетост и постъпления за строителния отрасъл, а от друга, постъпления и заетост за сектора на услугите – консултантски и проектантски фирми и организации, фирми за строителен надзор и за оценка на въздействието на околната среда. На практика около 12% от общата сума на субсидията представляват т. нар. непреки разходи (разходи за услуги – управление и отчетност на проектите, публичност и информация, проектиране, строителен и авторски надзор, оценка на въздействието на околната среда). Тоест сумата на непреките разходи от общия размер на изплатената субсидия възлиза на около 7, 201 млн. лв. Към това трябва да прибавим и косвените ползи за църквите, тъй като

обновените и реновирани храмови сгради, манастирски сгради и прилежащите им пространства привличат повече посетители (вярващи и туристи), което увеличава приходите им от същинска религиозна дейност, вкл. продажба на свещи и религиозни предмети, храни, книги и пр.

В крайна сметка ако извадим непреките разходи от цялата субсидия може да твърдим, че реализираните 178 проекта по мярка 322 са повишили стойността на активите на Църквата с **близо 57 млн. лева** и то само на тези 178 обновени храма.