

Challenges in the effective and efficient management of Structural and Cohesion Funds in Bulgaria for the current programming period (2007-2013)

Kiril Anguelov¹

Предизвикателства при ефективното и ефикасно управление на Структурните и Кохезионния фондове в България за настоящия програмен период (2007-2013)

Кирил Ангелов¹

Abstract. The article explores a significant problem for the effective and efficient management of the European funds and programmes – establishment of the national capacity for Structural and Cohesion fund Management. The author makes an analysis of the concrete elements that form the national capacity and provides with well-founded suggestions for its improvement.

Анотация В статията се изследва един значим проблем, свързан с ефективното и ефикасно управление на фондове и програми на ЕС – изграждането на национален капацитет за управление на Структурните и Кохезионния фондове. Прави се анализ на отделните елементи, изграждащи националния капацитет. Дават се обосновани предложения за неговото подобряване.

ВЪВЕДЕНИЕ

В условията на членство на Република България в ЕС се реализира първият за страната ни програмен период на усвояване на средства по фондове и програми на ЕС. Това е едно много силно предизвикателство за българската държавна администрация и за българските кандидат изпълнители на проекти (кандидат бенефициенти). От една страна е необходимо изграждането на устойчива институционална система за европейско съфинансиране, работеща съобразно с изискванията на ЕС, респективно изпълнявайки европейските регламенти.

¹Кирил Ангелов, доц. д-р ик.н., ТУ-София, Стопански факултет, катедра Икономика, индустриален инженеринг и мениджмънт

От друга страна, българският бенефициент трябва бързо да премине от съблюдаване само на национални правила при изпълнение на проекти, към значително по-сложните европейски изисквания. В тази връзка с основание се поставя въпросът за ефективното и ефикасно управление на програмите, финансирани от Структурните и Кохезионния фондове в България. Отговорът на този въпрос преминава и през отговора на следните два въпроса:

1. Какви са елементите, формиращи капацитета за изпълнение на проекти със средства от фондове и програми на ЕС;

2. Какви са факторите, свързани със съдействие върху повишаване на капацитета на всеки един от елементите и на системата като цяло.

На отговора на тези въпроси е посветена настоящата статия.

ИЗГРАЖДАНЕ НА КАПАЦИТЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА УСВОЯВАНЕ НА СРЕДСТВА ОТ СТРУКТУРНИТЕ И КОХЕЗИОННИЙ ФОНДОВЕ НА ЕС

Възможностите на Република България да усвоява средства от Структурните и Кохезионния фондове се определят от капацитета на институционална система на европейското съфинансиране на оперативните програми в Република България и от Проектния капацитет на потенциалните национални бенефициенти. Много често се използва терминът „административен капацитет“. Според автора този термин не обхваща

общия капацитет на страната ни да усвоява средства от Структурните и Кохезионния фондове. Аргументите са очевидни – проектите се изпълняват на ниво на бенефициент, който според регламент 1083/2006 на ЕС е напълно отговорен за постигане на поетите ангажименти във връзка с подписан договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ. В тази връзка фиксиране само върху капацитета на администрацията не би довел до нужните резултати. От друга страна, болшинството изследователи под термина „Административен капацитет“ разбират единствено осигуряване на определени длъжности в Щатното разписание на съответната администрация. Този подход е определено непълен. Понастоящем в България няма разработена класификация на елементите, от които се състои капацитета на страната да усвоява средства по фондове и програми на ЕС. Без познаване на отделните елементи и на техните взаимовръзки, не би могло с научни подходи да се изпълни повишаване на капацитета на страната. По-горе изложените аргументи налагат да бъде направена класификация на елементите, от които зависи ефективното и ефикасно изпълнение на процесите на управление, разходване и контрол на средства от ЕС.

На първо място общият национален капацитет трябва да бъде разделен на две нива (фигура 1):

1. Национално ниво
2. Ниво Бенефициент

Подходите за повишаване на капацитета на тези две нива са различни.

Националното ниво се състои от следните компоненти:

1. Национална нормативна уредба;
2. Национална институционална система на европейското съфинансиране на оперативните програми в Република България;
3. Информационни и комуникационни системи за управление на средства от фондове на ЕС.

Ще бъдат разгледани накратко характерните особености на всеки един от тези елементи.

Задължително условие за усвояване на средства от фондове и програми на ЕС е националната нормативна рамка, третираща тези въпроси, да бъде съобразена с изискванията на европейските регламенти, свързани със Структурните и Кохезионния фондове на ЕС [9, 10, 11, 12, 13, 14]. В тази връзка националната нормативна уредба е свързана с нормативни актове които разглеждат:

- организацията и управлението на процесите по управление, разходване и контрол на средствата по фондове и програми на ЕС. Като основополагащ в този аспект може да бъде посочено Постановление на Министерски съвет № 121 от 2007 г. за определяне на реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС.

- създаване на задължителната Националната институционална система за европейското съфинансиране на оперативните програми в Република България. Като пример за такъв нормативен акт може да бъде посочено Постановление на Министерския съвет № 128 от 21.07.2006 г. за създаване на комитети за наблюдение на Националната стратегическа референтна рамка и оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз.

От направените изследвания, авторът счита, че понастоящем нормативната уредба изисква допълнително развитие. Друга характерна особеност е, че тя се развива почти изключително на основата на подзаконови нормативни актове. Този избран подход има своите положителни и отрицателни страни:

- дава се възможност при откриване на несъвършенства в нормативната уредба тя лесно да може да бъде подобрена. Това е подходящо поради факта, че Република България е в своя първи програмен период на усвояване на средства от фондове на ЕС и липсата на опит, както в администрацията, така също и в бенефициентите, може да наложи коригиране на нормативни актове;

- не дава достатъчна правна сигурност – измененията на нормативните актове, особено за многогодишни проекти, могат да доведат до затрудненото им изпълнение или до засягане по определен начин на интересите на бенефициента. В най-лошия случай бенефициент може да подпише договор за безвъзмездна финансова помощ при една нормативна уредба, да го изпълнява по друга и да го завърши по трета. Това в значителна степен ще създаде допълнителна административна тежест за бенефициента. Ако бенефициентът е стопанска организация, такъв подход ще бъде в разрез с принципите на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност [8].

От тази гледна точка мнението на автора е, че е наложително след изминаване на първите няколко години от този програмен период да бъде създаден цялостен нормативен акт на ниво закон, с който да се обхване напълно цялата материя, свързана с управлението на средствата по фондове и програми на ЕС. Това ще е и в съзвучие както с принципа на правната сигурност, така и ще доведе до по-висок капацитет на бенефициентите да изпълняват проектите. Необходимо е в тази връзка цялостно изследване на нормативната рамка, която новият закон да обхване.

Национална институционална система на европейското съфинансиране на оперативните програми в Република България обхваща институциите, изпълняващи функции по управление и контрол на национално ниво или на ниво Оперативна програма (фигура 2), като и на техните

взаимовръзки. При структуриране на Националната институционална система трябва да се вземат предвид следните обстоятелства:

1. Националната система трябва да включва най-малко задължителните елементи според Регламент 1083/2006 [14];

2. Институционалната система, отчитайки националните особености, трябва да позволява ефективното и ефикасно изпълнение на процесите по управление, разходване и контрол на средства по фондове и програми на ЕС;

3. Институционалната система за европейско съфинансиране трябва да дава надеждни гаранции за недопускане на нередности и измами, засягащи финансовите интереси на ЕС.

По отношение на последното изискване авторът е посочил своите тези в отделна монография [1]. По отношение на другите две изисквания, е необходимо да бъде изпълнено отделно научно изследване, което авторът е започнал.

Независимо от какви елементи се концептира Националната институционална система за европейско съфинансиране, капацитетът ѝ ще се определя от:

- елементите и взаимовръзките между тях;
- от административния капацитет на всеки един елемент в нея.

Капацитетът на административната структура да организира и управлява процеси по разходване и контрол на средства по фондове и програми на ЕС (още наричана Административен капацитет) се определя от следните фактори:

1. Нивото на изградените системи, правила и процедури. В тази връзка например всеки Управляващ орган трябва да създаде Процедурен наръчник по своята Оперативна програма. От процедурите се определя, както е нивото на сигурност, свързано с превенция на нередностите и измамите със средства от ЕС, но и времето за завършване на една административна процедура. Ако процедурите са прекалено сложни и комплексни, това може да рефлектира в силно затруднение на работата както на администрацията, така и на бенефициента. Прекалено опростените процедури от своя страна създават условия за повишаване на риска от нередности и измами и свързаните с това негативни последици за Република България описани в [1]. Авторът обаче не счита, че трябва да се търси някаква „златна среда“. При т.н. „Златна среда“ и процедурите ще са тромави, и рисковете за сигурността ще съществуват. Необходимо е цялостно препроектиране на процесите на основата на принципите, наложени в Реинженеринга на административните процеси, които ще създадат условия процесите по управление, разходване и контрол на средствата по фондове и програми на ЕС да бъдат и достатъчно ефективни, и достатъчно ефикасни, и достатъчно надеждни.

2. Брой щатни бройки. Броят на заетите в процесите се определя от самите процеси. Следователно той не нито голям, нито малък, а достатъчен за изпълнение на препроектираните посредством Реинженеринг процеси. Целта на всеки реинженерингов проект е при намаляване на персонала драстично да се повиши ефективността на процесите.

3. Служители, мотивирани да изпълняват своите задължения с необходимото образование, квалификация и опит. Управлението на средства по програми на ЕС е една от сферите в администрацията, която изисква най-много специфични умения, знания и опит. Това налага специалния подбор на тези служители при завишени критерии в длъжностните характеристики.

Трябва да се уточни, че при изграждането на Националната институционална система за европейско съфинансиране, финансовият аспект не може да бъде водещ защото:

- от действието на системата зависи цялостния процес на усвояване на средствата от ЕС;
- създава надеждна гаранция за превенция и противодействие на нередностите и измамите със средства от ЕС;
- средствата, необходими за изграждане и поддържане на системата са налични, както в съответните приоритетни оси „Техническа помощ“ към всяка оперативна програма, така също и в Оперативна програма „Техническа помощ“.

Второто основно ниво е това на бенефициента. На това ниво се:

- разработва проектното предложение;
- изпълнява се проекта;
- гарантира се устойчивост на резултатите/индикаторите по проекта.

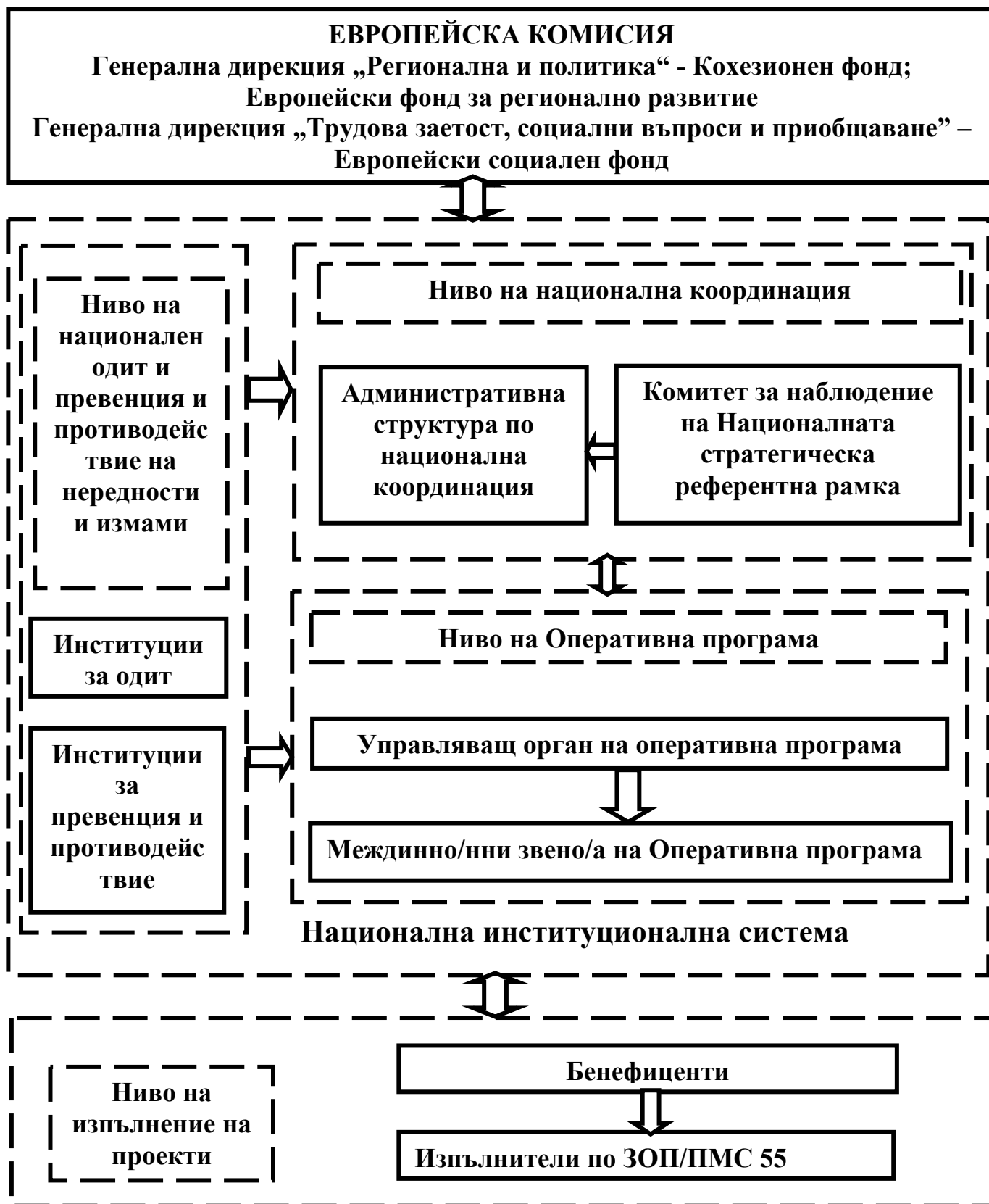
Очевидна е нуждата от устойчив капацитет на ниво на бенефициент. Поради различния обхват, и цели, а оттам и изисквания към бенефициентите, не могат да се дефинират единни показатели, на които трябва да отговарят бенефициентите по различни Оперативни програми и различна форма на правна регистрация. Това налага след установяване на устойчиви правила на недопустимост по всяка една оперативна програма и фиксиране на административната практика, да бъдат изследвани всички типове бенефициенти по различните оперативни програми за установяване на изискванията към техния проектен капацитет. Извършване на подобни изследвания ще е полезен ориентир, както за самите бенефициенти, така и за администрацията, извършваща мониторинг и контрол на проектите.

От друга страна всеки един бенефициент, независимо от правната си регистрация и Оперативната програма, по която кандидатства, е необходимо да отговаря на следните изисквания:

- да има финансова устойчивост;
- капацитети.



Фигура 1, Структура на националния капацитет на Република България да усвоява средства от Структурните и Кохезионния фондове на ЕС



Фигура 2, Архитектура на Национална институционална система на европейското съфинансиране на оперативните програми в Република България

- да е изградил своите правила, системи и процедури, които да не противоречат нито на нормативната рамка, нито на специфичните изисквания на дадената Оперативна програма;

- да притежава достатъчен персонал (брой, образование, квалификация и опит), който ще изпълнява проекта.

Финансовата устойчивост е задължителна по следните две причини:

- необходимост за съфинансиране, в различен размер, на определени проекти;

- необходимост от изпълнение със собствени средства (като изключим авансовите плащания) на проекта.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В стаята е направен анализ на факторите, влияещи на националния капацитет за усвояване на средствата от структурните и Кохезионния фондове на ЕС. За първи път е изследвана структурата на националния капацитет, като са анализирани както отделните ми елементи и взаимовръзки между тях, така също и факторите, водещи до тяхното повишаване. Изследвана е архитектурата на Националната институционална система за европейско съфинансиране в България. Правят се обосновани предложения по отношение на повишаване на проектния и административен

ЛИТЕРАТУРА

[1]. Ангелов Кирил, Информационните и комуникационните технологии, като стратегия за превенция и противодействие на корупцията, София, 2008 г., ISBN 978-954-323-457-8

[2]. Арабаджийски Николай, Основи на публичната администрация, Обща част, Сиела С., 2005

[3]. Бьолан, Франсоа, Ролята на Европейската служба за борба срещу измамите (ОЛАФ), Сборник доклади от Международна конференция „Роля и взаимодействие на върховните одитни институции с други органи в борбата срещу измамите и корупцията”, Издание на Сметна палата на Република България, С., 2003

[4]. Актуализирана стратегия за борба с измамите засягащи финансовите интереси на европейските общности, юни 2006

[5]. Закон за обществените поръчки, в сила от 01.10.2004 г, Обн. ДВ от бр.28 от 6 Април 2004г.

[6]. Постановление на Министерски съвет № 121 от 2007 г. за определяне на реда за

предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС

[7]. Постановление на Министерския съвет № 128 от 21.07.2006 г. за създаване на комитети за наблюдение на Националната стратегическа референтна рамка и оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз

[8]. Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност Обн. ДВ. бр.55 от 17 Юни 2003г.

[9]. Regulation (EC) N 1080/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Regional Development Fund and repealing Regulation (EC) N 1783/1999, Official Journal, L 210, 31 July 2006

[10]. Regulation (EC) N 1081/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Social Fund and repealing Regulation (EC) N 1784/1999, Official Journal, L 210, 31 July 2006

[11]. Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC), Official Journal, L210/19, 31 July 2006

[12]. Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Official Journal, L210/82, 31 July 2006

[13]. Commission Regulation (EC) N 1828/2006 of 8 December 2006 setting out rules for the implementation of Council Regulation (EC) N 1083 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and of Regulation (EC) N 1080/2006 of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund, Official Journal, L 371, Volume 49, 27 December 2006

[14]. Council Regulation (EC) N 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) N 1260/1999, Official Journal, L 210, 31 July 2006