

Indicators for identifying the project capacity of municipality – beneficiary under Operational Programme “Human Resource Development”

Показатели за определяне на проектния капацитет на община бенефициент по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”

Ognian Andreev¹, Kiril Anguelov²

Огнян Андреев¹, Кирил Ангелов²

Abstract: Authors make an analysis of the main factors, influencing on the project capacity of the municipality in the process of implementation of project, funded by the Operational Programme “Human Resource Development”. They propose indicators for determination the availability of the municipality to implement successfully project with different level of complexity.

Keywords – European Social Fund, EU Fund management

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” е най-големият финансов инструмент в Република България в рамките на програмния период 2007 – 2013 г., финансиран от Европейския социален фонд на ЕС. Тази програма е призвана да изпълни една от основните цели на Националната стратегическа референтна рамка за настоящия програмен период, а именно „развитие на човешкия капитал с цел осигуряване на по-висока заетост, доходи и социална интеграция“.

- Стратегическата цел на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” е да се подобри качеството на живот на хората в България чрез подобряване на човешкия капитал, постигане на високи нива на заетост, повишаване на производителността, достъп до качествено образование и учене през целия живот и засилване на социалното включване [3].

¹Огнян Андреев, доц. д-р инж., ТУ-София, Стопански факултет, катедра Икономика, индустриален инженеринг и мениджмънт

²Кирил Ангелов, доц. д. ик.н., ТУ-София, Стопански факултет, катедра Икономика, индустриален инженеринг и мениджмънт

Специфичните цели на програмата са [3]:

- Повишаване предлагането на труд и качеството на работната сила;
- Увеличено инвестиране в човешкия капитал чрез по-добро и по-достъпно образование;
- Повече социален капитал, партньорства и мрежи и развитие на социалната икономика.

Изпълнението на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” трябва да допринесе за реализирането на основните хоризонтални принципи на подкрепата от Европейския социален фонд за периода 2007 – 2013 г., както и за прилагането на водещите принципи на Стратегическите насоки на Общността за сближаване и на Инициативата на Общността EQUAL:

- Равенство между половете и превенция на дискриминацията въз основа на пол, раса, етнически произход, религия или вярвания, увреждания, възраст или сексуална ориентация – задължителна интегрална част от всички политики и практики, финансирани по линия на структурната помощ;
- Иновации и прилагане на политики;
- Партньорство – включване и овластяване на всички заинтересовани страни
- Устойчиво развитие;
- Добро управление на програми и проекти.

В тази връзка едни от основните потенциални бенефициенти са общините в Република България. Като бенефициенти те са напълно отговорни за законосъобразното и целесъобразно разходване на средствата отделени им от европейския фонд и съфинансирани от националния бюджет. Същевременно при изпълнението на проектите по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” трябва да се спазват изискванията на европейските регламенти и националната нормативна рамка третиращи управлението на средства от Структурните фондове на ЕС.



Националната и европейската нормативни рамки поставят на много високи изисквания към бенефициентите във връзка с изпълнението на проектите. Степента на изпълнението на изискванията формира проектния капацитет на дадената организация. В най-голяма степен нужда от прецизиране на проектния си капацитет имат общинските ръководства с оглед:

- Набелязване на мероприятия с оглед достигане на желаното ниво на проектен капацитет;
- Извършване на правилна преценка на възможностите за реализация на даден проект или поредица от ОП „Развитие на човешките ресурси”.

От друга страна много от дейностите по проектите трябва да бъдат изпълнени в партньорство с неправителствени организации, което предполага, че проектният капацитет е итерация на възможностите на общините и техните партньори ефективно и ефикасно да изпълняват поетите задължения във връзка с получената безвъзмездна финансова помощ.

Настоящата статия е посветена на въпроса за изясняване на основните фактори, влияещи върху проектния капацитет на общините и техните партньори, бенефициенти по ОП „Развитие на човешките ресурси”.

II. ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОЕКТНИЯ КАПАЦИТЕТ НА ОБЩИНА-БЕНЕФИЦИЕНТ ПО ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „РАЗВИТИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ”

Показателите за определяне на проектния капацитет могат да бъдат разделени в следните основни групи [1]:

- Нормативни изисквания по отношение на допустимост на бенефициента и неговите партньори;
- Изисквания във връзка с осигуряване изпълнението на хоризонталните принципи на ЕС;
- Показатели, свързани с административния капацитет на потенциалния бенефициент и неговите партньори;
- Показатели, свързани с финансовата устойчивост на бенефициента и неговите партньори.

Последователно ще бъдат разгледани посочените тук групи показатели.

2.1. Изисквания по отношение на допустимост на бенефициента и неговите партньори

Според регламентите на ЕС [8,10,11] кандидат-бенефициентите и техните партньори трябва да отговарят на следните изисквания за допустимост:

- 1) Да не са налице следните обстоятелства:
 - ✓ са обявени в несъстоятелност,
 - ✓ са обект на открито производство по несъстоятелност/ликвидация,
 - ✓ дейността им е поставена под съдебен надзор,

- ✓ сключили са споразумение с кредитори,
- ✓ преустановили са стопанска дейност,
- ✓ са обект на производство, свързано с такива въпроси и се намират в подобна процедура, съгласно националните законови и подзаконови актове;

2) Да са изпълнили задълженията, свързани с плащане на вноски за социално осигуряване или плащане на данъци в съответствие с правните разпоредби на страната, в която е седалището им, или с тези на страната на договарящия орган, или още – с тези на страната, в която трябва да се изпълни договорът;

3) Вследствие на друга процедура за възлагане на обществена поръчка или отпускане на безвъзмездна финансова помощ, финансирани от бюджета на ЕС, да не са били обявени в тежко нарушение поради неизпълнение на своите договорни задължения;

4) Да не са отстранени от получаването на финансирани от бюджета поръчки или безвъзмездна финансова помощ;

5) Да не са получили и/или получават финансиране за същите дейности, за които кандидатстват по друг проект, програма или каквато и да е друга финансова схема, произлизаща от националния бюджет, бюджета на Общността или друга донорска програма;

6) Да нямат задължения въз основа на виновно неизпълнение на договор за предоставяне на финансови средства по ОП „Развитие на човешките ресурси”.

Европейските регламенти поставят и изисквания към представляващите кандидат-бенефициентите и техните партньори. Изискванията са задължителни за лицата, които са овластени да представляват кандидата и/или партньора (независимо дали го представляват заедно или поотделно) и са вписани в търговския регистър или в регистъра на юридическите лица с нестопанска цел, или са определени като такива в учредителен акт, когато тези обстоятелства не подлежат на вписване [6]:

1) Да не са съдени за престъпление по служба с влязла в сила присъда;

2) Да не са признати за виновни за тежки правонарушения при упражняване на професионална дейност, доказани с всякакви средства, които договарящият орган може да обоснове;

3) Да не са осъждани с влязла в сила присъда за измама, корупция, участие в престъпна организация или всякаква друга незаконна дейност, накърняваща финансовите интереси на Общностите;

4) Да не са в положение на конфликт на интереси. Конфликт на интереси е налице, когато безпристрастното и обективно изпълнение на функциите по договора на което и да е лице, е компрометирано поради причини, свързани със семейството, емоционалния живот, политическата или националната принадлежност, икономически интереси или други общи интереси, които то има с друго лице, съгласно чл. 52 и чл. 82 от Регламент 1605/ 2002 г., относно финансовите разпоредби, приложими за общия бюджет на Европейската

общност, изменен с Регламент на Съвета (ЕО, Евроатом) № 1995/2006 г.;

5) Да не са представили умишлено документи с невярно съдържание при осигуряване на информацията, поискана от Договарящия орган като условие за участие в процедурата за възлагане на обществени поръчки, или не предоставят тази информация;

6) Да не са членове на управителен или контролен орган, както и временно изпълняващи такава длъжност, включително прокурор или търговски пълномощник, свързано лице по смисъла на § 1, т. 1 от допълнителната разпоредба на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси с Договарящия орган;

7) Да не попадат в случаите по чл. 21 или 22 от Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

Спазването на тези изисквания трябва да се третира като показател за допустимост на проектното предложение по отношение на допустимост на бенефициента, респективно на представящите го. Спазването на тези изисквания трябва да се извършва от ръководството на общината при избор на партньорите по проекта в самото начало на разработване на концепцията на проектното предложение.

2.2. Изисквания във връзка с осигуряване на изпълнението на хоризонталните принципи на ЕС

При изпълнение на дейностите по проекта следва да се спазват принципите на:

- Екологична устойчивост;
- Устойчивост на резултатите от проекта във времето.

Поради спецификата на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” проектите трябва не само да са в съответствие с един от основните хоризонтални принципи на ЕС, но определянето на възможността да бъдат финансирани зависи от степента на ефект, водещ до равенство между половете и превенция на дискриминацията въз основа на пол, раса, етнически произход, религия или вяръвания, увреждания, възраст или сексуална ориентация.

В тази връзка кандидат-бенефициентът и неговите партньори трябва да фокусират своето внимание върху такива мерки в проектите, които:

- водят до преодоляването на дискриминацията,
- подкрепят равнопоставянето на хората с увреждания и уязвими групи,
- осигуряват устойчивост на резултатите от проекта, т. е. осигуряват нови възможности на целевите групи за бъдещия им живот.

Например при реализиране на принципа за превенция на дискриминацията, основана на увреждане, ще се търсят възможности за създаване на условия целевата група с различни видове

увреждания да получават грижи и подкрепа, основани на индивидуалните им нужди.

Като следствие възможността да бъде финансиран даден проект в пълна степен зависи от степента на ползите за целевите групи в изпълнение на хоризонталните принципи на ЕС. Следователно всеки проект формира своя проектен капацитет от следните няколко показателя:

1) Брой на лицата потенциални ползватели на резултатите по проекта, намаляващ дискриминацията по пол;

2) Брой на лицата потенциални ползватели на резултатите по проекта, намаляващ дискриминацията по възраст;

3) Брой на лицата потенциални ползватели на резултатите по проекта с различна степен на увреждане;

4) Брой на лицата потенциални ползватели на резултатите по проекта, намаляващ дискриминацията по етническа принадлежност.

При определяне на тези показатели може да се предвиди ефектът от проекта върху следните групи:

- Хора с трайни увреждания;
- Самотни родители, многодетни майки;
- Лица от малцинствени етнически групи;
- Лица, напускащи специализирани институции;
- Лица, страдащи от различни зависимости;
- Дълготрайно безработни лица, обект на социално подпомагане;
- Заети в социалните предприятия.

2.3. Показатели, свързани с административния капацитет на потенциалния бенефициент и неговите партньори

Административният капацитет е един от факторите, най-силно влияещи на проектния капацитет на бенефициента или на консорциум от бенефициент и партньори. Административният капацитет в голяма степен се определя от отговора на следните въпроси:

- Имат ли кандидатът и неговите партньори достатъчно опит в управлението на проекти и степен на познаване на дейностите, включени в проектното предложение?

- Има ли предложеният екип – управленски и експертен, достатъчно опит в организация, управление и изпълнение на проекти с европейско финансиране със сходен тип дейности?

- Имат ли кандидатът и неговите партньори достатъчно кадри, оборудване и умения за управление на бюджета на проекта?

- Несъмнено потенциалният бенефициент и неговите партньори трябва да отчитат следните параметри, формиращи административния капацитет:

- ✓ Брой изпълнени проекти, финансирани по оперативни програми;



- ✓ Брой изпълнени проекти, финансирани по оперативни програми със сходен предмет на дейност;
- ✓ Брой на служителите, изпълнявали дейности по проекти, финансирани през оперативни програми;
- ✓ Техническа осигуреност от оборудване за управление на проект, финансиран по оперативната програма;
- ✓ Брой завършени квалификации на членове на екипа по проекта по управление на средства от Структурните и Кохезионния фондове на ЕС.

2.4. Показатели, свързани с финансовата устойчивост на бенефициента и неговите партньори

Показателите за финансова устойчивост са от изключително значение, от гледна точка на възможността на бенефициента и неговите партньори да изпълнят дейностите по проекта със собствени средства преди възстановяването на разходите от безвъзмездната финансова помощ. Причина за това е потенциалното забавяне на възстановяване на средствата от Междинното звено, което може да бъде причинено от различни фактори, но винаги ще бъде в ущърб на изпълнението на проекта. В такива периоди е необходимо бенефициентът да разполага с достатъчно оборотни средства, които да насочи към изпълнението на дейностите по проекта. Следователно финансовата ликвидност на изпълняващите проекта също формира проектния капацитет. При определяне на финансовата устойчивост на проекта трябва да бъдат използвани следните показатели на бенефициента и неговите партньори (предприятия или неправителствени организации):

- Краткотрайни активи;
- Краткосрочни вземания;
- Финансови средства;
- Парични средства;
- Краткосрочни задължения;
- Счетоводна печалба;
- Нетни приходи от продажби;
- Собствен капитал;
- Сума на пасивите;
- Показатели за рентабилност;
- Показатели за ликвидност;
- Показатели за финансова автономност.

Същевременно при разработването и управлението на проекта трябва да бъдат отчитани следните допустими и недопустими разходи по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” [4]:

А) Допустими разходи:

- Разходи за трудови и други възнаграждения, стипендии и други доходи на физически лица за дейности, пряко свързани с изпълнението на договора за финансиране, включително осигурителните вноски, начислени за сметка на

осигурителя върху договореното възнаграждение съгласно националното законодателство;

- Разходи за командировки (пътни, дневни и квартирни). Стойността им се определя съгласно Наредбата за командировките в страната и Наредбата за служебните командировки и специализации в чужбина;

- Разходи за услуги, извършвани от трети лица за дейности, пряко свързани с изпълнението на дейностите по договора за финансиране;

- Разходи за материали, консумативи и други материални активи, необходими за изпълнението на дейностите по договора за финансиране, с изключение на недопустимите разходи;

- Други преки разходи, произтичащи от изискванията на договора за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и свързани с изпълнението на допустимите дейности.

- Таксите за обслужване на банкови сметки са допустими само в случаите, когато по изискване на Управляващия орган/Междинното звено е задължително откриването на отделна банкова сметка специално за изпълнението на съответната операция.

- Допустими за финансиране са и следните разходи, при условие че са пряко свързани с финансираните операции или дейности и са необходими за тяхната подготовка и осъществяване:

- ✓ Разходи за застраховки;
- ✓ Разходи за юридически консултации и нотариални услуги;
- ✓ Разходи за технически и финансови експертизи;

- Разходи за одит на изпълнението на проекта; в случаите, когато размерът на безвъзмездната финансова помощ по сключените договори е на стойност над 200 хил. лв., като разходите за одит не могат да надвишават 1% от размера на безвъзмездната финансова помощ;

- Разходите за трудови и други възнаграждения, стипендии и други доходи, изплатени от трети страни в полза на участниците в дадена дейност и сертифицирани на бенефициента;

- Непреки разходи, декларирани на базата на постоянна ставка в размер не повече от 20 на сто от преките допустими разходи за дейността. Непреките разходи, декларирани на базата на постоянна ставка, не могат да превишават общата стойност на аналогичните непреки разходи на бенефициента за същия период от време по счетоводни данни, което се декларира от бенефициента и подлежи на последваща проверка;

- Разходите за организация и управление са допустими, ако се основават на действителни разходи, които могат да бъдат отнесени към осъществяването на съответната дейност или на средните действителни разходи, които могат да бъдат отнесени към дейности от същия тип.

Б) Недопустими разходи:

- Възстановим данък върху добавената стойност;

- Лихви по дългове;
- Закупуване на обзавеждане, оборудване, превозни средства, инфраструктура, земя и сгради;
- Глоби, финансови санкции и разходи за разрешаване на спорове;
- Разходи за консултантски услуги, свързани с подготовката и/или попълването на документите за кандидатстване;
- Разходи, финансирани по друг проект, програма или каквато и да е друга финансова схема, произлизаща от националния бюджет, бюджета на Общността или друга донорска програма;
- Разходи за закупуване на стоки втора употреба.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Установени са основните показатели по групи фактори, формиращи проектния капацитет на община-бенефициент по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”. Посочени са основните параметри свързани с допустимост на бенефициента и неговите партньори, административния им капацитет, финансовата им устойчивост и изпълнението на Хоризонталните принципи на ЕС. Представени са допустимите и недопустимите разходи, които трябва да бъдат отчитани при разработване и управление на проект финансиран през Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Ангелов Кирил, Предизвикателства при ефективното и ефикасно управление на Структурните и Кохезионния фондове в България за настоящия програмен период (2007-2013), KSI, С., бр. 2, 2008;
- [2] Зиновиев, Владимир, Роля на европейските фондове в Югоизточна Европа, Европейски институт, С., 2010;
- [3] ОП „Развитие на човешките ресурси 2007-2013”, преработена версия, Октомври 2009;
- [4] Постановление на МС № 180 от 27 юли 2007 Г. за приемане на детайлни правила за допустимост на разходите по Оперативна програма "Развитие на човешките ресурси", съфинансирана от Европейския социален фонд, за финансовата рамка 2007 - 2013 г., в сила от 01.01.2007 г. обн. ДВ. бр.64 от 7 Август 2007 г.;
- [5] Постановление на МС №62 от 21.03.2007 година, г. за приемане на национални правила за допустимост на разходите по оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на европейския съюз, за финансовата рамка 2007 - 2013 г., изм. дв. бр.58 от 30 юли 2010;
- [6] Постановление на МС №180 от 27.07.2007 година, за приемане на детайлни правила за допустимост на разходите по оперативна програма "Развитие на човешките ресурси", съфинансирана от

- Европейския Социален Фонд, за финансовата рамка 2007 -2013 г. (ДВ, бр. 64 от 2007 г.)
- [7] 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;
 - [8] Насоки за кандидатстване по процедура за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, чрез открита процедура за конкурентен подбор на проекти, с определен срок за кандидатстване, Оперативна програма “Развитие на човешките ресурси”;
 - [9] Националната стратегическа референтна рамка, Програмен период 2007–2013 г.;
 - [10] 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;
 - [11] 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.