



Methods, used in the management of the investment projects, financed by the Cohesion fund of European Union

Методи, използвани при управление на инвестиционни проекти, финансирани от Кохезионния фонд на ЕС

Ognyan Andreev¹

Огнян Андреев¹

Abstract: The author offers an analysis of specific methods for management of investment projects in accordance with the specific requirements of the Cohesion fund of the European Union. Recommendations are given for the use of specific methods for managing investment projects in the context of the Republic of Bulgaria.

Keywords: investment projects, management, Cohesion fund of the European Union

Решението се взема в условията на множество алтернативи, носещи различна добавена стойност за обществото. Несъмнено, за да се обективизира този избор, е необходимо да бъде използван метод за определяне както на потенциалните ползи на всеки един проект, така и на разходите, направени във връзка с неговата реализация. В настоящата публикация не се коментират логистичните методи, подробно представени в [4].

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Управлението на проекти, финансирани по Кохезионния фонд на ЕС, налага съобразяване с различни специфични изисквания, свързани от една страна с размера на проектното финансиране, а от друга – с изискванията на Кохезионния фонд на ЕС. Кохезионната политика на Европейския съюз в България се изпълнява през две оперативни програми – „Транспорт” и „Околна среда”. Трябва да се има пред вид и фактът, че при големите инфраструктурни проекти фазата на програмиране съвпада с периода на разработване на стратегическите основи на самата оперативна програма, нейните цели и приоритетни оси. В този случай решението за определяне на допустимите бенефициенти и проектите (които трябва да отговарят на целите на приоритетните оси, чрез които се предвижда да бъдат финансирани) представлява стратегическо решение на политическо ниво – кои инфраструктурни проекти са приоритетни и в каква степен тяхната подготовка е достигнала зрялост, за да може реалното строителство да бъде извършено през следващите седем години програмен период.

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

II. МЕТОДИ, ИЗПОЛЗВАНИ ПРИ УПРАВЛЕНИЕ НА ИНВЕСТИЦИОННИ ПРОЕКТИ, ФИНАНСИРАНИ ОТ КОХЕЗИОННИЯ ФОНД НА ЕС

При изграждане на инфраструктурни проекти със средства от Кохезионния фонд трябва да се спазват следните основни принципи (Фигура 1):

1. Защита на обществения интерес: публичните институции ще трябва да защитят обществения интерес, като в същото време трябва да определят условията, позволяващи прокарването на легитимирания частен интерес. Това често налага създаването или укрепването на независими регулаторни органи за тарифи и качество на обществените услуги.

2. Гарантиране на най-добрия избор: Както всички видове публични финансиравания, съфинансирането на операции от страна на ЕС трябва да е в съответствие с трите принципа за:

- Прозрачност на процедурите за възлагането на права на частните партньори;

- Равен достъп за всички оператори до предложените субсидии;

- Съревнование между различните участници, за да се доведе до избора на икономически най-изгодната оферта.

3. Проверка и мониторинг на изпълнението, което включва надзор и контрол на операциите, които трябва да бъдат извършени.

4. Гарантиране на устойчивост на ползите от инвестиционния проект, т.е. необходимо е ползите

от изгражданата инфраструктура да бъдат налични определен срок от време след края на изпълнението на договора. Не бива да се забравя, че проектите, финансирани от Кохезионния фонд, се реализират в изпълнение на дългосрочни политики на ЕС.



Фигура 1, Основни принципи при изграждане на инфраструктурни проекти със средства от Кохезионния фонд на ЕС

В тази връзка четири са специфичните методи, които трябва да бъдат използвани съобразно изискванията на Кохезионния фонд на европейския съюз. На първо място това са методите, посредством които може да бъде оценено въздействието на проекта и най-доброто използване на финансовия ресурс, осигурен от донора. На второ място това са методи, които позволяват рискът да бъде управляван. Според европейските регламенти 1083/2006 и 1828/2006 е задължително извършването на

мониторинг и оценка на изпълнението на инвестиционните проекти и на систематизирани действия във връзка с осигуряване на публичност. Последователно ще бъдат анализирани характеристикните особености на четирите вида методи.

2.1. Метод за определяне на ползите и разходите, свързани с инвестиционни



проекти, финансирани от Кохезионния фонд

Анализът “Разходи-Ползи” (Cost-Benefit Analysis) е метод, използван при разработването и оценката на инвестиционни проекти, който:

1) Позволява една обективна, количествена оценка на очакваните резултати от проекта, изразени като финансова, икономическа или социална възвращаемост на инвестицията;

2) Извършване на сравнителна оценка на ефективността на инвестицията спрямо други, алтернативни използвания на ресурсите.

Този анализ позволява оценката да бъде извършена в парично изражение на финансовите, икономическите и социалните разходи и ползи на изграждания инфраструктурен проект. От друга страна анализът “Разходи-Ползи” определя и включва също променливи, свързани с околната среда. Методът прилага дисконтирането на паричните потоци (Discounted Cash Flows), като по този начин представя оценка на бъдещите разходи и ползи на проекта и калкулирането им в днешни (настоящи) стойности. Този метод позволява да се изследват и сравняват възможните ефекти на различни проектни варианти и промените в изходните допускания, като резултатът от него са стойности, изчислени за една поредица от предварително дефинирани входни параметри. Използват се следните ключови параметри:

1) Паричен поток (Cash Flow)

2) Кумулативен паричен поток (Cumulative Cash Flow)

3) Нетен паричен поток (Net Cash Flow)

4) Нетна настояща стойност (Net Present Value – NPV)

5) Вътрешна норма на възвръщаемост (Internal Rate of Return – IRR)

6) Коефициент “Ползи-Разходи” (Benefit-Cost Ratio – BCR)

Използва се следното правило за вземане на решение:

Ако $NPV > 0$ или $IRR > r$ – проектът се приема;

Ако $NPV < 0$ или $IRR < r$ – проекта се отхвърля,

където r е минимално изискуема норма на възвръщаемост или дисконтова норма.

Коефициентът BCR позволява да се прави разграничение между проекти с висока NPV, просто защото са широкомащабни (large scale) и проекти, които имат естествено висока норма на възвращаемост.

Използването на метода може да значително да намали неопределеността по няколко начина. Първият начин е да бъдат включени в анализа и т. нар. „непредвидими разходи“ с цел покриване на неочаквани разходи. Като общо правило, една непредвидена субсидия в рамките на 10% от общите капиталови разходи (инвестиции + оперативни + поддръжка) може да се включи в бюджета на проекта (като част от общия паричния поток).

2.2. Метод за анализ на риска, свързан с инвестиционни проекти, финансирани от Кохезионния фонд

Анализът на риска свързан с инвестиционни проекти включва следните основни стъпки:

- Определение на рисковете и категоризацията им;

- Оценка на влиянието на риска;

- Оценка на вероятността от настъпване на риска (подкрепена от анализ на чувствителността);

- Изчисляване на финансовия ефект от рисковете (с анализ на чувствителността);

- Съставяне на матрица на рисковете с оглед на тяхното разпределение;

- Разпределен риск за основните разходи (очаквани разходи).

Използването на този метод е необходимо:

1) За да бъде възможно да се извърши превенция в значителна степен на основните рискове и

2) при реализация на някой от рисковете – да съществува разработена стратегия за неговото преодоляване.

Между рисковете, за които трябва да бъде направен анализ, са следните:

- Рискове на проектирането и планирането (например промяна на проекта поради промяна в условията на терена);

- Рискове на строителството и развойната дейност (например неправилна оценка на очакваните разходи и срокове);

- Рискове на изпълнението (например наличност на активи, невъзможност да се покрият стандартите за изпълнение, ефекти от законодателни и регулаторни промени);

- Рискове от прекратяване на финансирането;

- Технологични и амортизационни рискове (например ефект от технологична промяна);

- Рискове на контрола (проблеми в мониторинга на проекта) и др.

Възможният ефект от даден риск трябва да бъде свързан с вероятността от възникването му. Достигането до извод за вероятността от настъпване на риск по смислен и прозрачен начин не е лесна задача, особено когато няма налична база данни за подобни проекти.

В много случаи се реализират не един, а няколко събития, предизвикващи забавяне, като част от тях е възможно да са риск или да са по вина на възложителя, а друга част – на изпълнителя. В такъв случай забавянето е „едновременно/паралелно“ (concurrent delay). При едновременно забавяне изпълнителят има право да получи удължение на срока за завършване, но по принцип няма основание да претендира за материална компенсация. Това е

възможно, само ако изпълнителят успее недвусмислено да отдели загубите от забавянето по вина на възложителя от загубите по своя вина. За целта е необходимо изпълнителят да подготви:

- Графика за работа с критичен път, както е бил планиран преди забавянето;
- Действителната последователност на работите с критичен път;
- Идентифициране на дейностите с времетраенето им, които не са били първоначално планирани;
- Определяне загубите за непланираните дейности, причинени от забавянето на възложителя.

2.3. Метод за мониторинг на инвестиционни проекти финансирани от Кохезионния фонд

Мониторинг на инвестиционни проекти, финансирани от Кохезионния фонд, включва непрекъснато наблюдение на силните и слабите страни на даден проект с оглед:

- Идентифициране и диагностициране на проблемите;
- Вземане на мерки за разрешаването им;
- Подобряване на изпълнението;
- Постигане на предварително зададените цели и резултати.

Мониторингът на инвестиционни проекти е пряко свързан с осигуряване на ефективност и ефикасност на използваните средства от Кохезионния фонд по време на реализация на проекта [1]. Основните етапи свързани с мониторинга са:

- Събиране на информация, включително и посредством проверки на място на изпълнение на проекта;
- Анализирание на информацията;
- Оформяне на доклад;
- Представяне на ръководителя на проекта;
- Вземане на адекватни решения;
- Проследяване реализацията на новите решения;
- Във връзка с мониторинга се използва и следният инструментариум:
 - ✓ Матрица на логическата рамка,
 - ✓ План за вътрешно наблюдение / оценка – раздел от проекта,
 - ✓ План график на дейностите,
 - ✓ Ресурсен и бюджетен график.

Мониторингът обхваща различни етапи на верификация, част от които са и т. нар. проверки на място на изпълнение на инфраструктурния проект. При проверките на място се преглеждат в пълнота или в конкретна част следните елементи:

- Достоверност на информацията, изпращана от бенефициента към управляващия орган (доклади за напредък, финансови отчети, искания за плащане);
- Изпълнение на времевия график по проекта;
- Съответствие на физическия напредък с този, докладван от бенефициента;
- Съответствие на извършените дейности и услуги с договора за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, проектното предложение и сключените договори по проекта;
- При наличие на закупено оборудване – физическа проверка дали е доставено и дали се използва по предназначение;
- Проверка на съответствие на декларираните доставки и извършени услуги спрямо наличните на обекта и/или представени доказателства за тяхното извършване;
- Проверка на изпълнените измерими индикатори по проекта;
- Цялостно изпълнение на договора за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и всички задължения, произтичащи от това – процедурни наръчници, общи условия на договарящия орган и т.н.;
- Проверка на съществуващата система за контрол на разходите от страна на бенефициента (първо ниво на верификация);
- Проверка на създадената организация от страна на бенефициента за независима проверка на изпълнените строителни работи (инвеститорски контрол или вменияване в задълженията на независимия надзор);
- Изпълнение на предписания и препоръки от предходни проверки на място и одити;
- Установената система за поддържане и съхранение на цялостната документация по проекта (т. нар. „одитна пътека“);
- Наличие на необходимия капацитет (в това число финансов, експертен, технически) на Изпълнителите на договори, сключени по Закона за обществени поръчки или ПМС № 55, част от дейностите по проекта;

- Проекти, свързани с изпълнение на контролни режими: наличие на цялостната изискуема документация по нормативна уредба – например издадено разрешение за строеж;

- Проверка на изискванията за публичност и информиране – ако се изисква монтиране на информационна табела / билборд; ясна визуализация на проекта (при изготвяне на рекламни и информационни материали – спазването на задължителния брандинг).

Управляващият орган / Междинното звено е в правото си да осъществява и финансови проверки на място при бенефициента, чрез които се осъществява административен и документален контрол относно

финансовото изпълнение и поддържаната за тази цел документация на бенефициента. Макар пряката цел на тези проверки да е придобиване на пълна увереност от страна на Управляващия орган / Междинното звено, много често те се използват и с превантивна цел. Направените препоръки от финансови проверки на място имат широк обхват от гледна точка на финансовите документи, документооборота, както и начина и поддържането на съответния архив.

При финансова проверка на място се преглежда:

- Пълната финансова документация на проекта и начина на съхранение на документацията;
- Начинът на отчитане на средства по проекта;
- Изготвената и получената кореспонденция във връзка с финансовото изпълнение на проекта, в това число и нейното съхранение;
- Съответствието на извършените плащания с разходооправдателните документи по проекта;
- Счетоводната отчетност на бенефициента.

Следващият етап от проверката на място е изготвяне на доклад с констатации относно физическия и финансов напредък на проекта, наличието или не на нередности и с предписания към дейността на бенефициента по проекта.

На базата на събраната информация от проведената проверка на място, в разумен срок органът, извършил проверката, подготвя доклад от нея. Когато в проверката на място участва и консултант (външен независим експерт), докладът се изготвя на база и на неговото експертно становище. В тези случаи, при наличие на обективни причини, срокът за подготовката на доклада може да бъде удължен. Докладът съдържа целите на проверката на място, описание на областите, обхванати от проверката, направените заключения, препоръки и предписания и проследяване изпълнението на предходни препоръки.

Добра практика е по преценка на Ръководителя на проверяващия орган, изготвеният проект на доклад да се предоставя на бенефициента за предварителни коментари, като се дава срок за коментари и възражения на бенефициента. След получаването им Управляващият орган / Междинното звено разглеждат коментарите и възраженията и съобразно с тяхната основателност (или не) променят (или не) проекта за доклад. Окончателният доклад се предоставя на бенефициента. За финализираната версия на доклада се попълва контролен лист за подготовка и изпълнение на проверка на място.

2.4. Изисквания при осъществяване на информация и публичност на инвестиционни проекти, финансирани от Кохезионния фонд

В [2] са описани подробно основните характеризиращи елементи на методологията за

информирание и публичност на инвестиционни проекти. Публичната комуникация при оперативни програми, извършващи избор на проекти посредством конкурентен подбор, се основава на максимално широко публичното оповестяване на предстоящи и текущи процедури. Наличието на конкретните бенефициенти, кандидатстващи по специално разработени за тях процедури не изискват широки информационни кампании за популяризиране на нова схема, процедура или мярка за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ.

Изборът на изпълнител е специфичен съобразно с характера на проекта и размера на финансирането. Най-основни усилия в тази връзка налагат големите инфраструктурни проекти, при които изборът на изпълнител се осъществява посредством международен търг, при голям обществен и международен интерес.

Разработването и подаването на проектни предложения за големите инфраструктурни проекти е продължителен процес, който от своя страна изисква съгласуваност в действията на много институции на публичната власт. За да се стигне до подаване на проектно предложение на голям инфраструктурен проект, задължително трябва да са приключили отчуждителните процедури (работа с органите на местното самоуправление), да има издадено разрешение за Оценка на въздействието върху околната среда (Министерство на околната среда и водите), да са извършени археологическите проучвания (обикновено чрез възлагане по ЗОП, и съвместна работа с Министерство на културата), изготвен анализ „Разходи-ползи” от осъществяването на проекта (също възлаган чрез ЗОП).

За да се подпомогнат бенефициентите при подготовката на апликационната форма на големите инфраструктурни проекти, Европейската комисия и Европейската инвестиционна банка създаде специална инициатива „Джаспърс” (JASPERS - Joint Assistance to Support Projects in European Regions). Целта на експертите от Джаспърс е именно със своята експертиза и опит да окажат подкрепа на бенефициентите именно на фазата на разработване и попълване на формуляра за кандидатстване.

Предвид факта, че процедурата за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ е чрез пряко договаряне, липсва сесия „въпроси и отговори”. Няма предвидени и конкретни мерки по информация и публичност на този етап, но въпреки това, спазвайки принципа на европейските институции за откритост на всяка предприета и извършена дейност, управляващите органи имат възможност да работят за повишаване информираността на широката общественост в няколко посоки. Основавайки се на факта, че големите инфраструктурни проекти са с национално значение и обществената информираност е ключов фактор за повишаване подкрепата към самия проект, могат да се набележат основните дейности на управляващия орган,

свързани с приключването на най-важните етапи от разработването на формуляра за кандидатстване:

- Информирание за приключилите предпроектни проучвания;

- Информирание за приключили археологически проучвания;

- Информирание за издадена Оценка за въздействието върху околната среда;

- Информирание за разработен анализ „Разходи-ползи“ и съобщаване на основните данни от анализа;

- Информирание за оценката на Джаспърс по формуляра за кандидатстване.

Целенасочената публична комуникация в тази фаза на подготовка на големите инфраструктурни проекти е от съществено значение за евентуална промяна на нагласите на обществото. С подаването на подобна информация Управляващият орган гарантира познаваемост на проекта, която генерира и публичната подкрепа в неговите действия. Прозрачността на процедурите по подготовка на проекта също е важен фактор при последващата оценка на формуляра за кандидатстване от страна на Европейската комисия. В този смисъл, дори и без задължителни изисквания, управляващият орган трябва да направи максималното, за да си осигури както обществената подкрепа, така и прозрачността на предпроектните процедури.

Самият акт на подаване на формуляра за кандидатстване на големите инфраструктурни проекти е събитие, което се използва и от бенефициента, и от управляващия орган за популяризиране на самия проект. Обикновено се организира нарочно публично събитие, таргетирано към представителите на средствата за масово осведомяване, чрез които се цели и достигане на информация до широката общественост.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изяснени и дискутирани са основните методи и характерните им особености, свързани с изпълнение на инвестиционни проекти съобразно специфичните изисквания на Кохезионния фонд. Посочени са основните параметри на използваните методи за оценка и анализ на инвестиционни проекти. Дадена е общата рамка за оценка на риска при инвестиционни проекти. Представени са основните изисквания при мониторинг и контрол на инвестиционни проекти. Коментирани са мерките по публичност на инвестиционни проекти финансирани от Кохезионния фонд.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Ангелов Кирил, Ефективна организация и управление на процесите по изпълнение, контрол и разходване на средства от Структурните и Кохезионния фондове на Европейския съюз, Институт по публична администрация, С., 2011, ISBN 978-954-91217-9-7
- [2] Ангелова Миглена, Ефективни модели за организация и управление на комуникацията при Европейски фондове и програми за укрепване на сигурността, Д., 2010
- [3] Андреев Огнян, Мениджмънт на проекти, Софттрейд, 2006.
- [4] Димитров Иван, Логистичен мениджмънт, Университет „Проф. д-р Асен Златаров“, 2004 г.
- [5] Ръководство за анализ на инвестиционни проекти по разходи и ползи, Европейска комисия, Генерална дирекция „Регионална политика“, 2009
- [6] Ръководство за процеса на реализация на ПЧП проект, Министерство на финансите, Дирекция „Управление на средствата от ЕС“, 2009.
- [7] Процедурен наръчник за управление и изпълнение на Оперативна програма „Транспорт“, 2007-2013 г.
- [8] Постановление на Министерския съвет № 330 от 5 декември 2011 година за допълнение на Постановление № 62 на Министерския съвет от 2007 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. (обн., ДВ, бр. 27 от 2007 г.; изм. и доп., бр. 93 от 2009 г., бр. 58 от 2010 г. и бр. 21 от 2011 г.)
- [9] 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
- [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] Council Regulation (EC) N 1084/2006 of 11 July 2006 establishing a Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) N 1164/94, Official Journal, L 210, 31 July 2006