



Conflicts in the implementation of Operational Programme "Competitiveness of Bulgarian Economy" in a Global crisis

Конфликти при изпълнение на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” в условията на криза

Ivanka Bankova
Иванка Банкова¹

Annotation: The purpose of this paper is to identify specific administrative conflicts in the implementation of Operational Programme "Competitiveness of Bulgarian Economy" in a crisis and to try to offer opportunities to overcome them.

Key words: Administrative Conflicts, Structural Funds, Operational Programme, Administrative Capacity, Competitiveness, Global Crisis

Анотация Целта на статията е да се идентифицират някои специфични административни конфликти при изпълнение на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” в условията на криза и да се направи опит за предлагане на възможности за преодоляването им.

Ключови думи – административни конфликти, структурни фондове, оперативна програма, приоритетна ос, административен капацитет, бенефициент, конкурентоспособност, глобална криза

С промяната на социално-икономическите условия в резултат на Пълноправното членство на Република България в Европейския съюз (ЕС), през последните четири години конкурентоспособността на българските предприятия освен с позитивно, се характеризира и с негативно значение. Това се отнася и за реформите, които обикновено са плод на дълги дискусии, но когато започне прилагането на някоя от тях, обикновено съпротивата на различни социални групи, често води до провала ѝ, особено в условия на глобална криза. Тези негативни процеси се наблюдават не само в България, но и в повечето нови страни-членки ЕС. Все по-масово конкурентността се възприема като постоянна принуда за приспособяване, което крие много различни рискове, свързани със заплащане не само на материална, но и на лична и социална цена, необходима за адаптиране. За съжаление отговорни лица изтъкват именно рисковете и разходите, вместо да подчертаят възможностите и шансовете, които предлага кризата. Пълноправното членство съвпада с новия програмен период на Структурните фондове (СФ) 2007-2013г. [5] и предлага редица нови предизвикателства,

свързани с евроинтеграционните процеси като машабна финансова подкрепа. За разглеждания период България има възможност да усвои 6 673 628 244 € като тези средства се разпределят по седем Оперативни програми (ОП). [5]

По Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика (Конкурентоспособност)” България има възможност да усвои 1 162 215 551 €, от които националното съфинансиране е 174 332 332 € [4].

Предмет на анализ на настоящата статия са някои от административните конфликти, които произтичат от специфичните особености и сложността на процедурите по прилагане на Оперативна програма (ОП) „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” (ОП „Конкурентоспособност”).

Защитаваната теза е, че в настоящия етап административните конфликти са част от дейността на администрацията при изпълнението на ОП „Конкурентоспособност”, произтичат от противоречивите документи, ненавременното оповестяване на промени в тях и се подхранват от слабата регламентация на обществените отношения, подобряването на нормативната рамка и комуникационните процеси между различните нива на ОП са основен инструмент за избягването и разрешаването им.

1. Анализ на конфликтната ситуация в условията на криза.

Изоставането и забавянето на реално заплащане по ОП „Конкурентоспособност” е най-честата причина за възникване на конфликтна ситуация. Тук може да се отчете тенденцията Управляващия орган да се „презастрахова” при отпускането на средства по вече одобрени проекти, предвид на откритите от Европейската комисия нередности и блокираните средства по предприемаческите инструменти.

В повечето случаи от бенефициентите се изисква да представят гаранция по получените авансови плащания в стопроцентов размер. Негативният принос на глобалната икономическа криза оказва неблагоприятно въздействие върху икономиката на РБългария, в резултат на това възможностите

¹ Иванка Банкова, хоноруван асистент, Факултет “Международна икономика и администрация” – Варненски свободен университет “Черноризец Храбър”, катедра “Администрация и управление”, Варна, 9007, к.к. Чайка, сл. тел.: 052 359 568, e-mail: bankova_i@abv.bg

на бенефициентите за съфинансиране на проекти значително намаляват. От една страна, намаленото търсене в глобален план влошава краткосрочните и средносрочни перспективи пред бизнеса, а от друга – достъпът до заеман ресурс става по-труден и скъп. Глобалната криза се явява нов, допълнителен фактор в конфликтната ситуация по изпълнение на ОП „Конкурентоспособност”

Продължават да бъдат проблемни следните специфични области при изпълнение на ОП:

- Забавено приемане на някои нормативни и вътрешни правила, въпреки че е създадена необходимата нормативна уредба, гарантираща изграждането и функционирането на системите за управление на средствата от Структурните и Кохезионния фондове, в съответствие с приложимите регламенти на ЕС. Има случаи на несъответствия между възложените с различни актове функции на органите, участващи в процеса на управление на средствата от Структурните и Кохезионния фондове. Извършвани са и чести промени в нормативната уредба, допускане е ненавременно актуализиране или липса на актуализиране на стратегически, нормативни и вътрешни актове и документи. Налице са пропуски в нормативната уредба, както и необходимост от превеждането на документи на български език. Констатирани са случаи на недобра координация и съгласуване при изготвянето и приемането на вътрешните актове.

- Пропуските и неточностите в нормативната уредба са рисков фактор, който застрашава прилагането на системите и са индикатор за нарушена комуникация и координация при управлението на процеса и създават условия за възникване на административни конфликти.

- Налице са несъответствия между отговорностите и правомощията на органите, на които са възложени функции по управлението – от старта на ОП „Конкурентоспособност” [4] до месец юли 2008 г. Министърът не е изрично овластен за ръководител на Управляващия орган, на Оперативната програма, което създава предпоставки за дуализъм в управлението.

- Независимостта на Одитния от Сертифициращия орган, които се намират в едно ведомство е поставена под съмнение, с оглед на факта, че министрите са централни еднолични органи на изпълнителната власт, докато заместник-министрите само ги подпомагат при изпълнението на техните правомощия и в този смисъл не са функционално независими от тях. В тази връзка стъпка в правилна посока е създаването на Изпълнителна агенция Одит на средствата от Европейския съюз към министъра на финансите, чиято работа не може да бъде оценена поради започването на функционирането и извън разглеждания период.

- Липса на достатъчно административен капацитет и текучество на квалифицираните кадри, както на централно, така и на местно ниво.

- ОП „Конкурентоспособност” стартира със закъснение, което е рисков фактор за усвояването на средствата в срок. Предприеманите коригиращи, управленски решения и действия за ускоряване процеса на усвояването на средствата не са достатъчно ефективни и своевременни като изграждането на системата от условия за изпълнение на Оперативните програми се осъществява успоредно със стартирането на изпълнението им, което влияе отрицателно върху ефективността [6].

- Липса на функционираща Информационна система за управление и наблюдение (ИСУН) [15] за оперативните програми, базирана в Министерство на финансите. Изграждането и въвеждането в действие на пълната функционалност на ИСУН, като съществен фактор за постигане на добро финансово управление на средствата, приключи две години след стартирането на Оперативните програми. Това създаде затруднения за наблюдението и

управлението на процесите, което води до закъснения при въвеждането на информацията от страна на Управляващите органи по ОП.

- Създадените механизми за координация и взаимодействие по вертикала и хоризонтала между структурните звена при управлението на средствата от ЕС, показват редица слабости в регламентирането и осъществяването на координацията и взаимодействието между участниците в процеса на управлението на средствата от ЕС, въпреки предприетите в последните месеци промени.

- Комуникационните стратегии на оперативните програми не изпълняват достатъчно ефективно своята функция, въпреки че са създадени необходимите нормативни предпоставки за осигуряване на публичност и информираност при управлението на средствата от Структурните и Кохезионния фондове на ЕС.

2. Възможности за контролиране на конфликтната ситуация при изпълнение на ОП „Конкурентоспособност” в условията на криза.

След отправени препоръки от страна на Сертифициращия орган, касаещи конкретизирането на нивата на безвъзмездна финансова помощ и прецизиране на процедурите, които бенефициентите трябва да изпълнят, за да запазят принципа на „доброто стопанско управление”. Ръководителят на договарящия орган въвежда корекции в процедурите за изпълнение на проектите по програмата, но с период – две години назад. Това е Заповед № РД-16-82/01.09.2010 г., която регулира начинът за провеждане на процедурите за закупуване на дълготрайни материални и нематериални активи по проекти по ОП „Конкурентоспособност”, в случаите, когато от Оперативните ръководства е посочено, че не се прилагат нормите на ПМС 55/2007 г. Следва да се обърне внимание, че по тези процедури се констатира сериозни неясноти и колкото бенефициенти участват по изпълнението на проекти, се наблюдават толкова различни тълкувания за „какво е добро стопанско управление”. Много от проектите обаче вече са приключили, по някои от тях има направени и плащания. За съжаление много проекти не са приключили и на практика се получава следния парадокс: година след подписване на договора даден бенефициент, който е комуникирал усилено а ИАНМСП при осъществяване на дейностите, получавал е одобрения за изпълнението им, следвал е стриктно поставените изисквания и, когато предстои да финализира проекта, се появява ново решение на изпълнителния директор [8] с което се въвежда (в т.6), че при случай на неспазване на процедурите по описаното решение „Договарящият орган си запазва правото да не признае цялостно или частично направените разходи” [8]. Така например в провежданите процедури става задължително да се разглеждат постъпили оферти от минимум трима кандидати за доставчици на стоки/ услуги. Те трябва да представят техническа и финансова оферта, която следва да бъде оценена и класирана въз основа на принципи като „икономически най-изгодна цена” или „най-ниската предложена цена”, т.е. комисията прави формална оценка на предложените оферти, но според разглежданата Заповед това изрично се изисква. Въведен е прецедент – да са допустими само такива процедури, и само ако бенефициентът има разработена и внедрена сертифицирана система за качеството ISO 9001:2008 и представи доказателства, че е приложил съответните процедури и правила при избора на доставчици по проекта. Последното изискване може да бъде избегнато само, ако бенефициентът представи доказателства за направен анализ и съпоставка на пазарните цени за съответните доставки/ услуги.

Заповедта запълва една празнота при изпълнението на проектите, факт е необходимостта от въведените правила. В същото време обаче, да се задължават бенефициентите да подменят документи в последния етап на проектите си, за да отговарят на постоянно променящите се изисквания е трудно обясним подход при декларираната посока към преодоляване на порочните практики при управлението на ОП



„Конкурентоспособност”.

Често се спекулира и с въпроса за реалните плащания. Официално изнасяните данни за усвояването на средства по една от най-важните оперативни програми „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика”, не са напълно коректни, защото не е ясно дали има проекти. Информация за всички проекти, вече може да се намери на интернет страницата на ИСУН [15]. Проектите по ОП „Конкурентоспособност” имат размер на финансиране от около 100 000 лв. до 2 милиона лева, което е нищожно в сравнение с финансирането на Магистрала Тракия (Стратегически проект, възлизаш на над 350 млн.евро) например, но е съществено, когато става въпрос за финансиране на малки и средни предприятия, за които тези средства са необходими за оцеляването им.

С прекратяване публикуването на докладите за напредъка по Оперативните програми в Правителствения портал за еврофондовете [16], за известен период от време липсва на достоверна информация. Към настоящия момент могат да се намерят данни в ИСУН [15], но не винаги са коректно предложени. Последният публикуван Доклад е от м. юли 2010 г. и показва зашеметяващо развитие на ОП „Конкурентоспособност” от около 2-3% усвоени еврофондове изведнъж стават 18-19%. Към месец февруари 2011 г. усвоените средства са 32 % [17], в сравнение по ОП „Административен капацитет” те са 46%. Договорените средства по програмата са около 794 млн. лв. като 405 млн. лв. от тях са по инициативата JEREMIE (Холдинг фонд за рисково финансиране). Изплатени са около 450 млн. лв., а без инициативата JEREMIE средствата са приблизително 60 млн. лв. Следва да се има предвид, че 97 % от всички плащания са извършени след юли 2009 г.

Средствата по ОП „Конкурентоспособност” се разпределят по няколко приоритетни оси [4], някои от които обаче не са директна финансова помощ за българския бизнес. Единствено приоритетни оси 1 и 2 [4] са такива, които могат да представляват интерес на управителите на малките и средни предприятия, тъй като това са реални проекти и възможност за реални пари. За съжаление ситуацията тук е много тревожна. По приоритетна ос 1 „Развитие на икономиката основана на знанието и иновационните дейности” е едва 8.56%, където основно се числят проекти, даващи пари за разработване на нови технологии и продукти от самите предприятия. Платените средства според ИСУН са 0.51% [15]. Първите проекти по тази приоритетна ос са разглеждани още през 2007 г., средната продължителност на един проект е 12-18 месеца и би трябвало до сега тези проекти да са приключили три пъти. Реалните плащания на много фирми все още не са осъществени и не е ясно кога ще стане това. Факт е, че някои от малките и средни предприятия фалират преди да са получили средствата, за които са кандидатствали по приоритетната ос.

Приоритетна ос 2 „Повишаване на ефективността на предприятията и насърчаване развитието на благоприятна бизнес среда” е още по-интересна, тъй като по нея може да се кандидатства за средства за закупуване на машини и съоръжения, които да направят българските фирми по-конкурентни на пазара.

3. Управление на ОП „Конкурентоспособност” в условия на криза.

В условията на криза ОП „Конкурентоспособност” ограничава обхвата на фирмите, които могат да кандидатстват за еврофинансиране и завишава 18 пъти изискванията за оборотите на средните предприятия по една от схемите си [9]. През 2011 г. стартират две нови схеми – за технологична модернизация на малки и средни предприятия и внедряване на иновативни продукти. Двете схеми са с крайни срокове за кандидатстване и облекчени

процедури, с цел подпомагане на бизнеса [19]. Те са в направления – иновации и повишаване на ефективността на предприятията и бизнес средата. Технологичната модернизация е сред приоритетите на програмата и дава най-много възможности за участие на представители на малкия и среден бизнес в България. Друг приоритет е подкрепата на стартиращи иновативни предприятия, като процедурата е улеснена [9]. От 2011 г. грантовете след приключване на проекта ще се изплащат в рамките на 45 дни, а не в периода до 8 месеца, както беше до момента. Предвижда се при забавяне на плащанията от страна на държавната администрация да се дължи неустойка.

Предстои да стартира процедурата за бизнес инкубаторите [19]. Това е една сложна схема, която изисква съгласуване с Министерството на финансите. Смисълът на бизнес инкубаторите е да предоставят на преференциални цени възможности на малките и средните фирми да се развият. Това могат да бъдат офис сгради или друга материална база, необходима на стартиращата фирма, за да бъде по-прозрачна схемата е необходимо одобрение от Европейската комисия.

Нова възможност за финансиране е схемата за енергийна ефективност [19], която предстои да бъде реализирана съвместно с Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР). Тук се обмисля една по-гъвкава схема, в която не само да се получават кредитни линии от банките, но да бъдат в комбинация с класическата грантова схема, при която да се използва опита на ЕБВР. В началото на схемата е наложителен одит, за да се прецени какво е състоянието на фирмата кандидат и след това е необходим одит, когато проекта за енергийна ефективност е изпълнен. Така ще се констатира дали инвестицията е подобрила енергийните показатели. Добре е да не се забравя, че проекта не приключва с усвояването на средствата. Няколко години след като завърши ОП „Конкурентоспособност” [4] ще се следят индикатори по финансираните проекти, които ако не се изпълнени, има вероятност да се връщат пари. Трудността в тази схема е партньорството в ЕБВР, защото при преговорите между две силни институции трябва да се следват политиките и на двете.

Извън индикативната програма се планира пускането на извънредна схема съвместно с Министерството на труда и социалната политика, която представлява вид технологична модернизация, насочена към предприятия и кооперации на хора с увреждания. [11] Предстои стартирането на две паралелни схеми – една от Управляващия орган на ОП „Конкурентоспособност” и една от Министерството на труда и социалната политика. Така предприятията ще кандидатстват едновременно, като схемата по ОП „Конкурентоспособност” ще финансира инвестицията в оборудване и съоръжения, а обучението, преквалификацията, транспортът и др. ще се покриват от другата схема. Бюджетът, който се предвижда не е голям, но ще бъде в помощ на малките и средни предприятия.

Годишната индикативна програма подлежи на промени, тъй като тя отразява прогнози от края на предходната година. Икономическата среда е динамична, което изисква гъвкавост. Схемите, по които продължава да се търси ефективно решение са схемата за създаване на мрежа от центрове в подкрепа на бизнеса и схемата за енергийна ефективност. Приоритетът на ОП „Конкурентоспособност” е насочен към иновациите и енергоспестяващите технологии.

Заклучение

Глобалната икономическа карта се характеризира с появата на нови играчи на регионално, на национално и над национално, и дори на ниво компании. Коректно е към тези условия да се добавят и новите фактори влияещи на конкурентоспособността. Освен икономическите фактори, голямо значение оказват и доброто управление, капацитета на човешките ресурси, качеството на институциите и дори социалното поведение. Устойчивото управление трябва да бъде насочено от статични, към дългосрочно ориентирани динамично променящи се фактори.

Конкурентоспособността на икономиката е функция от конкурентоспособността на фирмите. Повишаването на конкурентоспособността е важна предпоставка за постигане на икономически растеж, справяне с конкурентния натиск от ЕС и пълноценно участие в глобалното разпределение на труда

За преодоляване на конфликтите при изпълнение на ОП „Конкурентоспособност” в условията на криза е наложително е да бъде усъвършенствана системата на управление поради доказаните и съществуващите рискове от децентрализация, както и недобрата комуникация, координация, мониторинг и контрол на системата за управление. Пътищата за това минават през създаването на управление, което да минимизира систематичните рискове и да показва пряката и видима управленска отговорност по отношение на управление на процеса. Системата на управление на европейските фондове и в частност на ОП „Конкурентоспособност” трябва да има единни информационни потоци, които са предпоставка за добра координация и управление на процесите, както и за адекватен и надежден контрол. Българските власти имат политическата воля и решимост стриктно да прилагат европейските правила и процедури за усвояване на европейските средства и постигане на общата цел на ОП “Конкурентоспособност” [4] чрез стимулиране на икономиката на знанието и иновациите, развитието на конкурентоспособни предприятия, увеличаване на инвестициите в експорта и създаването на благоприятна бизнес среда.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Конституция на Република България. 1991.
2. Годишен доклад за състоянието и степента на усвояване на европейските фондове в Република България за 2010.
3. Национална стратегическа референтна рамка на България 2007-2013. изготвена в съответствие с чл. 27 и чл. 28 от Регламента на Съвета на ЕС (№1083/2006 от 11.07.2006 г.).
4. Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” 2007-2013 (Конкурентоспособност). СС1 Номер: 2007BG161PO003, <http://www.eufunds.bg/index.php?cat=20/>
5. Регламент 1083/ 2006 г. Официален вестник на ЕС. 2006.
6. ПМС № 121 от 31.05.2007 г. относно определяне на реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по оперативните програми съфинансирани от СКФ на ЕС.
7. ПМС № 172/14.07.2008 г., обн. бр. 66 от 25.07.2008 г.
8. Заповед № РД-16-82/01.09.2010 г. на изпълнителния директор на ИАНМСП.
9. Заповед № РД-16-331/ 30.03.2011 г. на Зам.-Министъра на икономиката, енергетиката и туризма и Ръководител на Управляващия орган.

Литературни източници:

10. Димитров, Д.В. Управление на конфликтите. София, 2005.
11. Добрева Г., Ще има междинна оценка на „Конкурентоспособност”?, http://www.projectmedia.bg/interviews/index.pcgi?material_id=52545 (достъпно на 05.04. 2011)
12. Павлов, П., Св. Михалева, Л. Николова, С. Инджова. Структурни инструменти на ЕС и използването им в България. Учебно помагало. УИ ВСУ „Ч. Храбър”. Варна. 2010.

13. Павлов, П., Св. Михалева. Трансформация на административната система. Административен реинженеринг. Учебно помагало. УИ ВСУ „Ч. Храбър”. Варна. 2008.
14. Парашкевова, Л. Относно някои аспекти на трансформацията на държавата в контекста на глобализацията на икономиката през ХХ век – Годишник Варненски свободен университет, год. XIII, т. XIII, ISSN 1310-800X, 2007, с. 136-175.

Интернет източници:

15. Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България <http://umispublic.minfin.bg/> (достъпно от януари 2011)
16. Официален портал за Структурните фондове на ЕС <http://www.eufunds.bg/>
17. Предложения на БАКЕП за оптимизиране на ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” 2007-2013 г. <http://www.bakep.org/node/104> (достъпно 10.05.2011)
18. Финансово изпълнение на оперативна програма „Конкурентоспособност” <http://umispublic.minfin.bg/> (достъпно 06.06.2011).
19. Схеми за технологична модернизация на МСП www.opcompetitiveness.bg (достъпно на 02.04.2011).