

ВАРНЕНСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ
“ЧЕРНОРИЗЕЦ ХРАБЪР”
ФАКУЛТЕТ “МЕЖДУНАРОДНА ИКОНОМИКА И АДМИНИСТРАЦИЯ”
КАТЕДРА “АДМИНИСТРАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ”

ИВАНКА ТОДОРОВА БАНКОВА

ДИСОНАНСИ И ПОТЕНЦИАЛИ ПРИ УПРАВЛЕНИЕТО НА КОНФЛИКТИ В
ПРОЕКТНОТО УПРАВЛЕНИЕ

(на примера на Оперативна програма „Конкурентоспособност” – 2007–2013 г.)

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд за придобиване на образователна и научна степен
„доктор” по професионално направление 3.7. „Администрация и управление”,
докторска програма „Организация и управление извън сферата на
материалното производство”

Научни ръководители:

Проф. д.п.н. Горан Горанов
Проф. д.ф.н. Желязко Стоянов

Рецензенти:

Проф. д-р Павел Павлов
Доц. д-р Теменужка Каролова

Варна
2013

Дисертационният труд е обсъден и насочен за защита пред научно жури от катедра “Администрация и управление” при факултет “Международна икономика и администрация” на ВСУ „Черноризец Храбър” – гр. Варна.

Дисертационният труд с обем от 209 страници и се състои от увод, изложение в три глави, заключение, списък на използваната литература, справка за научните приноси, декларация за оригиналност и три приложения. Съдържанието на всяка от главите е разпределено в отделни параграфи. Основният текст съдържа 2 таблици и 7 фигури. Списъкът на използваната литература се състои от 131 бр. заглавия на български, руски и английски език.

Авторът на дисертационния труд е докторант на самостоятелна подготовка в катедра “Администрация и управление” при факултет “Международна икономика и администрация” на ВСУ „Черноризец Храбър”.

Публичната защита на дисертационния труд ще се състои на открито заседание на научното жури на 1 август 2013 г. от ч. в Заседателната зала на ВСУ „Черноризец Храбър”.

Материалите по защитата са на разположение на интересуващите се в канцеларията на катедра “Администрация и управление” към факултет “Международна икономика и администрация ” на ВСУ „Черноризец Храбър” при секретаря на катедрата.

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Въведение

Проектното управление навлиза все по-широко в българската икономика и в другите области на обществения живот. Интересът към него може да се обясни, от една страна, с доказаните резултати при използването му в световен мащаб, а от друга – с нарастването на инвестициите в българския бизнес и публичния сектор, с финансирането на бизнеса по европейски програми и проекти от Структурните и Кохезионния фондове. Инвестициите, основани на проектното управление, създават условия за повишаване на конкурентоспособността на икономиката, осигуряване на благоприятна бизнес среда, висока ресурсна ефективност и прилагане на иновативни решения.

Присъединяването на България към Европейския съюз съвпада с програмния период на Структурните фондове (СФ) 2007–2013 г. Липсата на собствен опит в използването на еврофондовете и сложната процедура по одобрението на проектите по Оперативните програми на ЕС забави техния старт в страната ни. За по-ниската степен на усвояване на средствата в началото на програмния период, освен закъснелия старт, допринася и липсата на достатъчно и навременна информация в публичното пространство за целите, мерките и процедурите при управлението на проекти, финансирани по ОП. Несъвършенствата на нормативната рамка, както и липсата на капацитет създават условия за възникване на специфични конфликти, които имат комплексен и многоаспектен характер.

Във фокуса на дисертационното изследване са противоречията и конфликтите, възникващи в проектното управление и в частност при управлението на проекти, които не са финансирани от държавата, а от публични средства по програми на Европейския съюз. По-конкретно се изследват конфликтите: Управляващ орган – бенефициент, възникващи при изпълнението на Оперативна програма “Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” (ОП „Конкурентоспособност”).

2. Актуалност на темата

Отпускането и усвояването на публични средства от еврофондовете е възможност за допълнително финансиране чрез проекти. Тази възможност е свързана със спазването на специфични изисквания и стриктно прилагане на правилата и процедурите, установени от Европейския съюз. В проектното управление, по повод на изпълнението на Оперативните програми, финансирани от фондовете на ЕС, изключително значение

придобиват идентифицирането на конфликтните зони и откриването на възможности за регулиране и управление на специфично възникващите конфликти. Многоаспектността на конфликтите между управляващия орган, междинното звено и бенефициентите и изследването на факторите за тяхното възникване налагат необходимостта от задълбочен анализ на основните принципи и методи за управление на проекти, чрез които се постигат планираните цели и резултати в рамките на определено време и бюджет.

3. Обект и предмет на изследването

Обект на дисертационния труд е проектното управление, финансирано със средства от Оперативните програми на Европейския съюз и в частност от ОП “Конкурентоспособност”.

Предмет на изследването са административните аспекти на възникващите конфликти между Управляващия орган и бенефициентите по ОП “Конкурентоспособност”.

4. Изследователски проблем

Изследователският проблем е породен от съществуващите дефицити на проектното администриране. Поради липсата на достатъчен капацитет и допускани слабости от Управляващия орган и администрацията, от една страна, и бенефициентите, от друга, обективно се формират конфликтногенни зони и конфликти, които въздействат отрицателно върху управлението на проектите по Оперативните програми на ЕС.

5. Авторова теза

Авторовата теза в дисертационния труд е, че конфликтите в проектното управление имат комплексен характер. Те са резултат от слабости в проектното администриране, вкл. от недостатъчния капацитет и ограничения финансов ресурс на организациите, промените в процедурите и изискванията на Оперативните програми, недобрата координация между отделните административни звена и т.н. Своевременното идентифициране, класифициране и оценяване на противоречията и конфликтите, както и предлагането на нови подходи и инструменти за тяхното управление са предпоставка за постигане на по-ефективно управление и успешно изпълнение на проектите по Оперативните програми на България, финансирани от фондовете на Европейския съюз.

6. Цел и задачи на изследването

Основна цел на дисертационния труд е да се изследват противоречията и конфликтите при управлението на проекти, финансирани от фондовете на Европейския съюз по Оперативните програми на България. На тази основа е уместно да се предложи модел за идентифициране, класифициране и управление на конфликтите.

За постигане на целта в дисертационния труд са поставени за решаване следните **изследователски задачи**:

- Да се направи критично-оценъчен анализ в административен аспект на теоретичните разработки в областта на противоречията и конфликтите в управлението.
- Да се проследи теоретичната дискусия по проблемите на проектното управление с европейско финансиране, като се постави акцент върху дисонансите на капацитета при управление на европейски проекти.
- Да се идентифицират специфичните фактори, обособяващи конфликтогенни зони при реализирането на европейски проекти.
- Да се потърсят възможности за изграждане на потенциал за управление на конфликтите.
- Да се предложат инструменти за усъвършенстване управлението на конфликтите при изпълнението на проекти с европейско финансиране.

7. Методология на изследването

Спецификата на изследвания проблем изисква използването на комплексния, системния и процесния подход, които позволяват процесите по управление на конфликти при изпълнение на проекти и включените в тях дейности да се разглеждат в тяхната взаимна връзка и взаимодействие помежду им в контекста на социалната среда.

Системата от използваните конкретни изследователски методи обхваща:

- проучване и интерпретация на научна литература в областта на конфликтите в управлението и проектния мениджмънт;
- анализ на нормативни актове на ЕС и България – регламенти, директиви, решения, закони и стратегии в сферата на управлението на Структурните фондове на ЕС;
- проблемен анализ на резултатите от научните изследвания и разработки на специализирани звена на ЕС и България, научни организации от страни – членки на ЕС, и публикации на европейски и български учени, експерти и специалисти, статистическа и

социологическа информация от национални изследвания в областта на проектното управление с европейско финансиране;

– създаване, провеждане и обработка на резултатите на анкета, свързана с проучване на конфликтогенните фактори и възможности за успешно управление на конфликтите при изпълнение на европейски проекти.

Научно-приложните резултати от дисертационното изследване биха били полезни за извеждането на определени тенденции за динамиката на конфликтите в проектното управление и за дефинирането на практически ориентирани препоръки както за тяхното ефективно управление, така и за използването на конфликтите като източник за развитие.

8. Ограничения на предметния и проблемния обхват на дисертационния труд

Ограниченията на изследването поставят извън обхвата на дисертационния труд следните въпроси:

- Управлението на проекти със собствени средства и възникващите при тях конфликти.
- Управлението на проекти, финансирани от българската държава, и възникващите при тях конфликти.
- Конфликтите между Управляващия орган на Оперативната програма и администрацията на Европейската комисия в Брюксел, Комитета за наблюдение и/или различните органи на държавна власт.
- Политическите решения на органите на държавата и местната власт по отношение на управлението на средствата от Структурните фондове на ЕС и възникващите при тях конфликти.
- Конфликтът на интереси и управлението на риска.
- Междупличностните, трудовите, етническите и политическите конфликти.

Въведените ограничения имат за цел да се стесни обхватът на изследването, като вниманието се фокусира върху административния аспект на противоречията и конфликтите в управлението на проекти по Оперативните програми на България, финансирани от фондовете на Европейския съюз.

Допълнителни уточнения:

Отнасят се до практическата насоченост на избора на обекта на изследване. Този избор се обуславя от факта, че конфликтите при изпълнението на проектите по ОП “Конкурентоспособност”, породени от нормативни и процедурни несъвършенства, могат

да бъдат избегнати при по-нататъшното управление на проекти по тази Оперативна програма.

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

УВОД

ПЪРВА ГЛАВА. Теоретико-методологични проблеми на феномена „конфликт“ в проектното управление

- 1.1. Нови измерения на конфликтите в управлението – административен аспект
- 1.2. Характерни особености на проектното управление в конфликтологичен контекст
- 1.3. Дисонанси на капацитета при управлението на европейски проекти – фактор за възникване на конфликти

ВТОРА ГЛАВА. Конфликтогенни зони и конфликти при реализиране на европейски проекти

- 2.1. Съдържателни и нормативни характеристики на понятието “конфликтогенни зони”
- 2.2. Основни бариери и ключови фактори за успешно управление на конфликти
- 2.3. Възможности за изграждане на потенциал за управление на конфликти при изпълнение на европейски проекти

ТРЕТА ГЛАВА. Инструменти за усъвършенстване управлението на конфликти при изпълнение на европейски проекти

- 3.1. Оценка на конфликтогенните фактори за управление на конфликти при изпълнение на проекти по ОП „Конкурентоспособност”
- 3.2. Научно-приложни подходи и инструменти при управление на европейски проекти в конфликтна среда
- 3.3. Функционален модел за управление на конфликти при проектното управление с европейско финансиране

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Библиография

Научни приноси

Декларация за оригиналност

Приложения

III. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

УВОД

В Увода се представя актуалността на изследваната проблематика и са изложени мотивите за избор на темата. Формулирани са изследователският проблем и основната теза на докторанта. Определени са предметът и обектът на дисертационното изследване. Дефинирана е целта и са поставени за решаване изследователски задачи. Посочени са ограниченията на изследването.

ПЪРВА ГЛАВА. Теоретико-методологични проблеми на феномена „конфликт” в проектното управление

Първа глава на дисертационния труд представя обобщение и синтезиране на основните теоретични постановки, концепции и модели в областта на конфликтологията и проектното управление на базата на обстойно проучване на литературни източници. Теоретичният интерес към конфликтите се обяснява с голямата им значимост за ефективното управление на социалната система през различните етапи на нейното функциониране и развитие. Акцентът е поставен върху предпоставките, ограничителите и предизвикателствата при възникването на конфликти при управлението на проекти в условията на променяща се обществено-политическа и икономическа среда. В резултат на извършеното изследване по разглеждания проблем, систематизирането и извеждането на понятийния апарат и представянето на специфичните проявления на конфликтите при изпълнението на проекти, финансирани от фондовете на ЕС, са идентифицирани дисонансите на капацитета на административните звена и бенефициентите като предпоставка за възникване на конфликти.

В първи параграф *“Нови измерения на конфликтите в управлението – административен аспект”* са направени преглед и критичен анализ на теоретичната дискусия, посветена на феномена “конфликт” като предмет на изследване в дисертационния труд. Анализирани са проблемите и противоречията, по повод на които възниква конфликтът, и мястото и ролята на отделните субекти – участници в него.

Според автора конфликтът може да бъде определен като термин, обединяващ различни видове противопоставяне с антагонистично взаимодействие. Свързан е с упражняването на властовите отношения, с разпределението на ресурсите, с различията в социалните позиции и в ценностните системи. Всеки конфликт е конкретен – проявява се, развива се, стихва, изяснява се, ескалира, става латентен, отново се проявява и т.н.

Взаимодействието между страните – участници в конфликта, е винаги динамично. Това определя характерната стабилност на конфликта – начало, развитие и край. Управлението на конфликта е разгледано като дейност, насочена към упражняването на влияние върху развитието на конфликтната ситуация, която се осъществява така, че да не пречи на упражняването на функционалните взаимоотношения между страните. Ефективното управление на конфликтите предполага анализ на причините за възникването им и тяхната типология, за да може да се приложи адекватна стратегия за разрешаването им.

Предмет на внимание в дисертационното изследване са и управленските конфликти. Приема се, че при тях съществуват две равнища: хоризонтално – между функциите, отделите, партньорите и групите, и вертикално – при възникващи конфликти между различните йерархични нива. Например вътрешноорганизационният конфликт протича вертикално и хоризонтално, между ръководители и отдели. Вертикалното равнище на конфликта е между ръководител и подчинен, най-често по повод на изпълнение на задачи. Хоризонталното равнище на конфликта е между сътрудниците с еднакви позиции в йерархията. За тези конфликти се използват и други класификации, чрез които се обособяват и анализират вътрешноличностни, междуличностни и междугрупови конфликтни равнища.

Анализът показва, че конфликтът е естествен спътник на всяко развитие и трябва да бъде изучаван и използван. Обикновено се опасяваме от конфликта, защото може да носи силен деструктивен заряд, особено когато е продължителен и интензивен. Той може да навреди сериозно на екипния дух, на комуникациите и координацията. Генерирайки недоверие у всички и чувство за накърнено достойнство у губещите, може да бъде силен демотиватор и да увеличи стреса. Но конфликтът съвсем не е само деструктивен феномен. Той е незаменим при опитите да се разчупят закостенели норми и рамки.

Изследването показва, че конфликти възникват и в административната сфера като основни белези на неадекватността на административната система спрямо предизвикателствата на съвременното развитие. Като основни конфликтогенни фактори се открояват липсата на иновативност, слабата подвижност, неадаптивността и неспособността за промяна на йерархичните структури и кариерните системи. В закостенялата администрация се корени дълбокият проблем на бюрокрацията, пораждащ система от конфликти, които възникват и се развиват в съвременното държавно управление. Този вид конфликти заслужават специално внимание, защото те са една от главните бариери пред осъществяването на адаптивно държавно управление, способно

своевременно и адекватно да реагира на предизвикателствата на външната и вътрешната социална среда.

Съобразно поставените задачи в дисертационния труд административният конфликт е разгледан като специфична форма на проявление на социалния конфликт. Той обхваща цялата съвкупност от административни отношения и конфликтни взаимодействия. Възниква, от една страна, между администрацията и висшите държавни органи, които тя е призвана да подпомага, и от друга, между администрацията и гражданите и юридическите лица – клиенти на публични услуги.

На тази основа са изведени основните слабости и предпоставки за възникване на конфликти в дейността на административната система, по-съществените от които са изложени по-долу:

- Публичните учреждения осигуряват публични услуги, дефинирани от волята на т.нар. „среден избирател“, а не от търсенето и предлагането на публичния пазар. Тези публични услуги се предлагат безплатно или на цена, която е по-ниска от разходите за тях.
- Дейността на бюджетните институции като правило се подчинява на мъгляви, неопределени обществени интереси. В тях липсва селективно целенасочена ориентация, характерна за дейността на частната стопанска инициатива.
- Публичните учреждения работят в монополни условия, те са изолирани от влиянието на конкуренцията, която непрекъснато изисква прецизен отчет на приходите и разходите за всяка стопанска операция. Техните решения често са краткосрочно ориентирани и зависят главно от политически и електорални фактори. Това поражда икономически загуби, които повишават цената на публичните услуги.
- В предлагането на публични услуги липсва ежедневният пазарен тест, на който са подложени частните стоки и услуги. Ето защо в повечето случаи публичните учреждения са безразлични към промените в предпочитанията на гражданина – данькоплатец и клиент на публични услуги. В тях е закъряло чувството за промени и иновации съобразно с новите публични потребности.
- Публичните учреждения са подложени на всеобхватна отчетност, непрекъснат и тотален контрол върху тяхната дейност. Това депресира мениджърите на публичните институции, поради което те се придържат към формален законово позволен стил на поведение – “игра по правилата”.
- Бюджетните служители се съобразяват с твърде много наредби и инструкции. Традиционно полагат големи усилия за събиране на често ненужна информация и за

излишна координация на дейностите между звената. Всичко това води до загуба на работно време и ниска производителност на административно-учрежденския труд.

- Бюджетните учреждения се управляват или от професионални администратори, или от специалисти, които са професионалисти в друга „тясна“ област. И едните, и другите нямат съвременни професионални знания в сферата на публичния мениджмънт.
- Публичните учреждения работят в условията на „твърд“ щат и бюджет. Това ограничава възможностите за мотивиране и стимулиране на добре работещите служители и за санкциониране на немарливите служители в администрацията. Като резултат предприемчивостта и инициативата са епизодични, а посредствеността и формализмът са типични характеристики за публичните учреждения.

Така откритите слабости разкриват неадекватността на бюрократичната сфера по отношение на новата система от ценности на публичното управление през 21 век и са сред основните предпоставки за възникване на конфликти. Не случайно съобразно критериите на Европейския съюз „лошо управление“ означава: нечестност; нелоялност; дискриминация; злоупотреба с власт; липса или отказ на информация; излишно, ненужно отлагане; грубо отношение към гражданите.

Като член на ЕС България участва в разработването и прилагането на европейските политики за изпълнение на стратегическите цели на Общността. Европейските програми и фондове за усвояване на средства, независимо от своя характер, продължителност и обхват, имат една съществена обща характеристика, а именно: те предполагат постигане на цели и усвояване на средствата единствено и само чрез проекти. Планирането, разработването, оценяването, изпълнението, крайната оценка и одитът, както и окончателното закриване на проекта са задължителни елементи на процеса на управление, през който минава всеки проект.

От тези позиции анализът в дисертацията е насочен към *втори параграф* „Характерни особености на проектното управление в конфликтологичен контекст“.

За целите на научната разработка и на базата на направения преглед на съществуващите в литературата определения и концепции е обобщено, че по своята същност проектният мениджмънт се отнася до управление на материални и човешки ресурси по продължение на жизнения цикъл на проекта въз основа на активно прилагане на съвременни подходи, методи и техники с цел постигане на предварително определени в рамките на проекта резултати. При това самото постигане на резултатите се разглежда през призмата на основни показатели, като обем и състав на работните дейности, материална стойност, качество, време и задоволяване на потребностите на целевите групи.

Една от съществените характеристики на проекта е, че той представлява съвкупност от логически взаимосвързани дейности. Като дейност проектът е характерен както за публичния, така и за частния сектор, където проектите се планират и изпълняват на ниво отделен икономически субект. Инструментариумът на проектния мениджмънт практически се използва във всички възможни области и бизнес сфери за решаване на различни по своята сложност задачи, а управлението на проекти е призната по целия свят методология за проектно-ориентирана дейност. Докторантът споделя преобладаващите в литературата становища, според които проектът е вид организационна дейност, предоставяща възможност за решаване на конкретен проблем посредством комбинация от задачи и дейности, с ограничени финансови и времеви ресурси, организирани за постигане на определената цел. Последното твърдение насочва към ограниченията, в които всеки проект се реализира, а именно – времето и финансовите ресурси. Това от своя страна показва, че управлението на проекти е динамичен процес, протичащ в рамките на конкретен набор от ограничаващи условия, които мобилизират и оползотворяват съответните ресурси по строго определено структуриран и контролиран механизъм с цел постигане на ясно формулирани цели с фиксирани ресурси.

Публичните проекти се отличават и с ясно дефинирани срокове на изпълнение, специално сформирани екип за реализация на проекта, точен анализ на обкръжаващата публична среда и на влиянието, което тя оказва върху проекта, както и с перманентно изготвяне на прогнози за развитието на явленията и процесите в хода на реализацията на стратегията.

Проектите се различават по мащаб, срокове, степен на въздействие върху обществения живот и по конкретни резултати. Общото между тях е прилагането на едни и същи процедури за вземане на управленски решения и преминаването през едни и същи фази на управленския процес. Всеки проект преминава през определени фази от зараждането на първоначалната идея до приключването му, наречени жизнен цикъл на проекта – проектен дизайн, проектно планиране, управление на проекта и мониторинг и контрол.

Този цикъл обхваща процеса на реализация на предварително уточнена система от взаимосвързани дейности, които трябва да осигурят очакваните резултати от проекта в условията на лимитирани финансови, човешки и времеви ресурси. За да се отговори професионално и компетентно на общовалидните изисквания, които пряко влияят върху степента на ефективност на проектите, е необходимо системно и целенасочено използване на съвременни научно-приложни методи и средства на всеки един от етапите на проекта.

Разгледани са възможностите за програмно-целевото бюджетиране и проектното финансиране. В условията на глобална икономическа криза и ограничени ресурси възможностите за бюджетно финансиране са ограничени. Във връзка с необходимостта от постигане на високи резултати при ограничени ресурси и време се развива и прилага проектното финансиране, възприето и изисквано от Европейския съюз.

След задълбочено запознаване с изведените дефиниции в официалните документи на Европейската комисия и на базата на информацията, получена от официалните интернет страници на управляващите органи на отделните Оперативни програми, е обобщено, че проектът, финансиран по Оперативни програми на Европейския съюз, е процес, включващ изпълняването на взаимосвързани и допълващи се дейности в условията на ограниченост по отношение на време и бюджет с цел реализиране на бизнес идея с точно определен план и ясно измерение. Всеки отделен проект има специфичен характер, който се определя от изискванията на дадената Оперативна програма, по която се финансира, като средствата се предоставят само при наличието на разработен и одобрен проект. Друга особеност е необходимостта от институционализиране на проекта чрез официалния статут на юридическо лице, за да носи своите отговорности пред закона и съответната нормативна база.

Не случайно една от основните предпоставки за възникване на конфликти след присъединяването на България към ЕС е липсата на квалифициран човешки ресурс, който да може компетентно да посреща предизвикателствата, свързани с процесите на подготовка и реализация на проекти, финансирани от ЕС, с познаването на европейските политики, на законодателството и принципите на Структурните фондове.

В *трети параграф* *“Дисонанси на капацитета при управлението на европейски проекти – фактор за възникване на конфликти”* се акцентира върху необходимостта от формиране и укрепване на необходимия административен, експертен и финансов капацитет както на Управляващия орган, така и на бенефициентите по Оперативните програми, финансирани от ЕС. В резултат на изследването и анализа се извежда необходимостта от полагането на значителни усилия за развитие, консолидиране и завършване на преустройството на институционалните структури и довеждане на административния и експертния капацитет до изискваното от Европейската комисия равнище. За целта е обоснована необходимостта от приемането на унифициран национален регламент за управление на средствата от ЕС и създаването на отделен независим орган с ясно определен статут, функции и квалифициран персонал за ефективно прилагане на законодателството в областта на управлението на европейски проекти.

В резултат на анализа на ОП “Конкурентоспособност” са изведени специфични фактори за възникване на конфликти поради недостатъчен административен, експертен и финансов капацитет:

- Слабо познаване на нормативните документи за реда и начина на работа по ОП от страна на бенефициентите.
- Чести промени в нормативната уредба и условията по договорите за текущи проекти след тяхното сключване.
- Липса на ясни и точни критерии за оценка на проектите и недостатъчна административна помощ от страна на експертите от управляващия орган.
- Представяне на непълна или невярна информация и погрешно изчислен размер на съфинансирането.
- Излишна бюрокрация и непоследователност в работата.
- Забавяне на плащанията поради тромавите процедури за отчетност.
- Липса на достатъчно професионализъм в работата на експертите в Междинното звено.
- Осигуряване на първоначалното финансиране на проектите.

Посочените дефицити могат да бъдат преодолені с промяна на политиките чрез:

Първо, усъвършенстване на администрирането на Оперативните програми. Препоръчително е то да не се извършва само от чиновниците в съответните ведомства, а да се привличат и бизнес организации и сдружения на гражданското общество, които имат опит в кредитирането и управлението на проекти (банки, неправителствени организации), също така да се използва и потенциалът на частния сектор, като за междинни звена по някои Оперативни програми се привличат консултантски организации.

Второ, изграждане на консултативни съвети в центровете на регионите, които да прилагат система от критерии за оценка на конкурентоспособността на предприятията, съобразени с икономическите и финансовите условия в страната, както и да отчитат секторните специфики при оценяване на конкурентоспособността на компании и организации от различни сектори.

Трето, интензифициране на целите и приоритетите за следващия програмен период. Определянето им трябва да се обсъжда с изследователи, експерти и бенефициенти, които притежават знания и опит за работа със стратегическите документи на ЕС и в усвояването на финансовите средства.

Изводи от Първа глава

- Обогащено е понятието “конфликт” в контекста на проектното управление, като са открити същностните му акценти.
- Обоснована е необходимостта от изследване на конфликтите в проектното управление като многоаспектна променлива и динамична система.
- Съотношението *бюджетно – проектно финансиране* оказва съществено влияние при управлението на проекти, финансирани от фондовете на Европейския съюз, и е предпоставка за възникване на противоречия и конфликти.
- Недостатъчният капацитет – административен, експертен и финансов, се очертава като основен конфликтогенен фактор при управление на проекти по ОП, финансирани от фондовете на ЕС.

ВТОРА ГЛАВА. Конфликтогенни зони и конфликти при реализиране на европейски проекти

Във Втора глава се акцентира върху спецификата на конфликтите, произтичаща от особеностите на използване на Структурните инструменти на Европейския съюз. Изследвани са конфликтогенните предпоставки, които се характеризират със значителна неопределеност, многозначност и сложност. Същевременно, в резултат на задълбочения анализ на конфликтите, е установено, че при повторемост на конфликтогенни фактори, причини и предпоставки се обособяват конфликтогенни зони. При управлението на проекти, финансирани по Оперативните програми от фондовете на Европейския съюз, могат да се идентифицират две групи конфликтогенни зони – вътрешни и външни.

Вътрешни зони. Конфликтите в тях се обособяват от: ръководителя на проекта и проектния екип; проектните цели; екипа, изпълняващ проекта; мотивацията на проектния екип; планирането и координирането на проектните дейности; достъпа до ресурси; контрола върху изпълнението на проекта.

Външни зони. Те обхващат следните взаимоотношения и взаимовръзки: между висшето ръководство и административните звена, отговарящи за Оперативната програма; между Управляващия орган и бенефициентите при промяна на изискванията и правилата след старта на програмата, при документирането и архивирането на информацията, свързана с проекта, и некоректното изпълнение на процедурите; между консултанта по проекта и бенефициентите по отношение на експертната помощ; между всички заинтересовани страни и на всички нива.

В първи параграф *“Съдържателни и нормативни характеристики на понятието „конфликтогенни зони”* се прави подробен анализ на външните конфликтогенни предпоставки, идентифицирани при управление на проекти по ОП *„Конкурентоспособност”*, като се изследват конфликтогенните фактори, обособяващи конфликтогенни зони.

При анализа на проекти по Приоритетна ос 1 *„Развитие на икономиката, базирана на знанието и иновационната дейност”*, които са избрани на случаен принцип, се констатира, че има неразбиране от страна на бенефициентите на предвидените условия за допустимост на специфичните разходи за възнаграждения на квалифициран персонал. Причина за това е неточното, неясно и некоректно разяснение за тези разходи в Насоките за кандидатстване. В резултат на проучването се установява, че от бенефициентите се изискват голям брой ненужни документи. Освен сложността на документацията за участие и неточностите в Насоките за кандидатстване, които дават възможност за различно тълкуване, са причина не само за затрудненията на бенефициентите при кандидатстване, а и за големия брой отхвърлени проектни предложения на етап административна оценка и оценка на допустимостта. Налагането на нови правила и изисквания затруднява както бенефициентите, така и експертите от Междинното звено (МЗ). (През периода 01.01.2007 г. – 30.06.2010 г. по Приоритетна ос 1 са сключени общо 40 договора по две от стартираните схеми. Прекратени са пет договора, което представлява 12,5 % от общо сключените.) Посочените конфликтогенни фактори при изпълнение на дейностите по Приоритетна ос 1 обособяват конфликтогенна зона, която се идентифицира и при проекти по другите приоритетни оси на ОП *“Конкурентоспособност”*.

При проведено проучване по Процедура 2007BG161PO003/1.1.1-01/2007 *„Подкрепа за създаване и развитие на стартиращи иновативни предприятия”* се установява, че тя е първата, по която са сключени договори. Схемата е ориентирана към стартиращи иновативни предприятия чрез подкрепа в най-рисковата фаза на тяхното развитие, а именно – в етапа на разработване на базисния иновативен продукт или на неговата предпазарна подготовка до разработването на опитен образец. След изпълнението на дейностите по схемата стартиращите предприятия могат да предоставят на пазара нови или значително усъвършенствани иновативни продукти и/или иновативни процеси (технологии), които трябва да са нови за българския или европейския пазар.

За анализирания период, след оценка на подадените проектни предложения по схемата, са сключени 30 договора. От общо сключените договори са прекратени 4 договора (13 % от сключените договори). Прекратяването на два договора (50 % от

прекратените по схемата) е иницирано от страна на МЗ. Причините за това са неспазване на договорените условия от страна на бенефициентите, недопускане на експерти от МЗ за извършване на проверки на място, представяне на доклади от бенефициентите с неверни или непълни данни, непредставяне на финансови и технически отчети в предвидените срокове или след последващо удължаване на сроковете.

Установено е, че прекратяването на останалите договори е по инициатива на бенефициентите. Причините за това са промените в икономическата обстановка в страната, затрудненото кредитиране от страна на банките, закъснението при публикуването на Оперативното ръководство за изпълнение на договорите и липсата на конкретни указания от Междинното звено.

Процедура 2007BG161PO003/1.1-02 „Подкрепа за внедряване в производството на иновативни продукти, процеси и предоставяне на иновативни услуги” има за цел предоставяне на интегрирана инвестиционна и консултантска подкрепа на българските предприятия в процеса на внедряване в производството на иновативни продукти, процеси и услуги, както и подкрепа за тяхната успешна пазарна реализация.

За изследвания период, след оценка на проектните предложения по схемата, са сключени 10 договора, има един прекратен договор, което представлява 10 % от общия брой на сключените договори. Инициативата за прекратяването на договора е от страна на бенефициента. Като причини за това са посочени: влошената икономическа ситуация; значителното спадане на общия оборот на бенефициента; затрудненото кредитиране от страна на банките; невъзможността да се осигури финансиране от страна на партньори на бенефициента, вследствие на което е невъзможно успешното реализиране на проекта.

На този фон една от основните конфликтногенни зони по ОП „Конкурентоспособност” продължава да бъде установяване на съответствието на кандидатите с определението и критериите за малко и средно предприятие (МСП).

При направения анализ се констатира, че Насоките за кандидатстване по схемата „Развитие на стартиращи иновативни предприятия чрез подкрепа за внедряване на иновативни продукти, процеси и услуги” предвиждат освен представяне на Декларация за МСП от страна на бенефициента и изискване на допълнителни документи, доказващи това обстоятелство. Проблемът в случая е, че се смесват два подхода за проверка на качеството МСП, които в същото време не гарантират пълната и обективна преценка на това качество.

Българският Закон за малките и средните предприятия (ЗМСП) регламентира, че въпросното качество се декларира от фирмите, т.е. в случая те би следвало да представят само своите декларации за МСП. Извършването на същинска проверка за статуса на

предприятието изисква детайлно запознаване с цялостната му управленска документация. Това не може да се осъществи нито само с проверка в Търговския регистър, нито с представяне (както изискват Насоките за кандидатстване) на дружествени договори, акционерни книги и устави. Т.е. създава се ситуация, при която фирмите кандидати ще подлежат на допълнителни проверки и ще им се изискват допълнителни документи независимо от това, че са представили декларация, като в същото време тези проверки не могат да гарантират, че е установено безспорно дали е вярна декларираната информация.

Констатираните слабости и проблемни области при усвояването на средства от еврофондовете показват още, че трябва да се изгради възможно най-бързо ефективна специализирана структура, формираща и задаваща нова архитектура за правилното и навременното усвояване на средствата от фондовете и програмите на ЕС и в частност по ОП „Конкурентоспособност”. Изрична препоръка, направена от Европейската комисия, е и цялостно подобряване на системите за контрол за използването на европейските средства в ресорните министерства, отговорни за управлението на европейските фондове.

Изследването на конфликтогенните зони показва, че е наложително да се усъвършенства самата система на управление. Пътищата за това минават през създаването на управление, което да минимизира систематичните слабости и да показва пряката и видима управленска отговорност на административните структури. Системата на управление на европейските фондове трябва да има единни информационни потоци като предпоставка за адекватен и надежден контрол. Изпълнението на препоръките на ЕК открива възможност за постигане на общата цел на ОП „Конкурентоспособност” – стабилно развитие на динамична икономика, конкурентоспособна на европейския и световен пазар; стимулиране на знанието и иновациите; развитие на конкурентоспособни малки и средни предприятия; увеличаване на инвестициите и експорта и създаване на благоприятна бизнес среда.

Във *втори параграф* “Основни бариери и ключови фактори за успешно управление на конфликти” е направено изследване на причините за възникване на проблеми и противоречия, които се явяват ключови фактори при управлението на конфликтите. В резултат на анализа е установено, че проблемите се коренят в самото начало на процеса по подготовка на стратегическите документи, регламентиращи условията за кандидатстване и изпълнение по Оперативните програми на ЕС. Стратегическите документи на всяка страна членка претърпяват известни изменения и редакции преди окончателното им одобряване. България повече от година съгласува и консултира съдържанието на НСРР и ОП както със съответните специалисти и отдели на Еврокомисията, така и чрез обществени

консултации. Конфликти назряват и от ненавременното и некоректно публикуване на актуалната информация на официалните сайтове на съответните министерства, явяващи се управляващи органи по Оперативните програми и в частност по ОП „Конкурентоспособност”.

Същевременно усвояването на Европейските фондове се превръща в общонационален проблем, решаването на който влияе върху технологичната модернизация и иновационното развитие на българската икономика. Според автора проблемите са от разнообразно естество. В някои случаи те могат сравнително лесно да се дефинират, в други имат комплексен характер. За съжаление в рамките на много от форумите, посветени на тази тематика, в контекста на различни обсъждания и формати на участващите страни анализаторите се ограничават до повърхностното и тривиалното. Причините за това са очевидни слабости и противоречия, които, макар и нееднократно формулирани, не са отстранени през първия програмен период и превръщайки се в устойчив феномен, продължават да отнемат времеви и експертен ресурс.

Комплексният характер на конфликтите е ярко изразен при дейността на Управляващия орган и Междинното звено на ОП „Конкурентоспособност”. Наред с недостатъчния административен капацитет тук почти изцяло отсъства „технологичен” и „инженерен” капацитет. Тази липса се проявява в непознаване и неразбиране на обекта, върху който се въздейства чрез различните политики. Неразбирането на обекта в аспекта на практическото реализиране на приложните изследвания и технологичното развитие, както и тромавото администриране, отсъствието на инструменти за стимулиране и в крайна сметка ниската усвояемост на фондовете са фактори, които създават деликатна конфликтна зона. До този момент в действие са единствено политики, насочени към стимулирането на индивидуални бенефициенти в лицето на българските фирми, докато такива „сравнително по-сложни схеми”, насочени към колективни бенефициенти и представляващи съществени части и активни „играчи” в националната иновационна система, като клъстери (които всъщност представляват обединения от фирми), технологични центрове и научни паркове (стартирали през 2012 г.), все още предстои да бъдат обявени.

Редица слабости са присъщи и на създадените механизми за координация и взаимодействие по вертикала и хоризонтала между структурните звена при управлението на средствата от ЕС. Свеждат се и до пропуски в регламентирането и осъществяването на координацията и взаимодействието между участниците в процеса на управление на средствата от ЕС въпреки предприетите впоследствие промени.

Липсва ясна и детайлна регламентация на взаимоотношенията по хоризонтала между органите на централно ниво (Централното координационно звено, Сертифициращия и Одитния орган), от една страна, и от друга, между Управляващия орган и Централното координационно звено по отношение на координацията по управлението и изпълнението на Оперативните програми. В Наръчника на всеки Управляващ орган са посочени функциите на Централното координационно звено, но не и механизмът за тяхното изпълнение.

Такова ясно разграничение и дублиране на функциите между Централното координационно звено и заместник министър-председателя по отношение на комуникацията с ЕК затруднява координацията на процеса на национално ниво. При липсата на разработена писмена процедура координацията и комуникацията на Централното координационно звено със заместник министър-председателя се осъществява чрез провеждане на регулярни срещи за обсъждане на въпроси и проблеми и официална обмяна на кореспонденция: становища, отчети, доклади, справки по Структурните и Кохезионния фондове и др. Не са създадени и процедури за предоставяне на насоките и указанията от ЕК на министерствата и звената, участващи в процеса на усвояване на средствата от ЕС.

Продължава нерегламентираното взаимодействие по отношение на координацията между органите на национално и регионално ниво. Липсва цялостен Регламент за управлението на Структурните и Кохезионния фондове, което възпрепятства провеждането на цялостна устойчива регионална политика и балансирано развитие на регионите чрез изпълнение на програми и проекти, финансирани от Структурните и Кохезионния фондове.

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.

Общата оценка от извършения анализ е, че основни конфликтногенни фактори, които и в бъдеще ще продължат да застрашават успешното прилагане на системите, са недобрата координация и взаимодействие между участниците в процеса на управление на средствата от Структурните и Кохезионния фондове и недостатъкът в количествено и качествено отношение административен капацитет, съпътстван от липсата на ясно дефиниране и баланс между правомощията и отговорностите на ключовите участници в процеса на управление.

В трети параграф *“Възможности за изграждане на потенциал за управление на конфликти при изпълнение на европейски проекти”* е направен анализ и са констатирани слабости и проблемни области в досегашния алгоритъм на усвояване на средства от еврофондовете от гледна точка на комуникация, координация, контрол и развитие. Предложени са възможности за изграждане на потенциал както на административните звена, така и на бенефициентите.

Хомогенността между различните звена в процеса на изграждане на единна логистика по всички Структурни и Кохезионни фондове и усещането за общност и субординация към заместник министър-председателя според Комисията по европейските въпроси е ключовият фактор в краткосрочен план, гарантиращ функционирането и подобряването на слабия административен капацитет на административните звена към Управляващия орган.

Проблемът може да се разреши чрез създаването на държавна структура – общ координационен, комуникационен и контролен център, обединяващ в едно разнородните по състав девет Управляващи органа под юрисдикцията и в рамките на Министерския съвет. Идеята е да се укрепи общият координационен механизъм за изпълнение на проекти, финансирани от Структурните фондове в България, което ще позволи плавен преход за функционирането на системите в следващия програмен период.

Уместно би било да се изгради и *специализирана структура – Национална агенция за развитие и усвояване на средствата*, формираща и задаваща нова архитектура за правилното и навременно усвояване на средствата от фондовете и програмите на ЕС. Самостоятелна, но под контрола на Народното събрание, или в рамките на Министерския съвет, тя ще следи за правилното и навременно усвояване на средствата от фондовете и програмите на ЕС. Ще гарантира финансовите интереси на Р България като държава – членка на Европейския съюз. Това ще позволи при необходимата прозрачност да се ускори реалното усвояване на средствата по Оперативните програми, както и на средствата, администрирани от Държавен фонд “Земеделие” (ДФЗ), Разплащателната агенция (РА) и Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури (ИАРА). Използването на европейската експертиза за централизиране на управлението на дейностите по разпределението и контрола на евросредствата ще повиши ефективността на координацията при изпълнението на Оперативните програми. Ще се задълбочат и подобрят прозрачността, обмяната на опит и отчетността, рационализацията и цялостната оптимизация на процеса.

С тези предложения за решения, отправени към изпълнителната власт, ще се покаже недвусмислено на българските граждани, на европейските партньори и на европейските данъкоплатци, особено чувствителни по темата, че процесът на управление, контрол и мониторинг при усвояването на средствата от ЕС се извършва при пълна прозрачност, спазване на регламентите и на декларираната от българското правителство политика за категорично разбиране и ангажимент, че контролът на европейските средства и свързаните с тях възможности са висш приоритет на администрацията.

Изводи от Втора глава

- Конфликтогенните фактори се характеризират със значителна неопределеност, нееднозначност и сложност. Наличието на повторемост на конфликтогенни фактори дава основание за обособяване на конфликтогенните зони, идентифицирането на които е предпоставка за усъвършенстване управлението на конфликти в проектното управление.
- Изведени са 8 ключови фактора, които обособяват конфликтогенни зони и са открити основните бариери пред управлението на конфликтите при работата по проекти на ОП „Конкурентоспособност”.
- Ключовите предпоставки за предотвратяване на конфликти при изпълнението на европейски проекти са: детайлно запознаване с нормативната база; стриктно спазване на европейските регламенти; ясно дефиниране и баланс между правомощията и отговорностите на участниците в процеса на управление на проектите и създаване на координационен механизъм за реално взаимодействие между различните звена и нива.

ТРЕТА ГЛАВА. Инструменти за усъвършенстване управлението на конфликти при изпълнение на европейски проекти

В Трета глава изследването е насочено към възможните пътища за усъвършенстване управлението на конфликтите при изпълнението на европейски проекти. Анализът на досегашната практика показва, че прилагането на традиционните подходи и класическите методи за частично усъвършенстване на отделни управленски и административни дейности, свързани с подготовката и управлението на проекти, финансирани от ЕС, не е достатъчно ефективно. Установено е, че са нужни промени в подхода и преориентиране към прилагането на иновативни инструменти, които имат потенциал за успешно управление на възникващите конфликти.

В първи параграф “Оценка на конфликтогенните фактори за управление на конфликти при изпълнение на проекти по ОП „Конкурентоспособност” се представя съдържателен анализ на постигнатите резултати от проведеното изследване. С оглед на

обективността на изследването изведените конфликтогенни фактори са проверени по отношение на степента на тяхното съответствие на реалната дейност по изпълнение на проекти по ОП „Конкурентоспособност”. Проучването е проведено от автора на териториален принцип в периода ноември – декември 2012 г. Обработването на първичните данни от анкетните карти е извършено през януари 2013 г. и е основа за направените обобщения и изводи в дисертационното изследване. За целта от автора е разработена Анкетна карта за проучване на конфликтогенните фактори и възможностите за идентифициране и управление на конфликти, възникващи между Управляващия орган и бенефициентите при изпълнение на проекти по ОП „Конкурентоспособност”. Тематичният обхват на картата включва актуални въпроси, насочени към:

- открояване на специфичните бариери и предпоставки за възникване на конфликти при проектното управление в България;
- разбиране на понятията „административен, експертен и финансов капацитет за работа по проекти, финансирани от ЕС по ОП “Конкурентоспособност” за програмния период 2007 – 2013 г.”;
- оценка на изградените механизми за управление на европейски проекти в конфликтогенна среда;
- оценка на способността на фирмите/организациите да работят по европейски проекти;
- оценка на способността на административните кадри от Управляващия орган и Междинното звено да осъществяват успешно дейностите си по вертикалната и хоризонтална координация, мониторинга и контрола при усвояването на средства от Структурните фондове на ЕС за периода 2007–2013 г. на централно, областно и общинско равнище на администрацията;
- ранжиране на конфликтогенните фактори за възникване на конфликти и възможности за успешно управление на конфликтите и подобряване на работата по проекти. Заедно със степенуването на факторите на респондентите е предоставена възможността да изключат (да зачертаят) някои от осемте фактора, ако преценят, че не са достатъчно значими, както и да добавят и ранжират други, съществени според тях фактори.

Проучването се базира на проведена анкета сред над 50 % от бенефициентите по ОП „Конкурентоспособност” във Варненска област. Осъществено е лично от автора, а информацията, получена от интернет страницата на Информационната система за

управление и наблюдение (ИСУН), се използва като допълнителна с цел прецизиране на анализа. Направен е задълбочен преглед на съществуващите национални проучвания.

Резултатите са обобщени чрез представителна извадка. Направените изводи от проучването *не са валидни за цялата страна*, а само за Варненска област. Съдържателният анализ на резултатите от обработката на анкетните карти дава възможности да се открият характерните, специфичните конфликтногенни зони в процеса на управление на проекти по ОП „Конкурентоспособност”. При това, където е възможно, е направен сравнителен анализ с резултати от националното изследване във връзка с Годишния доклад на Българската академия на науките за еврофондовете за 2011 г., проведено от Коалицията за устойчиво развитие и граждански мониторинг за еврофондовете. От трите изследвания може да се обобщи, че административният и експертен капацитет на Управляващия орган и междинните звена при оценяването, контрола и мониторинга за управлението на проекти, финансирани от ЕС, е недостатъчен. Демотивираността, липсата на достатъчно професионализъм, излишната бюрокрация и не на последно място липсата на държавна политика за изграждане на програмен капацитет сред потенциалните бенефициенти са основните причини за конфликти.

Ефективното усвояване на средства от Структурните фондове по ОП „Конкурентоспособност” е по проекти, чиито стойности в повечето случаи надвишават финансовия ресурс на бенефициентите. Това поражда необходимостта от изграждане на липсващия или недостатъчен административен, експертен и финансов капацитет за управление на европейски проекти. Налага се привличането на подходящи външни експерти и изграждане на ефективни партньорства, както и използване от бенефициентите на алтернативни възможности за финансиране (съфинансиране, мостово финансиране и др.) и защита на финансовите им интереси от държавата.

Във *втори параграф „Научно-приложни подходи и инструменти при управление на европейски проекти в конфликтна среда”* е обоснована необходимостта от прилагането на иновативни подходи и инструменти за усъвършенстване управлението на конфликтите в проектното управление. За да се увеличи броят на успешните проекти и да се повиши усвояемостта на договорените средства, е необходимо да се усъвършенства капацитетът за изпълнение на проекти както на административните звена към УО, така и на бизнес организациите-бенефициенти като важно условие за успешното управление на възникващите конфликти. Екипът по разработване и управление на проектите трябва да овладее и прилага подходящите подходи и методи и да създаде съвременна организация

по управление на възникващите конфликти, за да печели желаните проекти и да ги управлява ефективно.

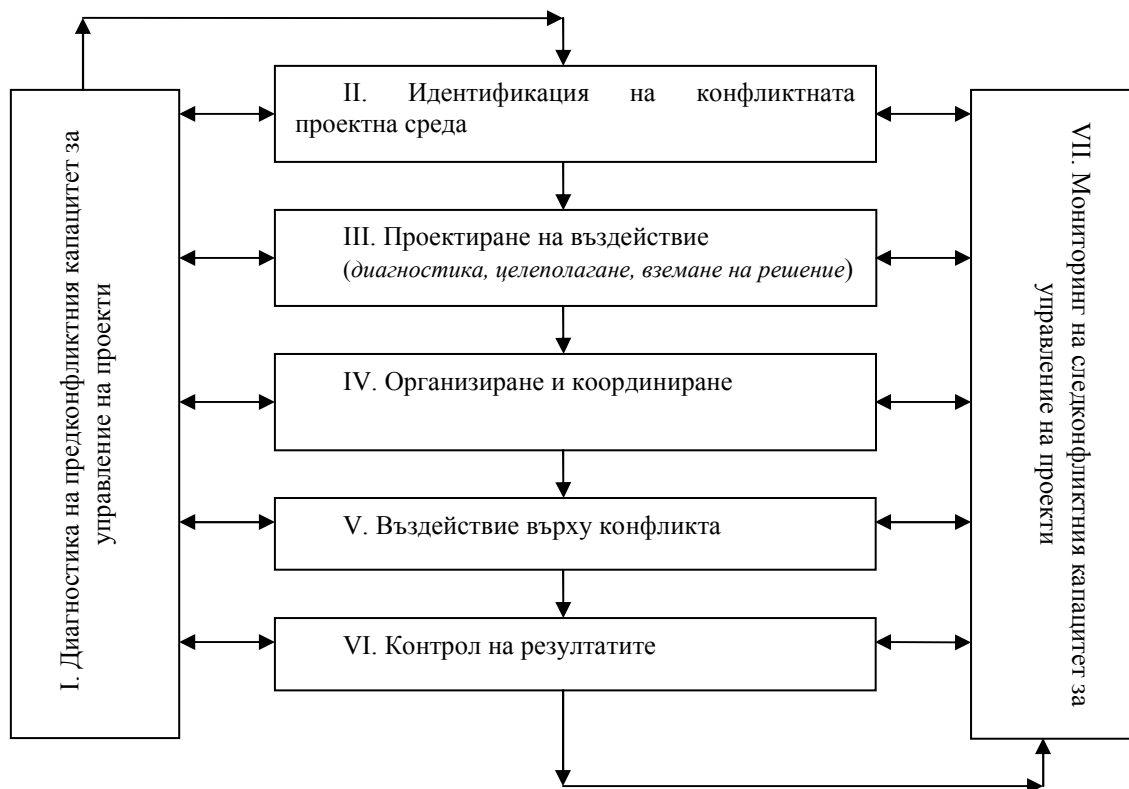
При изпълнението на дейностите по даден проект се създават взаимоотношения с други проекти, с различни партньори, при което се засилва взаимовръзката между тях и се увеличават предпоставките за възникване на конфликти. За да могат обаче тези проекти, които са с различно финансиране, с различни дейности и стойност, да изпълнят своите цели, проектните екипи трябва да определят своя подход към управлението на проекта в процеса на формиране, избор и реализация на стратегия за постигане на целите, вкл. контролиране на конфликтогенните зони.

От известните общи двойки подходи авторът приема, че четири – системен–комплексен, икономически–социален, отраслово–териториален и административен–творчески, имат пряко отношение към управлението на конфликти при изпълнението на проекти по ОП „Конкурентоспособност”.

Всяка от познатите възможности има предимства и недостатъци. Изборът на конкретни подходи в най-голяма степен зависи от количеството информация, която е необходима, и от разходите на време и средства по нейното събиране. Практиката показва, че твърде редки са случаите, когато един източник или един подход за набиране на информация е в състояние да осигури всички необходими данни.

Очевидно е необходима промяна в подхода и преориентиране към иновативни инструменти за усъвършенстване на капацитета, като бенчмаркинг, междуинституционално и публично-частно партньорство и административен реинженеринг. Тези научни инструменти не са изследвани от конфликтологичната наука. Прилагането им при управлението на конфликти при изпълнение на ОП “Конкурентоспособност” предоставя възможности за успешно управление на проектите.

В *трети параграф* „Функционален модел за управление на конфликти при проектното управление с европейско финансиране” на базата на получените резултати от проведеното изследване е разработен модел за ефективно управление на конфликтите. Предложеният Функционален модел (фиг. 1) може да бъде практически реализиран и приложен към всеки проект по ОП „Конкурентоспособност”. Неговото използване зависи изцяло от съществуващите традиции и принципи на работа в съответната структура. Той не е в противоречие с регламентираните принципи и правила за управление на проекти, финансирани по ОП от фондовете на ЕС.



Фиг. 1. Функционален модел за управление на конфликти при проектното управление

В основата на модела е идеята за използване на конфликта като източник за развитие на капацитета на административните звена към Управляващия орган и бенефициентите.

За успешното приложение на Функционалния модел за управление на конфликти при проектното управление съществена роля има ръководителят на екипа. Използването на модела трябва да се заложи още при стартирането на работата по проекта. Необходимо е всички членове на екипа да участват активно и отговорно при изпълнението на дейностите по проекта и да осигуряват навременна обратна връзка за реалното състояние и хода на проекта.

Прилагането на този модел би довело до ефективното управление на конфликтите и своевременното им разрешаване. Изпълнението на отделните етапи, залегнали в модела, осигурява на ръководителите на организациите и на бенефициентите възможност да предприемат подходящи действия за управление на конфликтите.

Изводи от Трета глава

- Степента на значимост на изведените осем конфликтогенни фактора е изследвана чрез анкетно проучване сред бенефициентите на ОП “Конкурентоспособност”,

проведено от автора, с което се доказва целесъобразността от практическото им използване за успешно управление на конфликтите в процеса на усвояване на средства от ЕС.

- Проведеното ранжиране на девет възможности за усъвършенстване на работата при управление и изпълнение на проекти в конфликтна среда показва приблизително еднаквата им сила на влияние върху успешния ход на процеса.

- Обоснована е необходимостта от обогатяване на инструментите и забележимо усъвършенстване на капацитета на административните звена към УО и на бенефициентите за управлението на конфликти при усвояване на средства от Структурните фондове на ЕС, като се овладеят и приложат четирите двойки подходи, които имат пряко отношение към управлението на европейски проекти: системен–комплексен, икономически–социален, отраслово–териториален и административен–творчески. Изведена е потребността от приложение на иновативни инструменти за усъвършенстване на капацитета, като бенчмаркинг, институционално и публично-частно партньорство и административен реинженеринг.

- Предложен е Функционален модел за управление на конфликти при проектното управление, в основата на който е идеята за използване на конфликта като източник за развитие на капацитета на административните звена към УО и бенефициентите.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Усвояването на европейските средства чрез ОП “Конкурентоспособност” стимулира икономиката на знанието и иновациите, развитието на конкурентоспособни предприятия, увеличаването на инвестициите в експорта и създаването на благоприятна бизнес среда. Този процес сам по себе си е иновативен и подчертано конфликтен дори само поради липсата на традиции, на управленски и административен опит.

От началото на 2007 г. администрацията и бенефициентите за първи път се сблъскват с необходимостта да формулират и прилагат правила за използването на Структурните инструменти на Европейския съюз. Възприема се подходът този процес да се регулира с постановления на Министерския съвет. Това, от една страна, позволява навременното и бързо коригиране на установени пропуски и слабости, но в същото време се създават и условия за фрагментарност и липса на гъвкавост на средата, свързана с управлението и изпълнението на програмите и проектите, съфинансирани със средства от ЕС. Както администрацията, така и бенефициентите се обучават „в движение”. Това води до чести изменения в текстовете на постановленията и/или наредбите, последвани от

изменения във вътрешните правила и системите за управление и контрол по отделните Оперативни програми. Подобен вид промени създават условия за „непредсказуемост“ на средата по отношение на правилата за изпълнение и възникване на конфликти.

Основният извод, който произтича от настоящото изследване е, че ключово предизвикателство за бенефициентите е прилагането на унифициран, гъвкав и лесен за разбиране подход за управлението на програмите. По този начин ще се елиминират предпоставките и факторите за възникване на конфликти.

Анализът показва, че отделните управляващи органи в рамките на различни ведомства използват различни процедури при изпълнение на проектите и програмите, което затруднява предприемането на общи мерки за ефективно оптимизиране и опростяване на процесите на планиране, управление, наблюдение и контрол на средствата.

Същевременно определени процедури, като например независимото от договарящия орган обжалване на процеса по отпускане на безвъзмездна финансова помощ по ОП и по изпълнението на проектите, наложително изискват въвеждането на законови разпоредби. Това изискване е заложено и в Общата стратегическа рамка на ЕС за периода 2014–2020 г. Финансирането на проекти от фондовете на ЕС следва да бъде прозрачно и да се осъществява по установените правила. Тези правила са специфична материя, която трябва да бъде регламентирана и обособена самостоятелно под формата на отделен закон.

В резултат на изследваните в дисертационния труд противоречия и конфликти при управлението на европейски проекти са изведени осем конфликтногенни фактора за възникване на конфликти при работа по проекти по ОП “Конкурентоспособност” и девет възможности за усъвършенстване на работата по изпълнението на европейски проекти в конфликтногенна среда.

Общата оценка от извършения анализ е, че основни конфликтногенни фактори, които обособяват конфликтногенни зони, са недобрата координация и взаимодействие между участниците в процеса на управление на средствата от Структурните и Кохезионния фондове, недостатъчният в количествено и качествено отношение административен, експертен и финансов капацитет, съпътстван от липсата на ясно дефиниране и баланс между правомощията и отговорностите на ключовите участници в процеса на управление.

Продължава нерегламентираното взаимодействие по отношение на координацията между органите на национално и регионално ниво. Липсва Закон за управлението на Структурните и Кохезионния фондове, което възпрепятства провеждането на цялостна

устойчива регионална политика и балансирано развитие на регионите чрез изпълнение на програми и проекти, финансирани от Структурните и Кохезионния фондове.

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.

Констатираните слабости и проблемни области при усвояване на средства от еврофондовете от гледна точка на комуникация, координация, контрол и развитие в условията на пълноправно членство показват още, че трябва да се изгради възможно най-бързо ефективна специализирана структура, формираща и задаваща нова архитектура за правилното и навременното усвояване на средствата от фондовете и програмите на ЕС и в частност по ОП „Конкурентоспособност”. Ето защо създаването на координационен механизъм за реално взаимодействие между различните звена, повишаване на административния капацитет и ясно дефиниране и баланс между правомощията и отговорностите на участниците в процеса на управление на проектите са ключови фактори за регулиране и управление на конфликтите при изпълнение на ОП „Конкурентоспособност”.

Получените в рамките на дисертационния труд научно-приложни резултати доказват авторовата теза, че конфликтите в проектното управление са резултат от слабости в проектното администриране, вкл. от недостатъчния капацитет и ограничения финансов ресурс на организациите, от промените в процедурите и изискванията на Оперативните програми, от недобрата координация между отделните звена и нива. Своевременното идентифициране, класифициране и оценяване на противоречията и конфликтите, както и на предлаганите подходи и методи за тяхното управление са предпоставка за постигане на по-ефективно управление и успешно изпълнение на проектите по ОП „Конкурентоспособност”.

Направените в дисертационния труд изводи и препоръки са адресирани към административните звена на УО и МЗ, експертите и бенефициентите по ОП „Конкурентоспособност”. Потенциалните потребители на резултатите са представители на бизнеса, неправителствените и гражданските организации, учебните заведения и институти, както и на администрациите към Управляващия орган и Междинното звено на ОП „Конкурентоспособност”.

IV. ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Анализирани и обобщени са теоретико-методологичните аспекти на феномена “конфликт” и специфичното му проявление при управлението на проекти, финансирани от фондовете на ЕС по Оперативните програми.
2. Идентифицирани и систематизирани са дисонансите на капацитета при управлението на европейски проекти.
3. Структурирани и класифицирани са специфичните конфликтногенни зони в проектното управление като предпоставка за неговото усъвършенстване.
4. Аргументирана е необходимостта от прилагането на иновативни инструменти за усъвършенстване управлението на конфликтите в проектното управление като бенчмаркинг, междуинституционално и публично-частно партньорство и административен реинженеринг.
5. Разработен и предложен е Функционален модел за управление на конфликти при реализацията на европейски проекти.

V. ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. **Bankova, I.** The impact of the global financial crisis on the occurrence of conflicts in the financial sector in Bulgaria. Сборник научных трудов 13-й Международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 24–26 апреля 2012 года. Изд. Политехнического университета, 2012.
2. **Bankova, I.** Конфликты при изпълнение на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” в условията на криза. V International Science Conference for Young Researchers “Technical Science and Industrial Management”, 5–7 September 2011, Nessebar, Bulgaria. Vol. 3, September 2011.
3. **Bankova, I.** Administrative aspects of the conflicts in the implementing an operational programme “Development of the competitiveness of Bulgarian economy. The 19th NISPAcee Annual Conference “Public Administration of the Future”, 19–22 May 2011, Varna, Bulgaria.
4. **Банкова, И.** Экономические конфликты в мире глобализации. Сборник научных трудов 12-й Международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 19–21 апреля 2011 года. Изд. Политехнического университета, 2011.
5. **Bankova, I.** Some administrative conflicts in implementing the Operational programme financed by the funds of the European Union. IV International Science Conference for Young Researchers “Technical Science and Industrial Management”, 2–4 September 2010, Nessebar, Bulgaria. Vol. 2, June 2010.