
ПОВИШАВАНЕ НА ЕФЕКТИВНОСТТА В ПРОЕКТНОТО УПРАВЛЕНИЕ, КАТО КОМПОНЕНТ ОТ РЕАЛИЗАЦИЯТА НА ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ ЗА УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ

Доц. д-р Валентин Василев

Докторант Цветлин Киров

Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград

Резюме: В средата на оперативния период по прилагане на финансовите инструменти от европейските структурни и инвестиционни фондове в България все още са налице диспропорции в разпределението и ефективното усвояване на средствата, което води до дисбаланс в развитието на отделните региони. С цел преодоляване на оформената тенденция до края на програмния период и подготовка за бъдещия такъв, следва да бъдат намалени тези различия между регламентирания райони за планиране чрез реализация на публични политики за устойчиво развитие. Настоящият доклад поставя акцент върху прилагането на публични политики в областта на регионалното развитие чрез повишаване на ефективността в проектното управление. С представения анализ е направен опит да се изведат приоритетни направления, които да предизвикат интерес и на представители от други научни области.

Ключови думи: управление на проекти, публични политики, устойчиво развитие, райони за планиране, компетентностни модели в мениджмънта

INCREASING EFFICIENCY IN PROJECT MANAGEMENT AS A COMPONENT OF THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Assoc. Prof. Dr. Valentin Vasilev

Tsvetlin Kirov, PhD student

Southwest University „Neofit Rilski“ - Blagoevgrad

Abstract: *In the middle of the operational period of implementation of the financial instruments from the European structural and investment funds in Bulgaria, there are still disproportions in the distribution and effective absorption of the funds, leading to an imbalance in the development of the different regions. In order to overcome the established trend by the end of the programming period and prepare for the future one, these differences between the regulated planning regions through the implementation of public policies for sustainable development should be reduced. This report focuses on the implementation of public policies in the field of regional development by increasing efficiency in project management. With the analysis presented, an attempt was made to bring out priority directions that would also be of interest to representatives from other scientific fields.*

Key words: *project management, public policies, sustainable development, planning regions, competence models in management*

Задълбочаващите се регионални различия в България са резултат както от икономически и демографски процеси, така и от липсата на адекватни публични политики за балансирано териториално развитие. До голяма степен това е предизвикано и от недостиг на средства от страна на държавата и на общините за осигуряване на публични инвестиции и подобряване на икономическия климат и средата за живот. Тези тенденции отразяват цялостната промяна на обществените нагласи, геополитическите размествания, политическите кризи, състоянието на лидерската „декомпресия“ на всички управленски равнища и необходимостта от осъзнаване на реалностите в развиващия се нов свят¹.

В доклада на Европейската комисия за България за 2018 година ясно се посочва, че бюджетът осигурява ограничени ресурси за насърчаване на социалното и икономическото развитие. Средните публични разходи през 2017 г. са около 36% от БВП, срещу 46% средно за ЕС. Структурата на публичните разходи показва, че острите социални и икономически потребности се адресират с крайно ограничени средства.

Бюджетите за социална политика, образование и здравеопазване са много по-ниски като процент от БВП спрямо средното за ЕС. Това отчасти обяснява слабия ефект от публичните политики за намаляване на бедността и неравенствата от една страна, както и за устойчиво регионално развитие от друга. По отношение конкретно на ефекта върху неравенствата докладът е още по-критичен: ефектът от данъците и трансферите за

¹ Нейсмит, Д., Дж. Нейсмит, Овладеяване на мегатенденциите, БАРД, С. 2018, стр. 7-15

намаляване на неравенствата е сред най-слабите в ЕС. Това се дължи на ограничения преразпределителен ефект от плоския данък върху доходите, както и на сравнително ниските разходи за социална политика и отсъствието на механизми за по-добро насочване и осъвременяване на социалните трансфери към населението в нужда. В такъв контекст научните изследвания, поставящи акцент върху нови управленски инструменти, повишават потенциално ефективността на организациите и подпомагат значително възможностите за тяхното развитие².

Диспропорциите в усвояването на средствата като сигнал за икономическо неравенство

От публикуваната през 2018 година от Евростат официална статистика за Брутния вътрешен продукт (БВП) на глава от населението за 2016 година по региони³, се откроява неприятна тенденция пет от шестте района за планиране в България да са в дъното на класацията по този показател за развитие, измерващ покупателната способност на населението.

За поредна година най-беден е Северозападният район с едва 29% от средното ниво за Европейския съюз. Северен и Южен централен са с по 34%, Североизточен район е с 39%, а Югоизточен е с 43%. Макар разликата от 29 до 43% да изглежда немалка, то и петте района за планиране са много далеч от средното ниво. Тази статистика показва една икономическа пропаст между България и повечето държави-членки в Европейския съюз. Също така ясно откроява Северозападния район като най-беден и в самата България. Брутният вътрешен продукт на глава от населението в този район е едва 4 100 евро, което е ясен сигнал за дисбаланс не само в сравнение със средния за Европейския съюз (29 200 евро), но и в развитието между отделните райони в България.

² Василев, В., Мениджмънт на персонала в условията на глобализация - за възможното и невъзможното, сборник , Лидерство и организационно развитие, Философски факултет, СУ , 2016 г., стр. 501-508

³ Eurostat, "Regional GDP per capita in 2016", 28.02.2018;

Източници и инструменти за допълнително финансиране и прилагане на публични политики

„Институт Уолдуоч“ в доклада си за състоянието на планетата за 2016 година, озаглавен „Може ли един град да бъде устойчив“, насочват вниманието на учени и практики към някои позабравени в последните десетилетие предизвикателства. Обособява се мнението, защитено с десетки добри практики от целия свят, че понастоящем предизвикателството е свързано с търсене на отговор на въпроса „Може ли един град да бъде устойчив?“. Тази теза е подкрепена от повече от четиридесет учени от целия свят и извеждането на добри практики от градове като Шанхай - Китай, Фрайбург - Германия, Мелбърн - Австралия, Ванкувър - Канада, Пуна - Индия и други⁴.

Единодушно е мнението, че публичният сектор по-скоро създава, отколкото решава обществените проблеми и че правителствените програми и политика по-скоро понижават, а не повишават жизненото равнище.

Поради ограничените средства, с които разполагат държавата и общините, най-удачен източник за допълнително финансиране се явява финансирането от европейските структурни и инвестиционни фондове:

- Европейски фонд за регионално развитие;
- Европейски социален фонд;
- Кохезионен фонд;
- Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони;
- Европейски фонд за морско дело и рибарство.

На това финансиране не трябва да се гледа като на панацея, защото една такава зависимост от външен източник би могла да доведе до влошаване на икономическата обстановка и кризисни процеси при спиране на финансовия поток, но неговият потенциал не може да бъде пренебрегнат.

Инструмент, който може да бъде използван за целенасочена публична политика е стимулирането на инвестиции в

⁴ Институт Уърлдуоч, Може ли един град да бъде устойчив? Състояние на планетата 2016. Книжен тигър, С., 2016, стр.7-11

конкретен регион, както и определяне на мерки и схеми за безвъзмездна финансова помощ, изпълнението по които е допустимо само в рамките на региона. Управляващите органи не могат и не следва да ограничават кандидатите по адрес на управление, но могат да заложат като задължително изискване проектите дейности да се изпълняват в рамките на конкретна територия. По този начин усилията и средствата ще бъдат насочени към нуждаещите се региони.

Най-популярните публични политики в България се отнасят до подобряване на инфраструктурата (най-вече транспортната), а за сметка на това биват пренебрегвани политиките за подобряване на социалните дейности и заетостта, образованието и държавната служба, което е основа за засилване на експертния капацитет.

Все повече младежи, но и не само, се насочват към някой от четирите големи града в България, които предлагат повече възможности за себerealизация. Само един от тези градове (Варна) се намира в Северна България. По този начин по-малко развитите региони биват лишавани от работна ръка и потенциални експерти, чрез които да се налагат и изпълняват публичните политики.

Процес на управление на европейските фондове

Процесът на управление и усвояване на средства от европейските структурни и инвестиционни фондове преминава през няколко основни стъпки, като най-значимите от тях са обобщени в следния ред:

1. Програмиране - подготовка от страна на държавата и одобрение на конкретна оперативна програма от страна на Европейския съюз;

2. Планиране - планиране и одобрение на схеми за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ или финансови инструменти;

3. Договаряне - както между Европейския съюз и управляващите органи по отделните оперативни програми, така и между конкретен управляващ орган и бенефициентите с цел финансиране на проекти;

4. Изпълнение - същинско техническо и финансово изпълнение на финансираните проекти;

5. Верифициране – на дейностите и средствата по изпълнението на сключените договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ;

6. Сертифициране – одобрение от страна на Европейския съюз на извършените от страните-членки разходи въз основа на периодични доклади и годишен счетоводен отчет.

Към днешна дата през настоящия програмен период – 2014-2020 година – са договорени повече от 50% от планираните средства (над 17,5 милиарда лева, като към тях е включен и процентът на национално съфинансиране), но е усвоена малка част от договорените такива. Важно е да се отбележи, че до 2020 година следва да приключи договарянето на средствата по европейските фондове, но не и изпълнението на проекти, които са одобрени и финансирани от тях. Това означава, че верифициране и сертифициране на средства от европейските структурни и инвестиционни фондове ще има и след 2020 година. На практика това може да се случи до края на 2022 година, което ще даде шанс за по-ефективно усвояване.

Повишаване на ефективността в проектното управление с извеждане на преден план на ролята на експертите в прилагането на публични политики, чрез финансиране от европейските фондове

Ефективното прилагане на публични политики започва на първо място от волята на принципала и е последвано от финансово и ресурсно обезпечаване. Ролята на човешките ресурси в прилагането на публични политики е от първостепенно значение⁵. Независимо дали финансирането е осигурено със средства от националния бюджет или европейските фондове, тежестта по изпълнението на предприетите мерки остава върху експертите от държавните и общинските структури. Дори публичните политики да се отнасят за решения и

⁵ Ulrich, D., William A. Schiemann, L. Sartain, The Rise of HR – Wisdom from 73 Thought Leaders, HR Certification Institute, 2015

действия, които не осигуряват пряк държавен или общински финансов принос за региона (например налагане на мерки за привличане на инвеститори и капитали от частния сектор), формираната и наложена политика следва да се изпълнява и контролира от експерти на упълномощените органи, на които са делегирани правомощия, задължения и отговорности⁶.

Във всички стъпки от процеса на управление средствата от европейските фондове, ключова е ролята на експертите, които са отговорни за реализирането им. Макар да живеем в ера на рязък технологичен прогрес, именно човешкият фактор е от решаващо значение за ефективното разпределение и усвояване на средствата от европейските фондове. На този етап не съществуват софтуерни продукти и програми, които да могат автоматично и обективно да изпълнят целия процес по цитираните стъпки. Затова задачата на държавния апарат е да осигури ефективни и гъвкави структури от служители, които да са отговорни за изпълнението, проследяването и контрола на процеса по разпределение и усвояване на средствата от европейските фондове. И макар че определението „гъвкави“ трудно се асоциира с държавна и общинска администрация, това все пак е постижимо съчетание, ако бъдат избрани ефективни компетентностни модели за подбор на служители⁷.

Не съществува експерт, който да е компетентен по всички стъпки от цялостния процес. И дори да има такъв, той не би могъл ефективно да участва във всички нива на изпълнение. Макар терминът „амортизация“ да е присъщ за материални активи, то той би могъл да се отнесе и към човешките

⁶ Petri Virtanen, Jarmo Vakkuri; Searching for Organizational Intelligence in the Evolution of Public-Sector Performance Management; The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy; Volume VIII, Number 2, Winter 2015/2016; <https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/nispa.2015.8.issue-2/nispa-2015-0010/nispa-2015-0010.pdf>

⁷ Василев, В., Кресналийска, Г., Чорбаджийска, О., Ефективен публичен мениджмънт, ЮЗУ Н.Рилски, 2011; Василев, В., Чорбаджийска, О., Бельовска, Цв., Мениджмънт и управленски технологии, учебно помагало, изд. „Пропелер“, С., 2017,

ресурси, погледнато от аспекта на „burnout“ ефекта. А това е нещо, което всеки мениджър следва да не допуска в ръководената от него организация⁸.

Често поради ограничен брой щатни длъжности в структурите за управление и изпълнение на проекти, държавата и най-вече общините трябва да взимат важни решения относно профила на служителите, определящ количеството и вида на компетенциите – дали експертите да са тясно профилирани и специализирани в конкретна дейност, или да са компетентни в повече области в управлението и изпълнението на проекти, т.е. „многопрофилни“ служители. В случая работодателят трябва да балансира между риск от раздуване на щатния брой длъжности или риск за несправяне с възложените задачи и отговорности.

За да се избегне настъпване на някой от двата риска, трябва да се направи конкретен и ефективен модел на компетентностите, по който да бъдат избирани служителите.

Първият етап на профилиране следва да определи основната насоченост на задълженията по длъжности – техническо изпълнение, финансови отговорности, юридическа насоченост, отговорности в сферата на статистиката, някои допълнителни поведенчески компоненти и т.н.

Вторият етап засяга изграждането на компетентностна рамка, в която да бъдат определени компетенциите, необходими за отделните експертни длъжности и осигуряване на ефикасно изпълнение на възложените задължения и отговорности. Именно оттук се определя гъвкавостта.

В третия етап ръководителят на структурата и/или назначена от него комисия проверяват чрез тестове и събеседване готовността и мотивацията на кандидатите за заемане на конкретна длъжност.

⁸ Ganesh Prasad Pandeya ; Does Citizen Participation in Local Government Decision-Making Contribute to Strengthening Local Planning and Accountability Systems? An Empirical Assessment of Stakeholders' Perceptions in Nepal; Vol 16, No 1 (2015); <http://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/view/247>

Заключение

Както отбелязват известните изследователи на устойчивите промени в публичната сфера, Том Пру и Майкъл Ренър: „Независимо дали става дума за човешки права, легитимност или дори за устойчиво развитие, изглежда, че доброто управление трябва трябва да бъде управление на включването и на участието – те трябва да позволяват на членовете на системата да променят правилата, когато е необходимо, и да имат глас при вземането на колективни решения...да могат да реагират гъвкаво на променящата се среда“.

В подобен контекст опознаването на „новите правила“ при управлението на промените и повишаването на управленския капацитет за управление на проекти в един по-широк контекст е от ключово значение за всяка организация през следващите години.

В следващите години вероятно пред управлението в публичния сектор ще се потвърдят в дела, политики и реализирани дейности думите на Микеланджело „При повечето хора най-голямата опасност не е в това, че целта им е прекалено висока и я пропускат, а че е твърде ниско и я достигат“.

Иска ни се да вярваме, че ще бъдат намерени такива подходи в управлението, които да доведат поетапно до повишаване на ефективността в проектното управление, приемайки го като компонент от реализацията на публични политики за устойчиво развитие в България.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бельовска, Цв., „Възможности за приложение на менторството в публичната администрация“; НБУ; Департамент „Администрация и управление“ /електронно издание/, Годишник; Том I; 2016 г.; <https://administracija-i-upravlenie.nbu.bg/bg/godishnici/godishnik-na-departament-administracij-i-upravlenie-t-1-2016>

2. Василев, В., Кресналийска, Г., Чорбаджийска, О., Ефективен публичен мениджмънт, ЮЗУ Н.Рилски, 2011; Василев, В., Чорбаджийска, О., Бельовска, Цв., Мениджмънт и управленски технологии, учебно помагало, изд. „Пропелер“, С., 2017

3. Василев, В., Мениджмънт на персонала в условията на глобализация – за възможното и невъзможното, сборник, Лидерство и организационно развитие, Философски факултет, СУ, 2016 г., стр. 501-508

4. Стефанова, Д., Стратегически компоненти на PR-планирането, УИ „Н. Рилски“, Бл., 2011

5. Институт Уърлдуоч, Може ли един град да бъде устойчив? С5. ъстояние на планетата 2016. Книжен тигър, С., 2016, стр.7-11

6. Институт Уърлдуоч, Управление за устойчиво развитие, Състояние на планетата 2014, Книжен тигър, С., 2014, стр. 272-274

7. Макграт, Дж., Малка книга на мъдростта на големите мениджъри, Хермес, 2018, стр.71

8. Нейсмит, Д., Дж.Нейсмит, Овластяване на мегатенденциите, БАРД, С. 2018, стр. 7-15

9. Eurostat, "Regional GDP per capita in 2016", 28.02.2018

10. Ganesh Prasad Pandeya; Does Citizen Participation in Local Government Decision-Making Contribute to Strengthening Local Planning and Accountability Systems? An Empirical Assessment of Stakeholders' Perceptions in Nepal; Vol 16, No 1 (2015); <http://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/view/247>

11. Petri Virtanen, Jarmo Vakkuri; Searching for Organizational Intelligence in the Evolution of Public-Sector Performance Management; The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy; Volume VIII, Number 2, Winter 2015/2016; <https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/nispa.2015.8.issue-2/nispa-2015-0010/nispa-2015-0010.pdf>

12. Ulrich, D., William A. Schiemann, L. Sartain, The Rise of HR - Wisdom from 73 Thought Leaders, HR Certification Institute, 2015

13. World Link , Magazine of the World Federation of People Management Associations, Vol. 26 No. 1 | January ; 2016