ИКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ, ГОД. VI, №4

докторант ПЛАМЕН РУСЕВ
ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ „НЕОФИТ РИЛСКИ", БЛАГОЕВГРАД

ЗА ПО-ЕФЕКТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ ПРОЕКТИ

FOR MORE EFFECTIVE MANAGEMENT OF PRIVATE PUBLIC PARTNERSHIP

PhD Student PLAMEN ROUSSEV
SOUTH-WEST UNIVERSITY "NEOFIT RILSKI", BLAGOEVGRAD

Abstract: *It is not a secret that Bulgaria suffers from shortage of private public partnership (PPP) professionals. That is one of the main reasons for failure in PPP implementation. Throughout the last few years, PPP in Bulgaria experienced a couple of major transformations and improvements under the EU influence. The current Bulgaria's Prime Minister Boyko Borisov pays a lot of attention to the accuracy and efficiency of PPP realization. That is a reason to start working on cutting the time periods for project approval, to ease the document flow and to optimize the administrative structure handling PPP. In conclusion I would like to underline that having and accurate and reasonable project is turning into a need for everyone – private and public sectors, science, service etc. Unfortunately Bulgaria is still experiencing problems in PPP projecting and management, as it is shown in this publication.*
Key words: *private public partnership, projects, improving, optimization*

Управлението на проекти в публичната администрация е специализирана дейност, чието значение все повече нараства. Всяка администрация съществува, за да предоставя услуги на гражданите, а за да подобрят тяхното качество и ги преструктурират, администрациите разработват проекти. След влизането на Република България в Европейския съюз, усвояването на средствата по структурните фондове предполага предварителна подготовка на добре обосновани предложения за проекти и още по-добро изпълнение на вече утвърдените проекти.

В съвременните условия на глобализация на бизнеса и социалната среда, на конкурентност в производството и предлагането на публични услуги, имат решаващо значение промените в управлението именно на публичните проекти. Съставянето и разработването на проект в публичната сфера и използването на този инструмент за ефективно управление, развитие и просперитет, придобиват у нас растящо значение и изискват все по-голямо умение от изпълнители, специалисти и ръководители. И сега страната ни много е критикувана именно за лошо планиране и изпълнение на проекти, особено за използване фондовете на ЕС.

За същността, ролята и спецификата на публичните проекти, за методиката и технологията на тяхното разработване, утвърждаване и реализиране вече има много публикации, предимно в позитивен, препоръчителен и доброжелателен тон[1]. Логичен е тогава и въпросът: **защо работата по тях и с тях не задоволява, не е на желаното равнище и кои са причините за това, точно сега?** Този въпрос обяснимо вълнува един докторант, а отговора и съображенията по него могат да са обект на дискусия и интерес на теорията и практиката у нас.

Полезно и необходимо като изходно начало и за съпоставка за търсения отговор на повдигнатия тук въпрос е едно схематично маркиране на най-важните и същностни моменти за категорията **"публичен проект"**. Въпреки многото опити в литературата, все още няма еднозначно определение на понятието "проект", но единно е мнението, че това е временна структура, която служи за постигането на

определени цели, т.е. инструмент в процеса на управлението, защото се разработва за подобряване или подпомагане на генериращи дейности. **Публичният проект е съвкупността от взаимосвързани дейности, насочени към постигане на конкретни цели и резултати с точно фиксирани ресурси и срок на изпълнение.** Всеки проект е насочен към постигане на ясно дефинирана цел, има определени във времето начало и край, определено количество ресурси, специфично сформиран екип за неговата реализация, предварително определени, измерими и устойчиви резултати.

Проекти може да се разработят и изпълняват във всички сфери на живота, независимо от срока на изпълнение, от необходимите средства, от изпълняващия екип и от вида на резултатите (материални или нематериални). Всичките имат еднакви елементи и се разработват по едни и същи принципи, по една вече проверена и утвърдена схема. В литературата са описани и в практиката съществуват многобройни класификации в зависимост от избрани признаци.

Предложението за проект **представлява внимателно и честно изготвен и добре структуриран документ** за искане на финансова подкрепа и съгласие от външна организация (фондация, корпорация, стопанска, правителствена или между-правителствена) или от ръководния орган на организацията за осъществяване на проекта. Той е изработен с цел да убеди източника на финансиране да одобри и отпусне необходимите средства за осъществяване на идеята или промяната. Реализацията на проекта е насочена към разрешаване на съществуващ важен проблем или задоволяване на определена нужда и затова пред-ложението трябва да съдържа обосновка на всяка предлагана или искана позиция.

Наложеният от практиката **жизнен цикъл на проекта** обхваща фазите на идентифициране на проблема; подготовка или организационно планиране с изграждане на цялостна концепция за проекта; оценка на изготвения проект с проверка на неговата обоснованост и уместност на цените, съгласуваност между елементите и вероятност да се постигнат резултатите за определено време и с определени ресурси. Оценката се извършва въз основа на административните изисквания, правото на участие, качество на проекта, на бюджета, на кандидата и се потвърждава приемането на проекта с решение за неговото финансиране. След всичко това следва фазата на изпълнение на проекта, което преминава през етапите на начална подготовка, същинско изпълнение и приключване на проекта с всички конкретни дейности и процедури. Тази фаза се допълва с периодични проверки, наблюдение и контрол с цел навременно разкриване на отклонение по отношение на цените, сроковете и разходите в сравнение с планираните и предприемане на корективни действия при необходимост. Докато с мониторинга, като текущо наблюдение от управленския екип и от финансиращата институция се преценява работата и напредъка на даден проект в съответствие със заявените цели и с помощта на заявените с проекта индикатори, то с контрола се установяват разходите и качеството на изпълнение на проекта. Последната фаза е крайната оценка и изпълнението, с която се установява до каква степен са достигнати целите на проекта, какви са устойчивите промени в резултат на изпълнение на проекта и генериране на нови идеи за проекти. С нея се оценяват оправдаността, ефективността и не на последно място въздействието, последствието от проекта. Ефективността, логично се свързва с възможностите на проекта да използва определените ресурси с най-високи резултати и възможно най-малко загуби. До тук само след маркиране на принципните изисквания за работа с публичните проекти може да се твърди, че най-общо те се спазват в практиката, но за съжаление и резул-

татите от това не са най-добри. Основание за едно такова твърдение ни дава проучване на работата с утвърдените публични проекти в областните и повечето общински администрации в Югоизточна България на области с център Стара Загора, Сливен, Ямбол и Пловдив. Проучването има информативен и въвеждащ в работата на самостоятелна подготовка по дисертацията на тема "Публичните проекти – фактор за устойчиво развитие на общините". Информацията за проектите е достъпна и публично обявена в сайтовете на посочените местни администрации, а само запознаването с тях ни дава основание за някои констатации.

Първият и най-важен извод, направен от запознаване с набраните действащи публични проекти в предпочетените пет области и техните общини, определил и темата на настоящата разработка, е **състоянието на самите проекти и ефективността на тяхното управление.** Управлението на публич-ния сектор най-общо може да се определи като човешка дейност, насочена към ефективно използване на ограничените ресурси, с които разполагат организациите в този сектор, за постигане на техните цели. Класиците[2], със своето определение правилно подчертават, че управлението е "процес, при който един или повече индивиди координират дейността на останалите с цел да постигната резултати, които е невъзможно да бъдат постигнати от всеки, действащ сам"[3]. Повече от ясно е, че не може да се стигне до "ефективно координиране" на която и да е дейност без планове и проекти, а още по-малко в публичния сектор, където субектът на управление упражнява координиращо действие върху работещите в организацията[4]. След като мениджмънта е **"да направиш нещо с ръцете на другите"**, то и за публичния мениджмънт най-важното и същностното си остава задоволяване на обществените потребности и интерес със средствата на обществената власт на основата на публичните проекти. Всички подходи и проекти на управление имат една обща характеристика: **те трябва да бъдат "управлявани"**. Това е така, защото традиционните подходи, които са били полезни вчера и не са променени за да съответстват на ситуацията, днес се оказват неподходящи, което налага и системно усъвършенстване на управлението.

Затова и новите моменти в управлението на публичните проекти са:

- методологията на тяхното управление сега е много по-строга и формализиране;
- при формирането на екипи членовете се формират въз основа на тяхната компетентност, а не според мястото им в йерархията;
- премахват се и преодоляват с лекота бариерите между отделните звена в организацията.

Специално трябва да се подчертае тук и преимуществата на публичните проекти, в които се идентифицират съществуващите проблеми и осигуряват възможности за приоритетното им разрешаване. Тези проекти стимулират инициативността и оползотворяват творческия потенциал на специалистите от всички равнища на институционалната йерархия.

На фона на всичко това се очертава още една не много приятна констатация със сериозни последици за ефективността в управлението на проектите: хвърлят се доста усилия в разработването им, а след това удавени в ежедневните грижи и ситуационни изменения, екипите намаляват внимание към проектите и дълго време ги оставят "сами да се изпълняват", както и също после да се навакса или претупа изоставането. Тези приливи и отливи на внимание и некачествена работа по проектите, предопределят ефекта и ефективността в тяхното управление, както и резултатите от реализацията им. Сега в условията на криза, недостиг на време и пари, несигурност в заетостта,

грижата за проекта и неговото управление често остават на по-заден план.

Изход от тази слабост и нейното навременно преодоляване за ефективност в управлението на проектите, може и трябва да се търси в **спазване логиката и логическата рамка или матрица на проекта[5].** Логическият подход е насочен към идентифициране на целите на проекта и определяне на начина, по който целите могат да бъдат постигнати. Той включва също определянето на ресурсите, дейностите, резултатите, рисковете и необходимите предварителни условия за изпълнение на проекта. Неговата структура се основава на съществуващите логически връзки между основните елементи – цел, резултати, дейности, ресурси. Затова и логическият процес на разработване на проекта се реализира чрез метода на логическата рамка (лог-фрейм метод), която е и средство за целево-ориентирано планиране. Нейното съставяне преминава през фазата на анализ (на заинтересованите страни, на проблемите, на целите) и фазата на планиране (с определяне логиката на действие, конкретизиране на предпоставките и рисковете, определяне на индикаторите, изготвяне на график за дейностите, изготвяне на финансов план). Тук специално трябва да се подчертае, че по отношение структурата на логическата матрица има известни малки различия в изискванията на европейските програми (ФАР, ИСПА, САПАРД и др.) докато **вертикалната логика** с основна цел конкретни цели, очаквани резултати и дейности е една за всички програми, **хоризонталната логика** има някои несъществени различия с:

- предназначение, установяване на ефекта, източници за верификация, активности;
- цели, индикатори за изпълнение, индикатори за проверка, за предпоставки и рискове;
- интервенционна логика на индикатори за източници и средства за проверка и предположение.

Ролята и мястото на логическата матрица винаги се изтъква и отчита в методиката на работата с проекти, но и тя с нейната роля и значение, често се забравя, подминава или неизползва в по-нататъшната работа за реализация и изпълнение на проектите.

Обект на управление е проектът, който целево е ориентиран за постигане на необходимата промяна. Неговото управление може да бъде дефинирано като "извършване на съвкупност от разнородни дейности с уникално съдържание, за решаване на сложен, нестандартен проблем, при наложени ограничения относно време, разходи, качество и специфични изисквания към организацията на работа.[6] С всичко това проектът е не само обект на управление, но и ефектен и ефективен инструмент за управление, в което много полезна е логическата матрица.

Управлението е комплекс от функции, които всяка група от хора трябва да изпълнява, за да бъде постиганата поставената цел. Управлението означава преди всичко отговорност и отчитане. Всички структури в държавната, местната и бизнес-администрация работят по проекти, но не всички имат **специализирани звена по управление на проектите.** Парадоксално е, но в немалко големи администрации у нас, включително и в някои техни структури няма нито един специалисти по управление на проекти. Безспорно това е специализирана дейност, обособена в отделна професия в такива звена трябва да се привличат специалисти по управление на проекти, които може и да не са специалисти в съответната професионална област, обект на административната структура. За успешното изпълнение на проекта са необходими безспорно хора с различни умения и опит. Работата значително може да се улесни, ако се въвлекат и партньори (специалисти) извън екипа –

от други организации, местната власт, бизнеса.

Отговорността за успеха на един проект се поема и носи от неговия ръководител, чието задължение е съставянето на планове и разчети за действие, разпределянето и възлагането на задачите, проверка за извършване на планираното в определените срокове. Още в началото трябва да се сформира работещ екип, в който всеки член да има ясно определена роля и задачи. Обичайна е практиката повечето участници да са членове на организацията, изпълняваща проекта, подпомогната от външни експерти и консултанти. Екипът, който изпълнява проекта трябва да бъде убеден още преди започване изпълнението на дейностите, че проектът има важно значение за организацията, а привлечените членове на екипа извън нея да се чувстват част от проекта. Участниците в проекта трябва да си сътрудничат пълноценно. Работните срещи също да включват всички работещи по проекта и да се провеждат в атмосфера на доверие и подкрепа, като всеки участник носи своята отговорност. От самото начало на изпълнение на дейността трябва да се създават финансови организационни системи, да се разработват реалистични програми за следващите седмици и месеци и редовно да се актуализират на срещите на екипа.

За съжаление и в много административни бизнес структури по проблема "проекти" не са утвърдени ефективни официални процедури и стандарти (отговарящи на гореизброените) или систематизирани "добри практики за **изготвяне и изпълнение на проекти".** Спазват се най-вече методиките и ръководствата за организиране на търгове и за сключване на договори за финансираните проекти от министерствата, агенциите и международните организации.

Една от най-важните стъпки към подобряване на ефективността и ефикасността в работата на администрацията с проекти, беше направена с въвеждането на нов управленски подход, който най-често се нарича **управление на изпълнението (performance management).** Този подход бе въведен и наложен след 2002 г. със системата на оценка на индивидуалното изпълнение и наредбата за условията на реда за атестиране на служителите. Също в работата с проектите, друг много важен аспект на управление на изпълнение, е свързан с промените в бюджетната процедура за въвеждане на **програмно и ориентирано към постигане на резултата бюджетиране.**

Управлението на изпълнението най-често се дефинира като стратегически интегриран подход за постигане на устойчив успех от страна на организациите, посредством усъвършенстване на изпълнението на хората, които работят в тях чрез развитие на способностите на екипите и отделните служители, заети в проектите. Постигането на целите на организацията и нейното цялостно позитивно развитие, са невъзможни без развитие компетентностите на работещите в нея и в проектните екипи. Компетентен персонал е този, който постига очакваното от него поведение и резултати в процеса на работа, т.е. **компетентността е това, което служителят знае, може, иска и прави в работата си.**

Основните предпоставки и изисквания за успешното реализиране на публичните проекти са:

- ♦ наличие на добра воля на съответните нива на публичната власт;
- ♦ наличие на необходимата ресурсна поддръжка;
- ♦ наличие на обществена поддръжка за мисията и целите на проекта и готовност за обществено участие в реализацията му

Управлението на изпълнението на организациите се основава на два основни компонента:

- ♦ постигане на ключови за успеха на организацията цели;

♦ развитие на компетентността на служителите.

Определянето на целите на организацията и формулирането им в проектите е част от стратегическото (дългосрочното) и оперативното (краткосрочното) планиране на развитието на организацията. Най-същественото тук е да се осигури обвързаност между краткосрочните и дългосрочните цели на организацията с целите на отделните структурни звена и целите на отделните екипи, на отделните служители, т.е. да се направи една специфична каскада от цели.

От особено значение за управление на изпълнението на проектите са и още два въпроса:

♦ наблюдение на изпълнението на целите;

♦ контролът за изпълнение на целите.

Наблюдението и контролът на изпълнение на целите дава възможност да се направи оценка на **ефективността, ефикасността и икономичността** на дейността на съответната администрация или нейно структурно звено, проектен екип за определен период от време.

Ефективността от дейността представлява степента на постигане на предварително поставените проектни цели.

Ефикасността от дейността представлява отношение от постигнатите резултати и изразходваните за това ресурси.

Икономичността на дейността по даден проект се разглежда като:

♦ постигане на дадени резултати с минимум ресурси;

♦ или с дадени ресурси да се постигната максимални резултати.

Приключване на успешния проект предполага:

♦ прецизно изработване на заключителните анализи и доклади по проекта;

♦ стриктно изготвяне на финансови и счетоводни отчети по проекта;

♦ законосъобразно и целесъобразно решаване на имуществени права и задължения във връзка с проекта;

♦ преструктуриране и пренасочване на екипа с грижа към проявилите се участници;

♦ поемане на постоянни, ясни ангажименти към целевата група или институциите за работа с нея в следпроектния период;

♦ организиране на празненство, на което се отделя необходимото признание, уважение и благодарност на всички, които са допринесли за осъществяване на проекта.

Запознаването и най-общият анализ на събраната информация за проектите в петте области и техните общини, дава основание **да се изведат и основните причини за неуспех на проектите:**

♦ незадълбочен анализ на съществуващата ситуация;

♦ формулиране на неясни или нереалистични цели;

♦ недостатъчно добро планиране;

♦ надценяване компетентността и капацитета на кандидатстващата организация (партньорите) за успешно изпълняване на проекта;

♦ недостатъчно съобразяване с потенциалните рискове при осъществяването на проекта;

♦ времето, разходите и качеството не са балансирани;

♦ ръководителят на проекта е технократ, а не мениджър и не може да делегира, координира и контролира;

♦ не е осигурена гласност на публичния проект и не се интегрират усилията и капацитета на по-широк кръг хора за решаване поставения чрез проекта публичен проблем (самоизолация на екипа);

♦ страх от риск и заради сигурността се пренебрегва гъвкавостта.

Сега най-голяма грижа, проблеми и критични бележки създава изготвяне на проекти за кандидатстване по европейските програми. Основните етапи в тази дейност са:

♦ предпроектната подготовка или осигуряване на пълна информация за програмата и преди всичко условията за участие (Vademecum) и формулярите за кандидатстване (Application forms). Тук особено внимание трябва да се обърне на критериите за участие, приоритетите на програмата, необ-ходимостта от партньори, максимал-ните размери на финансирането, сроковете за представяне на проекта;

♦ разработване на проекта с особено внимание на определяне екипа за подготовка на проекта; подготвяне на график за разработване на проекта; разработване на основните раздели на проекта; оформяне на документацията и описание на проекта със заглавия, местоположения, искана сума, резюме, цели, обосновка, подробно описание на дейностите, методология, продължителност и план за действие, логическа матрица, бюджет на проекта, очаквани резултати и устойчивост на резултатите след приключване на финансирането;

♦ окончателно окомплектоване на документацията и изпращането й в срок на съответния адрес.

При спазване и изпълнение на тези утвърдени от практиката за работа с проекти в ЕС изисквания, често се допускат грешки и сериозни пропуски, **забравят се или не се спазват "десетте златни правила за писане на проект".**

Голям брой от предлаганите проекти се провалят от участващите изпълнители и специалисти поради страх или нежелание за допълнително натоварване, резервираност от ограничените средства и напрегнати срокове, както и поради слаби или напълно отсъстващи контакти с наши и чужди структури за формиране на проектни екипи с повишена компетентност и капацитет.

Системата за оценяване на изпълнението в публичната админи-страция и по публичните проекти е регламентирана като система за атестиране на заетите. Сега, министър-председателят Бойко Борисов много-кратно обръща внимание за взискателността и отговорността, която трябва да се проявява към всеки включен в проектните екипи. Новият министър по управление на средствата от ЕС Томислав Дончев също в своя статия във в. "Политика" заявява "Трябва да гарантираме високо качество на проектите. Трябва да има жив, мотивиран екип, защото там, където има резултатите не закъсняват"[7]. Основните предизвикателства пред страната ни при усвояването на проектите на европейските фондове той вижда в **"скорост, качество, цена и време"**.

Тревогите и растящите изисквания на министър Дончев са основателни, след като сдружението на общините у нас сериозно настоява да се премахнат абсурди и трудности, които спъват местната власт при кандидатстване за европроектите. Основното искане на общините е да се намалят бюрократичните документи, легитимиращи конкретната община, кмета, счетоводните отчети и баланси, защото всичко това официално е публикувано и до него има публичен достъп. Това основно искане се допълва с настояването да се скъсят сроковете за оценка на проектите им и да се опростят процедурите така: сроковете от шест месеца за оценка на проектите – от 30 дни; да се одобрява оценката на комисията по даден проект да бъдат сведени до не по-малко от пет дни и бързо да се реагира за крайната оценка и одобрение на проекта.

Проектният начин на работа става все по-нужен и практически използван от почти всички организации в публичния сектор, в бизнеса, в научната и развойна дейност. Сега и в бъдеще привличането и използването на средства от

фондовете на Европейския съюз, се извършва основно на проектен принцип, а както е добре известно, България далеч не е отличник в това отношение. Дори, за съжаление, вече има не малко примери на сериозно изоставане в привличането и усвояването на средства от програмите и фондовете на ЕС, което едва ли е в полза на така необходимото ускорено развитие на България и на мерките за излизането й от криза.

Използвана литература:

1. Димитрова Д. *Разработване и управление на проекти*. Благоевград, 2003; Пенчев Р. *Управление на проекти*, С., НБУ, 2003; Рибарска Е. *Управление на проекти, основи на публичния мениджмънт*, ЮЗУ "Н. Рилски", 2005.
2. Druke R. F. D. *New Discipline*, 1989, p. 18; Мескон М. и др. *Основы мениджмента*, М. с. 38, 1992.
3. Донъли Д. и др. *Основи на мениджмънта,* С., 1997.
4. Величков Ив., Б. Бенев. *Теоретически основи на публичната администрация,* Благоевград, 2004.
5. Рибарска Е. *Управление на проекти, основи на публичния мениджмънт,* ЮЗУ "Н. Рилски", 2005.
6. Пенчев Р. *Управление на проекти,* С., НБУ, 2003.
7. Дончев Т. *Трябва да гарантираме високо качество на проектите,* в. "Политика", 22 – 28.10.2010.
8. Каролова,Т.,Иновации и иновационно развитие, Университетско издателство „Н.Рилски", Бл.,2003
9. Каролова,Т., Корпоративна култура, Университетско издателство „Н.Рилски", Бл.,2010
10. Дракър,П., Мениджмънт предизвикателствата през XXI век,"Класика и стил", С.,2000
11. Каменов,Д.,Бизнес планиране, С., 2002
12. Христов,Х., Управление на фирмата, „Сиела", С.,2000