

## АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ ЗА ИЗГОТВЯНЕ И ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРОЕКТИ

Александър Апостолов\*

Всяка администрация съществува, за да предоставя услуги на гражданите. За да реструктурират услугите и да подобрят тяхното качество, администрациите предприемат проекти. Публичните проекти се финансират от бюджета, програмите на Европейския съюз и други международни организации. Качеството на проектите, изготвяни и изпълнявани от държавната администрация и местните власти се отразява пряко върху общественото благосъстояние.

Въпросът за капацитета на модернизиращата се държавна администрация на нашата страна най-често се свързва с “усвояването” на средствата, предоставяни от Европейския съюз. България получава всяка година по над 300 млн. евро основно по програмите ФАР, ИСПА и САПАРД. През следващите години тези средства ще нарастнат значително. Държавната администрация трябва да изготви проекти, да проведе тръжни процедури, да сключи договори за доставка на стоки, услуги и строителство и да осигури изпълнението на договорите. В случая с програма САПАРД и грантовите схеми на ФАР, администрацията трябва да създаде механизъм за приемане на подходящи проекти от потребителите, да ги оцени, да сключи договори и да осигури тяхното изпълнение. Под популярния термин “усвояване” се има предвид средствата да се изразходват в предвидения срок, за да не се допусне да се “върнат” в Брюксел. Две са основните стъпки в този процес: 1) сключване на договори за всички средства, които са отпуснати и 2) изразходване на средствата в рамките на сключените договори. Договорите трябва да бъдат сключени в срок от две години от отпускането на средствата (датата на подписване на съответния Финансов меморандум), а всички плащания трябва да приключат в срок от три години от предоставянето на средствата. Неусвояване може да има ако в срок от две години не са сключени договори за цялата отпусната сума или ако не се изплатят всички средства по сключените договори. Ето защо, постоянно изнасяните в медиите данни за усвояване на средствата не могат да бъдат тълкувани правилно, ако не са отнесени към сроковете за договориране и изразходване на средствата по съответния меморандум. Средствата се превеждат от Европейската комисия на Националния фонд в Министерство на финансите, който ги превежда по партидите на Изпълнителните агенции въз основа на планираните плащания за тримесечието в рамките на сключените договори. Следователно, ако няма сключени договори и предвидени плащания, средствата просто не се превеждат. Реално връщане на средства е възможно, когато изпълнителите на договори не са изразходвали авансово получените средства или когато реалните разходи през последното тримесечие на изпълнение на договора са по-малко от планираните и получени средства. В първия случай изпълнителят връща средствата

---

\* Авторът е председател на Управителния съвет на Българската асоциация по управление на проекти. E-mail: apostolov@project.bg

на Националния фонд, а във втория те просто остават там. И в двата случая те се приспадат от следващата заявка на средства, които трябва да бъдат преведени от Европейската комисия. Двете стъпки на усвояване на средствата намират израз в два индикатора-шампиони, с които държавната администрация и особено Европейската комисия оценяват изпълнението на предприсъединителните програми – *процент на договорените средства* и *процент на изплатените средства*. Това са числа, които синтезират цялата механика на процеса. Те се разглеждат като основни индикатори за капацитета на администрацията и са един от основните аргументи на Европейската комисия при вземането на решения свързани с фондовете. Фокусирането върху договорирането и изплащането на средствата е толкова голямо, че решително измества съображенията за ефективно и ефикасно използване на предоставените ресурси за добре формулирани проекти, които допринасят за подобряване благосъстоянието на обществото. В резултат на това, системата работи като фабрика за търгове и договори, която предоставя “на едро” разнообразни стоки и услуги като техническа помощ, оборудване, информационни системи, строителни услуги и много други, които би трябвало да подготвят страната ни за членство в Европейския съюз.

Макар и с цената на закъснения и проблеми с качеството на проектите, средствата се усвояват. Големият проблем е не толкова *усвояването* на средствата, колкото тяхното *оползотворяване* и последното е въпрос по който липсва ясна политика. Ето защо, под административен капацитет трябва да се разбира способността за изготвяне на проекти с добро качество и добро качество на изпълнение на проектите. Факторите за това са няколко: 1. организация и мениджмънт на структурите, заети с процеса на подготовка и изпълнение на проекти; 2. брой и квалификация на служителите, които участват в процеса; 3. мотивация на служителите; 4. процедури и стандарти за управление на проекти; 5. технически средства за извършване на дейността по изготвяне и изпълнение на проектите; 6. инфраструктура за управление на проекти.

### **Организация и мениджмънт на структурите**

Всички структури на държавната администрация – министерства, агенции и служби работят по проекти. Като правило само тези от тях, които са пряко ангажирани в управлението на проекти, финансирани от Европейския съюз и други големи международни организации имат специализирани звена по управление на проекти. Парадоксално е, но в някои големи администрации, в които работят хиляди души, няма нито един специалист по управление на проекти. Повишаването на административния капацитет изисква във всички обособени държавни структури да се създадат професионални звена за управление на проекти, каквато е практиката в развитите страни. Управлението на проекти е специализирана дейност, обособена в отделна професия. В тези 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. Звената трябва да работят по определени минимални професионални стандарти, а за тяхното развитие са необходими инвестиции с дългосрочна перспектива.

Първостепенна задача на мениджмънта на администрацията трябва да бъде създаването на висок потенциал и устойчивост на звената. Съществуването на специализирани звена не е достатъчно - всички държавни служители, които участват в проекти (а това са повечето служители, които не работят директно по предоставянето на услуги на гражданите, на бизнеса или на други администрации), трябва да придобият основни познания по управление на проекти.

### **Квалификация на служителите**

Можем да разгледаме въпроса за квалификацията на служителите, от гледна точка на знанията и уменията, необходими за реализирането на програмния цикъл на предприсъединителните фондове. В този процес са включени служителите на Изпълнителните агенции и Групите за изпълнение на проекти по програмите на ФАР, ИСПА и САПАРД и служителите на институциите-реципиенти, които участват в подготовката и изпълнението на проектите. Преди всичко, трябва да се има предвид, че познаването на процедурите на Европейския съюз съвсем не е достатъчно за професионалното управление на програмите. Документът, в който са описани процедурите, "Practical Guide to contract procedures financed from the General Budget of the European Communities in the context of external actions", не е наръчник по изготвяне и изпълнение на проекти. Той не е и ръководство по управление на доставки. Неговото предназначение е да дефинира административните и техническите процедури, които трябва да се следват при доставките на стоки, услуги и строителство и при управлението на грантове. Следователно, е съвсем неправилно да се смята, че познаването и прилагането на процедурите от Наръчника осигурява реализирането на добри проекти.

Средствата от предприсъединителните фондове се отпускат на базата на така наречените проектни фишове. Фишовете се изготвят от българската администрация и се одобряват от Европейската комисия. Те се прилагат към финансовите меморандуми и са юридическа основа за изпълнение на проектите. Това всъщност са резюмета на проектите, в които се описват целите, резултатите, дейностите и необходимите ресурси, институционалната организация на проекта, условията които трябва да изпълни нашата страна, за да стартира проекта и задълженията за неговото съфинансиране от държавния бюджет. Фишовете се изготвят от институциите-реципиенти на бъдещия проект и съответната Изпълнителна агенция. Съществува тенденция на фишовете да се гледа като на административни документи, отговарящи на определени формални изисквания на Европейската комисия. Например, практика е на включената във фиша матрица на логическата рамка да се гледа формално като на необходимо приложение, което се изготвя най-накрая, вместо в началото като основа за разработването на целия документ. Един недобре разработен фиш води до неефективен проект. Изготвянето на фиш всъщност е равнозначно на формулирането на проект. В идеалния вариант фишът се разработва на базата на готов проект. Ето защо е необходимо отговорните служители да познават добре и да прилагат методологията за управление на цикъла на проекта, официално приета от Европейския съюз, подходът на логическата рамка и техниките, свързани с идентифицирането и изготвянето на проекти.

След като фишът е одобрен и финансовият меморандум е подписан, следващата голяма стъпка е да се възложат договори за изпълнение на проектите. От този момент нататък отговорните служители трябва да притежават и прилагат познания по една специфична дейност, свързана с управлението на проекти - управление на доставките, включително свързаните с тях етични стандарти. Договорите се възлагат на доставчици на стоки, услуги и строителство. За целта, институцията-реципиент и Изпълнителната агенция трябва да изготвят задание (при доставката на услуги), спецификация (при доставката на стоки) и чертежи, спецификации и количествени сметки (при строителство). По същество, става въпрос за подробно разработване на проекта, описан във фиша. Отново, на заданието не трябва да се гледа като на попълване на формата, която се съдържа в Наръчника. Необходими са добри познания по изготвяне на проекти. Изготвянето на технически спецификации е бяло поле в процедурите на Европейския съюз. Немалко търгове се провалят поради лоши спецификации. Спецификацията трябва да осигури доставката на стоките, необходими на бенефициентите, при условията на свободна конкуренция и равнопоставеност на потенциалните доставчици. За изготвяне на заданията и спецификациите е необходима висока квалификация и опит.

След като заданието или спецификацията се одобри от Европейската комисия, Изпълнителната агенция изготвя покана за участие в търга и тържно досие. Те се изготвят на базата на стандартни документи, съдържащи се в Наръчника. Предизвикателствата на този етап са свързани с определяне на критериите за право на участие, критериите за оценка и другите конкретните условия на търга. Документацията трябва да бъде изготвена много прецизно, защото грешките водят до големи разходи за възложителя или за потенциалните доставчици. Следващият ключов момент е оценката на тръжните предложения. Председателят на комисията трябва да познава отлично процедурите, и да има опит в провеждането на търгове и в управление на доставките като цяло. Членовете на комисииите трябва да имат подготовка по управление на проекти и специфични познания в конкретната област, предмет на търга. От голямо значение е тръжната процедура да улеснява максимално потенциалните доставчици и да осигурява равнопоставеност и полза срещу вложените средства.

Успешният търг води до подписването на договор(и) за изпълнение на проекта. Представителите на възложителя – отговорните служители на Изпълнителните агенции и Групите за изпълнение на проекти трябва да притежават умения за управление на договори и за мониторинг, контрол и оценка на изпълнението на проекти. Представителите на институциите-реципиенти трябва да притежават умения за мониторинг на проекти. Опитът показва, мониторингът и контролът често не се извършват добре, което може да доведе до формално изпълнение на договорите.

В заключение, в частния случай на оползотворяването на средствата от Европейския съюз и в общия случай за прилагането на ефективни и ефикасни публични проекти, държавната администрация трябва да притежава знания и

умения във всички области, свързани с управлението на програми и проекти за социално-икономическо развитие. Като минимум, знанията и уменията включват управление цикъла на проекта, логическо моделиране, идентифициране и изготвяне на проекти, оценка, мониторинг, контрол и оценка на изпълнението, доставка на стоки и услуги и управление на договори. В допълнение, обемът на знания и умения би трябвало да се разшири с модерните бизнес-ориентирани структурирани методи за управление на проекти, прилагани в развитите страни.

Въпреки че голяма част от средствата на Европейския съюз са насочени към изграждане институциите на държавата, дори в рамките на Програма ФАР не са правени систематични усилия за повишаване на капацитета на администрацията да управлява проекти. Причината е може би в това, че още от 1990 г. Европейската комисия разглежда осигуряването на необходимите ресурси за управление на програмите като задължение на българското правителство. Липсата на средства и добър мениджмънт от страна на нашата администрация не позволиха да се създаде достатъчно добър капацитет. Квалифицирани кадри бяха създадени главно благодарение на практиката в бившите Групи за управление на проекти и в Изпълнителните агенции на Програма ФАР. Една малка част от тях успя да специализира управление на проекти в авторитетни западни институции, а още по-малка част – да почучи международно признати сертификати в тази област. Обученията организирани от Европейската комисия се изчерпват с кратки семинари по административните процедури за доставки и по програмиране. По мнение на експертите, за ефективно използване на фондовете на Европейския съюз, на нашата страна са необходими 10,000 добре подготвени специалисти. Тази оценка стои в основата на “Програма 10,000” за подготовка на специалисти, чието инициране беше обявено на Първата национална конференция по управление на проекти през юни 2003 г. Все още сме твърде далеч от постигането на този резултат.

## **Мотивация**

Мотивацията на служителите на държавната администрация, включени в процеса на изготвяне и изпълнение на проекти е въпрос от особено голямо значение. Върху нея влияят всички класически мотивационни фактори, като от най-голямо значение са: престиж на работата, възможности за развитие, професионална среда, добър мениджмънт, възнаграждение, възможности за професионална квалификация, условия на работа. Работата по международни проекти се счита за престижна, а условията за работа са сравнително добри. С решение на Министерски съвет, през тази година бяха осигурени допълнителни възнаграждения за служителите, работещи в областта на европейската интеграция. Възможностите за развитие обаче са ограничени, въпреки увеличението възнагражденията са скромни, позициите са несигурни, а развитието и професионалната квалификация на кадрите не винаги е приоритет на висшия мениджмънт. С малки изключения, в административните структури липсва професионална среда в областта на управлението на проекти, което демотивира специалистите и затруднява натрупването и предаването на опит. Повишаването на квалификацията би могло

да допринесе за подобряване на професионалната среда и да компенсира невисоките възнаграждения.

### **Процедури и стандарти**

В администрацията липсват официални процедури и стандарти – систематизирани “добри практики” за изготвяне и изпълнение на проекти. Прилагат се единствено ръководствата за организиране на търгове и сключване на договори за финансираните от международни организации проекти.

### **Технически средства**

Технически средства за извършване на дейността по изготвяне и изпълнение на проектите включват информационно, телекомуникационно и офис-оборудване, общ и специализиран софтуер, достъп до Интернет и офис-консумативи. Като цяло, държавната администрация разполага с необходимите технически средства за управление на своите проекти.

### **Инфраструктура за управление на проекти**

В по-широк аспект, незадоволителното състояние на административния капацитет за управление на проекти е логично следствие на неразвитата национална инфраструктура за управление на проекти - базата, от която зависи качеството на проектите, които се изготвят и изпълняват в нашата страна. Някои от по-важните характеристики на неразвитата инфраструктура са:

- Липса на система за подготовка на специалисти по управление на проекти във висшите училища;
- Неразвит пазар на специализирано обучение по управление на проекти и големи разлики в качеството на предлаганото обучение;
- Липса на възможности за сертифициране на специалисти по управление на проекти в България и малък брой сертифицирани специалисти;
- Неразвит пазар на консултантски услуги в областта на управлението на проекти;
- Неразвит понятиен апарат и използване на различни “езици” от специалистите;
- (Субективно възприеман) затруднен достъп до информация за предстоящи и текущи проекти, за финансиране и конкурси, за възможности за обучение, за продукти и услуги;
- Затруден достъп до специализирана литература по управление на проекти;
- Не са разработени национални методи за изготвяне и управление на проекти, ограничено се прилагат водещите чуждестранни методи за управление на проекти;
- Ограничени научни изследвания в областта на управлението на проекти;
- Липсват изследвания за състоянието на управлението на проекти в бизнеса и администрацията;

- Ограничени проучвания за ефикасността, ефективността и въздействието на публичните проекти.

Подобряването на инфраструктурата за управление на проекти изисква значителни усилия на професионалната общност, държавните институции, учебните заведения и бизнеса. Координирането на усилията на различните организации би ускорило този процес.

### **Заключение**

Управлението на проекти в администрацията е специализирана дейност, чието значение все повече ще нараства. За да отговори на предизвикателствата, българската администрация трябва да осъществява инвестиции за целенасочено изграждане и развитие на своя капацитет. Непосредствените цели на тези инвестиции трябва да бъдат подобряването на ефективността и ефикасността на проектите, а главна цел – повишаване на общественото благосъстояние. За постигането на тези цели от особено важно значение е формирането на адекватни човешки ресурси – висококвалифицирани специалисти, които смятат управлението на проекти за своя професия. В държавните и местните администрации трябва да бъдат въведени комплексни системи за управление на проекти, които отчитат факторите на административния капацитет. В по-широк аспект, административният капацитет за изготвяне и изпълнение на проекти е функция на инфраструктурата за управление на проекти в нашата страна. За нейното подобрене са необходими целенасочени и координирани усилия на всички заинтересовани организации.