

Типология на кризисните контексти в управлението на публични инвестиционни проекти

Наталия Венелинова, Валери Панев

Typology of crisis context in the management of public investment projects: the Paper illustrates the opportunity to adequately predict and manage the imaginable crises faced during all the phases of project management cycle. It gives also ideas how the interdisciplinary approach of integrating different theories would be effective in overcoming different crises during the project life cycle.

Key words: *crisis and crisis management, risks, project and project management, public investment projects, project cycle and organization life cycle.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Съвременното развитие на социалните системи е все по-ориентирано към функционирането на проектен принцип и все по-малко към стандартните, познати организационни структури.

Основна причина за подобна ориентация може да бъде потърсена не само в глобализацията, но и в степента на несигурност.

Сигурността, респективно несигурността, е отличителна характеристика на кризисния контекст. Независимо от гледната точка (социологическа, политическа, икономическа, технологична, екологична, комуникационна и т.н.), кризата си остава състояние на критична нестабилност, свързано с промени в средата, водещи до значими последици върху територията, организациите, системите и индивидите. Т.е. съществена характеристика на кризата са освен последициите и промята, динамиката и нестабилността. Същите характеристики обаче могат да бъдат приписани на проекта, съгласно съвременните дефиниции отличаващи проектната дейност от рутинните операции. Логичен е въпросът означава ли това, че проектната дейност по дефиниция предполага кризисен контекст и той е имплицитно вписан в същността на проектния цикъл или подобно сходство е съвсем случайно? Подобен въпрос е не само провокативен еднакво за занимаващите се с управление на кризи, но за управляващите проекти.

Нашият практически опит ни кара да възприемем идеята, че кризисният контекст е изначално заложен в проектния цикъл, но за да внесем известна обективност в твърденията си, настоящият доклад си поставя за цел да идентифицира и типологизира кризисните контексти при управлението на проекти. И тъй като проектите в публичната сфера предполагат много по-висока степен на комплицираност, предвид факта, че са насочени към решаването на значим за общността проблем или удовлетворяването на общественото желание за развитие, Докладът си поставя за цел да съпостави съществуващи кризисни класификации с прогнозируемите кризи при управлението на публични инвестиционни проекти.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Международният консултант по изследване и управление на кризи Патрик Лагадец определя кризата като „невъобразимо събитие, дестабилизиращо организацията“ [1:24-31]. Същественото в тази дефиниция, която я отличава от множеството други е „невъобразимостта“.

На пръв поглед не може да се оцени в дълбочина идеята на това, непривично за мениджърската теория, определение и то автоматично се асоциира с „непредвидимост“ или в по-обобщени случаи - с неспособността тенденциите в даден контекст да бъдат управлявани ефективно и незастрашаващо организационната цялост.

Задълбочен поглед върху тази дефиниция обаче, дава изключително съществен нюанс в интерпретацията на съвременната теория за управление на кризи, а именно субективността на идентифицирането на една ситуация като кризисна. Тази субективност произтичаща от различните, строго индивидуални граници на отношението „*въобразимо-невъобразимо*“ във възприятието на проектите мениджъри от различен тип организации, общества, култури.

Точно тази на вид семпла дефиниция ни предизвика да съотнесем вече универсализирани в теорията на кризисния мениджмънт контексти, към проектния цикъл на публичните инвестиционни проекти и да се опитаме да определим границата между субективното възприятие за криза и реално настъпване на предсказуемите кризи при реализацията на публични проекти.

В чисто практически план това означава да се опитаме да разграничим индикациите за криза в параметрите на средата, в която се развива един проект, които могат да доведат до критична нестабилност на проектната реализация, от индивидуалните емоционално-оценъчни характеристики, с които мениджмънтът на даден проект го определя като „бедстваш“. Поради невъзможността в този доклад да бъдат обхванати всички вероятни кризисни контексти, при реализацията на един проект ще бъде поставен акцент на прогнозируемите кризи, произтичащи от вътрешната среда на публичните инвестиционни проекти.

Обосноваването на изначална вътрешна връзка между фазите на проекта и типологията на кризисните ситуации, създава предпоставка както за интеграцията на кризисния мениджмънт с мениджмънт на проекти, но и дава възможност да бъдат прецизирани принципните решения, които трябва да бъдат вземани при индикации за даден вид кризисен контекст.

Това от своя страна означава, че познаването на видовете кризи, през които е най-вероятно да премине един проект, осигурява възможност за превантивни действия още при планирането на проектите, чрез осигуряването на ресурси за диагностика и проактивно управление на очакваните кризи.

За да се внесе яснота относно подхода, който предлагаме тук трябва да бъдат операционализирани основните понятия, а именно: „криза“ и „проект“. Предвид множеството сходни дефиниции за криза и кризисна ситуация, независимо от научната област, в която се появят, ние приемаме като работна дефиниция тази на Хенсген, Десуза и Дурланд според която под криза се разбира всяко събитие във вътрешната или външната среда, което оказва натиск върху организационните ресурси и представлява по същността си заплаха за организационната сигурност и цялост [2:8]. Изборът на тази дефиниция съвсем не е случаен. Тя еднакво адекватно може да бъде отнесена към организацията и кризите, присъщи на организационното развитие и към проекта и проектния цикъл.

Преди обаче да съотнесем вероятните кризи към етапите на развитие на един проект, трябва да бъде направено уточнението, че онова, което разграничава проектът от всички обичайни процеси и операции в дадена организация е уникалността на резултата, устойчивостта на въздействието и ограничеността на ресурсите за тяхното постигане. Това уточнение насочва вниманието не само към същността на проектната дейност, но и към факта, че ограничените ресурси изначално могат да бъдат предпоставка за натиск и лошото им управление може да доведе една организация до състояние на криза, която да застрашава нейната цялост.

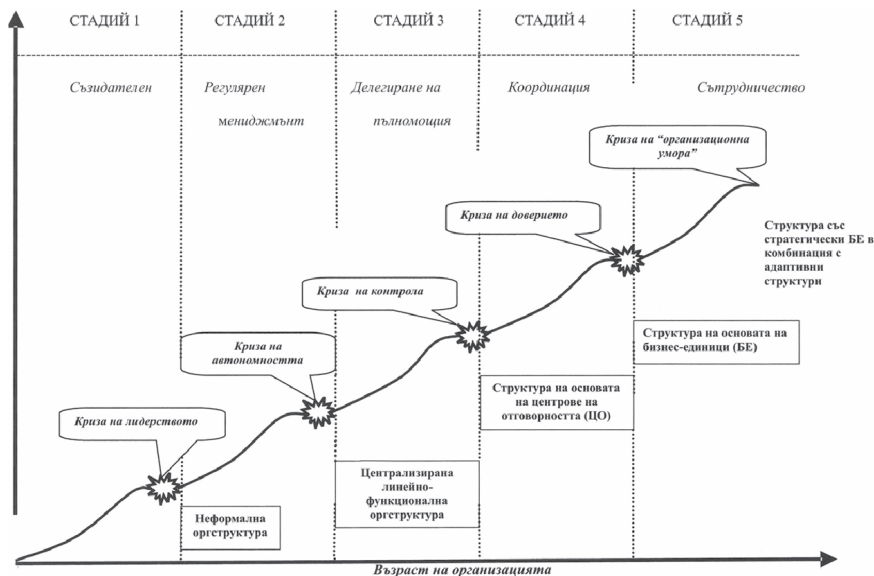
Типичен пример при управлението на публични инвестиционни проекти, е как компрометираното разходване на публичен финансов ресурс, което следва да става по смисъла на Закона за обществените поръчки (ЗОП), води в следствие до санкции за организацията под формата на т.нар. финансови корекции. Последните могат да надхвърлят годишния бюджет на организацията, тъй като представляват

процент от стойността на проектната дейност, за която е установено нарушение. Това неминуемо поставя една организация в състояние на финансова криза.

Интерпретирайки кризисните контексти, в които е най-вероятно да попадне публичен проект, трябва да бъде направено разграничението между управлението на кризи и управлението на риска. Следва да се има предвид, че риск и криза са свързани, понятия, но рикът представлява бъдещо състояние на заплаха, което може да бъде управлявано, ако бъде идентифицирана възможността за неговото настъпване и мерките за избягване или ограничаване на последствията. Очевидно лошото управление на риска може да доведе до криза, но е необходимо да се направи уточнението, че не всяка криза е предвидима, т.е. следствие на прогнозиран риск.

При разглеждането на кризисните контексти в управлението на публичните инвестиционни проекти се изправяме пред дилемата какъв подход за идентифициране на вероятните кризи да възприемем?

От гледна точка на организационната теория, можем да използваме кризите, които са характерни за жизнения цикъл на една организация, доколкото проектният екип макар и временен има съществени сходства с идеята за бизнес единиците (БЕ). В този смисъл, кризите присъщи на развитието на организацията до зрелостта на стратегическа БЕ е много вероятно да бъдат адекватни и към кризите, съпътстващи проектния цикъл (виж. фиг.1.)



Фиг. 1. Кризи в жизнения цикъл на организацията [3]

Предвид факта, че проектната структура се създава за целите на проекта и престава да съществува след неговата реализация, може да се твърди, че тя за ограничено предварително договорено време свръхинтензивно трябва да премине през всички показани по-горе стадии на развитие. В този смисъл са съвсем предвидими кризата на лидерството в проектния екип, кризата на автономността, при която проектният екип възприема себе си като нещо отделно от организацията на бенефициента и престава да припознава неговите цели и стратегически

приоритети и се води само и единствено от специфичните цели на конкретния проект. Това неминуемо води до криза на контрола, при която се създава ситуация на често непреодолим вътрешен конфликт между ръководството на организацията бенефициент и екипа на проекта. Това също толкова прогнозируемо води и до криза на доверието, което в практиката с публични инвестиционни проекти, често се свежда до смяна на член на проектния екип или на целия екип.

Това обаче може да се окаже пагубно за проектната реализация, тъй като изисква времеви ресурс, за легитимиране на такава смяна, който обикновено не е предвиден в графика на проекта. Тук трябва да се направи и уточнението, че публичните инвестиционни проекти ползват безвъзмездно финансиране от различни източници, респективно реализацията им е обвързана не само с правно-нормативната уредба, но и с условията, поставени от донора на безвъзмездна финансова помощ.

Ако съотнесем тези прогнозируеми кризи с фазите на проектния цикъл можем да заключим, че кризите на лидерството са най-вероятно на етапа на идентифициране на проектната идея и на етапа на формулиране и детайлно описание на проектната интервенция.



Фиг. 2. Стандартен проектен цикъл на публичен проект [4]

Възможно е обаче, когато екипът за подготовка на проекта е различен от екипът за изпълнение на проекта, кризата на лидерството да се повтори и на етапа на изпълнение на проекта.

В практически измерения това е честа ситуация при реализацията на публични инвестиционни проекти, която води до „зацикляне“ на изпълнението на проекта, съществени отклонения от графициите, които в последствие могат да се окажат критични за целия проект.

Кризата на автономността е най-вероятно да възникне на етапа на програмирането и на етапа на детайлното разработване на проектната интервенция.

На фаза „*програмиране*“ автономността се изразява в желанието на екипа, да наложи субективното си виждане за даден проблем на общността и възможностите за неговото решаване, без да се съобразява с приоритетите и нуждите на съответната територия и общност. В такива случаи липсата на адекватно управление на кризата на автономността води ниска степен на съответствие на предвидената интервенция с програмните документи на различни нива и нуждите на целевите групи, а това от своя страна драстично намалява шансовете за финансиране на проекта. Т.е. кризата на автономността на фазата на програмирането на проекта най-често резултира в отказ за финансиране на проекта, ако не бъде овладяна и управлявана. Когато кризата на автономността настъпи малко по късно – в етапа на детайлното разработване на проектната идея, тя обикновено се изразява в остра конфронтация между организационното ръководство и екипа на проекта по отношение на конкретния обхват на проекта. Предвид факта, че предоставянето на публични средства се определя от определени правила, то за преодоляване на кризата на автономността на този етап най-уместно е да бъдат използвани всички критерии за допустимост и изпълнимост и всички условия, поставени от донора и нормативната среда за да бъде преодоляна тази криза когато възниква на тази фаза от проектния цикъл. В случай, че кризата на автономността обаче не бъде управлявана по време на разработването на проектното предложение, тя най-често води до включването на т.нар. недопустими дейности в обхвата на проекта, до липса на реалистично планиране на времето и финансовия ресурс, необходими за изпълнение на проекта и дори до незаконосъобразни проектни интервенции. Такива примери могат да бъдат намерени в почти всички публични инвестиционни проекти, съфинансирани от фондовете на ЕС през периода 2007-2013г., за което свидетелстват междинните доклади за изпълнението на Оперативните програми в България, както и всички регистрирани от управляващите органи и сертифициращия орган често допускани грешки, лоши практики, нередности.

В съвсем прагматичен вид, ако кризата на автономността на фазата на разработване на проекта не бъде предвидена и управлявана адекватно, тя резултира в качеството на проектното планиране като например: не е спазен процедурният ред за контракуване на публични финанси съгласно ЗОП, не е спазена хронологията на дейности и задачи, които водят до издаване на разрешение за строеж при публичните инвестиционни проекти, съгласно разпоредбите на Закона за устройство на територията (ЗУТ), при планирането на дейности са пропуснати съществени дейности или задачи, свързани с изисквания на Закона за опазване на околната среда (ЗООС) или на ЗУТ за въвеждане в експлоатация.

Кризата на контрола има най-сериозни последствия върху реализацията на публичните инвестиционни проекти, когато възникне на етапа на изпълнението на проекта. Тя обикновено е следствие от нежеланието на организационното ръководство да делегира реални права на екипа за управление на проекта, което рефлектира в качеството на самото управление и може да застраши проектната реализация. По рядко подобна криза може да настъпи в самия проектен екип, когато ръководителят на проекта, отказва да делегира права и отговорности за изпълнението на конкретни задачи от съответните членове на екипа. И в двата случая, кризата на контрола може да доведе до критично закъснение на проекта, лошо, непълно или частично изпълнение на проектните цели, а в някои случаи и до блокиране на изпълнението на проекта.

Що се отнася до кризата на доверие, в стандартния си вид тя обикновено е свързана с бюрокрацията, по тази причина, често е наричана и криза на забраните, на бюрократичното протакане [5]. В теорията на класическия мениджмънт „рецептата“ за преодоляване на тази криза е свързана с развитие на уменията за

работа в екип, използване паралелни, мрежови, виртуални и други видове екипи, които да внесат допълнителна гъвкавост и експертиза, въвеждане на длъжности на интегратори, чрез които да се повиши ефективността и координацията на екипите и т.н. [5]. С други думи при преодоляването на този тип криза от съществено значение е експертният капацитет, създадените механизми за координация и уменията за разрешаване на конфликти и управление на проблеми. Съществено за публичните проекти обаче е, че кризата на доверие може да е следствие както от степента на бюрократичност на организацията бенефициент, така и да е рефлексия от увеличена бюрократична тежест и липса на гъвкавост от страна на организацията, съфинансираща проекта. Във втория случай, единствено доброто познаване на правно-нормативната уредба и изключителната способност на проектния екип да работи в ситуация на бюрократичен натиск, може да изведе проектното изпълнение до успешен край. Иначе казано единствените мерки, които са адекватни на този кризисен контекст за да бъде преодолян на етапа на изпълнението на един публичен инвестиционен проект е привличането на допълнителна висококвалифицирана и специализирана експертиза в критично тежките бюракратични сфери и добрата комуникация и координация с управляващия орган, ориентирана към постигане на сътрудничество.

Именно невъзможността тази криза да бъде преодоляна поради липса на капацитет, който да бъде добавен доведе до прекратяването на множество публични инвестиционни проекти в България през периода 2008-2012г. Все още не е ясно и до каква степен вече завършените проекти, със средства от ЕС, наистина са преодолели тази криза или са ограничили последиците от нея. Това ще стане известно едва на фазата на оценка на проектите, когато те са обект на последващата оценка на проектното изпълнение и бъде отново проверена законосъобразността на предприетите действия при реализацията на проекта, финансовата му и административна устойчивост и степента на постигане на заложените проектни индикатори.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несъмнено всяка една от описаните кризи има своя инструментариум за добро управление, така че да не застраши организационната цялост или жизнеността на даден публичен проект.

Основен принос на интеграцията на теорията на мениджмънта, с управлението на кризи и управлението на проекти е възможността голяма част от кризисните контексти да бъдат предвидени, а с това и да бъдат планирани необходимите ресурси за ефективното управление на вероятните кризи, през които ще премине един проект, както и да бъде осигурен професионалния капацитет за тяхното ефективно и законосъобразно управление. Това навежда на извода, че вече е крайно недостатъчно проактивното поведение при управлението на проекти да се свежда до оценка на рисковете и до познатия модел на идентифициране на заплахи, пречки и базови допускания.

Динамизмът на проектния цикъл, преобладаващата проектна ориентация на социалните и икономически системи и контекстът на висока степен на несигурност, в която функционират както организациите донори, така и бенефициенти, води до извода, че вероятно е дошло времето, когато познатият проектен цикъл да бъде преосмислен и в него да бъде добавен етапа на антикризисна диагностика, който да е логично следствие от прединвестиционните проучвания. Това, от своя страна, би изпълнило с ново съдържание фазата на разработване на проекта, където трябва да се предвидят всички необходими ресурси за проактивно управление на кризисни ситуации. Такова преосмисляне на същността на проектния цикъл, би следвало да рефлектира във всички свързани процеси от решенията за определяне на обхвата

на допустимите интервенции на нивото на стратегическото програмиране на финансовите правила за публични инвестиционни проекти, до критериите за оценка на конкретните проектни предложения.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Lagadec P. Learning processes for crisis management in complex organizations. J Contingencies Crisis Manage 1997;5(1):24–31
- [2] Hensgen, T., Desouza, K.C., Durland, M. Initial crisis agent-response impact syndrome (ICARIS). J Contingencies Crisis Manage 2006;14(1):190–8
- [3] <http://www.rgeorgiev.com/wp-content/uploads/2015/06/Stadii-na-Grejnyr.png>
- [4] http://www.opac.government.bg/bg/about_opac/project_cycle
- [5] <http://www.rgeorgiev.com/>

За контакти:

Гл. ас. д-р Наталия Венелинова, Катедра “Европеистика и международни отношения”, Русенски университет “Ангел Кънчев”, e-mail: nvenelinova@uni-ruse.bg;
Инж. Валери Ранев, e-mail: ranevsk@abv.bg

Докладът е рецензиран.