

# СТЕЙКХОЛДЪР МЕНИДЖМЪНТ

по проекти, програми и стратегии  
във висшето образование, науката и иновациите

*Как да управляваме ефективно  
(чрез) участието на всички  
заинтересовани страни?*

*>> Изследване на ключови казуси от  
публичната, академична и бизнес практика.*

*>> Международни стандарти и европейски  
изисквания за участие на стейкхолдърите.*



Национален център  
за изследване на образованието и младежта

Изданието се публикува, благодарение на любезната подкрепа на:



**Научни ръководители:**

проф. д-р Николай Арабаджийски - II глава  
доц. д-р Иван Боевски – III глава  
гл. ас. д-р Евелина Христова – I глава

**Рецензенти:**

проф. д-р Людмил Георгиев – II глава  
доц. д-р. Кирил Радев – III глава  
гл. ас. д-р Елена Благоева – I глава

**Автор:**

Христиан Даскалов

**© Издание на Националния център за изследване  
на образованието и младежта**

[www.research.npss.bg](http://www.research.npss.bg)

**© Печат и предпечат:** Военно Издателство

**ISBN:** ...

# СЪДЪРЖАНИЕ

стр.

## ПРЕДГОВОР И РЕЗЮМЕ

6

## ВЪВЕДЕНИЕ В ТЕМАТА

### ТЕОРЕТИЧНИ ОСНОВНИ НА УЧАСТИЕТО И УПРАВЛЕНИЕТО НА УЧАСТИЕТО НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

1. Преглед на теорията за управление на заинтересованите страни	29
2. Участие на заинтересованите страни в публичното управление	38

## ЧАСТ I

### ГЛАВА ПЪРВА

#### УЧАСТИЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ В ПЛАНИРАНЕТО И ПРОГРАМИРАНЕТО НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕС – ОП „НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ ЗА ИНТЕЛИГЕНТЕН РАСТЕЖ“

1.1. Практики и възможности за участие на заинтересованите страни в европейското управление	46
1.2. Политически контекст на прага на новия програмен период	55
1.3. Планиране на програмния период 2014-2020г.	62
1.3.1. Правна рамка и възможности за участие на заинтересованите страни на национално ниво	62
1.3.2. Преглед на процеса по планиране на инвестициите в образование и наука	71
1.3.2.1. Разработване на концепция за оперативна програма	71
1.3.2.2. Институционална защита на концепцията	78
1.4. Програмиране на ОП НОИР 2014-2020г.	85
1.4.1. Анализ на обхвата и дейността на работната група по ОП НОИР	85
1.4.1.1. Преглед и характеристика на участващите стейкхолдъри	85
1.4.1.2. Принос по изготвянето на оперативната програма	94
1.4.2. Оценка на заинтересованите страни за тяхното участие	101
1.5. Изводи и препоръки	110
1.5.1. Ефекти от участието на заинтересованите страни в планирането и програмирането	110
1.5.2. Насоки за оптимизиране участието на заинтересованите страни	120
1.6. Обобщение	134
<i>Списък на използваните източници</i>	140

## ГЛАВА ВТОРА

---

### ИНТЕЛИГЕНТНАТА СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ НА БЪЛГАРСКИТЕ РЕГИОНИ – УЧАСТИЕ НА УНИВЕРСИТЕТИТЕ КАТО КЛЮЧОВИ СТЕЙКХОЛДЪРИ В ПРОЦЕСА

<b>2.1. Концептуални основи и политически контекст на интелигентната специализация</b>	<b>144</b>
2.1.1. Същност и характеристика на интелигентната специализация	144
2.1.2. Политически контекст на стратегиите за интелигентна специализация	150
2.1.3. Университетите в процеса на интелигентна специализация	159
<b>2.2. Анализ на участието на българските университети в интелигентната специализация на регионите</b>	<b>167</b>
2.2.1. Опит от приложението на регионалните иновационни стратегии	167
2.2.2. Въвеждане на РИСЗ в България – преглед на развитието на процеса	178
<b>2.3. Изводи и препоръки</b>	<b>190</b>
2.3.1. Изграждане на регионални партньорства	190
2.3.2. Финансиране на интелигентната специализация	197
2.3.3. Бенчмаркинг и сътрудничество на европейско ниво	204
<b>2.4. Обобщение</b>	<b>212</b>
<i>Списък на използваните източници</i>	<b>215</b>

## ЧАСТ II

### ГЛАВА ТРЕТА

---

#### РАЗРАБОТВАНЕ И ВНЕДРЯВАНЕ НА ПЛАН ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ /СТЕЙКХОЛДЪРИТЕ/ ПО ПРОЕКТ „СОФИЙСКО БИЗНЕС УЧИЛИЩЕ“

<b>3.1. Управление на заинтересованите страни в проектна среда</b>	<b>219</b>
<b>3.2. Стандарти за управление на заинтересованите страни</b>	<b>226</b>
<b>3.3. Същност и характеристика на проекта „Софийско бизнес училище“</b>	<b>233</b>
3.3.1. Предназначение, контекст и принципи на управление	233
3.3.2. Анализ на минал опит по управлението на заинтересовани страни	242
3.3.2.1. Съпоставка на собствения опит с международните стандарти	242
3.3.2.2. Съпоставка на собствения опит с чужд опит по сходни проекти	249

<b>3.4. Приложение на процедурите по стандартите за управление на заинтересованите страни</b>	<b>255</b>
<b>3.4.1. Изработване на план за управлението на заинтересованите страни</b>	<b>255</b>
3.4.1.1. Идентифициране на заинтересованите страни	255
3.4.1.2. Планиране на управлението на заинтересованите страни	263
<b>3.4.2. Внедряване на план за управление на заинтересованите страни</b>	<b>268</b>
3.4.2.1. Управление на участието на заинтересованите страни	268
3.4.2.2. Контрол по управлението на участието на заинтересованите страни	275
<b>3.5. Изводи и препоръки</b>	<b>280</b>
<b>3.5.1. Насоки за оптимизиране на проекта</b>	<b>280</b>
<b>3.5.2. Ефекти от изработването и внедряването на план по проекта</b>	<b>289</b>
<b>3.6. Обобщение</b>	<b>293</b>
<i>Списък на използваните източници</i>	297

---

<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	<b>301</b>
-------------------	------------

## Списък на използваните съкращения:

ГД СФМОП	Главна дирекция „Структурни фондове и международни образователни проекти“
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз
ЕИСК	Европейски икономически и социален комитет
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСИФ	Европейски структурни и инвестиционни фондове
ЕСФ	Европейски социален фонд
ЕФРР	Европейски фонд за регионално развитие
ЕП	Европейски парламент
ИП	Инвестиционен приоритет
КЕВКЕФ	Комисия по европейски въпроси и контрол на европейските фондове
КхП	Кохезионна политика/Политика по сближаване
КР	Комитет на регионите
КФ	Кохезионен фонд
МОН	Министерство на образованието и науката
МС	Министерски съвет
МФР	Многогодишна финансова рамка
НИРД	Научноизследователска и развойна дейност
НПР:2020	Национална програма за развитие „България 2020“
НПРФ	Национална програма за реформи
НС	Народно събрание
НСРР	Национална стратегическа референтна рамка
ОМК	Отворен метод за координация
ОП	Оперативна програма
ОП НОИР	Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“
ОП РЧР	Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“
ОСР	Обща стратегическа рамка
ПМС	Постановление на Министерски съвет
ПО	Приоритетна ос
ПРСР	Програма за развитие на селските райони
РБ	Република България
РМС	Решение на Министерски съвет
РСР	Регионален съвет за развитие
СЕВ	Съвет по европейски въпроси към МС
СКУСЕС	Съвет за координация на управлението на средствата от ЕС към МС
СОК	Съвет за обществени консултации
СП/ДП	Споразумение за партньорство/Договор за партньорство
СФ	Структурни фондове
ТРГ	Тематична работна група
ТЦ	Тематична цел
ЦКЗ	Централно координационно звено

## Предговор



**Уважаеми читатели,**

Щастлив съм да Ви представя това първо по рода си научнопопулярно издание с което официално стартира своята дейност Националният център за изследване на образованието и младежта към Националното представителство на студентските съвети в Република България.

В изданието са анализирани някои от най-значимите и актуални начинания в сферата на образованието, науката и иновациите, с които предстои да се запознаете в детайли. Сред тях се нарежда създаването на най-големия и обещаващ финансов инструмент за интегрирани инвестиции в науката и образованието в България - ОП „Наука и образование за интелигентен растеж 2014-2020”. НПСС е водещ участник в процеса по създаване на оперативната програма и има самочувствието на партньор, успял да допринесе за качествено развитие на финансовия инструмент, включително посредством осъществяването на изследването, представено в първата глава на изданието.

Представена е и иновативната за България европейска концепция за интелигентна специализация на научните изследвания и иновациите, на която се базира създадената едноименна национална стратегия. Що се отнася до процеса по създаване на самата стратегия, анализиран обстойно в рамките на глава втора, препоръките на НПСС, изведени от аналитичния материал, са оценени изключително високо от Европейската комисия и са в основата на наложената оптимизация на стратегическия документ, който ще има решаваща роля за иновационното развитие на националната икономика в периода до, а и след, 2020г.

Чрез анализа на процесите по планирането и реализирането на тези стратегически важни инициативи, обобщени в изданието, е представено нагледно приложението на европейските принципи за съвместно стейкхолдър управление. Открити са дефицитите, които съществуват на национално ниво, както и възможностите за оптимизация чрез редица институционални и не-институционални механизми за включване на бизнеса, академичните среди и гражданското общество.



Иновационният проект за развитие на връзките между бизнеса и висшето образование в България - „Софийско бизнес училище“, подкрепен от Националното представителство на студентските съвети като добра практика, заслужаваща вниманието на академичните и корпоративни среди, също е сред разгледаните казуси. Чрез анализа на проекта е демонстрирано приложението на най-новите международни стандарти за управление на участието на заинтересованите страни в реална проектна среда по начин, позволяващ на всеки читател да взимаш резултатите от анализа и да ги приложи за собствени цели - при работата си по проекти и програми в сферата на висшето образование, науката, иновациите (а и не само).

Всичко това прави изданието особено ценно за широк кръг от представители на институционалния и бизнес сектор, на академичните и неправителствени среди, надхвърлящ далеч диапазона от тесни специалисти, работещи по проблемите на развитието на висшето образование и науката. Това е така, защото принципите на доброто корпоративно и публично управление, съобразно международната стейкхолдър-мениджмънт методология, анализирана в изданието, са общоприложими. Същите са особено високо ценени от практики и експерти по целия свят, макар за тях все още да не се пише или коментира достатъчно в България.

### **Защо НПСС застава зад настоящия изследователски продукт?**

НПСС стартира дейността на Националния център за изследване на образованието и младежта именно посредством публикуването, разпространението и ангажирането на читателското внимание върху настоящото научнопопулярно издание, поради следните няколко стратегически-важни причини.

На първо място, посредством изданието се показват резултатите от дейността на националната студентска организация в сферата на научните изследвания и политиките за развитие на образованието и иновациите в страната. Този акцент е важен, тъй като доказва капацитета на НПСС да постигне целите си, свързани със създаването и развитието на Националния център, а именно – Центърът да се превърне в звено от практическа полза за младите хора, академичната система, реалния бизнес и държавните институции при решаването на проблемите и предизвикателствата пред развитието на ключови за националната икономика системи.

На второ място, настоящото издание опосредства изграждането на партньорската мрежа, заложена в основата на Центъра, чрез въвличането на широк кръг от заинтересовани страни в подготовката и осъществяването на конкретен научноизследователски продукт. Това се отнася до всички партньори по веригата на добавената стойност, съобразно теорията и практиката на иновационно-задвижваното развитие – студенти и млади учени, изследователи, академични и научни организации, издатели и разпространители на научна литература, държавни институции, предприемачи и бизнес-организации – ползватели на крайния научен продукт и инициатори на подобни проекти в бъдеще, съобразно нуждите за развитие на отделните организации.

На трето място, чрез представяне на изданието на специално-организирани форуми, посветени на партньорството между заинтересованите страни в сферата на образованието и науката и посредством организирането и провеждането на представяния по университети под формата на интерактивни тренинги и дискусии, посветени на темата *„Как да развиваме ефективни партньорства при подготовката и реализацията на проекти и програми?“*, НПСС си поставя за цел да спечели за каузата нови съмишленици, които да обогатят концепцията, стояща зад създаването на национален изследователски център, съобразно индивидуалните интереси и възможности за участие, споделяне на идеи, ресурси и опит от страна на отделните стейкхолдъри.

### **Защо точно сега?**

Идеята за създаване на Национален център за изследване на образованието и младежта се роди през април 2013г. по време на студентски форум, посветен на активизирането на диалога с институциите в рамките на академичния и публичен сектор, с цел осъществяването на реален студентски принос за реализацията на мерките по Националната програма за реформи и постигането на заложените национални цели по стратегията „Европа 2020“, касаещи развитието на българското образование, наука и цялостната иновационна ориентираност на националната икономика. Реализацията на подобна инициатива в този момент е по-скоро въпрос на неотложност, отколкото на прозорливо планиране на бъдеща необходимост.

Дългоотлаганите реформи, работата „на парче“, липсата на последователност в политиките за развитие на българското образование и наука, на приемственост, на видими ефекти от публичните и частни инвестиции в последните години, доказват необходимостта от създаването на подобно аналитично звено, което да катализира процесите и да ги ориентира в качествено нова посока.

### **Какво следва?**

Стратегията на НПСС е като се следва примера на най-успешните академични spin-off проекти в Европа и по света, да се стартира с първоначалното създаване на вътрешна за организацията структура, обезпечаваша с аналитична информация политиките на НПСС и неговите институционални и извън-институционални партньори, а в последствие Центърът да се утвърди в национален и международен план, задълбочавайки практическата ориентираност на изследванията, които реализира, с цел внедряване на резултатите сред широк кръг от организации от държавния, частния и неправителствен сектор.

Стъпвайки на успешния пилотен опит, придобит от провеждането на изследванията, обединени в настоящото издание, Центърът е готов да продължи развитието си, съгласно предварително начертаната траектория. Единственият до момента реализиран анализ върху участието на българските университети в иновационното планиране на страната за периода 2014-2020г., представен в изданието, ни дава възможност, но и ни задължава, не просто да наблюдаваме тези процеси, а да ги направляваме заедно, посредством реализацията на бъдещите инициативи на Националния център, организирани както следва:

- Създаване на Студентски ресурсен център, който да обучава млади специалисти по въпросите на връзката между бизнеса и висшето образование, включ. в насока развитие на учебни планове и програми, изучаване и прилагане на успешен чуждестранен опит, обмяна на опит между университетите, предприятията и регионите;

- Осъществяване на изследвания спрямо качеството на висшето образование и връзката му с потребностите на бизнеса, регионалното и национално развитие и др.;

- Подкрепа за лауреатите в националните конкурси „Студент на годината“ и „Носителите на просвета“, организирани от НПСС, във връзка с академично развитие и пълноценната реализация на младите хора в частния и публичен сектор.

- Организиране на регионални и национални научни форуми и конвенции във всички области на висшето образование, включ. оказване на подкрепа за участието на български студенти в международни събития.

### **Каква е ролята на нашите партньори в процеса?**

От тази малка, но уверена първа стъпка, свързана с публикуването на настоящото издание, до постигането на стратегическите цели пред Центъра, нищо не би могло да се случи без съдействието на нашите партньори. Уверени сме, че с времето те ще стават все повече и все по-активни, защото знаем, че с инициативата си заставаме на единствения правилен път за България. И от това с колко граждани, предприемачи и общественици вървим заедно по него, ще се определи не само успехът на така планираните ни начинания, но и на тези, анализирани в самото издание, ще се определи успехът на страната ни в глобалния свят.

**Сред първите, които ни подкрепиха се нареждат Лабораторията по математична химия към Университет „Проф. д-р Асен Златаров“ и Националният студентски дом – генерални спонсори на настоящото издание.**

**Лабораторията по математична химия (ЛМХ)** е създадена преди 30 години. Тя обединява усилията на повече от 35 химици, биохимици, физици, математици, статистици и програмисти за прогнозиране на токсични и биологични свойства на химични съединения. Отличава се с международно коопериране, интердисциплинарна експертиза и разнообразие на създадените научни продукти - математични модели, софтуер, които превръщат дейността ѝ в част от глобалната наука. Фокус на научните изследвания в ЛМХ е молекулното моделиране и изграждане на модели за различни биологични ефекти основани на връзката *химична структура - биологична активност* известна като *QSAR*. Създадените от ЛМХ *QSAR* модели за оценка на вредното въздействие на химически вещества върху околната среда и човешкото здраве са използвани в програми за рискова оценка на химически съединения от регулаторните агенции в Германия, Франция, Дания, Япония, Канада, Австралия и др. Тези модели се използват също и от големите химически и козметични компании, като BASF, DuPont, Procter & Gamble, Unilever, Exxon Mobil, L’Oreal, 3M, Dow Chemical, Givaudan, Firmenich и др.

Съществено постижение на лабораторията в последните години е изграждането на хармонизирания инструментариум *QSAR Toolbox* за компютърна оценка на риска от химичните съединения, за целите на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (OECD, Париж) и Европейската химическа агенция (ECHA, Хелзинки). *QSAR Toolbox* позволява прогнозиране на остри и хронични токсични ефекти на химични съединения, както и ефекти на въздействие върху околната среда. Чрез тази компютърна система OECD осигурява хармонизация на методите заменящи опитите с животни в рисковата оценка на химическите съединения. Понастоящем *QSAR Toolbox* се използва от множество химически компании, както и от правителствени регулаторни органи. Високата научна стойност и ефективността на платформата предопредели подписване на дългосрочен договор за развитие на системата.

Като професионална научна лаборатория ЛМХ е уникално научно звено в сферата на висшето образование в България, поради което се радваме да имаме Лабораторията, нейния колектив и ръководство, за наши партньори. Дейността ѝ се опира на академичната наука, но неин важен компонент е реализацията на научни продукти на пазара и инвестирането на част от получените средства в нови изследвания. Така ЛМХ се финансира единствено от собствени приходи. Това е основен елемент на т.н. професионална наука – набираща скорост в съвременните икономически условия в нашата страна. Професионалната наука е това, което Националният център за изследване на образованието и младежта ще се стреми да реализира, опирайки се на доказания опит на партньори и приятели от ранга на Лабораторията по математична химия.

### **Националният студентски дом**

Основите на Националния студентски дом (НСД) са положени на 30 май 1931 г. Неговата предистория датира още от периода 1900-1901г. През 1931г. е тържествено положен основният камък на Дома и със солидарните усилия на всички студенти, на университетски преподаватели и на активната част от обществото се осъществява тази дългогодишна идея - българското студентство да има свой дом - с богата история и добро бъдеще.

Днес в Националния студентски дом функционират публични центрове, студия и кабинети, предоставящи различни видове услуги, има просторни зали за репетиции, за спектакли и публични изяви на студенти и младежи, художествена галерия,

интернет-центрове и др. Предлагат услуги и извършват дейности популярните творчески формации и професионални организации - Академичен фолклорен ансамбъл, Академичен хор "Ангел Манолов", Театър-студио "Студентина", Студентско общество за компютърно изкуство, Национална асоциация на студентите-икономисти, Български студентски съюз, Национална студентска конфедерация, Национален научен експедиционен клуб "ЮНЕСКО" и др.

Ако следва да се обобщи дейността на НСС, тя обхваща, но не се ограничава до:

- Организиране и подпомагане дейности на студентите в областта на европейската интеграция, изкуството, културата, образованието и науката;
- Предоставяне на информация и съдействие на студентите за намиране на работа, за упражняване на спортни занимания, отдих и туризъм;
- Разработване на проекти, свързани със социалната интеграция на студенти в неравностойно положение и професионалното развитие на студентите.

Въпреки своята над 80 годишна история, Националният студентски дом продължава да иновира и днес. В рамките на последните няколко месеца Домът на всички български студенти – по замисъл и призвание, отвори своите врати за участие на студентите и младите хора в процесите по стратегическото управление на Институцията. Бе създаден обществен/експертен съвет към Директора на НСД. Съветът участва в разработването на годишната програма на НСД; дава мнение за предоставяне на помещенията в сградата на НСД и за развитие на материалната база; обсъжда годишния отчет за работата на НСД; дава мнение за бюджета на НСД; участва в разработването на националната политика за задоволяване на социалните и културните потребности на студентите. Посредством това партниране с представителите на студентския и НПО сектор, Националният студентски дом се превръща в пример за добро управление, отворено към студентите, академичната общност и останалите заинтересовани страни. Факт, който ни прави горди, че тази модерна институция с дълбоки традиции е сред основните партньори на Националния център за изследване на образованието и младежта, и на настоящото издание в частност.

## **Каква е ролята на всеки читател?**

Всеки един читател, който държи в ръцете си настоящото издание, също спомага за общия успех. Средствата от продажбата на тиража ще отидат за учредяването на ежегодна стипендия за студенти и докторанти, работещи по изследването на проблемите и стратегическите решения пред българското образование, наука и иновации, във всяко едно от професионалните направления – от администрацията и управлението, през хуманитарните науки и медицината, до новите технологии.

В заключение бих искал да пожелаая приятно четене на всеки един!

Убеден съм, че знанието, структурирано и развито в изданието, ще допринесе за вземането на множество адекватни решения, базирани на креативни идеи и градивни политики.

С уважение,

Д-р Ангел Георгиев

Председател на Националното представителство на студентските съвети в  
Република България

## Резюме

Изданието „Стейкхолдър мениджмънт по проекти, програми и стратегии във висшето образование, науката и иновациите“ се състои от три самостоятелни, но концептуално свързани изследвания, осъществени от автора в периода юни 2013 - юни 2014г. като част от инициативата по създаването на Националния център за изследване на образованието и младежта.

За качеството на крайния продукт принос имат както студентските лидери от висшите училища в страната, обединени в рамките на Националното представителство на студентските съвети в Република България, така и научните ръководители и рецензенти на отделните части на изданието - едни от водещите експерти по въпросите на публичното и корпоративно управление в България, с които авторът работи по време на следването си в Нов български университет и академичната защита на отделните части на настоящия труд.

Изданието е оформено в две части (*общо три глави*), които се допълват взаимно и разглеждат интегрирано темата за стейкхолдър мениджмънта на макро ниво (*европейски и национални политики и програми*) и микро ниво (*пилотни проекти и инициативи*), така че представеното тук да бъде от полза както за профилирани специалисти и изследователи в областта на публичното и корпоративно управление - които да се възползват от систематизираната информация по темата, така и за широкия кръг читатели – от академичния, частен, неправителствен или държавен сектор, които проявяват интерес към въпросите на висшето образование, наука и иновациите и биха желали да се запознаят с резултатите от наблюденията на автора върху някои новости от националната и международна практика, ключови за развитието на тези сфери.

Преди да се пристъпи към резюмирано представяне на отделните части на изданието – които биха могли да се четат последователно, но и по отделно, според спецификата на индивидуалния интерес на читателя, важно е да се отговори на въпроса „ЗАЩО?“.



В сборника *„Междунституционална координация и работа в екип“*<sup>1</sup> от едноименната научна конференция, посветена на проблемите на координацията и екипността в българската административна практика, се тълкуват думите на писателя и публицист Константин Гълъбов, че ние, българите, сме хора *„дезориентирани“* като окачествяване на *„неумението да извършим реалистична преценка за себе си и възможното действие в момента, отсъствието на поглед, насочен към действителността“*. Тази дезориентация (включ. в управленски смисъл) е представена като опозиция на европейската практичност и усет за *„действителната нужда“*.

Това, което се пропуска да се отбележи, е че зад европейската практичност стои не само *„поглед за действителността“*, но и **прозорливост за необходимото в бъдещ период**, в съчетание с правилно разбиране за онова настоящо поведение, което се изисква, за да го осигури. Неотчитането на този стратегически момент – по въпроси като включването на заинтересованите страни при вземането на стратегически-значими решения в публичния и частен сектор (*или по отделни проекти, в изпълнение на конкретни програми и стратегии*), що се отнася до взаимодействане на европейски практики и регламенти или внедряване на международни стандарти за управление, би довело до повърхностното им приложение, а оттам и до липсата на резултати и последващи усилия за усъвършенстване.

Имено поради тази причина настоящото издание е ориентирано около това да се изтъкнат и аргументират възможностите, които носи със себе си реалното приложение на **принципите, методите и средствата за включване, участие и управление на участието на заинтересованите страни** по проекти във висшето образование и за реализиране на пълноценно партньорство при планирането и програмирането на средствата от ЕС в сферата на науката и иновациите, с участието на ключовите стейкхолдъри в процеса. Същевременно с това, авторът не пропуска да посочи последствията от невъзможността, в отделни случаи, подобряването на това участие и партньорство да бъде адресирано и подкрепено с необходимите управленски усилия и действия.

\*\*\*

---

<sup>1</sup> Тодорова, Е. (съставител) *Междунституционална координация и работа в екип*, УНСС, 2010г.

В глава първа, в която обект на изследване е проектът на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж 2014-2020“, а предмет на изследване са принципите и формите на участие на заинтересованите страни в планирането и програмирането на оперативната програма за наука и образование, актуалността на темата – *практическа и теоретическа*, е свързана с началото на програмния период 2014-2020г. и предстоящия старт на новите оперативни програми по Кохезионната политика на ЕС за България. Актуалността надхвърля националния контекст и засяга значимия в началото на седемгодишната финансова рамка на ЕС въпрос за постигането на общоевропейските цели по стратегията „Европа 2020“, чрез едно по-ефективно включване и координация между заинтересованите страни в рамките на процесите по стратегическо управление.

Целта на тази част от изданието е като се проследи и анализира процесът по създаване на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж 2014-2020“, да се установи **как и доколко участието на заинтересованите страни** в планирането и програмирането на ОПНОИР 2014-2020г. **е допринесло за постигането на крайния резултат.**

**За постигане поставената цел на изследването са решени следните задачи:**

- Осъществен е преглед на изискванията и практиката на Европейската комисия по повод участието и координацията на заинтересованите страни при вземането на решения, с фокус върху Кохезионната политика на ЕС;
- Представени са правната рамка и възможностите за участие на заинтересованите страни на национално ниво - по-специално на външните стейкхолдъри, при планирането на средствата от ЕС за програмния период 2014-2020г.;
- Анализиран е опитът от участието на заинтересованите страни в разработването и институционалната защита на концепцията за оперативна програма за наука и образование;
- Изследвана е дейността на работната група по създаване на ОП НОИР 2014-2020г., включително нагласите на заинтересованите страни към тяхното фактическо участие и принос;
- Посочени са ефектите от участието на заинтересованите страни в планирането и програмирането на ОП НОИР 2014-2020 и са определени насоките за оптимизиране и развитие на стейкхолдър-участието и координацията.

Времевият обхват, който се анализира, обхваща периода от началото на етапа по планиране на оперативната програма за наука и образование през 2011г. до първото тримесечие на 2014г., който е и най-интензивният от гледна точка на участие на заинтересованите страни в разработването и институционалната защита на оперативната програма. В териториален аспект основният анализ е съсредоточен на територията на Република България, макар да са анализирани и добри практики от участието на заинтересованите страни в процесите по вземане на решения на ниво Европейски съюз и в отделните страни-членки.

В тази първа част на изданието се защитава тезата, че **участието на заинтересованите страни (стейкхолдърите)** в планирането и програмирането на ОП НОИР 2014-2020г. **има съществен принос за създаването и оформянето на оперативната програма като инструмент за реализация на Кохезионната политика.** В рамките на изследването са открити и някои неразработени до момента възможности за оптимизиране на участието и повишаване на приноса на заинтересованите страни в процесите по стратегическо планиране и управление на средствата от ЕС, които са представени надлежно, с необходимата степен на аргументация.

Като ограничение в обхвата на изследването може да се възприеме обстоятелството, че същото не си поставя за задача да разгледа цялостно процесите по създаването на Споразумението за сътрудничество с ЕК или останалите оперативни програми за периода 2014-2020г., които биха дали далеч по-завършен облик на темата за планирането и програмирането на средствата от ЕС. Наместо това, изследването се фокусира конкретно върху ОП НОИР 2014-2020г., изучавайки взаимоотношенията между заинтересованите страни в сферата на образованието и науката, интеракцията помежду им по създаването на оперативната програма и перспективите за развитие на стратегическото им партньорство в рамките на седемгодишния програмен период до 2020г. Така се постига допълняемост с останалите две изследвания, представени в изданието. Те доразвиват темата за връзките между тези сфери на регионално ниво – *по отношение интелигентното специализиране на българските региони*, и на ниво индивидуални проекти – *като казуса със Софийското бизнес училище*, чрез който се прави опит за **симбиотика между теоретичните парадигми, европейските политики, международните стандарти и възможностите за тяхното приложение в реална проектна среда** - тук и сега.

Теоретико-практическото значение на тази първа глава от изданието е свързано, *на първо място*, с прагматичната възможност резултатите от изследването да се използват за **оптимизирането на планирането** и осъществяването на участието на заинтересованите страни в изработването на бъдещи стратегически политики, програми и проекти, надхвърлящи областта на изследователски интерес. Необходимостта от разработването на изследването се обуславя и от съществуващия дефицит по отношение на интегрираното разглеждане на въпросите за участието на заинтересованите страни – *външни и вътрешни-институционални*, през призмата на съвременното **колаборативно публично управление**.

\*\*\*

**В глава втора е разгърната темата за участието на университетите като ключови стейкхолдъри в процесите на интелигентна специализация на регионите.** Тази тема, макар и нова за научната общност – в България и в Европа, благодарение на своя приложен характер и висока добавена стойност в контекста на постигането на целите за интелигентен растеж по стратегията «Европа 2020», буди засилен изследователски интерес. Това се отнася както за представителите на академичния и научен сектор, така и за експерти от системата на държавната администрация, ангажирани с политиките в сферата на регионалното развитие, икономическия растеж и иновациите, и специалисти по въпросите на европейското управление и политиката по сближаване на Европейския съюз.

Разбираем е интересът към въпросите на интелигентната специализация в условия на недостиг на публични средства и значителни макроикономически дисбаланси в преобладаващата част от европейските региони, тъй като университетите имат огромен потенциал за принос към постигането на интелигентен и устойчив растеж на регионално ниво, за чието оползотворяване е необходимо целенасочено инвестиране на средства и усилия в рамките на общ, интегриран подход, каквато е и целта на концепцията.

Актуалността на темата се допълва и от обстоятелството, че в контекста на цялостните усилия на ЕК за реализирането на по-голяма ефективност на инвестициите в научни изследвания и иновации, в т.ч. и на тези по ОП НОИР 2014-2020г., **интелигентната специализация е заложена като предварително условие за ползването на средствата по Европейския фонд за регионално развитие.** В този

смисъл, тя надгражда и доразвива представеното в предходната глава, излизайки отвъд националния контекст и пренасяйки въпроса за участието на заинтересованите страни от тактическото ниво на планиране на стратегическо равнище.

Конкретният обект на изследване във втората глава от изданието е процесът по интелигентно специализиране на българските региони (*доколкото за такъв въобще може да се говори по настоящем*), а конкретният предмет - **участието на университетите като средство за постигането на по-добри социални и икономически резултати**. Това конкретизиране по линия *обект-предмет* е условно, тъй като през очите на учения-регионалист като обект на изследването би следвало да бъдат дефинирани регионите в страната и намиращите се на тяхна територия университети. Въпреки това, авторът е избрал да приложи процесия подход при анализа на темата. Този подход е от важно значение за постигането на целите на ЕС за интелигентен растеж, тъй като поетапното и многостепенно ангажиране на всички заинтересовани групи, сред които и университетите, и превръщането им в активни партньори, са фактори, от определящо значение за крайния успех.

Целта на тази втора глава е като се анализира развитието на интелигентно специализиране на българските региони (*или по-скоро липсата на подобно развитие*), да се обобщят **препоръки и модел за интензифициране на участието на университетите в процеса на специализация**, с цел неговата оптимизация отдолу-нагоре, тъй като се счита, че университетите са ключов стейкхолдър в процеса на специализация и могат да подобрят неговото изпълнение, особено на регионално ниво, където има най-остри дефицити. В този смисъл, втората глава надгражда първата и по отношение задълбочаването на анализа върху конкретния принос, с който един или друг стейкхолдър може да спомогне за постигането на стратегическите цели пред системата, въз основа на своите специфични характеристики и позициониране в научната и иновационната екосистеми.

**За постигането на поставената цел са решени следните задачи:**

- Представени са теоретичните аспекти на интелигентната специализация и ролята на университетите за осъществяването ѝ;
- Осъществен е преглед на досегашния опит от приложението на регионалните иновационни стратегии в България;

- Извършен е анализ на стратегическите документи в сферата на регионалното развитие и научните изследвания и иновациите, сред които: Националната стратегия за регионално развитие (НСРР), Регионалните планове за развитие (РПР), Националната стратегия за развитие на научните изследвания (НСРНИ), Иновационната стратегия и др.;
- Изследвани са пречките и предизвикателствата пред участието на университетите в развитието на интелигентна специализация;
- Разработени са изводи и препоръки за оптимизация на процесите на интелигентна специализация на регионите чрез интензифициране на участието на университетите в процеса на специализация.

Времевият обхват, който се анализира, обхваща извършеното през програмните периоди 2000-2006г. и 2007-2013г. Разгледан е актуалният към м. декември 2013г. вариант на проект за стратегия за интелигентна специализация, който не е окончателен, но е показателен и достатъчен като степен на завършеност за аналитичните цели, които си поставя изследването. В териториален аспект основният анализ е съсредоточен върху Южния Централен Район на Република България и университетите на територията му, тъй като този регион за планиране е първият, започнал работа по приложението на регионална иновационна стратегия, още преди присъединяването на България към ЕС.

В разработката се защитава тезата, че **участието на българските университети** в процеса на интелигентна специализация е слабоизразено и **се развива под техния потенциал**. Изследването откроява редица възможности – *както на регионално, така и на национално и европейско ниво*, за интензифициране на това участие и развитие на приноса на университетите към постигането на интелигентен растеж на регионално ниво. Такива възможности, предполагащи отделянето на особено внимание за оползотворяването им, включват, но не се ограничават до: изграждането на регионални партньорства, реализацията на ОП „*Наука и образование за интелигентен растеж*” и приобщаването на българските региони към Платформата за интелигентна специализация, създадена по инициатива на Европейската комисия.

Теоретико-практическото значение на изследването е свързано с възможността същото да се използва като своеобразно **ръководство от органите на изпълнителната власт, техните администрации и представителите на висшите**

**училища** в страната за това как да се осъществи включването и участието на академичната общност в процесите по интелигентна специализация и в по-общ смисъл – по линия на регионалното икономическо и др. форми на стратегическо партньорство.

Въпреки, че с резултатите от тази глава на изданието са запознати представителите на Министерството на икономиката, енергетиката и туризма /МИЕТ/, отговорни за разработването на стратегията за интелигентната специализация, малка част от изводите, направени в изследването, са отразени в окончателния към м. май 2014г. вариант на стратегията, което е и една от причините, поради които същият този вариант не е приет и е върнат за преработка от Европейската комисия. Следва да се отбележи, че от Комисията, генерална дирекция „*Регионална и градска политика*“, са изказани благодарности към автора на изследването за осъществяването на представения във втора глава анализ.

\*\*\*

**Що се отнася до третата глава, обособена в самостоятелна част на изданието**, това е така, защото тя „*превежда*“ идеята за управлението на стейкхолдър-участието от макро ниво на индивидуално, микро-равнище. **Тя е посветена на анализ на иновативния колаборативен проект „Софийско бизнес училище“**. Казусът е избран не случайно - съвместните проекти между бизнес-организации и висши училища придобиват **все по-голяма практическа стойност за устойчивото развитие** на частния (*а и публичен*) сектор в условия на несигурност на икономическата среда и необходимост от съвместни усилия за преодоляване на глобалните и национални икономически рискове и ефективното управление на промяната.

С оглед на необходимостта от съсредоточаване на по-голямо внимание върху конкретните пилотни инициативи, така че да се изведат „най-добри практики“ за последваща мултипликация, заключителната част от изданието, освен че представлява своеобразен „*наръчник*“ за **приложение на международните стандарти за управление на заинтересованите страни**, изпълнява ролята на „*моментна снимка*“ за представяне на актуалното състояние на *бизнес-академичното сътрудничество* в страната, възможностите за неговото развитие и конкретните стъпки, необходими за целта.

Конкретно проектът „Софийско бизнес училище“ е избран като казус, върху който да се разсъждава по темата, тъй като при него, с оглед на неговата комплексност и присъствие на разнороден състав от заинтересовани страни, читателят може лесно да долови **отчетливата нуждата от ефективно управление на мрежата от участници във всеки един подобен проект**, чрез изработване и внедряване на съответния стейкхолдър-мениджмънт план - *от фазата на идентифициране, през планирането на комуникациите, управлението на очакванията и последващия контрол.*

Управлението на заинтересованите страни, съобразно глобалните стандарти, е област от съществено значение за съвременното проектно управление, на която българските проектни мениджъри тепърва ще започват да отделят необходимото внимание. Именно това е разбирането на автора, довело до разработването на изследването. И докато при управлението на европейски политики и програми съществуват установени (*макар и динамично развиващи се*) правила, изисквания, наръчници и чужд опит, на който може да се „облегнат“ специалистите в България, то в частния сектор всичко това бързо следва да бъде наваксано, особено в области на като висшето образование и науката. Ето защо, настоящото изследване внася светлина както върху теоретичните аспекти на въпроса, така и върху практическото му приложение в комплексна проектна среда.

Актуалността на темата е свързана и с още едно важно за проектните мениджъри събитие - скорошното публикуване на последната, пета, най-актуална версия на **Международния стандарт за управление на проекти PMBOK® Guide** на Института за проектно управление (PMI). В Стандарта **управлението на заинтересовани страни за първи път е изведено като обособена област на знанието.**

Целта на изследването е като се следва международния стандарт PMBOK® *Guide*, да се демонстрира разработването и внедряването на план за управление на заинтересованите страни, без непременно изводите и поуките от това разработване и внедряване да се изчерпват само и единствено до конкретния анализиран проект.

**За постигане поставената цел на изследването са решени следните задачи:**

- Представени са теоретичните аспекти, значимостта от приложението на теорията и глобалните стандарти за управление на заинтересованите страни в съвременния проектен мениджмънт.



- Осъществен е преглед, от гледна точка на теорията и практиката на проектното управление, на характерните особености на проекта „Софийско бизнес училище“ с фокус върху управлението на заинтересованите страни.
- Апробирана е в проекта методологията за управление на заинтересованите страни, съгласно международния PMBOK® стандарт, при отчитане на неговите силни и слаби страни и съществуващите алтернативни стандарти и методи.
- Извършен е анализ на същността и участието на заинтересованите страни по проекта, включващ идентифициране и изследване на нагласите на представители на ключовите стейкхолдъри с оглед активното им въвличане в управлението на проекта.
- Анализирани са ефектите от прилагането на план за управление на заинтересованите страни по проекта и свързаните с внедряването му насоки за оптимизиране на изпълнението на *Софийското бизнес училище*.

Конкретният обект на изследователски интерес са процесите по управление на заинтересованите страни в рамките на разглеждания проект, а като предмет на изследването са изведени **общите механизми за разработване и внедряване на обособен план за управление на заинтересованите страни**, съобразно стейкхолдър теорията и международните стандарти за стейкхолдър мениджмънт.

Времевият обхват, който се анализира, обхваща периода от старта на *Софийското бизнес училище* през 2012г. до началото на 2014г., когато в процес на подготовка са третите годишни майсторски класове към Училището, за които ще стане въпрос по-късно в изследването. В териториален аспект основният анализ е съсредоточен на територията на страната, макар да са анализирани и добри практики от международния опит в управлението на проекти. Иначе казано, международните стандарти са „*тествани*“ в местна среда, така че тяхното приложение да бъде лесно за възпроизвеждане от читателя, който иначе е поставен пред предизвикателството да взаимства чужд опит, неадаптиран към факторите и особеностите на националната среда.

В разработката се защитава тезата, че **управлението на заинтересованите страни - стейкхолдър мениджмънтът**, е обособена област в науката и практиката на проектното управление, която **изисква прилагането на формален, систематичен подход, съобразно международните стандарти за управление на проекти**.

Този подход е отбелязан като особено важен в случаите, в които се търси ефективно приложение на методите и средствата за управление при комплексни проекти за сътрудничество между организации на бизнеса и висшето образование (каквато е случаят с проекта „Софийско бизнес училище“), допринасяйки по този начин за тяхното цялостно успешно изпълнение и постигането на проектните им цели. Всъщност, това е основният извод на цялото издание, с което предстои да се запознае аудиторията на настоящото издание.

\*\*\*

Редно е да се спомене, че методологията, приложена и при трите изследвания, които са в основата на настоящото издание, е със сходна структура. Тя съчетава различни, но концептуално обвързани общонаучни (*теоретични*) и специфични (*хуманитарни*) - *емпирични и комбинирани*, методи на изследване, сред които:

- Документни проучвания (анализ и сравнение на документи);
- Анализ на съдържанието;
- Допитвания чрез провеждането на интервюта и онлайн анкети;
- Проучване на резултати от дейност;
- Изучаване и обобщаване на опит.

Използвани са и др. аналитични методи - като *метода на аналогията* с успешни примери за управление на заинтересованите страни по сходни политики, програми и проекти от националната и европейска практика; *изследване на факторите на програмната и проектна среда* и др. Всичко това е извършено при прилагането на **комплексен, интердисциплинарен подход, проследяващ последователно развитието по темата**, в нейните нюанси и различия, според приложните сфери на анализ – *от теоретичен обзор до анализ на съвременните тенденции и практики*.

#### **Информацията, която е използвана в изданието, включва:**

1.) Първични данни от проведените допитвания до ключовите заинтересовани страни по оперативната програма за наука и образование, стратегията за интелигентна специализация, *Софийското бизнес училище*, включително ръководители на работни групи, експертни екипи, представители на академичния и граждански сектор, взели участие в процесите по разработване на съответните политики, програми и проекти;

- 2.) Вторични данни от презентации, доклади и анализи на експерти; научни публикации в сферата на управлението на заинтересованите страни в корпоративния и публичен сектор – на национално и европейско ниво; научни трудове в сферата на корпоративното и публичното управление от български и чуждестранни университети;
- 3.) Данни от уеб страниците на национално и европейски институции, чуждестранни университети и изследователски центрове, консултантски компании и др. интернет страници с налична актуална информация, свързана със стратегическото управление на политики, програми и проекти в сферата на образованието и науката.

\*\*\*

Що се отнася до понятийния апарат, следва да се отбележи, че в изданието се оперира със следната работна дефиниция за „заинтересована страна“ /стейкхолдър:

***„Всички лица, групи, организации или институции, които са засегнати или повлияни от политиката/програмата/проекта и могат да окажат въздействие върху нея(него) – да подпомогнат или възпрепятстват успешната ѝ(му) реализация“.***

В този смисъл изследването, следвайки общоприетите в стейкхолдър теорията дефиниции, излиза отвъд разпространеното в някои среди на европейското публично (и корпоративно) управление ограничено схващане за заинтересованите страни само като за външните (*периферни*) за институционалния сектор страни, респективно само като за външните за проектния екип *партньори/участници* – били те групи, организации или индивидуални стейкхолдъри в процеса. А защо се прилага комбинирано ползване на оригиналния и български превод на термина „стейкхолдър“, което би следвало да ви е направило впечатление до момента, ще бъде изяснено във въвеждащата част на изданието.

Следва да се отбележи още, че понятието „университет“, използвано в разработката, включва всички институции за висше образование, в съответствие със Съобщението на Комисията относно програмата за модернизация на университетите [COM (2006) 208], а понятието „регион“ отговаря на административните единици от ниво NUTS 2 според класификацията на териториалните единици на ЕС, тъй като това е основното ниво на което се планира и прилага европейската регионална политика.

Всички останали въпроси, неизяснени в тези уводни редове, са обстойно обсъдени в рамките на трите изследвания, обединени в изданието. Все пак, ако има такива теми, които остават неадресирани или пораждат допълнителни дискусии, с оглед алтернативното им тълкуване, а защо не и при несъгласие с авторовите тези, авторът е на разположение същите да бъдат обсъдени и развити съвместно, отвъд ограниченията на настоящото издание. **Коментари и позиции са очаквани и добре дошли на електронния адрес на автора:**

- *daskalov.hr@gmail.com*

---

# ВЪВЕДЕНИЕ В ТЕМАТА

## ТЕОРЕТИЧНИ ОСНОВНИ НА УЧАСТИЕТО И УПРАВЛЕНИЕТО НА УЧАСТИЕТО НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

---

### 1. Преглед на теорията за управление на заинтересованите страни в корпоративна среда

Теорията за заинтересованите страни (*stakeholder theory*) е разработена от Фриймън в неговия класически труд „*Strategic Management: A Stakeholder Approach*“ (1984). В своят труд Фриймън отбелязва, че на по-ранен етап още Дил<sup>2</sup> (1975) разширява кръга от *заинтересовани страни/стейкхолдъри* отвъд този на акционерите и крайните клиенти.

За „*стейкхолдъри*“ пишат и Ahlstedt & Jahnukainen (1971) и Rhenman (1964). Всъщност още през 1932 проф. Едуин Дод поставя под съмнение с публикацията си „*For Whom Are Corporate Managers Trustees?*“ тезата, че акционерите са единствените, чийто интереси следва да бъдат обслужвани от корпоративния мениджмънт, а самият дебат за природата на корпорацията и социалния елемент в нея датира още от края на 19-ти век<sup>3</sup>.

Понятието „*заинтересована страна(и)*“, чрез което в българската практика се превежда оригиналният термин „*stakeholder(s)*“ не е до там точно и изчерпателно, откъм пренасяне смисъла на термина в неговата пълнота, тъй като и преди утвърждаването в бизнес-практиката на *stakeholder*-теорията се говори за „*заинтересовани страни*“ (*interest groups*), но основно в лицето на акционерите (*shareholders/stockholders*), задоволяването на чиито интереси се явява въпрос, централен за корпорацията.

---

<sup>2</sup> Dill, W. *Public participation in corporate planning: Strategic management in a Kibitzer's world*. Long Range Planning 8(1), 1975.

<sup>3</sup> Вж: Letza, S. & coll. *Shareholding Versus Stakeholding: a Critical Review of Corporate Governance*, Corporate Governance, 2004.

На практика понятието „stake(зало̀г)- holders(държатели)“ разширява кръга от лица и групи от интерес при постигането на успех в управлението на корпорацията, отвъд групата на „stock/share(акция)-holders(държателите)“, посочвайки, че всъщност залог (*stake*) за успеха на компанията държат (или *представяват сами по себе си*) и онези лица и групи (*страни*), които не непременно имат дялово участие (*equity stake*), но влияят (или *бидейки повлияни - рефлексират*) върху постигането на този успех.

**Целта при разработването на самостоятелна стейкхолдър-теория е да се подпомогнат мениджърите в разбирането и стратегическото управление на всички тези страни.**

Днес теорията намира широко приложение във всички области на стопанското управление, с оглед на все по-взаимосвързаната и взаимозависима природа на отношенията в глобализирания се свят. Тя е добре приета като „*средство за свързване на етиката и стратегията*“<sup>4</sup> и „*инструмент за стратегическо управление*“<sup>5</sup> както в корпоративния, така и в публичния и неправителствен сектор<sup>6</sup>.

В основата си стейкхолдър теорията изхожда от „широкото“ разбиране за стейкхолдърите (*заинтересованите страни*) като за:

**„Всяко лице, или група, които са повлияни от, или влияят върху, представянето на организацията“<sup>7</sup>.**

В следствие това разбиране претърпява различни интерпретации и трансформации и за стейкхолдър/заинтересовани страни се пише в научната литература (и преподава в бизнес училищата) като за:

- *Индивиди или групи, които зависят от това организацията да осъществи целите им, и от които, на свой ред, организацията зависи*<sup>8</sup>;
- *Всяка група или организация, която претендира за / очаква организационно внимание, ресурси или дял в крайния продукт, или бива повлияна от продукта*<sup>9</sup>;
- *Хора или малки групи, притежаващи достатъчно власт да отговорят на, преговарят с, или променят стратегическото бъдеще на организацията*<sup>10</sup>;

<sup>4</sup> Phillips, R. A. & coll. *What stakeholder theory is not*, Business Ethics Quarterly 13, 2003.

<sup>5</sup> Langtry, B. *Stakeholders and the Moral Responsibilities of Business*, Business Ethics Quarterly 4(4), 1994.

<sup>6</sup> Bryson, J. *What To Do When Stakeholder Matter: Guide to Stakeholder Identification and Analysis Techniques*, Humphrey Institute of Public Affairs University of Minnesota, Minneapolis MN 55455, 2003.

<sup>7</sup> Freeman, R.E. *Strategic management: A stakeholder approach*, Boston: Harper Collins, 1984.

<sup>8</sup> Johnson, G., Scholes, K. *Exploring Corporate Strategy*, Prentice Hall Europe, London, 1994.

<sup>9</sup> Bryson, J. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1995.

- *Онези личности и групи, които допринасят за добавянето на стойност към компанията и са потенциални благодетелствани лица от дейността ѝ и/или волно (или не) са изложени на риск от дейностите на компанията*<sup>11</sup>.
- *Фирмата е система от стейкхолдъри, опериращи в рамките на по-голямата система на обществото-приемник, което осигурява необходимата правна и пазарна инфраструктура за фирмената дейност*<sup>12</sup>;

С разрастването значимостта на теорията навлизат и нови понятия като:

- Стейкхолдър демокрация<sup>13</sup>;
- Стейкхолдър капитализъм<sup>14</sup>;
- Партиципативен стейкхолдъринг<sup>15</sup>;
- Стейкхолдър-подход към теорията за правата на собственост<sup>16</sup>;
- Стейкхолдър ангажиране и стейкхолдър диалог;

Понятията „стейкхолдър ангажиране/включване“ и „стейкхолдър диалог“ носят в себе си разбирането, възприето главно в научната литература за комуникациите, че отношенията със заинтересованите страни са по-скоро въпрос на активен диалог, отколкото на управление. Това схващане не е възприето от автора на настоящото издание, тъй като активният диалог също е въпрос на управление и е част от цялостната рамка за управление на заинтересованите страни, а не се предполага, нито ефективно се осъществява, сам по себе си, без целенасочено управленческо усилие.

Основната идея зад теорията (*по начина по който авторът я тълкува*) е свързана с разбирането, че **корпорацията (организацията) има взаимоотношения с множество различни групи, които отношения следва да поддържа, стремейки се към развитието на подкрепа**, посредством вземане предвид интересите на тези групи и балансирайки помежду им, когато си съперничат, макар виждането за техния

---

<sup>10</sup>Eden, C. & Ackermann, F. *Making Strategy. The Journey of Strategic Management*, SAGE Publications, London (UK), 1998.

<sup>11</sup>Mahoney, J.T. *Towards a Stakeholder Theory of Strategic Management*, Department of Business Administration College of Business University of Illinois at Urbana-Champaign, IL 61820.

<sup>12</sup> Clarkson, M.B.E. *A risk based model of stakeholder theory*. University of Toronto, Centre for Corporate Social Performance & Ethics, Toronto, Canada, 1994.

<sup>13</sup> Special Issue of Business Ethics: *A European Review*, 2005.

<sup>14</sup> Kelly, G., Kelly, D. & Gamble, A. *Stakeholder capitalism*. Basingstoke: Macmillan, 1997.

<sup>15</sup> Вж: Collins, E., Kearins, K., Roper, J. *The Risks in Relying on Stakeholder Engagement for the Achievement of Sustainability*.

<sup>16</sup> Mahoney, J.T. *Towards a Stakeholder Theory of Strategic Management*, Department of Business Administration College of Business University of Illinois at Urbana-Champaign, IL 61820.

допълващ се характер да доминира<sup>17</sup>. Ето защо теорията се занимава с природата на тези взаимоотношения / взаимовръзки от гледна точка както на протичащите процеси, така и на крайните резултати в следствие на тях – *за фирмата и за заинтересованите страни*<sup>18</sup>.

Разликата с други организационни теории, възприемащи принципа на „отворената система“ - теорията за корпорацията като „социална единица“ или т.нар. „корпоративна-социална отговорност“, е че при стейкхолдър мениджмънта **ценността от ангажирането на заинтересованите страни не е „сама за себе си“**, а се изразява в принос към ефективността, конкурентоспособността и икономическия успех на корпорацията.<sup>19</sup> И докато последното е характерно и за т.нар. „**плуралистична концепция**“<sup>20</sup> в корпоративно управление, то за разлика от нея при стейкхолдър теорията не става въпрос за „разхлабване на контрола на мениджърите“<sup>21</sup> чрез прилагането на различни регулативни или нормативни способи.

#### **Допълнителна информация:**

През 80-те години на 20-ти век в САЩ в действителност се подема няколко кампании за регулативна промяна в управлението на корпорациите, а предложенията за промени са именно в духа на т.нар. „**плуралистична концепция**“<sup>22</sup>. Подобен публичен дебат протича през втората половина на 90-те години и във Великобритания. Той бива определен от корпоративните среди като *несъстоятелен*<sup>23</sup>. Някои от предложенията в тази „**плуралистична**“ насока се основават на немския модел, при който във висшето корпоративно ръководство участват и представители на синдикалните организации на работниците – *все идеи, които остават далеч и встрани от настоящото издание.*

Липсата на задълбочен поглед върху спецификата на различните теории и подходи спрямо заинтересованите страни води до неправилното, почти механическо, отхвърляне на стейкхолдър-теорията от представителите на някои от по-

<sup>17</sup> Bourn, L. Project Relationship Management and the Stakeholder Circle, RMIT University, 2005.

<sup>18</sup> Jones, T. M., Wicks, A.C. *Convergent stakeholder theory*, Academy of Management Review 24(2), 1999.

<sup>19</sup> Вж: Ayuso, S. & coll. *Maximizing Stakeholders Interests: An Empirical Analysis of the Stakeholder Approach to Corporate Governance*, IESE Business School University of Navarra, 2007.

<sup>20</sup> Molz, R. *The Theory of Pluralism in Corporate Governance: A Conceptual Framework and Empirical Test*, Journal of Business Ethics 14(10), 1995.

<sup>21</sup> Пак там.

<sup>22</sup> Вж: Molz, R. *The Theory of Pluralism in Corporate Governance: A Conceptual Framework*, 1995.

<sup>23</sup> Вж: Ahn, B. & co. *Reforming Public and Corporate Governance*, Edward Elgar Publishing, 2002.



консервативните икономически и корпоративни кръгове и идейни течения<sup>24</sup>, но това е нищо повече от проява на невежество, с оглед на големите различия между отделните трактовки, които следва да бъдат анализирани и разбирани. Както и да се, в случая със стейкхолдър теорията става въпрос за **осъзната необходимост от осъществяването на целенасочено управление, спрямо участието на заинтересованите страни**, от страна на корпоративния мениджмънт, а не за натрапване на външни за организацията поведенчески модели на ръководство.

Според Уикс и Харисън<sup>25</sup> идеята на Фрийман за целесъобразността от вземането предвид интересите на заинтересованите страни изхожда от същата логика от която и Адам Смит в своето разбиране за пазара, позволяващ на клиентите да избират. Предразполагането на стейкхолдърите като „клиенти“ ги печели за постигането на целите на фирмата и те имат интерес от постигането на тези цели, доколкото ги възприемат като носещи им полза и удобство (*по Фрийман*).

Стейкхолдър-теорията обръща внимание както на групите, които влияят, така и на групите, които са повлияни от организацията, именно поради стратегическия характер на теорията. Игнорирането на този стратегически момент при разглеждането ѝ, би омаловажило в голяма степен практическата стойност от включването на „*повлияните групи*“ като обект на мениджърски интерес и целенасочено въздействие.

Погледнато в перспектива, както Фрийман пише:

*„Онези групи, които преди 20г. не са влияели върху действията на фирмата, могат да ѝ влияят днес, основно поради факта, че фирмата е игнорирала този ефект“.*

Иначе казано, **чрез включването на „повлияните“, наравно с „влияещите“, моделът за стратегическо управление се превръща в „сензитивен към бъдеща промяна“**<sup>26</sup>.

През последните десетилетия емпирични изследвания затвърждават изведените в теоретичните трудове тези във връзка със значимостта на стейкхолдър-ориентираното управление, практическите му ползи.

---

<sup>24</sup> Вж за пример: Barry, N. *The Stakeholder Concept of Corporate Control Is Illogical and Impractical*, The Independent Review 6(4), 2002.

<sup>25</sup> Вж подробно: Wicks, A. Harrison, J. *Stakeholder Theory, Value and Firm Performance*, Society for Business Ethics.

<sup>26</sup> Freeman, E. *The Politics of Stakeholder Theory: Future Directions*, Business Ethics Quarterly 4(4), 1994.

Според Смит<sup>27</sup> (2011) **максимизирането на дългосрочните печалби за акционерите и оптимизирането на цялостното икономическо представяне на фирмата чрез стейкхолдър-ориентираното управление се получава по 5 основни линии:**

- Стейкхолдърите решават проблеми (*допринасят със знание*);
- Проясняват стратегическа визия (*и слабите места в нея*);
- Фасилитират доверие;
- Създават нови и влиятелни партньорства;
- Подобряват имиджа.

Ползите са включително по отношение на финансовите резултати<sup>28</sup>. Изведени са **ясни корелации между negliжирането на този стейкхолдър елемент от стратегическото управление и негативните бизнес резултати**. Анализът на Пол Нът<sup>29</sup> (2002), обхващащ 400 стратегически решения от световната корпоративна практика, показва че половината от тях са претърпели провал поради факта, че не са били взети предвид интереса и информацията, които ключовите страни притежават.

Съществен за теорията и управленческата практика е въпросът за това кои са, все пак, представителите на тези страни, определяни като „заинтересовани“. Следва да се изтъкне факта, че няма универсално съгласие върху това до кои/до какво се обобщава групата на „**легитимните заинтересованите страни**“<sup>30</sup>.

#### **Допълнителна информация:**

Съществуват различни идентификационни рамки, които в по-широк, или в по-тесен смисъл, в общия случай обхващат (*но не се ограничават до*): - инвеститори; - мениджъри; - служители (*включ. бъдещи*); - клиенти (*включ. потенциални*); - бизнес-партньори (*по веригата на добавената стойност*); - местни общности и групи (*включ. доброволчески*); - правителство (*органи на властта, наднационални и национални институции*); - синдикати; - браншови и търговски асоциации; - конкуренти; - кредитори; - медии; - анализатори; - групи за натиск (*природозащитници, потреб. организации, застъпници за различни каузи и т.н.*).

<sup>27</sup> Вж.: Smith, N.C. *What's at Stake? Stakeholder Engagement Strategy as the Key to Sustainable Growth*, Social Innovation Centre, INSEAD, 2011.

<sup>28</sup> Berman, S. L. & co. *Does stakeholder orientation matter? The relationship between stakeholder management models and firm financial performance*. Academy of Management Journal 42, 1999.

<sup>29</sup> Nutt, P. *Why Decisions Fail*, Berrett-Koehler Publishers, 2002.

<sup>30</sup> Вж.: Donaldson, T. & Preston, L. *The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence and Implications*, Academy of Management Review 20, 1995.

Целта на управлението на заинтересованите страни е не да се ограничи до определени групи, а да бъде приобщаващо, т.е. да обхване всички възможни лица и групи, които съответно да бъдат разглеждани на база способностите си за влияние според индивидуалната си характеристика. **Категоризацията на тези страни е предмет на множество изследвания**<sup>31</sup>. В теорията и практиката стейкхолдърите се делят на:

- „Основни“ и „Второстепенни“ (по Кларксън);
- „Волни“ и „Неволни“ (по Кларксън);
- „Вътрешни“ и „Външни“ (по Фрийман);
- „Стратегически“ и „Морални“ (по Фрийман и Фрууман);
- „Въздействащи“ и „Очакващи“ (по Савидж).

Различните подходи и инструменти за идентификация, анализ и оценка на стейкхолдърите, динамиката на корпоративното управление (*включ. променящите се интереси на страните*) и разнородните условия на бизнес-средата според конкретния бизнес казус, правят почти невъзможно приемането на унифициран модел за класификация.

Мичел (1997), изхождайки от тезата, че според стратегическия мениджмънт основният въпрос на стейкхолдър теорията е **кои са групите, които заслужават и изискват мениджърското внимание**, прави опит (*широко-възприет*) да зададе консенсусна рамка - т.нар. „*stakeholder salience model*“ (*превежда се като „модел за оценка на важността“*, според PMBOK 4th ed.) за селектиране на заинтересованите страни по три основни измерения:

- а.) **Притежавана сила** - *способност да наложат волята си – тя има различен произход според различната природа на стейкхолдърите;*
- б.) **Степен на легитимност** - *дали участието и очакванията са уместни, съобразно легалния статут, договорните отношения, правото на морала, рисковия статус на стейкхолдъра и др. - според институционалната теория при липсата на легитимност се наблюдава натиск върху организациите, които оперират отвъд общоприетите норми. Според други теории, липсата на легитимност води до организационен срив в дългосрочен план.*

---

<sup>31</sup> Mitchel, R.K. *Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts*, Academy of Management Review 22(4), 1997.

в.) **Степен на неотложност** - *нужда от незабавно внимание - неотложността*, като променлива, е най-дискуссионна и не е общоприета величина за анализ. В алтернативни теории въпросът за неотложността/спешността се разглежда от гледна точка на покачване на разходите и натиска при ненавременно задоволяване на очакванията.

Съществуват и други класификационни модели, позоваващи се по-различни социални конструкти, които спомагат за определяне на потенциалното въздействие или подкрепа, като например ранжирането чрез матрицата „*власт*“ спрямо „*интереси*“ - по Едън и Акерман<sup>32</sup>.

На база на различните подредби, редица учени и практики<sup>33</sup> се занимават с дефинирането на най-ефективните стратегии за подход при управлението на отделните заинтересованите страни, докато други изследвания – *deskriptivni*, систематизират цялостни корпоративни подходи към стейкхолдърите, към които причисляват отделните *компании/организации*<sup>34</sup>, отвъд атрибутите на отделните стейкхолдъри.

Не липсват и такива изследвания, които се занимават с анализа, оценката и класифицирането на видовете стратегии, които самите заинтересовани страни прилагат за постигането на целите си в рамките на корпоративната система<sup>35</sup>.

Важно уточнение, което следва да бъде направено в началната фаза на изданието, с оглед на загатването за съществуващото **разграничение в научните подходи** към разглеждането на теорията за управлението на заинтересованите страни – ***deskriptivен, инструментален и нормативен***, е че възприетият подход в настоящото изследване е по-скоро инструментален. Това е така, доколкото авторовият подход не се фокусира целенасочено върху въпросите на етиката и морала, което е типично за нормативния подход и за теории като тази за „*корпоративната-социална отговорност*“<sup>36</sup>, нито пък се фокусира върху анализирането на характеристиката на конкретната разглеждана *корпоративна/организационна* структура - *типично за deskriptivния подход*.

---

<sup>32</sup> Eden, C. & Ackermann, F. *Making Strategy. The Journey of Strategic Management*, SAGE Publications.

<sup>33</sup> *Пак там*.

<sup>34</sup> Вж: Johnson-Cramer, M., Berman, S. *Dynamic Model of Stakeholder Management*.

<sup>35</sup> Вж: Frooman, J. *Stakeholder influence strategies*, The Academy of Management Review 24(2), 1999.

<sup>36</sup> Бел. авт.: Т.нар. „*корпоративна-социална отговорност*“ се отнася до ангажимента на бизнеса да следва определено етично поведение и допринася за икономическото развитие като същевременно с това подобрява качеството на живота на работната сила и семействата на работниците, както и този на местната общност и обществото като цяло. Вж подробно: Holme, Watts. *Making Good Business Sense*, The World Business Council for Sustainable Development.

Наместо това, в изследването е възприет доказаният в практиката, посредством редица емпирични изследвания<sup>37</sup>, инструментален подход към теорията, който се свързва с **идентифицирането (и осъществяването) на връзките между управлението на заинтересованите страни и постигането на организационните цели (включ. максимизиране на печалбата)**. Подход, предпочетен поради това, че премахва изкуствените разделителни линии между “корпоративно-ориентирано” и „социално-отговорно“ управление<sup>38</sup>.

Въпреки, че описаното *дескриптивно-инструментално-нормативно* деление, направено от Доналдсън и Престън<sup>39</sup> (1995) е дискуссионно, то резюмира по убедителен и удобен път различните *научни направления* в стейкхолдър-теорията, поради което е направено позоваване към него.

Ако се приложи алтернативна таксономия, може да се обобщи, че в изданието е възприет **управленческия/мениджърски подход**<sup>40</sup> при разглеждането на теорията, т.е. изследванията се фокусират върху процесите по вземане на решения при управлението на заинтересовани страни, според спецификата на съответния казус. Този подход е по-слабо застъпен в научната литература, *за сметка на организационните импликации на теорията*<sup>41</sup>, поради което е и по-любопитен за разглеждане.

---

<sup>37</sup> Rais, S., Goedegebuure, R. *Stakeholder orientation and financial performance: evidence from Indonesia*, Problems and Perspectives in Management 7 (3), 2009.

<sup>38</sup> Smith, N.C. *What's at Stake? Stakeholder Engagement Strategy as the Key to Sustainable Growth*, Social Innovation Centre, INSEAD, 2011.

<sup>39</sup> *Вж:* Collins, E. & co. *The Risks in Relying on Stakeholder Engagement for the Achievement of Sustainability*.

<sup>40</sup> Donaldson, T. & Preston, L. *The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence and Implications*, Academy of Management Review 20, 1995.

<sup>41</sup> Reynolds, S., Schultz, F.C., Hekman, D.R. *Stakeholder Theory and Managerial Decision-Making: Constraints and Implications of Balancing Stakeholder Interests*, Springer, 2006.

## 2. Участие на заинтересованите страни в публичното управление – същност и характеристика

Изхождайки от разбирането, че управлението представлява:

*„предварително определяне и последващо целенасочено въздействие върху даден обект или система, за да може неговото / нейното поведение, съобразно обективните условия и възможности, да измени своето състояние или поведение в желаната посока“<sup>42</sup>,*

можем лесно да си обясним защо широкото участие на максимален кръг от заинтересовани страни/стейкхолдъри в процесите на публичното управление е от съществено значение за успеха на тези процеси:

- Създава необходимата база за включване на различни, *допълващи „общата картина“*, **гледни точки** при определянето на точните политики;
- **Повишава демократичната легитимност** – увеличавайки подкрепата чрез усещането за прозрачност;
- **Осигурява ангажираност** на лицата, групите и организациите за реалното изменение на състоянието в желаната посока, създавайки стабилност и устойчивост във времето.

И в случая авторът счита, че е необходимо налагането на термина *„стейкхолдър“* в българската административна практика, респективно *„стейкхолдър участие“* / *„стейкхолдър управление“*, тъй като именно стейкхолдър теорията, развита от Фриймън, поставя началото на разглеждането на темата за **мястото, ролята и въздействието от оптимизирането на нивата и формите на участие и подкрепа на заинтересованите страни в управлението**. При това го прави по един систематизиран път, свързан с поемането на специфична отговорност от страна на *корпоративния/публичен* мениджмънт за целенасоченото управление на тези процеси, надхвърляйки и предифинирайки правно-нормативния минимум, доколкото това вече е осъзната потребност за постигането на преследвания успех, а не *„тежест“* / *отклонение* от пътя към постигането на целите.

**Три са, най-общо, нивата на които се реализират процесите на участие на стейкхолдърите**, доколкото въпросът касае публичния сектор:

---

<sup>42</sup> Арабаджийски, Н. *Стратегическо управление в публичната сфера*, лекционен курс, НБУ.

- **Политики и законодателство** – при определяне целите и посоките на развитие;
- **Програми и планове** – при определяне съвкупността от различни мерки за достигане на дадената цел;
- **Проекти** – при реализация на конкретните мерки в изпълнение на политиките, програмите и планове<sup>43</sup>.

На свой ред те се осъществяват в географски порядък на *местно, регионално, национално и международно* ниво. На всяко едно от тези нива **формите на участие могат да бъдат както формални/законоустановени** - с общ нормативен ред за това кой участва задължително, докъде се разпростират правата на участие, каква е структурата на процеса, така и **неформални/незадължителни** – инициирани по политическата воля на съответния орган на властта или в сътрудничество с представители на самите страни.

Докато при формализираните процеси на участие - преобладаващо „затворени“ между заинтересованите страни в рамките на институционалната система, най-широките права се установяват според статуса на съответната страна, то при останалите процеси, които ги надграждат, процедурите за обсъждане и вземане на решения могат да бъдат структурирани по различни начини, в зависимост от условията, при следване на основния принцип - *съвместното решаване на задачите*<sup>44</sup>.

**И в двата случая участието може да се изразява в:**

- Информиране - или събиране на информация;
- Консултиране - или размяна на идеи;
- Съвместно намиране и вземане на решения;
- Съвместно изпълнение на взетите решения.

Ето защо, ако следва разглеждането на темата да претендира за пълнота и изчерпателност, то това разглеждане не може да се ограничи само до външните или вътрешни за институционалния сектор страни, до въпросите за комуникациите в публичния сектор, устройството и организацията на публичната администрация или институционалното право на ЕС, а изисква **интердисциплинарен подход, който отразява както общите принципи, така и спецификите на съответния процес.**

<sup>43</sup> Портал за гражданско консултиране на публичните политики по въпросите на малцинствата и уязвимите групи в България - [www.public-consultbg.org](http://www.public-consultbg.org), проект "Партньорство на равните възможности", Фондация "Междуетническа инициатива за човешки права", 2008г.

<sup>44</sup> Пак там.

Някои изследователи<sup>45</sup>, ангажирани с въпросите за координацията между заинтересованите страни в публичното управление, са склонни да степенуват по значение различните форми на участие, да фаворизират най-пълните за сметка на най-периферните такива и т.н.

Всеобщото схващане в науката и практиката по управлението на участието на заинтересованите страни */стейкхолдър мениджмънта/*, обаче е, че през различните фази на разработване и осъществяване на публични политики и програми, страните имат различна сила и интерес за участие, а оттам и невъзможността да се изисква стремеж към едно и също оптимално поведение при игнориране условията и обстоятелствата на средата.

Именно изменчивостта във взаимоотношенията между стейкхолдърите и динамиката, която неизменно ги съпътства<sup>46</sup>, не позволява да бъде изведена „най-правилна“ стратегия, която да е общоприложима, оставайки „сляпа“ за спецификата на времето и средата на случване.

При управлението на публични политики и програми тези етапи на публичните политики и програми - *по разработването и приложението им*, включват:

- а.) Фазата на стратегическо планиране;
- б.) Фазата на разработване на политиката и програмите за нейната реализация;
- в.) Фазата на прилагане на политиката и програмите;
- г.) Фазата на мониторинг;
- д.) Фазата на оценка.<sup>47</sup>

Настоящото издание, бидейки фокусирано преди всичко върху първата и втора фаза, не претендира за изчерпателност по отношение охарактеризирането на участието на заинтересованите страни. Това е така, защото в случая не е поставено за цел да се разглеждат такива, иначе важни, въпроси като координацията между стейкхолдърите при практическото приложение на политиките и правилата за ръководство, отчетност и използване на човешките, финансови и материални ресурси, които съответната публична програма управлява, в изпълнение на дадената политика.

---

<sup>45</sup> Вж.: Torfaen County Borough Council (TCBC), *Stakeholder Engagement – a Toolkit*, REVIT Project, 2006.

<sup>46</sup> Вж.: Richardson, GP, Andersen, DF. *Stakeholder Dynamics*, Rockefeller College of Public Affairs and Policy, University at Albany, State University of New York, 2010.

<sup>47</sup> Бел. авт.: Мониторингът и оценката, поради техният цикличен характер, се осъществяват и в рамките на останалите фази от разработването и прилагането на публични политики.



За сметка на това, в първата част от изданието авторът се фокусира върху най-важния (*според него самия*) процес – ***изясняването на развитието на дадената система, формулирането на целите на тази система, определянето на пътищата за тяхното постигане и създаването на предпоставките за реализация на предвижданото развитие***<sup>48</sup> - включително по отношение на участието на същите тези заинтересовани страни, в перспектива.

Доколкото целта на правилното и пълноценно структуриране на участието на заинтересованите страни в политическия процес не е да се направят мудните и бюрократични административни процедури още по-проблематични (*за което някои изследвания предупреждават*)<sup>49</sup>, а да се създаде споделена отговорност и дългосрочно ангажиране<sup>50</sup>, вниманието върху въпросите за участието на заинтересованите страни в публичното управление се фокусира върху онези аспекти на проблема, свързани с това как постоянната промяна – *основен катализатор за нестабилност и пречка пред дългосрочното развитие на организациите и системите*, да се управлява чрез заинтересованите страни.

Казвайки „*управление чрез заинтересованите страни*“, става въпрос за управление чрез информацията, *която притежават*, интересите, *които защитават*, подкрепата, *която акумулират*, дори чрез конфликтите, *които предполагат* и които следва да бъдат разрешени по начин, печеливш за всички страни, или поне по такъв, стремящ се към постигането на взаимна, макар и не оптимална изгода. Тук фокусът от нормативното отстъпва на фокус върху инструменталното, вниманието от процедурата и детайла на изпълнение отстъпва на внимание върху резултатността.

Това превръща темата за участието на заинтересованите страни във въпрос от централно значение за съвременното пост-модерно публично управление<sup>51</sup>. Превръща я преди всичко в **естествен интерфейс за връзка между стратегическото управление в публичния сектор и стратегическия корпоративен мениджмънт**.

Както Арабаджийски отбелязва, с понятието „*стратегия*“ се означава:

---

<sup>48</sup> Цит. по: Найденов, Н. *Прогнозиране и планиране*, Университетско издателство „Стопанство“, С., 2002.

<sup>49</sup> Вж.: Rasmussen, A., Toshkov, D. *The effect of stakeholder involvement on legislative duration: Consultation of external actors and legislative duration in the European Union*, European Union Politics, June 2013.

<sup>50</sup> Бел. авт.: По данни на Световната банка множество програми за политически реформи, подкрепяни и подпомагани от Банката, се провалят поради ниска степен на ангажиране и посвещаване върху тях от страна на консултираните органи. Вж. подробно: Green, A. *Getting Serious About Stakeholder Analysis Presentation. Piloting Political Science Methods in World Bank Operational Work*, 2002.

<sup>51</sup> Вж.: Bogason, P. Postmodern Public Administration, in Ferlie E. & others, *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, 2005.

„правилното, рационалното, оптималното, ефективното композиране на верига от действия с оглед постигането на особено важна за субекта цел, недостижима чрез един отделен поведенчески акт“<sup>52</sup>.

В този смисъл, *стейкхолдър-подходът*<sup>53</sup> – разбирането, че бизнесът/държавата имат (и са съставени от) множество стейкхолдъри – групи, които държат легитимен залог за успеха/провала в управлението, представлява сам по себе си модел за стратегическа ориентация.

Това е модел към който организациите в публичния (а и в частния) сектор, респективно изследванията на публичното управление, са в процес на адаптация или тепърва следва да се адаптират, за да отговорят на **съвременната комплицирана действителност, характеризираща се с непрекъснато нарастваща сложност на управленските системи и нарастващи проблеми**. Действителност, в която не важат остарелите парадигми за разграничаването и противопоставянето *a priori* на интересите и сферите на действие на законодателя, на изпълнителната власт, на гражданите, бизнеса и академичните среди. Действителност, в която моделите, базирани на анализ на заинтересованите страни, в тяхната цялост, дават близо 90% точни прогнози за развитието на политиката, обект на анализ<sup>54</sup>. Действителност, в която моралната икономия вече не е контрапункт на икономическата рационалност, а кооперативните политически стратегии допълват, а не противоречат на политическата икономия, защото властните отношения вече не са от типа „господство-подчинение“, както при състоянието на обществото по Хобс, а произтичат от естеството на съвременното отворено, глобално информационно общество.

Понятието „*коопериране*“ излиза на преден план при разглеждането на въпросите за участието на заинтересованите страни по този нов, многопластов и интердисциплинарен подход при който стратегическият процес се отнася на първо място до осигуряването на развитието на организациите в публичния сектор чрез ангажиране на отношенията вътре в сектора и между него и средата от други организации, с които е свързан, а оттам определя и действията на конкретните субекти на политиката.

---

<sup>52</sup> Арабаджийски, Н. *Публично управление. Нова образователна парадигма на теорията на публичното управление в Република България*, Издателство „Класика и стил“, С., 2008г.

<sup>53</sup> Freeman, E. & others, *Stakeholder Theory. The State of the Art*. Cambridge University Press, 2010.

<sup>54</sup> Бел. авт.: Базира се на изследване на казуси от практиката, по данни от Световната банка. Вж подробно: *Piloting Political Science Methods in World Bank Operational Work*, 2002.

Иначе казано – **участието на заинтересованите страни е преди всичко въпрос на организационна стратегия и сетне на стратегическо политическо действие** в което успяват онези, които умело съчетават:

- а.) Теорията - *която дава знанията*;
- б.) Практиката - *която създава опита*.

Комбинацията от двете е необходима, защото както Танев пише, *по повод на преподаването по въпросите на публичните политики*, то наподобява повече пилотирането на самолет, при който всеки момент има „ляво и дясно“, „горе и долу“, за разлика от карането на трамвай, където зависиш от релсите<sup>55</sup>.

На теоретично ниво се говори и пише за: - *съвместно /колаборативно/ управление*<sup>56</sup>; - *кооперативно управление*<sup>57</sup>; - *мрежово управление*<sup>58</sup>; - *мулти-стейкхолдър публичен мениджмънт*<sup>59</sup>.

С разбиране за необходимостта от въвеждането на общ понятиен апарат в пост-модерното публично управление, авторът използва като обобщаващ термина „стейкхолдър управление“, със съдържащата се в него многопластност, произтичаща от това, че същият **засяга в комбинация въпросите за „доброто управление“, създаването на стойност по „веригата на управление“, политико-административните нагласи на служителите и органите на управление.**

На практика, приложението на принципите на партньорство и сътрудничество между заинтересованите страни, за откритост и прозрачност, за съвместно учене и т.н. са общи за всички от по-рано изброените дефиниции и се обобщават в изведената като обединяваща такава. Тези принципи изискват както добри теоретични познания и разбирания за важността на темата, така и добри мениджърски - *т.нар. „меки“ и технически*, умения за управление на процесите по ангажиране и участие на заинтересованите страни.

---

<sup>55</sup> Танев, Т. *Анализ на публичните политики. Наука за създаване на конкретни политики*, „Военно издателство“, С., 2008г.

<sup>56</sup> Вж: Agranoff, R. & McGuire, M., *Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2003.

<sup>57</sup> Вж: Lang, R. & others. *Co-operative Governance of Public-Citizen Partnerships: Two Diametrical Participation Modes*, Emerald Group Publishing.

<sup>58</sup> Вж: Agranoff, R., *Managing Within Networks*. Georgetown University Press, Washington, D.C., 2007.

<sup>59</sup> Вж: Zimmermann, A., Maennling, C. *Multi-stakeholder management: Tools for Stakeholder Analysis: 10 building blocks for designing participatory systems of cooperation*, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), Germany, 2007.

Изискват, също така, подход - *структуриран и систематизиран на едно или друго равнище*, за да бъде участието ефективно, без значение от оптималната „дълбочина“ на която се прилага, според конкретния случай и спрямо конкретния стейкхолдър.

Подходът следва да е съобразен с направените във фазата на стейкхолдър анализ констатации. Чрез стейкхолдър анализа се определят най-добрите стратегии за подход спрямо идентифицираните в началото на анализа заинтересовани страни, съобразно притежаваните от тях институционална сила и власт, възможности за въздействие и влияние, интерес и познания.

Осъществяването на избрания подход следва да се реализира при съобразяване с действащата нормативна рамка, но не непременно оставайки в рамките на ограниченията, които тя налага<sup>60</sup> - *тези ограничения могат да се разглеждат като минимум за участие и отправна точка, от която следва да се надгражда*.

Именно в това отношение най-силно проличава отговорността на международните, национални, регионални или местни институции (*според спецификата на ситуацията*) - **да създадат така необходимите благоприятни политически и законодателни условия, които да позволят развитието на подобно стейкхолдър управление.**

**Под „политически условия“ авторът разбира наличието на:**

- Подходящи политико-административни отношения;
- Подходящи *вътрешно-и-между-институционални* отношения - *по вертикалата и по хоризонталата*;
- Подходящи знания, умения, нагласи и мотиватори за осъществяване на стейкхолдър-управление, сред всички заинтересовани страни, споделяйки общоприетото разбиране, че изграждането на такива не е еднократен акт, а въпрос на продължителни във времето усилия<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Вж. подробно: Varvasovszky, Z. & Ruairi B. *How to Do (or not to do)...A Stakeholder Analysis*, Health Policy and Planning, 15(3).

<sup>61</sup> Вж.: Pamfil, C. & Serban, D., *Changing Attitudes Between Partners – Training Effectiveness – Case Study from Romania in Improving Relations Between the Administration and the Public Conference*, The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, Bulgaria, Sofia, 1999.

На *фиг.1* е направен опит за сполучливо систематизиране на тези „опосредстващи фактори“ и вписването им в цялостната концепция за участието на заинтересованите страни в публичното управление, взимстван от изследванията по управление на устойчивото развитие.

Към тази концепция ще се реферира неколнократно в глава първа и втора от изданието, поради нейната универсална и приобщаваща природа.

Фигура 1. Съвместно управление при адресиране предизвикателствата пред устойчивото развитие:



Адаптирано по: A Strategy for the Commons. UN Global Compact (2012)

---

# ЧАСТ I

## ГЛАВА ПЪРВА

### УЧАСТИЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ В ПЛАНИРАНЕТО И ПРОГРАМИРАНЕТО НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕС – ОП „НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ ЗА ИНТЕЛИГЕНТЕН РАСТЕЖ“

---

#### 1.1. Практики и възможности за участие на заинтересованите страни в европейското управление

През последните години, с развитието на принципите на стейкхолдър управлението в институционалната практика, в резултат от осъществяването на десетки проекти, финансирани по програми на Европейската комисия (ЕК), бяха анализирани, обобщени и публикувани резултатите, изводите, насоките по осъществяването на редица успешни практики, свързани с включването и участие на заинтересованите страни – *като колективно действие, и като политически диалог.*

Тези практики обхващат създаването и реализацията на европейски политики, стратегии и законодателство, планове и програми, проекти в различни области на обществения живот, в които Европейският съюз (ЕС) играе важна роля, като например:

- образованието<sup>62</sup>; здравеопазването<sup>63</sup>; социалната защита и социалното включване<sup>64</sup>; транспортът и градоустройството<sup>65</sup>; околната среда<sup>66</sup>; възобновяемите енергийни източници<sup>67</sup>; управлението на водите<sup>68</sup>; риболовната политика<sup>69</sup>; био-земеделието и храните<sup>70</sup> и др.

---

<sup>62</sup> Вж: *Participation & Stakeholder Involvement in Education Policy Making*, European Network of Education Councils Conference, with the support of the European Commission, DG Education and Culture Brussels, 2010.

<sup>63</sup> Вж: *Code of Good Practice For Consultation of Stakeholders*, EC, Health & Consumers DG.

<sup>64</sup> Вж: *Study on Stakeholders' Involvement in the Implementation of the Open Method of Coordination (OMC) in Social Protection and Social Inclusion*, EC, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG, 2009.

<sup>65</sup> Вж: *Involving Stakeholders: Toolkit on Organising Consultations*, CIVITAS Initiative, funded by EU, 2013.

<sup>66</sup> Вж: Hove, S. *Participatory approaches to environmental policy-making*, Ecological Economics (33), 2000.

<sup>67</sup> Вж: *General Manual for the Application of the ESTEEM Tool*, „Create Acceptance“ Project, co-funded by the EC within the Sixth Framework programme (Contract n°518351 - 2002/2006).

<sup>68</sup> Вж: *Proposals for Stakeholder Participation in ORASECOM*, Report No. ORASECOM 008/2009, European Development Fund, Global Financial Commitment No. 9 ACP RPR 53.

<sup>69</sup> Вж: Hatchard J., Gray, T. *Stakeholders & the Reform of the European Union's Common Fisheries Policy: The Institutionalisation of a Consultation Culture?*, University of Newcastle upon Tyne.

**Допълнителното изучаване, крос-секторната дисеминация и мултипликацията на тези практики биха били от особена важност за устойчивото им интегриране в политическия процес**, с оглед на фрагментираното многопластово европейско управление.

Общото впечатление е, че ролята на ЕС, все по-отчетлива в сфери като научните изследвания и иновациите, под влиянието на *принципите на доброто управление*<sup>71</sup>, се трансформира и затвърждава като координираща –*подкрепяща и допълваща*, но не и заместваща функциите на държавите-членки в тяхната цялост. Иначе казано, въпреки сериозните си властови позиции, институциите на ЕС все по-често и все по-отчетливо споделят основни отговорности с останалите заинтересовани страни, а чрез начертаването на общи стандарти, насоки за развитие, правила и санкции при неизпълнение, гарантират законността, надеждността, предсказуемостта и отчетността в политическия процес като водещи принципи на *доброто управление*.

Ефективността и ефикасността, от своя страна, се гарантират чрез партньорството, което от принцип за *добро управление* се превръща в негов гарант. Това е така, защото чувството за собственост у заинтересованите страни, което партньорството създава, ги мотивира към постигането на високи резултати, далеч по-силно от разписаното в която и да било европейска регулация или директива.

Тенденциите в рамките на ЕС не са откъснати от глобалните такива и не се ограничават само до един или друг проблем на публичното управление.

Повече от всякога тези „проблеми“ съпътстват и имат ефект върху множество различни по своята същност групи и организации, в **свят със споделена власт, в който никой въпрос не е изцяло „под контрола“ или „в рамките на“ една група или организация**<sup>72</sup>. Наместо това, вземането на решения за ефективното справяне с проблемите вече минават първо и преди всичко през определянето и анализа на заинтересованите страни.

Казано по друг начин, ние преминаваме в ера, в която мрежите от заинтересовани страни се превръщат най-малкото в толкова важни (*ако не и повече*),

---

<sup>70</sup> Вж: *Stakeholder Involvement in Action Plans and/or Policies for Organic Food and Farming*, ORGAP Project Recommendations, co-funded by the EC within the Sixth Framework programme (2005-2008).

<sup>71</sup> Вж: *European Governance – A White Paper*, European Commission, COM (2001) 428, 25.07.2001.

<sup>72</sup> Bryson, J. M. *What To Do When Stakeholders Matter: A Guide to Stakeholder Identification and Analysis Techniques*, National Public Management Research Conference, October 2003.

колкото йерархичните структури или пък пазара, въпреки че същите често оперират „в сянката на йерархията“, респективно „в сянката на пазара“<sup>73</sup>.

Все пак, има някои особености, характерни специално за Европейския съюз. Така например, при разглеждането на участието на заинтересованите страни „по вертикалата“, следва да се имат предвид две категорично-очертани насоки на „изграждане“ на европейския проект, а именно – за последваща интеграция на държавите-членки в рамките на ЕС и за продължаващо задълбочаване на интеграцията на ЕС с трети страни.

#### **Допълнителна информация:**

По отношение основните алтернативни пътища за институционално развитие на Съюза, в смисъла на задълбочаваща се интеграция – във федеративен аспект, или чрез задълбочаване на междуправителственото сближаване, без по-нататъчно прехвърляне на национален суверенитет, прогнозите в краткосрочен и средносрочен план са по-скоро за закрепване на втория модел, при спазване на принципа на субсидиарност<sup>74</sup>. Това ще бъде така поне до възстановяване на растежа и превъзможване на социалното напрежение в страните членки, което по настоящем дава почва за развитие на популистка реторика, непозволяваща да бъдат оценени справедливо достиженията по уреждането на въпросите за участието заинтересованите страни при вземането на решения в редица отношения на европейското управление.

По отношение на продължаващата интеграция на ЕС с трети страни, според оценки на експерти съществуващият към момента координационен механизъм за вземане на решения в рамките на Съюза е ефективен и се адаптира добре към нарастващото законодателство<sup>75</sup>, но има някои области - както на общоевропейско, така и на национално ниво, в които е необходимо повишаване на ефективността и усъвършенстване на приложението му, преди да може да се пристъпи към последващо разширяване и/или усложняване на институционалната структура на ЕС. Така например, специално за България, е констатирана необходимост от въвеждането на механизъм за проследяване на това как изразената национална позиция по даден въпрос се отразява в крайния текст на взетото решение от институциите на ЕС, за да се

<sup>73</sup> Powell, W. *Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization*, CT: JAI Press, 1990.

<sup>74</sup> Вж.: Войнов, Г. *Субсидиарността – поглед отдолу*. Катедра „Европеистика“, Софийски университет.

<sup>75</sup> Хикс, С. *Политическата система на Европейския съюз*, С., Изд. Парадигма, 2007г.



положат усилия за повишаване на реалната тежест на страната в процеса на вземане на решения и способността ѝ за влизане в коалиции и отстояване на общи интереси<sup>76</sup>. Без подобен механизъм трудно може да се претендира за пълноценно представителство на обществения интерес – теза, която е застъпена и в основата на настоящото изследване.

Доколкото конкретната цел на изследването не е осъществяването на правен / политологичен анализ върху цялостната институционалната система на ЕС или административната практика по участието на страните-членки (СЧ) във вземането на решения, ние няма да навлизаме в дълбочината на тези или други, иначе значими, но твърде всеобхватни, административно-правни въпроси. Наместо това, ще навлезем по-практично в основната тема, изникващата в хода на изследването – тази за **участието на заинтересованите страни „по хоризонталата“**, по която безспорно се бележат **успехи за демократизацията на европейския проект**.

Такъв успех, за пример, е развитието на ролята (*в следствие на промените в Договора от Лисабон*) на европейския и националните парламенти, осъществяващи представителството на европейските граждани. Оттам идва и развитието в баланса на междуинституционалните отношения и повишаването значимостта от участието на външните заинтересовани страни в процеса на вземане на решения, чак до последното равнище от интерес за политическото действие – *индивидуалният гражданин и неговото включване във всяка една консултация, дебат, кампания или гласуване (включ. посредством въвеждането на т.нар. „гражданска инициатива“<sup>77</sup>)*.

#### **Допълнителна информация:**

Чрез Лисабонския договор са увеличават значително възможностите на националните парламенти да упражняват контрол над спазването на принципа на субсидиарността. Въвежда се т.нар. „жълт картон“ - механизъм за ранно предупреждение, чрез който всеки парламент може да отправи до председателите на Съвета, Комисията и ЕП мотивирано становище с твърдение, че принципът на субсидиарност не е бил спазен по определено предложение за законодателен акт. Същото следва да се вземе предвид, а при определени обстоятелства – актът трябва да бъде преразгледан. Въведена е и опцията и за непряк „червен картон“ - разглеждането на законодателното предложение се прекратява в следствие на

<sup>76</sup> Йорданова, М. *България в процеса на взимане на решения в ЕС пет години след присъединяването*, сп. Публични политики, януари 2012г.

<sup>77</sup> Вж: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/?lg=bg>, последно посетен на 19/03/2014г. в 12:26ч.

започнатата процедура, ако за това се постигне мнозинство при гласуването в Съвета или ЕП.<sup>78</sup> Що се отнася до Европейския парламент, там развитието е в няколко насоки – по отношение на все по-широкото участие в законодателния процес, определянето на бюджета на ЕС, определянето на състава на ЕК и осъществяването на класическия парламентарен контрол върху дейността ѝ.

**Демократизацията, обаче, не бива да се бърка с „опростяване“ на процесите и процедурите в европейското управление.** Напротив – процесите и процедурите са по-диференцирани и специализирани от всякога преди, за да може да се гарантират **различните видове легитимност - „на входа“ и „на изхода“ на политиките**, а именно:

- Непряката легитимност - *основаваща се на съгласието на СЧ и гарантираща постигането на предпочитанията им;*
- Парламентарната легитимност - *основаваща се на избори и гарантираща предпочитанията на електората;*
- Технократската легитимност - *основаваща се на експертизата, предоставена от представителите на заинтересованите страни и гарантираща постигането на ефективност;*
- Процедурната легитимност - *основаваща се на спазването на процесуалните правила и субективните права на участниците и гарантираща постигането на възможност за разширяване на същите тези права*<sup>79</sup>.

За да се демонстрира как се повишава демократичността, въпреки усложняването на процесите и процедурите, може да се посочи за пример иначе сложната система на комитологията – тя допринася особено силно за взаимното информиране и контрол, прилагането на такива експертни решения, които макар и по-„тромави“, гарантират приемственост от гледна точка на различните институционални и др. интереси, съпътстващи европейското управление.

<sup>78</sup> Вж подробно: Войнов, Г. *Субсидиарността – поглед отдолу*, Софийски университет.

<sup>79</sup> Вж подробно: Георгиев, В. *Процедури за осъществяване на изпълнителните правомощия на Европейската комисия*, Докторска дисертация, Катедра „Европеистика“, ФФ към СУ, 2011г.

### Допълнителна информация:

Комитетите по европейската комитология са дълбоко институционализирани, състоят се от правителствени служители от всяка държава от ЕС и се председателстват от служители на Комисията, съобразно ясни регулации и разпоредби. Директно подпомагат Комисията в упражняването на нейните изпълнителни правомощия, съгласно спецификата си – *консултативни, регулаторни и управленски*, във фазата на дефиниране на пътя по който една или друга нормотворческа инициатива ще поеме, особено в зависимост от това ще се съобрази ли Комисията със становището на Комитета „X“, или не.

Отвореният метод на координация (ОМК), от своя страна, като механизъм за изработване на общите политики, се основава на взаимодействието между организации с различна политическа природа, които участват в един сложен и многопластов обмен на идеи и знание с цел постигането на съгласие за целите на европейското развитие и критериите за тяхното постигане. Той е друг добър пример в подкрепа на авторовата теза за демократизацията на европейския проект с увеличаване на институционалната сила на ЕС, без изземане на правомощия, при овластяване на стейкхолдърите.

### Допълнителна информация:

ОМК е междуправителствен способ за управление, в областите, в които няма изрично предоставени общностни компетенции. Т.е. той се явява алтернативен на общностния, базиран на „гъвкавото право“. Разработен е, за да помага на страните членки при прогресивното развитие на техните собствени политики. При него официално не се прехвърлят компетенции и по прагматични съображения може да обхване разнообразни институционални рамки и административни процедури, без да се изисква по-нататъшна намеса в Договорите.

Що се отнася конкретно до ролята на организациите за представителство интересите на гражданите, социалните партньори, местните общности, Комисията, Съветът и ЕП са задължени да искат мнението на Комитета на регионите<sup>80</sup> (КР) и Европейския икономически и социален комитет<sup>81</sup> (ЕИСК).

<sup>80</sup> Бел. авт.: КР се състои от представители на регионалните и местни власти в Европа.

<sup>81</sup> Бел. авт.: ЕИСК (респективно националните икономически и социални комитети) се състои/ят от представители на работодателите и профсъюзите, както и от представители на други сдружения на „организираното гражданско общество“, напр. асоциации на потребителите и т.н.

Това тяхно задължение е в случаите на вземане на решения по въпроси, засягащи местното и регионалното самоуправление – *що се касае до КР*, респективно - по въпросите на икономическата, социалната и регионалната политика, както и по политиката за опазване на околната среда – *що се касае до ЕИСК*. Т.е. участието на организациите за представителство в тези случаи е институционализирано.

Комисията, Съветът и ЕП могат да се консултират с КР и ЕИСК и по други въпроси. От своя страна, КР и ЕИСК могат да приемат становища по своя инициатива и да ги представят, но те не са със обвързващ или задължителен характер при същинското вземане на решенията в рамките на нормативния процес. При това, тяхното включване засяга най-вече фаза I-ва от процеса на вземане на решения – *изготвянето на проектопредложенията*<sup>82</sup>.

Последното уточнение се прави с оглед на популярното разделение, което Йорданова (2012) прави по отношение **структурата на процеса на вземане на решения в ЕС**, при приемането на актовете на вторичното законодателство – *регламенти, директиви и решения*, както и при приемането на прилагащото законодателство, което се одобрява в рамките на процедурата по комитология.

**Според Йорданова има три нива/фази на процеса по вземане на решения:**

- Изготвяне на законодателни проектопредложения (*drafting*);
- Приемане на законодателни проектопредложения (*adoption*);
- Прилагане на приетите предложения (*implementation/execution*).

Авторката отбелязва, още, че в рамките на тези нива/фази има голям брой комитети и групи, включващи външни стейкхолдъри под една или друга форма, които подпомагат „в сянка“ дейността на европейските институции. Такива са:

- *Консултативните комитети, експертни групи, научни форуми* - в процеса по изготвяне на законодателните предложения;
- *Работните групи към Съвета, специализираните комитети и Комитета на постоянните представители (КОРЕПЕР)* - при приемането им от Съвета;
- *Комитетите в рамките на процедурата по комитология* - през фазата на прилагане на актовете на вторичното законодателство.

---

<sup>82</sup> Вж подробно: Томов, К. и кол. *Ръководство за участие в работата на институциите на ЕС*, 2007г.

Паралелно с европейския механизъм, в плътна координация с него, функционира и **националният координационен механизъм**, който чрез *рамкови позиции, указания и позиции*, на няколко нива - работни групи, Съвет по европейски въпроси (СЕВ) и Министерски съвет, **осигурява национална позиция по политиките и темите, които се обсъждат в ЕС**. В механизма, освен институциите на изпълнителната власт, е създадена нормативна възможност за участие и на независими институции - като БНБ, КЗК и др., както и на представители на НПО и социалните партньори, представителствата на институциите на ЕС в София. Осигурено е и взаимодействие с Парламента чрез Комисията по европейски въпроси (КЕВКЕФ).

Същевременно с това, с оглед на факта, че:

- а.) не е на лице нито общ подход за изработването на политики в рамките на ЕС, нито общ източник, от който произхождат<sup>83</sup>;
- б.) съществува огромно множество от планове и програми за реализация на тези политики;
- в.) проектите – *било то на макро, мезо или микро-ниво*, обхващат твърде обширен спектър, дори за целите на тяхното аналитично систематизиране,

можем да заключим, че **не може да се открие общ модел за включване на външните за институционалния сектор заинтересовани страни - на национално и наднационално ниво**.

Още повече, че те – *външните за институционалния сектор стейкхолдъри*, както и повечето от останалите стейкхолдъри в европейското публично управление, имат множество идентичности и роли<sup>84</sup>, които съчетават или ползват алтернативно. Така например, в определена ситуация един журналист може да действа като представител на медия, в друга - *като застъпник по повод на конкретна кампания*, в трета – *да се озове като консултант*, в четвърта – *като представител на международна мрежа*, в пета – *като експерт по дадена програма/проект*, в шеста – *като изпълнител на такъв и т.н.*

**Може да се обобщи, че това, което е общо, са принципите за участие, които проличават при разглеждането на отделните казуси.**

---

<sup>83</sup> Вж подробно: Wallace, W. *Post-sovereign Governance*, Oxford University Press, 2005.

<sup>84</sup> Вж подробно: Peterson, J. & Bloomberg, E. *Decision-Making in the EU*, Palgrave Macmillan, 1999.

При това, тези принципи са заложи на много и различни нива:

- **В първичното законодателство** - учредителните актове и допълнителни договори - чл. 1 от ДЕС гласи: „(...) създаване на един все по-тесен съюз (...), в който решенията се взимат колкото е възможно по-открито и по-близо до гражданите“;
- **Във вторичното и „гъвкавото“ законодателство** – регламенти, директиви, решения, препоръки<sup>85</sup>, мнения;
- **На всички нива на националното законодателство** - когато се управляват и администрират дейности на национално ниво от държавните администрации, съобразно ред, определен в рамките на общностното законодателство, чието приложение, в съответствие с разпоредбите, е отговорност на националните правителства - *каквато е и случаят с оперативните програми по Кохезионната политика, обект на последващ анализ в изследването.*

---

<sup>85</sup> Вж.: 1.) The Aarhus convention: Directive 2003/35/EC; 2.) White paper on European Governance (2001); 3.) Green Paper: European Transparency initiative (COM 2006, 194 final).

## 1.2. Политически контекст на прага на новия програмен период

Глобализацията и регионализацията днес са свързани повече от всякога, и всяка от двете предполага развитието на другата.

В контекста на съвременните процеси на глобализация, регионализацията, особено в сфери с висока добавена стойност за икономиката като образованието, научните изследвания и иновациите, се явява все по-обективна категория, с оглед на заобикалящата „глокална“ среда. Това е така, тъй като регионалното мислене не съдържа ярките национални различия и протекционистки интереси, които не кореспондират както с потребностите за развитие на ЕС, така и с глобалния характер на постиженията в сферата на науката, развойната дейност, технологичния прогрес, а напротив – насърчава конкурентното развитие на регионите в рамките на Съюза.

Ето защо е лесно обяснимо съсредоточаването на голямо институционално и обществено внимание върху развитието на Кохезионната политика (КхП) на ЕС за периода 2014-2020г. Освен, че Политиката дава тласък за растежа и създаването на работни места на територията на Европа - *чрез насочване на инвестициите в съответствие със Стратегията „Европа 2020“*, тя се стреми да заличи някои от негативите на глобализацията спрямо най-бедните региони, свързани с „изтичането“ на ресурс – *човешки и суровинен*, към по-богатите, чрез подпомагане развитието на качествено новите ресурси от знания, информация, ноу-хау и иновации, като така двустранният процес на сближаване на държавните икономики се реализира по взаимноизгоден начин<sup>86</sup>.

Финансовата и последвалата икономическа криза от 2008г. показаха ясно, че Европа няма полза от създаването и поддържането на значителни дисбаланси в и между икономиките на страните-членки, каквито се подхранваха в пред-кризисните години. Приема се, също така, че създаването на реален общ пазар изключва възможността той да функционира успешно като икономически субект, ако са налице различията в икономическото развитие на регионите<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Вж: Стойков, С. *Наказателноправна защита на средствата от еврофондовете*, С., Сиела, 2013г.

<sup>87</sup> Пак там.

В допълнение, опитът на Европейската общност в период на постоянно надграждане и самоусъвършенстване и в условия на съвременна глобална икономическа среда – *динамична и променлива* - и като развитие, и като степен на несигурност и нестабилност, доведе до извода, че растежът на БВП (*респективно измерването на ефективността на общностните политики през този показател*) сам по себе си не е достатъчен, т.е. не може да бъде самоцел, а по някога се оказва и непродуктивен за развитието на икономиката в дългосрочен план. Неговата непродуктивност идва от обстоятелството, че самоцелният стремеж към по-високи и бързи темпове на нарастване на БВП, при пренебрегване на основните променливи фактори, може да се доведе до тежки икономически и финансови последици, каквито биха спънали всякакви опити за постигането на устойчив във времето прогрес, съгласно начертаните стратегически цели, които задават посоката.

#### **Допълнителна информация:**

- **Интелигентният растеж**, какъвто е дефиниран в стратегията „2020“, е свързан със създаването на нови технологии, продукти и принципи на тяхното предлагане и се базира на икономика на знанията и иновациите, различна от тази на консуматорското общество, което не предлага необходимата стабилност.
- **Устойчивият растеж** е свързан с конкурентостта, но на базата на по-екологично чисти, не толкова енергоемки и по-високопродуктивни производства, които да отразяват цената на експлоатация на природата.
- **Приобщаващият растеж** – третият стълб за постигането на стабилен във времето прогрес на европейската икономика, предвижда икономика с високо ниво на заетост, съпроводено със социално и териториално сближаване, които гарантират на ЕС запазването на силата и престижа на Общността.

Съсредоточаването на внимание, конкретно в рамките на настоящото изследване, върху КхП на ЕС, се обуславя както от голямото значение, което регионалната политика има за развитието на икономическата и социална среда и пълноценната интеграция на България в ЕС, така и от факта, че същата в голяма степен олицетворява естеството на стейкхолдър управлението, при което **участието на множество заинтересовани страни - разгледано като „мрежа“, а не пирамидално**, на различни нива и етапи от управлението в рамките на програмно-проектния цикъл, допринася синергично за крайния резултат от този многостепенен процес.



Съществена заслуга за това има т.нар. **„принцип на споделената отговорност“**, който определя, съгласно чл.4 от ДФЕС, че отговорността за постигане на целите се споделя **„по вертикалата“** – веднъж от Общността като самостоятелен субект, и втори път от регионите и страните-членки.

Според Стойков<sup>88</sup> (2013) **ангажиментите на страните-членки** по повод на принципа на споделената отговорност са свързани с това, че те трябва да проведат икономическите си политики в законодателството, свързано с тях, и да координират своите икономики по начин, насочен към постигане на целите.

**Общностните усилия** са необходими, доколкото чрез многогодишната финансова рамка, която представлява финансово изражение на политическите приоритети на Съюза за периода 2014-2020г., делът на разходите за регионалната политика остава почти непроменен. Политиката по сближаване ще разпределя и за напред повече от една трета от бюджета на ЕС за намаляване на несъответствията в регионалното развитие с оглед благосъстоянието на гражданите, въпреки ограниченията и неблагоприятната икономическа и политическа конюнктура в рамките на ЕС. Чрез въвеждането на Обща стратегическа рамка (ОСР), пък, се подпомага определянето на ясни инвестиционни приоритети в държавите-членки и техните региони, както и се повишава съгласуваността между фондовете и политическите ангажименти по стратегията „2020“.

Не по-малко необходими са и **усилията на национално ниво** – да има **ясно разработени програмни документи**, които да дадат насоките по усвояването на средствата от фондовете по КхП; да има **добре функционираща правна и институционална рамка**, осигуряваща подготовката, оценката и наблюдението на плановите документи и проекти; да има **укрепен административен капацитет**, позволяващ ефективното функциониране на институционалния механизъм и не на последно по значение място – да има **ефективно функциониращи механизми за финансово управление** и процедури за финансов контрол<sup>89</sup> при стабилна макроикономическа и фискална среда.

---

<sup>88</sup> Вж: Стойков, С. *Наказателноправна защита на средствата от еврофондовете*, С., Сиела, 2013г.

<sup>89</sup> Пак там.

Но най-необходими, с оглед осигуряването на ефективното функциониране на КхП в рамките на цялостния политически контекст на прага на програмния период 2014-2020<sup>90</sup>, са **споделените партньорски усилия между всички заинтересовани страни**, в т.ч. по-активното участие на социалните партньори, неправителствения сектор и гражданското общество в планирането, програмирането и разработването на механизми за по-добро усвояване на средствата по фондовете на КхП; съсредоточаване върху по-малко на брой приоритети; наблягане върху резултатите и съвместно проследяване на постигнатия напредък.

**Новите моменти<sup>91</sup> в това партньорско отношение са свързани с:**

а.) **Изготвянето на „Партньорски договори“** (*Споразумения за партньорство*) между ЕК и страните-членки със строго дефиниране на целите, очакваните резултати и условията за получаване на средствата по КхП;

б.) **Въвеждането на т.нар. „условности“** – предварителни и последващи, свързани пряко с резултатите от изпълнението на политиката и/или с постигането на конкретни макроикономически условия (*включ. свързани с определени структурни реформи*);

в.) **Териториалното сближаване** – фокусиране върху устойчиво градско развитие на принципа на *„интегрираните дейности“* и насочването на специално внимание върху областите със специфични природни или демографски характеристики;

г.) **Засилването на териториалното сътрудничество** – транс-гранично, транс-национално и между-регионално за изпълнение на съвместни действия и обмен на политики между представители на заинтересованите страни на национално, регионално и местно равнище от различни държави – членки.

Въпреки, че принципът на партньорството е един от основните за КхП, още от 1988г.<sup>92</sup>, заедно с принципите на координация, децентрализация и допълняемост като взаимосвързани демократични принципи на управление, концепцията за пълноценно и равноправно участие на заинтересованите страни еволюира през годините,

---

<sup>90</sup> Бел. авт.: Такава оценка присъства и в общ. част на делег. регламент на ЕК относно ЕССР от 07.01.14г.

<sup>91</sup> Вж.: Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове, *Доклад относно проведено изслушване по пакета от законодателни предложения по Кохезионната политика на ЕС за периода 2014-2020г.*, Четиридесет и първо Народно събрание, Република България, 06.12.2011г.

<sup>92</sup> Dönsz-Kovács, T., Trilling, M. *The partnership principle in the early stages of programming*, 2013.

посредством т.нар. способ на „учене чрез правене“, за да се достигне до друга важна иновация на прага на новия програмен период - *„Европейския кодекс за поведение при прилагането на партньорския принцип“* (ЕССР), който е заложен като част от нормативната рамка на политиката по териториално сближаване, в чл. 5 от Общия регламент<sup>93</sup>.

По думите на Комисар Андор, отговарящ за заетостта, социалните въпроси и приобщаването, чрез Кодекса Комисията си поставя за цел: *„да гарантира, че страните-членки ще работят в конструктивни партньорства със стейкхолдърите по планирането и изпълнението на програмите, използвайки европейските структурни и инвестиционни фондове, с цел максимизиране въздействието на вложенията“*<sup>94</sup>.

От Комисията отчитат, че обратната връзка от стейкхолдърите до момента показва твърде силни преки зависимости между прилагането на принципа на партньорство и нивото на институционалната и политическа култура в съответната държава-членка, което не може да даде необходимите гаранции за ефективно приложение, особено в страни като България, които остават на последните места в световните класации по качество на институционалната среда.

#### **Допълнителна информация:**

Един от най-сериозните проблеми от гледна точка на етапа на икономическо развитие на страната е именно този със изоставането в базисния стълб I „Институции“ от общо 12 стълба, определящи конкурентоспособността на страната, съобразно годишния доклад на Световния икономически форум. По този стълб за 2012г. България е на 108-о място от 144 страни, с проблемни области като „Съществуване на фаворити в решенията на държавните служители“ и „Прозрачност при провеждане на правителствената политика“, които са от значение за доброто стейкхолдър управление. Данните за системно лошото представяне на България при измерване на фактори от правната и политическа среда в международните индекси през годините се потвърждават и от последното издание на индекса „Право на собственост“ (International Property Rights Index - IPRI) и изследването „Икономическа свобода по света“ на Института Фрейзър<sup>95</sup>.

<sup>93</sup> Вж.: Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013.

<sup>94</sup> EC, *Commission boosts partners' role in planning and spending*, Press Release, Brussels, 07/01/2014.

<sup>95</sup> Вж. подробно: Даскалов, Х. *Икономическа среда, политики и предизвикателства пред правенето на бизнес в България*, Brain Workshop Institute, 2013г.

Поради тази причина, която не е характерна само и единствено за България – *незадоволителното качество на институционалната среда*, новият кодекс се стреми да спомогне за по-ефективното програмиране и изпълнение на оперативните програми, при по-добро отчитане на нуждите и приоритетите на заинтересованите страни и крайните бенефициенти по места, дефинирайки целите и критериите за подпомагане на развитието на партньорства, както и улеснявайки обмена на информация, опит и добри практики.

Документът не е с пряк обвързващ, а по-скоро спомагателен, с фасилитиращ характер и е препоръчан за приложение от страна на страните-членки чрез съвместна декларация на ЕП и Съвета на ЕС. В декларацията се отбелязва и възможността за евентуалното му прилагане ретроактивно – спрямо вече завършили етапи от програмирането.

Липсата на задължаващо действие за директно приложение не се възприема еднозначно от различните групи стейкхолдъри. От една страна са пан-европейските НПО мрежи (*конкретно CEE Bankwatch Network, WWF, SF Team и др.*), които виждат в това *„недостатък по пътя на прилагане на най-добрите практики за гарантиране ефикасността на европейските фондове“*. От другата страна са позициите на някои страни-членки като България, която подкрепя прилагането на принципа на партньорство да става *„в съответствие с националните правила и практики“* с оглед на това, че фондовете оказват подкрепа спрямо *специфичния контекст в държавата* – становище, изразено като част от Рамковата позиция на страната по предложението за регламент на ЕП и Съвета за определяне на общоприложимите разпоредби по фондовете, обхванати от Общата стратегическа рамка.

Положителен е самият факт, че такъв диалог се води, че има добри практики, върху които да се стъпи и надгражда и че постепенно, вследствие на продължаващото сближаване в рамките на ЕС – *на правителствено и неправителствено ниво*, практиките ще се уеднаквяват с тенденция за тяхното качествено оптимизиране.

Сред основните силни страни на Кодекса попадат въведените общи минимални изисквания за пълноценно партньорство. Те засягат докладване по широк кръг от въпроси - от селекцията и включването на заинтересованите страни за участие в процеса, през хода на консултациите - *както по отношение на Споразуменията за партньорство, така и по отношение на изработването на проектите на*

*оперативните програми, до реалното отчитане и отразяване на мнението и нагласите на стейкхолдърите - както в рамките на процеса по планиране и програмиране на средствата, така и по време на изпълнението на оперативните програми и дори при реализацията и отчитането на отделни проекти, финансирани чрез тях.*

Като недостатък на Кодекса може да се възприеме приложеното малко по-ограничено от оптималното разбиране за *стейкхолдърите/партньорите*, което не включва разглеждането на въпросите, свързани с по-периферни заинтересовани страни като медиите, за пример. Това не значи обаче, че на тези въпроси не се отделя необходимото внимание, напротив – в последния седемгодишен период имаше редица инициативи на ЕС, които акцентираща върху предоставянето на достъпна информация с фокус върху управлението на европейските фондове – бяха въведени минимална стандарти, а със своя резолюция от 2010г. ЕП призова за превръщане на прозрачността във водещ междусекторен принцип в процеса на програмиране и вземане на решения в областта на политиката по сближаване.

В обобщение на дотук представеното, може да се заключи, че като цяло фрагментацията на европейските политики по отношение развитието на водещите принципи на доброто управление остава проблемна за институциите, а изследвания като настоящото спомагат за развитието на тази конкретна област, предлагайки един качествено подобрен подход към разглеждането на темата, какъвто е **интегрираният стейкхолдър подход**. При този подход от общия въпрос за управлението на */чрез/* заинтересованите страни по дедуктивен път се прави аналитичен преглед на отделните, специфични казуси */deskriptivният вариант/* или се търсят и предлагат решения за тези казуси */preskriptivният модел/*.

## 1.3. Планиране на програмния период 2014-2020г.

### 1.3.1. Правна рамка и възможности за участие на заинтересованите страни на национално ниво

Настоящият анализ на правната рамка и произтичащите от нея възможности за участие на заинтересованите страни при планирането на средствата по Кохезионната политика за програмния период 2014-2020г. акцентира главно върху механизмите за ангажиране на външните за институционалния сектор стейкхолдъри на национално ниво. Това се случва на един относително напреднал стадий от стратегическото планиране на ниво ЕС – при вече стартирала дейност по разработването, съгласуването и приемането на законодателните документи за изпълнението на КхП, включващи общия регламент с разпоредби, отнасящи се до всички структурни и инвестиционни фондове - *Регламент /ЕС/ No 1303/2013*, както и регламентите със специфични разпоредби за всеки един от фондовете по КхП:

- Регламент /ЕС/ No 1301/2013 - *относно Европейския фонд за регионално развитие /ЕФРР/;*
- Регламент /ЕС/ No 1304/2013 - *относно Европейския социален фонд /ЕСФ/;*
- Регламент/ ЕС/ No 1300/2013 - *относно Кохезионния фонд /КФ/ .*

Още от средата на 2009 г. в различни работни органи на институциите на ЕС – в рамките на неформални работни групи и консултативни органи започват да се дискутират бъдещите цели и приоритети на КхП, дизайнът на системите за управление и контрол, необходимите мерки за подобряване ефективността на политиката, въвеждането на опростени правила и процедури и ред др.<sup>96</sup> Паралелно с това се водят и преговорите за Многогодишната финансова рамка.

Няколко са **причините поради които акцентът в изследването попада върху развитието на процеса от 2011г. нататък**, въпреки относителността и условността на подобни конкретизации, тъй като Кохезионната политика се осъществява в партньорство, паралелно на няколко нива, а отделните ѝ фази се застъпват помежду си.

**На първо място**, ако за съществуващия национален координационен механизъм по европейски въпроси<sup>97</sup> - *нормативно установен с Постановление № 85 на МС от*

---

<sup>96</sup> Бел. авт.: ЕК приема пакета от предложения за законодателни актове в областта на политиката за сближаване за периода 2014-2020г. на 06-ти октомври 2011г.

<sup>97</sup> Вж подробно: [www.euaffairs.government.bg/page.php?c=11](http://www.euaffairs.government.bg/page.php?c=11), последно посетен на 30/03/2014г. в 15:10ч.

2007г., бе изяснено, че същият - *съгласно оценки на експерти в сферата на европейското управление*<sup>98</sup>, функционира сравнително успешно по отношение вписването на България в процеса по вземане на решения при формулирането на новото и измененията в съществуващото право на ЕС (*а тук се включват и решенията относно бюджета за КхП и правилата за изразходването му, както и общите принципи и приоритети на политиката на сближаване*), то по отношение изработването на проект на Споразумение за партньорство, в което се очертават визията, стратегическите цели и приоритетите за развитие, подбора на инвестиционни източници за финансиране (*европейски и национални*), както и по отношение оперативните програми по КхП, оценките на експертите не са така еднозначни.

В доклад от 2013г. на CEE Bankwatch - *международна неправителствена организация, активна на европейско равнище по въпросите на устойчивото развитие*, посветен на приложението на партньорския принцип в ранните етапи от програмирането, се споменава, че в страните-членки от централна и източна Европа, сред които и България, **съществуват различия между същността на възприетия принцип за партньорство и практическото му приложение по места**<sup>99</sup>. Обективни или не, нееднозначните оценки предполагат или по-скоро изискват по-задълбочен преглед на съществуващата правна рамка и практиката по приложението ѝ там, където връзката очевидно „се къса“, протича „с със смущения по трасето“ или най-малкото не е пълноценно и ефективно комуникирана.

#### **Допълнителна информация:**

Връщайки се на примера с националния координационен механизъм, става видно, че подобни прегледи на правната рамка и нейното функциониране не са излишни. В резултат от констатираните недостатъци в механизма, които са само загатнати тук, на дневен ред предстои приемането на постановление на Министерски съвет за изменение и допълнение на ПМС No85 от 17.04.2007г. за координация по въпросите на ЕС, чрез което ще се въведе практиката за предлагане за публично обсъждане на рамковите позиции и други документи по приоритетни въпроси на интернет страницата на координационния механизъм.

<sup>98</sup> Вж подробно: Георгиев, В. *Участие на Република България в процедурите по комитология – нови възможности*, Катедра „Европеистика“, СУ.

<sup>99</sup> Вж подробно: <http://bankwatch.org/events/partnership-cohesion-policy>, последно посетен на 30/03/2014г.

**На второ място,** хоризонталният характер на КхП и връзката на политиката с редица области на Стратегията „Европа 2020“, както и с области, които са извън директния обхват на тази стратегия, превръщат в ключов въпроса за **капацитета за добро стейкхолдър управление по отношение прилагането на предварителните ex-ante условия по политиката** - от гледна точка на планирането и изпълнението на мерките в сферите на интервенция, протичащи паралелно с програмирането на средствата от ЕС – *по създаването на интегрирани планове за градско развитие, регионални и секторни планове за управление, специфични национални стратегии, списък с приоритетни, транспортни проекти и др.*

През периода 2007-2013г., особено през втората му половина, дирекция "Координация по въпросите на ЕС" към МС реализира редица проекти по ОП „Административен капацитет“, насочени към разширяването на този капацитет.

**Такива проекти са:**

- Проект "Усъвършенстване на координацията за изпълнение на задълженията, произтичащи от членството на Република България в ЕС";
- Проект „Подготовка на българската администрация за ефективна защита на националния интерес в ЕС“ - включващ създаването на онлайн консултативен център по нац. координационен механизъм;
- Проект "Ефективност, целенасоченост и публичност при подготовката и изпълнението на политики за развитие";
- Проект „Стратегическо планиране и координация“ - включващ създаването на наръчници за прилагане, мониторинг и оценка на политики и законодателство; стратегическо планиране и разработване на политики; обществени консултации; оценка на въздействието.

Отделно, свои проекти по мерките за техническа помощ по отделните оперативни програми осъществяват и съответните министерства, чиито дирекции са определени за управляващи органи. Така те осигуряват експертно и обезпечават процеса по програмиране на финансовите инструменти за периода 2014-2020г. В допълнение чрез проект „Подпомагане на цялостния процес по изготвяне на Договора за партньорство на Република България за периода 2014 – 2020 г.“ - финансиран по ОП „Техническа помощ“, Централното координационно звено (дирекция "Програмиране на средствата от ЕС") осъществява дейности по



осигуряване на ефективно и ефикасно изпълнение на процеса по изготвяне на договора за партньорство за новия програмен период.

Не по-малко важни са условията, свързани с планирането на „*предписаните*“ структурни реформи, например тези в областта на институционалната и административната ефективност.

Реално всяка една от тези мерки предполага и предоставя различни възможности за включване, участие и координиране на общи действия между широк кръг от заинтересовани страни. Един такъв пример е този със създаването на Стратегията за интелигентна специализация на научните изследвания и иновациите /RIS<sup>3</sup>/, насочена към стимулиране развитието на научни и приложни изследвания в частния сектор, която ще бъде разгледана в глава втора. Създаването на подобна стратегия е задължително предварително условие за достъп до средствата по тематична цел No1 за засилване на научноизследователската дейност.

#### **Допълнителна информация:**

Въпреки своята значимост, процесът по създаването на Стратегията е съпътстван от слабата комуникация, слаба координация и кооперация между ключови заинтересовани страни от различните нива и групи, включ. тези, ангажирани с разработването на ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ (ОП НОИР). Липсата на кохерентност между интелигентната специализация и цялостната уредба по стратегическо планиране и развитие на регионалната политика (*тъй като именно такава е природата на тези RIS<sup>3</sup> стратегии*), поставя под риск ефективното управление на средствата за наука за програмния период 2014-2020г., ирелевантно от постигнатото в рамките на основния процес по програмиране на помощта - *посредством оперативните програми*, тъй като между планирането на различните нива съществува тясна връзка и взаимно допълване.

Имайки предвид всички тези подробности и общия дух на новата КхП за прилагането на по-интегриран подход с цел засилване въздействието на интервенциите по линия на отделните финансови източници, българският Парламент, съвместно с органите на изпълнителната власт, изразяват (*към втората половина на 2011г.*) готовност за приемането на **Закон за еврофондовете** /Закон за управление на средствата от ЕС/, чрез който да се постигне опростяване на процедурите и

дебюрократизиране на процесите, включително по отношение на стратегическото планиране и програмиране, където се наблюдава фрагментарност на усилията и липса на достатъчна предсказуемост на средата. Подобна позиция е отразена от страна на Комисията по европейски въпроси и контрол на европейските фондове /КЕВКЕФ/<sup>100</sup>, но въпреки това, същата така и не успява да разгледа евентуален законопроект в рамките на 41-то или 42-то НС.

Усилията стигат единствено за създаването на концепция за закон, в която се посочва, че: *„Предвид голямата значимост и приложимост във всички сфери на обществения живот на мерките, финансирани с фондовете от ЕС, тези отношения следва да бъдат уредени трайно и прозрачно с установени правила. Те са специфична материя, която следва да бъде регламентирана и обособена самостоятелно под формата на отделен закон.“*

При липсата на закон, уреждането на тези въпроси остава единствено на база съответните Постановления на МС, ориентирани спрямо постигането на условието на ЕК за осигуряване на добре функционираща правна и институционална рамка на национално ниво. **Сред основните релевантни постановления попадат:**

- ПМС № 85 от 17 април 2007г. за координация по въпросите на ЕС – урежда осъществяването на политиката на РБ в ЕС, в т.ч. приемането на стратегически документи, свързани с изпълнението на задълженията, произтичащи от членството на РБ в ЕС, както и организацията на дейността на Съвета по европейски въпроси /СЕВ/ към МС.

#### **Допълнителна информация:**

Чрез постановлението се дава възможност в заседанията на Съвета и на работните групи по ресори към Съвета, на заседанията да могат да бъдат канени и представители на гражданското общество, включително представители на Икономическия и социален съвет /ИСС/.

Съгласно Закона за ИСС, ИСС представлява консултативен орган, изразяващ волята на структурите на гражданското общество по икономическото и социалното развитие. Съветът има за цел да служи като постоянна институционална форма за социален и граждански диалог и за консултации по икономическата и социалната

<sup>100</sup> От дата 06.12.2011г. по повод проведено изслушване по пакета от законодателни предложения на ЕК и рамковите позиции на България, внесени от МС.

политика между президента на републиката, НС и МС и структурите на организираното гражданско общество. ИСС утвърждава на практика принципите на демокрация с пряко участие, като прилага опита на Европейския икономически и социален комитет и на други сродни национални и международни организации на основата на сътрудничество с тях.

- ПМС № 70 от 14 август 2010г. за координация при управлението на средствата от Европейския съюз – урежда цялостната организация на системата за координация, включ. функциите на Съвета за координация при управлението на средствата от ЕС като орган на МС, разглеждащ всички въпроси, свързани с планирането, програмирането, управлението, наблюдението и контрола на мерките, финансирани със средства от ЕС.

#### **Допълнителна информация:**

Съгласно постановлението, Съветът за координация се състои от председател – *министър по управление на средствата от ЕС* и членове – *министри, имащи отношение към управлението на средствата*. Председателят може да кани за участие в заседанията и други министри и ръководители на ведомства, както и представители на икономическите и социалните партньори и на неправителствените организации. Съветът взаимодейства активно със Съвета по европейските въпроси, Съвета за икономическа политика (*заменен от Съвет за развитие*) и Икономическия и социален съвет.

- ПМС № 5 от 18 януари 2012г. за разработване на стратегическите и програмните документи за управление на средствата от фондовете по Общата стратегическа рамка на ЕС за прог. период 2014-2020г. – урежда оперативните въпроси по изготвянето на Договора за партньорство /ДП/ (*и преговорите с ЕК по него*), както и изготвянето на ОП за програмния период 2014-2020г., в т.ч. одобряването на списъка с тематичните цели, които да бъдат включени в ДП; списъка с програми; финансовия ресурс и водещите ведомства за разработването на всяка програма; формата и функциите на работните групи за разработване на ДП и ОП; окончателното одобряване на крайните варианти на ДП и ОП.

### Допълнителна информация:

Съгласно постановлението, министърът по управление на средствата от ЕС внася проектите на ДП и програмите за разглеждане от Съвета за развитие (*създаден с ПМС №110 от 2010г.*). В последствие Съветът разглежда документите за съответствието им с целите и приоритетите на Националната програма за развитие: България 2020 и накрая одобрените от Съвета варианти се внасят от министъра за одобрение от МС. Въпреки, че Съветът се състои от членове на МС, председателят може да кани за участие в заседанията и представители на постоянните комисии на НС, представители на други държавни институции, на икономическите и социалните партньори, както и на НПО, имащи отношение към разглежданите въпроси.

Към Съвета функционира и Координационен комитет за управление, наблюдение, контрол и отчитане на изпълнението на НПР: България 2020, чийто формат е на ниво заместник-министри и се председателства от министъра на финансите, но за същия не е предвидена формална възможност за участие на представителите на заинтересованите страни, отвъд органите на изп. власт, въпреки че НПР:България 2020 е интегрираният документ, който свързва националните приоритети на България и тези на ЕС в контекста на Стратегията „Европа 2020“.

- Коментирайки темата *планиране*, редно е да се спомене и **Постановлението за създаване на комитети за наблюдение** по Споразумението за партньорство (*СП е равнозначно и се използва взаимнозаменяемо с ДП*) за програмния период 2014-2020г. и програмите, съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове /ЕСИФ/, което предстои да бъде прието и да замести съществуващото ПМС №182 от 21 юли 2006г. за създаването на комитети за наблюдение на Националната стратегическа референтна рамка /НСРР/ и оперативните програми /ОП/, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС.

Това е така, защото Комитетите за наблюдение, освен да въвличат заинтересованите страни в процеса по мониторинг на изпълнението на стратегическите приоритети по СП (*НСРР през програмния период 2007-2013г.*) и изпълнението на отделните ОП, ще имат за задача да следят и за напредъка в изпълнението на предварителните условия по КхП, които не са изпълнени към датата на одобрението от ЕК на СП.

Комитетите ще трябва да разглеждат и одобряват и предложения за изпълнение на регионални стратегии за развитие чрез интегрирани териториални инвестиции, за които се предвижда финансиране по повече от една от програмите, съфинансирани от ЕСИФ – въпроси от непрекъснатия процес на националното и регионално планиране, свързани със систематичното и продължително във времето изясняване на развитието на икономическите и социални системи, базирано на **принципа на холизма** – *подчиняването на частите на цялото*.

#### **Допълнителна информация:**

Според Славова<sup>101</sup> (2009) именно принципът на холизма в плановата дейност – *подчинението на частта на цялото*, налага в целите на цялото да бъдат отразени - *в достатъчна степен и добре балансирано*, интересите на групите от хората в съставлящите го части, т.е. обстоятелството, че обект на планиране са икономическите и социални системи, включващи групи от хора, всяка от които има своите интереси, превръща планирането по естествен път в „*отворен процес*“, чието прекомерно ограничаване и „*затваряне*“ би било противоположно за неговата природа.

**Парламентът**, от своя страна, в рамките на неформалния политически диалог, *който по-рано в изследването бе отбелязано, че е не по-малко необходим за пълноценното стейкхолдър управление от колективното действие*, развива няколко механизма чрез които допринася качествено за партнирането със заинтересованите страни при планирането на средствата от ЕС. Това партниране се случва на принципа на двойния демократичен контрол при провежданите политики от ключово значение за ЕС. От една страна се провеждат периодични изслушвания на представителите на изпълнителната власт и на тази база се изготвят редовни доклади на комисията, а от друга страна се провежда открит обществен дебат с експерти и представители на гражданския сектор в рамките на създадения **Съвет за обществени консултации/СОК/** към КЕВКЕФ (*с участието на представители на бизнеса, неправителствения сектор и академичните среди*).

---

<sup>101</sup> Вж: Славова, И. Планиране и прогнозиране, С., НБУ.

### Допълнителна информация:

СОК функционира като доброволен консултативно - експертен орган, съобразно правила за организацията и дейността му, приети от КЕВКЕФ на основание чл. 15 от Правилата за организацията и дейността на Комисията. Съветът представлява форма на партньорство между държавната власт и структурите на гражданското общество с цел засилване на прозрачността в процеса на парламентарно наблюдение и контрол по въпросите на ЕС, в съответствие с усилията за по-добро и по-ефективно управление на средствата от ЕС.

Така например, в унисон със осъществяването на този двоен демократичен контрол, на смесено заседание на КЕВКЕФ и Комисията по бюджет и финанси към 41-то НС по повод на пакета от предложения на ЕК за многогодишната финансова рамка (МФР) се взема под внимание позицията, изразената от страна на *„Форум Гражданско Участие“ - включващ 98 неправителствени организации от цялата страна, активни в областта на гражданското участие и доброто управление.* Тази позиция засяга основните аспекти от МФР 2014-2020 и включва коментари по теми като приоритизирането на секторните политики през новия програмен период.

Още преди представянето на законодателните предложения на ЕК за периода 2014-2020г. Комисията, чрез Съвета за обществени консултации, провежда заседание на тема *„Бъдещето на Кохезионната политика – готови ли сме за предизвикателствата?“* по повод на което мнението на гражданското общество е предварително проучено чрез анкетно допитване - *що се отнася до нагласите на бизнеса и неправителствения сектор.* В резултат от проведената дискусия между представителите на правителството, Парламента и членовете на СОК с широк консенсус са оформени ключови изводи и предизвикателства пред участието на България в процеса по планиране и програмиране, които са включени в междинния доклад на КЕВКЕФ за управлението на средствата от ЕС в Република България за 2011г.<sup>102</sup>

В рамките на неформалния политически диалог участва и **президентската институция** към която функционират *експертно-консултативни съвети*, подпомагащи президента при вземането на решения, формирането на позиции и

<sup>102</sup> Стенограмата от конкретното заседание, на което е проведена дискусията, е достъпна на: <http://parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/240/steno/ID/2172>, посетен на 31/03/2014г. в 17:47ч.

становища и предприемането на инициативи в конкретни области на обществения живот, включително по отношение планирането на средствата от ЕС. Това се случва в унисон с поетите ангажменти от страна на държавния глава:

*„Да превърне Президентството в стратегически център за задаване на приоритети за дългосрочното развитие на България“<sup>103</sup>.*

Правилата за работа и състава на съветите към Президента се утвърждават с негов указ. Те включват следните ресори: *„Външна политика, отбрана и сигурност“*; *Правен съвет*; *„Духовност, култура и национална идентичност“*; *„Развитие на регионите и националната инфраструктура“*; *„Икономическо развитие и социални политики“*; *„Наука и образование“*.

През м. май 2012г. в рамките на заседание на съвета по наука и образование на тема *„Визията България 2020. Национални приоритети в образованието и науката“* са очертани основните цели и приоритети пред системите - обект на обсъждане. Стейкхолдърите, начело с президента на РБ, се обединяват около **необходимостта от създаването на самостоятелна оперативна програма за наука и образование** чрез която да се реализират ключовите цели и инвестиционни приоритети – нелека, но отговорна задача, чието развитие във времето е представено обстойно в настоящото изследване.

### **1.3.2. Преглед на процеса по планиране на инвестициите в образование и наука**

#### **1.3.2.1. Разработване на концепция за оперативна програма**

Разгледаният в настоящата точка процес по планиране се явява възлов за ефективното усвояване на средствата от ЕС, защото формира бъдещото развитие на ключови за българската икономика системи като тези на образованието и научно-изследователската и развойна дейност (НИРД), без устойчивото развитие на които не би могло да се извлече търсената добавена стойност от финансирането по европейските структурни и инвестиционни фондове.

Осъществяването на това планиране от представителите на тези системи означава, че се поправя една груба грешка от предходни периоди като този път се

---

<sup>103</sup> Вж подробно: <http://president.bg/cat86/Angajimenti-na-Prezidenta/>, посетен на 01/04/2014г. в 19:44ч.

приема за възможно същите да определят в една или друга степен, в рамките на общонационалните и общоевропейски приоритети, своето бъдещо развитие. Предоставя им се възможността да изведат необходимите действия и необходимите ресурси за осъществяването на това развитие, да ги координират по място и време, съобразно технологията за постигането на начертаните цели за бъдещото.

Горчивият опит от програмния период 2007-2013г. показва, че когато липсва координацията, когато разработването и управлението на системата от мероприятия с оглед постигането на едни или други цели в образованието и науката са откъснати от естествената им среда, когато е нарушена базисната логика на плановия процес, чиито изходи предопределят близкото, но и по-далечно бъдеще, не може да се очаква постигането на сериозни резултати, въпреки усилията, които в следствие се полагат за правилното програмиране на съответния финансов инструмент, за ефикасното разходване на средствата, които политиката разпределя и за отделните проекти, които подпомага.

#### **Допълнителна информация:**

По данни от Националната стратегическа референтна рамка през програмния период 2007-2013 г. България разполага с 6 673 млн. евро по линия на Кохезионната политика. Средствата по фондове са разпределени както следва: ЕФРР – 3 205 млн. евро, ЕСФ – 1 185 млн. евро и КФ – 2 283. По финансови инструменти инвестициите са обособени в 7 оперативни програми: - ОП „Транспорт”, ОП „Околна среда”, ОП „Регионално развитие”, ОП „Развитие на човешките ресурси”, ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика”, ОП „Административен капацитет” и ОП „Техническа помощ”. За периода, **образованието**, като дял от приоритетите при използване на СКФ на ЕС по общественно-икономически сектори, представлява **9% от общия размер на средствата по КхП**. За обучение са планирани и програмирани още 11% от средствата (*основно по линия на ОП „Развитие на човешките ресурси“ /ОПРЧР/*). По общественно-икономически сектори най-голям приоритетен дял има транспортът (24%), следван от околната среда и водите (23%), услугите (15%). След тях са обучението, образованието, индустрията, здравеопазването, туризма, изследванията и технологичното развитие, енергетиката и телекомуникациите.



Въпреки, че са инвестирани сериозни суми - *недостатъчни, но сериозни в количествено отношение*, тяхното инвестиране в системата не допринася за очакваните нива на качествено подобрене към края на програмния период. В потвърждение на този извод могат да бъдат посочени последните препоръки на ЕК по повод на изпълнението на Националната програма за реформи /НПР/, в които се отбелязва, че са необходими неотложни действия в насока:

*„Ускоряване на реформата в средното и висшето образование с фокус върху модернизиранието на учебните програми, подобряване на обучението на учителите, както и осигуряване на ефективен достъп до образование на групите в неравностойно положение”*<sup>104</sup>.

Що се отнася до **изследванията и технологичното развитие**, финансирани със скромните 2% от средствата за програмния период - основно по линия на ОП *„Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“* /ОПРКБИ/, там резултатите са не по-добри.

#### **Допълнителна информация:**

Проучване на Евростат от 2012г. показва, че едва 27,1% от българските предприятия са въвели „някаква форма“ на иновация, докато средните нива на иновационна активност на компаниите в страните-членки на ЕС са около 53%. По качество на научно-изследователските институции страната заема 68-о място в Доклада за глобална конкурентоспособност, нареждайки се между Руанда и Украйна.

За пример може да бъде представена и ситуацията с **връзката между университетите и частния сектор при реализацията на научно-изследователска и развойна дейност от практическа полза за бизнеса**. В тази специфична област от стълб XII *„Иновации”* по Доклада за глобалната конкурентоспособност на Световния икономически форум, *която е отбелязана като проблемна за страната*, България се класира на 117-о място, нареждайки се между Мароко и Шри Ланка<sup>105</sup>. За да подобри класирането си, обаче, тъй като страната ни се намира на етап от икономическото си развитие, обуславян от ефективността на икономиката<sup>106</sup>, институциите следва да

<sup>104</sup> Оценка на Националната програма за реформи и на Конвергентната програма за 2012г., ЕК.

<sup>105</sup> The Global Competitiveness Report 2013–2014, Световен икономически форум (2013).

<sup>106</sup> Според годишния доклад на WEF, България е все още във втория етап от икономическото си развитие, воден от ефективността на икономиката (57-мо място от 144 страни за 2013-2014г).

работят координирано и с акцент върху повишаването на представянето си по базисни стълбове - *като стълб V „Образование и обучение”*. Това е така, защото, когато икономиката се задвижва от повишаване на ефективността при ниско стартово равнище, инвестициите в спомагателните стълбове за растеж - *като висше образование и обучение, ефективност на пазара на труда и др.*, могат да спомогнат за наваксване на изоставането и достигане до останалите държави-членки на ЕС, повечето от които са вече на третия - *иновационно-обусловен етап* от икономическото си развитие, или са в процес на преход към него.

Статистиката идва да покаже, че **без внимателно планиране, което да отчете взаимните зависимости между развитието на образованието, научните изследвания и иновациите**, от една страна, и **икономическия растеж**, от друга, **инвестициите сами по се си не са (до момента) и не могат да бъдат (за напред) единствената и достатъчна гаранция за успех**. Поради тази причина процесът по разработването на **Концепция за създаване на единен финансов инструмент за консолидирана подкрепа на образованието, науката и изследванията** в България през програмния период 2014 – 2020г. е толкова важен. Той предлага случването на работна платформа за дискусия по създаването на интегриран механизъм за устойчиво развитие на знанието в България<sup>107</sup>.

Не по-маловажен е въпросът за експертите, които поотделно или като колективен орган участват във *вземането/изготвянето на (проект)плановите решения* - с оглед на неопределеността на бъдещето и рисковете, които крие тази неопределеност. Фактът, че в разработването и налагането на концепцията вземат активно участие голяма част от заинтересованите страни по въпросите на образованието и науката – *представители на научния и образователен елит*, които успяват да „прокарат“ в дневния ред на държавата създаването на такава концепция и да поставят началото на една бъдеща, първа по рода си, оперативна програма за наука и образование, е от още по-голямо значение.

Още през 2011г. в своя позиция по повод на европейската програма за модернизирание на системите на висшето образование студентски организации се обявяват официално за по-тясното обвързване на европейските фондове с висшето

---

<sup>107</sup> Концепция за оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020, Министерство на образованието, младежта и науката, 2012г.

образование от началото на следващия програмен период<sup>108</sup>. В началото на 2012г. пък, по време на национален партньорски форум „България 2020 – общество и икономика на знанието и успеха“, организиран в Нов български университет, с участието на представители на бизнеса, академичните среди и държавните институции на най-високо ниво<sup>109</sup>, студентите, заедно с министъра на образованието, младежта и науката – проф. Сергей Игнатов, се обединяват около намерението си за **организиране на общи действия в подкрепа на каузата за едно по-разумно и ефективно инвестиране на европейските средства**, минаващо през създаването на самостоятелна оперативна програма за наука и образование, която да подпомогне постигането на интелигентен растеж и изграждането на общество, базирано на знанието.

Със свое **Решение № 328 от 25 април 2012г.** относно одобряването на списък с тематичните цели, които да бъдат включени в Договора за партньорство на Република България за програмния период 2014-2020г. и списък с програми и водещо ведомство за разработването на всяка програма, Министерски съвет, на основание чл. 2, ал. 2 от представеното по-рано в изследването ПМС №5 от 2012 г. за разработване на стратегическите и програмните документи за управление на средствата от фондовете по ОСР на ЕС, решава да възложи на министъра на образованието, младежта и науката да създаде междуведомствена работна група, която до 30 септември 2012г. да разработи целите, приоритетите и мерките в областта на образованието, науката и изследванията, които да бъдат финансирани през новия програмен период, и да предложи *финансов инструмент/финансови инструменти*, по които те да се финансират. Това решение на практика дава възможност да се стартира процедурата по създаване на концепция за самостоятелна оперативна програма, но следва да се отбележи, че към онзи момент в списъка с утвърдени програми за периода 2014-2020г. такава отсъства, а от страна на министъра по управление на средствата от ЕС произтичат нееднозначни коментари и позиции за месеци напред, включ. на заседания на МС<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup> Вж: [http://news.ibox.bg/news/id\\_1172352116](http://news.ibox.bg/news/id_1172352116), последно посетен на 04/04/2014г. в 16:21ч.

<sup>109</sup> Вж: <http://computerworld.bg/bhow/111/article/604>, последно посетен на 04/04/2014г. в 18:11ч.

<sup>110</sup> Вж: Инвестор.бг: „*Правителството отложи решението си по ОП „Наука“ по искане на Томислав Дончев*“, достъпно на: [www.investor.bg/evroproekti/264/a/pravitelstvoto-otloji-reshenieto-si-po-op-nauka-po-iskane-na-tomislav-donchev,143289/](http://www.investor.bg/evroproekti/264/a/pravitelstvoto-otloji-reshenieto-si-po-op-nauka-po-iskane-na-tomislav-donchev,143289/), последно проверен на 04/04/2014г. в 19:39ч.

### **Допълнителна информация:**

Одобреният с РМС №328 списък с оперативни програми и водещо ведомство за разработването на всяка от тях, съдържа: - *Програма за иновации и предприемачество - МИЕТ; Програма за регионално развитие - МРРБ; Програма за транспорт и транспортна инфраструктура - МТИТС; Програма за околна среда - МОСВ; Програма за развитие на човешките ресурси - МТСП; Програма за развитие на селските райони - по Общата селскостопанска политика - МЗХ; Програма за морско дело и рибарство - по Общата политика за рибарство – ИАРА.* На следващ етап списъка е допълнен от Оперативна програма „Добро управление“, обединяваща досегашните „Административен капацитет“ и „Техническа помощ“.

В официалните информационни материали от онзи период<sup>111</sup>, по повод на подготовката за новия програмен период, инвестициите по **Тематична цел (ТЦ) №1 от ОСП на ЕС „Засилване на научноизследователската дейност, технологичното развитие и иновациите“** са разчетени за управление по бъдещата оперативна програма за иновации и предприемачество с водещо ведомство МИЕТ. Инвестициите по **ТЦ №10 „Инвестиции в образованието, уменията и ученето през целия живот“** – за управление по ОП „Развитие на човешките ресурси“, с водещо ведомство МТСП, а инвестициите в образователна и научна инфраструктура, които се разпростират и в двете тематични цели - *по програмата за регионално развитие, с водещо ведомство МРРБ.*

В този смисъл, междуведомствената работна група, създадена към министъра на образованието, младежта и науката, е онази, която чрез работата си по очертаването на рамката на стратегическите, специфични и тематични цели, на приоритетните оси, инвестиционните приоритети и областите на интервенция по евентуалната (към онзи момент) оперативна програма, е **„овластена да убеди“** Министерски съвет в необходимостта от създаването на отделна програма за образование и наука.

<sup>111</sup> По информация от презентация на г-жа Добринка Кръстева – директор на дирекция „Програмиране на средствата от ЕС“ в администрацията на МС, на тема „Предложения за оперативни програми, тематичните цели и водещо ведомство за разработването на всяка програма“, м. април 2012г.

Този подход, подчинен на **принципа на участието**<sup>112</sup> и на **принципа на оптималността в планирането** – *от всички възможни варианти да се избере онзи, който в най-голяма степен осигурява постигането на поставените цели при включване на широк кръг специалисти*. Друг е въпросът защо същия подход (ако той следва да е **принципен**) не е приложен и по отношение на останалите обществено-икономически сектори, а е предпочетено да се заложи на „**утвърдения опит**“ от периода 2007-2013г., който опит е най-малкото нееднозначен.

Експерти отчетливо посочват, че за България съществува опасност европейските фондове да се превърнат във фактор за поддържане на неефективно програми – *защо да се стремим към оптимални разходни политики, ако има достатъчно средства?*<sup>113</sup>. За пример, скорошно изслушване в парламентарната комисия по еврофондовете относно конкурс за 176 млн. лв. по схемата за внедряване на иновации в предприятията по ОП „**Развитие на конкурентоспособността на българската икономика**“ осветли сериозни нередности, свързани с подбора и качеството на финансираните проекти, сред които има такива за разработване на „**иновативни салфетки**“ и „**иновативни плажни чадъри**“<sup>114</sup>. Чисто теоретично, с неизменното натрупване на **статичност в системата**, в противоречие с принципа за непрекъснатост в планирането, се увеличава риска от търсенето на рента/изгода от политиките, посредством отклоняване от целите на политиката за обслужване на лични интереси или интереси на свързани лица.

#### **Допълнителна информация:**

За да се избегнат проблемите, съпътстващи натрупването на статичност, **принципът на непрекъснатост в планирането**<sup>115</sup> се обръща към измененията във външната и вътрешна среда на системата, чието развитие би следвало да е обект на планиране и цялостно управление. Тези изменения могат да бъдат както повод за възникване на допълнителни трудности, така и стратегическа възможност, при наличието на своевременна и адекватна реакция. Тази реакция може да се изразява както в осъществяването на допълнения по действащия план, така и в цялостна преработка на плана - политическия дневен ред, формулираните цели и т.н.

<sup>112</sup> Бел. авт.: Съгласно принципа на участие в планирането, участниците в създаването на определен планов документ имат по-голяма готовност и мотивация да го изпълнят, тъй като разбират в детайли неговия замисъл и задачите, произтичащи от него.

<sup>113</sup> Николова, Д. *Ефективност на Европейските структурни и кохезионен фондове*, ИПИ, СОК, 2012г.

<sup>114</sup> Вж: [www.mediapool.bg/shashkame-bryuksel-sas-sachineni-inovatsii-news218790.html](http://www.mediapool.bg/shashkame-bryuksel-sas-sachineni-inovatsii-news218790.html), 04/04/2014г.

<sup>115</sup> Вж: Славова, И. *Планиране и прогнозиране*, НБУ, С., 2009.

В крайна сметка, въпреки ограниченията във времето и скептицизма на някои от институционалните стейкхолдъри, към края на м. септември 2012г. МОМН успява да представи не просто поредния планов документ, целящ усвояване на европейски средства, а **„цялостна визия за развитието на науката и образованието“** като каквато е определена разработената концепция, реализирана благодарение на представителите на академичната общност, на научните среди, на гражданското общество и на различни ведомства, работещи на хоризонтален и мрежови принцип.

### **1.3.2.2. Институционална защита на концепцията**

В резултат от работата на междуведомствената група на 07 ноември 2012г. министър Сергей Игнатов организира първата публична кръгла маса за представяне на Концепцията за Оперативна програма за наука и образование за интелигентен растеж за периода 2014 – 2020г.

*„Имахме един много добре споен мозъчен тръст, който обединяваше амбициите и знанията на учените и опита на администрацията“*, коментира министър Игнатов по този повод<sup>116</sup>.

Според тогавашно изказване на проф. Стоян Денчев – Ректор на Университета по библиотекознание и информационни технологии и участник в междуведомствената работна група като представител на научната общност<sup>117</sup>, българското висше образование и наука са постигнали по-големи успехи, благодарение на финансирането от ЕС, а с разпръснатото състояние, в което са се намирали средствата до момента, се обуславя и **нуждата от подобна програма, която да консолидира както усилията на общността, така и инвестициите в системата.**

Участие в кръглата маса вземат още: *акад. Стефан Воденичаров* – тогава директор на Института по металознание, съоръжения и технологии към БАН, в последствие председател на БАН (*до момента*) и служебен министър на образованието, младежта и науката (*в началото на 2013г.*); *проф. Ваньо Митев* -

---

<sup>116</sup> „Академичните и научните среди приеха добре Оперативната програма за наука и образование“, сп. „Computer World“, 08.11.2012г., достъпна на: [http://computerworld.bg/41952\\_akademichnite\\_i\\_nauchnite\\_sredi\\_prieha\\_dobre\\_operativnata\\_programa\\_za\\_nauka\\_i\\_obrazovanie](http://computerworld.bg/41952_akademichnite_i_nauchnite_sredi_prieha_dobre_operativnata_programa_za_nauka_i_obrazovanie), последно посетен на 09.04.2014г. в 11:54ч.

<sup>117</sup> *Бел. авт.*: Сред останалите представители на акад. общност в групата попадат: акад. Стефан Додунев, проф. Владимир Димитров и проф. Костадин Костадинов – научни секретари на БАН; проф. Веселка Павлова от УНСС, доц. Невяна Кънева от ТУ, проф. Антоний Гълъбов от НБУ, проф. Николай Денков от СУ „Св. Климент Охридски“; по един представител на докторантите и студентските съвети.

председател на Съвета на ректорите и Ректор на Медицинския университет – София; *проф. Иван Илчев* - Ректор на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Тримата представители на академичната общност са определяни като *ключови стейкхолдъри с водещо участие в процеса по защита на концепцията и проекта за оперативна програма, със съществен принос за неговия успех*<sup>118</sup>. Сред останалите стейкхолдъри, подкрепили с изказвания концепцията, са доц. Лиляна Вълчева - председател на синдикат „Висше образование и наука“; представители тогавашното ръководство на Фонд „Научни изследвания“, на Съюза на учените в България, на висшите училища и студентските съвети в страната, както и народни представители.

Видно от протокол от заседание на Министерски съвет, проведено само дни след публичното представяне на концепцията – на 21 ноември 2012г., **към онзи етап не цари подобен ентузиазъм сред министрите в Кабинета** по отношение даването на „зелена светлина“ за създаването на самостоятелна оперативна програма. Въпреки, че просветният министър изтъква, че *„на 03 октомври 2012г. материалът беше одобрен на оперативно заседание на МС“*, неговите-колеги министри гласуват за отлагане на вземането на решение по т.18 от дневния ред *„Проект на решение за одобряване на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ с водещо ведомство за разработването ѝ Министерството на образованието, младежа и науката“*.

Част от доводите за отлагането обобщава тогавашният министър на регионалното развитие и благоустройството – Лиляна Павлова: *„Това е различно от концепцията, която обсъждахме и с Европейската комисия за обхвата на следващите оперативни програми и тяхната позиция, изразена на 12 ноември и като цяло концепцията, която разработване“*. Министърът по управлението на средствата от ЕС – Томислав Дончев, допълва, че: *„Моето предложение е точката в най-добрия случай да се отложи поради редица причини. Става дума за изключително сериозно решение. Тази точка не е съгласувана с никой. Тя постъпи при нас вчера“*, на което министърът на образованието репликира: *„Много отдавна сме го внесли, мисля че преди две седмици за Министерски съвет. Освен това, тук все още няма финансова рамка. Става дума за решение“*.

---

<sup>118</sup> Коментарът е на г-н Добри Добрев – член на работната група по договора за партньорство, представител на СУ „Св. Климент Охридски“ в групата по разработването на концепцията за оперативна програма, участник в тематичната група по разработването на проекта на ОП НОИР 2014-2020г.

Дискусията, която към ноември 2012г. водят членовете на Министерски съвет, е показателна за **трудностите по институционалната защита на концепцията за създаването на самостоятелна оперативна програма** в рамките на процеса по планиране на средствата от ЕС.

Всъщност, аргументите и фактите са на страната на министъра на образованието. Още на 16.10.2012г. г-н Добромир Добрев – *член на работната група за подготовка на договора за партньорство 2014-2020г.*, в качеството си на представител на академичната общност, представя на Заседание на Съвета за координация при управлението на средствата от ЕС /СКУСЕС/ към МС <sup>119</sup> доклад „Цели, приоритети и мерки в областта на образованието, науката и изследванията 2014-2020г.“. В своя доклад Добрев обстойно представя актуалното състояние на науката и образованието в България, основните предпоставки за създаване на ОП НОИР, стратегическите и специфични цели на бъдещата програма, съгласно концепцията, нейната тематична и структурна рамка, както и обосновката на приоритетните оси и мерки по ОП НОИР.

В стремежа си да защитят оптималния (*според мнението на заинтересованите страни, подкрепящи създаването на ОП НОИР*) подход за управление на европейските инвестиции за образование, наука и научни изследвания, стейкхолдърите използват всяка една от възможностите за колективно действие и участие в политическия диалог, представени по-рано. Така например, проф. Антоний Гълъбов, представител на Нов български университет в междуведомствената група, разработила концепцията за оперативна програма, взема участие в осмото заседание на Съвета за обществени консултации на КЕВКЕФ към 41-то НС (*на тема „Еврофондовете отвъд статистиката“*) с доклад „*Пряко и косвено въздействие от европейските средства върху българското общество*“, в който посочва, че:

*„В досегашният период нямаше нито идея за инвестиции в научни изследвания и в научна инфраструктура. Това е част от причините за резултата, който посочихте Вие. Всъщност в модела на Националната референтна рамка изобщо не се възприемаше разбирането за това, че науката трябва да бъде по някакъв начин приоритет“*<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> Съгласно ПМС №70/2010г. председател на Съвета е именно министърът по упр. на средствата от ЕС.

<sup>120</sup> Протокол №7 от 30.10.2012г. от заседание на Съвета за обществени консултации към Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове на тема „Еврофондовете отвъд статистиката“.



В доклада си проф. Гълъбов засяга и друг важен въпрос – този за способността да се планират, да се управляват, да се оценяват и да се коригират управленски действия по отношение КхП, изтъквайки че: **„там, където имаме съвпадение на ясно заявяван държавен приоритет с привлечено европейско финансиране, има относително по-висока устойчивост на постигнатите резултати“**, в подкрепа на авторовата теза, че правилното планиране и програмиране на средствата от ЕС е не помаловажно от административния капацитет за финансово управление, а в някои отношения се явява дори по-определящо, що се касае до ефективността и стремежа към постигането на такава.

В рамките на същото заседание на Съвета за обществени консултации, Националното представителство на студентските съвети /НПСС/ представя своя позиция, в която заявява, че:

*„Осъзнавайки ограниченията на националния бюджет във връзка със съществуващите фискални правила за ограничаване на бюджетния дефицит, дълга и преразпределителната функция на държавата, изказваме за пореден път досегашната си и бъдеща подкрепа по повод на създаването на ОП НОИР за постигането на интелигентен растеж и изграждането на общество, базирано на знанието, взимайки предвид важността от приоритизирането на средствата от ЕС по възможно най-ефикасния и ефективен начин в подкрепа на реализацията на националните приоритети в областта на образованието и науката.“*

#### **Допълнителна информация:**

Позицията на НПСС е, че публичното финансиране на научно-изследователската и развойна дейност, която следва да е гръбнакът на висшето образование и неговото успешно сътрудничество с частните и публични институции и организации, за постигането на интелигентен и устойчив растеж на икономиката, запазвайки най-ниските си нива в рамките на ЕС - при равнище от 0,3% от БВП (0,57% общо), остава далеч зад предвидените в стратегията „Европа 2020“ национални цели от 1,5%. Поради това НПСС вижда необходимост в създаването на нов финансов инструмент на национално ниво, използващ средствата от европейските фондове.

Всъщност, по последни данни от финансовото разпределение в Споразумението за партньорство за програмния период 2014-2020г., което до голяма степен определя и това на ОП НОИР, се предполага, че въпреки новата програма за образование и наука отново ще бъде отделено финансиране близо 2 пъти по-ниско от заложеното за аналогичните приоритети в НПР: БГ 2020<sup>121</sup>.

От националната студентска организация заявяват, що се отнася до прякото и косвено въздействие на европейските средства върху българското общество, че системите на висшето образование и науката в България, освен че играят ключова роля в развитието на социалния капитал на страната, представляват по същество основни стълбове за развитието на конкурентоспособността на българската икономика, поради което следва да бъдат подкрепени *„още по-решително и да се превърнат по възможност в двигатели на новия икономически растеж“* за промяна на негативните статистики.

Според НПСС е видим и измерим ефектът за обществото и бизнеса от липсата на устойчив интелигентен растеж - 24,6% от младите хора в България във възрастовата група между 15 и 29 години във не се занимават с никакъв вид обучение, образование или заетост, а само през 2011г., според данни, цитирани от НПСС, страната е изгубила поради това между 2,4 и 2,8 милиарда лева под формата на поети от бюджета плащания и помощи, както и под формата на нереализирана продукция. Ето защо, според НПСС, **само наличието на системен подход и инструмент, специализиран за целите на подобряването и развитието на връзките между бизнеса, науката и образованието, ще реши проблема по същество.** Такъв инструмент студентите виждат именно в концепцията за създаване на ОП *„Наука и образование за интелигентен растеж“*, в чието разработване и защита участват активно, наравно с останалите представители на научната и академична общност.

Не по-малко активни в отстояването на оперативната програма са представителите на академичната общност в рамките на работната група<sup>122</sup> (*създадена с ПМС №5/2012г.*) по разработването на Договора/Споразумението за партньорство - общата стратегия на национално ниво за използването на европейските структурни

---

<sup>121</sup> По данни на предварителната ex-ante оценка на ОП НОИР 2014-2020г., агенция ECORYS.

<sup>122</sup> Бел. авт.: В състава на групата, освен представители на централната администрация, са включени и представители на местната власт, социално-икономическите партньори, неправителствени организации, определени след провеждане на организирана за целта процедура по избор и представители на академичната общност, излъчени от МОН.

и инвестиционни фондове, съответстваща на Общата стратегическа рамка и осъществяваща връзка между Стратегията „Европа 2020“ от една страна и приоритетите по Националната програма за развитие „България 2020“ и специфичните препоръки на Съвета по Националната програма за реформи (НПРФ) от друга.

#### **Допълнителна информация:**

В Споразумението се уреждат съществените, макро въпроси, свързани с планирането на средствата за образование и наука и бъдещето на ОП НОИР, в частност – от определянето на тематични цели за финансиране и очаквани резултати по всяка от тези цели, през финансовото разпределение на средствата от ЕСИФ – по цели и програми, до механизмите за прилагане на хоризонталните принципи и въпроси; предварителните условия за получаване на финансовата помощ; координацията и допълването на помощта между програмите, както и определянето на рамката за изпълнението им - включваща основните индикатори, чрез които да се демонстрира напредъка в изпълнението на приоритетите по съответната програма.

**Диалогът в рамките на групата по СП** върви паралелно с процеса по разработване на концепцията за ОП НОИР и работата на тематичните групи по останалите програми. Още в рамките на първото ѝ заседание, в края на м. март 2012г., когато все още не е дадена „зелена светлина“ за работа по концепцията, представителите на НБУ - проф. Антоний Гълъбов, СУ – проф. Николай Денков и БАН – проф. Владимир Димитров, изтъкват че при формулирането на отделните програми е необходимо да се осигури баланс между секторни и хоризонтални такива и в тази връзка повдигат въпроса за обособяване на самостоятелна програма за образование, научни изследвания и иновации като контрапункт на изказването на министъра по управление на средствата от ЕС, че:

*„не бива да се прави пряка връзка между политиките, които се развиват и финансират, от една страна, и броя и характера на финансовите инструменти, от друга, и че липсата на дадена програма в представения списък не означава, че тя няма да бъде адресирана и целенасочено финансирана в рамките на предложените програми“<sup>123</sup>.*

<sup>123</sup> Протокол от първото заседание на Работната група за разработване на Договора за партньорство /27.03.2012 г., 15:00 ч., Министерски съвет, Гранитна зала.

Връщането назад към онзи период е важно и съществено, за да може да се оцени най-пълно значението и приноса от участието на заинтересованите страни – не само експертен, но и от гледна точка на промяна в нагласите за вземането на едно или друго политическо решение.

В крайна сметка от министерската позиция към март 2013г., че *„не е уточнено какъв ще бъде статутът на МОН, напр. междинно звено или конкретен бенефициент“*, преминавайки през отлагането на решение на МС по вече готовата концепция за оперативна програма към ноември 2013г., се стига до РМС №19 от м. януари 2013г., с което към списъка с програми се добавя и ОП НОИР 2014-2020г.

Различията продължават да съществуват и в процеса на програмирането ѝ, анализиран в следващата точка от изследването, но резултатите са на лице – **хоризонталното стейкхолдър управление, поне в настоящия случай, се доказва като не по-малко ефективна алтернатива на йерархичната власт, загубила своят абсолютен монопол при вземането на решения.**

## **1.4. Програмиране на ОП НОИР 2014-2020г.**

### **1.4.1. Анализ на обхвата и дейността на работната група по ОП НОИР**

#### **1.4.1.1. Преглед и характеристика на участващите стейкхолдъри**

Тематичната работна група за разработване на оперативна програма за наука и образование за интелигентен растеж за периода 2014г. – 2020г. е създадена със Заповед на Министъра на образованието, младежта и науката № РД 09-234/04.03.2013г., в съответствие с Постановление № 5 на МС от 2012г. за разработване на стратегическите и програмните документи на Република България за управление на средствата от фондовете по Общата стратегическа рамка /ОСР/ на ЕС за програмния период 2014г. – 2020г. и във връзка с Решение №19/2013 за допълнение на Решение № 328 на МС от 2012г. за одобряване на списъка с тематичните цели, които да бъдат включени в договора за партньорство на Република България за програмния период 2014-2020г., и списъка с програми и водещо ведомство за разработването на всяка програма.

**Функциите и задачите на работната група** са определени в чл. 5, ал. 8 от ПМС №5/2012г. и в най-общи линии включват:

- Изготвяне на проект на оперативната програма;
- Внасяне за разглеждане от Съвета за координация при управлението на средствата от ЕС /СКУСЕС/ приоритетите на програмата;
- Анализ на приоритетите на България и секторните стратегии в областите по програмата и изготвяне, при необходимост, на мотивирано предложение до СКУСЕС за включване на допълнителни приоритети и мерки;
- Осигуряване на съответствие с принципите на партньорство, многостепенно управление, насърчаване на равенството между мъжете и жените и устойчивото развитие, както и с приложимото европейско и национално законодателство;
- Мониторинг на изпълнението на тематичните предварителни условности в съответните сектори и информирание за напредъка в изпълнението им пред групата по Споразумението за партньорство<sup>124</sup>;

---

<sup>124</sup> При изпълнение на функциите си групата, чрез своя ръководител, взаимодейства с работната група за разработване на Споразумението за партньорство /СП/, като регулярно обменя информация по

- Мониторинг на промените в европейското законодателство и отразяване на необходимите промени в актуализирани проекти на програмата;
- Внасяне на окончателен проект на програма за разглеждане от СКУСЕС.

**Министърът на образованието, младежта и науката<sup>125</sup>** е този, който носи политическа отговорност за качеството и своевременното изготвяне на проектите на оперативната програма (*работни и окончателен*). Пред него групата отчита работата си, както и пред министъра по управление на средствата от ЕС, който ръководи цялостния процес по изготвянето на СП и ОП и преговорите с ЕК.

Като утежняващо обстоятелство в това отношение може да се отчете фактът, че само за периода януари – юни 2013г. се сменят четирима министри на образованието, в обхвата на три различни правителства, което няма как да не се отрази на процеса по програмиране. Всички те, обаче, проявяват приемственост към постигнатото до момента и се солидаризират с каузата за създаването на ОП НОИР, бидейки преди всичко представители на академичната и научна общност.

#### **Допълнителна информация:**

Проф. Сергей Игнатов – бивш ректор на Нов български университет и член на Настоятелството на университета, заема длъжността министър на образованието от 2009г. до 06 февруари 2013г. Наследен е от акад. Стефан Воденичаров – председател на Българската академия на науките (*министър в периода 06 февруари – 13 март 2013г.*), проф. Николай Милошев – секретар на Българската академия на науките (*министър в периода 13 март 2013 – 29 май 2013*), Анелия Клисарова – бивш ректор на Медицински университет - Варна (*министър в периода 29 май 2013г. – до момента*).

**Дейността на работната група се подпомага от координатор и секретариат.**

**Координаторът** е този, който координира дейността на работната група и следи за изпълнението на взетите решения, планира, организира и координира дейността на секретариата, осигурява навременно разпространение на дневния ред и материалите за всяко едно от заседанията, изпълнява ролята на лице за контакт на тематичната работна група.

---

напредъка на разработването на стратегическите документи – така се осигурява интегритет в процеса на програмиране на средствата от ЕС.

<sup>125</sup> Ресор „младежки дейности“ се прехвърля от портфейла на Министерството на образованието към Министерството на спорта с формирането на кабинета на Пламен Орешарски през м. май 2013г.

**Функциите на секретариат** се изпълняват от отдел *„Анализ, планиране и предоставяне на безвъзмездна финансова помощ“* в главна дирекция *„Структурни фондове и международни образователни програми“* (ГД СФМОП) в МОН. Той организира подготовката и провеждането на заседанията на групата; подготвя материалите; изготвя протоколите.

Следва да се отчете, че в състава на секретариата, който осъществява и др. важни функции като провеждането на работни срещи за демаркация с останалите ОП, имащи отношение към образованието и науката, не са включени представители на външните за институционалния сектор заинтересовани страни, въпреки че съгласно вътрешните правила на работната група секретариатът се подпомага от *„най-малко трима експерти, определени поименно от главния директор на ГД СФМОП“*. За същите не е уточнено дали са вътрешни, или външни на министерството, т.е. остава хипотезата, че могат да бъдат ангажирани външни такива, след провеждането на съответната процедура по подбор.

**Поименният състав** на работната група е определен със заповедта за създаването ѝ, в съответствие с разпоредбите на чл. 5, ал. 5 от ПМС №5/2012г. като в следствие е изменян неколккратно във времето, главно поради промяна в представителите на институционалните стейкхолдъри и при удължаване на срока за предоставяне на окончателен вариант на ОП НОИР – последно до 30.06.2014г.<sup>126</sup>

Съгласно **вътрешните правила за работа**, ръководителят/председателят е този, който ръководи и представлява работната група – през няколкото различни правителства това винаги е бил ресорният зам. министър на образованието и науката. В отсъствието му неговите функции се изпълняват от определен от него заместник-ръководител.

Всяка организация или институция, участваща в работната група, също има за задача да определи своя титуляр с право на глас и негов заместник с право на съвещателен глас. Същите подлежат на промяна по инициатива на съответната организация, съобразно установените вътрешни правила за работа. Освен основния списъчен състав, вътрешните правила дават правото на ръководителя на работната група да кани за участие в заседанията ѝ представители и на други ведомства и

---

<sup>126</sup> Съставът и продължителността на работа на групата са определени със следните заповеди, подредени в тяхната последователност на издаване: № РД 09-234/04.03.2013г.; № РД 09-352/29.03.2013г.; № РД 09-576/14.05.2013г.; № РД 09-1226/23.09.2013г.; № РД 09-1859/17.12.2013г.; № РД 09-486/31.03.2014г.

организации, имащи отношение към изпълнението на политиките, финансирани от фондовете по ОСР на ЕС за програмния период 2014г. – 2020г.

Важно уточнение, което следва да се направи е, че членовете на работната група не получават нито възнаграждение за участието си в дейността ѝ, нито е предвидено покриване на техните разходи във връзка с това им участие. Цялостният работен процес на групата – *организиране и провеждане на работните заседания, информационни мероприятия* и др. се осъществява по проект BG051PO001-8.1.01 „Подкрепа на ГД СФМОП в МОМН за успешното управление на приоритетни оси 3 и 4 на ОП РЧР”, с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от ЕСФ на ЕС.

По-важното в случая е да се анализира **представителството на стейкхолдърите по групи**, за да се изведат заключения относно това доколко форматът на работната група е успял да обхване и покрие всички заинтересовани страни.

В неколkokратно позованото дотук ПМС №5/2012г., МС е обособил 12 групи стейкхолдъри, както следва:

- (1) Централното координационно звено /ЦКЗ/, управляващите и сертифициращи органи по ОП, Разплащателната агенция по ПРСР и одитния орган по ОП – *органите, отговорни за управлението и фин. контрол на средствата от ЕС;*
- (2) Ведомствата, отговорни за политиките, мерки по които ще се финансират от ОП  
*- министерства и второстепенни разпоредители с бюджетни средства;*

#### **Допълнителна информация:**

В състава на групата по тази точка, освен представители на МОН, влизат и представители на Министерствата на вътрешните и външните работи, Министерството на труда и социалната политика, Министерството на икономиката и енергетиката, Министерството на регионалното развитие, Министерството на здравеопазването, Министерството на културата, Министерството на младежта и спорта, Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, Министерството на отбраната, Министерство на околната среда и водите, Министерство на правосъдието, Министерство на земеделието и храните, включ. ИАРА и ДФ „Земеделие“, Държавната агенция за закрила на детето, Националният център „Европейски младежки програми и инициативи“,



Националната агенция за професионално образование и обучение, Националната агенция за оценяване и акредитация. Участват още второстепенни разпоредители с бюджетни средства към МОН като: *Центъра за контрол и оценка на качеството на училищното образование, Центъра за информационно осигуряване на образованието, Центъра за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства, Националния институт за обучение и квалификация в образованието, Центъра за развитие на човешките ресурси.* Участват и представители на Съвета за административна реформа към МС.

- (3) Дирекция „Стратегическо развитие и координация” към МС;
- (4) Дирекция „Икономическа и финансова политика” на МФ;
- (5) Националният статистически институт;
- (6) Комисията за защита от дискриминация;
- (7) Регионалните съвети за развитие в районите за планиране от ниво NUTS 2;
- (8) Национално представителните организации на работодателите, работниците и служителите, признати от МС (*по реда на Кодекс на труда*);
- (9) Национално представителните организации на и за хората с увреждания, признати от МС (*по реда на Закона за интеграция на хората с увреждания*);
- (10) Националното сдружение на общините в Република България / НСОРБ /;
- (11) Академичната общност;
- (12) Неправителствените организации.

Общият **механизъм за избор на неправителствените организации**, чиито представители да участват в състава на работната група, както и в състава на останалите групи по ОП, е изготвен от Централното координационно звено, което ръководи оперативната координация при изготвянето на програмните документи, и е утвърден от министъра по управление на средствата от ЕС. Публикуван е на Единния информационен портал за обща информация за управлението на Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС в Република България – създаден с ПМС №6/2007г. Съгласно механизма са изведени **следните групи организации**, според тематичните цели на всяка една от програмите:

- *Социални организации;*
- *Екологични организации;*
- *Организации, работещи в сферата на образованието, науката и културата;*
- *Организации, работещи в сферата на политиките за развитие;*

- Други организации, чиято дейност има отношение към тематичните цели, мерки по които ще се финансират от съответната програма.

Предвидена е възможността, с оглед условността на деленето, в рамките на една работна група да се включат представители на организации от повече от една от посочените групи, съобразно съотносимостта им към дадената програма.

Въведен е и своеобразен „ценз за участие“ на неправителствените организации - освен, че трябва да са регистрирани по реда за Закона за юридическите лица с нестопанска цел /ЗЮЛНЦ/, в обществена полза, същите следва да са „активно осъществяващи целите си не по-малко от 2 години към момента на подаване на заявлението“, да изпълняват дейности в областта на разработването, изпълнението, мониторинга и оценката на стратегии, програми и/или политики, както и да имат опит в разработването, изпълнението, мониторинга и/или оценката на проекти/програми, съфинансирани със средства от ЕС.

След подаването на заявления за участие, същите са прегледани от специално сформирана за целта вътрешно-ведомствена комисия към ГД СФМОП на МОН, където е направен анализ на допустимостта на организациите и онези, отговарящи на критериите, са поканени да излъчат общ представител – по един за всяка от упоменатите по-горе групи, както и негов заместник (съобразно чл. 4 от механизма за избор на НПО). По този начин на практика се въвежда и своеобразен **квотен принцип** - по една квота за участие от група. Това стеснява прекомерно кръга от представители на неправителствения сектор в състава на тематичната работна група, поне що се отнася до нормативната основа.

Докато наличието на предварителни условия за включване е нещо резонно, то последващото допълнително „пресяване“ чрез избор на общ представител по области на дейност превръща процеса в твърде рестриктивен, без особена аргументация по отношение целесъобразността от прилагането на подобен ограничителен подход<sup>127</sup>.

Съобразно така приетия механизъм единствено представителите на сдружение „Институт Хуманитас“ (като титуляр) и Фондация „Заедно в час“, Сдружение „Движение Паневропа-България“ и Сдружение „Академия за образователни иновации“

---

<sup>127</sup> Мнение, изразено от представители на гражданското общество във връзка с проведеното за целите на изследването онлайн допитване по темата.

(като заместници на титуляра) се включват в състава на групата от квота „Образователни и обучителни организации“.

Положителното в случая е, че **Министерството на образованието възприема един далеч по-приобщаващ подход за приложение на механизма** от този, утвърден от министъра по управление на средствата от ЕС, фрагментирайки на допълнителни под-групи неправителствените организации, желаещи да се включат в създаването на ОП НОИР, респективно давайки шанс на повече от тях да го направят.

По този начин **в състава на групата се включват още представители на:**

- Фондация „ГИС– Трансфер център“ и Асоциацията на докторантите в България (като титуляр и заместник на титуляра от квота „Научно-изследователски и развойни организации“); Българската библиотечно-информационна асоциация (от квота „Организации, предоставящи информационни услуги“); Младежкото сдружение за мир и развитие на Балканите и Националния младежки форум (от квота „Организации, работещи в сферата на младежта“); Български червен кръст и Български младежки червен кръст (от квота „Организации, работещи в сферата на общественото здраве“); Фондация „С.Е.Г.А.“ (от квота „Организации, работещи за интеграция на малцинствени етнически групи и имигранти“); Национална мрежа за децата и Сдружение „Международен алианс за развитие“ (от квота „Организации, работещи в сферата на човешките и гражданските права и свободи“).

В състава на групата са още представители на Икономическия и социален съвет – „гражданският парламент на България“ за чиято функция бе споменато по-рано в изследването. Като единствен представител на международна организация се включва и експерт от УНИЦЕФ. На по-късен етап се присъединяват и двама експерти от Българския информационен офис на европейската програма ГМОСС-КОПЕРНИКУС<sup>128</sup>.

**Представителите на академичната общност**, които да участват в състава на работната група, са излъчени по друг механизъм, изготвен от министъра на образованието. Въз основа на него са излъчени представители на Съвета на ректорите на висшите училища в България (СР), Българската академия на науките (БАН), Селскостопанска академия, Националното представителство на студентските съвети в

---

<sup>128</sup> Програма за глобален мониторинг за околна среда и сигурност.

Република България (НПСС) и още петима представители на академичната общност в качеството си на експерти, предложени от съответните висши училища.

Ако се направи съпоставка между институционалните стейкхолдъри – тези, представляващи централната администрация на изпълнителната власт, спрямо извън-институционалните (*академични, НПО, социални партньори*) и представителите на местната власт, ще се установи, че **съотношението в рамките на работната група е приблизително 68% към 26% към 7%.**

Ако се прибавят и членовете, които заместват титулярите, по отношение извън-институционалните и местни стейкхолдъри, *тъй като същите са представители на различни организации, всяка от които придава добавена стойност към процеса*, представителството придобива следното **процентно съотношение: 56% към 34% към 10% (вж фигура 1,2,3).**

#### **Допълнителна информация:**

Добавянето на зам. членовете в изчислението не се отнася до институционалните стейкхолдъри, тъй като става въпрос за представители на едно и също ведомство. В случая с НПО, социалните партньори, академичната общност и местните власти обаче, заместващият представител може да представлява др. университет/ др. организация/ др. бизнес сектор/ др. община и т.н.

В допълнение, възприетия от ръководството на работната група подход позволява на заместващите представители напълно равноправно да участват в дейността на групата от гледна точка на присъствие на заседанията, изказвания, бележки и др., което фактически премахва нормативно създаденото формално ограничение в тяхното пълноправно участие. Същото се отнася и до институционалните стейкхолдъри, но както беше споменато – там по-скоро става въпрос за функции по заместителство, поради което същите не са отчетени при изчисляването на процентното съотношение, което е направено на база 105 участници в работната група (*без заместващите стейкхолдъри*) и общо 129 (*със заместващите стейкхолдъри от извън-институционалния сектор и местната власт*).

*Информацията е на база най-актуалната заповед за определяне поименния състав на работната група - № РД 09-486/31.03.2014г.*

**Фигура 1. Представителство по секторни групи на членовете на работната група:**



**Фигура 2. Представителство по под-групи на стейкхолдърите от обществения сектор:**



**Фигура 3. Представителство по под- групи на стейкхолдърите от държавния сектор:**



#### **1.4.1.2. Принос по изготвянето на оперативната програма**

За да се оцени приноса за различните заинтересовани страни, включени в работата на тематичната група по разработването на ОП НОИР, и по-конкретно на онези стейкхолдъри, извън системата на централната изпълнителна власт, следва да се представи, преди всичко, **процеса на работа и вземане на решения в рамките на групата.**

**Работната група взема решенията си с консенсус** – тогава, когато това е възможно. За постигане на консенсус при взимане на решения, съгласно вътрешните правила на групата, по предложение на ръководителя могат да бъдат провеждани допълнителни технически срещи. В случаите, когато не е възможно да се постигне консенсус, обаче, решенията се вземат с обикновено мнозинство от присъстващите на съответното заседание. Предоставена е възможността членовете, гласували против, както и въздържалите се, да дадат особено мнение, което да се запише в протокола от заседанието, но до подобни казуси така и не се стига в хода на работа.

Общо за периода март – септември 2013г. са проведени 6 заседания на тематичната работна група (TRG). От началото на м. октомври 2013г. до края на първото тримесечие на 2014г. няма нито едно проведено заседание, а комуникацията между различните стейкхолдъри протича основно онлайн.

**Дори представители на институционалния сектор, участващи в работния процес, отчитат, че е необходима по-интензивна работа на групата в това отношение.**

Ответната аргументация е свързана с протичащите процедури по съгласуване на проекта на програмата с представители на Европейската комисия и стартиралата в началото на 2014г. предварителна *ex-ante* оценка, въз основа на резултатите от които следва да се предприемат следващи стъпки и действия по отношение на програмирането<sup>129</sup>.

Съгласно вътрешните правила заседанията се свикват по инициатива на ръководителя, а в случай на необходимост могат да бъдат насрочвани и извънредни заседания по искане на най-малко една пета от членовете на групата – няма информация за постъпването/разглеждането на подобни.

---

<sup>129</sup> Бел. авт.: Коментарите са на членове и представители на ръководството на работната група, отразени по време на заседания на групата и в рамките на проведените интервюта за целите на изследването.

Дневният ред на заседанията също се определя от ръководителя на работната група. Съгласно вътрешните правила, предложения за промени в дневния ред могат да бъдат внасяни от всеки член на групата, но най-късно един работен ден преди заседанието като същите следва да са мотивирани и аргументирани. Предварителни становища по материалите за заседанието също се изпращат по електронен път най-късно един работен ден преди датата на провеждането му. Предвидена е и възможността при извънредни и спешни случаи ръководителят да може да реши тези срокове да бъдат съкратени, а информацията за датата и мястото на заседанието да се предава и по телефона.

Във всички случаи, обаче, заседанията на работната група се считат за редовни само ако на тях присъстват повече от половината от членовете ѝ (*или съответните им заместници*)<sup>130</sup>. Статистиката показва, че за шестте проведени заседания средната посещаемост е 71%, измерена към титулярния списъчен състав, и 58% при отчитане на списъчния състав от титуляри и заместващи представители (*с отчитане на броя заместници само за извън-институционалните стейкхолдъри*).

След провеждане на всяко едно от заседанията, в рамките на до пет работни дни, взетите решения се изпращат по електронен път на всички заинтересовани страни. Изпраща се и подробен проект на протокол, по който могат да бъдат предоставени писмени бележки в срок до два работни дни от датата на изпращане на проекта. Взетите решения се отразяват в протокола и към него се прилагат материалите, разгледани на заседанието. Окончателният вариант се изпраща повторно на всички членове.

С цел гарантиране приложение на взетите решения е предвидена във вътрешните правила на групата възможността в случай на неспазване на решенията на работната група, институцията или организацията, които не са спазили тези решения, да бъдат задължени да представят на ръководителя доклад за причините за неизпълнението или забавянето.

Работната група може да взема решения и неприсъствено, чрез писмена процедура. При провеждането ѝ ръководителят изпраща по електронен път до членовете на групата необходимите материали във връзка с решението. Всеки член

---

<sup>130</sup> Бел. авт.: Указанията сочат, че мястото за провеждане на заседанията трябва да е достъпно за всички членове и да не създава ограничения или пречки за провеждане на заседанията, а практиката - че това са основно аудитории на софийски университети, научни институти и конферентни центрове.

може да представи писмено становище - чрез официална кореспонденция и/или по електронен път, в рамките на до два работни дни от датата на изпращане на материалите. В случай, че в рамките на този срок не се получат коментари от съответния член, се счита, че такива няма. Практиката, обаче, показва, че повечето от постъпилите предложения от членовете на ТРГ по ОП НОИР се приемат само след обсъждане на съответните заседания на групата.

По предложение на ръководителя или на не по-малко от една пета от членовете на ТРГ е заложена възможността да се инициира **създаването на под-групи за разработване на отделни части от проекта на ОП НОИР, както и за обсъждане на специфични въпроси и решаване на проблеми**, свързани с функциите и задачите на групата. Всъщност, още на първото заседание е направено подобно предложение - за създаване на подгрупа в рамките на работната група, която да се занимава с мерки за популяризацията на идеята/проекта за ОП НОИР<sup>131</sup>. Предложението не е придвижено за изпълнение, въпреки своят голям потенциален принос за успешното приложение на принципите на публичност и прозрачност и акумулирането на допълнителна обществена подкрепа за програмата, посредством осъществяването на координирани дейности и инициативи от страна на заинтересованите страни.

В този смисъл членовете на Секретариата на ТРГ остават единствените, ангажирани с популяризирането на дейността на групата чрез публикуване на интернет страницата на МОН<sup>132</sup> и на интернет страницата на Главна дирекция „*Структурни фондове и международни образователни програми*”<sup>133</sup> информация за хода на изготвянето на оперативната програма, включваща актуалните работни варианти на програмата, нормативните документи, на които процеса се базира, заповедите за създаването и обновяването на състава на ТРГ, протоколите от заседанията, презентации от организирани от МОН обществени обсъждания на ОП НОИР.

В следствие, по отношение на темата за по-сериозните пропуски и възможности за оптимизация в процеса на програмиране на ОП НОИР, постъпват мнения и коментари именно в насока, че е следвало да се отдели повече внимание на **събирането, обработката, анализирането и използването на информация** – както

---

<sup>131</sup> Предложението е отправено от страна на Христиан Даскалов като представител на студентската общност в състава на ТРГ. Отражено е в протокол №1 на ТРГ по ОП НОИР от 14 март 2013 г., 10.00 ч., Софийски университет „Св. Климент Охридски”, Ректорат.

<sup>132</sup> Вж: <http://mon.bg/>, последно посетен на 18/04/2014г. в 15:53ч.

<sup>133</sup> Вж: <http://sf.mon.bg/>, последно посетен на 18/04/2014г. в 15:53ч.



помежду членовете на работната група, така и от тях към останалите заинтересовани страни, чрез включването на експерти по информационно осигуряване<sup>134</sup>.

Сходно мнение изразява и представител на научната/академична общност, участвал в дейността на ТРГ, според когото е трябвало да се въведе система/стратегия за обсъждане на програмата със всички основни страни, така че процесът да стане по-видим и достъпен. Според същия представител, при липсата на такава *система/стратегия* се създават предпоставки за избирателно действие с цел минимизиране на възможностите за сблъсък с различните общности, но от това се губят възможности за „истинско обсъждане по същество“ с по-широк кръг от потенциални бенефициенти. „Едно от най-лошите последствия е хроническата липса на информация в обществото какво и защо става при подготовката на документите“, допълва анкетираният член на ТРГ.

Следва да се отбележи, все пак, че екипът на ГД СФМОП реализира редица публични представяния и обсъждания на програмата по места<sup>135</sup> (в процеса на разработването ѝ), а както беше отбелязано в началото на изследването - информирането е форма на участие, която макар и периферна, има своята добавена стойност за успеха на цялостния процес. Предоставена е и възможност за изпращане на коментари по проекта на ОП НОИР чрез интернет страницата на главната дирекция след публикуване за обществено обсъждане на първоначалния проект на програмата (вариант към 03 април 2013 г.). С част от постъпилите коментари и мнения от публичните събития, както и от интернет, са надлежно запознати членовете на работната група. Като недостатък може да се отбележи, че същите не са публикувани онлайн.

Авторът на изследването споделя мнение, че ирелевантно от приложимостта им по отношение на оперативната програма, **постъпилите становища в рамките на процедурите по изготвяне и обществено обсъждане на ОП НОИР са ценни сами по себе си, тъй като формират дебата за развитието на образованието и науката в България**, респективно трябва да бъдат достъпни онлайн и поднесени по начин, пригоден за доразвиването им по колаборативен път.

---

<sup>134</sup> Коментар на член на ТРГ от институциите - второстепенни разпоредители с бюджетни средства.

<sup>135</sup> Според член от екипа на ГД СФМОП в периода март 2013 – март 2014г. са направени поне 20 публични дискусии/представяния на програмата, без в т.ч. да се включва „втората вълна“ представяния, която МОН организира през април 2014г. в Сливен, Кърджали, Кюстендил, Варна, Русе, Плевен, Видин.

За пример, от Конфедерацията на работодателите и индустриалците в България /КРИБ/ отправят предложение по приоритетна ос 5, инвестиционен приоритет 2, да се финансират дейности по обновяване на материалната технологична база в направления като закупуването на персонални устройства с достъп до интернет за всички учители и ученици (*лаптопи, таблети, смартфони и др.*).

Ясно е, че капацитетът на ОП НОИР не може да покрие подобни широко-мощабни инвестиционни програми, които би трябвало да бъдат обект на финансиране със средства от държавния бюджет, като част от държавната образователна политика. Въпреки това, подобни предложения и аргументацията, която стои зад тях, отварят дискусия по темата, възможност за създаване на коалиции по приоритети, групи за натиск и евентуално – съвместни експертни и политически действия за осъществяване на реални реформи в желаната посока.

Обяснимо е желанието на участниците в ТРГ от информиране (*или събиране на информация*) да се пристъпи към по-пълноценни форми на участие - *като **съвместно намиране и вземане на решения и съвместно изпълнение на взетите решения***. В конкретния случай -към съвместно осъществяване на информационно-консултативната кампания, което може да бъде само и единствено от полза за ръководителите на процеса по програмиране и за техните партньори от публичния, академичен, бизнес и неправителствен сектор<sup>136</sup>.

Анализът на предоставените становища от страна на самите членове на работната група по оперативната програма, съдържащи съответните коментарни бележки и предложения по съдържанието на проекта, представлява един от най-обективните начини чрез които можем да измерим формалния принос на стейкхолдърите по разработването на ОП НОИР – *дали и в каква степен идеите на същите са били взети предвид и отразени в актуалните към момента на предлагането им варианти на програмата*.

За целта са анализирани 6 бр. справки за обобщаване на становищата, получени от членовете на ТРГ и отразяване на позиции по приоритетни оси (ПО) и инвестиционни приоритети (ИП). Справките са изготвени от ГД СФМОП в периода март – октомври 2013г., който е и най-интензивният от гледна точка на развитие на

---

<sup>136</sup> Мнението се споделя от представители на НСОРЕБ, участвали във фокус-група по ex-ante оценка на програмата, според които при реализацията на обществените обсъждания в страната следва да се използва капацитета на Областните информационни центрове, общините и училищата.

проекта на програма – от нивото на концепция до ниво на програмен документ, подходящ за обсъждане и съгласуване с ЕК на равнище технически консултации.

В рамките на тези справки се съдържа информация за организацията и представителя в ТРГ, направили съответното предложение за изменение/допълнение в съдържанието на проекта на програмата, за естеството на това предложение – кратко описание и обосновка, както и за становището на ГД СФМОП/МОН, по компетентност. След изготвянето на всяка една от справките, които отразяват постъпилите във времето предложения, по същите неизменно се произнасят членовете на групата, преди да бъдат отразени, или пък отхвърлени, поради което са анализирани и протоколите от шестте проведени заседания на ТРГ.

За целите на изследването **предложенията са групирани в няколко основни направления**, с уточнение за относителността на подобно групиране, тъй като то цели единствено да систематизира направените изменения и допълнения в няколко основни области на програмирането, а не да ги ограничи съдържателно или преформулира.

**Тези направления включват:**

- Определяне на стратегия за принос на ОП към постигането на стратегическите цели на ЕС и националните приоритети;
- Изпълнение на предварителните условности – създаване и оптимизация на стратегически документи и др. изисквания, съгласно указанията на ЕК;
- Определяне на дейности - по приоритетни оси и инвестиционни приоритети;
- Определяне на целеви групи и бенефициенти;
- Определяне на индикатори – за продукт и резултат;
- Финансово разпределение – за програмата, по тем. цели и инвест. приоритети;
- Демаркация и допълняемост с др. финансови инструменти – национални и ЕС;
- Прилагане на хоризонталните принципи - за партньорство, публичност и т.н.;
- Технически редакции и корекции.

Направеният анализ показва, че **с най-голям „коэффициент на полезно действие“** - *ефикасност на действията*, както и от гледна точка на ефективност - *постигнати резултати спрямо поставените цели за въздействие*, в смисъла на направените предложения, **са представителите на академичната общност.**

**От общо над 50 направени предложения и коментарни бележки, над 90% са взети предвид.** Едва 5 са отхвърлените. Реалното въздействие на представителите на академичната общност е в пъти по-голямо, тъй като те формират в голяма степен текстовете на концепцията за оперативна програма, на която в последствие стъпва в ТРГ, т.е. голяма част от бележките им са направени и отразени на предходен етап. Важно е да се уточни, че не са отчетени повтарящите се предложения – за пример одобрено/отхвърлено предложение за включване на организация като допустим бенефициент по няколко примерни дейности, с еднаква обосновка за всяка от дейностите, еднакъв мотив за приемане/отхвърляне, в обхвата на една и съща приоритетна ос/инвестиционен приоритет. Това уточнение е общовалидно за целия анализ.

С най-много предложения за промени/редакции са представителите на Централното координационно звено<sup>137</sup> - над 65. Голяма част от тях са съсредоточени върху определянето на индикатори – за продукт и резултат – над 40% от общия брой, има и не малко бележки за прилагането на технически корекции в различни текстове на програмата. Следва да се отбележи, че над 20% от направените от тях коментари не са приети, със съответната аргументация, което демонстрира на практика хоризонталния модел на колаборация между стейкхолдърите, включ. в рамките на институционалния сектор, който подобни форми на взаимодействие налагат. Именно ЦКЗ (*по смисъла на чл.10 от ПМС № 70 от 2010г*) е ангажирано с координацията при изготвянето на програмните документи по КхП, но в случая на работната група техните коментари имат същата експертна стойност и не се ползват от привилегии в сравнение с останалите участници.

Процентно най-голям е броят на отхвърлените предложения (~40%), постъпили от страна на др. министерства и държавни структури (*18 отхвър. към 24 приети*) и от страна на НПО (*22 отхвър. към 31 приети*). Основният брой отхвърлени предложения засягат маркирането на дейности, технически корекции, целеви групи/бенефициенти, индикатори. В същата последователност е и цялостната активност на членовете на ТРГ по отношение направените предложения. Следват ги предложенията в насока определяне на стратегия, прилагане на хоризонт. принципи, демаркация и допълняемост.

---

<sup>137</sup> Функциите на Централното координационно звено се изпълняват от дирекциите в администрацията на министерския съвет: „Програмиране на средствата от ЕС“; „Мониторинг на средствата от ЕС“; „Информация и системи за управление на средствата от ЕС“.

Общо над 268 са предложенията, отразени в справките, над 200 са приетите (~75%). По отношение изпълнението на предварителните условности и финансовото разпределение на средствата, видно от направения анализ на дейността на ТРГ, тези теми остават извън фокуса на групата – защо това е така, ще бъде анализирано в следващата глава.

#### 1.4.2. Оценка на заинтересованите страни за тяхното участие

Практиката при изследванията, посветени на анализирането на примери на стейкхолдър/колаборативно публично управление, показва че много от тях се фокусират върху по-доброто разбиране на условията при които стейкхолдърите действат в сътрудничество – дали става въпрос за извличането на взаимни ползи, постигането на консенсус и т.н. С други думи, **повечето изследвания се занимават с оценяването на резултатите от процеса, а не с резултатите от съответната политика или нейното управление.**<sup>138</sup> Подобен подход е възприет и в настоящия случай, имайки предвид, че аспекти на въпроса за участието на заинтересованите страни като този за цялостната удовлетвореност от участието им, могат да окажат значително въздействие върху успеха на един или др. проект, програма, политика, особено когато става въпрос за ранните фази на планиране/програмиране на съответния изследван обект – *теза, развита по-рано в разработката.*

За целта да бъде оценено, макар и по субективен път, участието на заинтересованите страни по програмирането на ОП НОИР 2014-2020г., е разработено допитване под формата на онлайн въпросник, което е изпратено по електронен път до над 100 от членовете на ТРГ, в т.ч. титулярни представители от структурите на централната администрация на изпълнителната власт, *включ. ръководство и секретариат на групата* и титуляри и техни заместници от групите на социалните партньори, НПО и академичния сектор.

Получена е обратна връзка от 29 от стейкхолдърите, което е в диапазона 22-28% от броя на потенциалните респонденти. Вариацията е според това дали се съотнася броя на реалните респонденти към броя на получателите на онлайн въпросника; общия брой титулярните членове на ТРГ или общия брой на членовете, допълнен с този на техни заместници от организации, различни от тези на титулярите, *пр. други научни*

---

<sup>138</sup> Ansell, C. & Gash, A. *Collaborative Governance in Theory & Practice*, Journal of Public Administration & Theory (18:543-571), Oxford University Press, 2007.

институти, НПО, бизнес-организации и т.н. Процентът на откликналите респонденти не е необичаен и се счита за приемлив при осъществяването на сходни допитвания до стейкхолдъри, свързани с участието им по различни проекти, програми и т.н. в редица области на корпоративното (и публично) управление.<sup>139</sup> Заинтересованите страни, взели участие в осъществяването на анализа на удовлетвореността от участието и приноса на стейкхолдърите по разработването на ОП НОИР 2014-2020г. са групирани най-общо като представители на:

- 1.) Управляващ орган/междинно звено (включ. ГД СФМОП);
- 2.) Министерство/друг вид първостепенен разпоредител с бюджетни кредити;
- 3.) Второстепенен разпоредител с бюджетни кредити;
- 4.) Научна/академична институция;
- 5.) Неправителствена организация/мрежа от организации;
- 6.) Социален партньор (работодателска или синдикална организация).

#### **Допълнителна информация:**

Осъществено е консолидиране по групи-стейкхолдъри, специално за целите на анализа на удовлетвореността от участието, в сравнение с анализа на приноса по изготвянето на оперативната програма, представен в предходната глава, тъй като в резултат от обобщаването на информацията от справките за направените предложения от членовете на ТРГ се установи, че не може да се говори за наличието на съществени различия между някои от първоначално обособените 12 групи стейкхолдъри (по ПМС №5/2012г.), което да налага прекомерно фрагментиране на анализа по групи. В допълнение, консолидирането на участниците по групи дава допълнителна сигурност у респондентите за тяхната анонимност (*тъй като принадлежността към една или др. група стейкхолдъри следва да се посочи*), което според автора е важно условие за придобиването на психологическа нагласа за участие, с оглед на някои от въпросите. Като пример може да бъде даден въпросът дали съответният стейкхолдър смята, че в рамките на процесите по планиране и програмиране на ОП НОИР са се открили такива заинтересовани страни, които демонстрират(ха) отчетливо негативно и/или съпротивително отношение / действия спрямо създаването на самостоятелна оперативна програма за наука.

<sup>139</sup> Вж. подробно: Takim, R. *The Management of Stakeholders' Needs and Expectations. Development of Construction Project in Malaysia*, Modern Applied Science Journal, Vol.3(No5), May 2009.

Прави впечатление, че подадената обратна връзка (*като разбивка по групи на отзовалите се на допитването участници*) съвпада в голяма степен със съотношението на представителите на администрацията към представителите на извън-институционалния сектор в състава на ТРГ: 56% към 34% в полза на администрацията - *от гледна точка на представителство в ТРГ*, спрямо 59% към 41%, отново в полза на администрацията - *от гледна точка на подадена обратна връзка*. От това припокриване произтичат допълнителни аргументи в подкрепа на представителността на направеното проучване.

Има и друго важно припокриване - между качествените данни от допитването, носещи информация за възгледите, мненията и наблюденията на членовете на ТРГ и представените в края на предходната глава количествени данни за реалния им принос по области на програмирането, което двустранно потвърждава заключенията, изведени по независими едни от други пътища.

В случая става въпрос за оценката на аспектите на програмирането на ОП НОИР, според степента в която заинтересованите страни са имали възможност за участие във вземането на решения и осъществяване на реален принос. Тази оценка, извършена по скала от 1 (*минимални възможности за участие и принос*) до 4 (*максимални възможности/реален принос*), показва че **най-високо са оценени онези области на програмиране, където има най-много постъпили и приети във времето предложения за изменение и допълнение** на текстовете на проекта на оперативна програма (*вж табл. 1*).

**Цялостната оценка на заинтересованите страни за тяхното участие в тематичната работна група е положителна.** Мнението на над 80% от стейкхолдърите, направили конкретни бележки/коментари по разработването на ОП НОИР, е че техните бележки са били взети предвид, респективно са били отразени в проекта на оперативната програма – изцяло (23%) или в голяма степен (58%). Данните се припокриват с тези от количествената справка на направените предложения/препоръки, която показва, че 75% от коментарите/бележките са били приети от членовете и ръководството на ТРГ.

табл.1. Удовлетвореност от възможностите за участие и принос по области на програмиране:



**Скала за измерване удовлетвореността от създадените възможности за принос:**

Оценка (1) – Минимални възможности

Оценка (2) – Частични възможности

Оценка (3) – Значим принос/възможности

Оценка (4) – Максимален принос/възможности



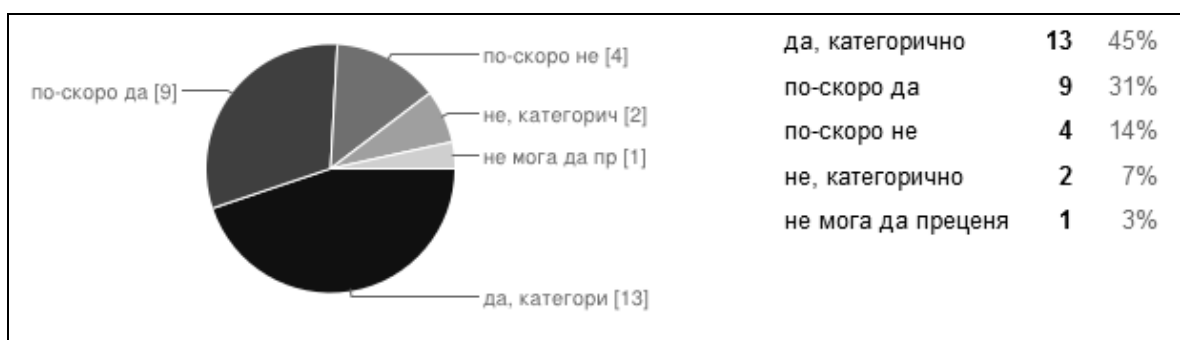
На въпрос дали представляваната от тях организация / институция има реален принос по разработването / програмирането на ОП НОИР, общо 90% от анкетиранияте стейкхолдъри отговарят утвърдително (вж фиг. 4). 86% от респондентите (25 от членовете на ТРГ) потвърждават, че са участвали с конкретни бележки/коментари по разработването на ОП НОИР.

Фигура 4. Наличие на организационен принос при разработването на ОП НОИР 2014-2020г.:



Известно разколебаване има по отношение оценката на стейкхолдърите относно това имат ли представляваните от тях организации/институции принос по „институционалната защита“ на ОП НОИР (вж фиг.5). Този термин беше неколкократно използван в настоящото изследване в смисъла на набора от действия и мерки, свързани със вземането на политическо решение – на национално и европейско ниво (във връзка с принципа за споделено управление на КхП) за първоначално създаване на концепция, а сетне и на завършена програма за наука и образование.

Фигура 5. Наличие на принос при институционалната защита на ОП НОИР 2014-2020г.:



Няколко представители на институции от държавния и научен/академичен сектор (около 17% от всички респонденти) заявяват, че не са взели участие в институционалната защита на концепцията, въпреки че са отговорили утвърдително относно своя цялостен принос по разработването на програмата.

Това разминаване може да се дължи както на по-формално виждане за ангажиментите, които тези участници имат към създаването на ОП НОИР, главно в рамките на дейността на ТРГ, така и на по-тясно тълкуване на термина *институционална защита* като нещо нехарактерно за тяхната дейност. 76% обаче, потвърждават, че в по-малка или в по-голяма степен, са били ангажирани с въпросите на *институционалната защита* на ОП НОИР 2014-2020г. Това е обяснимо, с оглед на факта, че в рамките на изследването бяха открити редица възможности, на различни нива на участие (*отвъд дейността и мандата на тематичната работна група*), които съществуват при една или друга степен на формална структурираност и *достъпност* /„пропускливост“ за включване на заинтересованите страни.

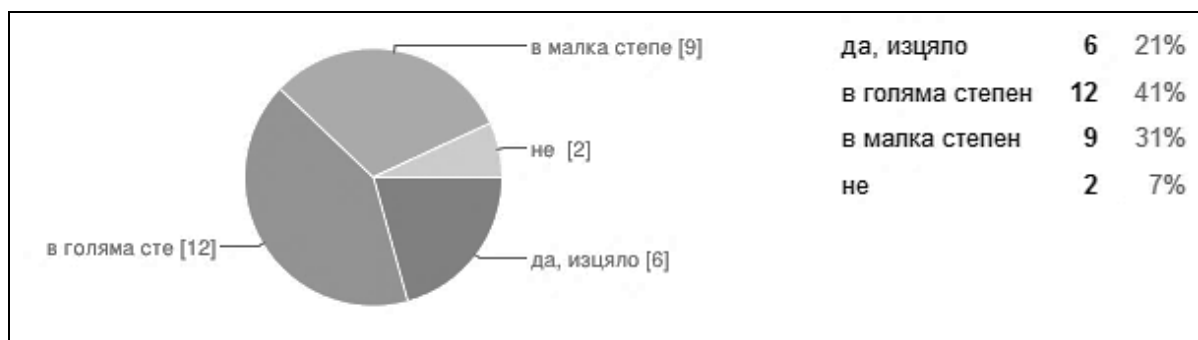
Не може да не се отбележат **някои от по-значимите, макар и неформални, форми на колективно действие/политически диалог** в това отношение. Такива са, за пример, двете **срещи с представители на ЕК** във връзка с ОП НОИР, организирани и проведени в Софийски университет „Св. Климент Охридски“ през м. февруари и м. юни 2013г., когато все още създаването на самостоятелна програма е „*под условие*“. В срещите участие взимат представители на домакините от СУ, БАН, Съвета на Ректорите, Асоциацията на научноизследователските университети, МОН, МС, ЕК. Срещите са особено важни, за да се убедят представителите на Комисията в споделяните ангажименти на всички заинтересовани страни относно бъдещето на ОП НОИР, в светлината на необходимите реформи пред системата на образованието и науката, които са задължително условие за достъп до европейските инвестиции.

Макар ролята на ЕК да не се състои в това да определя националните приоритети, тя е отговорна за създаването на условията и инструментите за ефективно изпълнение на взетите национални решения, респективно е важно за Комисията как ще се управляват оперативните програми – от кого, при каква координация, експертно осигуряване и т.н. В рамките на дискусиите се обсъждат още редица **конкретни аспекти на програмирането** като открояването на ключови за системата дейности за финансиране, демаркацията с други програми като тази за развитие на човешките ресурси по отношение на пресечни сфери като професионалното образование и ученето през целия живот и адресирането на стратегическите, според ЕК, предизвикателства като изграждането и поддържането на връзка между образованието и бизнеса, с оглед развитието на иновациите и разкриването на нови работни места с добавена стойност за националната и европейска икономики.

Що се отнася до задоволството от организацията и работата на тематичната работна група – *пълнотата на предоставяната информация и обратната връзка към заинтересованите страни, времето и честотата на провеждане на заседанията, релевантността на консултативния процес и проведените обсъждания спрямо крайни резултат*, по този показател се констатира преобладаваща удовлетвореност – над 60% от респондентите са удовлетворени или изцяло (21%), или в голяма степен (41%).

Същевременно с това, внимание заслужават и тези 31% от членовете на групата, включили се в допитването (вж фиг. 6), които са удовлетворени от начина по който е бил организиран консултативния процес в относително малка степен, или изобщо не са доволни от него (7%). Това са представители както на институционалния сектор, така и на гражданския (*академичен и НПО*), при това почти по равно, т.е. не може да се говори за наличието на зависимости по отношение природата на стейкхолдърите.

Фигура 6. Наличие на удовлетворение от организацията на ТРГ по ОП НОИР 2014-2020г.:



Някои от пропуските и **възможностите за оптимизация** на работата на ТРГ бяха представени по-рано в изследването, свързани с **интензитета на заседанията, липсата на обратна връзка** по отношение на консултациите с ЕК по проекта на ОП, както и на национално ниво в рамките на Договора за партньорство, необходимостта от по-голямо внимание върху събирането, обработката, анализирането и използването на информация чрез включването на експерти по информационно осигуряване.

Въпреки няколко съществени бележки по работата на ТРГ, над 70% от респондентите изразяват мнение, че в сравнение с програмирането на предходния програмен период, участието им днес (*на представляваната от тях*) е по-пълноценно, а позициите им сега са отразени в по-голяма степен (вж фиг. 7).

Фигура 7. Степен на съгласие с тезата, че участието в програмирането днес е по-ефективно:



Почти същата е подкрепата за тезата, че при планирането и програмирането на ОП НОИР принципът на партньорство е бил приложен в неговата пълнота, съобразно изискванията на ЕК – над 70% са по-скоро или напълно съгласни с така направения извод, докато 20% са на обратното мнение.

Представителите на заинтересованите страни, взели участие в допитването, са още по-категорични по отношение на подкрепата си за тезата, че **създаването на ОП НОИР е резултат от по-добро планиране и е стъпка към по-ефективно управление на инвестициите по Кохезионната политика**, в частта им относно средствата за образование, наука и научни изследвания. 83% от анкетираните членове на ТРГ изразяват подобно мнение, едва 17% са на противоположното<sup>140</sup>.

Тези нагласи се явяват в потвърждение на позицията на експертите от ЕК, участвали в работните срещи с представители на институционалния и академичен сектор по повод на ОП НОИР, според които през изминалия програмен период в България *не са били отделяни достатъчно средства за финансиране на научни изследвания*, а като основна причина за това се изтъква *вземането на политическо решение* (касаещо планирането и програмирането) *при не-участие на всички заинтересовани страни*.

Отново според представителите на ЕК, **участието на външни експерти от академичните среди в подготовката на новата оперативна програма е оценено като важна „стъпка напред“**.<sup>141</sup>

<sup>140</sup> Бел. авт.: Може да се направи заключението, че тези 17% от респондентите (5 на брой, основно представители на министерства /включ. УО и второстепенни разпоредители/) не подкрепят формирането на ОП НОИР във вида, в който се предлага.

<sup>141</sup> Из изказване на Рейналдо Мандметс (ЕК) – доскорошен началник на отдел България в Генерална дирекция "Регионална и градска политика", Паметна записка от среща с представители на ЕК и стейкхолдъри по ОП НОИР, СУ „Св. Климент Охридски“, 11.02.2013г.

Ако следва да съпоставим процеса по разработване на ОП НОИР с този при останалите оперативни програми, анализирайки мнението на стейкхолдърите, изразено в допитването, трябва да отбележим, че 38% от анкетираните са на мнение, че планирането и програмирането на ОП НОИР е *по-прозрачно и приобщаващо*, спрямо 10%, които са на обратното мнение – че е *по-непрозрачно, при по-слабо ангажиране на заинтересованите страни*, докато 31% не намират съществени различия, а 21% не могат да преценят.

Що се отнася до съпоставката с планирането и програмирането на публични програми, финансирани със средства от държавния бюджет (*в изпълнение на национални политики*), за 41% разработването на ОП НОИР е по-прозрачно и приобщаващо, едва 7% са на противоположна позиция, а всеки втори от членовете на ТРГ не намира съществени различия или не може да прецени/да съпостави ситуацията.

## 1.5. Изводи и препоръки

### 1.5.1. Ефекти от участието на заинтересованите страни в планирането и програмирането

Създаването на самостоятелна ОП за наука и образование, *предвид секторните предизвикателства*, е **сложно, дирекционно-комплексно, новаторско** (дори за Европа)<sup>142</sup>, **но стратегически-важно усилие**, спестено в предходния програмен период именно поради тези си характеристики. То се превръща в реалност, въпреки съпротивата на някои представители на изп. власт (*главно в началото на плановия процес, когато се планира централизиране на управлението на средствата от ЕС в единна агенция*), както и въпреки скептицизма, демонстриран от представители на ЕК.

#### Допълнителна информация:

Позицията за създаване на единна агенция е на тогавашния (към 2011г.) министър по управление на средствата от ЕС – Томислав Дончев<sup>143</sup>. Според мнението на експерти, интервюирани за целите на изследването, принципът на централизиране на управлението на КхП е в разрез с добрите европейски практики.

Що се отнася до темата за противодействието срещу създаването на ОП НОИР, тя е обсъждана на петото заседание на ТРГ. Основните „източници“ са схематизирани от доц. д-р Райчевски и засягат *инспирирането* на съмнения (от отделни администрации на нац. ниво към ЕК) относно:

- 1.) *Административния капацитет,*
- 2.) *Наличния човешки ресурс в системата и*
- 3.) *Техническото състояние на програмния документ.*

Подобни заключения се потвърждават и от направеното допитване до членовете на ТРГ (*и широката общественост*), където фигурира въпрос относно евентуални личности, групи или организации, които са демонстрирали негативно/съпротивително отношение по повод на създаването на ОП НОИР.

<sup>142</sup> По коментар на представител на МОН във фокус група по ех-анте оценката на ОП НОИР. Според анализи на МОН, единици са страните-членки в които има консолидирани програми за инвестиции в образованието и науката, финансирани със средства от ЕС.

<sup>143</sup> Вж.: [www.old.bia-bg.com/?short\\_url=5mdge5](http://www.old.bia-bg.com/?short_url=5mdge5), последно посетен на 02/05/2014г.

В свой коментар от началото на 2013г. идеологът на програмата – проф. Сергей Игнатов, изтъква че това е *„може би най-сериозното общо усилие на представителите на администрацията и академичната общност през 2012г.“*, но обективно погледнато, коментарът е общовалиден за целия период 2007-2013г. В този смисъл създаването на самостоятелен финансов инструмент, с кохерентна логика на интервенцията и над 583 млн. евро инвестиции за периода 2014-2020г., е прекият резултат, а ефектът от вложените усилия надхвърля конкретния резултат и засяга цялостния процес по трансформация на една визионерска идея, при първоначално силно правителствено отрицание, но широка и активна обществена подкрепа, в кауза на няколко поредни правителства.

Фактът, че освен по ОП НОИР и по останалите ОП - ОПРР, ОПРКБИ, ОПРЧР, ПРСР, ще се финансира развитието на образованието и науката, във връзка с ТЦ 1 (*Засилване на научноизсл. дейност, технологичното развитие и иновациите*), ТЦ 9 (*Насърчаване на социалното приобщаване и борба с бедността*) и ТЦ 10 (*Инвестиции в образованието, обучението и ученето през целия живот*), е показателен за **извоюването на по-приоритетни позиции за двата сектора през новия програмен период.**

Един от най-важните ефекти, значим както в оперативно, така и в стратегическо отношение, е свързани с работата на тематичната работна група по програмирането на ОП НОИР 2014-2020г., а именно - **постигнатият консенсус между заинтересованите страни** по отношение начина за съвместна работа, целите и приоритетите на оперативната програма, демаркацията/допълняемостта на новата програма с другите вече съществуващи финансови инструменти на национално и европейско ниво, целевите групи по отделни специфични цели, допустимите дейности, допустимите бенефициенти и др., представени в хода на изследването.

Постигането на навременен консенсус между стейкхолдърите е от особена важност поради максималното отлагане във времето на вземането на политическо решение, свързано с планирането на самостоятелна оперативна програма за образование и наука, което де факто поставя под реален риск възможността такава въобще да бъде разработена в срок.

Резултатите от работата по всеки един от изброените компоненти на програмирането биха могли да бъдат обект на допълнителни анализи и изводи. Така например, един от малкото скептично-настроени членовете на ТРГ (*доколкото може да се съди за това по резултатите от направеното допитване*), изразява мнение, че в изработването на програмата са участвали „не-специалисти с изразени вътрешно-ведомствени интереси“, т.е. защитавал се е частният организационен интерес, за сметка на обществения.

Фактите лесно могат да оборят един такъв коментар като изведат на преден план ангажирането на много от членовете на ТРГ с каузи от обществен, а не личен, характер, включ. по отношение въпроси като определянето на целевите групи и кръга допустими бенефициенти. За пример, още в началото на работата на ТРГ от Центъра за развитие на човешките ресурси (*който е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към МОН*) отбелязват, че **успехът на ОПНОИР до голяма степен зависи от включването на всички компетентни страни**. От ЦРЧР констатира, че в първоначалния вариант на програмата (*към април 2013г.*) в повечето случаи допустими бенефициенти са МОМН и институции, подчинени на министерството, а НПО секторът и социалните партньори са „изключени“, както и някои др. институции, притежаващи компетенции, но различаващи се по статут от изброените видове организации. В конкретния случай от ЦРЧР очевидно не защитават тясно-институционалните си позиции (*тъй като са от страната на „облагодетелстваните“ от това временно положение*), а с експертна загриженост констатира един съществен пропуск и предлагат за разглеждане неговото решаване. С подобни коментари и позиции (които са възприети от останалите членове на ТРГ) излизат и от НПСС, Националния младежки форум (НМФ) и някои от останалите заинтересовани страни.

Всъщност, през целия период на програмиране (*включително във финалната му фаза*), списъкът с дейности, целеви групи и допустими бенефициенти постоянно нараства, а форматът става все по-приобщаващ, което е разбираемо с оглед на факта, че от петте общовалидни цели за всички ДЧ по Стратегията „2020“, три имат пряко отношение към новата оперативна програма.

Към един сравнително напреднал етап от програмирането, във връзка с отговора на въпроса доколко точно „приобщаващ“ е формата на програмата, все още остава отворена темата за точното място (и роля) на бизнеса по ОП НОИР и изясняването на демаркационните линии с бъдещата ОП „Иновации и конкурентоспособност“ (ОПИК)



в сферата на иновациите и приложните изследвания в техния бизнес характер. Първоначално предложеното и възприето генерично разделение на групи-бенефициенти по програми, макар и удобно от административна гледна точка, не кореспондира с приоритетите на ЕС, съгласно които се предвижда (*в почти всички политически документи на Общността*) включването на бизнеса не само под формата на бенефициент на преки инвестиции, а като потребител на научни знания и продукти и стабилен партньор в *триъгълника на знанието*. Именно по отношение осигуряването на стабилност, разделянето на научните от частни организации на принципа – *едните ще финансират свои научни изследвания, а другите ще кандидатстват с проекти за евентуалното им внедряване*, не е докрай издържано, поради което крайната демаркация е на база мерки, при предвиждане на възможност за осъществяване на партньорски проекти чрез консорциуми.

Това разширяване към заинтересованите страни, въпреки че не се възприема еднозначно (*с оглед притесненията за пилеене на ресурс чрез прекомерна фрагментация*), има своята разумна обосновка и най-вече - необходимата степен на подкрепа. Амбицията на МОН е да има допустимост за широк кръг бенефициенти, а в последствие - по операции и чрез високо качество на оценителните комисии, реално да се работи в посока финансиране на най-добрите проекти, за да се постигнат заложените цели<sup>144</sup>.

Що се отнася до селекцията на проекти за осигуряване на високо качество, предвидени са редица мерки като тази за провеждането на международна независима оценка на научния потенциал на кандидатите по някои от стратегическите за системата операции, за пример - при създаване на центрове за върхови постижения. В последната версия на Програмата (*след отпадането на ПО 4, 5 и 6 и преразпределянето на дейностите, планирани по тях*) прави впечатление по-доброто приоритизиране и фокусиране на предложените интервенции и мерки в сферата на образованието и науката, т.е. коригирано е създаването се в процеса на работа натрупване на откъслечни промени и допълнения, водещо до застъпване и дублиране на съдържание.

Въпреки че в настоящото изследване бе направен само макро-преглед на направените от членовете на ТРГ предложения, не може да не се отчете, с оглед на високия процент на приети предложения, че това говори както за **ефективността на**

---

<sup>144</sup> По коментар на министър Анелия Клисарова, направен на заседание на ТРГ.

**партньорския процес**, така и за **качествената оптимизация на финансовия инструмент**. Макар още в началото на процеса тогавашният ръководител на ТРГ да изразява мнение, че: *„дори и МОМН не може да променя съществено концепцията и рамката“*, в процеса на работа са направени редица сериозни редакции, а съдържанието на цели приоритетни оси се *(пре)организира* в следствие на постъпилите предложения от стейкхолдърите – много от които от решаващо значение за бъдещето на системата.

Участието на външни за институционалния сектор стейкхолдъри има отчетлив ефект що се отнася и до осигуряването на **по-голяма публичност на процеса по програмиране на ОП НОИР**. Въпреки, че не е осъществена идеята за създаване на подгрупа в рамките на работната група, която да се занимава с мерки за популяризацията на идеята/проекта за ОП НОИР, инициативи в тази насока не липсват.

Една от най-успешните е свързана със създаването на специална **страница за новини, коментари и предложения във връзка с оперативната програма** в социалната мрежа „Facebook“<sup>145</sup>. Страницата е създадена и се поддържа по инициатива на Националното представителство на студентските съвети – членове на ТРГ. Нейната основна цел е *„да информира, но и да въвлече активно гражданите, гражданските организации и академичните и научни среди във връзка с развитието на проекта за самостоятелна оперативна програма“*.

Посочено е коректно, че: *„публикациите и коментарите на страницата не представляват официална позиция на Министерството на образованието и науката или останалите членове на експертната група“*, но *„всички коментари, предложения, мнения и дискусии са добре дошли и ще бъдат взети предвид при работата по създаването и бъдещото развитие на програмата“*.

Справка по ключови думи показва, че това е единствената *„фен-страница“* на оперативна програма, която съществува в социалните мрежи – както по отношение програмния период 2007-2013г., така и по отношение на периода 2014-2020г.

Призивът: *„Бъдете активни и канете свои приятели на страницата - нека заедно оформим съдържанието на този финансов инструмент, който е в основата на устойчивото бъдеще на българското образование и наука!“*, който администраторите на страницата отправят при създаването ѝ през м. юли 2013г.,

---

<sup>145</sup> Вж: [www.facebook.com/OPNOIR](http://www.facebook.com/OPNOIR), последно посетен на 30/04/2014г. в 14:38ч.

достига до близо 800 души от цялата страна, включ. и от чужбина – *студенти, експерти, учени с интерес към създаването на ОП НОИР, консултанти, предприемачи, служители в държавната администрация и др.*, присъединили се към страницата като „*фенове*“ на оперативната програма<sup>146</sup>.

Всъщност обсегът/информационното покритие на страницата е в пъти по-голям при 5838 импресии (*на съдържание, свързано със страницата*) средно-месечно и над 1161 уникални крайни получатели на информация, отново средно-месечно.<sup>147</sup>

Подобен канал за комуникация, какъвто е страницата на ОП НОИР в социалната мрежа, носи и други, производни, ползи, превръщайки се във времето във виртуална платформа/общност от експерти и единомишленици. Данните от *Facebook Insights Data Report* показват ясно, че **представителите на общността, която проявява интерес към фейсбук-страницата на ОП НОИР, не е съставена от пасивни получатели на информация, а от личности, „ангажирани“ /engaged/ към обекта на информационен интерес** – чрез „харесване“, споделяне, коментиране на публикациите на страницата – *снимки, статии, линкове и др.*

Чрез нея, за целите на изследването, е реализирано отворено допитване до всички заинтересованите страни във връзка с процеса по планиране и програмиране на ОП НОИР 2014-2020г. Първоначалната идея е допитването да бъде разпространено изцяло посредством фейсбук-страницата, за да се оцени възможността да се генерира чрез нея добавена стойност за програмата.

В хода на провеждането му е направена преценка, че е необходимо да се подходи по-фокусирано към представителите на една от ключовите заинтересовани страни в лицето на академичната общност, поради което допитването е разпространено до база-данни с е-мейли на университетски преподаватели от цялата страна. В резултат са получени общо 166 коректно попълнени и изпратени анкетни карти, 75% от които от представители на една или друга научна/академична организация.

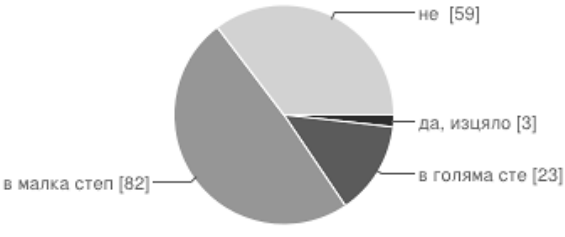
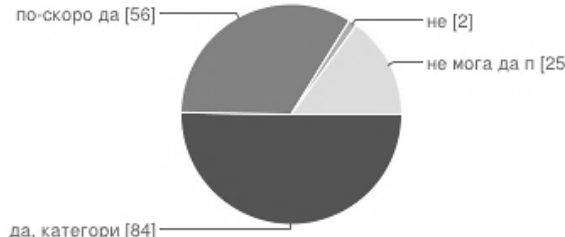
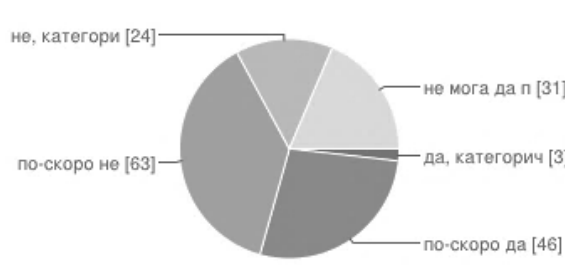
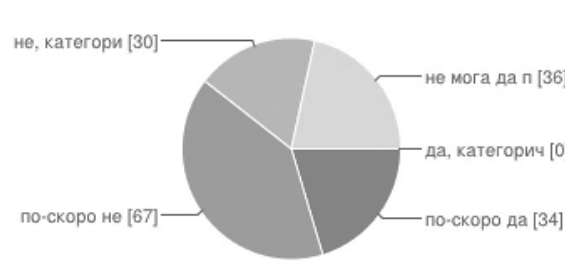
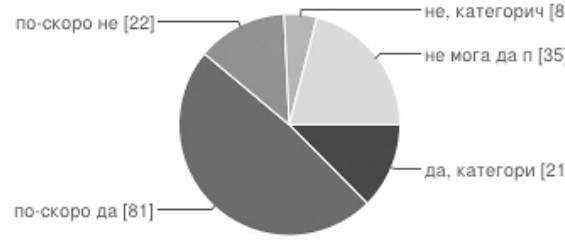
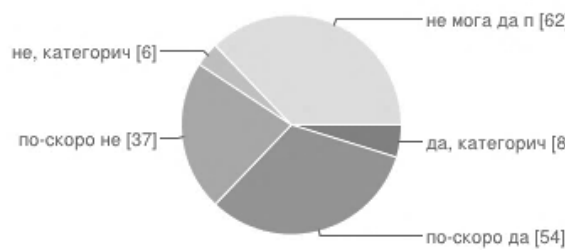
---

<sup>146</sup> „Феновете“ на страницата са общо 791. Информацията е актуална към 30/04/2014г.

<sup>147</sup> Изчислението е направено за период от 6 месеца (1 ноември 2013г. – 30 април 2014г.). За същия период от време импресиите */показванията на съдържание/* са 208 средно-дневно при 1463 средно-седмично. Средно-дневно уникалните крайни потребители на съдържание са 57 (*достигайки до над 500 в някои от дните*) и 343 средно-седмично. Данните са генерирани от *Facebook Insights Data Report*.

Чрез допитването (вж табл.2) е дадена възможност на представители на заинтересованите страни, неучастващи в дейността на ТРГ, да се включат в една своеобразна форма на *ex-ante* оценка на програмата от гледна точка на нейното разработване и предпоставки за последващо успешно управление, с **фокус върху прилагането на принципа за партньорство и извеждането на препоръки за оптимизация на стейкхолдър-управлението** – по отношение на КхП и по отношение управлението в публичния сектор, по-конкретно в сферите на образованието и науката.

**Табл. 2. Качествена оценка за ОП НОИР от представители на заинтересованите страни:**

<p>Запознати ли сте с дейността на тематичната група по ОП НОИР, съставена от представители на широк кръг заинтересовани страни?</p>	<p>Смятате ли, че е необходима по-добра координация между отделните дейности, участници, етапи, нива на планирането и програмирането на средствата от ЕС?</p>
 <p>в малка степен [82]</p> <p>да, изцяло [3]</p> <p>в голяма степен [23]</p> <p>не [59]</p>	 <p>по-скоро да [56]</p> <p>не [2]</p> <p>не мога да п [25]</p> <p>да, категори [84]</p>
<p>Средствата за образование и обучение по ОП РЧР през програмния период 2007/2013г. се управляваха и инвестираха ефективно:</p>	<p>Средствата за научни изследвания и иновации по ОП Конкурентоспособност се управляваха и инвестираха ефективно:</p>
 <p>не, категори [24]</p> <p>не мога да п [31]</p> <p>да, категорич [3]</p> <p>по-скоро не [63]</p> <p>по-скоро да [46]</p>	 <p>не, категори [30]</p> <p>не мога да п [36]</p> <p>да, категорич [0]</p> <p>по-скоро не [67]</p> <p>по-скоро да [34]</p>
<p>Създаването на ОП НОИР говори за по-добро планиране и е стъпка към по-ефективно управление на инвестициите:</p>	<p>В подкрепа на създаването на ОП НОИР имаше сериозна обществена подкрепа:</p>
 <p>по-скоро не [22]</p> <p>не, категорич [8]</p> <p>не мога да п [35]</p> <p>да, категори [21]</p> <p>по-скоро да [81]</p>	 <p>не мога да п [62]</p> <p>да, категорич [8]</p> <p>по-скоро не [37]</p> <p>не, категорич [6]</p> <p>по-скоро да [54]</p>

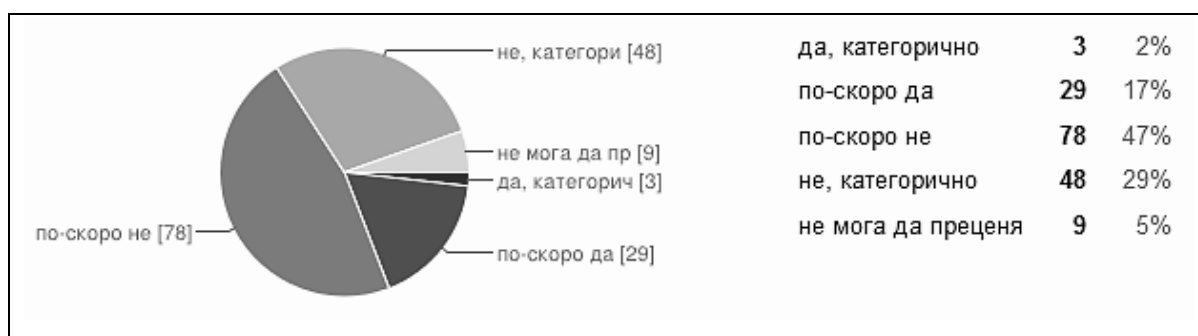
В резултат от допитването са потвърдени някои важни изводи, направени посредством анализа на дейността на работната на ТРГ. Така например, **потвърждава се тезата, че създаването на самостоятелна оперативна програма говори за по-добро планиране на средствата от ЕС** и е стъпка към по-ефективно управление на инвестициите по КхП в сферата на образованието, науката и научните изследвания. Това е преобладаващото мнение сред 62% от анкетиранияте, а едва 18% са на обратната позиция. Доминиращо е и възприятието, че средствата за образование (по ОП РЧР) и за научни изследвания и иновации (по ОП РКБИ) не са били инвестирани ефективно през периода 2007-2013г., което препотвърждава необходимостта от преразглеждане на досегашния модел на управление.

Потвърждават се и някои други изводи (*макар и с отрицателен знак*), като този, че е трябвало да се подходи **по-структурирано и с по-голямо участие на стейкхолдърите в информационното осигуряване на процеса по програмиране**, тъй като мнозинството от респондентите заявяват, че не са запознати в достатъчна степен с дейността на ТРГ, нито притежават необходимата информация, за да потвърдят (*или отрекат*) тезата, че в сравнение с останалите ОП програмирането на ОП НОИР е било по-прозрачно и приобщаващо.

Ефектите от едно такова допитване (*само по себе си пост-ефект от участието на стейкхолдърите в програмния процес*), макар и без претенции за представителност за която и да било от групите-стейкхолдъри, не бива да се подценяват. Напротив, резултатите от консултирането с по-широк кръг от заинтересовани страни, дори и само онлайн, могат да окажат съществена подкрепа в някои изключително важни за успеха на бъдещата оперативна програма области като осъществяването на необходимите реформи в системата, давайки необходимата увереност на овластените стейкхолдъри.

Допитването показва, че цели 76% от представителите на заинтересованите страни, включили се в него, са **в подкрепа на провеждането на по-сериозни реформи в системата на образованието и науката**, тъй като смятат, че тези, проведени до момента, не са достатъчни (*вж фиг. 8*). Това е изключително голяма обществена подкрепа за който и да било сектор на публичното управление, особено когато говорим за осъществяването на реформи в един нереструктуриран и консервативен сектор.

Фигура 8. Достатъчни ли са реформите в системата на образованието и науката за ефективно управление и усвояване на средствата от ЕС?



Въобще, акумулираните подкрепа и разбиране за необходимостта от дългоотлагането случване на реформи – *по-навременни, по-координирани и по-успешни*, е основен стратегически ефект от участието на заинтересованите страни в планирането и програмирането на средствата от ЕС, отделени за образование и наука. Без приемането на цялостна стратегическа рамка това не би било възможно, а стартирането на работа по приемането на такава (*става дума за нова стратегия за висшето образование, стратегическа рамка за ученето през целия живот, стратегия за редуциране на ранното отпадане от училищната система, актуализиране на пътната карта за научна инфраструктура и др.*) представлява едно от предварителните условия, поставени от ЕК за гарантиране на стабилна политическа основа за реализация на ОП НОИР.

Според представителите на ЕК е изключително важно, също така, **извършването на законодателни реформи, които да доведат до ефективно работещи закони за висшето образование и за развитието на академичния състав**, както и да бъде изградена цялостната институционална рамка за управление на научните изследвания и иновациите във връзка със създаването на Стратегията за интелигентна специализация (RIS3).

#### Допълнителна информация:

Съществен момент, свързан с новостите в КхП за периода 2014-2020г. е, че ако предварителните условия не бъдат изпълнени до края на 2013 г., по начина, по който са заложили, всяка страна-членка ще има още 2 години на разположение, за да извърши необходимите законодателни промени и да постигне съответните макро-икономически показатели.

В противен случай, през 2016г. инвестициите по определени тематични цели могат да бъдат блокирани, което говори достатъчно за това, че с практиката за отчитане на реформи *„на документи“* е приключено. В МОН, за пример (*дори по коментари на представители на висшата администрация*), съществува дългогодишна практика на създаване на *стратегии за модернизиране на висшето образование*. Само за последните 15г. са били разработени няколко такива, без дори да видят *„бял свят“* (коментар от заседание на ТРГ). Този път, обаче, поетите ангажименти следва да се случат, а ОП НОИР служи като движеща сила на това им *„случване“*.

**Връзката реформи - оперативна програма е двустранна.** От една страна създаването на програмата с активното участие на заинтересованите страни *„издърпва“* реформите, а от друга – необходимостта от реформи *„избутва“* на преден план по значимост обособяването на самостоятелна програма, за да не се скъса връзката *стимули-реформи-инвестиции-модернизация*. Иначе казано, **ОП НОИР представлява необходимия (макар и недостатъчен) инструмент/условие за реализация на стратегическата рамка в сферата на образованието и науката**, а що се отнася до реформите в законодателството – гарантира, че те няма да бъдат просто акт на политическо усилие с неизвестен резултат, а ще бъдат разбрани и проведени като част от общ интерес от страна на всички заинтересовани страни.

Мнението на академичните представители е, че ако се разпилее единоначалието в политическото и инвестиционно управление, и мерките, засягащи стратегическата рамка, бъдат включени в програмите на други министерства (МИЕТ, МТСП), то те ще бъдат: *„с нисък приоритет за съответните министерства и това ще намали многократно вероятността те да бъдат реализирани качествено и с необходимия фокус“*<sup>148</sup>, с достатъчно показателни примери за това от изминалия програмен период.

Нещо повече – тъй като разработването на оперативната програма изпреварва *„позакъснелите“*, но дългоочаквани, съставни части на стратегическата рамка – като стратегия за модернизиране на висшето образование и конкретни нормативни документи – *като нов закон за средното и предучилищно образование*, от МОН възприемат **модел на включване на предложенията, постъпили по ОП, при**

---

<sup>148</sup> Вж: Паметна записка от втора среща с представители на Европейската комисия във връзка с ОП НОИР 2014-2020г., СУ „Св. Климент Охридски“, 07.06.2013 г.

**разработването на тези документи**<sup>149</sup>, което превръща ТРГ в своеобразна **експертно-консултативна платформа по въпросите на реформата в образованието и науката**.

Подобни функции на ТРГ, макар и неформални, не променят обстоятелство, че по всеки един от проектите за стратегически документи се формират самостоятелни междуведомствени работни групи. Тяхната работа, обаче, би била тема на съвсем отделен анализ, въпреки че сред задачите на ТРГ е ясно разписана тази за *следене за изпълнение на предварителните условности*. Това обстоятелство хвърля светлина по отношение липсата на по-отчетливо застъпване на тези въпроси в дейността на ТРГ – *групата влияе, но по-скоро индиректно, чрез акумулирането на ценни предложения, коментари и идеи*, а не толкова в смисъла на упражняването на реален, систематичен мониторинг и контрол.

### **1.5.2. Насоки за оптимизиране участието на заинтересованите страни**

При разглеждането на насоки за оптимизиране на участието на стейкхолдърите в планирането и програмирането на средствата от ЕС ще структурираме изведените препоръки (*въз основа на направения анализ*), в **четири основни направления, съобразно модела за съвместно/стейкхолдър управление на Ansell и Gash**<sup>150</sup>.

Тези четири основни направления на оптимизация и същевременно с това - основни променливи, оформящи резултата от партньорския процес, са:

- (1) **Стартовите /пред/условия** – *предпоставки и пречки за включване и участие на стейкхолдърите;*
- (2) **Институционалният дизайн** – *общите правила за участие;*
- (3) **Лидерството** – *необходимо за фасилитиране на процеса, включ. за овластяване и придвижване към по-високи нива на участие;*
- (4) **Колаборативният процес** – *отчетливо нелинеен и итеративен, той може да бъде представен като цикъл за пряко сътрудничество, изграждане на доверие, посвещаване на процеса, изграждане на общо разбиране, постигане на междинни резултати, при ротация до запълване на целевия обхват.*

---

<sup>149</sup> По изказване на Карина Ангелова (председател на ТРГ) от петото заседание на ТРГ, 26.06.2013г.

<sup>150</sup> Ansell, C. & Gash, A. *Collaborative Governance in Theory & Practice*, Journal of Public Administration & Theory (18), Oxford University Press, 2007.



Всички насоки следва да бъдат разглеждани спрямо **релевантните форми на колективно действие и политически диалог**, които бяха открити в рамките на изследването. Такива са, освен междуведомствената група, разработила концепцията за ОП и тематичната работна група по ОП НОИР, и:

- Работните групи по СП и другите ОП;
- СОК към КЕВКЕФ (*и др. парламентарни комисии*);
- Съветите към Президента на РБ;
- Заседанията на СКУСЕС;
- Заседанията на СЕВ към МС (*и работните му групи*);
- Общественият съвет към органите на изп. власт;
- Заседанията на РСР по райони за планиране;
- Различните консултативни органи по области и общини;
- Заседанията на ИСС;
- Работните срещи с представители на ЕК;
- Различните форуми с участието на представители на заинтересованите страни – *по сектори, браншове, региони*;
- Вътрешно-организационните/институционални дискусии, презентации и т.н.;
- Институционалната застъпническа кампания – *формални и неформални срещи с представители на законодателната и изп. власт*;
- Публичните акции и кампании (*в подкрепа създаването на ОП НОИР*);
- Информационните събития и обществени обсъждания;
- Медийните събития – *пресконференции, публикации, дискусии и т.н.*;
- Онлайн консултациите (*степен на активност и участие*).

Въпреки различията в нивата на управление и участие, има такива (*пред*)условия, които се явяват незаобиколими и следва да се прилагат по-широко и адекватно, за да се постигнат по-добри резултати в процеса по планиране и програмиране. Тази бележка не се отнася непременно или главно до ОП НОИР.

### Допълнителна информация:

За разлика от процеса по програмиране на останалите оперативни програми, при ОП НОИР не се констатира сериозно присъствие на негативни коментари в публичното пространство по отношение начина на разработване на програмата (*от гледна точка на спазване на принципа за партньорство*). Срещат се спорадични публикации във връзка с капацитета на МОН да управлява програмата, недостатъчното финансиране, липсата на такова за фундаментални изследвания, както и по отношение на част от съдържанието на програмата, и по конкретно – по повод на присъствието на мерки за справяне със соц. изключване по ПОЗ, във връзка с ТЦ9 от ОСР, които някои представители на науката намират за ненужна част от фин. инструмент, която *разсейва инвестициите за високи постижения*. Най-точният отговор на критиките в това отношение може да бъде изведен от коментар на проф. Сергей Игнатов по време на представянето на концепцията за ОП:

*„Всъщност тя дава (...) цялостна визия за развитието на образованието и науката като една абсолютно свързана система –от детската градина, през системата на средното образование, университетското, и върхът на всички усилия - научните центрове в нашата страна“*

Не толкова безпроблемна, обаче, изглежда в публичното пространство ситуацията около прилагането на принципите на публичност, прозрачност и партньорство при програмирането на някои от останалите ОП. Макар настоящата работа да няма за цел осъществяването на сравнителен анализ, не могат да не се посочат някои смущаващи примери като този от официалното представяне на Програмата за развитие на селските райони, по време на което член на работната група по програмата - представител на асоциация "Биопродукти", се обръща с молба към представителите на ЕК да му предоставят копие от варианта, изпратен за съгласуване от МС, тъй като по думите му: *„никой не го е виждал“*<sup>151</sup>.

Една такава предпоставка, за ефективно участие на заинтересованите страни и за превенция срещу подобни отклонения от добрите практики като по-горе описания случай, е представеният в рамките на изследването **Европейски кодекс за поведение при прилагането на партньорския принцип (ЕССР)**, дефиниращ целите, принципите

<sup>151</sup> Вж подробно: [www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/bulgaria/2014/02/14/2241731\\_nai-strogo\\_pazenata\\_taina/](http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2014/02/14/2241731_nai-strogo_pazenata_taina/), 03/04/2014г.

и добрите практики на стейкхолдър управление – *от най-ранните нива на програмиране, през изпълнението, мониторинга и оценката на Кохезионната политика* в страните-членки и европейските региони.

Конкретно по отношение на **добрите практики**, представените от ЕК (в приложение към ЕССР), заключението, което може да се направи, е че същите не са приложени при подготовката на програмния период 2014-2020г. в България. В Обединеното кралство, за пример, правителството публикува насоки, чрез които разяснява на партньорите ролята, която са поканени да имат, подкрепата, която ще им бъде оказана и графика за изпълнение на всяка от отделните фази. В Латвия пък е предоставена възможността за даването на коментари по отношение развитието на преговорите между националното правителство и ЕК, докато в българския случай за тях по-скоро се *преразказва (конкретно на ниво ТРГ)*.

Във връзка с **повишаването на капацитета и активността на ТРГ** би могла да се взимат и практика от Полша (*приложена спрямо тамошните мониторингови комитети*) за изграждане на национална тематична мрежа за партньорство, целяща да подобри управлението на КхП, да повиши ефективността на партньорството, хоризонталния обмен на информация и добри практики. Отново в Полша, и пак на национално ниво – *под формата на работна група към мониторинговия комитет на НСРР*, функционира звено „**Гражданско общество**“, **което формулира препоръки и експертни оценки за имплементацията на хоризонталните принципи на Кохезионната политика** и упражнява мониторинг по повод на приноса ѝ по изпълнението на националната стратегия за развитие, управлението и контрола на отделните оперативни програми, прилагането на принципа за устойчиво развитие.

Посочените примери не са изчерпателни. Могат да бъдат открити още редица добри от европейския опит, които способстват за овластяването на стейкхолдърите и де-йерархизацията и де-централизацията на управлението на КхП. За пример, в Гърция е поверено на Националната конфедерация на хората с увреждания да съблюдава за имплементирането на критериите за достъпна среда по всички открити процедури, покани за кандидатстване и т.н.

Освен, че този богат опит може да се взимат в България по отношение мониторинговия комитет на СП, което би допринесло за по-пълноценно приложение на принципа за партньорство в периода 2014-2020г., (*реализирайки на практика*

посочените по-горе примери)<sup>152</sup>, той може да бъде развит и надграден, за да адресира цялостно въпросите на участието на стейкхолдърите в разработването и изпълнението на по-широк кръг от европейски политики, по отношение оптимизацията в четирите основни направления, коментирани тук.

Това може да се случи чрез създаването на **специална работна група към Съвета по европейски въпроси към МС**, с участието на експерти по организационно развитие, стейкхолдър мениджмънт и комуникации от институционалния и обществен сектор, която да бъде ангажирана с предложения за оптимизацията на Координационния механизъм по въпросите на ЕС – *в неговата цялост и по секторни политики*, включ. по отношение работата на останалите групи като Работна група №19 *"Регионална политика и координация на структурните инструменти"* и Работна група №31 *"Европа 2020"*, чиито дейности и резултати остават изолирани и в сянка за партньорите.

На над-национално ниво се препоръчва включването на страната в пан-европейски инициативи като изградената през програмния период 2007-2013г. по **инициатива на ЕК международна „Общност по въпросите на партньорството“** (*Community of Practice on Partnership - CoP*), съставена от управляващи органи и междинни звена от 9 европейски държави за обмяна на опит, обучение и бенчмаркинг по отношение участието на заинтересованите страни в управлението на средствата от ЕСФ. Въпреки, че България не фигурира сред тези страни, тя може да се възползва от създадената база-данни с добри практики и обучителни материали.

**Реалната дисеминация и мултипликация на добри практики в системата е едно от важните условия за постигане на устойчиви резултати.** Това се отнася както към управлението на системата, така и по отношение на отделните проекти, за което УО на ОП НОИР, както и мониторинговият комитет по програмата, трябва да съсредоточат големи усилия и фокус – още при създаването на бъдещата комуникационна стратегия. Това е така, защото т.нар. *science/education & public outreach* елемент създава възможности както за популяризиране на научните постижения и тяхното приложение, така и за стимулиране на младите хора да се ангажират с развитието си в една система, в която въпросът за осигуряването ѝ с

---

<sup>152</sup> Вж: <http://partnership.esflive.eu/>

човешки ресурси е стратегически важен. Не по-малко важен е и този за имиджа на българския научен и образователен работник – на национално и международно ниво.

Във връзка с **институционалния дизайн**, институциите трябва да се възползват максимално от **новите възможности, които съвременните технологии предоставят**. Нищо не може да измести ползите от директната комуникация, но поне на базисните нива на включване и участие на стейкхолдърите – по отношение информирането, например, има много какво да се направи, така че да се оптимизира процеса, защото освен проблем с участието на стейкхолдърите в дефинирането на ключови послания и политики, има и проблем с комуникирането им – веднъж от ръководителя на съответния процес към участниците и втори път от участниците като представители на определени организации, групи или общности към членовете на тези общности. Това се отбелязва както в отговорите на членовете на ТРГ, така и в отговорите на представители на заинтересованите страни, неучаствали в работата на групата.

Членовете на ТРГ, в своите свободни отговори по допитването, адресирано до тях, отбелязват необходимостта от **създаването на система за обсъждане с всички основни страни**, както и нуждата от повече информираност, обратна връзка, публичност и прозрачност. От своя страна редица представители на заинтересованите страни (*основно от академичния сектор*), включили се в отвореното публичното допитване констатираха, че е необходимо реализирането на такава система, която да позволи на всеки заинтересован, да се информира и да получи възможност да бъде консултиран целево, а не „кампанийно“. Разбира се, срещат се и редица предложения за срещи и обучения по места, в стандартна среда, както и за използване на традиционните медии, особено обществените, за да не се пилее публичен ресурс за външни PR кампании, което обаче е въпрос на комуникационна политика, а не на организационен дизайн на участието онлайн.

Онлайн пространството, без значение дали ще става въпрос за „издърпваща“ или „избутваща“ комуникация<sup>153</sup>, има и други предимства като това, че премахва маркираната в началото на изследването разлика между стейкхолдър участието по хоризонталата и по вертикалата и в този смисъл разкрива напълно нови възможности за организация, координация и взаимодействие. То позволява партньорският процес да

---

<sup>153</sup> Издърпваща е тази, при която потребителите алтернативно подбират необходимата им информация от общ инф. масив, а избутваща, когато биват таргетирани, респективно получават, конкретна информация.

се води по структуриран път, едновременно с участници от регионално, национално и европейско ниво, на различни нива и „*скорости*“ (*според заинтересованите страни*), при това без прекъсване във времето като по този начин системата се „*отвори*“ отвъд ограниченията на един проектен цикъл, който е далеч от дефиницията „*стратегически*“ (*като период от време*) и отвъд каквито и да било логистични и административни дефицити, които съпровождат традиционните модели на консултиране, за пример.

Въобщие, темата за *пълноценното участие от дистанция* ще става все по-актуална, което изисква концептуализирането на управленски подход към нея, особено с оглед на предстоящата подготовка, изграждане и пускане в експлоатация на стратегически-важни проекти, които ще бъдат финансирани по ОП НОИР, като центровете за върхови постижения, центровете за компетентност, пилотните производствени центрове и др.

Ръководството на УО по ОП НОИР<sup>154</sup> следва да обособи екип от специалисти, включ. измежду заинтересованите страни, които да начертаят план за действие с конкретни мерки по обезпечаването на това своеобразно *онлайн мрежово управление*. МОН има добър опит в *е-управлението*, на който може да стъпи, тъй като именно ГД СФМОП реализира първите (*при това изключително комплексни*) проекти по ОП, които се администрират изцяло онлайн. Такива са проектите за ученически и студентски стипендии и награди, както и този за академични практики и стажове.

Като обособена под-тема към настоящата заключителна част от глава първа може да се разгледа и **въпросът за институционалния дизайн на стейкхолдър управлението по линия на осъществяването на регионалния подход към Кохезионната политика**, който е слабо засегнат в процеса по планиране и програмиране до момента, а е изведен като централен за европейските институции.

Ангажирането на секторните партньори по места – *от гледна точка на деконструкция на стратегическото планиране и от гледна точка на ефективно изпълнение на ОП НОИР и останалите програми*, е изключително комплексно и отговорно начинание<sup>155</sup>. БАН, за пример, със своите десет новосъздадени регионални академични центрове, вече изпреварва публичния сектор в това отношение и е логично да води процеса по консолидация на регионалния образователен, научен и

<sup>154</sup> Бел. авт.: ГД СФМОП към МОН е определен за УО по ОП НОИР с РМС №792 от 17.12.2013г.

<sup>155</sup> Бел. авт.: По данни на МОН само структурите в системата на образованието са над 5000.

технологичен потенциал, а на национално ниво той да се *“влее в употреба”*, включ. чрез възможностите на тази своеобразна *виртуална платформа*, която се предлага.

Финансирането на необходимите дейности би могло да се реализира чрез средствата за техническа помощ или чрез проект по ОП *„Добро управление“*. Останалото е въпрос на политическа воля за прилагане на принципите на добро управление, тъй като именно това е посоката в която се движи европейското управление (*и управлението на КхП, в т.ч.*).

Като мярка на ниво централна държавна администрация, пък, е добре да се пристъпи към **отваряне на достъпа до електронната система, обслужваща Съвета по европейски въпроси**, чрез която заинтересованите страни да могат да се информират (*и да бъдат консултирани*) по участието на България в процеса по вземане на решения в ЕС, така че се пресече разпокъсването на участието по секторни политики, ведомства, отделни ад-хок процедури, което води до **намаляване на ефективността, ограничаване и невъзможност за осъществяването на системен поглед и подход към процесите**. Още повече, че подобна мярка е в унисон с участието на България в инициативата *„Отворено управление“*<sup>156</sup>.

**Темата за лидерството** като ключова променлива от значение за успеха на **стейкхолдър управлението**, може да бъде разглеждана както от политическа, така и от административна гледна точка в смисъла на фасилитирането на плановия и програмен процес.

#### **Допълнителна информация:**

Според Хаджиев<sup>157</sup> (2013) **лидерството**, за разлика от широко дискутираното ръководство остава неопределено в българската литература, посветена на въпросите на мениджмънта. Хаджиев изтъква, че между двата термина има съществени различия като обстоятелството, че ръководството, за разлика от лидерството, е много по-институционализиран, формален и рационален акт, който се свързва с процесите на целеполагане и вземане на решения, без да съдържа в себе си неформални компоненти.

<sup>156</sup> Вж: [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org), последно посетен на 05/05/2014г.

<sup>157</sup> Вж: Хаджиев, К. *Лидерство в новата парадигма*, НБУ, 2013г.

Според автора на настоящото изследване при стейкхолдър управлението в публичния сектор **лидерството, ако не да измества ръководството, то най-малкото се явява негов основен допълващ елемент, който подсилва управлението на различните проекти, програми, политики, стратегии.** Въпрос на политическа и административна зрялост и капацитет е дали то ще бъде възприето по подобен позитивен начин, или по-скоро като заплаха за разстройване на установения ред и процедурни правила.

Лидерството, обаче, не е прерогатив само и единствено за представителите на изпълнителната власт. Тяхната роля е да направляват процеса, така че различните представители на заинтересованите страни да водят, да мотивират останалите и да управляват един или друг сегмент от общата работа за постигане на целите пред групата въз основа на силните черти на нейните индивидуални членове. Това е трудна задача за осъществяване предвид факта, че **в продължителен период от развитието на държавното управление ударението не е върху екипното начало, а върху постигането на устойчива среда,** основаваща се на йерархичност, традиционни роли и рутинни операции, при това по начин, капсулиран по администрации и дистанциран от външната среда.

И все пак усилието си струва, защото представителите на заинтересованите страни, участвали в процеса по планиране и програмиране на ОП НОИР, показват необходимата степен на експертност и желание за лидерство в смисъла на онзи феномен на груповата динамика, при който в резултат от взаимодействието между членовете при изпълнение на дадена обща дейност едно лице се издига за организиране на групата при решаване на конкретна задача<sup>158</sup>.

Такъв пример е нереализираната до момента, но заявена проектна готовност, от страна на НПСС, да изпълни **проект за създаване на национална мрежа от студенти-„посланици“ на оперативната програма,** които след като бъдат обучени да организират промоционално-информационна кампания във всички български университети, за да привлекат интереса и насърчат включването и участието на повече от 250 000 български студенти и докторанти в реализацията на програмата, привличайки тяхната активна подкрепа както за програмата, така и за реформите и проектите, които следва да се случат през нея.

---

<sup>158</sup> Пак там.



Особено голямо е предизвикателството, свързано с **поемането на лидерска роля от страна на представителите на научния сектор** за мобилизиране на всички ресурси и оползотворяване на всички възможности за развитие на сектора чрез осъществяването на синергия между ОП НОИР и останалите финансови инструменти на национално и европейско ниво. В този смисъл плановите и програмни усилия не са приключили и няма да приключат със старта на оперативната програма, а ще продължат през целия седемгодишен финансов период.

Ако приемем, че на оперативно ниво ще е достатъчно прилагането на добрите практики във връзка с работата на мониторинговия комитет по ОП НОИР, който освен с прегледа на изпълнението, ще бъде ангажиран с разглеждането и одобряването на операции, които да бъдат финансирани, и с изготвянето на предложения за промени за постигане на целите по ЕСИФ (включ. *относно /пре/разпределението на средства и др.*), то на тактическо ниво – за цялостна координация в системата и между отделните финансови инструменти (с бюджетни и европейски средства) ще бъде необходимо нещо повече от това.

#### **Допълнителна информация:**

Аргументите относно необходимостта от работа в тази насока са повече от убедителни – докато финансирането по ПО 1 „Научни изследвания и технологично развитие“ (общо 241 млн. евро) средно-годишно ще възлиза на 34.5 млн. евро, то по новата „Хоризонт 2020“ на разположение на европейските учени, сред които и българските, ще бъдат повече от 80 млрд. евро (*трикратно повече от досегашния период*).

Предпоставките за синергии са на лице – създадени в процеса на планиране и програмиране на ОП НОИР възможности за финансиране участието в европейските научни и технологични мрежи, съфинансиране от нац. бюджет при участие в проекти по „Хоризонт 2020“ и реализацията на интегрирани такива с кръстосано финансиране.

Опитът от миналия програмен период, обаче, показва че липсата на структурирано усилие не позволява да се постигнат желаните резултати при необходимата степен на устойчивост.

За пример, въпреки че на два пъти членовете на Европейския научен съвет<sup>159</sup> посещават страната по покана на министър Сергей Игнатов, с цел обмяна на опит и информация при реализацията на проекти по Седма рамкова програма, българската научна общност не се възползва максимално от съществуващите възможности за кандидатстване и ръководство на международни проекти.

Ето защо, максимално скоро нейните представители, съвместно с администрацията, трябва да намерят най-добрата институционална форма за съвместно управление на тези въпроси, възползвайки се и от предстоящото приемане на Закон за иновациите и Стратегия за интелигентна специализация, в които се засяга темата, макар и твърде непохватно, главно поради възлагането на тази дейност на външни консултанти и negliжирането на потенциалния принос на българските учени, който следва да е в нейната основа.

Що се отнася до колаборативния процес, макар че той може да бъде разгледан в детайлите на неговите съставни части, едно основно обстоятелство изниква от анализа на мнението и оценките на ключовите заинтересовани страни и техните представители в ТРГ и това е нуждата от по-добрата координация – на различните нива на участие, между различните форми на колективно действие и политически диалог.

Един от основните аспекти на програмирането, при които този дефицит е най-видим, е въпросът за финансирането за ОП НОИР, който зависи от **много на брой фактори като:**

- **Многогодишната финансова рамка** на ЕС /МФР/ - *въпрос на трудни и продължителни преговори в Европейския съвет и Европейския парламент.*

#### **Допълнителна информация:**

МФР представлява визията на ЕС за приоритетите, които ще бъдат финансирани през следващите 7 години. Едва през юни 2013г. е постигнато политическо съгласие между Съвета и ЕП върху МФР, а същата е окончателно приета на пленарна сесия в Страсбург през ноември 2013г.;

- **Размерът на средствата**, които България се очаква да получи оттам - *останал неизяснен през голяма част от периода на работа на ТРГ;*

<sup>159</sup> Вж: <http://erc.europa.eu/about-erc>, последно посетен на 05/05/2014г. в 14:58ч.

### Допълнителна информация:

Самото финансиране по КхП (около 15млрд. евро за България при общо над 325 млрд.) се разглежда паралелно с др. важни въпроси от финансов характер, по които се провеждат десетки срещи от т.нар. „триалог“ - ЕП, ЕК и Съвета, за да се постигне компромис по макроикономическите условности, резерва за изпълнение, нивата на съ-финасиране, предварителното финансиране и др.

- Вътрешното разпределение на средствата по тематични цели и отделни програми – направено посредством методология, която мнозинството от членовете на ТРГ не познават и не са информирани относно нея;

### Допълнителна информация:

Предложението за индикативно разпределение на средствата по ОП се основава на модела, разработен от ЦКЗ, при актуалните към съответния момент основни допускания, касаещи размера и разпределението на средствата. Въпреки това дебатът не протича при необходимата степен на публичност, прозрачност и участие на външните за институционалния сектор стейкхолдъри.

- Преговорите с ЕК около окончателното подписване на СП – *неколкократно отлагано и забавяно във времето.*

### Допълнителна информация:

Отлагането на подписването на СП не се дължи на технически пропуски, а на липса на воля за извършването на някои важни реформи като тези в здравеопазването (*поради което отпада и финансирането на мерки по този сектор като част от КхП*), водния сектор, планирането на интегрираните инвестиции, интелигентната специализация (*окончателно изтеглена за 2016г.*)

За **дефицит на координация** – по линия на финансовото планиране (но не само), може да се говори **основно по отношение на междуинституционалните отношения** (*което се отразява и на отношенията с останалите партньори*). Така, например, към август 2013г., при разглеждане на индикативно разпределение на финансовия ресурс от ЕСИФ между отделните ТЦ и ОП, се оказва че за финансиране на ТЦ9 по ПОЗ (*активно социално включване*) на ОП НОИР няма планиран ресурс, което в крайна сметка довежда до ощетяване на инвестициите по ПО2, откъдето се

переразпределят средства, за да се осигури изпълнението на мерките по програмата, така както са разработени от ТРГ. В случая от Централното координационно звено към МС, въпреки участието на техни представители в ТРГ (*където въпросът не е повдиган*), действат некоординирано, което пренася разрешаването на въпроса от експертно на политическо равнище.

Именно на политическо ниво се случват и останалите по-сериозни **„раздвижвания“ по отношение бюджета на ОП НОИР**, който остава далеч от първоначалните разчети (*на ниво концепция*) за близо 1,4/1,5 млрд. лв. Това довежда до организирането от групи-учени, недоволни от ниското финансиране, на публични и протестни акции (*останали спорадични и безрезултатни*), както и до появата на скептицизъм у експерти дали програмата ще успее да постигне своите стратегически и специфични цели.

**Предварителната оценка на ОП НОИР 2014-2020г.**, като част от задължителните дейности по програмирането, е този документ, който следва да предостави **независимо експертно мнение не само относно вътрешната и външна съгласуваност на документа, но и по отношение реалистичността на поставените цели** и адекватността на предложените финансови ресурси за реализацията им, както и да представи препоръки за адаптиране и модифициране на ОП НОИР на базата на направения анализ. В този смисъл, оценката най-вероятно ще преповтори експертните констатации.

Следва, все пак, да се отбележи, че след **редукцията на програмата** (*отново в резултат от политическо решение, взето през второто полугодие на 2013г., без обсъждане на ТРГ*), намаляването на основните приоритетните оси от 6 на 3 (*без да се брои „техническа помощ“*) и пренасочването на инвестициите по ТЦ 10 *„Насърчаване на заетостта и подкрепа на мобилността на работната сила“* изцяло към ОП РЧР (*въпреки изявената на заседание на ТРГ единодушна опозиция против*), бюджетът успява да стабилизира позициите си до 583 млн. евро, в сравнение с първоначалния спад до едва 402 млн. евро.<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup> Бел. авт.: Това „стабилизиране“ се дължи най-вече на активните политически действия, предприети от ръководството на МОН на ниво МС в ситуация, в която водещите стейкхолдъри от академичния и граждански сектор нямат „полезен ход“ поради невъзможността да участват във вземането на тези решения и неведението, в което се намират по тази тема.

### Допълнителна информация:

Важно е и обстоятелството, че след отпадането на ПО 5 за ИКТ и образователна инфраструктура, по ПО 2 остават за финансиране само „меките мерки“, които ще се финансират от ЕСФ – компютърно оборудване и др., докато „твърдите мерки“, свързани с изграждането на инфраструктура, са прехвърлени по ОПРР (~390 млн.лв.), с което се обяснява част от намаляването на планирания ресурс. Още ~70 млн. лв. за продължаващо обучение са програмирани по ОП РЧР. Друг е въпросът, че така – *посредством разделението*, се реализира едно от опасенията на ключовите стейкхолдъри – за разминаване между експертно-политическите и инвестиционни начала, в момент, в който предстоят важни за системата решения като това за приоритизиране на образователната инфраструктура (ОИ), чието изграждане и обновяване, в момента, възлиза на около 4,5 млрд. лв. (*по изчисления на МОН*).

За да се избегнат подобни отклонения в бъдеще, следва енергията на ключовите стейкхолдъри, акумулирана около планирането и програмирането на ОП НОИР, не просто да не бъде пропиляна, а да се бъде концентрирана и подкрепена, съобразно изведените в настоящата глава насоки, така че да бъдат постигнати заложените цели, които в противен случай не биха били реализируеми на каквито и да било цена, видно от ефективността на публичните и липсата на частни инвестиции към момента, от провала в дълггодишните (*макар и плахи*) опити секторите на образованието и наука да бъдат реформирани и **неспособността на правителството, включ. в най-ново време, да осъществи само, за себе си, стратегически значими проекти** като този за интелигентната специализация на науката и иновациите - *на национално и регионално ниво*, за създаването на високо-технологичен научен парк и ред др. кабинетни провали.

## 1.6. Обобщение

В настоящата първа глава от изданието бе поставено за цел като се проследи и анализира процесът по създаване на Оперативна програма „*Наука и образование за интелигентен растеж*“ 2014-2020г., да се установи **как и доколко участието на заинтересованите страни в планирането и програмирането на ОПНОИР 2014-2020 е допринесло за постигането на крайния резултат**, именно с оглед натрупването на знания и умения за стейкхолдър мениджмънт в публичния сектор, по отношение планирането и програмирането на средствата от ЕС (но не само).

В разработката, бе направено следното:

1.) Бе направен опит за систематично и изчерпателно представяне на основните теоретични аспекти на въпроса за участието на заинтересованите страни в съвременното публично управление (*през призмата на стейкхолдър теорията*) като се навлезе в конкретика по отношение изискванията и практиката на Европейската комисия по повод участието и координацията на заинтересованите страни при вземането на решения, с фокус върху Кохезионната политика на ЕС на прага на програмния период 2014-2020.

Направеният анализ на осъществената оптимизация в дизайна и механизмите за функциониране на КхП установи, че **най-силно застъпени, с оглед осигуряването на ефективното функциониране на политиката, са новите моменти, свързани със споделените партньорски усилия** между всички заинтересовани страни (*в т.ч. по-активното участие на социалните партньори, неправителствения сектор и гражданското общество*) в планирането, програмирането и разработването на механизми за по-добро усвояване на средствата от ЕС чрез съсредоточаване върху по-малко на брой приоритети, наблягане върху резултатите и съвместно проследяване на постигнатия напредък.

2.) Бе направен подробен преглед на правната рамка и възможностите за участие (*на национално ниво*) на заинтересованите страни - *по-специално на външните стейкхолдъри*, при планирането на средствата от ЕС за новия програмен период. В частност, бе анализиран опитът от участието на заинтересованите страни в разработването и институционалната защита на концепцията за оперативна програма за наука и образование.

Осъществяването на задачата бе от основно значение за успеха на изследването, с оглед потвърждаването от практиката по създаването и институционалната защита на концепцията за ОП НОИР на теоретичната хипотеза, че на всяко едно от нивата на участие, конкретните форми – *било то на политически диалог или колективно действие*, които могат да имат решаващо значение за успеха при осъществяването на конкретни *проект/програма/политика*, могат да бъдат както формалните */законоустановени/* - *въз основа на една добре функциониращата правна и институционална рамка*, осигуряваща подготовката, оценката и наблюдението на плановите документи и проекти (*ангажимент на страните-членки по реализацията на КхП*), така и неформалните */не непременно задължителни/* – *инициирани по политическата воля на съответния орган на властта или в сътрудничество с представители на заинтересованите страни*.

В конкретния случай, в резултат от направения преглед на планирането на инвестициите в образование и наука, бе установено, че **създаването на експертна група** - *по инициатива на проф. Сергей Игнатов*, за разработване на концепция за консолидирана подкрепа на образованието, науката и изследванията в България през програмния период 2014 – 2020г., е **ключов етап от процеса, тъй като поставя основите на работна платформа за дискусия по създаването на интегриран механизъм за „устойчиво развитие на знанието в България“**, какъвто до момента не съществува.

Като не по-малко ключов се открие и въпросът за **експертното осигуряване на процеса и качествата на индивидуалните стейкхолдъри**, които поотделно или като колектив участват в „*изковаването*“ на (*проект*)плановите решения – както с оглед на нуждата от предлагането на вариант, който в най-голяма степен осигурява постигането на поставените цели, при включване на широк кръг от заинтересовани страни, така и с оглед на необходимостта от реализация на проактивни действия (*по всички разгледани направления на участие*) за налагането в дневния ред на страната на онези решения, изковани в резултат от осъществяването на хоризонтално стейкхолдър управление, над „*кабинетните*“ такива, уповаващи се на йерархичните властови позиции.

3.) Бяха успешно изследвани структурата, състава и резултатите от дейността на тематичната работна група по създаване на ОП НОИР 2014-2020г., включително фактическия принос по оформянето на оперативната програма и нагласите на заинтересованите страни към реализираното от тях участие в процеса, в резултат на

осъществено от автора на изследването систематично приложение на някои от основните специфични хуманитарни (*емпирични и комбинирани*) научни методи, сред които документно проучване на справките, съдържащи информация за предоставените становища от страна на членове на работната група, респективно анализ на съдържанието на съответните коментарни бележки и предложения по съдържанието на проекта.

Анализът установи, че с най-голям „*коефициент на полезно действие*“ (в смисъла на *направените предложения*), са представителите на академичната общност в ТРГ. При приблизително 75% приети предложения (*спрямо общия брой на направените от членове на ТРГ и отразени в справките на ГД СФМОП към МОН*), в изследването се стигна до извода, че **стейкхолдърите, включени в състава на работната група, имат съществен принос по разработването/програмирането на ОП НОИР.**

От съпоставката на количествените данни - за броя, характера и статуса на *направените предложения*, с качествените оценки от онлайн допитването до членовете на ТРГ - *носещи информация за възгледите, мненията и наблюденията на представителите на заинтересованите страни*, се установи, че отделно от категорично преобладаващото одобрение към качеството и състоятелността на програмния процес, **най-високо са оценени онези области на програмиране, където има най-много постъпили и приети във времето предложения** за изменение и допълнение на текстовете на проекта на оперативна програма.

**Най-много постъпили забележки** - по отношение наличието на по-сериозни пропуски и/или констатирани възможности за оптимизация (*включ. от представители на заинтересованите страни, отвъд формата на ТРГ*), се установи, че има по линия на по-слабо застъпените (*в дейността на ТРГ*) аспекти на програмирането - като **финансовото разпределение на средствата (общо за програмата и по оси), изпълнението на някои от предварителните условности (реформи в сферата на образованието, науката и др.), практическата реализация на хоризонталните принципи (основно по линия събирането, анализирането, използването и разпространението на информация – както между членовете на ТРГ, така и от ТРГ към останалите заинтересовани страни).**



Сред най-важните постижения на тази емпирична част от изследването бе, че приложението на изследователската методика бе описано и представено по начин, такъв че изследването на участието на заинтересованите страни в планирането и програмирането на средствата от ЕС да може да се мултиплицира и върху останалите ОП и да го развие там, където са констатирани възможности за допълнително усъвършенстване на процесите.

4.) Бяха обобщени и анализирани ефектите от участието на заинтересованите страни в планирането и програмирането на ОП НОИР 2014-2020г. Очертани бяха и водещите насоки за оптимизиране на стейкхолдър-участието и управлението на това участие във всичките му нива и направления, изведени при прилагането на комплексния, интердисциплинарен анализ, проследяващ развитието на темата в нейната цялост.

**Най-значимият стратегически ефект, открит в тази заключителна част от изследването, е превръщането на една визионерска идея за развитие на българското образование и наука, при първоначално силно институционално отрицание, но широка и активна обществена подкрепа, в кауза на няколко поредни правителства и първа, успешна стъпка към по-ефективното управление на инвестициите по КхП и постигането на националните цели по европейската стратегия „2020“ и Националната програма за развитие *(включително според мнозинството от анкетираните представители на ТРГ и широката общественост)*.**

**Консолидирането на действия, подкрепа и ресурси на заинтересованите страни, в следствие на общата им работа по създаването на ОП НОИР, за осъществяването на някои дългоотлагани реформи в тези ключови за българската икономика сектори, е друг от ефектите на участието. Реформите са логичната следваща стъпка по така конструираната схема за постигане стратегическите цели на страната.**

Като не по-маловажен ефект, но вече на оперативното ниво, бе изведен **постигнатият консенсус между стейкхолдърите** по начина им на съвместна работа – направен по-приобщаващ и по-достъпен в процеса на единодействие *(отвъд минималните стандарти)*, по инициатива на самите представители на заинтересованите страни.

Освен, че в заключителната част от изследването бяха очертани някои насоки на развитие, изведени от европейската практика, засягащи по-пълноценното приложение на *Европейския кодекс за прилагане на партньорския принцип по Кохезионната политика*, бяха изведени и такива, специфични за страната, адресиращи цялостно въпросите на участието на стейкхолдърите в разработването и изпълнението на европейски политики (*по отношение на четирите основни направления, разгърнати в главата*).

Във връзка с осъществяването на задачата и постигането на целите на изследването - *резултатите от проучването, изучаването и обобщаването на натрупания опит от процеса по планиране и програмиране да се обвържат смислено със съвременните тенденции в световната практика*, бе избран подходът насоките за оптимизиране участието на заинтересованите страни да бъдат систематизирани в четири основни направления, съобразно модела за съвместно/стейкхолдър управление на Ansell и Gash:

- По линия на стартовите условия – *налични са възможности за подобряването им чрез мерки на национално и над-национално ниво;*
- Институционалният дизайн на процеса – *развитието му в технологично и регионално направление;*
- Лидерството – *като въпрос за делегиране, деконцентриране на водачеството, но окрупняване на съвместните усилия;*
- Осъществяването на колаборативния процес в неговата цялост –*по линия на по-добрата координация на различните нива на участие, между различните форми на колективно действие и политически диалог, особено по въпросите за финансовото управление.*

В резултат от изследването по категоричен път беше потвърдена първоначалната теза, че ефективното (*доказано като такова в процеса на анализ*) стейкхолдър участие има съществен принос за създаването и оформянето на ОП НОИР 2014-2020г. Нещо повече - стана видно, че **планирането и предстоящото изпълнение на самостоятелна оперативна програма е само по себе си резултат от активно изразената воля на представителите на широк кръг от ключови за академичната система стейкхолдъри**, произтичаща от осъзнатата (*още към 2009г. от тогавашния просветен министър - проф. Сергей Игнатов*) необходимост от изместването оста на усилията към интегриране на подхода за развитие на образованието и науката и

установената нужда от създаване на механизми и инструменти за подобряване цялостната среда за развитие на високи постижения в тези два сектора.

На фона на всичко това изникват много нови въпроси за анализ - като този как освен да се оптимизира процеса (*по отношение управлението на средствата от ЕС*), добрият опит да бъде трансфериран и в други сектори и на други равнища на публичното управление. Ясно е, че тепърва - с утвърждаването на управлението на заинтересованите страни като обособена област в публичното управление – по проекти, програми и стратегии (*от етапа на планиране, през етапите на изпълнение и мониторинг*), важността на специализирането и инвестирането на повече усилия в тази област, ще се задълбочава.

Всъщност, това е процес, който вече протича на европейско ниво, и по своята динамика наподобява безпрецедентния растеж в броя на стратегическите съюзи в корпоративния сектор от 70-те години на XX-ти век<sup>161</sup>. **Възползването от опита на частния сектор по създаването на относително трайни споразумения за сътрудничество**, включващи потоци и връзки, в които се използват ресурси и/или управленски структури от независими организации за съвместно постигане на цели, е тема, която следва да бъде детайлно развита в отделно изследване, особено с оглед на натрупания богат емпиричен материали, свързан с факторите за успех на подобни стратегически съюзи. Подобна цели си поставя авторът във втората част от изданието, посветено на темата за стейкхолдър-мениджмънта в проектна среда.

**Съпоставки по отношение корпоративно-публично управление биха обогатили темата главно от гледна точка на теориите на стратегическото управление, теорията на ресурсната зависимост и подхода на организационното знание.** Дали би било удачно в конкретния случай да се търси, за пример, паралел с квази-концентрационните стратегическите съюзи за технологично развитие, които имат за цел генерирането на ново знание, водещо до нови или усъвършенствани продукти, процеси или услуги, е въпрос на допълнителен, бъдещ анализ.

---

<sup>161</sup> Марангозов, Я. *Стратегически съюзи*, Авангард Прима, С., 2009г.

## СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ ИЗТОЧНИЦИ

### 1. Нормативни и административни източници

- Regulation (EU) No1303/2013 of the European Parliament and of the Council, of 17 Dec. 2013.
- Commission Delegated Regulation on the *European Code of Conduct on Partnership* in the Framework of the European Structural and Investment Funds, of 07 Jan. 2014.
- *European Governance – A White Paper*, EC, COM (2001) 428, Brussels, 25.07.2001.
- *Green Paper: European Transparency initiative*” (COM 2006, 194 final).
- The Aarhus convention: Directive 2003/35/EC.
- Работен документ на службите на Комисията – *Елементи за Обща стратегическа рамка за периода 2014-2020г.*, Брюксел, 14.03.2012г.
- Постановление № 5 на МС от 18.01.2012г. за разработване на стратегическите и програмните документи за управление на средствата от фондовете по ОСР на ЕС.
- Постановление №70 от 14.04.2010г. за координация при управление на средствата от ЕС.
- Постановление № 85 на МС от 17.04.2007г. за координация по въпросите на ЕС.
- Решение № 19 на МС от 10.01.2013г. за допълнение на Решение № 328 на МС от 2012г.
- Заповеди на Министъра на образованието и науката № РД 09-234/04.03.2013г.; № РД 09-352/29.03.2013г.; № РД 09-576/14.05.2013г.; № РД 09-1226/23.09.2013г.; № РД 09-1859/17.12.2013г.; № РД 09-486/31.03.2014г.
- Проект на Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-2020г, 21.12.2013г.
- Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020г., Министерство на образованието, младежта и науката, работен вариант към януари 2014г.
- Концепция за оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020г., Министерство на образованието, младежта и науката, 2012г.
- Стратегия за участие на Република България в структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз, м. април 2006г.
- Общ процедурен наръчник за управление на структурните фондове и Кохезионния фонд в България, Министерство на финансите.
- Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове, *Доклад относно проведено изслушване по пакета от законодателни предложения по Кохезионната политика на ЕС за периода 2014-2020г.*, Четиридесет и първо НС - РБ, 06.12.2011г.
- Протокол №7 от заседание на Съвета за обществени консултации към Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове, 30.10.2012г.
- Протокол от първото заседание на Работната група за разработване на Договора за партньорство, Министерски съвет, 27.03.2012 г.
- Протокол от първо заседание на ТРГ по ОП НОИР, СУ, 14.03.2013г.
- Протокол от второ заседание на ТРГ по ОП НОИР, БАН, 22.03. 2013г.
- Протокол от трето заседание на ТРГ по ОП НОИР, ХТМУ, 29.03.2013г.
- Протокол от четвърто заседание на ТРГ по ОП НОИР, МГУ, 18.04.2013г.
- Протокол от пето заседание на ТРГ по ОП НОИР, БАН, 26.07.2013г.
- Протокол от шесто заседание на ТРГ по ОП НОИР, х-л „Принцес“, 30.09.2013г.

## 2. Литература от български автори

- Арабаджийски, Н. *Публично управление. Нова образователна парадигма на теорията на публичното управление в Република България*, Издателство „Класика и стил“, С., 2008г.
- Арабаджийски, Н. *Стратегическо управление в публичната сфера*, лекционен курс, НБУ.
- Войнов, Г. *Субсидиарността – поглед отдолу*. Катедра „Европеистика“, СУ.
- Георгиев, В. *Процедури за осъществяване на изпълнителните правомощия на Европейската комисия*, Докторска дисертация, Катедра „Европеистика“, СУ, 2011г.
- Георгиев, В. *Участие на Република България в процедурите по комитология – нови възможности*, Катедра „Европеистика“, СУ.
- Даскалов, Х. *Икономическа среда, политики и предизвикателства пред правенето на бизнес в България*, Институт за икономически анализи Brain Workshop Institute, 2013г.
- Йорданова, М. *България в процеса на взимане на решения в ЕС пет години след присъединяването*, сп. „Публични политики“, януари 2012г.
- Марангозов, Я. *Стратегически съюзи*, Авангард Прима, С., 2009г.
- Николова, Д. *Ефективност на Европейските структурни и кохезионен фондове*, СОК.
- Найденов, Н. *Прогнозиране и планиране*, Издателство „Стопанство“, С., 2002г.
- Стойков, С. *Наказателноправна защита на средствата от ЕС*, С., Сиела, 2013г.
- Славова, И. *Планиране и прогнозиране*, С., НБУ, 2009г.
- Танев, Т. *Анализ на публичните политики. Наука за създаване на конкретни политики*, „Военно издателство“, С., 2008г.
- Тодорова, Е. *Междуинституционална координация и работа в екип*, УНСС, 2010г.
- Томов, К. и кол. *Ръководство за участие в работата на институциите на ЕС*, 2007г.

## 3. Литература от чужди автори

- Agranoff, R. & McGuire, M., *Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2003.
- Agranoff, R., *Managing Within Networks*. Georgetown University Press, 2007.
- Ansell, C. & Gash, A. *Collaborative Governance in Theory & Practice*, Journal of Public Administration & Theory (18:543-571), Oxford University Press, 2007.
- Bogason, P. Postmodern Public Administration, in Ferlie E. & others, *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, 2005.
- Bryson, J. M. *What To Do When Stakeholders Matter: A Guide to Stakeholder Identification and Analysis Techniques*, National Public Management Research Conference, October 2003.
- *Code of Good Practice For Consultation of Stakeholders*, EC, Health & Consumers DG.
- Dönsz-Kovács, T., *The partnership principle in the early stages of programming*, 2013.
- Freeman, E. & others, *Stakeholder Theory. The State of the Art*. Cambridge University Press, 2010.
- Green, A. *Getting Serious About Stakeholder Analysis Presentation. Piloting Political Science Methods in World Bank Operational Work*, 2002.
- *General Manual for the Application of the ESTEEM Tool*, „Create Acceptance“ Project, co-funded by the EC within the Sixth Framework programme (Contract n°518351 - 2002/2006).
- Hove, S. *Participatory approaches to environmental policy-making*, Ecological Economy, 2000.
- Hatchard J., Gray, T. *Stakeholders & the Reform of the European Union's Common Fisheries Policy: The Institutionalisation of a Consultation Culture?*, University of Newcastle upon Tyne.
- *Involving Stakeholders: Toolkit on Organising Consultations*, CIVITAS, co-funded by EU, 2013.

- Lang, R. & others. *Co-operative Governance of Public–Citizen Partnerships: Two Diametrical Participation Modes*, Emerald Group Publishing.
- OECD, *The Knowledge-Based Economy*. OECD, Paris, 1996.
- *Participation & Stakeholder Involvement in Education Policy Making*, European Network of Education Councils Conference, with the support of the European Commission, DG Education and Culture Brussels, 2010.
- *Proposals for Stakeholder Participation in ORASECOM*, Report No. ORASECOM 008/2009, European Development Fund, Global Financial Commitment No. 9 ACP RPR 53.
- Powell, W. *Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization*, in Staw B. and Cummings L. *Research in Organizational Behaviour*, Greenwich, CT: JAI Press, 1990.
- Peterson, J. & Bloomberg, E. *Decision-Making in the EU*, Palgrave Macmillan, 1999.
- Pamfil, C. & Serban, D., *Changing Attitudes Between Partners – Training Effectiveness – Case Study from Romania in Improving Relations Between the Administration and the Public Conference*, The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, Bulgaria, Sofia, 1999.
- Richardson, GP, Andersen, DF. *Stakeholder Dynamics*, Rockefeller College of Public Affairs and Policy, University at Albany, State University of New York, 2010.
- Rasmussen, A., Toshkov, D. *The effect of stakeholder involvement on legislative duration: Consultation of external actors and legislative duration in the European Union*, European Union Politics, June 2013.
- *Study on Stakeholders' Involvement in the Implementation of the Open Method of Coordination (OMC) in Social Protection and Social Inclusion*, EC, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG, 2009.
- *Stakeholder Involvement in Action Plans and/or Policies for Organic Food and Farming*, ORGAP Project Recommendations, co-funded by the EC - Sixth Framework programme (2005-2008).
- The Global Competitiveness Report 2013–2014, Световен икономически форум (2013).
- Torfaen County Borough Council, *Stakeholder Engagement – a Toolkit*, REVIT Project, 2006.
- Takim, R. *The Management of Stakeholders' Needs and Expectations. Development of Construction Project in Malaysia*, Modern Applied Science Journal, Vol.3(No5), May 2009.
- Varvasovszky, Z. & Ruairi B. *How to Do (or not to do)...A Stakeholder Analysis*, Health Policy and Planning, 15(3).
- Wallace, W. *Post-sovereign Governance*, Oxford University Press, 2005.
- Хикс, С. *Политическата система на Европейския съюз*, С., Изд. Парадигма, 2007г.
- Zimmermann, A., Maennling, C. *Multi-stakeholder management: Tools for Stakeholder Analysis: 10 building blocks for designing participatory systems of cooperation*, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), Germany, 2007.

#### 4. Интернет източници

- [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/index\\_bg.cfm#3](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_bg.cfm#3)
- [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/index\\_bg.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/index_bg.cfm)
- <http://president.bg/cat86/Angajimenti-na-Prezidenta>
- <http://parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/240/steno/ID/2172>
- [www.euaffairs.government.bg/page.php?c=11](http://www.euaffairs.government.bg/page.php?c=11)
- [http://www.saveti.government.bg/web/cc\\_204/1](http://www.saveti.government.bg/web/cc_204/1)
- <http://2020.europe.bg/>
- <http://mon.bg>
- <http://sf.mon.bg>
- <http://partnership.esflive.eu/>
- [www.public-consultbg.org](http://www.public-consultbg.org)
- <http://bankwatch.org/events/partnership-cohesion-policy>
- [http://news.ibox.bg/news/id\\_1172352116](http://news.ibox.bg/news/id_1172352116)
- <http://computerworld.bg/bhow/111/article/604>
- [http://computerworld.bg/41952\\_akademichnite\\_i\\_nauchnite\\_sredi\\_priehta\\_dobre\\_operativnata\\_programa\\_za\\_nauka\\_i\\_obrazovanie](http://computerworld.bg/41952_akademichnite_i_nauchnite_sredi_priehta_dobre_operativnata_programa_za_nauka_i_obrazovanie)
- [www.investor.bg/evroproekti/264/a/pravitelstvoto-otloji-reshenieto-si-po-op-nauka-po-iskane-na-tomislav-donchev,143289](http://www.investor.bg/evroproekti/264/a/pravitelstvoto-otloji-reshenieto-si-po-op-nauka-po-iskane-na-tomislav-donchev,143289)
- [www.mediapool.bg/shashkame-bryuksel-sas-sachineni-inovatsii-news218790.html](http://www.mediapool.bg/shashkame-bryuksel-sas-sachineni-inovatsii-news218790.html)

---

## ГЛАВА II

### ИНТЕЛИГЕНТНАТА СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ НА БЪЛГАРСКИТЕ РЕГИОНИ – УЧАСТИЕ НА УНИВЕРСИТЕТИТЕ КАТО КЛЮЧОВИ СТЕЙКХОЛДЪРИ В ПРОЦЕСА

---

#### 2.1. Концептуални основи и политически контекст на интелигентната специализация

##### 2.1.1. Същност и характеристика на интелигентната специализация

Интелигентната специализация е една **сравнително нова концепция в сферата на публичното управление**, въведена и разработена от колектив от икономически експерти от академичните среди в рамките на експертната група „Знание за икономически растеж”<sup>162</sup>, сформирана през 2005г. към европейския комисар, отговарящ за науката и изследванията в Комисията „Барозу”. Съгласно описаните цели на работната група, оперираща като независимо съветническо тяло към Комисаря Янез Поточник, тя работи по политиките в подкрепа **създаването, дисеминацията и практическото оползотворяване на знанието в икономиката**; ролята, която заинтересованите страни имат спрямо изграждането на „общество на знанието” и укрепването на диалогът помежду им.

В своето едноименно изследване<sup>163</sup> авторите на концепцията – проф. Доминик Форей, проф. Берт ван Арк, проф. Пол Дейвид и проф. Брануин Хоул достигат до извода, че въпросът за специализацията в научноизследователската и развойна дейност (НИРД) и иновациите, е от особено значение за регионите, които не са лидери<sup>164</sup> в никоя от големите научни и технологични области. Нещо повече, учените установяват, че формиралите се различия в конкурентоспособността в САЩ и Европейския съюз (ЕС) се дължат именно на по-ниската икономическа и технологична специализация в

---

<sup>162</sup> Вж подробно: [http://ec.europa.eu/invest-in-research/monitoring/knowledge\\_en.htm](http://ec.europa.eu/invest-in-research/monitoring/knowledge_en.htm)

<sup>163</sup> Форей, Д., Дейвид, П. и Хоул, Б. *Интелигентна специализация – Концепцията*, Knowledge Economists Policy Brief n° 9. ГД „Изследвания”, ЕК, 2009г.

<sup>164</sup> В разработките на експертната група се прави принципното разделение на региони-лидери, региони-последователи (*които догонват първенците в различни технологични области*) и изоставащи региони.



ЕС както и на по-слабата възможност за приоритизиране на усилията и ресурсите на регионално ниво. **Точната дефиниция, която дават те за своята концепция, е:**

*„Приоритизация на регионално ниво в малка секторна и технологична група, потенциално конкурентна на международните пазари, генерираща нови активност с конкурентни предимства пред тези на останалите локации”*.<sup>165</sup>

**Определението, дадено от Европейската комисия (ЕК), изглежда така:**

*„Концепцията за интелигентната специализация цели да насърчи ефикасното, ефективно и синергично използване на публичните инвестиции и подпомага страните и регионите в укрепването на техния капацитет за иновации, като същевременно съсредоточава ограничените човешки и финансови ресурси в няколко конкурентни области в световен мащаб, с цел насърчаване на икономическия растеж и просперитет.”*

Икономическата логика зад теорията се базира на потребността от обвързване на научноизследователските и иновационни ресурси и дейности със структурата на икономиката на регионално ниво за постигането на икономически растеж. С други думи, интелигентната специализация е концентрирана върху **решаването на проблема с наличието на слаба обвързаност между двете системи**, или цялостната липса на каквито и да било връзки между тях, тъй като:

- а.) Регионите не могат ефективно да се разпрострат върху всички сфери на науката, технологиите и иновациите;
- б.) Усилията следва да насочват там, където ресурсната база – от знания и инвестиции, може да постигне конкурентно предимство и лидерство пред останалите<sup>166</sup>.

Проф. Филип МакКан<sup>167</sup> развива икономическата защита на теорията като на практика посочва, че специализацията води до секторна и структурна диверсификация (необходима за развитието на предприемаческата среда), тъй като насърчава новите връзки, синергии и разпространение на знание между предприемаческите субекти (както частни фирми и предприемачи, така и университети и отделни

---

<sup>165</sup> Foray, D., Van Ark, B. *Smart Specialisation in a truly integrated research area is the key to attracting more R&D to Europe*, Policy Brief no 1, EC, 2007.

<sup>166</sup> Foray, D., David, P. & Hall, B. *From academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation*, MTEI Working Paper, Nov. 2011.

<sup>167</sup> Бел. авт.: Специален съветник на еврокомисаря по регионална политика Йоханес Хан, професор по икономическа география и експерт в сферата на пространствената икономика.

изследователски центрове и изследователи). Това е т.нар. **елемент на „свързаност“**, максимализиращ ползите от системния подход, който редом с **глобалния контекст** на концепцията - *съсредоточен върху постигането на сравнителни предимства*, и **специализационния елемент** - *съсредоточен върху постигането на конкурентни предимства*, изграждат рамката на концепцията<sup>168</sup>.

Според идеолозите на интелигентната специализация, в основата ѝ не стоят нито идеи за централизирано планиране, нито за консултантско-прогностична дейност, които да направляват индустриалната политика по предварително предначертан план. Наместо това, Форей и колектив описват в своята концепция за интелигентна специализация **„процеса на предприемаческо откриване“**<sup>169</sup> като **водещ подход** при разкриването на онези изследователски и иновационни области, в които регионите могат да очакват надграждане на резултатите. Този подход е до толкова значим за авторите на концепцията, че според тях:

**„Всеки модел на интелигентна специализация, който не включва в себе си подхода на „предприемаческото откриване“, би имал напълно различен характер“.**

За първи път подходът на *„предприемаческо откриване“* е открит като водещ в процеса на специализиране като част от икономиката на развитието от Хаусман и Родрик през 2003г. В този процес, твърдят изследователите, **активното участие и взаимодействие между всички заинтересовани страни е от споделян интерес**, тъй като за успешната адаптация към динамичните условия на съвременната среда не е налично кодифицирано знание, а се изисква споделянето и концентрирането на локални знания и ресурси.

Ориентацията на интелигентната специализация към акцентиране върху споделянето на знания и взаимодействие между заинтересованите страни, наподобява Стратегиите за управление на знанията в корпорациите с фокус върху хората (*тяхна алтернатива са стратегиите, ориентирани към системите*). Иначе казано, регионалните РИСЗ могат да бъдат оприличени на своеобразни **„публични стратегии за управление на знанието“**, подобни на тези в частния сектор, чиято цел е да бъде подпомогната успешното развитие на компанията.<sup>170</sup> Синтезът и интеграцията на

---

<sup>168</sup> Del Castillo, J., Barroeta, B. & Paton, J. *Converting Smart Specialisation Into a Regional Strategy*, INFYDE Working Paper, Year 1 - Vol. 2 №1, 2011.

<sup>169</sup> Вж подробно: Hausman, R., Rodrik, D. *Economic development as self-discovery*, Journal of Development Economics, vol.72, Dec. 2003.

<sup>170</sup> Вж повече: Bryan Bergeron, B. *Essentials of Knowledge Management*, John Wiley & Sons, Inc., 2003.

знанията, които са били разпръснати и фрагментирани, следва да помогне за създаването на визия за възможностите в съществуващите или в нови сектори<sup>171</sup>.

Балансът между този партньорски подход „отдолу-нагоре” и елемента на публична намеса „отгоре-надолу”, в контекста на създаването на необходимата управленческа рамка за функционирането на специализацията, е един от елементите, които я характеризират като „интелигентна”<sup>172</sup>. **Останалите такива елементи са:**

- а.) Глобалната ѝ перспектива;
- б.) Регионален контекст и
- в.) Широко-базираното, отвъд-технологично - *продуктово и процесно*, разбиране за иновациите, включително публични и социални.

Публичният сектор има важна роля при осъществяването на интелигентната специализация като **процес на приоритизиране на политики, мониторинг на настоящата среда и промените в нея, учене, адаптация и приспособяване, осигуряване на включване и активно участие на партньорските страни**<sup>173</sup>. Тази роля не включва обаче елемента на бюрократично селектиране на областите на специализация, нито представлява практика за „посочване на първенци”. Вместо това, институциите имат определящо значение по повод на **създаването на необходимите предпоставки за включването на предприемаческите и академични и научноизследователски организации** в процеса на специализация чрез „*предприемаческо откриване*”.

Наличието на система от насърчителни и подкрепящи мерки е от особено значение, тъй като социалната стойност на произведеното знание е много голяма, от една страна, но от друга, според изследователи като Берт ван Арк<sup>174</sup>, в настоящата икономическа среда политическите предизвикателства пред осъществяването на технологичния и иновационен прогрес нарастват поради натиска върху предприемаческите агенти за фокусиране върху въпроси от оперативен характер като оптимизацията на разходите, загърбвайки тактическите и стратегически цели.

---

<sup>171</sup> Ръководство за научноизследователски и иновационни стратегии за интелигентна специализация (РИС3), Служба за публикации на Европейския съюз, Люксембург, 2012г.

<sup>172</sup> Saublens, Ch., Directory of "No-Nonsense" Activities To Build S<sup>3</sup>-minded Regions. *Scoping Document for Agorada 2011+*, European Association of Development Agencies, Bielsko-Biala (PL), 17/18 November 2011.

<sup>173</sup> McCan, Ph., *Smart Specialisation, Diversity and Economic Development*, , University of Groningen , 2011.

<sup>174</sup> Ван Арк е вице-председател на експертната група „Знание за икономически растеж” (Knowledge for Growth) към комисаря по наука и изследвания в ЕК, в периода 2005-2006г. *Вж повече: S&T policy in times of crisis: Prospects for the knowledge-based economy* (2009).

Необходимо е и ефективно оценяване на развитието на процесите на интелигентна специализация и усилия в насока идентификация на потребностите от съпътстващи инвестиции в сектори, формиращи човешки капитал, адекватен на новите потребности, съпътстващи специализацията.<sup>175</sup>

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) групира в три основни области, имащи отношение към публичното управление, **концептуалните и политически основи на интелигентната специализация**<sup>176</sup>, касаещи:

- Ролята на научната, технологична и икономическа специализация като двигател на икономически растеж;
- Проучването и открояването на сферите на настоящи и бъдещи конкурентни предимства;
- Управленческата уредба, която дава централна роля и значение на регионите и предприемаческите субекти в процеса на превръщане на стратегиите за специализация в обозрими икономически и социални последиствия/ резултати.

В духа на това разделение ОИСР определя интелигентната специализация като **„политическа рамка за иновационно-задвижван растеж”**. Тази дефиниция подчертава факта, че основополагащите елементи на подхода на интелигентната специализация не са нови, а са част от една по-широка дискусия за иновациите, индустриалната политика и регионалното икономическо развитие от дълго време насам. ОИСР потвърждава, че онова, което разграничава интелигентната специализация от традиционните индустриални и иновационни политики, е именно процесът на *„предприемаческо откриване”*.

Друга разлика между интелигентната специализация и класическата индустриална политика, поради която се говори за т.нар. *„нова индустриална политика”* (Rodrik D., 2004), произтича от глобализацията, вследствие на която индустриалното производство е вече фрагментирано в т.нар. *„глобални вериги на добавена стойност”* (ГВДС). Това превръща в икономическа единица от значение не конкретната индустрия или сектор, а отделните бизнес дейности и функции – нивото на което би следвало да се случва специализацията в новата епоха на ГВДС.

---

<sup>175</sup> Форей, Д., Дейвид, П. и Хоул, Б., *Интелигентна специализация – Концепцията*, Knowledge Economists Policy Brief n° 9, ГД „Изследвания”, ЕК, 2009г.

<sup>176</sup> Доклад относно иновационно-задвижвания растеж на регионите и ролята на интелигентната специализация, Организация за икономическо сътрудничество и развитие, дек. 2012г.

МакКан и Ортега (2011)<sup>177</sup> допълват различията с още две - засягащи **разбирането за фундаменталната логика на иновационните системи и механизмите, чрез които политиката се реализира**. Прави се твърдението, че за разлика от стандартните модели за икономически растеж/стратегически подходи към икономическото развитие, при подхода на интелигентната специализация контекстът има много по-голямо значение, при това съвсем обосновано, защото пътищата за еволюция на иновационните системи зависят от унаследените структури и съществуващата динамика в системата. Що се отнася до механизмите за реализация, тук се подчертава много по-голямото значение на заинтересованите страни в процеса на интелигентна специализация - при сканирането на местните икономически и пазарни възможности, идентификацията на технологични и пазарни ниши за експлоатиране и ролята им на катализатори на икономическата трансформация.

Някои икономисти и изследователи<sup>178</sup> се фокусират върху въпроса с рисковете, които крие приложението на концепцията за интелигентна специализация в публичното управление. Визира се основно негативната възможност публичните власти да фаворизират неправилно определени сфери на НИРД и иновации пред други като по този начин окажат негативно влияние върху социалното благосъстояние. Всъщност, изследвания<sup>179</sup> показват обратното – *при липсата на политики за интелигентна специализация регионите имат склонността да копират/имитират механично чужди модели за развитие на иновации и НИРД*, които в общия случай са общопопулярни и актуални към момента – като ИКТ, нано- и био-технологиите, соларните технологии.

Подходът на имитация на възприети от по-развити региони иновационни модели за икономически растеж може да се отрази изключително негативно на регионите-имитатори, намалявайки техните шансове за успех, но и създава заплахата от възпроизводство на господстващо положение на пазара на ограничен кръг от участници на принципа „лидери-последователи”<sup>180</sup>, защото решенията се определят на база минал опит, а не на база интеракция със социалната среда.

---

<sup>177</sup> McCan, Ph., Ortega, R., Smart Specialisation, Regional Growth and Applications to EU Cohesion Policy. Economic Geography Working Paper, Faculty of Spatial Sciences, University of Groningen, 2011.

<sup>178</sup> Pontikakis, D., Chorafakis, G. and Kyriakou, D. *R&D Specialisation in the EU: From stylised observations to evidence-based policy*, JRC Scientific and Technical Reports, 2009.

<sup>179</sup> Доклад относно иновационно-задвижвания растеж на регионите и ролята на интелигентната специализация, Организация за икономическо сътрудничество и развитие, дек. 2012г.

<sup>180</sup> Rogers, E., Diffusion of Innovations, New York, Free Press, 1995

**Истинската специализация** се крие в това да бъдат генерирани уникални по себе си възможности за регионалната икономика чрез индивидуалните отличителни за региона активи с висока добавена стойност и знанията, притежавани от социалните и икономически партньори. Не е за подценяване и ползата на този подход за натрупването на „критична маса“, т.е. достатъчна инерция за осигуряване на критичен потенциал в определени сфери на НИРД и иновациите за постигане на висока ефективност и ефикасност на вложенията.

#### **Допълнителна информация:**

С оглед на представеното до момента може да се обобщи, че интелигентната специализация е:

- а.) академична концепция, адресираща проблеми на икономическия растеж и конкурентоспособността на европейско, национално и регионално ниво;
- б.) с практическо приложение в публичното управление по повод на ролята ѝ на инструмент на регионалното развитие, индустриалната политика, политиката по организиране и управление на инвестициите в НИРД и иновациите;
- в.) възприемана като цялостна политическа рамка за иновационно-задвижван растеж, основаваща се на принципа на „предприемаческото учене“, която изисква структурирани усилия и партньорски принос от страна на публичния, частния и академичен сектор.

### **2.1.2. Политически контекст на стратегиите за интелигентна специализация**

Принципните положения зад концепцията за интелигентната специализация, открити по-рано в разработката, бързо се превръщат в централен елемент, подпомагащ реализацията на стратегията за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж „Европа 2020“<sup>181</sup>.

Насърчаването на научноизследователската дейност, иновациите и предприемачеството са в основата на стратегията “2020” като средство за справяне с ефектите и пост-ефектите от икономическата криза в ЕС. Концепцията се превръща в

---

<sup>181</sup> Вж подробно: [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_bg.htm).

основна сила, задвижваща една от водещите инициативи на ЕК по стратегията, а именно – „Съюза на иновации”<sup>182</sup>.

Както бе открито в първата част на изданието, посветена на ОП НОИР, Европейската комисия е убедена, че **ефективни инвестиции в сектори, ориентирани около дългосрочния растеж на европейската икономика**, в условия на недостиг на публични средства и значителни макроикономически дисбаланси в преобладаващата част от държавите-членки на ЕС, **могат да бъдат осигурени единствено посредством интегриран подход, който максимализира иновационния потенциал на регионално, национално и европейско ниво**, при това по начин, който не допуска сблъсък между политиките за растеж и политиките за икономии, а напротив – води към тяхното синергично съчетание - т.нар. *growthsterity*-подход<sup>183</sup>.

По-подробно вглеждане в същината на **трите основни стълба на растеж** по стратегията „Европа 2020“ – *интелигентен, устойчив и приобщаващ*, показва, че подходът за интелигентно специализиране на регионите има важно предназначение и оказва съществено влияние по отношение и на трите му направления.

#### **Допълнителна информация:**

**Интелигентният растеж**, бидейки растеж, основаващ се на развиването на иновационно-базирана икономика, представлява водещо предизвикателство с оглед на значителната по своето въздействие загуба на конкурентни предимства на европейската икономика в глобален план. Именно придаването на глобално значение на икономиката на всеки регион (*както за лидерите, така и за по-слабо развитите региони*), за постигането на общата цел на ЕС, е в основата на интелигентното специализиране;

**Устойчивият растеж**, преследващ по-конкурентна икономика, използвайки по-малко и по-ефективно наличните ресурси и енергия, изисква също така значителни иновационни усилия за осъществяване на начертаната цел.

**Приобщаващият растеж**, формулиращ необходимост от икономика, осигуряваща работни места, социално приобщаване и териториално сближаване между и вътре в рамките на регионите, преминава през внимателно и грижливо

<sup>182</sup> Вж подробно: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/tajani/hot-topics/innovation-union/index\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/tajani/hot-topics/innovation-union/index_bg.htm)

<sup>183</sup> Повече за приложението на този „политически микс” във Финландия може да бъде намерено на: <http://vnk.fi/ajankohtaista/puheet/puhe/en.jsp?oid=359911>, последно посетен на 17.08.2013г. в 12:37ч.

управление на структурните промени – за създаване на икономически възможности, инвестиции в развитието на умения, по-ефективни работни места и иновации в социалната среда – процес, който е опосредстван и зависи в голяма степен от интелигентна специализация.

Тази широкообхватна роля на интелигентната специализация, интегрирана в цялостната политическата рамка на “Европа 2020”, е подчертана и от Съвета на ЕС в заключенията на Съвета<sup>184</sup> относно водещата инициатива “Съюз за иновации”, който приканва Комисията:

*“Да посъветва държавите-членки за евентуално подобряване на изпълнението на техните национални иновационни системи и прилагането на стратегии за интелигентна специализация”.*

Интелигентната специализация се препоръчва, също така, от експертната група “Синергии” към генерална дирекция “Научни изследвания и иновации” на ЕК, според членовете на която:

*„Концепцията е важен инструмент за осигуряване на взаимодействие между „Хоризонт 2020” и структурните фондове в интерес на изграждането на капацитет и осигуряването на път към високи постижения.”*<sup>185</sup>

#### **Допълнителна информация:**

Хоризонт 2020 е водещият финансов инструмент на ЕК през новия програмен период 2014-2020, който ще осигури финансиране за наука и иновации в контекста на инициативата „Съюз на иновации” в изпълнение на програмата „Европа 2020”. Той надгражда и консолидира мерките за финансиране на проекти по досегашните рамкови програми за изследвания и технологично развитие, рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (CIP) и Европейския институт за иновации и технологии (EIT) с общ бюджет от над 80 млрд. евро за целия програмен период.

Експертната група е формирана през 2010г., за да изведе препоръки за по-добра координация и взаимна допълняемост между политиките и мерките в подкрепа на научните изследвания и иновациите и регионалната политика на ЕС с оглед на **следните проблеми:**

<sup>184</sup> Заключения на Съвета относно “Съюза за иновации” за Европа, 3049-то заседание на Съвета по конкурентоспособност, Брюксел, ноември 2010г.

<sup>185</sup> Вж подробно: [http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index\\_en.cfm?pg=h2020-documents](http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm?pg=h2020-documents)



- Фрагментираното състояние на иновационните политики на ниво ЕС;
- Проблемите на субординацията на тези политики на национално и регионално ниво;
- Слабата комуникация, координация и кооперация между политическите актьори на всички нива;
- Липсата на кохерентност и интегрирана управленческа структура.

В този дух е и докладът на ЕК *“Приносът на регионалната политика за интелигентен растеж в Европа 2020”*<sup>186</sup>, в който се насърчава проектирането на национални/регионални научноизследователски и иновационни стратегии за интелигентна специализация, представляващи:

*„Средства за предоставяне на по-целенасочена подкрепа на структурните фондове и като стратегически интегриран подход за оползотворяване на потенциала за интелигентен растеж и икономика на знанието във всички региони.”*

**Европейският парламент (ЕП)** също подчертава в своя резолюция<sup>187</sup>, че:

*„Интервенциите в сферата на научните изследвания и иновациите следва да надграждат върху регионалните активи и капацитет и да бъдат част от регионални иновационни стратегии, базирани на интелигентна специализация”.*

Всички цитирани по-горе документи, свързани със стратегическото планиране на политиките в сферата на изследванията и иновациите, говорят за **нуждата от по-силното им обвързване с Кохезионната политика (КхП) на ЕС чрез осъществяването на синергии и системна интеграция.**

Емпирични изследвания потвърждават<sup>188</sup> **ясната корелация между иновациите и икономическия растеж на регионално ниво**. Въпреки че става въпрос за две различни политически рамки с отделни модели и механизми за приложение, те имат общи цели по отношение на „Европа 2020”:

- а.) Повишаването и разпространението на високо качество и резултатност в сферата на НИРД във всички страни и региони на ЕС;

<sup>186</sup> Вж подробно: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/communic/comm\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/comm_en.htm)

<sup>187</sup> Резолюция на Европейския парламент 2011/С 161 Е/16

<sup>188</sup> Наварро, М. и сътр., Баски Институт за Конкурентоспособност 2010.

б.) Засилването на конкурентоспособността и иновативността<sup>189</sup>.

Общите цели са и на далеч по-фундаментално за европейския проект равнище – първичното европейско законодателство.

#### **Допълнителна информация:**

Политиката на сближаване, посветена на намаляването на различията между европейските региони, съгласно Договора за ЕС<sup>190</sup> цели да създаде *подходящите икономически и институционални условия във всеки регион за поддържането на процес на устойчив икономически растеж, създаващ възможности за увеличаване на доходите и нови работни места.*

**Интелигентната специализация има определящо значение не само в исторически и съвременен политически контекст на европейското управление.**

Нейното значение в перспектива е като част от бъдещето на КхП, бидейки предварително условие за достъпа на регионите до финансиране по тематичните цели на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), конкретно в областта на: *научните изследвания и иновациите; информационните и комуникационни технологии* и частично по отношение на *конкурентоспособността на малките и средните предприятия*<sup>191</sup>.

В това отношение специализацията има ефект, допълващ и благоприятстващ протичащата вътрешна реформа в рамките на КхП, ориентирана както бе посочено в глава първа към:

- а.) Подпомагане постигането на целите за растеж по стратегията „Европа 2020“;
- б.) Поставянето на фокус върху резултатите;
- в.) Оптимизацията на ефикасността на финансирането чрез тематична концентрация<sup>192</sup> на фона на все по-големия дял от публични инвестиции по КхП, съсредоточени в сферата на НИРД и иновациите.

<sup>189</sup> Brunet, O. *Smart specialization concept in European territorial cooperation and possibilities for synergies between research, innovation and regional policies*, Presentation, DG Research and Innovation, EC, 2012.

<sup>190</sup> Чл. 158 (предишен 130а) и 160 (предишен 130с) от Договора за Европейския съюз, Маастрихт, 1992.

<sup>191</sup> Със свое комюнике от 2011г. (COM 2011. 627), ЕК предлага интелигентната специализация да бъде определена, също така, като предварително условие за получаването на подкрепа от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, с цел да насърчаване на трансфера на знания и иновации в селското и горско стопанство и селските райони като функционални единици на планиране.

<sup>192</sup> Вж подробно: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/proposals\\_2014\\_2020\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm)

Последното се явява в контраст с компенсаторния характер на КхП в миналото, който не отчиташе в достатъчно голяма степен влиянието на условията за целите на подобряване на продуктивността и конкурентоспособността<sup>193</sup>.

#### **Допълнителна информация:**

Подкрепата за иновациите на фона на общото финансиране по КхП расте както следва - от 4% през програмния период 1989-1993 до 7% през периода 1994-1999, достигайки до 11% през 2000-2006 и 25% през периода 2007-2013<sup>194</sup>. Ключовите елементи на реформата на регионалната политика, потвърдени след гласуването от членовете на ЕП от юли 2013г., предвиждат **насочване на 50 % до 80% от бюджета на ЕФРР към мерки в подкрепа на иновациите и научноизследователската и развойната дейност**, програми в областта на цифровите технологии, конкурентоспособността на МСП и прехода към нисковъглеродна икономика<sup>195</sup>.

Практическата реализация на процеса на специализация преминава през разработването и осъществяването на т.нар. национални и регионални стратегии за научни изследвания и иновации за интелигентна специализация (стратегии РИС3), представляващи **интегрирани програми за икономическа трансформация на местно равнище, които изпълняват пет важни задачи**<sup>196</sup>:

(1) **Концентриране на политическа подкрепа и инвестиции върху ключови национални/ регионални приоритети, предизвикателства и потребности от развитие, базирано на знание** - в това число:

- *индустриални структури, клъстери, университети, научно-изследователски институти, главни базови технологии, умения, човешки капитал, околна среда, достъп до пазари, системи за управление, връзки и контакти с други региони;*

(2) **Надграждане върху силните страни, конкурентните предимства и потенциала за високи постижения на всяка държава/ регион** - РИС3 позволява поддържането на различни линии на специализация, съобразени с местните условия.

<sup>193</sup> Landabaso, M. *Research and innovation strategies for smart specialisation*, Building Strategies for Regions of Innovation, Salle VII, Geneva, DG REGIO European Commission, April 2012.

<sup>194</sup> *източник:* [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-670\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-670_bg.htm)

<sup>195</sup> Regions and Innovation Policy, Policy Brief, OECD May 2011.

<sup>196</sup> Политика на сближаване за 2014-2020г. – Стратегии за интелигентна специализация. ЕК, 2012г.

Те /линиите/ могат да бъдат базирани на обновяване на традиционни сектори чрез дейности с по-висока добавена стойност или **технологична диверсификация** или намиране на нови пазарни ниши; на модернизиране чрез усвояване на нови технологии или развитие на нови икономически дейности чрез радикални технологични промени и иновационни пробиви; на водени от потребителите иновации, социални иновации или иновациите в областта на услугите. Тази **специализационна диверсификация** се обуславя както от съществуващите различия в множеството от регионални иновационни системи, така и от нееднаквото възприятие на иновациите като явление в икономическата и социална среда.

#### **Допълнителна информация:**

Макар и да съществуват общи дефиниции като тази, използвана в Зелената книга на иновациите на ЕС (1995) – „*иновациите са синоним за ефективно и успешно производство за усвояване и експлоатация на нововъведения в икономическата и социалната сфера*”, то различията идват от поставянето на ударение върху един или друг от елементите на иновацията: новост, реални промени, положителна оценка от потребителите (пазара), иновацията като процес, установим материален или нематериален резултат от въвеждане на новостта<sup>197</sup>.

(3) **Подпомагане на технологични и процесни иновации и стимулиране на инвестициите** по тези направления в частния сектор - РИСЗ следва да гарантират, че комбинацията от финансови инструменти – безвъзмездни средства (грантове), дългово финансиране и др. форми на подкрепа, ефективно ще способстват както за постигане на общите цели на политиката, така и ще подпомогнат стопанските субекти и ще имат положителен ефект върху частните инвестиции;

(4) **Ангажиране на заинтересованите страни и насърчаване на иновациите и експериментирането в процеса** - тъй като процесът цели да изведе като резултат онова, в което даденият регион има най-голям капацитет – от гледна точка на наука и технологии, именно участниците в осъществяването на този научно-технологичен процес - *висши училища, междинни центрове за трансфер на технологии като свързващи звена и бизнес-организации*, са онези, които са в най-добра позиция, за да систематизират това, в което са най-добри да произвеждат като резултат от своята дейност. Това, разбира се, се случва в процес на експериментиране с нови дейности,

<sup>197</sup> Вж подробно: *Иновациите. Европейски, национални и регионални политики*. ARC Fund, С., 2008г.

при **анализ на допускани грешки и пропуски** в миналото и опити за оптимизация на познатите процеси.

#### **Допълнителна информация:**

Скорошно изследване показва, че въпреки дългогодишната практика в подкрепа на иновациите в страните членки на ЕС и на общностно ниво, едва 1/3 от предприятията определят, че са доволни от обществената подкрепа, която получават за иновационното си развитие. Според мнозинството представители на бизнеса, видът на предвидените мерки не съответства на техните нужди<sup>198</sup>.

**(5) Доказателствено-базиран подход и включване на надеждни системи за мониторинг и оценка на постигнатото по стратегиите** - РИСЗ предполагат разработването на показатели за резултатите с цел непрекъснато насочване и адаптиране на политиките и програмите, извличането на заключения, споделяне на опит и добри практики между регионите.

В хронологичен план, за последните повече от две десетилетия, **усилията на ЕК** за разработване, приложение и постигане на резултатност в сферата на стратегическото иновационното развитие на регионите могат да бъдат определени като **систематични и последователни**, бележещи своя **пик през програмния период 2007-2013г.**

#### **Допълнителна информация:**

През 2006 г. ЕК представи първата по рода си за ЕС Иновационна стратегия (ИС), с цел насърчаване на превръщането на инвестициите в изследователска и развойна дейност в Европа в пазарно-ориентирани продукти и услуги. ИС включва пакет от 10 мерки, който да ръководи иновационните дейности на правителствата на страните членки и на ЕК, сред които е и мярка 5 от пакета, касаеща *„Използване на инструментите на Кохезионната политика за подкрепа на иновациите в европейските региони.“*<sup>199</sup>

В този контекст, **настоящите политики на ЕК надграждат натрупания предходен опит**, включително и по отношение на направени изводи за констатиращи

<sup>198</sup> Данните са от „*Making Public Support to Innovation In The EU More Effective*“, ЕК, 2009г.

<sup>199</sup> Вж.: „*Прилагане на знанието в практиката: иновационната стратегия на ЕС*“, COM (2006) 502.

слабости и проблеми места<sup>200</sup> от гледна точка на приложението на досегашните политики и политически инструменти, сред които попадат Регионалните иновационни стратегии /RIS/ и Регионалните програми за иновативни активности /PRAI/.

#### **Допълнителна информация:**

RIS стратегиите (стартирали в периода 1994-1999) надграждат върху опита от няколко експериментални пилотни проекта на ЕК през 1990-1993. PRAI ги следват през програмния период 2000-2006, а за новоприсъединяващите се страни-членки на ЕС, ЕК създава програма в подкрепа на развитието на т.нар. RIS-NAC- първа генерация (2000-2005) и втора генерация (2005-2008).

За да се „атакуват” успешно пропуските в процесите на стратегическо планиране и развитие на регионите, чрез базиран на концепцията за интелигентна специализация подход, следва заинтересованите страни да си дадат сметка, че нито научноизследователската, нито иновационната политика, са прерогатив на ЕК, съгласно първичното законодателство. Иначе казано, **ролята на ЕС, макар и все по-отчетлива, остава единствено координираща**, подкрепяща и допълваща, но не и заместваща или изземваща функции. В този дух на разсъждения, чрез стратегиите за интелигентна специализация ЕК помага на регионите да си помогнат сами<sup>201</sup>, тъй като те представляват онзи рефлексивно-аналитичен процес чрез който се определя правилния ред от приоритети и ресурси, трансформиращи приоритетите в действия.<sup>202</sup> Главната отговорност за осъществяването на добро управление, обаче, остава на национално и регионално ниво, при това в условия на променящи се парадигми<sup>203</sup> в публичното управление и все по-голяма необходимост от интегрирано приложение на комплексни, хибридни политики и инструменти<sup>204</sup>.

От представеното дотук, могат да се обобщат, че интелигентната специализация (*като концепция в публично управление*) и **стратегиите за интелигентна специализация** (*като политически инструмент за прилагането на тази концепция*) са съобразени с **фундаментите на европейската политика за развитие на регионите**, предизвикателствата пред развитието ѝ, и съвременната политическа среда в ЕС, характеризираща се с усилията на институциите и заинтересованите страни за

<sup>200</sup> Резултати от 15 години експериментиране на регионално ниво, Работен документ на ЕК, 2007г.

<sup>201</sup> Grillo, F. *Merits, problems and paradoxes of regional innovation policies*, Local Economy, 2011.

<sup>202</sup> Drucker, P. *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*, New York: Harper & Row, 1973.

<sup>203</sup> *Regional Strategies for Smart Specialization Quick Guide*, INFYDE Working Paper Series, Vol. 1 No.5

<sup>204</sup> *Regions and Innovation Policy*, Policy Brief, OECD May 2011.

оползотворяване на регионалния потенциал за постигане на интелигентен растеж и икономика, базирана на знанието във всички региони, надграждайки върху предходен опит, но и акцентирайки върху новите парадигми в публичното управление.

### **2.1.3. Университетите в процеса на интелигентна специализация**

Въпросът за участието на университетите в процеса на интелигентна специализация на регионално ниво би следвало да се разглежда в по-широкия контекст на динамично променящата се съвременна политическа, икономическа и социална среда, и с внимание спрямо новите парадигми, засягащи както управлението на регионалното развитие, така и системата на висшето образование, като се вземе предвид историческото развитие на тези системи и интеракцията между тях.

Бенеуърт (2010)<sup>205</sup> установява, че до момента има **три вълни на изследванията на влиянието на университетите върху териториалните единици**, градиращи по отношение на разбирането за мащаба на това влияние.

**При първата, най-ранна вълна, усилията са съсредоточени върху установяването на директното въздействие от фактори като потреблението на стоки и услуги от университетите, разкриването на нови работни места, постъпления в местната икономика от разходите за издръжка от страна на студентите и др. постъпления в регионалната верига на добавена стойност.**

**Втората вълна изследва други видове въздействие, включително от технологичния трансфер и продължаващото обучение.**

**Най-съвременните изследвания се фокусират върху въвличането на университетите в процесите на регионално икономическо развитие и тяхната роля в подкрепа на регионалните иновационни системи<sup>206</sup> - т.нар. „третата роля“<sup>207</sup> на университетите, която превежда и пренася концепцията за „тройната спирала“<sup>208</sup> (синергичната интеракция между университети, бизнес и държава) в съвременен, регионален, контекст.**

---

<sup>205</sup> Benneworth, P., *University Engagement And Regional Innovation*. ECSMU, 2010.

<sup>206</sup> Вж подробно: Cooke, P. *Regional innovation systems, clusters, and the knowledge economy*. *Industrial and Corporate Change*, 2001.

<sup>207</sup> Chatterton, P., Goddard, J. *The Response of Higher Education Institutions to Regional Needs*, *European Journal of Education* Vol. 35, No. 4, Higher Education and the Stakeholder Society, Dec. 2000.

<sup>208</sup> вж.: Etzkowitz, H., Leydesdorff, L. *The dynamics of innovation: From national systems to a Triple Helix of University-industry-government relations*, *Research Policy* 29, 2000.

Според Куук (2001), **регионални иновационни системи** има развити тогава, когато подсистемата за генериране на знание – *университети, изсл. фирми, агенции, специалисти*, е систематично обвързана в процес на интерактивно учене, в рамките на мрежи на знанието, с подсистемата на експлоатация на знанието – *регионални индустриални структури и клъстери*.

Редом с това, в глобалната икономика, в която знанието се превръща в най-стратегическия ресурс, а процесът на учене – в най-фундаменталната дейност за повишаване на конкурентоспособността на даден сектор или бизнес-организация<sup>209</sup>, **развитие бележат и традиционните образователни и научноизследователски функции на висшите училища**, придобиващи още по-голямо значение с оглед на повишените очаквания и изисквания на средата.

**Синергичното развитие на трите роли, превръщащо университетите в такива от ново поколение – т.нар. „предприемачески университети“**, кара някои изследователи да ги определят като **водещите по значение институции в иновационните региони**<sup>210</sup>.

Въпреки това, сравнителни изследвания<sup>211</sup> показват, че **няма единен, стандартизиран модел**, чрез който да се реализира по еднакъв начин потенциалът на университетите за оказване на въздействие върху регионалното развитие. Точно обратното – *въздействието и влиянието на висшите училища върху растежа зависи от спецификите и характеристиките на местните иновационни системи* и не е даденост само по себе си. То е въпрос на **ефективна мобилизация на човешкия, интелектуален, социален и физически капитал на университетите** чрез различни механизми в сферата на учебната и изследователска дейност, бизнес-инженеринга, стимулирането на предприемаческия дух и умения, подобряването на социалната среда чрез интеракция с нея.

**Тези механизми могат да бъдат осигурени като самостоятелни проекти или в рамките на по-широки стратегии.** Вторият вариант е по-устойчивият и осигурява максимален ефект, но трудно се постигна, тъй като има повече и по-големи пречки за

---

<sup>209</sup> OECD, The Knowledge-Based Economy. OECD, Paris, 1996.

<sup>210</sup> Etzkowitz, H., Klofsten, M. *The innovating region: toward a theory of knowledge-based regional development. R&D Management*, 2005.

<sup>211</sup> Coenen, L., *The role of universities in the regional innovation systems of the North East of England and Skåne, Sweden: Providing missing links*, Lund University, 2012.



преодоляване и по-малко примери за добри практики, които да се мултиплицират<sup>212</sup>, тъй като предполага преди всичко постигането на колективно съгласие относно регионалните предизвикателства и тяхното преодоляване (*фиг.1*), което пък от своя страна е въпрос на **изграждане и поддържане на взаимен диалог и доверие между участниците в регионалната иновационна система.**

Това се явява както предизвикателство, така и форма на вдъхновение<sup>213</sup> за създателите на публични политики по отношение на оползотворяването на потенциала на университетите и е напълно в духа на интелигентната специализация, която изисква регионални решения според местния исторически контекст, социално-икономически условия и среда за иновации, в основата на които следва да бъде именно постигането на колективно съгласие.

**Фигура 1. Схема за мобилизация на университетския потенциал за постигане на регионален растеж с отчитане зависимостите между бариери, опит и компетенции на различните нива:**



*Адаптирано по: Goddard, J. Connecting Universities to Regional and National Growth (2012)*

<sup>212</sup> Ръководство за РИСЗ, Служба за публикации на Европейския съюз, Люксембург, 2012г.

<sup>213</sup> Пак там.

С оглед на представеното до момента, може да се заключи, че е резонно и оправдано схващането за университетите като основен партньор на регионите в процеса на разработване и осъществяване на регионални стратегии за научни изследвания и иновации за интелигентна специализация, особено в по-слабо развитите региони, където останалите предприемачески субекти могат да бъдат слаби или относително малки, с ниски нива на научноизследователската и развойна дейност<sup>214</sup>, а средствата по КхП, чието приоритизиране е въпрос на интелигентната специализация, са основният източник за финансиране на НИРД.

В Стратегията за модернизация на системата на европейското висше образование<sup>215</sup> е записано, че те (*университетите*) могат да допринесат при оценката на регионалните „*активи на знанието*“, възможности и компетенции, включително онези вградени в самите висши училища, местния бизнес др. като по този начин бъдат идентифицирани както най-обещаващите сфери на специализация на регионите така и структурните слабости, които представляват пречка пред иновационното им развитие<sup>216</sup>.

**Процесният подход** по повод на разглеждането на участието на университетите в интелигентната специализация изисква анализът на това участие да се направи с внимание спрямо различните стъпки по разработването и прилагането на стратегиите РИСЗ като се разгледат възможностите за включване и влияние на висшите училища във всяка една от фазите.

**Шест са стъпките по проектирането както на национални, така и на регионални РИСЗ**, съгласно класификацията, направена в едноименното ръководство, издадено от Европейската комисия.

Това са:

1. Анализа на националния / регионалния контекст и потенциала за иновации;
2. Създаването на здрава и всеобхватна структура на управление;
3. Изработването на обща визия за бъдещето на страната / региона;
4. Подбора на ограничен брой приоритети за национално / регионално развитие;
5. Създаването на подходящи съчетания от политики;

---

<sup>214</sup> Ръководство за научноизследователски и иновационни стратегии за интелигентна специализация (РИСЗ), Служба за публикации на Европейския съюз, Люксембург, 2012 г.

<sup>215</sup> An agenda for modernisation of Europe's higher education system, European Commission COM (2011) 567.

<sup>216</sup> Commission communication on Regional Policy contributing to smart growth in Europe, SEC /2010/ 1183.

## 6. Интегрирането на механизмите за мониторинг и оценка.

**Анализът на регионалния контекст и потенциала за иновации е първата стъпка при разработването на стратегиите РИС 3.** Той следва да обхваща регионалните активи на знанието (*напр. технологична инфраструктура*); връзките с останалата част на света и динамика на предприемаческата среда.

Чрез **стратегически консултации и експертиза** има възможност за директно участие във всяка една от фазите на анализ както от страна на висшите училища, обучаващи в сферата на конкретни области на политиките – като технологии, промишленост, здравеопазване, околна среда, селско стопанство, така и за онези, ориентирани към социалните и хуманитарни науки и изкуствата – направления, които биват погрешно подценявани (*видно и от терминологията, която се използва в практиката – говори се за „трансфер на технологии“*) от гледна точка на техния потенциален принос към регионалното развитие в контекста на отношенията по оста държава – бизнес - висше образование.

Може да се направи извода, че **интелигентната специализация олицетворява по-скоро процеса на „трансфер на знание“, отколкото на технологии** (*в по-тесния смисъл*), отбелязвайки значимостта на некодифицираното (тацитно) знание, придобито в резултат от комуникацията между участниците в регионалните иновационни системи, което е от особено значение за разпространението на иновациите, особено в страни и региони, които не са лидери в създаването на главни базови технологии.

**Аналитичните инструменти**, които би следвало да се приложат варират - от SWOT анализ и насочени проучвания (*за оценката на регионалните активи*), през сравнителни проучвания и междурегионални работни групи (*за връзките в рамките на европейската и световна икономика*) до технологично одитиране и интервюта с мениджмънта на клъстери и фирми (*за измерване динамиката на предприемаческата среда*)<sup>217</sup>.

В регионите, в които капацитетът на администрацията за ефективно реализиране на подобен аналитичен инструментариум в практиката не е достатъчен, именно висшите училища са онези, които притежават необходимия експертен ресурс за успешното му приложение.

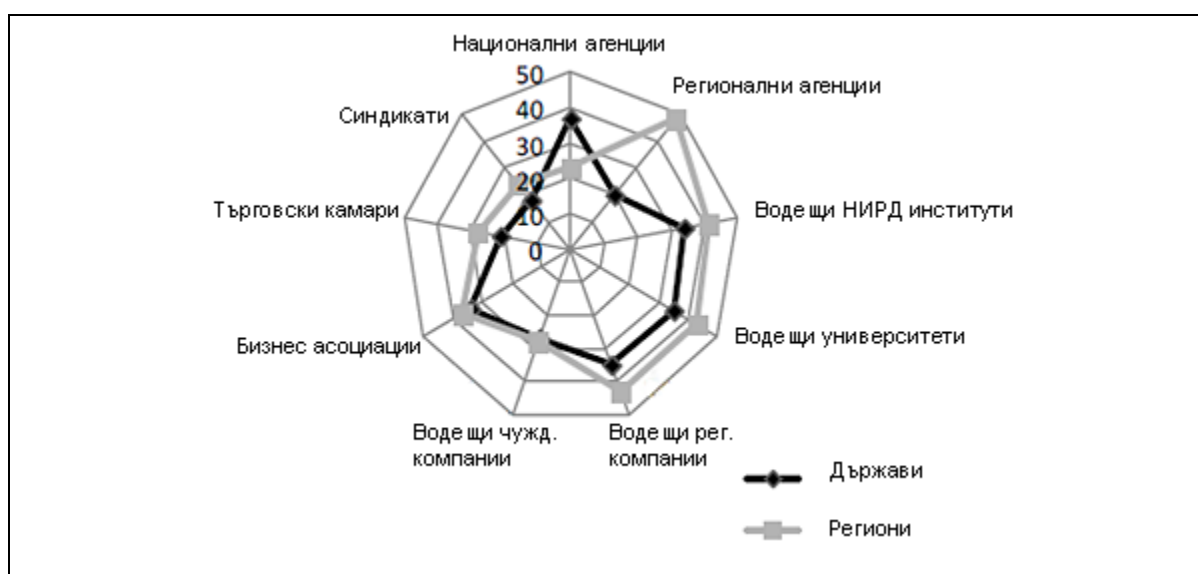
---

<sup>217</sup> Иновационни региони в Европейската мрежа, Методологически наръчник за РИС, Етап 1, 2006г.

Втората етап от разработването на стратегиите РИС3 е осигуряването на **участието и собствеността** чрез създаването на здрава и всеобхватна генерична структура на управление, състояща се от три основни елемента - координационна група, управленски екип и работни групи<sup>218</sup>.

Видно от фиг.2, представяща резултатите от емпирично проучване, университетите са сред най-търсените партньори в процеса, което изисква специални усилия по отношение на повишаване чувството им за собственост, с цел максимизация на ефективността от участието им.

**Фигура 2. Степен на включване на различните актьори в дизайна на РИС 3**



*Адаптирано по: OECD-TIP enquiry in governance for smart specialisation, 2012*

За да се възползват от потенциала на свързаното разнообразие при управлението на РИС 3, публичните власти следва да заложат да възприемат ролята на иновационни аниматори<sup>219</sup>. За целта се изискват особени лидерски умения, базиращи се както на ученето чрез правене, така и на специални програми за активно учене като “Базираната на място програма за развитие на ръководството”, която развива необходимия набор от интерактивните умения, необходими за управлението на РИС3 процеса. Университетите, особено тези специализирани в мениджмънта, могат да бъдат доставчик и „внедрител” на подобни програми в управленската практика. Това може да се постигне и чрез формирането на съвместни „групи за знания и ръководство”.

<sup>218</sup> Ръководство за научноизследователски и иновационни стратегии за интелигентна специализация (РИС3), Служба за публикации на Европейския съюз, Люксембург, 2012г.

<sup>219</sup> Пак там.

**Третият етап, свързан с изработването на обща визия за бъдещето на региона, е преди всичко политически,** свързан с политическо утвърждаване, необходимо за изпълнението на стратегията.

Основната трудност е свързана с това визията е да бъде освен амбициозна, и правдоподобна. Ето защо тя следва да бъде съобразена с **вида на региона - център за знания, индустриална производствена зона или неориентиран към наука и технологии регион**, като се акцентира върху едно от трите направления според горната типология:

- Надграждане над текущите предимства;
- Подпомагане на социално-икономическата трансформация;
- Настигане.<sup>220</sup>

Основно предизвикателство за университетите в тази фаза е да намерят себе си в общата визия с оглед на факта, че не само правителствените политики често пъти, но и университетските стратегии, са „*регионално-слепи*”, т.е. не са фокусирани върху изграждането на конкурентни предимства на база възползване от съществуващите регионални ресурси и потенциал.

**Определянето на иновационните и изследователски приоритетите (четвъртата фаза)** отново изисква действия от страна на висшите училища както на ниво управление на РИСЗ, така и на вътрешноорганизационно равнище, с оглед на необходимата организационна, академична и научно-изследователска адаптация към регионалните приоритети. Важното е приоритетите да бъдат в съответствие с потенциала за интелигентна специализация, открит във фазата на анализа, който пък се основава на процеса на предприемаческо откриване.

Общото е, че фаза 3 и 4 те носят допълнителна добавена стойност за университетите, тъй като предполагат и вътрешно-трансформационен елемент, който би следвало да действа оздравяващо за конкурентоспособността им и развитието на техните силни страни.

**Определяне на последователен набор от политики, пътни карти и план за действие** е петата фаза на дизайн на стратегии РИСЗ.

---

<sup>220</sup> ОИСР, Региони и иновационна политика. Издателство на ОИСР, Париж, 2011г.

### Допълнителна информация:

Планът за действие представлява способ за детайлизиране и организиране на всички правила и инструменти, необходими на региона с цел постигане на приоритетните цели. Той следва да осигурява цялостна и последователна информация за стратегическите цели, сроковете за изпълнение, идентифицирането на източниците на финансиране, допринасящите механизми и проекти<sup>221</sup>.

Във тази пета фаза университетите максимално силно следва да се възползват от възможността за експериментиране чрез пилотни проекти – нещо, което не всички останали участници в процеса биха били склонни да си позволят, имайки предвид консервативната фирмена културата и турбулентна среда, в които компаниите от частния сектор оперират.

За ефективното изпълнение на тези и останалите проекти по реализацията на стратегиите е необходимо да **бъдат съчетани ефективни механизми за мониторинг и оценка, водещи до благонадеждни данни за успеха и приложимостта им, което е и последната шеста фаза** от етапа на дизайн на РИС-3 <sup>222</sup>. **Основната задача тук е идентифицирането на пестелив, но изчерпателен набор от показатели** (както за междинните, така и за крайните резултати).

Някои учени<sup>223</sup> предлагат да се обоснове **методика за анализ, базирана на мрежовия подход**, тъй като този подход се основава на особеностите на регионалните системи, при които комуникацията между участниците е източник на некодифицираното (тацитно) знание, формиращо се в процеса на комуникация и интеракция между заинтересованите страни и за разлика от стандартните статистически техники, които пропускат ефекта на нетуъркинг, проучвайки единствено атрибутите на изучаваните единици в извадката, мрежовият анализ долавя и оценява взаимоотношенията между тях<sup>224</sup>.

<sup>221</sup> Ръководство за научноизследователски и иновационни стратегии за интелигентна специализация.

<sup>222</sup> Бел. автора: Мониторингът засяга необходимостта от проследяване напредъка по изпълнението, а оценката - да се прецени дали и как стратегическите цели са изпълнени (*количествени или качествени*). Вж. подробно: Оценка на иновационните дейности: Ръководство за методите и практиките, достъпно на: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/evaluations/index\\_en.cfm#2](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_en.cfm#2) -

<sup>223</sup> Богданова, М., Цветанова, Е., *Мрежови подход за изследване на регионалните иновационни системи*, сп. Диалог, ИНИ, август 2012.

<sup>224</sup> Вж. подробно: Tortoriello, M., Krackhardt, D. *Activating Cross-Boundary Knowledge: The Role Of Simmelian Ties In The Generation of Innovations*, Academy of Management Journal, Vol.53, No.1, 2010.

Може да се обобщи, че процесът на интелигентна специализация на регионите допринася за ефективната мобилизация на човешкия, интелектуален, социален и физически капитал на висшите училища за постигането на регионален растеж, базиран на знание, чрез **постепен подход, задвижван от нуждите, потребностите на регионалните иновационни системи в процеса на специализация**, съобразен с историческия и регионален контекст на случването на политическия процес.

## **2.2. Анализ на участието на българските университети в интелигентната специализация на регионите**

### **2.2.1. Опит от приложението на регионалните иновационни стратегии**

Вече бе упоменато по-рано в разработката, че политическият процес, протичащ в рамките на реформата на КхП на ЕС, свързан с интегрирането в управленческата практика на концепцията за интелигентна специализация като фундамент в стратегическото планиране на регионалното развитие и постигането на интелигентния икономически растеж, заложен по стратегията „Европа 2020“, надгражда върху дългогодишните усилия на ЕК в насърчаването и подкрепата на иновационното развитие на регионите.

Според някои изследователи<sup>225</sup>, именно изпълнението на програмата „РИС“ на ГД „Предприятия“ и ГД „Регионална политика“ на ЕК, довела до създаването на над 100 РИС инициативи още през 1994г., представлява **началото на прехода от остарялото разбиране за иновациите като линеен процес - в който научните работници създават иновации, предприятията ги внедряват, а държавата предоставя финансова подкрепа, към подход, базиращ се на новата парадигма**, според която е необходимо ангажиране на всички заинтересовани страни.

---

<sup>225</sup> Вж: Иновациите – европейски, национални и регионални политики, ARC Fund.

### **Допълнителна информация:**

Огромен е опитът, свързан с регионалните иновационни стратегии (РИС) и поуците, извлечени от тяхното приложение. Основните уроци и пропуски са обобщени в доклада на ЕК *“Иновационни стратегии и действия: Резултати от 15 години експериментиране на регионално ниво”* (2007).

Сред тях попадат обстоятелствата, че регионалните иновационни стратегии:

- а.) не винаги имат необходимата международна перспектива;
- б.) не са в унисон с индустриалната и икономическата структура на региона;
- в.) налице е синдромът “да изберем победител”;
- г.) най-добре представящите се региони се копират, без да се вземе предвид местния контекст.

В Ръководството на ЕК за научноизследователски и иновационни стратегии за интелигентна специализация (РИС3) се препоръчва за регионите, които вече са напреднали по пътя на определянето и приемането на иновационната стратегия, процесът да не се рестартира, а по-скоро да се надгражда върху постигнатото по досегашния модел и по-нататъшното му развитие чрез иновационните принципи на РИС3 модела, с цел засилване на тези компоненти, които все още не са достатъчно развити, а именно - перспективата за поглед в бъдещето, фокусът само върху няколко приоритети, оценъчния компонент, свързан с възможностите за обучение в областта на политиката, и др., атакуващи основните слабости на регионалните иновационни стратегии от предходни поколения.

**В българската практика първият район за планиране, който стартира разработването на РИС е Южният централен (ЮЦР).** Това се случва през 2001г. чрез проект на Фондация *„Приложни изследвания и комуникации”*, реализиран като част от първото поколение РИС проекти, насочени към държавите – кандидати за членове на ЕС (т.нар. RIS-NAC проекти) с финансиране по Пета рамкова програма за научни изследвания, в партньорство с Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), Регионалния съвет за развитие (РСР) на ЮЦР, Университета на Тесалия и научноизследователския институт *„Технологичен трансфер и иновации – Магдебург”*.

През 2005г. започва реализирането на втора вълна от RIS-NAC проекти, в която се включват други пет от районите за планиране с проекти както следва:



- РИС на Югозападен район - *изпълнява се от консорциум с координатор фондация „Приложни изследвания и комуникации“;*
- РИС на Североизточен район - *с координатор Високотехнологичен бизнес инкубатор – Варна;*
- РИС на Югоизточен район - *с координатор Агенция за регионално развитие и иновации;*
- РИС за Северен централен район и Северозападен район - *с координатор Регионална асоциация за развитие и иновации - Мизия.*

Краят на проекта за създаване на РИС на ЮЦР през 2004г. е свързан с одобряването от страна на областните управители на шестте области от ЮЦР на изработената иновационна стратегия, която е концептуално интегрирана в Регионалния план за развитие /РПР/ 2007 – 2013.

Видимо от поэтапната му реализация, проектът следва разпространената към онзи период практика<sup>226</sup>, включвайки единствено подготвителен етап, етап на проучвания и анализи на търсенето и предлагането на иновации и етап на разработване на стратегията (*като документ*).

Европейският РИС-опит показва, обаче, че **практиката на съчетаване на техническото разработване на стратегии с паралелно стартиране на пилотни проекти е далеч по-успешната**. Това е така, защото аналитичните фази в процеса на стратегическо планиране обикновено остават невидими за много от заинтересованите страни, което поставя под риск ефективното изпълнение на стратегиите особено по отношение на развитието на чувство за собственост у партньорите<sup>227</sup>. Докато паралелното прилагане на пилотни проекти има точно обратното въздействие върху заинтересованите страни, тъй като показва, че стратегиите излизат извън реториката и включват конкретни действия<sup>228</sup>.

В периода след приключване на РИС проекта и преди приемане на регионална програма в изпълнение на стратегията през 2007г.<sup>229</sup> се реализират единствено проекти, надграждащи капацитета за изпълнение на иновационната стратегия, които по-скоро

<sup>226</sup> Вж повече: Marshall, H., *European Regional Innovation - Policy and Instruments*, DG Enterprise and Industry, European Commission, RIS North East Bulgaria Launch Conference Varna, Bulgaria, 2005.

<sup>227</sup> *Иновационни региони в Европейската мрежа*, Методологически наръчник за РИС, ЕК, 2006г.

<sup>228</sup> Пак там.

<sup>229</sup> Програмата предвижда проектите да се разработят и реализират чрез финансиране по оперативните програми и рамковите програми на ЕК в сферата на научните изследвания и конкурентоспособността.

се явяват като фаза от разработването ѝ, свързана със създаването на подходящи съчетания от политики, отколкото като инструменти за постигането на целите по изпълнението ѝ.

Конкретните проекти са: „5 схеми” (*фокусиран върху нефинансовите аспекти на иновациите*) и „Иновационен съветник“ (*фокусиран върху финансовите аспекти*), реализирани в периода 2005-2007г. в рамките на международни партньорства с подкрепата на ГД „Предприятия“ на ЕК, както и проектите COGNAC (*за координиране на политиките в областта на научните изследвания*) и FutureFood6 (*за технологичен форсайт в сектора на био-храните*), реализирани по сходни схеми в периода 2006-2007г.

На практика усилията на ЮЦР в периода 2001-2007г. наподобяват цикъла от стъпки по проектирането на регионалните научноизследователски и иновационни стратегии за интелигентна специализация като различните стъпки в процеса се осъществяват на проектен принцип, поетапно във времето.

В стратегическо отношение подобна методология за изпълнение на иновационните усилия на региона е обърната не толкова към качествените резултати от РИС упражнението (*в дългосрочен план*), колкото към отговаряне на административните изисквания по проекта (*в краткосрочен*), видно и от формулировката на неговите цели:

- *Да разработи регионална иновационна стратегия и конкретен план за действие;*
- *Да създаде среда, насърчаваща иновациите в ЮЦР;*
- *Да създаде условия за дългосрочно сътрудничество с провинция Саксония и Тесалия*<sup>230</sup>.

Това разминаване се дължи на факта, че отчитането на изпълнението на един проект като успешен е свързано основно с това да се изпълнят заложените по него дейности. Докато ефективността от тези дейности е нещото, към което би следвало да са насочени усилията на партньорите в процеса, чието взаимодействие по въпросите на регионалното развитие не следва да се ограничава или дефинира само чрез рамките,

---

<sup>230</sup> Дамянова, З. Презентация „Регионална иновационна стратегия за ЮЦР”, Фондация „Приложни изследвания и комуникации”, Информационен ден, София, декември 2003 г.

времевия хоризонт и ресурсите ограничения на конкретния проект, който по същество представлява ограничено във времето начинание.

Този **концептуален недостатък** на организирането на процеса се отразява и на практическото участие и принос на висшите училища, които представляват по-скоро обект на изследване, отколкото основен участник в такъв процес или пък с ръководна роля<sup>231</sup> в определени фази на разработването на стратегията, каквито са препоръките на експерти<sup>232</sup>.

От друга страна, ЮЦР, след столицата, притежава най-солидната университетска база с над 35 000 студенти в 7 от най-авторитетните български университети<sup>233</sup>: *Пловдивски университет "Паисий Хилендарски" (ПУ); Медицински университет (МУ); Аграрен университет (АУ); Университет по хранителни технологии (УХТ); Академия за музикално, танцово и изобразително изкуство (АМТИИ); Висше училище по агробизнес и развитие на регионите (ВУАРГ)*. Ситуирани са също така колежи - *Европейски колеж по икономика и администрация /ЕКИА/ и Колеж по икономика и администрация /КИА/* и филиали на университети от страната - *Технически университет – София /ТУ/ и др.*

В РПР на ЮЦР за периода 2007-2013г. наличието на университетски центрове е посочено като силна за региона страна в направения SWOT анализ, но същевременно с това е изтъкнато, че **въпреки съществуването на идеи и капацитет за научно-развойна дейност, същите не са реализирани.**

В самите изследвания по повод на създаването на стратегията е обърнато по-голямо внимание на приноса на индивидуалните експерти, участващи в РИС (*акцентира се на техния брой – 120*) и на посредническите организации<sup>234</sup>, които са отбелязани като основен доставчик на услуги в подкрепа на иновациите в региона.<sup>235</sup>

---

<sup>231</sup> Управленската структура се състои от управителен съвет под председателството на председатели на Комисията за икономическо и социално сближаване и МРРБ и работна група, координираща изпълнението на отделните задачи, която включва представител от МРРБ, РСР, партниращите региони от чужбина и експерти от фондация "Приложни изследвания и комуникации".

<sup>232</sup> Вж. подробно: Regions and Innovation Policy, Policy Brief, OECD May 2011.

<sup>233</sup> Според РПР на ЮЦР 2007-2013. След промяната на обхвата на районите от ниво 2, през 2008г., с влизане в сила на новия ЗРР, от ЮЦР е изключена област Стара Загора (респективно Тракийски университет не попада към днешна дата в рамките на анализирувания регион).

<sup>234</sup> Обхватът на изследването е сред 18 организации - *бранишови камари, регионални агенции за развитие, научно-технически съюзи и др., извън структурата на висшите училища.*

<sup>235</sup> Павлова, Л. *Услуги в подкрепа на иновациите*, Център по наукознание и история на науката, БАН.

Потенциалният принос на университетите в рамките на регионалната иновационна система е измерен като част от проведения иновационен одит, редом с общо 48 институти, лаборатории и фирми, на базата на който одит е разработен цялостен анализ на предлагането на иновации в региона. Резултатите от него показват, че **практическата реализация на научните изследвания е недостатъчна в преобладаващата част от проучените организации**, а почти половината от изследваните структури не са имали каквито и да било разработки по възложение на частни компании през предходните три години, което говори за ниското стартово ниво, от което би следвало да се надгражда по отношение на регионалната иновационна и научноизследователска политика за сътрудничество в т.нар. „триъгълник на знанието”.

Отбелязано е все пак, че конкретно за висшите училища съществуват отделни примери за пазарна ориентация на обучението в университетите и създаване на предприемачески умения и култура и отделни връзки на фирмите от региона с университетите в сфери като обучението и квалификацията на персонала.

Сред оперативните дейности, планирани в изпълнение на тактическите и оттам стратегически действия по стратегията, на университетите е отредено участие и роля по създаването на регионален информационен и консултативен център по рамковите програми на ЕС за научни изследвания и технологично развитие, създаване на регионален уеб портал за насърчване на иновациите, създаване на трансферни офиси в университетите<sup>236</sup>, създаване на spin-off фирми и условия за докторантури, съвместно с бизнеса, привличане на преподаватели и студенти при решаването на практически проблеми за бизнеса, провеждане на секторни срещи, създаване на научни паркове, инкубатори др.

За специализация на усилията се говори в конкретни области на иновациите и изследванията се говори в бъдещо време чрез „дискусии за избор на приоритети за технологично развитие” в т.ч. в дългосрочна перспектива чрез приложение на т.нар. „форсайт подход”.

**Допитване** сред самите висши училища на територията на ЮЦР, свързано с тяхната оценка относно участието им в процеса по разработване и приложение на РИС, затвърждава извода, че участието им остава под техния потенциал.

---

<sup>236</sup> Първи Регионален иновационен план (юни 2004-май 2005).

### **Допълнителна информация:**

Допитването е осъществено от автора за целите на изследването през м. септември-октомври 2013г. посредством въпросник, разпратен до всички университети от ЮЦР. Обратна информация е подадена от пет университета. Това не позволява допитването да бъде окачествено като представително за системата, но дава представа за основните насоки на участие, степен на удовлетвореност и отношение към процеса.

**Участието в приложението на РИС се определя от самите университети като „косвено“, основно чрез:**

- а.) **Отделни проекти**, реализирани по 7-ма рамкова програма за научни изследвания, оперативните програми и програми на отделни държавни институции - МИЕТ, МОН;
- б.) **Участие на отделни учени** в лично качество в рамките на експертните групи на РИС-проектите;
- в.) **Участие в публичните обсъждания**, но не и в самите изследвания.

Що се отнася конкретно до резултатността от РИС упражнението, информацията университетите да участват на практика в механизмите по мониторинг и оценка на иновационните стратегии – *може би най-слабото звено в процеса*, не е налична. В РИС на ЮЦР е заложено университетите да участват в извършването на мониторинг, задвижван от регионалния и областните съвети за развитие, но това, както и редица др. мерки по реализацията на стратегиите остават основно „на книга“, какъвто извод се прави в доклада на Erawatch за България.

**Ex-post оценки** по приложението на РИС и въздействието от цялостните усилия в сферата на регионалните иновации и научноизследователски политики **отсъстват**, което е пречка да се установи доколко е осъществен принос по постигането на стратегическите им приоритети - за повишаване на иновационната култура, доизграждане на регионалните иновационни системи и повишаване на конкурентоспособността на МСП.

Всъщност отсъстват и междинни и ex post оценки по отношение и на Националната иновационна стратегия (*последните доклади за националната*

иновационна политика са от 2006 и 2007г.). Липсва и оценка на въздействието спрямо дейността на Националния иновационен фонд и Фонд „Научни изследвания“<sup>237</sup>.

Тъй като РИС е интегрирана концептуално в РПР на ЮЦР<sup>238</sup>, оценъчна информация би следвало да може да се извлече от **междинните оценки за изпълнението на Плана**, които са регламентирани, съгласно законодателството, засягащо системата за наблюдение и оценка на регионалното развитие<sup>239</sup>. Така например, чрез тези оценки на изпълнението на плана към 2010г. се констатира<sup>240</sup>, че **наблюдаваният ограничен напредък в изпълнението на мерките по Приоритет „Повишаване конкурентоспособността на регионалната икономика, базирана на знанието и местните ресурси“ определя ограничен потенциал за постигане на Стратегическа цел „Приближаване до средните равнища на развитие на регионите в ЕС чрез повишена конкурентоспособност на икономиката на региона, основана на местни ресурси, нови технологии и иновации“ до 2013г.**

Отбелязано е, че: *„най-голямо предизвикателство е реализацията на мерките, свързани с технологичното развитие и иновациите по Приоритет 1 на Стратегическа цел 2“*, чието изпълнение е свързано с *„бъдещото изпълнение на целите на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен растеж“*.

В Годишния доклад за наблюдение на изпълнението на актуализирания документ за изпълнение на РПР на ЮЦР (2011-2013г.) за 2012г. вече се прави извода за **напредък по изпълнението на Приоритет 1**, който се дължи, според експертите, на изпълнението на конкретни проекти по ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“<sup>241</sup>, ОП „Регионално развитие“ и Програма за развитие на селските райони като този за *„Изграждане на капацитет за трансфер на технологии в ПУ „Паисий Хилендарски“ с бенефициент ПУ „Паисий Хилендарски“, на обща стойност 136 160 лв., реализиран по подприоритетна ос 1.2. „Подобряване на про-иновативната инфраструктура“ на ОП „Конкурентоспособност“*.

<sup>237</sup> Вж. повече: Eurawatch Country Report 2012 – Bulgaria, ЕС.

<sup>238</sup> Практиката е повторна и в Югозападен район, където координаторът на проекта е същия.

<sup>239</sup> Съгласно чл.33, ал.1 и чл.36 на Закона за регионалното развитие и в изпълнение на разпоредбите на чл. 86 от Правилника за прилагане на закона за регионалното развитие. /ППЗРР/

<sup>240</sup> Доклад за резултатите от междинната оценка на регионалния план за развитие на Южен централен район от ниво 2 за периода 2007-2009г., Агенция Стратегема (2010).

<sup>241</sup> Към 21.09.2012г., по данни на Информационната система за мониторинг на структурните инструменти (<http://umispublic.minfin.bg/>) по ОП „Конкурентоспособност“ са сключени общо 350 договора на стойност 164 935 681,53€ с 283 бенефициента от ЮЦР.

В Доклада е изразено мнение, че:

*„С изпълнението на тези проекти ще се създадат благоприятни условия за развитието на иновативни предприятия и ще подсилят капацитета на научните организации за въвеждане на приложени НИРД дейности.“*

Въпреки това, следва да се отбележи, че разработването и изпълнението на този конкретен и др. подобни проекти от страна на висшите училища – по оперативните програми и инструментите за финансиране със средства от държавния бюджет, каквито са Националният иновационен фонд (НИФ) и Фонд „Научни изследвания“ (ФНИ)<sup>242</sup>, **не е в следствие на определено стратегическо усилие по планиране на регионалното развитие** и трудно може да бъде открита пряка връзка със заложеното по РИС и РПР. Точно обратното.

От МРРБ признават, че е необходимо:

*„Допълнително усъвършенстване на координационните механизми, свързани с реализацията на политиката за регионално развитие, включително по-ефективно използване на правомощията на Регионалния съвет за развитие, свързани с идентифициране на проблемите на ЮЦР и тяхното адресиране чрез съответните финансови инструменти.“*

Това е признание за липсата на стратегическа обвързаност на средствата по европейските програми с планираните политики и приоритети за развитие на регионално ниво, включително в рамките на РИС, което на практика блокира изпълнението й.

Прави се и друго обобщаващо за състоянието в системата заключение:

*”Не са достатъчни инвестициите във висшето образование с цел превръщане на университетите в основно място за иновации, научни изследвания и развойна дейност и поддържане на изследователски програми“<sup>243</sup>.*

А оценката за това, че:

*„Предвид необходимите допълнителни действия за подкрепа развитието на иновациите и научните изследвания е целесъобразно по проблемите за регионалната*

---

<sup>242</sup> Процентно бенефициентите от ЮЦР по НИФ (24.71%) и ФНИ (20.14%) от конкурсните процедури през 2007г. са на второ място след ЮЗР. Данните са от нац. доклад за иновационна политика от 2007г.

<sup>243</sup> Съгласно определената национална цел в НПП България трябва да достигне 1,5% от БВП размер на инвестиции в НИРД до 2020г. За инвестиции в НИРД за ЮЦР се предвиждат 1.8% от БВП.

конкурентоспособност и НИРД в района да се привлекат представители на университетите, като партньори със съвещателен глас, които да вземат участие в заседанията на РСР”,

на практика показва **несъответствието на водената до момента политика**, не само в разрез с качествените и количествени цели за инвестиции в регионална научноизследователска и иновационна, но и с **основните принципи, заложиени в стратегията**. Ето защо не би следвало да е изненада и отражението на тези обстоятелства в резултатите на региона в рамките на европейските сравнителни изследвания на иновационното развитие на регионите, според които в периода 2007 – 2011г. ЮЦР не само, че не е отбелязал развитие в иновационното си представяне в съпоставка с останалите, но **от ниво „скромнен иноватор – висока степен”**, редом с **Югозападен район (ЮЗР)**, се е понижил до по-ниското ниво на **„скромнен иноватор – средна степен”**.

Сравнителен анализ на опита по разработването и изпълнението на РИС в останалите райони за планиране показва, че **слабостите в модела на ЮЦР са идентични с тези на останалите райони**, което се обяснява с почти еднотипното мултиплициране на строго-административния проектен подход по „привнасяне” на стратегиите в тепърва изграждащата се институционална система и практиката на регионалната политика в България.

В този смисъл **няма как участието на университетите да бъде на ниво, по-високо от това на цялостното протичане на процеса**, така както нивото и темповете на развитие на регионалните иновационни системи трудно биха могли да надхвърлят тези на националната<sup>244</sup>. Фактите затвърждават този извод. България бележи спад от 18,7% само от старта на стратегията „2020”, затвърждавайки последното си място сред страните-членки на ЕС<sup>245</sup>.

Видимо изоставане в средногодишните темпове на растеж по ключови за интеграцията на университетите в иновационните системи показатели като публично-частните научни съвместни публикации и броя изследователи от стопански

---

<sup>244</sup> Извод от *Regional Innovation Scoreboard* (2012) на Европейската комисия.

<sup>245</sup> Данните са от *Innovation Union Scoreboard* (2013) на Европейската комисия.



предприятия се отбелязва не само в сравнение със средните за ЕС стойности, но и в сравнение с нивата на референтни за България страни от Балканите<sup>246</sup>.

Може да се обобщи, че **българските региони имат ограничен практически опит, свързан с разработването и прилагането на РИС** като механизъм за регионална специализация и постигане на конкурентоспособност в иновациите и научните изследвания, предхождащ научноизследователските и иновационни стратегии за интелигентна специализация.

Резултатите от този опит, от гледна точка на участие и принос на висшите училища към процеса, и цялостна ефективност на иновационните усилия, остават **много под очакванията и възможностите за системата**<sup>247</sup>.

В голяма степен това се дължи на **съчетаването на констатираните от предходни периоди слабости в политическата рамка** по отношение на подкрепата за наука и иновации (*общовалидни за европейското пространство*), така и на **редица негативни фактори, свързани с националния и регионален контекст** - като задвижването на процеса от консултанти в условия на **недостатъчно добро разбиране на регионалните иновационни системи** като интерактивна мрежа от отделните участници, водещо до **отслабване на чувството за собственост у заинтересованите среди**, сред които и висшите училища, и **липса на устойчивост в усилията и цялостната им резултатност**, в следствие на невъзможността същите да се институционализират отвъд проектното им начало.

#### **Допълнителна информация:**

Според Ландабасо<sup>248</sup>, липсата на капацитет за добро разбиране на естеството на политическата рамка, освен до представяне под потенциала, води и до блокиране на редица нови и нестандартни идеи, поради чувството на заплаха у държавните институции, свързано с факта, че те (идеите) не произтичат от вече начертаните бюрократични програми и планове и респективно нарушават традиционните линии и граници на властта.

<sup>246</sup> По данни от доклада „Research and Innovation Performance in Bulgaria 2013 – Country Profile”, изготвен от ГД „Изследвания и иновации” на ЕК, Звено за икономически анализ.

<sup>247</sup> Пак там.

<sup>248</sup> Вж. подробно: Landabaso, M. *Lessons from regional innovation strategies 1993-2000*, UN Economic Commission - Building Strategies for Regions of Innovation, Geneva, 2012.

### 2.2.2. Въвеждане на РИСЗ в България – преглед на развитието

С развитието на концепцията за интелигентната специализация като средство за все по-фокусирано и целеустремено насочване на ресурсите в конкретни приоритетни за регионите области и мерки по отношение на научноизследователската и иновационна дейност, **разработването на РИС-3 стратегии след 2010г. се превръща във водещо предизвикателство** за европейските региони и националните правителства на страните-членки.

Докато в предходното десетилетие европейските региони срещат трудности с изграждането на иновационни системи и като цяло с управлението на иновационни политики, сега **трудностите са от по-различен характер – развитието на тази тенденция е довело до имитация, дубликация и фрагментация на усилията**. В допълнение, развихрилата се след 2008г. икономическа криза е оставила оскъдни и фрагментирани ресурси в сравнение с предишни периоди на икономически подем и смели стратегически цели<sup>249</sup>.

Политическият процес, свързан с тези локализиращи интегрирани планове за икономическа интеграция от по-ново поколение<sup>250</sup>, представлява особено предизвикателство за България както поради неуспеха в институционализирането на регионалните иновационни стратегии от предходния програмен период, така и поради обстоятелството, че държавното управление остава изключително силно централизирано, а страната дори бележи **отстъпление по отношение на процесите на регионализация** и темпото на децентрализация,<sup>251</sup> в сравнение с предходни периоди.

#### Допълнителна информация:

Отстъпление от „регионалното“ в планирането на политиките в сферата на НИРД и иновациите в навечерието на новия програмен период не е феномен, характерен само за България.

В Англия подобен процес също протича (*в определена степен*) като зад това стои политическото разбиране за териториалното ниво „регион“ като външна, европейска конструкция, споделяно от управляващата Консервативна партия (която

<sup>249</sup> Castillo, J. *The Competitive Evolution of Regions*, INFYDE, S3 Seminar, Sep. 2012.

<sup>250</sup> Експертен доклад на Световната банка (2013), изготвен по проект Ефективен мениджмънт на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013.

<sup>251</sup> Последният Годишен доклад за изпълнение на Стратегията за децентрализация е от 2010 г. Една от стратегическите цели в Стратегията (Цел 2) е свързана именно с провеждането на регионална политика.

е по-скоро скептична спрямо експанзията на европейския проект в сфери от компетенциите на националното правителство).

За разлика от българския пример обаче, опитът на Англия не е свързан с процеси на абсолютно централизиране, а с фокусиране върху алтернативно локално териториално ниво на въздействие (т.нар. „*local areas*“).

България, вместо да се възползва от включването на специализацията като предварително условие по политика на сближаване в периода 2014-2020г., за да постигне резултат по отношение на извеждането на общ подход за стратегическо планиране в областта на иновациите, който да се основава на съществуващата в страната нормативна база за регионално развитие,<sup>252</sup> се фокусира единствено върху създаването на национална РИС-3 стратегия. Така, поне към момента, се пропуска възможността чрез научноизследователските и иновационни стратегии за интелигентна специализация на регионално ниво да се осъществи процеса на определяне на потребностите и приоритетите на националната РИС3 - *чрез регионален иновационен одит, информационно захранване и т.н.*, както и възможността **регионалните стратегии да бъдат инструмент за децентрализирано изпълнение на националната.**

Министерството на икономиката, енергетиката и туризма /МИЕТ/ е определено<sup>253</sup> за водеща институция при разработването на т.нар. Иновационна стратегия за интелигентна специализация. За целта е създадена организационна структура<sup>254</sup>, която да ръководи процеса под председателството на министъра на икономиката, енергетиката и туризма, с членове в състав - заместник министрите от заинтересованите министерства, представители на бизнес организациите, неправителствения сектор, представители на БАН, на Съвета на ректорите и др. Структурата се подпомага от работна група от експерти от съответните министерства и представители на Съветите за развитие. През юни 2012г. е сключено и споразумение за партньорство със Световната банка (СБ), която подготвя аналитичен доклад с препоръки, които да залегнат в бъдещия стратегически документ.

---

<sup>252</sup> Доклад „Ролята на РИС проектите в регионалното развитие“, Работна среща, 26 април 2006 г., София, Зоя Дамянова, Фондация „Приложни изследвания и комуникации“.

<sup>253</sup> Решение на Министерски съвет № 668/06.08.2012 г.

<sup>254</sup> Членският състав на тази организационна структура по отношение на нейното ръководене дублира този на Националния съвет по иновации към МИЕТ. Повече информация на: <http://www.mi.government.bg/bg/themes/inovacionna-strategiya-za-inteligentna-specializaciya-1193-287.html>

На практика отстъплението от постигнатото през предходния период и от „интелигентния“ елемент на специализацията „прозира“ още в наименоването на стратегията от чието заглавие отсъстват научните изследвания като обособена област като се прави аналогия с националната иновационна стратегия от 2004г.

Следва да се отбележи, че **комплексното разглеждане на научноизследователската и иновационна политика се затвърждава в последните години** в европейската академична и административна практика не само поради естеството и характера на анализирания вече процес на интелигентна специализация, който обхваща и двете области, но и поради факта, че те представляват допълващите се по същество функции от компетенциите на държавното управление, тъй като **адресират по синергичен път:**

- а.) **Създаването на условия за „производство“ на нови научни знания;**
- б.) **Създаване на възможности на основата на тези знания да се разработват нови технологии и да се осигурява тяхната производствена утилизация.**

Друго важно уточнение, което следва да се направи е, че разработването на Стратегията за интелигентната специализация от гледна точка на географски обхват единствено на национално равнище само по себе си не е нарушение на европейските изисквания по отношение на предварителния контрол по специализацията, но може да се определи като рядък частен случай в рамките на общия сбор от хипотетични модели за стратегически обхват на процесите по специализация.

Според Engwegen (2013) **три са основните модели за планиране на специализацията в рамките на страните-членки:**

- а.) Чрез регионални РИС3;
- б.) Чрез комбинация от регионални и национална РИС3;
- в.) Чрез национална РИС3 или национална РИС с регионални секции.

Разпоредбите на ЕК, касаещи ex-ante условията по КхП - чл.17 от Регламента за общите разпоредби /Com (2011) 615/ относно Структурните и Кохезионния фондове и Анекс IV към същия), изискват прилагане на условието на онова административно ниво на което лежат отговорностите за тяхното изпълнение. (фиг. 4)

Във Великобритания също е определено да има една национален подход по отношение на интелигентната специализация, която обаче да се реализира в териториален контекст от по-ниско ниво чрез т.нар. „локални предприемачески

партньорства“ (Local Entrepreneurial Partnerships – LEPs) в общо 39 на брой **локални зони** (според теорията за функционалните икономически области), някои от които се припокриват с регионалните граници на ниво NUTS2. Самите партньорства, с участието на висшите училища в тях, представляват доброволни, неформални публично-частни формирания, фокусирани върху стратегическото лидерство, капацитет и опит за задвижване на иновации<sup>255</sup>.

#### **Допълнителна информация:**

Изследователи на регионалното развитие като проф. Людмил Георгиев обръщат особено внимание на разграничаването на местното /локалното/ от регионалното като обособени нива на териториалност от различна величина. В настоящата разработка, доколкото темата е засегната, се разглежда преди всичко въпросът за административната и управленска необходимост от регионалното в планирането и управлението на НИРД без то да е контра-пункт на локалното, а с оглед на възможността за натрупване на „критична маса“, на което е обърнато внимание и в самата РИС3 концепция. Примерът с Англия е показателен, защото на практика т.нар. „локални партньорства“ са явяват и регионални - по форма и съдържание, съотнесими към ниво NUTS2 от европейската статистическа система.

Без значение кой вариант е предпочетен, **не е допустимо интерпретирането на характера на интелигентната специализация от подход в регионалната политика към превръщането ѝ в планова доктрина на национално ниво**. Ирелевантно от географския обхват и структурата на самата стратегия се изисква **базиран на място модел**, утвърждаващ принципите на генериране, експлоатация и дисеминация на локални идеи и знание, максимизиращи както *интра*-, така и *интер*-регионалното разпространение на знанията в съответните територии<sup>256</sup>.

Това се гарантира и от изискването в рамките на Споразумението за партньорство (СП) като документ, който обхваща цялостната подкрепа от фондовете по ОСР в съответната държава-членка, да фигурира анализ на различията между регионите, потребностите за развитие и потенциала за растеж във всеки един от тях<sup>257</sup>.

<sup>255</sup> Richardson, K. & Korou, A. *Smart Specialisation and the LEP based model across England*, Department for Business, Innovation & Skills. HM Government, 2013.

<sup>256</sup> Engwegen, J. (EC) *Report from S3 Platform Peer Review Workshop*, Brno, 13-14 March 2013.

<sup>257</sup> Изискването е съгласно чл. 14 „Съдържание на договора за партньорство“ от Регламента за общите разпоредби.

Българската администрация, обаче, прилага повратно тълкуване на европейските регламенти като черпи „*фалишиви*“ основания за това от разписаното в тематичните предварителни условия по Анекс IV към проекта на Регламент за определяне на общоприложими разпоредби за фондовете, обхванати от Общата стратегическа рамка, поставяйки разграничителна линия между регионалното (*което на практика отхвърля*) и националното.

Въпреки, че в описанието на предварителните условия е предоставена възможността за избор между национална или регионална стратегия, това обстоятелство, както вече бе споменато, касае обхвата от гледна точка на **нивото на което се носи отговорността за администрирането и изпълнението на условията**, без да засяга концептуално същността на интелигентната специализация.

В резултат на повратното тълкуване на „*криворазбраното национално*“ в България, водещо до отхвърляне на „направеното регионално“, през април 2013г. се появява първият вариант на Иновационната стратегия за интелигентна специализация, който не съдържа мерки с регионална насоченост или планира политически инструменти за приложението им, респективно свежда до минимум потенциала за разгръщане на третата роля на българските университети.

#### **Допълнителна информация:**

Според проф. Л. Георгиев (2011), регионите (*районите за планиране*) не са обективна категория, защото са създадени на административен принцип, за да удовлетворят изискванията на Регл. 1260/1999 на ЕС, уреждащ реда и условията на получаването на средства от Структурните фондове. Според автора на настоящото изследване, с усещането за регионите като субективна категория може бъде обяснено отстъплението от усилията в сферата на регионализацията след приемането на България в ЕС в резултат на отговорените първоначални условия и изисквания.

Но в контекста на съвременните процеси на глобализация, регионализацията, особено в сферата на НИРД&И, се явява все по-обективна категория, с оглед на заобикалящата „глокална“ среда, тъй като не съдържа ярките национални различия и протекционистки интереси, които не кореспондират както с потребностите на регионалната икономика, така и с глобалния характер на постиженията в сферата на науката.

По този криворазбран начин, за който бе споменато, в стратегията се прави малко по отношение отговаряне на критиките за липса на координация и консенсус по стратегическите документи в сферата на научните изследвания и иновациите между отделните национални и регионални институции, както и с частния сектор и други ключови участници в изследванията и иновациите (*сред които и висшите училища*), изложени в Позицията на службите на ЕК относно изготвянето на споразумения за партньорство и програми в България за периода 2014/2020г.<sup>258</sup>

Конкретен пример е липсата на синхрон с НСРНИ 2020, където като инструмент по мярка 2 за засилване на интеграцията между елементите на „триъгълника на знанието“ е упоменато създаването на мрежи от регионални институции и научни организации за изпълнение на целеви регионални задачи и програми при водеща роля на МИЕТ в процеса.

Отстъплението по отношение на целите в сферата на регионалните иновационни политики от предходно поколение е видимо. Тогава, в периода 2001-2006г., чрез РИС-проектите е заложено:

*„Да се създаде обща платформа за коопериране между общественя и частния сектор, изследователските организации и университетите (...) в районите на планиране (под формата на регионални комисии за иновации към регионалните съвети за развитие); - Да се задълбочи анализа на регионалната икономика по отношение на иновациите на районите за планиране с цел да се фокусират регионалните иновативни инициативи върху определени области (...); - Да се допълни националната политика за регионално развитие (...) чрез разширяване на възможностите на районите за планиране да се справят с конкурентния натиск на европейския пазар“.*<sup>259</sup>

Докато през 2003г. разработването на регионални политики, насочени към научното развитие и прилагането на научните постижения в практическата работа на бизнес структурите, чрез регионалните иновационни стратегии, е отбелязано от МРРБ<sup>260</sup> като един от основните инструменти за реализиране на дейностите по развитието на регионите, с потенциал за значително присъствие на висшите училища в процеса, представен по-рано, то през 2013г. практическият принос на МРРБ като

---

<sup>258</sup> Съответният документ е достъпен на уебсайта на Представителството на ЕК за България: [http://ec.europa.eu/bulgaria/index\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/bulgaria/index_bg.htm)

<sup>259</sup> Зоя Дамянова, Фондация „Приложни изследвания и комуникации“, доклад „Ролята на РИС проектите в регионалното развитие“, Работна среща, София, 26 април 2006 г.

<sup>260</sup> МРРБ, Регионалното развитие в България – решения и политики, Конферентен доклад, 2003г.

участник в изработването на иновационната стратегия за интелигентна специализация е сведен до минимум, въпреки че регионалното развитие е преди всичко въпрос на интелигентен растеж.

Разновидност на същата теза е посочена в скорошно изследване на Института за пазарна икономика<sup>261</sup>, където се отбелязва, че:

*“Регионално развитие означава преди всичко нарастване на добавената стойност на един човек в определен регион. Първо, това може да е резултат от подобрена производителност в съществуващи фирми, които въвеждат нови технологии. (...) Накрая нарастването на добавената стойност може да е резултат на повече съвпадения между търсенето на труд от нови фирми и предлагането на труд от незаети хора”.*

От съдържанието на Заключенията на Съвета на ЕС (по въпросите на конкурентоспособността) относно водещата инициатива по стратегията „2020“ – „Съюз на иновации“<sup>262</sup>, от където идва позоваването на РИСЗ като ex-ante условие в Регламента за общите разпоредби по ОСР, става видно, че **за разлика от разбирането на органите на изпълнителната власт и експертите в българската държавна администрация, за европейските институции е „съкрушително важно“ чрез процесите на интелигентна специализация да бъдат осъществени:**

- а.) *“Максимизиране на добавената стойност от инвестициите в НИРД и иновации чрез преодоляване на фрагментираното им състояние както на европейско и национално, **така и на регионално ниво**“;*
- б.) *„Амбициозни и интегрирани политики на ниво ЕС, държави-членки и **региони**“;*
- в.) *„Много по-голямо включване в иновационните процеси на всички страни-членки **и региони**, както и на всички заинтересовани страни.“*

Съветът на ЕС изрично подчертава значимостта на регионалните иновационни политики и ефекта на допълняемост между националните и регионални иновационни стратегии.

---

<sup>261</sup> Маринова, Стоев, Богданов, *Кой развива регионите? Стилизиран факти за икономическата динамика в три български области*, ИПИ.

<sup>262</sup> Док. 10130/10, 26.5.2010 г.



В другия документ, на който се базира залагането на РИСЗ като предварителна условност по ОСР, а именно - Съобщение на Комисията до ЕП и Съвета *„Водеща инициатива на стратегията 2020 – „Съюз за иновации“*<sup>263</sup> и Приложение *„Инструмент за самооценка: Характеристики на добре работещи национални и регионални системи за научноизследователска дейност и иновации“*, е разписано ясно, че:

*„Многогодишна стратегия следва да определя ограничен брой приоритети, предхождано от анализ на силните и слаби страни на национално и регионално ниво и възникващите възможности и пазарно развитие (...)“*.

На национално ниво **аргументи в полза на регионалния подход** при стратегическото планиране на научноизследователските и иновационни политики като главен инструмент за тяхното стратегическо управление могат да бъдат изведени от:

- Актуалната към 2012г. Националната стратегия за регионално развитие 2005-2015г., Приоритет *„Повишаване на регионалната конкурентно-способност на основата на икономика на знанието“* - по специфична цел *„Развитие на изследователската дейност, технологичното развитие и иновациите в районите“* се предвижда подкрепа за дейности за разработване на регионални иновационни стратегии, които да се съгласуват с националната политика в областта на иновациите и политиката в областта на науката;
- Новата стратегия за периода 2012-2020г., Приоритет *„Активизиране на специфичния потенциал на регионалните и местните икономики чрез подкрепа за повишаване конкурентоспособността на малкия и средния бизнес“*, вкл. по отношение на специфична цел *„Укрепване на връзките между университетите, изследователските центрове и регионалния бизнес в Дунавския макрорегион“* от приоритет 3.1.;
- Регионалните планове за развитие - пример: *Специфична цел „Развитие на изследователската дейност, технологичното развитие и иновациите“* по Приоритет 1.1. от Плана за ЮЦР;
- Националната концепция за пространствено развитие - Стратегическа цел *„Конкурентоспособност чрез зони за растеж и иновации“* - планира инвестиции в областта на науката, технологиите и иновациите чрез създаване на

---

<sup>263</sup> COM (2010) 546 окончателен, 6.10.2010 г.

регионални инкубатори, звена в направлението „Интелигентната икономика“ и свързващ елемент от триъгълника на знанието между науката, бизнеса и държавата;

- Националната програма за развитие „България 2020“ - Приоритет *“Постигане на устойчиво интегрирано регионално развитие и използване на местния потенциал”*;
- Общоприложимото за всички стратегически приоритети за финансиране по СП *„Пространствено измерение на стратегическите приоритети за приобщаващ, интелигентен и устойчив растеж + политики за местно развитие“*.

Отвъд аргументите, изведени от механизмите, съставляващи институционалния инструментариум за стратегическо планиране<sup>264</sup>, отсъствието на силно застъпен териториален елемент при осъществяването на секторните политики в сферата на научните изследвания и иновациите не резонира с **огромните регионални дисбаланси** в страната, засягащи и самите висши училища, чийто потенциал е от особено значение за успеха на РИС3 упражнението.

Същевременно с това, данни от Българската система за рейтинг на университетите, цитирани от Световната банка, показват, че при дисциплините, свързани с индустрии, които са разпръснати по региони, научно-изследователската дейност, осъществявана от местните висши училища получава по-добра оценка. **Това е допълнителен аргумент в полза на специализацията на НИРД по региони.**

Дори в самия проект за иновационна стратегия е отбелязано, че:

*„(...)Почти всички качествени научни изследвания се осъществяват в София. Водещите 5 институции са в столицата и са автори на около 3/4 от общия брой публикации за страната.“*

Констатация, че в регионален аспект развитието на иновациите и новите технологии в България е изключително неравномерно, се прави и в Споразумението за партньорство с ЕК за новия програмен период 2014-2020 – при нива на заетите в тези сектори от 2,92% за страната и средно равнище за ЕС 27 - 3,73, с най-висок дял на заетите е ЮЗР (4,2%), а с най-нисък – ЮИР (1,9%).

---

<sup>264</sup> Бел. автора: Необходимо е да се направи уточнението, че авторите на Иновационната стратегия за интелигентна специализация излагат в текста на Стратегията тезата, че същата се базира на изброените по-горе стратегически документи.

Като допълнителен пример може да послужи съпоставянето на СЗР, който има на територията си едно висше училище, при БВП на човек от населението на ниво от 27% от средното за ЕС-27 (*на последно място сред европейските региони*) с ЮЗР, който е с 24 университета, а по показател БВП на човек през 2009 г. достига 75 % от средното за регионите на ЕС-27 (*при 44% средно за всички райони на България*) и в него са вложени 83% от общите инвестиции в НИРД. В допълнение разходите за НИРД варират като дял от БВП от 0.87% в ЮЗР до 0.13% в СЦР (*3,2% от общите инвестиции*).

Като се вземе в предвид и констатацията, че в **рамите на самите райони има сериозни и ясно изразени констатиранни различия и неравенства**,<sup>265</sup> отсъствието на прозорливост в планирането и управлението на регионалното развитие се откроява още по-отчетливо, контрастирайки с принципите, заложили в референтната рамка за регионална демокрация на Съвета на Европа, съдържаща се в Декларацията от Утрехт от м. ноември 2009 г., където се визира предоставянето на реални правомощия за осъществяване на държавно управление по места.

Южен централен район е единственият, в който са проведени общо три на брой **работни срещи на секторни фокус-групи**<sup>266</sup>, извън територията на столицата - в Хисар и Пловдив. Въпреки скромното постижение, в текста на проекта на Стратегията е отчетено, че: *„Срещите бяха организирани както на национално ниво, така и на регионално ниво, за да се отчете спецификата на отделните региони“*.

Добавената стойност от тези срещи в контекста на концепцията за интелигентна специализация, следва да се разглежда като ограничена, тъй като те са реализирани само в контекста на няколко предварително определени приоритетни сектора - *храни, фармацевтична индустрия, творчески и креативни индустрии, мехатроника, информационни и комуникационни технологии, а участието на университетите е сведено до минималното*<sup>267</sup>, което в още по-голяма степен ограничава и възпрепятства елемента на *„предприемаческото търсене“* и себеоткриване - ключов момент на *„интелигентното“* в специализирането.

---

<sup>265</sup> Данните са от Националната стратегия за регионално развитие 2012-2020г.

<sup>266</sup> Фокус групите са формирани от МИЕТ в сътрудничество със СБ. По данни на МИЕТ средно над 30 представители на бизнеса, академичните среди и изпълнителната власт взимат участие в общо 8 на брой срещи между м.октомври 2012г. и м.февруари 2013г.

<sup>267</sup> На секторните срещи в периода окт./ноемв. 2012, присъстват официални представители от едва два университета - СУ и ТУ (*по данни от списък с участниците, приложение 2 към анализа по стратегията за специализация*).

### Допълнителна информация:

Според анализ на СБ, секторите са избрани в съгласуване с правителството чрез прилагане на критерии за съвпадение с държавните приоритети по стратегията „България 2020“, приоритетите в сферата на научните изследвания, анализ на експорта, значимост на научни публикации в областта, бр. български патенти в Американската служба за патенти и потенциала им за създаване на заетост, иновационна интензивност и добавена стойност.

**Самото приоритизиране на ниво индустриален сектор или отрасъл е погрешно**, съгласно по-рано представените основни водещи моменти в концепцията за интелигентна специализация.

На това погрешно приоритизиране стъпва единият от двата квази-регионални моменти в проекта за стратегия, свързан със създаването на общо 10 Центъра за координация по приоритетните сектори - *в 8 областни центъра и 2 общински*, които следва да **насърчават развитието на тези приоритетни сектори/отрасли** в идентифицираните от националното правителство общини за целенасочено въздействие.

Стратегията за създаване на такива центрове, обаче, не успява да адресира цялостно съществуващия потенциал на регионално ниво. За пример, освен в сектор Земеделие и ХВП, в ЮЦР важна роля за постигането на устойчив икономически растеж може да има подпомагането на клъстери в областта на туризма, горското стопанство, електротехническата промишленост и добивната индустрия, свързана с енергопроизводството<sup>268</sup>. Леката промишленост, машиностроенето, добивната промишленост са изведени като структуроопределящи отрасли и в анкетно допитване (*проведено от МРРБ*) до членовете на РСР в ЮЦР.

**Другият квази-регионален момент в проекта за стратегия е направеното измерване на регионалния потенциал за специализация** във водещи откъм заетост и иновационно представяне сектори. Под „*регионален потенциал*“ се разбира единствено броят на заетите в съответния сектор и район за планиране. От приложна гледна точка измерването дава представа за структурата на икономиката в региона и информация за

<sup>268</sup> Бел. авт.: Констатацията е от РПР на ЮЦР 2014-2020г. В РПР е отбелязано също така, че политиката за регионално развитие трябва да подкрепи развитието на балансирана иновативна екосистема и в областта на ИКТ – *чрез е-инфраструктура, центрове за компетентност, технологични паркове, клъстери, бизнес инкубатори и др.*

развитието на заетостта в иновативни сектори, но е напълно недостатъчно като условие, за да отговори на стандартите за осъществяване на процеса на интелигентна специализация на НИРД и иновациите.

Още повече, че **няма информация в процеса на класификация да са участвали експерти от висшите училища в съответните региони** или да е бил прилаган подход с отчитане на спецификите на регионалната икономика, отвъд статистическите данни за заетост и секторният иновационен коефициент. *(конкретно за ЮЦР тази констатация се потвърждава от отправеното до висшите училища допитване).*

В заключение, прегледа на процеса по въвеждане на РИСЗ в България, показва, че **съществуват значителни различия между подхода по осъществяване на научноизследователската и иновационна специализация в страната и принципите на самата концепция**, насоките на европейските институции, дори националните и регионални документи в сферата на стратегическото развитие.

Всичко това води до **изкривяване на регионалния принцип на РИСЗ**, възпира осъществяването на „*третата роля*“ на университетите, превръща ги в безучастен наблюдател на процесите и на практика елиминира момента на предприемаческо откриване в специализацията.

## 2.3. Изводи и препоръки

### 2.3.1. Изграждане на регионални партньорства

Констатираните недостатъци в управлението на процеса по интелигентна специализация на национално ниво, доколкото те възпрепятстват ефективното приложение на концепцията по региони, могат да бъдат успешно „атакувани“ посредством обединяване на усилията на всички заинтересовани страни за надграждане на вече постигнатото в насока изграждането на работещи регионални партньорства, своеобразни „регионални клъстери на знанието“ (РКЗ).

#### Допълнителна информация:

Дефинирането на тези партньорства като „клъстери на знанието“ се прави с цел да се постави акцент върху техния публично-частен характер, с оглед избягване на интерпретирането им като административни структури. Клъстерите на знанието, като инструмент за осъществяване на регионалната интелигентна специализация, ще допринесат също така за развитието на създадените през програмния период 2007-2013 секторни клъстери, чиято обвързаност с регионите и връзка с науката все още е на незадоволително развитие (по оценка на СБ). Това ще изгради мост между клъстерните политики и тези в сферата на НИ&И<sup>269</sup>.

**Клъстерите на знанието** следва да бъдат в основата на провеждането на интелигентната специализация в шестте района за планиране чрез развитието и поетапното приложение на съответните инструменти на база:

- а.) Изведените препоръки в резултат от приложението на регионалните иновационни стратегии в рамките на предприсъединителния процес<sup>270</sup>;
- б.) Аргументите в полза на регионалния подход, изведени от действащата стратегическа рамка за управление на регионалното развитие, науката и иновациите<sup>271</sup>;
- в.) Нововъведенията на ЕС в Кохезионната политика за периода 2014-2020<sup>272</sup>;
- г.) Начертаните от страна на ЕК стъпки за разработване на РИСЗ<sup>273</sup>;
- д.) Принципите за провеждане на държавната политика за регионално развитие<sup>274</sup>;

<sup>269</sup> Вж: Даскалов, Х. *Университетите като двигател на регионални икономически иновации*, 2012.

<sup>270</sup> Препоръките са представени в точка 2.1. „Опит от приложението на рег. иновационни стратегии“.

<sup>271</sup> Аргументите са представени в точка 2.2. „Въвеждане на РИСЗ в България – преглед на развитието“.

<sup>272</sup> Принципите са представени в точка 1.3 „Университетите в процеса на интелигентна специализация“.

<sup>273</sup> Пак там.

е.) Принципите за стратегическо управление в публичния сектор.

### **Допълнителна информация:**

Според Арабаджийски (2011) реализирането на стратегията се осъществява чрез превръщане на стратегическите намерения в стратегически действия. Стратегическото активиране като етап от реализацията (*изискващ набор от организационни ресурси, в т.ч. финансови, човешки, информационни и др.*) се опосредства (*и предхожда*) от **стратегическо институционализиране** – изграждане на определена организационна структура, която да съответства на стратегията.

Подобна мярка не изисква, нито предполага, отхвърляне на резултатите от работата по създаването на национална РИСЗ стратегия и Стратегията за развитие на научните изследвания, в периода 2010-2013г., но е съобразена с обстоятелствата, че:

а.) Е необходимо по-прецизно и комплексно приложение на концепцията<sup>275</sup>, за да могат университетите да разгърнат своя потенциал и принос в сътрудничество със страните от „триъгълника на знанието“ по региони;

б.) Съвременното стратегическото планиране, като главен инструмент на стратегическото управление, предполага стратегии, „отворени“ за корекции и допълнения, в съответствие с промените в условията<sup>276</sup>.

Препоръката съвпада и с позициите на представителите на повечето от заинтересовани страни по отношение на стратегическото планиране в тази насока:

1. От направеното допитване до университетите в ЮЦР се откроява като основен извод обстоятелството, че за **реализацията на научноизследователски проекти се изисква наличието на по-дългосрочни инструменти от колкото използваните до момента едно и две годишни проекти**. Подобни кратки срокове, според коментара, в потвърждение на изведените по-рано в изследването хипотези, само позволяват да стартират добри инициативи, но не и да се постигне устойчивост в тяхното развитие.

<sup>274</sup> Партньорството, публичността и прозрачността на всички нива при осъществяване на планирането, програмирането, финансирането, наблюдението и оценката на стратегиите са основните принципи, заложи в Закона за регионално развитие (ЗРР).

<sup>275</sup> Бел. автора: Според Арабаджийски, Н. (2011), внедряването на стратегическите нововъведения може да се извършва по различни начини, съобразно значимостта на решавания проблем и съществуващите времеви ограничения. Когато проблемът е фундаментален и съществува времеви дефицит, какъвто е случая с РИСЗ, е необходимо извършването на комплексно внедряване.

<sup>276</sup> Доклад „Стратегическо планиране на регионалното и местното развитие“, Кюстендил, 2008г.

2. Разработването на Регионални иновационни стратегии в контекста на „смарт специализацията“, в рамките на шестте района за планиране, е изведено като предложение и от годишния доклад „Иновации.бг“<sup>277</sup> за 2012г. на Фондация „Приложни изследвания и комуникации“. Направено е уточнението, че за целта трябва да се търси много по-съществено развитие на административния капацитет на равнище NUTS II.<sup>278</sup>

3. Идеята за създаването на регионални РИСЗ като допълващ инструмент в рамките на националната стратегия е загатната и в Доклада за стратегията за интелигентна специализация на Световната банка, където се посочва, че Националният иновационен борд (НИБ), като структура предложена да координира цялостната управленческа рамка за подкрепа на националната РИСЗ, следва да „(...) *гарантира, че въпросите, разглеждани в регионалните стратегии се вземат предвид в националната стратегия*“.

Подчертан е опитът на регионите в страната от периода 2001-2008г. и фактът, че препоръките от изработените регионални стратегии, сред които и за институционалната рамка по управлението им, не се прилагат. Препоръчано е „поне“ формирането на **регионални иновационни консултативни съвети**, които да предлагат иновационните стратегии и приоритети, свързани с региона, които от своя страна да бъдат довеждани до знанието на Консултативния съвет за иновации.

#### **Допълнителна информация:**

Препоръката на СБ за създаване на НИБ като междуведомствен адм. орган е залегнала в проекта за национална РИСЗ стратегия. Управленческата рамка на национално ниво се допълва от Консултативен съвет, подчинен на НИБ, който да се състои от заинтересовани страни и експерти, фокусирайки се върху дългосрочните стратегически въпроси, и самостоятелна изпълнителна агенция за иновации. За разлика от изпълнителната агенция (*която ще следва да администрира програмите*), Бордът ще ги направлява и ще контролира изпълнението им.

<sup>277</sup> Бел. автора: Чрез ежегодния доклад Иновации.бг се осигурява оценка на иновационния потенциал на българската икономика и на състоянието и възможностите за развитие на иновационната система. В него се правят прави препоръки за подобряване на обществената политика по отношение на иновациите, опирайки се на теоретични и емпирични изследвания.

<sup>278</sup> Същият извод е направен в годишния доклад на Regional Innovation Monitor (RIM) за 2012г. (по анализ на Stefanov, R. and Mineva, D. Regional Innovation Report Yugozapaden) и в PRO INNO Europe Progress Report (2009), където се препоръчва създаването на регионални центрове за иновационни политики.



4. Представителите на областните администрации, участвали в процеса по създаване на проекта за национална РИС 3 стратегия, препоръчват създаването на **териториални звена към бъдещата Агенция по иновации** и обучаването на техни служители, чиито знания и умения да са в синхрон с новосъздадените структури на управление с цел намирането на възможните синергии между регионалните и инициативи на други нива<sup>279</sup>.

5. Академични експерти в сферата на интелигентната специализация препоръчват в практическия наръчник *“Свързване на университетите с регионалния растеж”* (изготвен по поръчка на Европейската комисия), в който са представени процесите и предоставящите механизми за изграждане на капацитет и стимули за университетите и техните регионални партньори за съвместна работа, създаването на **„регионално партньорство за висше образование“** с цел да се разбере по-добре ситуацията в региона и да се преодолеят бариерите, с възможност за бюджет за техническа помощ. С цел по-лесното интегриране на регионалните партньорства в изградената вече институционална рамка на регионалното планиране и стратегическо развитие, и с оглед на натрупания предходен опит, те следва да бъдат създадени и развивани в близко взаимодействие със структурата на Регионалните съвети за развитие (РСР), чиито функции и правомощия следва да се развиват прогресивно с развитието на регионализацията и децентрализацията в страната.

Създаването на регионални партньорства за реализация на интелигентната специализация съвпада с основните насоки за развитие на РСР, предложени от членовете на Съветите в рамките на проучване, проведено за целта от МРРБ.

#### **Допълнителна информация:**

Проучването е с цел изследване проблемите, възникващи при изпълнението на функциите на РСР (2009г.) Респондентите са представители на РСР от всички райони за планиране - *органи на местно самоуправление, териториални органи на изп. власт, социални партньори, НПО*. В допитването утвърждаването на РСР като орган, който *обсъжда, одобрява и съгласува* документите за стратегическо планиране на регионалното развитие, е изведено като опорна точка за развитие, редом с утвърждаването на ролята му по съгласуване реализацията на проекти с регионална значимост и по прилагането на нови (*и действащи*) фин. инструменти.

<sup>279</sup> Предложения на област Варна и област Ямбол, включени в проекта за национална РИС 3 стратегия.

Регионалните партньорства биха привели в практиката идеите на членовете на РСР, отразени в проучването, за постигане на по-висока ефективност на европейската регионална политика и по-добро усвояване на средствата от фондовете на ЕС по региони, посредством подобряване на регионалната координация и изпълнението на оперативните програми, съфинансирани от фондовете на ЕС, разработване и предлагане на схеми за ресурсно осигуряване, включително за публично-частни партньорства (ПЧП) и по-добро сътрудничество с органите на ЕС.

Самият механизъм би се явил подходящ допринасящ инструмент както по отношение на пилотното приложение на модела за подпомагане „Водено от общността местно развитие“ (ВОМР).

#### **Допълнителна информация:**

Инструментът „ВОМР“ ще бъде с многофондово финансиране (ЕЗФРСР и ЕСФ, както и евентуално ЕФРР и ЕФМДР). Ще се реализира пилотно на територията на област Смолян (ниво NUTS III, част от ЮЦР), включ. чрез задаване на критерий „проекти с приоритет“ по отделните ОП, за проекти на територията на областта. Основава се на опита от подхода ЛИДЕР в общините от селските райони за който в периода 2007-2013г. се заделяха задължително минимум 2,5% от средствата за държавите-членки по ЕЗФРСР.

РКЗ ще бъдат от полза така и по отношение на останалите мерки, заложи в новия интегриран подход към териториалното развитие, който ще се прилага като елемент от КхП на ЕС през програмния период 2014-2020г.

#### **Допълнителна информация:**

Сред мерките попада пилотното прилагане на Интегрирана териториална инвестиция за СЗР, най-слабо развит на територията на целия ЕС. Наличието на регионална РИСЗ ще бъде особено важно, тъй като се планира финансиране на предварително определени проекти с водещо регионално значение, в т.ч. по Дунавската стратегия на ЕС. Планира се още диференциация на условията на подкрепа спрямо целевите групи и/или територии - *размер на съфинансиране, допълнителна тежест при оценката и др. мерки за насърчаване включването на изостанали райони.*

Съгласно новия подход, финансирането на всички типове инфраструктура, включително научната, ще се осъществява след **детайлно обоснована приоритизация, която отчита както секторното, така и териториалното развитие.**

Не на последно по значение място, прилагането на механизма за регионално партньорство за осъществяване на вертикална връзка с бъдещите Национален иновационен борд и Агенция по иновации би довело до повишаване на устойчивостта на взетите решения на национално ниво и ефективността на тяхната реализация по региони. При осигурената допълнителна публичност и прозрачност на процесите, би се гарантирал успехът на стратегията за специализация чрез създаването на широка обществена и експертна подкрепа за осъществяването ѝ.

Участието на университетите в механизма за партньорство би допринесло за превръщането на турбулентната икономическа среда от нестабилна и непредсказуема в такава с тенденция към стабилизация и предсказуемост. Това би било от огромна полза за националната иновационна система, тъй като както Арабаджийски (2011) отбелязва, **събитията в предсказуемата среда могат да бъдат предвиждани, докато тези в непредсказуема трудно могат да се прогнозират.** Именно в случаи като настоящия - при висока неопределеност и силната конкуренция, се изисква прилагането на стратегия за коопериране.

Що се отнася до регионите - при слабата възможност за вътрешна конкуренция (*поради ниската децентрализация и регионализация*) е необходимо **стимулиране иновирането на публичните услуги и процеси** за което могат да помогнат РКЗ. Това е така, защото в по-слабо-развитите региони, където капацитетът на администрацията не е достатъчен, а иновационният потенциал на бизнеса – ограничен, именно университетите играят ключовата роля<sup>280</sup>. Наред с основните умения и компетенции за стратегическо планиране, те (*университетите*) привнасят необходимите специфични *аналитични, прогностични, диагностични и други умения*, критични за успеха на РИСЗ начинанието. Така например, аналитичните умения са необходими при анализа на обкръжаващата среда, прогностичните – при предвиждането на бъдещите ситуации, а

---

<sup>280</sup> Извод от доклада на ЕК за резултатите по съвместния експертен семинар „Ролята на университетите в РИСЗ“ с участието на представители на местни и териториални органи на изп. власт и академичните страни от няколко европейски региона, проведен през февр. 2013г. в Севиля, Испания.

диагностичните - при изучаването на симптомите и разкриването на причините за възникването на стратегическите проблеми.<sup>281</sup>

Самите университети биха спечелили от участието си в подобно партньорство отвъд тяхната „трета роля“ - както чрез осигуряването на механизми, позволяващи на висшите училища и бизнеса в региона да си сътрудничат в изготвянето на дизайна на учебните програми и в съвместно предоставяне на обучение по иновационен начин, като насърчават завършилите със значими за региона компетенции и с умения в различни области, включително предприемачески нагласи, така и чрез затвърждаване на позициите си в националната система на висше образование, характеризираща се през последните години с намаляващ брой студенти и държавно финансиране.

**Регионалните канали за финансиране на обучението и изследванията, които партньорствата ще разкрият, са онова, което ще изведе нови конкурентни предимства.**

В обобщение на дотук представеното, може да се заключи, че наред с подобряването на хоризонталната и вертикална координация в сферата на регионалното развитие, регионалните партньорства за осъществяване на интелигентната специализация с активното участие на висшите училища ще допринесат за **свързването на секторните политики в сферата на НИРД и иновационна дейност и проблемите на регионалното развитие.**

Те ще послужат като естествени **гранични спанери** за държавния, академичен и изследователски, частен (*фирми, бизнес-мрежи и организации, инвеститори*) и неправителствен сектор за превръщане на „несвързания“ регион без споделено разбиране за предизвикателствата и ефективни партньорства в „свързан“ - с базирани на доказателства политики в подкрепа на интелигентната иновация, развити умения за комерсиализация на университетските изследвания.

#### **Допълнителна информация:**

Терминът „граничен спанер“ се използва в широкия му смисъл – когато различните организации прекрачват границите на своята институционална група, за да осъществят интеракция с членовете на останалите групи.

<sup>281</sup> Вж подробно: Арабаджийски, Н. *Стратегическо управление в публичния сектор*, НБУ.

Същинските гранични спанери в иновационната система – центрове за високи постижения, за трансфер на технологии, инкубатори, научни и технологични паркове и др., могат да се развиват успешно единствено на база на едно по-широко и дълбоко-осъзнато сътрудничество<sup>282</sup>.

### 2.3.2. Финансиране на интелигентната специализация

Финансовият аспект на РИСЗ е водещ за концепцията и нейното приложение в българските региони, видното както от същността<sup>283</sup> и политическия контекст<sup>284</sup>, в който специализацията се случва, така и от опита на България с инвестициите в научноизследователска и иновационна дейност през предходните програмни периоди, който може да се охарактеризира като неуспешен – по количествен и качествен признак.

За неуспеха говори и поставянето под „засилено наблюдение“ на мерките за иновации по ОП „Конкурентоспособност“ през лятото на 2013г. от страна на ЕК. В тези сектори комисията не е доволна заради липсата на ясна политика, както и разпиляването на ресурси в част от тях<sup>285</sup>.

Като цяло икономическите дейности, свързани главно с механизма на регионалните инвестиции, с финансовия механизъм и произтичащите от тях възможности, заемат основно място в микса от мероприятия и действия, изграждащ регионалната икономическа политика, редом с административните и законодателни мерки<sup>286</sup> по приложението ѝ.

Конкретният микс от източници на финансиране и финансови инструменти за осъществяване на интелигентната специализация е въпрос на перспективно бюджетно регионално планиране<sup>287</sup> чрез което да се определят пропорциите и движението на паричните потоци и финансирането на дейността по интелигентна специализация на регионалните единици.

<sup>282</sup> Вж подробно: Bergholtz, C. *Knowledge brokering: spanning technological and network boundaries*.

<sup>283</sup> Същността на РИС 3 е представена в Глава 1.1. „Същност и характеристика на интелигентната специализация“. Основен е принципът за максимизиране на въздействието чрез тематична концентрация.

<sup>284</sup> Политическият контекст е представен в Глава 1.2. „Политически контекст на РИСЗ“.

<sup>285</sup> Вж подробно: <http://www.segabg.com/article.php?id=665921>, последно проверен на 13.10.2013г.

<sup>286</sup> Василева, Л. и колектив. *Регионална икономическа политика*, С., Тракия, 2005.

<sup>287</sup> Вж подробно: Василева, Л. и колектив. *Регионално планиране и прогнозиране*, С. Тракия – М, 2002.

Както бе посочено по-рано, при дефинирането на основните принципи на специализацията, РИСЗ следва да гарантират, че **комбинацията от финансови инструменти** – *безвъзмездни средства, дългово, дялово финансиране и др. форми на подкрепа*<sup>288</sup>, ефективно ще:

- а.) Способства за постигане на общите цели на политиката;
- б.) Подпомогне академичните и стопански субекти, имайки положителен ефект върху частните инвестиции в наука и иновации.

Иначе казано, ролята на финансирането е двойка – освен да осигури необходимия ресурс за приложението на научноизследователската и иновационна политика, то има за цел да реформира регионалната иновационна система в процеса на изпълнение на политиката по такъв начин, че да се постигне по-висока ефективност от инвестираните ресурси - *чрез надграждане на ограничения регионален иновационен потенциал на съставлящите я под-системи*, и свързването им в едно допълващо се цяло, което умее да мултиплицира и възпроизвежда тези инвестиции.

По отношение на частта, свързана с осигуряването на ресурс, **оперативните програми са основният инструмент за финансиране на НИРД и иновации в страната**, чрез които се разпределят ресурсите от фондовете на ЕС, за да се осъществят програмираните действия и да се постигнат желаните резултати.

Подкрепата на ЕС по линия на КхП, обаче, не е нищо повече от една възможност<sup>289</sup>. В общоевропейски мащаб примерите за неефективна държавна намеса при поощряване на иновациите значително надвишават случаите на успешни интервенции<sup>290</sup>. Ето защо, с цел разработването на ефективни механизми за интервенция, е от ключово значение **форматът на всички държавни инструменти и механизми, финансирани със средства по оперативните програми, да гарантира прозрачност и отчетност**. Най-добрият начин за постигане на това е чрез регионално партньорство и участие в процеса както на общността на управляващите програмите, така на общността за развитие<sup>291</sup>.

---

<sup>288</sup> В описанието на Стъпка 2 „Управление: Осигуряване на участието и собствеността“, част „Подход към РИСЗ, съставен от много нива/фондове“ от Ръководството за РИС 3 на ЕК, фигурира схематично представяне на основните източници на финансиране на регионалните стратегии.

<sup>289</sup> Гълъбинова, Ю. *Резултати от прилагането на Кохезионната политика на ЕС 2007-2013г.*, НБУ.

<sup>290</sup> Констатацията се подкрепя от данните от годишните доклади на Regional Innovation Monitor (EC) за периода 2010-2012, измерващи ефекта от приложението на съответните инструменти.

<sup>291</sup> Това са участниците, които трябва да бъдат активни в разработването на проекти. Вж. подробно: Гълъбинова, Ю. *Резултати от прилагането на Кохезионната политика на ЕС 2007-2013г.*, ЦПА-НБУ.

Възможно е, по подобие на подхода ЛИДЕР през програмния период 2007-2013г. и подхода BOMP през периода 2014-2020г., както и в контекста на цялостната визия за създаването на Регионални клъстери на знанието (РКЗ), представена в предходната глава, определен процент от финансирането по КхП, ТЦ 1 *„Засилване на научноизследователската дейност, технологичното развитие и иновациите“*, да бъде предоставено за изпълнение на мерки, насочени към изграждането на капацитет за сътрудничество и изпълнение на съвместни проекти в рамките на РКЗ, тъй като твърде често партньорствата се провалят поради **липса на разбиране на движещите сили на заинтересованите страни**.

Изграждането на постоянен секретариат към РКЗ, пък, може да повиши информационната осведоменост по отношение на международните източниците и инструменти за финансиране, международни регионални и др. мрежи, да организира обучения за членовете на клъстера и др.

Финансиране може да се осигури и чрез мерките за техническа помощ по секторните ОП, в контекста на успешната реализация на иновации в съответната политика – *в сферата на околната среда, транспорта и т.н.* Като цяло **съсредоточаването върху подобни мерки се препоръчва от експерти на база практиката на страните-членки на ЕС<sup>292</sup>**.

Целевите средства по ТЦ 1 на КхП могат да се използват от РКЗ за реализация на **експериментални пилотни схеми и проекти**. Съгласно Ръководството за РИСЗ на ЕК, пилотните проекти изпълняват функции по захранване на стратегията с нова информация за регионалния иновационен потенциал и изпитване на нови или нетрадиционни подходи за подкрепа на политиката в малък мащаб като се ограничава риска. Според автора на изследването това ги прави особено удачни за българската практика с оглед липсата на необходимия опит за въвеждането и управлението на по-широко-мащабни схеми.

Пилотните схеми и проекти - *по моделите на трансфер на знание чрез „активно предлагане“ и особено чрез „активно търсене“* - с оглед слабия пазар на научни продукти и ниския абсорбционен капацитет - констатирани слабости в SWOT

---

<sup>292</sup> Вж. подробно: *Regional Innovation Monitor, Innovation Patterns and Innovation Policy in European Regions Trends, Challenges and Perspectives*, 2010 Annual Report.

анализа на националната система за НИРД (НСРНИ 2020), могат да се случат под формата на<sup>293</sup>:

- а.) Въвеждане на ваучерите за иновации в българската практика;
- б.) Ориентирани към иновации обществени поръчки;
- в.) Индуриални „проектни“ докторантури;
- г.) Иновационно и научноизследователско брокерство/посредничество;
- д.) Включване на регионите в международни производствени мрежи.

#### **Допълнителна информация:**

Според ОИСР (2011г.) тази конкретна мярка – *за включване в международните производствени мрежи*, е подходяща за региони със структурна инерция или деиндустриализиращи се региони с ниска степен на регионална компетентност за НТИ политика, в която категория попадат българските. Подобни мрежи съществуват в редица сектори на европейската икономика<sup>294</sup>.

Част от тези възможности са заложили по националната РИСЗ, споменават се и в Стратегията за развитие на научните изследвания. Там, обаче, липсва регионалният елемент, което според автора на настоящото изследване би довело до задълбочаване на междурегионалните различия и не би спомогнало за създаването на трайна връзка между университетите потребностите на бизнеса и публичния сектор по места. Това е така, защото (както СБ отбелязва в доклада си за РИСЗ в България) **преимуществовата, придобити посредством изследователска дейност, имат склонността да се натрупват във времето**, подхранвайки дисбаланса, пречещ на останалите региони (извън ЮЗР) да развият икономика, базирана на знание.

Част от средствата могат да бъдат заделени и за **формирането на регионален Фонд за първоначален и рисков капитал за университетски spin-off компании**. Такава мярка се подкрепя и от Европейската асоциация на агенциите за развитие<sup>295</sup>. Средствата в подобен фонд следва да се допълнят чрез въвеждането на заинтересовани представители на регионалния бизнес, институционални и частни инвеститори, международни схеми за финансов инженеринг по подобие на опита на България през

<sup>293</sup> Подробно описание на тези и др. инструменти може да бъде открито в „Преглед на инструментите за насърчаване на иновациите на регионално ниво“ (Технополис, 2011г).

<sup>294</sup> Вж. подробно: Даскалов, Х. «Специализирано образование и кадри за сектор „Облекло и текстил“. Очаквания, възможности, добри практики», БАПИОТ, С., 2011г.

<sup>295</sup> Вж. подробно: *Directory of "No-Nonsense" Activities To Build S<sup>3</sup>-minded Regions*, 2011.



настоящия програмен период с инициативата на ЕК – JEREMIE с ресурс от 200 млн. евро, основна част от които разпределени от МИЕТ и Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ) в пет схеми - четири фонда и една гаранционна схема<sup>296</sup>.

**Формирането на гаранционен фонд** за подкрепа на онези проекти от общорегионално значение, около които заинтересованите страни се обединят, за да не се превръща условието за допълняемост на гранта със собствени средства на бенефициентите във възпиращ фактор за най-значимите и стратегически инициативи, също е идея с потенциал за развитие, особено що се касае до по-мощни национални и транснационални проекти за изграждане на научна инфраструктура – научни и технологични паркове и др.

Във всички по-горе описани схеми и инструменти университетите следва да бъдат участници от решаващо значение, тъй като те се явяват инкубатори и естествени носители на изследователския потенциал. Практическата реализация на този потенциал чрез комерсиализация на изследванията е гаранция за пълноценното функциониране на държавната система за НИРД<sup>297</sup>. Така, по естествен път, ще се реализира пренасочване на финансирането към университетите и научните институти, които постигат резултати, като по този начин се подкрепят цялостните усилия на държавата за модернизация на висшето образование и науката<sup>298</sup> и ще се реализира синергична допълняемост с др. мерки, засягащи качеството на системата. Положителен в това отношение е и фактът, че Рейтинговата система за висшите училища (РСВИ), която функционира от 2010г., въвеждайки модела на диференцирано финансиране според резултатите, вече измерва **„регионалната значимост“ на университетите – индикатор, който следва да засили своето влияние с развитието на регионалните иновационни системи.**

Безспорно засилването на партньорствата между университетите и научните институти, което ще доведе до концентрация на ресурсите, е ключова стъпка към модернизирането на системата<sup>299</sup>, но не е единствената необходима мярка.

---

<sup>296</sup> Вж подробно: Финансов справочник на МСП в България, ИАНМСП, 2012.

<sup>297</sup> Извод на Световна банка, Доклад „Подкрепа за висшето образование в България“, 2012 г.

<sup>298</sup> Вж подробно: Porozhanov, R. *Challenges for Research and Universities, Seminar on Smart Specialisation*, 10-11.05.2012, Ministry of Education, Youth and Science.

<sup>299</sup> Бел. авт.: Според експертите на СБ (Доклад за РИСЗ в България, фев. 2013), опитът в развиващите се страни показва, че съвместната изследователска дейност може да увеличи научната продуктивност и играе ключова роля при намирането на интердисциплинарни решения на научните предизвикателства.

Причините за неблагоприятния финансов профил на страната по отношение разходите за НИРД са многообразни, а на първо място в анализа, съпътстващ НСРНИ 2020 е поставен:

*„архаичният модел на управление, включващ неефективен мениджмънт на човешките ресурси, силно неблагоприятно възрастово разпределение и липса на визия за обновяване на академичния състав, липса на постоянен обмен на млади кадри между университетите и другите организации (...)“.*

Близкото взаимодействие между всички страни от „триъгълника на знанието“ и съпътстващото го реализиране на общи регионални инициативи, следва да доведе до „самореформиране“ на адаптивните институти и отпадане на онези, които не подлежат на адаптация. Този процес следва да бъде подкрепен от държавата чрез задаването на обща насока за развитие в новата Стратегия за развитие на висшето образование, която да включва силно застъпен регионален елемент.

Що се отнася до фирмите, чрез различни „подходи за третиране“ - като тестване на различни начини на изплащане на безвъзмездна помощ за НИРД <sup>300</sup>, ще може да се гарантира, че именно иновативните фирми с голямо въздействие са тези, които получават финансирането в тясно взаимодействие в университетите<sup>301</sup>.

Според представителите на академичната общност най-подходящият финансов инструмент, който да съпътства и катализира този процес е бъдещата ОП „Наука и образование за интелигентен растеж 2014-2020“ (ОПНОИР).

**Качественото обвързване на ОП НОИР и осъществяването на синергия с принципите на интелигентната специализация може единствено да повиши ефективност и ефикасността на вложените средства в двете начинания.**

Проекти за финансиране на интелигентната специализация ще могат да се реализират още (*както и през настоящия програмен период*) чрез ОП „Иновации и конкурентоспособност“ - *за публично-частните партньорства в НИРД и технологичния трансфер*; ОП „Региони в растеж“ - *за научна инфраструктура*; ОП „Развитие на човешките ресурси“ - *„меки“ мерки за стимулиране на обучението*.

---

<sup>300</sup> Вж подробно: Доклад за интелигентната специализация, СБ, С., м. февруари 2013г.

<sup>301</sup> Една от специфичните за България препоръки в комуникето на European Research Area от юли 2012г. (COM /2012/ 392) е свързана със затруднения достъп до финансиране на стартиращи иновационни МСП. Страната има ангажименти в това отношение и съгласно European Small Business Act.

Подкрепа по линия на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) посредством ПРСР ще може да бъде предоставена в следните области: *трансфер на знания и информационни дейности за предоставяне на професионално обучение и дейности за придобиване на умения, демонстрационни дейности и информационни дейности; консултантски услуги; проучвания*<sup>302</sup>.

#### **Допълнителна информация:**

Мерките ще бъдат насочени към лица, заети в селското стопанство, храните и горското стопанство и малки и средни предприятия, работещи в селските райони. В допълнение ПРСР ще може да финансира т.нар. „оперативни групи“ по мярка „Сътрудничество“. В тези оперативни групи ще се включват научни работници, представители на бизнеса, консултантски организации и различен тип, т.нар. „иновационни брокери“

Главните инструменти за конкурентно публично финансиране на НИРД в лицето на Националният иновационен фонд (НИФ) и Националният фонд „Научни изследвания“ (ФНИ) също са с потенциал да бъдат използвани за целите на интелигентната специализация чрез обявяването на конкурси по региони, насочени към РКЗ. Експерти<sup>303</sup> препоръчват обединяването им общ фонд, което да доведе до дефрагментиране на публичната среда за наука и иновации.

Обновените рамкови програми за научни изследвания „Хоризонт 2020“ и за конкурентоспособност и иновации „COSME“, отново ще бъдат на разположение за партньорствата по региони с потенциал за повишена ползваемост и ефективност в сравнение с настоящия период<sup>304</sup>. Според данни на ГД „Изследвания и иновации“ на ЕК (към февр. 2012г.), България е на 20-то място сред страните-членки на ЕС по отношение на брой кандидати и финансиране по 7-ма рамкова програма, което крие голям потенциал за надграждане през новия програмен период.

<sup>302</sup> Източник: Протокол от Шесто заседание на тематичната работна група за разработване на ОП „Наука и образование за интелигентен растеж 2014-2020 г.“, С., 30 септември 2013г.

<sup>303</sup> Годишен доклад „Иновации.бг“, ARC Fund, 2012г.

<sup>304</sup> Бел. авт.: По новата програма „Хоризонт 2020“ се предвижда финансиране на проекти, насочени към укрепване на европейската политика за научноизсл. инфраструктура и международно партньорство. В допълнение, новите фин. правила по „Хоризонт 2020“ и КхП ще позволяват допълващо се финансиране от двата източника. Вж подробно: Report on Seville Joint EUA-JRC Workshop on RIS3 Feb. 2013.

Като обобщение на представеното в главата, може да се заключи, че **възможностите за финансиране на интелигентната специализация на българските региони са многобройни и обещаващи**, особено с оглед на създаването на новата ОП „Наука и образование“. Ефективното им оползотворяване, обаче, преминава през уменията на регионите да структурират регионални партньорства, развивайки потенциала както на регионалната иновационна система като такава, така и съставните ѝ под-системи, сред които тази на висшето образование, която поради естеството на интелигентната специализация може да бъде от определящо значение.

### 2.3.3. Бенчмаркинг и сътрудничество на европейско ниво

Няколкократно в изследването бе обърнато внимание на факта, че развитието на концепцията на интелигентната специализация е въпрос на качествено и количествено натрупване на знание от европейската практика и теорията в публичното управление по отношение на политиките в сферата на научноизследователската дейност, иновациите, регионалното развитие и икономическия растеж, базиран на знанието.

Това знание и неговата утилизация за целите на РИС3 процеса в България са от ключово значение за успеха му. ЕК развива и насърчава използването на няколко инструмента, които могат да служат като модели, приспособими към българските региони (с отчитане на спецификите на всеки регион), или за директна подкрепа към регионалните участници:

- **Регионален иновационен монитор (RIM)** – *бенчмаркинг на регионални политики*<sup>305</sup>;
- **Наръчник “Свързване на университетите с регионалния растеж”**<sup>306</sup>;
- **Университетски - Бизнес Форум** - *платформа за насърчаване на сътрудничеството между университетите и частния сектор*<sup>307</sup>;
- **“Мария Кюри”** – *пилотно действие за насърчаване на индустриални схеми за докторанти*<sup>308</sup>;
- **Съюзи на знанието** – *създадени между висшето образование и бизнеса*<sup>309</sup>;

---

<sup>305</sup> <http://www.rim-europa.eu/>

<sup>306</sup> Достъпен на интернет страницата на Платформата за интелигентна специализация:  
[http://ipts.jrc.ec.europa.eu/activities/research-and-innovation/s3\\_a.cfm](http://ipts.jrc.ec.europa.eu/activities/research-and-innovation/s3_a.cfm)

<sup>307</sup> <http://ec.europa.eu/education/universitybusinessforum.html>

<sup>308</sup> [http://cordis.europa.eu/fp7/people/initial-training\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/people/initial-training_en.html)

- **Европейска клъстерна обсерватория** – картографиране и бенчмаркинг на клъстери;<sup>310</sup>
- **Европейски институт за иновации и технологии (EIT) – KIC /Knowledge and Innovation Community/ центрове**<sup>311</sup>.

Регионите могат да обменят информация и добри практики във връзка с опита си по тези и други инициативи (*предимно свързан с добри практики на висшите училища, което е видно от данните за примери за иновационни политики в българските региони в платформата RIM*), чрез специално създадената за целта **Платформа за интелигентна специализация (S3 Платформа)**, която се явява най-ценният инструмент за бенчмаркинг и сътрудничество на европейско ниво.

С3 Платформата е проект от ЕК, по конкретно на Института за перспективни и технологични изследвания към ГД „Научни изследвания“. Функционира от 2011 г. за оказване на помощ на държавите-членки и регионите при разработването и прегледа на техните национални/регионални РИС3 стратегии. До момента нито един от районите за планиране на територията на Република България не е предприел процедура по включване в платформата, нито това е направило националното правителство.

Този факт поставя под допълнително съмнение качеството на проекта за национална РИС3 стратегия, чиито недостатъци и пропуски откъм участие на университетите в процеса (*в частност*) и от гледна точка на работа в мрежа с фокус върху регионалното ниво (*като цяло*) бяха коментирани по-рано в изследването<sup>312</sup>.

**Под съмнение се поставя цялостната състоятелност на решенията**, които следва да се вземат за развитието на интелигентната специализация в рамките на националната и регионални иновационни системи, защото рационално-аналитичните и политико-поведенчески модели<sup>313</sup> за вземане на решения в публичния сектор предполагат **както изследване на цялата съвкупност от възможни алтернативи, така и компромис между различните общности, които имат определени интереси** – *условности за чието задоволяване е необходимо предприемане на определен набор от мерки в посочените насоки.*

---

<sup>309</sup> Пак там.

<sup>310</sup> [www.clusterobservatory.eu](http://www.clusterobservatory.eu)

<sup>311</sup> <http://eit.europa.eu/kics/>

<sup>312</sup> Вж: глава 2.2. „Въвеждане на РИС3 в България – преглед на процеса“.

<sup>313</sup> Арабаджийски, Н. *Стратегическо управление в публичния сектор*, С. НБУ, 2011г.

Отсъствието на регионите ни от Платформата повдига не толкова въпроса за обезпечаването на проекта за стратегия със статистически данни, колкото със знание – *тацитно и експлицитно*. Защото в сферата на иновациите знанието е дълбоко свързано с човешкия фактор – то се отнася до възможността да се вземат решения и да се осъществяват целенасочени управленски действия, които по същество са интелектуален и творчески процес, въпрос на превръщане на наученото в продукт<sup>314</sup>. В това отношение **пропуснатите ползи са както директни - във връзка с междурегионалното партньорство**, така и **косвени – свързани с последващата оптимизация на РИС3 чрез по-активно включване на висшите училища в процеса**.

Емпирично проучване за целите на интелигентната специализация показва, че най-често, в следствие на участието си в междурегионалните семинари и др. партньорски дейности като част от Платформата, регионите подобряват именно включването на заинтересованите страни в РИС3-процеса по места<sup>315</sup>.

Чрез платформата, освен обмяна на информация, може да се извършва и **бенчмаркинг**, в контекста на една от основните черти на процеса, представени по-рано, а именно - всеки регион трябва да предприема стратегическите решения по специализацията си, вземайки предвид позицията си в сравнение с други региони на Европа и оценявайки конкурентните си предимства контекстуално - *чрез систематични сравнения с други региони*, от които могат да бъдат извлечени поуки или да открие различията си.

#### **Допълнителна информация:**

Според експертите от фондация „П.И.К“ (2004), бенчмаркингът - *като подход в научната и иновационна политика на ЕС*, придобива актуалност с приемането на Лисабонската стратегия и развитието на „*отворения метод*“ за координация след 2000г. Необходимостта от подобен подход се обуславя от разбирането, че:

*„Политическото изграждане на Европа е силно зависимо от способността да се комбинира съгласуваността между различните политики със спазването на разнообразието и демократичната легитимност“.*

<sup>314</sup> Пак там.

<sup>315</sup> Вж: Rakhmatullin, R.& team. *Peer Review 2.0 \in the development of RIS3 by EU Regions\*, DG Research, JRC (EC), S3 Platform, 2013.

Важна особеност на бенчмаркинговите анализи е целта да се научи не само кой какво прави най-добре, но също така как се получават тези добри резултати – един своеобразен процес на обучение, което води до усъвършенстване<sup>316</sup>.

Допълнителната добавена стойност прави от Платформата не просто мрежа от информационен характер, а мрежа за развитие от по-високо ниво.

Според типологията на Аграноф ( 2007), базираща се на емпирично изследване, съществуват **няколко основни типа мрежи в публичното управление** според функционалното им значение - информационни (informational), мрежи за развитие (development), мрежи за въздействие (outreach), мрежи за действие (action).

Мрежите за развитие, освен за обмяна на информация, служат и за техническа помощ и развитие на капацитета на членовете си. Като такава мрежа може да бъде оприличена СЗ Платформата, докато регионалните клъстери на знанието са от типа за въздействие и действие, характеризиращи се със съвместни стратегически дейности, правене и прилагане на политики.

Скорошни емпирични изследвания доказват значителния принос на подобни на СЗ Платформата мрежи за постигането на критична маса в научните изследвания, редом с приноса, който има развитието на регионалния иновационен капацитет за технологичните изследвания<sup>317</sup>.

Друг аргумент в полза на включването на българските региони в СЗ Платформата е свързан с опасността от „*сляпо дублиране*“ при вземането на стратегически решения, развита по-рано в изследването.

Българските региони като по-слабо развити, на които често се налага да ползват източник на ноу-хау и технологии от останалата част на Европа и света, трябва да бъдат в състояние да идентифицират съответните връзки и потоци от стоки, услуги и знания, разкриващи възможните модели на интеграция с партньорските региони и кооперационно диверсифициране. Експертно-аналитичните подходи и методи, подходящи за този вид анализ, включват сравнителни проучвания, кръгове от интервюта с други региони и между-регионални работни групи, каквито могат да бъдат осъществени посредством Платформата.

---

<sup>316</sup> ARC Fund, Иновациите. Европейски, национални и регионални политики, С., 2004г.

<sup>317</sup> Varga, A. *Is networking a substitute or a complement to regional innovation capacity? Evidence from the EU's 5th Framework Programme*, Institute for Prospective Technological Studies, DG Research, EC, 2009.

### Допълнителна информация:

Според Арабаджийски (2011) експертно-аналитичните методи в публичното управление могат да се разглеждат като система от вероятностни идеи, мнения, оценки и предложения, свързани с разкриването на съдържанието и характерни особености на даден проблем, алтернативните възможности за неговото решаване, очакваните резултати и необходимите ресурси за всеки от вариантите.

Тези експертни методи се прилагат в рамките на т.нар. „партньорски проверки“ през които вече са преминали не малка част от европейските региони. **Партньорската проверка минава през три етапа:** подготовка, оценка (*преглед от партньорските региони и външни експерти на ЕК по време на интерактивен семинар*) и последващи действия (*вкл. доклади за предприети действия*)<sup>318</sup>.

За българските власти и всички заинтересовани страни, сред които и университетите, наваксването в процеса по интелигентна специализация, на база С3 Платформата, е нещо напълно постижимо.

Включване на този етап, което се препоръчва от автора на изследването, предполага да се извлекат поуки от региони, които може вече да са изпитали някои от трудностите, пред които предстоят да се изправят участниците в регионалните иновационни системи в страната<sup>319</sup>. Най-добре е това закъсняло усилие да се случи посредством изграждането на Регионалните клъстери на знанието, чието първо предизвикателство би било именно да впише България в съвместните общоевропейски усилия за едно по-интелигентно специализиране на научноизследователските и иновационни политики.

Защото единственият начин да бъде преодолян иновационният парадокс<sup>320</sup> - *регионите с по-малки възможности следва да правят повече, за да постигнат същото*, е като се изравни резултата „на входа“ на системата - чрез възползване от всички инструменти за техническа подкрепа и изграждане на капацитет посредством активно учене. Това е най-ефикасната откъм инвестирани ресурси и най-ефективна откъм резултати мярка, която може да бъде в основата на изграждането на стабилни

<sup>318</sup> Вж подробно: Peer review at S3 Platform, JRC IPTS, 2013.

<sup>319</sup> Вж подробно: *Policies and Processes of Smart Specialisation: Realising New Opportunities*, Technopolis Group Belgium Regional Innovation Monitor, Thematic Paper 2.

<sup>320</sup> Oughton C, Landabaso M. and Morgan K. *The regional innovation paradox: Innovation policy and industrial policy*. Journal of Technology Transfer 27: 97–110., 2002.



партньорски взаимоотношения между заинтересованите страни на регионално ниво, така че да се случат онзи ефект на „*преливания*“ на ползи<sup>321</sup>, които да гарантират успеха в дългосрочен план, създавайки териториален социален капитал<sup>322</sup>.

В обобщение на представеното в настоящата глава следва да се затвърди тезата, че **бенчмаркингът и сътрудничеството на европейско ниво в рамките на С3 Платформата е от стратегическо значение за интелигентната специализация и участието на университетите в процеса.**

С оглед ограниченото участие на висшите училища в процесите на развитие на регионалните (*и националната*) иновационни системи в България през разгледаните в изследването два програмни периода, и големият потенциал за принос, който притежават, усилията на партньорите могат да бъдат подкрепени от изведените по емпиричен път **класификации на механизмите за подкрепа на регионалното иновационно развитие** чрез разгръщане на „*третата роля*“ на висшите училища.

Съществуват две класификации. Тази, направена от Regional Innovation Monitor (RIM), е въз основа на другата класификация - на Европейската комисия, *описана в ръководството „Connecting Universities to Regional Growth“*). Класификацията на ЕК е допълнена и адаптирана от RIM с информацията от базата-данни от иновационни мерки по региони, с която Иновационният монитор разполага.

Фиг. 3 предоставя адаптиран от автора модел, обединяващ двете класификации. Този модел определя **четири основни направления за включване на университетите в рамките на европейските региони:**

- A). Подсилване на иновациите чрез изследователска дейност;
- B). Насърчаване на предприемачеството, бизнес развитието и растежа;
- C). Развитие на човешки капитал и умения;
- D). Ангажиране и лидерство в региона.

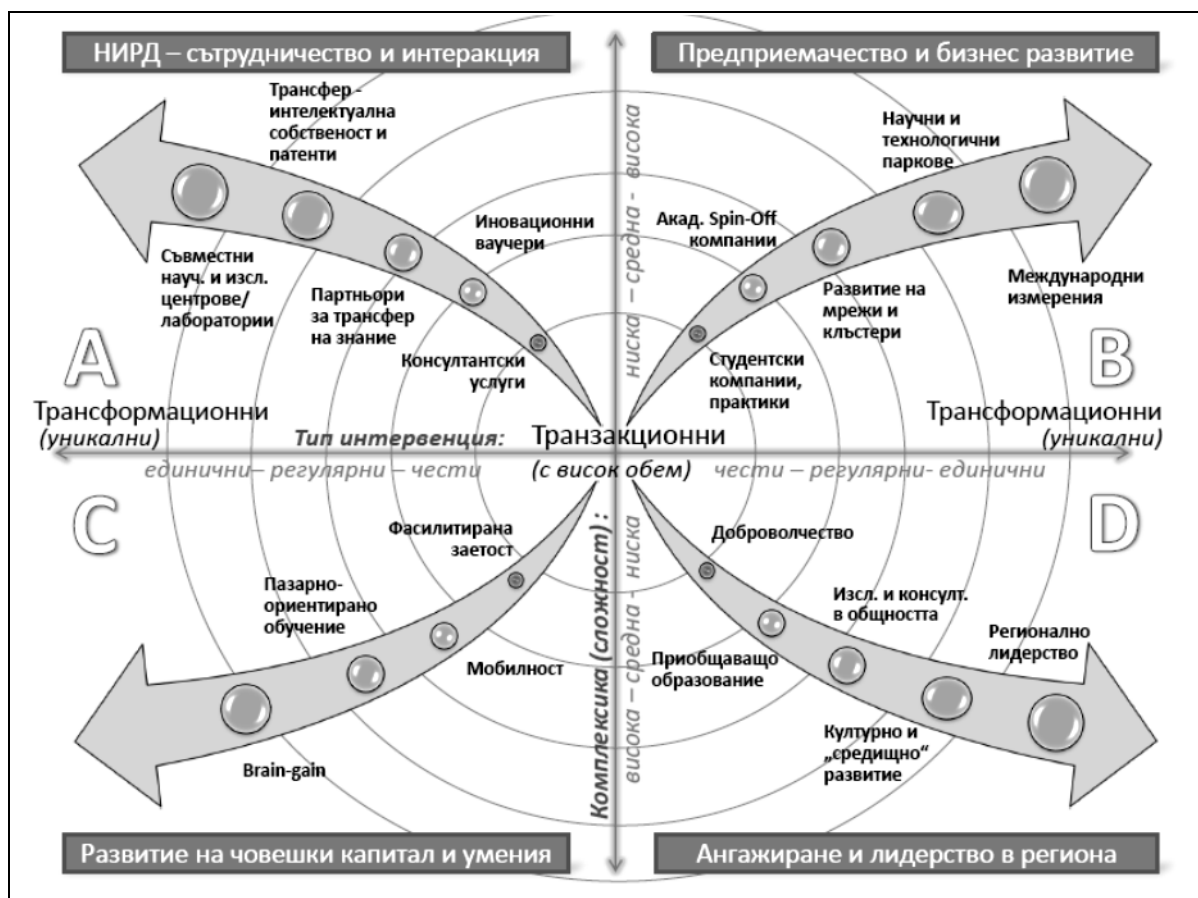
Във всяко едно от тези направления има набор от мерки и инструменти, които вече са ранжирани по степен на въздействие – от **транзакционни към трансформационни**, по честота и по сложност на изпълнението.

---

<sup>321</sup> Greunz, L. *Knowledge Spillovers, Innovation and Catching up of Regions*. Brussels: DULBEA-CERT PhD thesis, Université Libre de Bruxelles, 2004.

<sup>322</sup> Putnam R, and team. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton Uni, NJ, 1993.

**Фигура 6: Направления и механизми на включване и принос на университетите в процеса на интелигентна специализация на регионално ниво**



Източник: Собствена фигура, по данни от изследвания на ЕК и РИМ.

### Допълнителна информация:

**Транзакционните мерки** са по-разпространени в практиката на европейските региони, те са с по-ясен времеви хоризонт, често постоянни или регулярни във времето, базирани са на осъзнати нужди и потребности.

**Трансформационни мерки** са по-комплексни и редки, притежават свойствата да дефинират латентни или недефинирани до момента потребности и нужди на бизнеса и науката чрез експериментирание и съвместни проекти – управляват се по-сложно и изискват повече подготовка.

На база на наблюденията върху различните групи региони според **етапа на иновационното им развитие**, има изведени и препоръки<sup>323</sup> за това кои мерки измежду откритите и при какви условия биха били максимално ефективни.

#### **Допълнителна информация:**

Съществуват различни класификации на регионите според етапа на иновационно развитие.

По-рано в изследването бе представена типологията на Regional Innovation Scoreboard \RIS\.

RIM използват следната типология, която класира регионите по RIS в 3 групи:

- а.) световни региони;
- б.) региони с фокус върху индустриалната заетост и публичните НИРД;
- в.) региони с фокус върху сектора на услугите и публичните НИРД.

Всичката тази информация, пречупена през призмата на местните специфики (*въпрос на начална самооценка на бъдещите РКЗ*)<sup>324</sup>, може да бъде утилизирана за целите на РИС3 стратегиите и изготвянето на точните модели за финансирането им, като по този начин закъснението на регионите ни от недостатък се превърне в тяхно стратегическо предимство.

<sup>323</sup> Бж: Regional Innovation Monitor 2012 Report, Technopolis Group, 2013.

<sup>324</sup> Бж: *Getting Started with the RIS3 Key*, Austrian Federal Ministry of Science and Research, 2013.

## 2.4. Обобщение

В разработката бе поставено за цел като се анализира развитието на интелигентно специализиране на българските региони, **да се обобщят препоръки и модел за интензифициране на участието на университетите в процеса на специализация**, с цел неговата оптимизация.

За целта бе извършено следното:

1.) Направен бе опит да се характеризира същността и политическия контекст на интелигентната специализация и ролята, която университетите играят в процеса.

Формулираните изводи сочат, че **интелигентната специализация допринася за (и същевременно се възползва от) мобилизацията на човешкия, интелектуален, социален и физически капитал на университетите** в навечерието на новия програмен период 2014-2020г., който е от решаващо значение за постигането на иновационно-задвижван растеж, „печелещ бъдещето“ в глобалната конкурентна среда обратно за икономиките на държавите-членки на ЕС.

За разлика от познатите индустриални политики и инструменти за подпомагане на регионалното развитие, **специализацията предполага частна инициатива**, основаваща се на предприемаческо търсене и откриване на база структурирани усилия и партньорски принос от страна на публичния, частния и академичен сектор на регионално, национално и международно ниво, в духа на пост-модерното публично управление в мрежа;

2.) Подробно бе разгледан опитът от приложението на регионалните иновационни стратегии и въвеждането на РИСЗ в България.

Стана ясно, че в предприсъединителния период този опит е свързан с разработването на РИС като механизъм за постигане на конкурентоспособност в иновациите и научните изследвания, но практическата реализация на тези стратегии е неуспешна, със слабо включване на висшите училища, под техния потенциал, липса на политическа воля за институционализирането им и планирането на финансов ресурс за постигането на заложените цели чрез обвързване с оперативните програми, както и **липса на дългосрочно усилие, породена от проектния принцип, на който се основава първоначалният тласък**.

Такъв тласък изначално отсъства в най-новите усилията на публичния сектор, доколкото може да се говори за такива, за развитие на научните изследвания и иновациите в контекста на обявления за предварителна условност за достъп до средствата по Кохезионната политики процес на интелигентна специализация РИС3.

Констатирани бяха **значителни различия между подхода по осъществяване на РИС3 в страната през периода 2011-2013 и принципите на самата концепция**, насоките на европейските институции, дори националните документи в сферата на стратегическото развитие, което води до елиминиране на регионалния принцип, възпира осъществяването на *„третата роля“* на университетите, задълбочавайки проблемите на регионализацията;

3.) Систематизирани бяха изводи и препоръки по отношение на подобряване и оптимизиране на процесите на интелигентна специализация с фокус върху участието на висшите училища в процеса.

Основна препоръка е свързана със **създаването на Регионални клъстери на знанието (РКЗ)** като регионални публично-частни партньорства за осъществяване на интелигентната специализация. Възможностите за финансирането им включват както средства по мерките за техническа помощ за създаване на капацитет за сътрудничество, така и финансиране на стратегически значими проекти със средства от националните и международни програми в сферата на НИРД&И.

Стратегическо е значението на бъдещата ОП **„Наука и образование“** с оглед на възможността не само да обезпечи финансово интелигентната специализация, в комбинация с др. инструменти и програми като ОП **„Иновации и конкурентоспособност“**, но и да развитие **капацитет за ефективно оползотворяване на средствата**.

Бе изведена тезата, че **бенчмаркингът и сътрудничеството на европейско ниво** в рамките на **С3 Платформата** имат не по-слабо стратегическо значение за интелигентната специализация и участието на университетите в процеса, осигурявайки необходимия елемент на интернационализация, обезпеченост с информация, партньорска проверка и мониторинг, know-how по отношение на управлението на процеса, включването на заинтересованите страни в него, механизмите за подкрепа на регионалното иновационно развитие чрез разгръщане (в четири основни направления)

на „третата роля“ на висшите училища, според нивото на развитие на регионалните иновационни системи и степента на трансформационен ефект на мерките.

Резултатите от изследването потвърждават тезата, че **участието на българските университети в процеса на интелигентна специализация – слабоизразено и развиващо се под техния потенциал, се характеризира с възможности за интензифициране – както на регионално, така и на национално и европейско ниво.**

С оглед на общоприетото в академичните среди схващане, че **иновациите не могат да бъдат диктувани, но могат да бъдат култивирани** и разбирането, че най-добрата регионална политика е тази, която помага на регионите да си помогнат сами, на преден план възниква необходимостта от **преразглеждане на проекта за иновационна стратегия за интелигентна специализация** с цел отразяване на направените в настоящото изследване изводи и препоръки. Това изисква едно по-активно и отговорно включване и ангажиране с активна роля на университетите и регионите, като цяло, на Министерството на икономиката, енергетиката и туризма (като отговорна за специализацията администрация) и на Министерството на регионалното развитие по ред обективни причини.

Що се отнася конкретно до университетите, необходимо е **навременно стартиране на дебат** – на национално ниво и по региони за сформирането на подобни Регионални клъстери на знанието. Волята за тяхното реализиране трябва да бъде взаимна и осъзната, за да се случи синергията.

Това предполага не само законови и нормативни мерки (като *урегулиране на въпроса в рамките на бъдещия Закон за развитие на иновациите*), но преди всичко **преминаване през необходимата фаза на осмисляне и намиране на най-доброто решение и модел**, който може да бъде не непременно този, представен в изследването.

**Важното е този път на себеоткриване на бъде извървян, защото това е начинът по който иновациите функционират, включително в публична среда.**

## СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ ИЗТОЧНИЦИ

### 1. Документи на европейските институции

- *Ръководство за научноизследователски и иновационни стратегии за интелигентна специализация (РИСЗ)*, Служба за публикации на Европейския съюз, 2012 г.
- *Иновационни региони в Европейската мрежа*. Методологически наръчник за РИС, 2006г.
- *Regional Innovation Scoreboard* (2012), Европейската комисия.
- *Innovation Union Scoreboard* (2013), Европейската комисия.
- *Eurawatch Country Report 2012 – Bulgaria*, ЕС
- *Country Fact Sheet*. България, Европейската комисия, юли 2012г.
- *Research and Innovation Performance in Bulgaria 2013 – Country Profile*, ГД „Изследвания и иновации“ на ЕК, Звено за икономически анализ.
- *An analysis of the development of R&D expenditure at regional level in the light of the 3% target*. European Commission, DG Research, Brussels, 2009.
- Анализ „*Making public support to innovation in the EU more effective*“. ГД ЕНТР, ЕК, 2009г.
- Документ „*Политика на сближаване за периода 2014-2020г. – Стратегии за интелигентна специализация*“, Европейска комисия, 2012г.
- *Заключения на Съвета относно “Съюза за иновации” за Европа*, 3049-то заседание на Съвета по конкурентоспособност, Брюксел, ноември 2010г.
- *Комюнике на Европейската комисия за приемане на Европа 2020: Стратегия за интелигентно, устойчиво и включващо развитие*, COM (2010) 2020.
- Прилагане на знанието в практиката: иновационната стратегия на ЕС, COM (2006) 502
- *An agenda for modernisation of Europe’s higher education system*, European Commission.
- *Commission communication on Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020*, SEC(2010)/1183.

### 2. Нормативни и административни документи

- Национална програма за реформи 2013 – 2020.
- Националната програма за развитие „България 2020“.
- Национална стратегия за развитие на научните изследвания 2020г.
- Национална стратегия за регионално развитие 2012-2022г. МРРБ, С., 2012г.
- Регионален план за развитие Южен централен район 2014-2020г. МРРБ, С., 2013г.
- Проект на споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-2020г., август 2013г.
- Проект на иновационна стратегия за интелигентна специализация. МИЕТ, май 2013г.
- Доклад за Стратегията за интелигентна специализация, Световна банка, февр. 2013г.
- Доклад за глобална конкурентоспособност (2012 – 2013), WEF.
- Данни и анализи от Дирекция „*Инвестиции, иновации и предприемачество*“, отдел „*Иновации и предприемачество*“, МИЕТ, 2012 г.
- Решение на Министерски съвет № 668/06.08.2012 г.

### 3. Литература от български автори

- Арабаджийски, Н., *Публично управление*. С., 2008г.
- Арабаджийски, Н., *Стратегическо управление в публичната сфера*. С., 2011г.
- ARC Fund, *Иновациите – политика и практика*. С. 2004г.
- ARC Fund, *Иновациите – европейски, национални и регионални политики*. С., 2008г.
- ARC Fund, *Годишен доклад „Иновации.бг“*, 2012г.
- Богданова, М., Цветанова, Е., *Мрежови подход за изследване на регионалните иновационни системи*. сп. Диалог, август 2012г.
- Василева, Л. и колектив, *Регионална икономическа политика*. С., Тракия, 2005г.
- Василева, Л. и колектив, *Регионално планиране и прогнозиране*. Тракия – М, С., 2002г.
- Василева, Л. и колектив, *Проблеми на териториалното управление и проекти за териториално развитие*. Тракия-М, С., 2005г.
- Василева, Л. и колектив, *Проблеми и тенденции при планиране и развитието на териториалните системи, Част I*. Тракия-М, С., 2005г.
- Георгиев, Л., *Регионална икономика*. НБУ, С., 2008г.
- Гълъбинова, Ю., *Резултати от прилагането на Кохезионната политика на ЕС 2007-2013г.*
- Дамянова, З., *Доклад „Ролята на РИС проектите в регионалното развитие“*, Фондация „Приложни изследвания и комуникации“, С., 2006г.
- Дамянова, З., *Регионална иновационна стратегия за ЮЦР*, Фондация „Приложни изследвания и комуникации, Информационен ден, С., 5 декември 2003 г.
- Даскалов, Х., *Специализирано образование и кадри за сектор „Облекло и текстил. Очаквания, възможности, добри практики*. БАПИОТ, С., 2011г.
- Даскалов, Х., *Университетите като двигател на регионални икономически иновации*. Международно висше бизнес училище, Ботевград, 2012г.
- Доралийски, А. *Стратегически мениджмънт*. НБУ, С., 1998г.
- Доклад „Регионалното развитие в България – решения и политики“. МРРБ, 2003г.
- Доклад „Резултати от междинната оценка на регионалния план за развитие на Южен централен район от ниво 2 за периода 2007-2009г.“. Агенция Стратегема, 2010г.
- *Стратегическо планиране на регионалното и местното развитие*, Кюстендил, 2008г.
- Porozhanov, R. Challenges for Research and Universities, Seminar on Smart Specialisation, 10-11.05.2012, Ministry of Education, Youth and Science.
- Павлова, Л., *Доклад „Услуги в подкрепа на иновациите в ЮЦР“*. Център по наукознание и история на науката – БАН.
- Stefanov, R. and Mineva, D. *Regional Innovation Report Yugozapaden*, 2009.
- Финансов справочник на МСП в България, ИАНМСП, 2012.

### 4. Литература от чужди автори

- Agranoff, R., McGuire, M., *Collaborative Public Management*. Georgetown University Press, Washington, D.C., 2003
- Agranoff, R., *Managing Within Networks*. Georgetown University Press, Washington, D.C., 2007
- Bergeron, B., *Essentials of Knowledge Management*. John Wiley & Sons, Inc., New Jersey, 2003
- Benneworth, P., *University Engagement And Regional Innovation*. ECSMU, 2010
- Bergenholtz, C., *Knowledge brokering: spanning technological and network boundaries*, 2011.
- Brunet, O., *Smart specialization concept in European territorial cooperation and possibilities for synergies between research, innovation and regional policies*. DG Research, EC, 2012.
- Castillo, J., *The Competitive Evolution of Regions*. INFYDE, S3 Seminar, Sep. 2012



- Caufield I., Schultz, J., *Planning for Change: Strategic Planning in Local Government*. Longman Group Ltd, Essex, UK, 1993
- Chatterton, P., Goddard, J., *The Response of Higher Education Institutions to Regional Needs*. European Journal of Education, Higher Education and the Stakeholder Society, Dec.2000
- Cooke, P., *Regional innovation systems, clusters, and the knowledge economy*. 2001
- Coenen, L., *The role of universities in the regional innovation systems of the North East of England and Skåne, Sweden: Providing missing links?*. Lund University, 2012
- Del Castillo, J., Barroeta, B. & Paton, J., *Converting Smart Specialisation Into a Regional Strategy*. INFYDE Working Paper, Year 1 - Vol. 2 N°1, 2011
- Drucker, P., *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*. New York: Harper & Row, 1973
- Etzkowith, H., Leydesdorff, L., *The dynamics of innovation: From national systems to a Triple Helix of University-industry-government relations*. Research Policy 29, 2000
- Etzkowitz, H., Klofsten, M., *The innovating region: toward a theory of knowledge-based regional development*. R&D Management, 35(3), 2005
- Engwegen, J., *Report from S3 Platform Peer Review Workshop*. Brno, 13-14 March 2013
- *European Regional Innovation - Policy and Instruments*, DG Enterprise and Industry, European Commission, RIS North East Bulgaria Launch Conference Varna, Bulgaria, 2005
- Фореј, Д., Дейвид, П. и Хоул, Б., *Интелигентна специализация – Концепцията, Knowledge Economists Policy Brief n° 9*. Европейска комисия (ГД „Изследвания“), 2009г.
- Foray, D., Van Ark, B., *Smart Specialisation in a truly integrated research area is the key to attracting more R&D to Europe. Policy Brief no 1*. European Commission, 2007
- Foray, D., David, P. & Hall, B., *From academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation*. MTEI, Nov. 2011
- Grillo, F., *Merits, problems and paradoxes of regional innovation policies*. Local Economy, 2011
- *Getting Started with the RIS3 Key*, Austrian Federal Ministry of Science and Research, 2013
- Greunz L., *Knowledge Spillovers, Innovation and Catching up of Regions*. Brussels: DULBEA-CERT PhD thesis, Université Libre de Bruxelles, 2004
- Hausman, R., Rodrik, D., *Economic development as self-discovery*, Journal of Development Economics, vo.72, Dec. 2003
- Kempton, L., *National/Regional Approaches to RIS3*. Newcastle University, UK, 2012
- Landabaso, M., Mouton, B. *Towards a different regional innovation policy: Eight years of European experience through the ERDF innovative actions*. Brussels
- Landabaso, M., *Research and innovation strategies for smart specialisation*. Geneva, DG REGIO European Commission, April 2012
- Landabaso, M., *Lessons from regional innovation strategies 1993-2000*, UN Economic Commission - Building Strategies for Regions of Innovation, Geneva, 2012
- McCan, Ph., *Smart Specialisation, Diversity and Economic Development*. University of Groningen , The Netherlands, 2011
- McCan, Ph., Ortega, R., *Smart Specialisation, Regional Growth and Applications to EU Cohesion Policy*. Economic Geography Working Paper, University of Groningen, 2011
- Monahan, K., *Balanced Measures for Strategic Planning*. Management Concepts, Vienna, 2001
- Наварро, М. и сътр., *Баски Институт за Конкурентоспособност*, 2010
- OECD, *Regions and Innovation Policy*, OECD Reviews of Regional Innovation. Paris, 2011
- OECD, *Regions and Innovation Policy*, OECD Policy Brief, Paris, 2011
- OECD, *The Knowledge-Based Economy*. OECD, Paris, 1996
- OECD, *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*. Paris, 2009
- Oughton C, Landabaso M. and Morgan K, *The regional innovation paradox: Innovation policy and industrial policy*. Journal of Technology Transfer 27: 97–110., 2002.
- Pontikakis, D., Chorafakis, G. and Kyriakou, D., *R&D Specialisation in the EU: From stylised observations to evidence-based policy*. JRC Scientific and Technical Reports, 2009

- *Peer review at S3 Platform*, JRC IPTS, 2013
- *Policies and Processes of Smart Specialisation: Realising New Opportunities*. Technopolis Group Belgium Regional Innovation Monitor, Thematic Paper 2
- Rogers, E., *Diffusion of Innovations*. New York, Free Press, 1995
- *Regional Strategies for Smart Specialization Quick Guide*, INFYDE Working Paper, Vol. 1 No.5
- *Regional Innovation Monitor 2012 Report*, Technopolis Group, 2013
- *Regional Innovation Monitor, Innovation Patterns and Innovation Policy in European Regions Trends, Challenges and Perspectives*. Annual Report 2010
- Rakhmatullin, R. & team, *Peer Review 2.0 \in the development of RIS3 by EU Regions\*. DG Research, JRC (EC), S3 Platform, 2013
- *Report on Seville Joint EUA-JRC Workshop on RIS3*, Feb 2013
- Richardson, K. & Korou, A., *Smart Specialisation and the LEP based model across England*, Department for Business, Innovation & Skills. HM Government, 2013
- Saublens, Ch., *Directory of "No-Nonsense" Activities To Build S<sup>3</sup>-minded Regions. Scoping Document for Agorada 2011+*. EADA, Bielsko-Biala (PL), 17/18 November 2011
- *S&T policy in times of crisis: Prospects for the knowledge-based economy*, 2009
- Tortoriello, M., Krackhardt, D., *Activating Cross-Boundary Knowledge: The Role Of Simmelian Ties In The Generation of Innovations*. Academy of Management Journal, 2010, Vol.53, No.1
- Varga, A. and Pontikakis, D., *Is networking a substitute or a complement to regional innovation capacity? Evidence from the EU's 5th Framework Programme*. Joint Research Centre - Institute for Prospective Technological Studies, DG Research, EC, 2009

## 5. Интернет страници

- <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu>
- [http://ipts.jrc.ec.europa.eu/activities/research-and-innovation/s3\\_a.cfm](http://ipts.jrc.ec.europa.eu/activities/research-and-innovation/s3_a.cfm)
- [http://ec.europa.eu/bulgaria/index\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/bulgaria/index_bg.htm)
- [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_bg.htm)
- [http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm)
- [http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index\\_en.cfm?pg=h2020-documents](http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm?pg=h2020-documents)
- [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_bg.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_bg.cfm)
- [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/proposals\\_2014\\_2020\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm)
- <http://ec.europa.eu/education/universitybusinessforum.html>
- [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/tajani/hot-topics/innovation-union/index\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/tajani/hot-topics/innovation-union/index_bg.htm)
- [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-670\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-670_bg.htm)
- <http://www.rim-europa.eu/>
- <http://www.opcompetitiveness.bg/index.php>
- [http://cordis.europa.eu/fp7/people/initial-training\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/people/initial-training_en.html)
- [www.clusterobservatory.eu](http://www.clusterobservatory.eu)
- <http://eit.europa.eu/kics/>
- [www.daskalov.info/2013/01/15/opnoir](http://www.daskalov.info/2013/01/15/opnoir)
- <http://www.europe.bg/htmls/page.php?category=264&id=2231&page=19>
- <http://umispublic.minfin.bg/>

---

## ЧАСТ II

### ГЛАВА ТРЕТА

#### РАЗРАБОТВАНЕ И ВНЕДРЯВАНЕ НА ПЛАН ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ /СТЕЙКХОЛДЪРИТЕ/ ПО ПРОЕКТ „СОФИЙСКО БИЗНЕС УЧИЛИЩЕ“

---

##### 3.1. Управление на заинтересованите страни в проектна среда

Само две години след първоначалното представяне на стейкхолдер-теорията пред научните и корпоративни кръгове от Фрийман, Дейвид Клилънд адаптира концепцията за заинтересованите страни за нуждите на проектното управление<sup>325</sup>.

От тогава насам, управлението на заинтересованите страни развива своето значение, превръщайки се в **централен въпрос за проектния мениджмънт**, който мениджмънт се дефинира през призмата на стейкхолдър-теорията като:

*„процес на адаптиране на спецификациите, плановете и подходите към различните очаквания на множество заинтересовани страни“<sup>326</sup>.*

Скорошно емпирично изследване<sup>327</sup> на проектната практика нарежда **ефективното управление на взаимовръзките със заинтересованите страни сред водещите три условия за постигане на проектен успех**, което е в пряка връзка с останалите две, а именно:

- **Ефективното управление на риска** - *анализът на очакванията на заинтересованите страни представлява важен етап от дефинирането на съдържанието и управлението на проектния риск, тъй като рисковите събития обикновено са свързани с наличието на определени цели и интереси.*
- **Осигуряването на стойност** - *какво се доставя, как, и кога, така че да бъдат посрещнати очакванията на стейкхолдърите.*

---

<sup>325</sup> Вж: Cleland, D.I. *Project Stakeholder Management*. Project Management Journal 17(4), 1986.

<sup>326</sup> PMI. *A Guide to the Project Management Book of Knowledge (PMBOK)*, 4th ed., 2008.

<sup>327</sup> Bourn, L. *Project Relationship Management and the Stakeholder Circle*, RMIT University, 2005.

Въпреки това екстензивно развитие, изследванията върху управлението на заинтересованите страни като отделна област на проектното управление, които би следвало да допринесат за интензивното му прогресиране, остават слабо-застъпени в научната сфера и често им липсва емпиричен поглед върху това как в действителност заинтересованите страни въздействат върху развитието на даден проект, как го оформят, и как от своя страна проектният мениджмънт се старее да влияе върху, и да насочва, това въздействие в положителна за проекта насока<sup>328</sup>.

Един от малкото подробни прегледи<sup>329</sup> на научната литература в областта на управлението на заинтересованите страни в проектна среда извежда **15 критични фактора за успех в областта на стейкхолдър мениджмънта** – 15 въпроса, спрямо които научната и професионална общност в проектното управление е съсредоточила най-голямо внимание. Те включват:

- (1) Социалната - *икономическа, правна, етична*, отговорност в проектното управление;
- (2) Дефинирането на проектната мисия - *включ. полагането на споделени цели, задачи, приоритети*;
- (3) Идентифицирането на стейкхолдърите;
- (4) Дефиниране областта на стейкхолдър-интерес;
- (5) Проучване на стейкхолдър-потребностите и ограниченията в техния обхват-*вникване в детайлите на интереса*;
- (6) Оценка на поведението на стейкхолдърите<sup>330</sup>;
- (7) Предвиждане въздействието на стейкхолдърите;
- (8) Оценка на атрибутите - *ключовите притежавани черти и качества на стейкхолдърите*<sup>331</sup>;
- (9) Анализиране на конфликтите и коалициите помежду стейкхолдърите;
- (10) Постигането на състояние на баланс чрез компромисно поведение;
- (11) Създаването и насърчаването на партньорства - *базирани на доверие и обвързване*;

---

<sup>328</sup> Aaltonen, K. *Stakeholder Management in International Projects*, Aalto University School of Science and Technology, Department of Industrial Engineering and Management, Doctoral Dissertation Series 2010/1.

<sup>329</sup> Yang, J. & co., Exploring critical success factors for stakeholder management in construction projects, *Journal of Civil Engineering and management* 15-4, 2009.

<sup>330</sup> Бел. авт.: Фрийман класифицира 3 категории-поведение – наблюдавано поведение, кооперативен потенциал, конкурентна заплаха. Вж: Freeman, R. E.; Harrison, J. S.; Wicks, A.C. *Managing For Stakeholders – Survival, Reputation and Success*, Louis Stern Memorial Fund, US, 2007.

<sup>331</sup> Бел. авт.: Подобно на модела на Мичел (1999) или алтернативни на него.

- (12) Формулирането на подходящи стратегии за подход към отделните заинтересовани страни;
- (13) Предвиждане ответните реакции на страните - *в следствие, в отговор, на целенасоченото третиране*;
- (14) Анализиране промяната в стейкхолдърите -*стейкхолдър динамиката*<sup>332</sup>;
- (15) Осигуряване на ефективна комуникация - *свързана, включ. с управлението на очакванията*.

Янг групира чрез факторен анализ тези ключови елементи за успех в пет основни направления, тествайки и потвърждавайки емпирично тяхната значимост за проектното управление като така извежда **5 базисни направления на ангажиране на усилията на проектния мениджмънт**, обобщени в своеобразна „рамка за успешно стейкхолдър-управление“, състояща се от:

- Предусловия (*социално-ориентираното управление*);
- Информационно осигуряване (*елементи от 2 до 5*);
- Оценка на стейкхолдърите (*елементи от 6 до 9*);
- Вземане на решения (*елементи 10, 12-13*);
- Устойчива подкрепа (*елементи 11, 14-15*);

Това деление е до някъде условно – основавайки се само по себе си на обобщаването на различни научни изследвания, се предполага, че някои от „критичните фактори за успех“ могат да се припокриват според различните погледи и оценки на едни и същи процеси от страна на отделните изследователи. Въпреки това, класифицирането на тези 15 фактора представлява изчерпателна рамка върху която може да се стъпи при управлението на заинтересованите страни по отделни проекти, за да бъде всеобхватен мениджърския поглед и подход.

На страна от няколкото по-задълбочени изследвания върху управлението на заинтересованите страни в проектна среда през последните години<sup>333</sup>, все още доминиращото в някои научни кръгове (*макар и вече морално остаряло*) разбиране за проектите като за „затворена“ система,<sup>334</sup> допринася за известно подценяване на изследването на приложението на стейкхолдер-теорията при управлението на проекти,

---

<sup>332</sup> Вж: Richardson & Andersen. *Stakeholder Dynamics*, 23 July 2010.

<sup>333</sup> Вж: Roeder, T. *Managing Project Stakeholders*, Roeder Consulting, 2013.

<sup>334</sup> Engwall M. *No project is an island: linking projects to history and context*, Research Policy, 32(5), 2003.

изключвайки или омаловажавайки „външните“ (определяни и като „второстепенни“) стейкхолдъри като обект на това управление.

Това разделение само по себе си условно и непрактично за съвременната комплицирана управленческа среда, от адхократичен тип, която е с висока степен на неопределеност, но въпреки това остава популярно като схващане сред по-консервативните бизнес и научни среди. **Разделението на „външни“ и „вътрешни“ стейкхолдъри в управлението на проекти се окачествява от автора като „изкуствено“**, поради същността и характера на проектното управление. Подобен подход, несъобразен със спецификата на проектната среда е удобен за изследователите, с оглед по-лесното структуриране на модели за управление на отделните групи и класове стейкхолдъри, но не достатъчно прагматичен и оттам – неефикасен.

И докато в класическата корпоративна среда, където отношенията между заинтересованите страни се изграждат с години, и до известна степен стават предвидими и се превръщат във въпрос на рутинно управление, то при управлението на проекта като съвкупност от разнородни дейности с уникално съдържание за решаване на сложни, нестандартни проблем, при наложени ограничения относно време, разходи, качество и специфични изисквания към организацията на работата<sup>335</sup>, управлението на заинтересованите страни е огромно предизвикателство от решаващо значение за проектния успех, изискващо преди всичко - задълбочено разбиране.

Настоящото изследване адресира дефицитите в изследването на теорията и практиката на управлението на заинтересованите страни по проекти, фокусирайки се върху практическата имплементация на принципите за управление на стейкхолдъри в реална среда и същевременно с това прагматично се дистанцира от прекомерното догматизиране по отношение на поставяните генерични разделителни линии между заинтересованите страни, представителите на всяка от които следва да бъдат анализирани в своята уникалност, според спецификата на проектната среда, ако следва изследването да бъде с претенции за обективност и цялостност.

Абстрахирайки се от въпроса за класифицирането и степенуването на заинтересованите страни по значение – *на индивидуално, групово или организационно*

---

<sup>335</sup> Хаджиев, К. *Теоретико-методологически характеристики на управлението на проекти през призмата на структурния подход*, НБУ.

ниво, на което са посветени повечето трудове<sup>336</sup>, Кларксън извежда 7 общи принципа<sup>337</sup> за управлението им, които са широко възприети в корпоративния свят и същевременно с това приложими в проектна среда без да изискват допълнителна адаптация – т.е. **не съществуват принципни различия в интерпретацията на стейкхолдър-теорията, когато става въпрос за управление, базирано на проекти, а не на операции** (*т.нар. operations management*).

Съществуващите отлики (*доколкото има такива*) само следва да подчертаят още по-голямото значение на стейкхолдър мениджмънта при управлението на проекти. Така например, докато при операциите членовете на организацията изпълняват предварително дефинирани роли, то при проектите екипът е целево ориентиран и всеки член може да изпълнява няколко роли, променящи се с изпълнението на проекта. Това налага проследяване, анализ и реагиране на тези промени, което е в основата на теорията за управлението на заинтересованите страни.

**Общовалидните принципи, изведени от Кларксън, включват:**

1. *Възприятие за, вземане предвид и мониторинг върху интересите на заинтересованите страни при изготвянето на решения и извършването на определени операции;*
2. *Открита комуникация;*
3. *Модели за поведение, съобразени с отделните стейкхолдъри;*
4. *Осъзнаване взаимосвързаността между стейкхолдърите, респективно рисковете и слабите места;*
5. *Коопериране с други частни и публични организации за избягване, минимизиране и компенсиране на рискове и вреди;*
6. *Избягване на дейности, свързани с увреждане основните права на стейкхолдърите и нанасянето на скрити вреди;*
7. *Осъзнаване и адресиране на потенциалните конфликти, включ. чрез внедряването на системи за контрол, мониторинг и където е необходимо – ангажирането на трети страни за преглед и оценка.*

---

<sup>336</sup> Вж: Aaltonen, K., Kujala, J. *A project lifecycle perspective on stakeholder influence strategies in global projects*, Scandinavian Journal of Management 26, 2010.

<sup>337</sup> *Principles of Stakeholder Management*, University of Toronto Clarkson Centre for Business Ethics, 1999.

### Допълнителна информация:

С оглед на субективния характер на процеса по управление на заинтересованите страни, седмият изведен от Кларксън принцип – *за ангажирането на трети страни за преглед и оценка, където е необходимо*, поражда необходимостта от развитието на добре обучени специалисти – както вътрешни, така и външни консултанти, които да работят по проблемите на управлението на заинтересованите страни.

Тази тема ще развива своята значимост с развитието на практиката на проектното управление в условия на силно турбулентна среда и повишаваща се комплексност на връзките между заинтересованите страни в съвременното информационно общество.

Липсата на достатъчно изследвания по темата рефлектира и в липса на материал за подготовка на подобни специалисти, които следва да развият комплекс от знания и „твърди“ и „меки“ умения за стейкхолдър мениджмънт<sup>338</sup> в своето портфолио, редом с останалите традиционни дисциплини в проектното управление.

Именно тези липси се стреми да адресира настоящото изследване.

Отново по подобие на корпоративното управление, неприлагането на тези принципи в проектния мениджмънт често води до провал, благодарение на *„неартикулирани и оттам - неразрешени неразбирателства/потребности от компромис между заинтересованите страни по проекта“*<sup>339</sup>.

Такива проблеми се срещат при проекти с висока комплексност<sup>340</sup>, каквито са проектите, базирани на знанието<sup>341</sup> – били те научноизследователски или образователни проекти, подобни на проекта *„Софийско бизнес училище“*, който е обект на анализ в настоящото изследване. При този вид проекти от голямо значение е развитието на социалния капитал в рамките на т.нар. *„проектна мрежа“*, и на по-голямата социална/организационна мрежа, в която функционира тя<sup>342</sup> - *въпрос, който ще бъде обстойно разгледан в рамките на изследването.*

<sup>338</sup> Бж: Turner, J. R. *The handbook of project-based management*, McGraw-Hill Book Company, 1992.

<sup>339</sup> Loch, C. & Kavadias, S. Implementing strategy through projects, in Morris, P.W.G., Pinto, J.K. & Soderlund, J. (Eds), *The Oxford Handbook of Project Management*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

<sup>340</sup> Bourne, L. *Complexity Theory*, Stakeholders Management Pty Ltd.

<sup>341</sup> Bourne, L. *Stakeholders and Complexity*, Stakeholders Management Pty Ltd.

<sup>342</sup> Бж: Dinsmore, P., Cabanis-Brewin, J. *The AMA Handbook of Project Management*, 3<sup>rd</sup> edition, 2010.



В случай на провал е от слабо значение дали провалът, доколкото той се е състоял, е в следствие на неразбирателство между вътрешни „*първостепенни*“ заинтересовани страни – *членове на проектния екип, имащи формални / официални, договорни взаимоотношения с проектната организация*<sup>343</sup>, или е въпрос на неразбирателство, засягащо външни „*второстепенни*“ стейкхолдъри, които влияят или са повлияни, въпреки неучастието си в проектния екип и липсата на формална договорна връзка с проектната организация<sup>344</sup>. Ето защо прекомерното теоретизиране не е обект на анализ в настоящото изследване, а наместо това **вниманието е съсредоточено върху успешното протичане на процесите по управление на заинтересованите страни.**

Значение за проектното управление има в по-голяма степен естеството на потенциалните и фактически неразбирателства в съдържателен план, тъй като разликите в информацията водят до разлики в решенията, а оттам създават разлики в постигнатите резултати и най-сетне – различно бъдеще<sup>345</sup>.

И понеже целта на проекта е да бъде ефикасен инструмент, посредством който да се отговори на промяната, именно поради това от интерес за изследването са **принципите, ключовите фактори за успех и съществуващи стандарти в управлението на заинтересованите страни**, които да направляват ефективното управление на промяната и да не допуснат подменено бъдеще за проекта, което би го лишило от смисъл.

---

<sup>343</sup> Atkin, B. *Stakeholder Management in Construction*. Construction Management and Economics 26(6), 2010.

<sup>344</sup> Eesley, C., *Firm responses to secondary stakeholder action*, Strategic Management Journal, 2006.

<sup>345</sup> Bourne, L. *Stakeholders and Complexity*, Stakeholders Management Pty Ltd.

### 3.2. Стандарти за управление на заинтересованите страни

Емпирично изследване<sup>346</sup> разкрива, че макар и да съществуват алтернативни подходи при управлението на проекти, относно процесите по управление на заинтересованите страни – *по-формален и по-неформален*, **формализираните процеси са по-ефективни** при идентифицирането на стейкхолдърите и тяхното управление в цялостност, отколкото неформалните. Това се отнася с особено сила до многогодишните проекти, какъвто е примера със *Софийското бизнес училище*, при които да се разчита на неформален подход е неефективно<sup>347</sup>.

Констатира се също така, че подготвителните, началните фази на проектите са от основно значение при включването на заинтересованите страни – решенията, които се вземат тогава, са от критична важност за последващото развитие на проекта в рамките на определените времеви, качествени и функционални параметри<sup>348</sup>.

Широко възприет практически подходи при анализирането на управлението на заинтересованите страни в проектна среда е да **се започне с интервюиране и/или анкетно допитване за събиране на информация** по отношение на основните виждания на проектните мениджъри както във връзка с определянето на кръга от заинтересованите страни, така и по отношение на ключовите въпроси, свързани с тяхното управление, и възприятието за значимостта на всеки един от тези въпроси. Подобен подход е важен, за да може управлението на заинтересованите страни да не противоречи, а да допълва и повишава ефективността на цялостното проектно управление, поверено на мениджърския екип.

Оттам насетне съществуват различни управленски стандарти, формирани през последните три десетилетия, спрямо които се осъществява управлението на заинтересованите страни в проектна среда, включващо изпълнението на основните функции по планиране, организиране, координиране, стимулиране и контрол<sup>349</sup>.

---

<sup>346</sup> Изследване на практиката по управлението на заинтересовани страни в строителната индустрия.

*Вж подробно:* Takim, R. *The Management of Stakeholders' Needs and Expectations in the Development of Construction Project in Malaysia*, Modern Applied Science Journal 3-5, 2009.

<sup>347</sup> Cleland, D. *Project Stakeholder Management*, Project Management Journal, September 1986.

<sup>348</sup> Love, P.E.D., Gunasekaran, A., & Li, H. *Concurrent engineering: a strategy for procuring construction projects*. International Journal of Project Management 16(2), 1998.

<sup>349</sup> Cleland, D. *Project Stakeholder Management*, Project Management Journal, September 1986.

Ето защо, преди да се пристъпи към основната част на изследването, ще бъде направен преглед на някои от тези стандарти като се избере най-удачният за целите на проекта и същевременно с това се подпомогне процеса по управлението му чрез отчитане на международната практика, формираща и формирана от тези (и други) стандарти.

### 3.2.1. PMBOK®

Съгласно 5-то издание на PMBOK® Guide (2013) - Ръководство за система от знания за управление на проекти на Института за управление на проекти (*Project Management Institute, PMI*) управлението на заинтересованите страни е обособено в отделна област на знание и съдържа четири специфични процеса, разпростиращи се в четири групи-процеси.

Обособяването на управлението на заинтересованите страни в PMBOK 5<sup>th</sup> edition показва затвърждаването на стейкхолдър-теорията като значима част от практиката на проектния мениджмънт. И **четирите процеса**, съставляващи методологията за управление на заинтересованите страни по стандарта, идват нацяло или частично от друга област на знание "*Управление на комуникациите в проекта*" в 4-то издание на PMBOK® Guide (2008), поради което някои „разделителни линии“ тези две области, в следствие на обособяването на самостоятелното управление на заинтересованите страни, остават дискуссионни.

Така например „*определянето на комуникационните потребности*“ е определено като част от планирането на управлението на заинтересованите страни, но „*дефинирането на конкретните методи за комуникация*“ е оставено за комуникационното планиране. В случай, че при планирането на проекта проектният екип прилага само техники и процедури в избрани области на знанието, подобни генерични разделения, в резултат от праволинейното приложение на стандарта, могат да доведат до известни непълноти.

Ето защо **прилагането на стандарта следва да се прави с внимание към застъпващите се моменти и да се адаптират процесите с допълване на задачи от други области на знанието**, там *където/ако* е необходимо според собствените нужди на организацията, при необходимата степен на креативност и професионализъм от страна на мениджърите, за да не остават „бели петна“.

### Допълнителна информация:

Четири специфични процеса, в които се състои стейкхолдър-мениджмънта, съгласно PMBOK® Guide, са:

(1) **Идентифициране на стейкхолдърите** (*група процеси за инициране*) – дефиниране на лицата, групите и организациите, които (*могат да*) влияят върху, или са повлияни от проекта – включва стейкхолдър анализ като инструмент и има за цел създаването на стейкхолдър регистър;

(2) **Планиране на управлението на стейкхолдърите** (*група процеси за планиране*) – има за цел създаването на план за управление на заинтересованите страни, базиран на създадения вече регистър в рамките на който се определят стратегии за управление на отделните заинтересовани страни – според текущо и очаквано участие на страните;

(3) **Управление на участието** (*група процеси за изпълнение*) – процес на комуникация и активна работа със заинтересованите страни, свързан основно с прилагането на „меки умения“, наместо специфични инструменти<sup>350</sup>;

(4) **Контрол на участието** (*група процеси за контрол и мониторинг*) – наблюдение на отношенията с/между заинтересованите страни, включ. оценка на вложените по управлението им усилия, изпълнението на плана и разглеждане на потребности от подобряването му<sup>351</sup>.

### 3.2.2. PRINCE2®

Стандартът/ методът PRINCE2® : 2009 „Методология за проектно управление“ предлага **детайлен подход за работа със заинтересованите страни**<sup>352</sup> **в три основни насоки:**

- (1) Видове заинтересовани страни – *групиране и анализ*;
- (2) Ангажиране/участие на заинтересованите страни - *в шест стъпки – от идентифициране на индивидуалните стейкхолдъри до измерване на ефективността*;
- (3) Управление на комуникациите.

<sup>350</sup> Бел. авт.: Замества „управлението на очакванията“ от PMBOK® Guide 4<sup>th</sup> ed.

<sup>351</sup> Вжс: [jpstewartassociates.com/final-on-pmbok-4-to-5-stakeholder-management/](http://jpstewartassociates.com/final-on-pmbok-4-to-5-stakeholder-management/), *проверен на 14.01.14г.*

<sup>352</sup> Вжс: [www.method-pm.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=109&Itemid=168](http://www.method-pm.com/index.php?option=com_content&view=article&id=109&Itemid=168).

Стандартът е развит (*и най-вече популярен*) във Великобритания, от Британското правителство, но има глобален характер, с над 20 000 организации, които са го имплементирали при управлението на корпоративни, публични и др. проекти по целия свят.

Любопитен факт е, че е **задължителен за приложение във всички проекти, осъществявани от Британското правителство** – пример, удачен за взаимстване и от други национални правителства, чиито публични политики в духа на пост-модерното публично управление намират реализация на програмен и проектен принцип<sup>353</sup>.

За разлика от PMBOK®, PRINCE2® не разглежда въпроса за „меките умения“ при управлението на заинтересованите страни<sup>354</sup> (*и като цяло в мениджмънта на проекти*), ограничавайки се до техническото структуриране на рамката на проектното управление, която може да бъде допълвана и доразвивана с др. методи (PMBOK®)<sup>355</sup>.

Това имплицитно ограничение не позволява да се разгърне цялостно темата за управлението на заинтересованите страни, която в частта си по отношение осигуряване на търсеното участие на страните изисква прилагането на определени компетенции, ясно изразени „меки“ умения за междуличностна комуникацията. Въпреки това чрез някои от основните принципи, залегнали в основата на PRINCE2® - за дефиниране и разбиране на ролите и отговорностите по проекта, и съобразяване с проектната среда, се гарантира, че компромис с качеството не е допустим в случай на имплементиране на този стандарт в проектното управление, а оттам и в управлението на стейкхолдърите.

Подобно на PRINCE2®, при „*Competence Baseline*“ (ICB)<sup>356</sup> - друг широко разпространен стандарт за управление на проекти на Международната асоциация за управление на проекти (IPMA), управлението на заинтересованите страни не е изведено като обособена част от методологията, а се изразява и разгръща в рамките на определен набор от дейности, свързани с управлението на комуникациите, качеството и риска по проектите.

В ICB темата е по-широко развита, но по подобие на системата ISO се използва основно понятието „заинтересована страна“, вместо „стейкхолдър“.

---

<sup>353</sup> Вж: Murray, A. *PRINCE2 in One Thousand Words, Best Management Practice*, 2009.

<sup>354</sup> Вж: [www.prince-officialsite.com/AboutPRINCE2/PRINCE2Comparison.aspx](http://www.prince-officialsite.com/AboutPRINCE2/PRINCE2Comparison.aspx), посетен на 14.01. 2014г.

<sup>355</sup> Siegelau, J.M. *How PRINCE2 Can Complement the PMBOK® Guide and Your PMP®, Impact Strategies*.

<sup>356</sup> Вж: [www.ipma.ch/resources/ipma-publications/ipma-competence-baseline/](http://www.ipma.ch/resources/ipma-publications/ipma-competence-baseline/), посетен на 15.01.2014.

### 3.2.3. SRMM®

SRMM® (*Stakeholder Relationship Maturity Model*) – Зрелостен модел на отношенията със заинтересованите страни, представлява **петстепенна рамка за идентифициране на нивото на „зрялост“**/*готовност* за прилагане на добрите практиките/методите за управление на заинтересованите страни, а оттам – и за подобряване на това управление според степента на организационно развитие.

**Петте нива са:**

- (1) *Ад-хок управление (на заинтересованите страни)* – известно приложение на процесите;
- (2) *Процедурно управление* – фокусиране върху процесите и инструментите;
- (3) *Управление на връзките* – фокусиране върху заинтересованите страни и взаимната изгода;
- (4) *Интегрирано управление* – завършено методично управление, циклично, в рамките на отделните проекти и цялостни организационни програми;
- (5) *Управление, насочено към предсказуемост* – пригодно за оценка и управление на риска, издържането на стрес-тестове.

За всяко от нивата на „зрялост“, SRMM® моделът (на *д-р Линда Борн*) **дефинира определящите характеристики, успешни практики, инструменти и процеси на отчитане, заедно с някои общи напътствия**<sup>357</sup>. За разлика от PMBOK® и PRINCE 2®, SRMM® се ограничава до темата за управлението на заинтересованите страни и не се разпростира върху други области на проектното управление (*в проектната практика съществуват и се прилагат редица др. многокомпонентни модели за организационна зрялост*<sup>358</sup>).

Самата рамка не е ориентирана към стъпките за управление, а представлява модел за оценка и направляване на цялостния процес. Самите стъпки/управленски задачи и процеси са обстойно развити в т.нар. „*Stakeholder Circle*“® методология - неизменна част от модела (*макар същият да е адаптируем и към др. методи за стейкхолдър управление*).

---

<sup>357</sup> Бж: Bourne, L. *Stakeholder Relationship Management: A Maturity Model for Organisational Implementation*, достъпно на: [www.stakeholdermapping.com/srmm-maturity-model/srmm-implementation/](http://www.stakeholdermapping.com/srmm-maturity-model/srmm-implementation/).

<sup>358</sup> Бж: [www.stakeholdermanagement.wordpress.com/category/pmbok-5th-edition/](http://www.stakeholdermanagement.wordpress.com/category/pmbok-5th-edition/), *проверен на 15.01.2014г.*

**Stakeholder Circle®** съдържа в себе си **пет стъпки за определяне на точните заинтересовани страни** във всяка една от фазите на проекта, събиране на информация за тях и поддържане на подходяща комуникация така, че да бъдат адресирани максимално ефективно както очакванията на заинтересованите страни, така и нуждите на проекта<sup>359</sup>.

**Петте стъпки са:**

- (1) Идентификация;
- (2) Приоритизация;
- (3) Визуализация;
- (4) Ангажиране и комуникация (*изработване и прилагане на стратегия*);
- (5) Мониторинг.

Съществуват и други утвърдени международни стандарти<sup>360</sup>, различни от горепосочените, които се занимават с проблемите на проектния мениджмънт – като **стандарта на Международната организация за стандартизация - ISO 21500:2012**<sup>361</sup> и **британския BS 6079-1:2010**<sup>362</sup>, които в една или друга степен разглеждат въпроса и признават практическата значимост на управлението на заинтересованите страни за постигането на проектен успех.

**Стандартът ISO 21500:2012 в най-голяма степен се доближава до PMBOK®,** представлявайки негова по-олекотена версия, специално по отношение на стейкхолдър-управлението. Всъщност PMI е участвал активно в неговото разработване, а оттам и сходните характеристики – има 10 предметни групи (*подобни на областите на знанието*) и 5 процесни групи (*отново подобни на PMBOK®*). Управлението на заинтересованите страни представлява втората предметна група в стандарта и включва два специфични процеса – по идентифициране на стейкхолдърите (*част от процесната група за инициране*) и управление на стейкхолдърите (*част от процесната група по изпълнение*).

Изведени са и такива стандарти за проектно управление, фокусирани конкретно върху стейкхолдър мениджмънта по проекти в сходни области на обществен и икономически живот като:

---

<sup>359</sup> Вж: Bourne, L. *Developing Stakeholder Engagement Maturity in APM Terminals Management*, 2008.

<sup>360</sup> Вж: Маринова, Н. *Управление на проекти за постигане на устойчиво развитие*, НБУ, 2012г.

<sup>361</sup> Вж: [www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:21500:ed-1:v1:en](http://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:21500:ed-1:v1:en), последно посетен на 16.01.2014г. в 13:03ч.

<sup>362</sup> Вж: [www.method-pm.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=105&Itemid=172](http://www.method-pm.com/index.php?option=com_content&view=article&id=105&Itemid=172).

- Стандарт за управлението на проекти, свързани със възобновяеми енергийни източници - **ESTEEM®**<sup>363</sup> - *разработен по Create Acceptance Project*;
- Методология за управление на „мулти-стейкхолдър“ проекти в социалния сектор - **MSP framework**<sup>364</sup> - *разработена по TLP “Power dynamics in MSP’s”*;
- Стандарт за приложение при международни проекти за развитие - **StakeholderDialogues®**<sup>365</sup> - *разработен от Collective Leadership Institute*.

За целите на настоящото изследване е предпочетен подходът на Института за проектно управление (PMI), както поради неговата изчерпателност, така и поради възможността да се разгледат връзките между стейкхолдър управлението и останалите елементи на проектното управление, което би спомогнало за по-доброто разбиране и ефективно приложение на теорията в проектната практика.

PMBOK® съвпада с възприетия в настоящото изследване инструментален подход към стейкхолдър управлението – „управление на“, а не „управление за“ стейкхолдърите<sup>366</sup> (*въпреки относителния характер на това теоретично разграничение*).

В изследването са възприети и някои добри практики, разгърнати и обяснени детайлно в етапа на анализ и разработване на план за управление на заинтересованите страни, от останалите разгледани стандарти като същите са надлежно упоменати и аргументирани.

---

<sup>363</sup> БЖ: [www.esteem-tool.eu](http://www.esteem-tool.eu), последно посетен на 15.01.2014г. в 20:12ч.

<sup>364</sup> БЖ: [www.wageningenportals.nl/msp/resource/tools-analysing-power-multi-stakeholder-processes-menu](http://www.wageningenportals.nl/msp/resource/tools-analysing-power-multi-stakeholder-processes-menu)

<sup>365</sup> БЖ: [www.stakeholderdialogues.net/about/](http://www.stakeholderdialogues.net/about/), последно посетен на 16.01.2014г. в 12:29ч.

<sup>366</sup> БЖ: Eskerod, P. & Huemann, M. *Sustainable development and project stakeholder management: what standarts say*, International Journal of Managing Projects in Business 6 (1), 2013.



### 3.3. Същност и характеристика на проекта „Софийско бизнес училище“

#### 3.3.1. Предназначение, контекст и принципи на управление

Според изследвания, съсредоточени върху развитието на теорията и практиката на управлението на заинтересованите страни<sup>367</sup>, ролята и влиянието на различните контекстуални фактори, *включ. поведенческите характеристики на заинтересованите страни в конкретната проектна среда*, не са обект на широк изследователски интерес, за сметка на по-големия интерес към отделните инструменти за управление, които съществуват. Темата за инструментите е важна сама по себе си, но такава от технически, а не първостепенен, характер.

Скорошни публикации<sup>368</sup> индикират, че има необходимост от по-детайлно **вникване в динамиката на елементите на контекста** при разглеждането на мениджмънта на заинтересованите страни, тъй като, както е добре известно, методите за управление зависят от редица фактори, сред които условията за реализация<sup>369</sup>.

#### **Допълнителна информация:**

В изследването е използвана дефиницията за „контекст“, възприета при структурния подход за управление на проекти – абстрактно понятие, включващо околната среда на изпълнение на проекта, като физическо понятие, но разширяващо я до „цялата икономическа, човешка социална среда и екосистема, в която проектът съществува“.

**В този смисъл изследването засяга трите основни елемента на контекста:**

- (1) Проект и стратегия;
- (2) Участващи страни в проекта;
- (3) Стратегически управленчески подход в организацията - *чрез последното засяга темата за принципите на управление на проекта.*

<sup>367</sup> Aaltonen, K. *Stakeholder Management in International Projects*, Aalto University School of Science and Technology, Department of Industrial Engineering and Management, Doctoral Dissertation Series 2010/1.

<sup>368</sup> Вж: Ward, S., Chapman, C. *Stakeholders and uncertainty management in projects*. Construction Management and Economics, 26(6), 2008; Yang, J. *An overview of previous studies in stakeholder management and its implications for the construction industry*. Journal of Facilities Management, 7(2), 2009.

<sup>369</sup> Маринова, Н. *Управление на проекти – инструмент за постигане на устойчиво развитие*, НБУ.

Паралелно с това, с оглед на факта, че критериите за проектен успех вече не се формират единствено и изцяло в понятията „в срок, в рамките на бюджета и в съответствие със спецификацията“<sup>370</sup>, а се свързват с постигането на стратегическите цели на бизнеса, вземането предвид на тези цели, при отчитането на интересите на всички основни участници в проекта, се превръща в задължително и незаобиколимо условие за успех. Разбира се, това не променя обстоятелството, че от определена промяна има стойност, ако тя е навременна, в рамките на предвидения бюджет и изисквания за качество.

Предназначението (*крайната цел*) на проекта „Софийско бизнес училище“ (Sofia Business School - SBS) е свързано със **създаването на платформа за ефективно взаимодействие между академичната общност и бизнеса** - в България и чужбина, включително изграждането на дългосрочна интелектуална и професионална мрежа (своеобразен *think-thank*).

#### Допълнителна информация:

Класическият „*тингк-танк*“ (*think-tank*), може да бъде определен като изследователски институт, аналитичен център, „*мозъчен тръст*“, който осъществява изследователска и издателска дейност, застъпва се за определен тип политики и стратегии в сферата на икономиката, по въпросите на науката и технологиите, индустриалните и бизнес политики, социалните дейности, културата, публичното управление и др.

Съществуват различни видове think-thanks според вида на целите, които преследват (*включ. лобистки*), начините на финансиране, управление, наличието на политическа или др. афилиации, обхвата на дейността им (*в локален, национален или международен план*) и т.н. Тези центрове и институти се различават по своя статут и степен на структурираност – *от виртуални мрежи до утвърдени във времето институции с десетилетни традиции*.

**Подобни центрове в България са:** *Института за пазарна икономика, Центъра за либерални изследвания, Центъра за изследване на демокрацията, Институт за модерна политика, Brain Workshop Институт и др.*

---

<sup>370</sup> Пак там.

Мотото на проекта *„Софийско бизнес училище“* - *„Лаборатория за лидери“* (*Knowledge Laboratory for Leaders*) подчертава дългосрочния характер и стратегическа ориентираност на проекта.

Конкретното средство за постигане на целта/крайния продукт, получено като пряк резултат от изпълнението на проекта, са ежегодните *„Майсторски класове по управление на глобални икономически и финансови рискове“* – едноседмична програма за продължаващо обучение в сферата на бизнеса, финансите, международната икономика и геостратегическите анализи.

Охарактеризирането на майсторските класове (*Master Class Programme*) като *„междинно средство“*, което е обект на разработване, внедряване в реална среда и усъвършенстване във времето, ни дава възможност да аргументираме удовлетворяването на потребностите от възвръщаемост за съответната предметна област не директно – чрез средството само по себе си, а посредством крайния продукт – устойчивата платформа за взаимодействие между академичната и бизнес-общност, мрежата за интелектуална и професионална интеракция.

Иначе казано, майсторските (*мастър*) класове са само *„посредник“*, определен от количествени и качествени цели, за да могат да се превърнат в ефективен проводник за постигането на крайната цел, обусловена от мисията на организациите-спонсори.

**Докато тази мисия при Нов български университет<sup>371</sup> е:**

- а.) *„Да допринася за напредъка на университетското образование чрез достъпно интердисциплинарно и специализирано обучение и научни изследвания по международни стандарти“*,
- б.) *„Да формира предприемчиви, социално отговорни личности, подготвени за живот в условията на съвременния демократичен свят“* и
- в.) *„Да поставя в служба на обществото своя академичен потенциал и да реагира на пазарните и социалните интереси като създава нови приноси и практики“<sup>372</sup>,*

---

<sup>371</sup> Нов български университет е акредитирано висше училище, недържавно, учредено на 18 септември 1991 г. с академичен профил в областта на науките за човека и обществото, природните науки и новите технологии, изкуствата. Обучението се осъществява в 25 департамента с над 50 бакалавърски, 80 магистърски и 30 докторски програми. Вж: [www.nbu.bg](http://www.nbu.bg)

<sup>372</sup> Вж: Стратегически план на НБУ 2011-2015г., достъпен на <http://nbu.bg/index.php?l=1518>.

то при Реформ Юнион Клуб, другият от двата проектни спонсора/собственици на проекта, неговите членове - лидери от корпоративния свят, са **приели за своя мисия:**

*„да създават, съхраняват, реформират и разпространяват добрите управленски практики и висока личностна ценностна система“.*

#### **Допълнителна информация:**

Реформ Юнион Клуб е клубна общност в най-добрите традиции на частните социални клубове - на политици, дипломати, банкери, търговци, писатели, артисти, художници, учени и т.н. от края на 19-ти началото на 20-ти век. През 2010г. по инициатива на д-р инж. Лъчезар Цоцорков, изпълнителен директор на Асарел Медет АД, и останалите лауреати в националния конкурс *„Мениджър на годината“*, с подкрепата на сп. *„Мениджър“* и консултантска компания *„Делойт България“*, се възражда традицията на първия такъв клуб в България - Юнион Клуб (от 1884г.) под формата на постоянно действаща организация (в духа на британския Реформ Клуб от 1836г.), която да защитава интересите на бизнеса и издига престижа на мениджърската професия. Проектът *„Софийско бизнес училище“* (майсторски класове 2012, 2013) е неговият първи голям обществен проект.

Може да се твърди, с оглед допълването и припокриване на мисии, че **смисълът от съществуването на съвместния проект „Софийско бизнес училище“**, който следва да опосредства общуването между перспективни студенти, млади мениджъри и представители на академичния и бизнес елит, както и да развива оригинални крос-секторни предприемачески идеи за справяне с рисковете и несигурността чрез формулиране на системни теоретични, методологически и практически знания и умения, развитие на професионални контакти и споделяне на утвърден опит на водещи корпоративни лидери в техните бизнес и обществени проекти, **е оправдан откъм вътрешна логика и кохерентност.**

Разсъждавайки върху въпроса за **проекта и връзката му със стратегията**, което е основен елемент на контекста<sup>373</sup>, може категорично да заключим, че очакваният резултат от изпълнението на проекта е неразделна част от стратегическия план на Нов български университет за постигане на желаната промяна в област

<sup>373</sup> Хаджиев, К. *Теоретико-методологически характеристики на управлението на проекти през призмата на структурния подход*, НБУ.

*„Развитие на изследователската дейност“ – „формулиране на актуални за обществото теми, върху които да се фокусират усилията на водещи експерти от НБУ, както и от други академични, университетски и бизнес среди“, с крайна цел – „получените резултати от изследванията, анализите, констатациите, насоките и стратегиите да бъдат представени под егидата на НБУ по подходящ начин пред обществото, което освен всички други ползи, би създало и утвърдило университета като водещ интелектуален център в българското общество“<sup>374</sup>.*

В стратегическия план тази област на развитие е определена като област *„в служба на обществото“*. Въпреки, че проектът обслужва целите на НБУ като частна образователна институция, следва да бъде отбелязано, че образователните и научно-изследователски проекти се характеризират с редица положителни екстернални ефекти за обществото (*свързани както с крайните „твърди“ резултати от проекта, така и с развитието на човешкия и социален капитал в определена социална система*), което е и основен аргумент в полза на публичните инвестиции в образование.

**Може да се заключи, че проектът обслужва корпоративни цели, но същевременно с това има силно и отчетливо социално предназначение.**

Що се отнася до *„Реформ Юнион Клуб“*, при очевидната необходимост от все по-интензивни партньорски взаимоотношения между бизнеса и обществения сектор за изграждане на стратегически предимства в конкурентната борба и управление в сложна, дори критична, социална и икономическа обстановка, ръководството и членовете на RUC са се ориентирали стратегически към реализирането на *„идеи и проекти за реформи, които да имат позитивен общосоциален ефект“*.

Проектът *„Софийско бизнес училище“* е стъпка към постигането на тази стратегическа цел, тъй като е насочен към развиването на платформа, чрез която да се акумулират идеи и да се превръщат в проекти за реформи, обезпечени с човешки ресурси и социален капитал, организирани в следствие на провеждането на майсторските класове.

---

<sup>374</sup> Бел. авт.: Проектът обслужва още област *„Развитие на учебните форми и средства“* от стратегическия план на НПО по отношение развитието на продължаващото обучение чрез мастор класове и създаването на програми за обучение с външни организации като тактическа стъпка.

#### **Допълнителна информация:**

Повечето автори<sup>375</sup> разглеждат социалния капитал като „набор от настоящи и потенциални ресурси, свързани с членството в група, която позволява на всеки свой член да се възползва от произведения колективен капитал“.

В тактически план инвестирането в проекта осигурява възможност за привличането към компаниите, чиито ръководители членуват в RUC, на изявени български студенти, експерти и научни асистенти от различни области с доказани качества за аналитична дейност и амбиция да лансират собствени оригинални проекти в областите, предмет на майсторските класове, както и на млади професионалисти, завършили неотдавна своето образование, които демонстрират позиция, самостоятелно мислене и инициативност за активно обучение – качества, необходими за всяка компания.

Интердисциплинарният характер на майсторските класове ги превръщат в особено удачен образователен форум не само за строго профилирани специалисти, но и за мениджъри на средно и високо ниво, ангажирани както в държавния сектор, така и във финансови организации и корпорации, опериращи на българския пазар – сред които и мениджъри от самите организации-спонсори.

Изброените по-горе групи и организации не изчерпват в никакъв случай участващите страни по проекта – тема, която детайлно ще се анализира в частта „Идентифициране на заинтересованите страни“, но дават ясна представа за неговата комплицирана природа, а оттам и за значимостта на проектен екип - съставен от представители на организациите-спонсори и партньори.

#### **Допълнителна информация:**

Според Хаджиев принципните участници във всеки проект са: базовата организация – изпълнител; собственикът на проекта; поддържащи организации (субконтрактори); потребителите, работещи с непосредствените резултати от проекта (средствата, съоръженията, методиките и др.), други участници, интересувани се от крайния резултат от проекта.

<sup>375</sup> Бел. авт.: Вж: [www.getir.eu/index.php/bg/](http://www.getir.eu/index.php/bg/), посетен на 19.01.2014г. в 10:32ч.

Въпреки, че авторът на настоящото изследване не се придържа стриктно към тази или друга тясно-определена класификация, следва да се отбележи, че в случая на Софийското бизнес училище също е на лице подобно на описаното разделение на потребителите, работещи с непосредствените резултати от проекта (*мастър класовете*) и онези, заинтересовани от крайния резултат (*макар и да има припокриване между тях в определени случаи*). Така например, някои от корпорациите, чиито ръководители са членове RUC, изпращат свои мениджъри за участие в мастер класовете и финансират тяхното обучение – т.е. превръщат се в директен клиент на академичната програма като средство, паралелно с ролята си на спонсор. Други от членовете на Клуба не го правят, но всички, в качеството си на учредители на RUC, имат интерес от успеха на крайния продукт.

Особено значима е и личността на проектния ръководител (*наричан в конкретния случай - координатор*) за успешната реализацията на проекта – от една страна се изискват чисто управленски знания и опит, а от друга – специализирана експертиза, свързана с конкретната предметна област, в която се развива и прилага проектът. Поради това екипът по управление на проекта „Софийско бизнес училище“ включва освен ръководител/координатор и фигурите на:

- *Оперативен мениджър*<sup>376</sup> - оперативният проектен мениджър подпомага проектния ръководител в някои от основните дейности по проекта, свързани с управлението на ресурсите, персонала, комуникациите със заинтересованите страни, следейки за ефективното и ефикасно изпълнение на процедурите.

- Академични ръководители - отговорни за качеството на академичната програма на майсторските класове по мениджмънт на глобалните икономически и финансови рискове.

#### **Допълнителна информация:**

Академични ръководители на Софийското бизнес училище са: гл. ас. д-р Емил Калчев (деп. „Икономика“, НБУ), проф. Кевин Дауд (Cobden Partners, UK - *партньор по проекта*) и проф. Николай Неновски (Университета в Амиен, Франция). Тримата са признати специалисти в областта на финансите, с богат научен и консултантски опит в сферата на икономиката<sup>377</sup>.

<sup>376</sup> Вж: [www.wisegEEK.com/what-does-an-operations-project-manager-do.htm](http://www.wisegEEK.com/what-does-an-operations-project-manager-do.htm), проверен на 19.01.2014г

<sup>377</sup> Вж подробно: [www.sbs-bg.org/academics/programme-directors/](http://www.sbs-bg.org/academics/programme-directors/), последно посетен на 19.01.2014г.

Разделението на академичното от изпълнително ръководство по проекта (*макар първото да е субординарно на второто*) наподобява добрите практики в управлението на висшето образование, възприети и прилагани през годините от Нов български университет.

Съотнесими към управлението на „Софийското бизнес училище“ са всички **трудности** - по повод на неопределеността; липсата на предходен опит и практическа информация; конкурирането за ресурси със съществуващите рутинни операции и други, характерни за **проектния подход**, свързан с:

- (1) Управлението на дейности, които са йерархично структурирани;
- (2) Ориентираността си към резултатите (*а не към перфектността на изпълнението, характерно за управлението на операции*);
- (3) Балансирането на резултатите,
- (4) Прилагането на ясна и опростена управленска структура;
- (5) Договорната основа – принципи на стратегическото управление по проекта, чието прилагане се затруднява допълнително с оглед на партньорския характер на проекта.

#### **Допълнителна информация:**

Договорната основа на проекта, свързана с формалното одобряване на старта на проекта, установяваща партньорството между организациите собственици/спонсори на проекта и документираща първоначалните изисквания, които удовлетворяват нуждите и очакванията на заинтересованите страни, се съдържа в Меморандума за сътрудничество, подписан на между НБУ и РУС на 16.02.2012г., и допълнен през м.май 2013г. по повод старта на Мастър класове 2013г. Този меморандум се стреми в определена степен да замества и запълва липсата на „харта на проекта“, каквато не е създадена.

Същевременно с това, както всеки проект, и този има своята специфика от гледна точка на стратегическото планиране и управление на проекта (*третият от елементите на контекста*). **Тази специфика е свързана с неговия дирекционно-комплексен характер.**



Според характера на комплексността Ремингтън<sup>378</sup> определя четири вида комплексност – *структурна, техническа, дирекционна и временна/преходна комплексност*.

Дирекционната комплексност е свързана с проекти, при които съществуват множество и различни интерпретации за преследваните цели и резултати. При тях управлението на връзките с/между заинтересованите страни и организационните политики се определят като водещи за постигането на успех. Често се среща при проекти за политическа или културна промяна.

Комплексността, своя страна, произтича от предназначението на проекта като **„проект за развитие на социален капитал“**, чиято пълноценна реализация изисква постоянство и надграждане на постигнатото до момента.

От теорията знаем, че: *„проектите са необходимо средство поради факта, че бъдещи приходи или конкурентно предимство не могат да бъдат осигурени чрез поддържане на текущото състояние на фирмата“*<sup>379</sup>, а разликата между желания резултат и възможния при поддържане на текущото състояние, се определя като **“целеви обхват”** на планирането, който следва да се **„запълни“** с **„подходящия проект“** или поредица от проекти.

Специфичното в случая е, че **„запълването“** на целевия обхват се осъществява не посредством еднократен акт, нито чрез класическа програма от проекти с разнороден обхват<sup>380</sup>, а от конкретен **трансформационен проект, който може да бъде качествен като:**

- **Дългосрочен**<sup>381</sup>;
- **Интегриран** - интегрираният проект обединява в себе си няколко под-проекта, насочени към постигането на предназначението на **„мастър-проекта“**. Редица проекти за устойчиво развитие, финансирани със средства на европейските фондове в страната, се осъществяват на подобен принцип.
- **Рамков**<sup>382</sup> - рамковият проект, който по същество е **дългосрочен / многогодишен**, се базира на рамково споразумение, което планира първия проектен цикъл и

---

<sup>378</sup> Вж: Remington, K., Pollack, J. Tools for Complex Projects.

<sup>379</sup> Хаджиев, К. Теоретико-методологически характеристики на управлението на проекти през призмата на структурния подход, НБУ.

<sup>380</sup> Вж: Weaver, P. Understanding Programs and Projects, PMI Global Congress, Feb. 2010.

<sup>381</sup> Вж: [www.work.chron.com/differences-between-shortterm-longterm-projects-11637.html](http://www.work.chron.com/differences-between-shortterm-longterm-projects-11637.html), на 20.01.2014г.

<sup>382</sup> Вж: [www.thevoiceproject.eu/index.php?id=587](http://www.thevoiceproject.eu/index.php?id=587), на 20.01.2014г. в 15-00.

задава рамките за следващите като ежегодно споразумението (*според постигнатия прогрес*) се преподписва при съответните условия. Проектите за постигане на дългосрочни, трансформационни цели, за научноизследователска и развойна дейност, за културна промяна и сътрудничество между партньори от различни *сектори/държави*, но с общи дългосрочни цели, често са на рамкова основа, особено тези, които са с финансиране от публичния сектор.

- **Револвиращ** - авторът взимаше дефиницията за „револвиращ“ проект от финансовия свят, където револвиращият (*цикличен*) кредит възстановява размера си в процеса на неговото погасяване, а договорът е с различен срок и с възможност за подновяване. В случая става въпрос за проект, наподобяващ форма на спираловидна фуния (*по подобие на „спиралата на овластяване“ в организационната теория*), при който след всяко следващо „завъртане“ на жизнения цикъл се стъпва на по-широка база за начало на следващия проектен цикъл (*фаза от цялостния проект*) и се стига по-близо до изпълнението на широкото предназначение на проекта.
- **Нетрадиционен**<sup>383</sup> - изследователски, образователен, маркетингов, съобразно начина на тълкуване.

От теоретична и управленска гледна точка годишните мастер-класове съдържат сложен и уникален обхват от работа – всеки с уникален набор от участници (*както обучаеми, така и обучаващи*), разнородни ограничения, необходимост от реструктуриране на организациите-спонсори, но подчинени на обща крайна цел за постигането на промяна от трансформационен характер, която изисква няколко проектни цикъла време, всеки от които опосредства и предполага следващия, за да се развият в максимална степен качествените характеристики на крайния продукт.

### **3.3.2. Анализ на минал опит по управлението на заинтересованите страни**

#### **3.3.2.1. Съпоставка на собствения опит с международните стандарти**

Собственият опит по управлението на заинтересованите страни по проекта „Софийско бизнес училище“ е натрупан по време на организацията и провеждането на първите две, окачествени като „пилотни“, издания на Мастер класовете по управление

---

<sup>383</sup> Kerzner, H. *Project Management Metrics, KPIs, and Dashboards*, Hoboken, N.J.: Wiley, 2011.

на глобални икономически и финансови рискове, проведени в Нов български университет през лятото на 2012г. и 2013г.

Темата за стейкхолдърите е разгледана от ръководния екип главно през призмата на управлението на комуникациите – схващане, което е все още широко разпространено сред проектния мениджмънт<sup>384</sup>, особено в България, където не е налична критичната маса от добри практики за стейкхолдър мениджмънт, които да го зададат като модел при осъществяването на корпоративни и обществени проекти.

С развитието на международната практика и стандарти за управление, обаче, това ограничено възприятие спрямо необходимостта от прилагането на системен подход при разглеждането на въпроса за идентифицирането, анализа и управлението на отношенията със заинтересованите страни, както и по отношение упражняването на контрол и мониторинг върху тези взаимоотношения, постепенно губи своята актуалност и адекватност спрямо все по-динамичните и комплицирани условия на проектната среда.

#### **Допълнителна информация:**

Анализ на публичнодостъпната информация (*при преглед на интернет-страниците на някои от по-големите български компании*) разкрива, че единици са тези, които са интегрирали корпоративни планове за управление/ангажиране на заинтересованите страни (*като „Челопеч Майнинг“ ЕАД и „Ситигаз България“ АД*), а когато става въпрос за големи инвестиционни или друг тип проекти, стейкхолдър мениджмънтът е главно засегнат в рамките на изискващите се при определени условия оценки за въздействието и свързаните с тях процедури по публични обсъждания. В това отношение България изостава от развитието на глобалните практики за добро корпоративно и проектно управление.

В рамките на прегледа на миналия опит по проекта *„Софийско бизнес училище“* се установи, че при организацията и провеждането на майсторските класове до момента не **съществува практика за системно приложение на техниките и инструментите за управление на заинтересованите страни**, т.е. приложеният подход е неформален, доколкото подобни инструменти и техники, описани в международните стандарти, са използвани само от части при управлението на проекта, без това да бъде обект на интегриране в рамките на цялостен модел (*вж табл.1*).

<sup>384</sup> Вж: Warburton, R., Kanabar, V. *The Art & Science of Project Management*, RW-Press, 2011-2012.

**Табл. 1 Приложение на инструменти и техники за стейкхолдър мениджмънт, съгласно РМВОК® 5<sup>th</sup> ed., по проект „Софийско бизнес училище“:**

Етапи	Инструменти и техники	Налични		
		да	не	частично
Идентифициране	Стейкхолдър анализ		x	
	Експертна оценка			x
	Работни срещи	x		
Планиране на управлението	Експертна оценка			x
	Работни срещи	x		
	Аналитичен бенчмаркинг		x	
Управление на участието	Комуникационни методи			x
	Междоличностни умения	x		
	Мениджърски умения	x		
Контрол на участието	Системи за упр. на информ.		x	
	Експертна оценка			x
	Работни срещи	x		

#### **Допълнителна информация:**

**Експертната оценка**, във всички етапи на управление на заинтересованите страни, е маркирана като частично приложена при управлението на проекта „Софийско бизнес училище“, тъй като тя следва да се разпростира върху широк сегмент от заинтересовани страни – ръководен мениджмънт, екип по проекта, др. отдели и звена, експерти или бизнес консултанти, проектни мениджъри със сходен опит. Доколкото това в определена степен е било предмет на целенасочени усилия, то не е довело след себе си до съответните „изходи“ – стейкхолдър регистър, стейкхолдър план, документирани искания за промяна, актуализиран план за управление и т.н.

Що се отнася до приложените комуникационни методи, те не са интегрирани концептуално в цялостен комуникационен план. Поради липсата на такъв, в настоящото изследване освен нуждите/изискванията за комуникации, ще бъдат анализирани и отговарящите на тях методи, което стандартно е предмет на анализ в рамките на комуникационния план, а на приложение – в стейкхолдър мениджмънта.

Прави впечатление, че прилаганите практики се отнасят по-скоро до индивидуалните мениджърски умения за добро управление – *аналитични, за междуличностна комуникация и др.*, докато онези „*технически*“ средства и методи, от които следва да произтече формалното (*записано*) знание за управлението на заинтересованите страни, отсъстват.

Чрез наличието на „*Регистър на заинтересованите страни*“, за пример, който би следвало да е основният изход от процеса по идентифициране на стейкхолдърите, свързан с прилагането на стейкхолдър анализа като техническо средство, бихме получили всички детайли, които са необходими за изграждането на бъдещия „*План за управление на заинтересованите страни*“, а именно: - *информация за идентификация*; - *информация за оценката*; - *класификационни характеристики*<sup>385</sup>. Това е особено ценно при дългосрочни проекти, при които организационните процесни активи (*основно под формата на историческа информация и извлечени поуки, но и като политики и процедури за разпространение на информация*) могат в значителна степен да допринесат за повишаването ефективността на управлението с оглед на постигането на крайните цели на проекта.

Констатираният неформален подход към управлението на заинтересованите страни не означава, все пак, че проектният мениджмънт не е поставил пред себе си ключовите въпроси от значение за управлението на стейкхолдърите по всеки един проект, а именно:

- (1) *От какво имаме нужда при управлението на проекта?*
- (2) *Чии възгледи и опит ще бъдат релевантни?*
- (3) *Кой ще взема решения по теми, засягащи проекта?*
- (4) *Кой ще участва в изпълнението на проекта?*
- (5) *От чия подкрепа имаме нужда, за да бъде проекта успешен?*
- (6) *Кой има право да бъде въвлечен в проекта?*

---

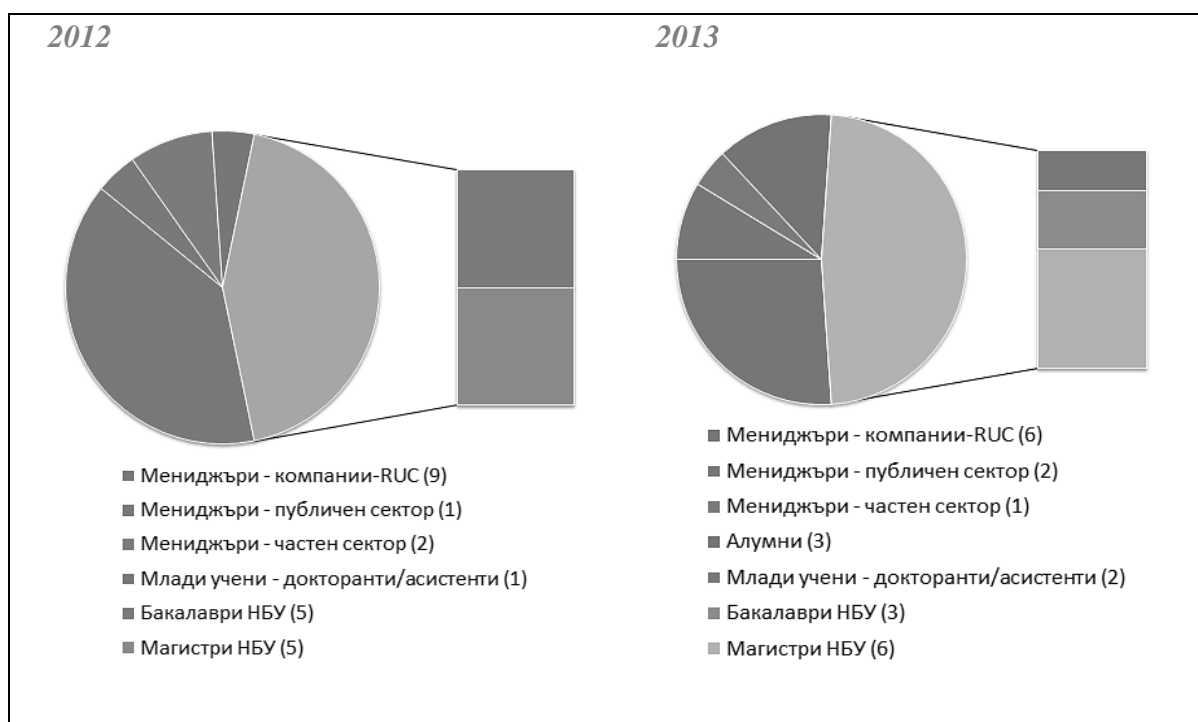
<sup>385</sup> PMI. *A Guide to the Project Management Book of Knowledge (PMBOK®)*, 4th ed., 2008.

(7) *Кой може да бъде застрашен от проекта?*

(8) *Кой би имал полза от проекта?*<sup>386</sup>

Напротив, от представеното в предходната точка става ясно, че е направен **задълбочен анализ на групите от потенциални кандидати и участници** (като обучаващи се) в майсторските класове (фиг.1), подбрани са едни от най-добрите академични лектори от страната и чужбина - такива, които да представят актуални (но и оригинални) изследователски идеи с висока практическа стойност за решаването на съвременните финансови и икономически предизвикателства, и едни от най-утвърдени бизнес и обществени лидери, в качеството им на корпоративни лектори, които да „привнесат“ необходимия за едно бизнес-училище практически опит по осъществяването на конкретни проекти в частния и публичен сектор.

**Фиг. 1. Участници в Софийското бизнес училище (по групи и години):**



Темите за разглеждане в *Софийското бизнес училище* също са внимателно подбрани, така че да отговорят на предназначението на проекта за осъществяване на дългосрочно взаимодействие между академичния и корпоративен сектор и организациите на гражданското общество в области, изискващи „**автентична програма за реформиране, бидейки понастоящем доминирани от модели, оказали се лишени от своята безалтернативност**“ като:

<sup>386</sup> Матеев, Д. *Анализ на заинтересованите страни*, БИТСП, 2013г.

- „Глобални стратегически рискове“;
- „Геополитика в областта на храните и водните ресурси“;
- „Пазарна екология“;
- „Икономика на природните ресурси“;
- „Монетарна политика и системна криза“;
- „Европейска дългова криза“;
- „Регулация на банковия и счетоводния сектор“;
- „Разпознаване на факторите за успех и провал в бизнеса“;
- „Морални фундаменти на свободната пазарна икономика“ и др.<sup>387</sup>

Някои от темите са подбрани така, че да има припокриване в различните издания на майсторските класове, с цел проследяване и анализ на развитието им във времето – след първото издание през 2012г., а други – така, че да отговарят на новостите в икономическия и финансов свят (към 2013г.).

Всички те предполагат критично осмисляне както за открояване на регионалните и тясно-корпоративни измерения на глобалните проблеми, така и с цел утвърждаване на нови подходи към разглеждането и управлението им. Поради тази причина структурата на майсторските класове е ориентиран към интерактивността – на модулен принцип, комбиниращ ежедневно академична лекция с практическо доразвиване на тезите по групи за „брейнсторминг“, семинар с акцент върху уменията за аргументиран дебат чрез представяне и защита на лидерски тези в стратегически „игри-дискусии“ (свързани с академичните лекции) и заключителна за деня лекция на корпоративен лидер, под формата на „case-study“, във връзка с разгледаното и дискутирано по-рано приложно икономическо знание.

Вглеждането във формата и съдържанието на майстор-класовете позволява да се прецени доколко осъществяването на тази важна фаза от проекта „Софийско бизнес училище“ е съобразена с интересите и очакванията на заинтересованите страни, без разбира се да се подценява значимостта на останалите фази, свързани с планирането, привличането на участници, техническата организация и надграждането на партньорската мрежа над обучителните програми.

Все пак същността на тези програми, организирани като *майсторски класове*<sup>388</sup>, предлага работа в екип между участващи от различни страни и култури, изграждащи

---

<sup>387</sup> Вж подробно: <http://sbs-bg.org/events/master-class-summer-2013/>, последно посетен на 22.01.2014г.

представи както за съвестност, така и за конкурентна среда, а оттам и разнородни рискове от появата на конфликтни ситуации в следствие на неоценени или неадресирани конкурентни нужди и потребности на участващите страни, което ги превръща в „критична“ за проекта точка.

Именно в моменти от критично за успеха на проекта значение се проявява в най-голяма степен нуждата от формализиран подход при управлението на заинтересованите страни (*а оттам и необходимостта от прилагането на стандартни средства и методи за осъществяване на това управление*), защото бидейки веднъж възприет, подходът осигурява избор измежду ясно-обособен набор от стратегии за действие в различни ситуации, базирани на оцененото обзиримо и потенциално въздействие или подкрепа, които всяка от заинтересованите страни може да упражни. По този начин се избягват рисковете на реактивното управление, при което се управляват (*често твърде интуитивно, без необходимата степен на аналитичност и задълбоченост*) кризи, наместо на проактивно управление на промяната, подчинено на предвидимост и предсказуемост.

Така например, при взаимодействието с негативно настроени страни, са описани редица алтернативни стратегии за поведение на ръководителя на проекта – от отказ от реализация на идеята, или преосмислянето ѝ, през заемане на неутрално поведение; търсене на смекчаване на противопоставянето; намиране на компромисен вариант - 50:50; демонстриране на силова позиция - *губя или печеля*; фокусиране върху решаването на спорния вариант - *от типа „вместо аз срещу него, ние срещу проблема“*<sup>389</sup>.

В случай, че заинтересованите страни са детайлно открити, анализирани и ранжирани според своето влияние, интереси, въздействие – стъпка 2 от процеса на стейкхолдър анализ (*съгласно PMBOK®, но не само*), може да избере най-печелившата стратегия, съобразена със съответните условия и обстоятелства.

Другото важно обстоятелство, налагащо формализирането на процеса по управление на заинтересованите страни по проект „Софийско бизнес училище“, съобразно международните стандарти, е свързано със взаимовръзките, които

---

<sup>388</sup> Съобразно дефиницията, която дава Нов български университет, майсторските класове са „интерактивен начин за обучение, който дава възможност на студентите да черпят от опита на преподаватели-практици, да усъвършенстват образованието и изпълнителската си техника, да почувстват връзката между постоянното учене и голямата сцена“. Вж: [www.nbu.bg/index.php?l=944](http://www.nbu.bg/index.php?l=944).

<sup>389</sup> Матеев, Д. Анализ на заинтересованите страни, БИТСП, 2013г..



предполага управлението на участието на стейкхолдърите, с останалите области на знанието в проектния мениджмънт. За пример, създаването на *„Регистър за управление на заинтересованите страни“* има пряко отношение както към управлението на участието на стейкхолдърите (*от същата предметна област*), така и към планирането на други процеси от различни области на знанието, съгласно PMBOK®:

- Комуникациите (*от област „Управление на комуникациите“ – 10.2*);
- Събирането на изисквания (*от област „Управление на обхвата“ – 5.1*);
- Планирането на качеството (*от област „Управление на качеството“ – 8.1*);
- Идентифицирането на рисковете (*от област „Управление на риска“ – 11.2*).

За проект, при който за много от тези области няма разработени и внедрени планове за управление, създаването на план за управление на участието на заинтересованите страни може да се превърне в средство за разкриване на много неподозирани до момента слаби страни, възможности и пътища за оптимизация във всяко едно направление. Подобен сценарий съвпада напълно със изведеното като препоръки в представения по-рано в изследването SRMM® модел (*Зрелостен модел на отношенията със заинтересованите страни*), където като следваща стъпка за проекти с „ад-хок“ управление на заинтересованите страни се преминава към процедурното управление при което **фокусът е върху процесите и средствата**<sup>390</sup>.

Разбира се, **процедурите не могат да са самоцел** – поради това се прави този анализ и съпоставката на собствения опит с чужд по сходни проекти (*обект на анализ в следващата глава*), така че по естествен път спонсорите и ръководството на проекта „Софийско бизнес училище“ да възприемат необходимостта от надграждането спрямо досегашния опит.

### 3.2.2.2. Съпоставка на собствения опит с чужд по сходни проекти

Съпоставката с опита по сходни проекти в настоящия случай е необходима не само поради изброените по-горе причини от общ характер, свързани с нуждата от създаването на *„стейкхолдър-нагласа“* за управление у ключовите заинтересовани страни, и природата на проектното управление като временна организация, осъществявана в условията на ресурсни ограничения (*включително от информационен характер*), но и поради особеността на конкретния проект, свързана с контекста на

---

<sup>390</sup> Вж: <http://stakeholdermanagement.wordpress.com/category/pmbok-5th-edition/>, посетен на 22.01.2014г.

„Софийското бизнес училище“, което се явява новаторско начинание не просто за партньорите по проекта, но и за националната система на висшето образование, характеризираща се с липса на опит при осъществяването на сътрудничество с бизнеса.

Обвързването на проекта с опита по по-широк кръг от сходни на него проекти (не само за целите на настоящото изследване, но и за развитието на практиката) би позволило да се постигне необходимата по-широка основа за последващото надграждане, по-голяма компетентност при управлението на заинтересованите страни по проекти за сътрудничество между висшето образование и бизнеса в бъдеще – при евентуалното създаване на цялостната програма или стратегия за взаимодействие между конкретните представители на корпоративния и академичен свят (в случая на *Софийското бизнес училище*), или като цяло за системата на висшето образование в страната.

Според Годдард (2012) само по този начин може да се постигне колективно съгласие за предизвикателствата (*и пътища за преодоляване*) пред ефективната мобилизация на човешкия, интелектуален, социален и физически капитал на университетите за постигането на икономически растеж – т.нар. **„трета роля“** на университетите, за която стана на въпрос във втората глава на изданието.

#### **Допълнителна информация:**

„Третата роля“ на модерния университет се изразява в свързването на подсистемата за генериране на знание – университети (*изсл. звена, центрове, специалисти и т.н.*) в рамките на мрежи на знанието, с подсистемата за експлоатация на знанието – фирмите, индустриални организации, клъстери, с цел постигането на икономически растеж, формирайки завършена регионална/национална иновационна система.

Синергичното развитие на трите роли - *първите две от които са образователната / академична и научно-изследователска*, превръща университетите в такива от ново поколение – т.нар. **„предприемачески университети“**. Характерна черта за „предприемаческите университети“ е активното ангажиране с външните стейкхолдъри като част от стратегията им за „организационно учене.“<sup>391</sup>

<sup>391</sup> Вж: *Towards the Entrepreneurial University*, National Council for Graduate Entrepreneurship /NCGE/).

Вече бе изяснено, също така, че „третата роля“ на университетите „превежда“ концепцията за „**тройната спирала**“- синергичната интеракция между **университети, бизнес и държава - основните страни в „триъгълника на знанието“**, определяни като водещи стейкхолдъри на стратегическо ниво, в съвременен икономически контекст. Това е контекст при който в резултат от развитието на технологичната промяна и темповете на глобализацията<sup>392</sup> **регионът се превръща в основна териториална единица от значимост за създаването на икономика**, основана на знанието, а оттам и за осъществяването на нетуъркинг колаборация между партньорите в процеса.

За разлика от множество европейски проекти за сътрудничество между бизнеса и образованието, следващи глобалните тенденции на икономическо развитие, в случая на *Софийското бизнес училище* прави впечатление, че **регионалното сътрудничество не е ясно застъпено** – няма активно ангажиране на местната власт - *в лицето на Столична община*, нито на Регионалния съвет за развитие на Югозападен регион - *като орган за стратегическо планиране на регионалното развитие*, въпреки че обявените цели на проекта са фокусирани върху „*регионалните измерения*“ на глобалните проблеми.

#### **Допълнителна информация:**

В рамките на изследването бе осъществен по-широк преглед на доклади и сборници с успешни практики от европейския опит, представящи отделни проекти и обобщени изводи, касаещи връзката между бизнеса и висшето образование, финансирани по различни общностни програми - в сферата на образованието (*висше и продължаващо*), науката и иновациите, конкурентоспособността, регионалното развитие<sup>393</sup>. От направения преглед стана видно, че тенденцията през новия програмен период 2014-2020г. ще бъде за **зadълбочаващо се обвързване помежду тези водещи за ЕС политики**, с което ръководният екип на *Софийското бизнес*

<sup>392</sup> Вж: Gibb, A. & others, *Meeting the Entrepreneurial Development Needs of Higher Education Institutions*, Said Business School University of Oxford, 2009.

<sup>393</sup> Подробна информация може да бъде намерена в:

-*Universities Leading Regional Innovation: New Partnerships at a Time of Economic Crisis*;

-*Higher Education and Regions: Globally Competitive, Locally Engaged*, OECD;

-*University Business Cooperation: 15 Institutional Case Studies on the Links Between Higher Education Institutions and Businesses*, DG Education & Culture;

-*30 Good Practice Case Studies in UBC*, DG Education and Culture (EC);

-*Good Practices Cases of University-Industry Cooperation with Regional Impact*, RUISNet Project;

-*The State of European UBC*, 2011.

училище следва да се съобрази, търсейки пълноценно осъществяване на предназначението на проекта, което преминава през партньорство на местно, регионално, а оттам и на международно ниво.

По линия на регионалното развитие, европейските институции биха могли да осигурят подкрепа по различни пътища, но особено с оглед на регионалната специализация и интернационализация на проекта, които оттук насетне ще вървят „ръка за ръка“ в европейския дневен ред. Подкрепата би могла да бъде пряка - *чрез грантове или финансов инженеринг* или индиректна - *чрез достъп до международни мрежи, центрове и форуми за сътрудничество /включ. с трети страни/, обмяна на know-how и придобиване на know-who.*

Констатираната липса на синхрон и по-притеснителното – *липса на интерес за взаимно търсене*, потвърждава направените в предходната част на изданието заключения, че регионалните съвети за развитие в шестте района за планиране на България, които обединяват представители на органите на местно самоуправление, териториалните органи на изпълнителната власт, социалните партньори (*включ. организациите на бизнеса*) и НПО, а и позволяват включването на университетски представители в дейността си, имат твърде много да наваксват по отношение на успешните и приложими в местни условия европейски практики за съвместно управление на регионално ниво.

Що се отнася до местната власт, там сътрудничеството е също така неразработено, но пътят към утилизацията на съществуващите възможности е по-ясен и обозрим. Още повече, че НБУ е сред учредителите на **Експертния съвет по наука, технологии и иновации към Столична община**. В този смисъл проектът „Софийско бизнес училище“ (*определението „Софийско“ би следвало да има значение, отвъд локационното*) би могъл да се превърне в удачен механизъм върху който да се надграждат отношенията между заинтересованите страни, участващи в Съвета.

Самият експертен съвет представлява консултативен орган, който чрез обсъждания изгражда становища и прави препоръки или конкретни предложения, чрез което подпомага Кмета на София за изготвянето на различни материали и при вземането на решения. Съветът функционира като съвещателен орган, в който участват експерти в различни научни области, работещи в институти на академията и университетите. На разширени заседания в състава на Експертния съвет се привличат

европейски и световни учени, както и представители на бизнеса и неправителствени организации и сдружения на учените.

**Въпросът е как точно да се случи синергията?** Възможности за оптимизация не липсват. Една такава възможност е свързана с проведените в рамките на първите две издания на мастер-класовете обобщаващи публични конференции с участието на много от заинтересованите страни по подобни проекти - *представители на държавни институции от системата на изпълнителната власт, неправителствени организации, изследователски центрове в областта на икономиката и финансите, частни компании, както и водещи журналисти от различни медии в България*<sup>394</sup>. За съжаление тези форуми протичат без представителство от страна на местната власт.

Идеята на ръководния екип на *Софийското бизнес училище* е конференциите да се превърнат във важна част от формата на академичната програма чрез представяне на основните тези и тенденции в дискусиите на майсторските класове и наложилите се от тях изводи, което следва да осигури допълнителна дисеминация и валоризация за целите на проекта. *„Пречупването“* на тези изводи през призмата на регионалното, *както организаторите на други, европейски „лаборатории за знание“ са направили*<sup>395</sup>, и обвързването им с бъдещето на най-динамично развиващия се български регион - ЮЗР, в частност София, където са ситуирани както повече от 20 университета, така и централните ръководства на по-голямата част от представителите на бизнеса, формиращи *Реформ Юнион Клуб*, би привлякло подкрепата на *„пасивните“* до момента местни и регионални институционални стейкхолдъри. Това се отнася и до онези институции на национално и европейско ниво, ангажирани с въпросите на регионалните иновационни системи и икономическия растеж. Тяхното включване не би навредило на поставените цели по проекта. Точно обратното – би подпомогнало постигането им, обвързвайки ги с общонационалните и общоевропейски приоритети за регионално развитие.

Съпоставка, респективно сходство с чужд опит по сходни проекти, може да се търси и по отношение на други характерни черти на проекта, на всяко едно от **нивата на управление – интегриращо, стратегическо, тактическо**, а оттам и логичното многообразие от идеи за оптимизиране на процесите по управление на заинтересованите страни – от въпросите по идентифицирането и анализа на *„точните“*

---

<sup>394</sup> Бел. авт.: Информацията е на база списъци на участниците в конференциите.

<sup>395</sup> Вж.: European Drivers for a Regional Innovation Platform, *Building Regional Leadership Academies*.

стейкхолдъри в „точния“ момент от проекта, през техниките за управление на участието им и упражняването на мониторинг.

Настоящата глава не си поставя за цел осъществяването на изчерпателен преглед - *както на чертите за определяне на сходство, така и на множеството от проекти, наподобяващи разглеждания по отношение на проектната цел, дисеминацията и валоризацията на чиито успешни практики би следвало да бъдат обект на самостоятелно изследване.* Съпоставката, обаче, като аспект от изследването, е показателна за това колко важно за пълноценния анализ на заинтересованите страни е да се има предвид чуждия опит (*систематизиран или не*), особено по отношение на специфични проекти с висока степен на комплексност, какъвто е настоящия. Една такава съпоставка това открива много нови възможности за надграждане на проекта – чрез „*активиране*“ на подкрепата от страна на неидентифицирани до момента стейкхолдъри или чрез *оптимизиране* на отношенията с вече идентифицираните.

Така например, напълно възможно е, по подобие на утвърдени **бизнес-инженерингови програми между бизнеса и университетите в Европа**<sup>396</sup>, да се застъпи по-отчетливо този момент в *Софийското бизнес училище*, така че чрез работа по решаването на практически казуси от интерес за бизнеса, да се засили мотивацията на участващите корпоративни партньори за оказването на подкрепа спрямо проекта.

Давайки си сметка за различния контекст на отделните проекти, настоящото изследване затвърждава тезата, изведена в предходни такива<sup>397</sup>, че **трансферирането на чужд опит по отношение на проекти за сътрудничество между бизнеса и университетите е възможно, стига то да бъде съобразено със спецификата на конкретната среда.** Въпреки уникалността на всеки отделен проект, интересите на различните представители на иначе сходни групи стейкхолдъри остават близки по своята същност – *откъм потребности и механизми за задоволяването им.* Ето защо по-доброто разбиране за управлението на заинтересованите страни по проекта *Софийско бизнес училище* е ценно не просто само за себе си, но има стойност и по отношение на развитието на висшето образование в страната, характерно с ограниченията си при трансфера на знание към бизнеса (*и по обратния ред*).

---

<sup>396</sup> БЖ: [www.scmt.com](http://www.scmt.com) - Steinbeis Center of Management and Technology at Steinbeis University, Berlin.

<sup>397</sup> БЖ: *30 Good Practice Case Studies in UBC*, DG Education and Culture (EC), 2009.

## 3.4. Приложение на процедурите по стандартите за управление на заинтересованите страни

### 3.4.1. Изработване на план за управление на заинтересованите страни

#### 3.4.1.1. Идентифициране на заинтересованите страни

Според Ръководството за система от знания за управление на проекти (PMBOK® Guide) – *избраният стандарт за проектно управление, който ще бъде следван при практическото представяне на приложението на процесите от стейкхолдър-мениджмънта по проекта Софийско бизнес училище*, идентифицирането на заинтересованите страни представлява **„идентифициране на всички хора или организации, върху които проектът оказва влияние, и на документиране на информацията, свързана с техните интереси, участие и въздействие върху успеха на проекта“**<sup>398</sup>.

Средствата и методите, структуриращи процеса по идентифициране на заинтересованите страни, и формиращи изхода от този етап от управлението – *Регистъра на заинтересованите страни*, включват:

- (1) Анализ на заинтересованите страни;
- (2) Експертна оценка;
- (3) Работни срещи.

Доколкото направения по-рано преглед на собствения опит показва, че последните две са частично прилагани, вниманието в настоящата точка е съсредоточено върху осъществяването на **цялостен стейкхолдър-анализ**, който да надгради качествено усилията по управлението на *Софийското бизнес училище*, стъпвайки на постигнатите до момента резултати през първите две години от осъществяването на проекта.

**Анализът на заинтересованите страни /стейкхолдър-анализ/,** съгласно PMBOK®:

1. Представлява *„метод на системно събиране и анализиране на количествена и качествена информация, за да се определят чии интереси трябва да бъдат взети под внимание по време на проекта“*;

---

<sup>398</sup> ПМИ България, Ръководство за система от знания за управление на проекти – IV изд., 2011г.

2. Посочва *„интересите, очакванията и влиянието на заинтересованите страни и ги свързва с основната цел на проекта“*;
3. Спомага за *„идентифицирането на взаимоотношенията между заинтересованите страни, които могат да бъдат използвани като опорна точка при изграждането на сдружения и потенциални партньорства, с цел повишаване на шанса за успех на проекта“*.

**Три са стъпките за провеждането на стейкхолдър анализа, съгласно стандарта.**

**На първо място,** започва се с идентифициране на всички потенциално заинтересовани страни и свързаната с тях информация – роли, интереси, очаквания. Ключовите стейкхолдъри – *тези, които изпълняват управленски роли или вземат решения и чието идентифициране е по-лесно*, обикновено спомагат за идентифицирането на останалите заинтересовани страни, посредством тяхното интервюиране<sup>399</sup>. Така списъкът постепенно се допълва, за да стане максимално изчерпателен, но същевременно с това - съобразен с възприетия инструментален подход при разглеждането на стейкхолдър теорията, който е свързан с утилизирането на ползите за проекта.

Важна роля играят и факторите на средата (*като част от цялостния проектен контекст, коментиран по-рано в изследването*) и наличните организационни процесни активи, свързани главно с досегашния опит.

Стандартът PMBOK® Guide обръща по-специално внимание на организационната/фирмена култура и държавните/производствени стандарти (*напр. нормативи изисквания, продуктови стандарти и др.*), разглеждайки въпроса за факторите на средата на организацията, влияещи върху идентифицирането на заинтересованите страни по проекта, без непременно да се ограничава само до тях.

Към тези *„входове“* могат да се добавят и резултатите от анализа на опита по сходни проекти, който в настоящото изследване се определя като изключително ценен,

---

<sup>399</sup> Бел. авт.: За целите на настоящото изследване са интервюирани следните ключови стейкхолдъри - представител на ръководството на Настоятелството на Нов български университет (*което осъществява стратегическото и финансово управление на НБУ*); ръководителя на проекта (*представител на Реформ Юнион Клуб*), оперативния мениджър по проекта (*ангажиран с оперативното ръководство на мас тър- класовете*) и един от тримата академични ръководители на *Софийското бизнес училище*.

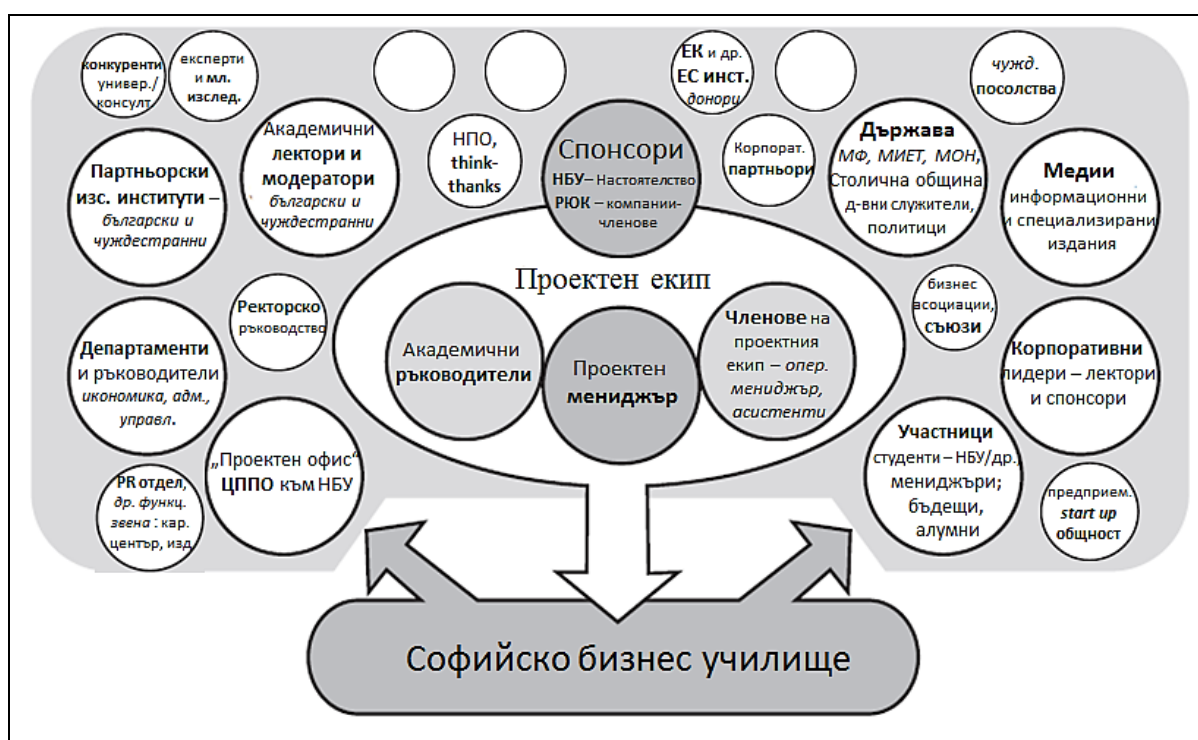


въпреки че в международните стандарти за стейкхолдър мениджмънт такъв не е експлицитно отбелязан като средство за осъществяването на успешен стейкхолдър анализ, а само имплицитно се предполага утилизирането му, посредством осъществяването на експертните оценки от професионалисти и ръководители на проекти в съответната бизнес област.

Важно уточнение, което следва да бъде направено е, че идентифицирането на страните по проекта в процеса на неговата реализация по никакъв начин не омаловажава значимостта на този процес, с оглед на възприетата по-рано идея за динамиката в отношенията между (и *спрямо*) стейкхолдърите – отговорността и властта на заинтересованите страни се изменя в рамките на жизнения цикъл на проекта и проследяването на този процес е от съществено значение във всяка една от фазите му.

На база на представената информация може да бъде оформена **Карта на заинтересованите страни по проекта** (фиг. 2).

**Фигура 2. Карта на заинтересованите страни по проекта Софийско бизнес училище:**



### Допълнителна информация:

Картата е предоставена за експертна оценка на функционални мениджъри от НБУ – представители на Центъра за продължаващо обучение, *ангажиран с организация и провеждането на програми за продължаващо обучение и майсторски класове, сходни по формат и цели с тези на мастър-класовете по проекта „Софийско бизнес училище“*. Центърът играе ролята на проектен офис (РМО) с ангажименти по администрирането на майсторските гласове - *осигуряване на логистична база, подкрепа за реализиране на учебната програма и др.*

Направено е и допитване до ръководителите на департаментите по бизнес администрация и икономика към НБУ – *идентифицирани като ключови звена, заинтересовани от успешната реализация на проекта*. Оценката на департаментните представители е още по-ценна с оглед на техния практически опит в ръководенето на академични, научно-изследователски и развойни проекти.

Направен е опит „*картографирането*“ на стейкхолдърите да бъде съобразено с четирите посоки за въздействие – *нагоре, надолу, навън и настрани*, описани подробно в Stakeholder Circle/SRMM® методологията, представена по-рано.<sup>400</sup>

**Следващата, втора стъпка** в процеса по идентифициране на стейкхолдърите е свързана с ***определянето на стратегия за подход към всяка от заинтересованите страни*** чрез класифицирането им според притежаваните от тях характеристики – **сила на участие** - *фактическо влияние, власт* и **интерес за участие** - *желание за положително/отрицателно влияние върху постигането на проектните цели*. Комбинацията от двете променливи **определя фактическото въздействие върху проекта.**

### Допълнителна информация:

Авторът на настоящото изследване прилага по-различно тълкувание за термина „*сила*“ от това, дадено в PMBOK®.

Съобразно PMBOK®, „*power*“ се превежда като „*власт*“ – ниво на притежавани правомощия в организацията.

<sup>400</sup> Вж подробно: Bourne, L. *Stakeholder Relationship Management*, 7th Project Management National Benchmarking Forum, PMI Chapter, Rio de Janeiro, Brazil, Nov. 2010.

Използваната в случая интерпретация предполага разбирането за „сила“ в по-широк смисъл, отвъд йерархичния, а именно – силата като влияние върху проекта, равнозначно на сила на участие. Тъй като това е субективна категория, тя подлежи на различни интерпретации.

Настоящата интерпретация се базира на по-широко възприемания в практиката подход при който *сила/власт/влияние* са равнозначни или поне сродни категории. Измерваната сила не е потенциалната, а фактическа, тъй като целта на матрицата „сила-интерес“ е да определи най-добрата стратегия за подход в конкретния момент от проекта. Развитието на отношенията със стейкхолдърите в желаната посока и степен на участие се дефинира през т.нар. „матрица за измерване на участието“, която ще бъде представена по-нататък.

Интересът към проекта също се оценява в реално време. Ниво на интерес не е равнозначно на естеството на „интересите“. В случая се измерва фактически проявената загриженост спрямо проекта, ирелевантно от същината на подбудите. Интересите в съдържателен аспект (*фактически и потенциални очаквания и изисквания*) се дефинират на следващия етап от стейкхолдър анализа.

С нарастването на интереса, *което е обект на управление на участието*, може да нарасне и фактическата сила, което следва да доведе до преразглеждане на оптималната стратегия за подход. Ето защо подобен анализ – „сила-интерес“, следва да се прави регулярно през проекта с настъпването на промени по матрицата за измерване на участието.

Важен е и въпросът за това **на какво ниво се прави измерването на силата и интереса на стейкхолдърите – общо организационно, групово или индивидуално.** Съгласно теорията<sup>401</sup>, това зависи основно от степента на автономност в представителството и обособеността на интересите – *какво/кой* още стои зад съответния стейкхолдър, който анализираме.

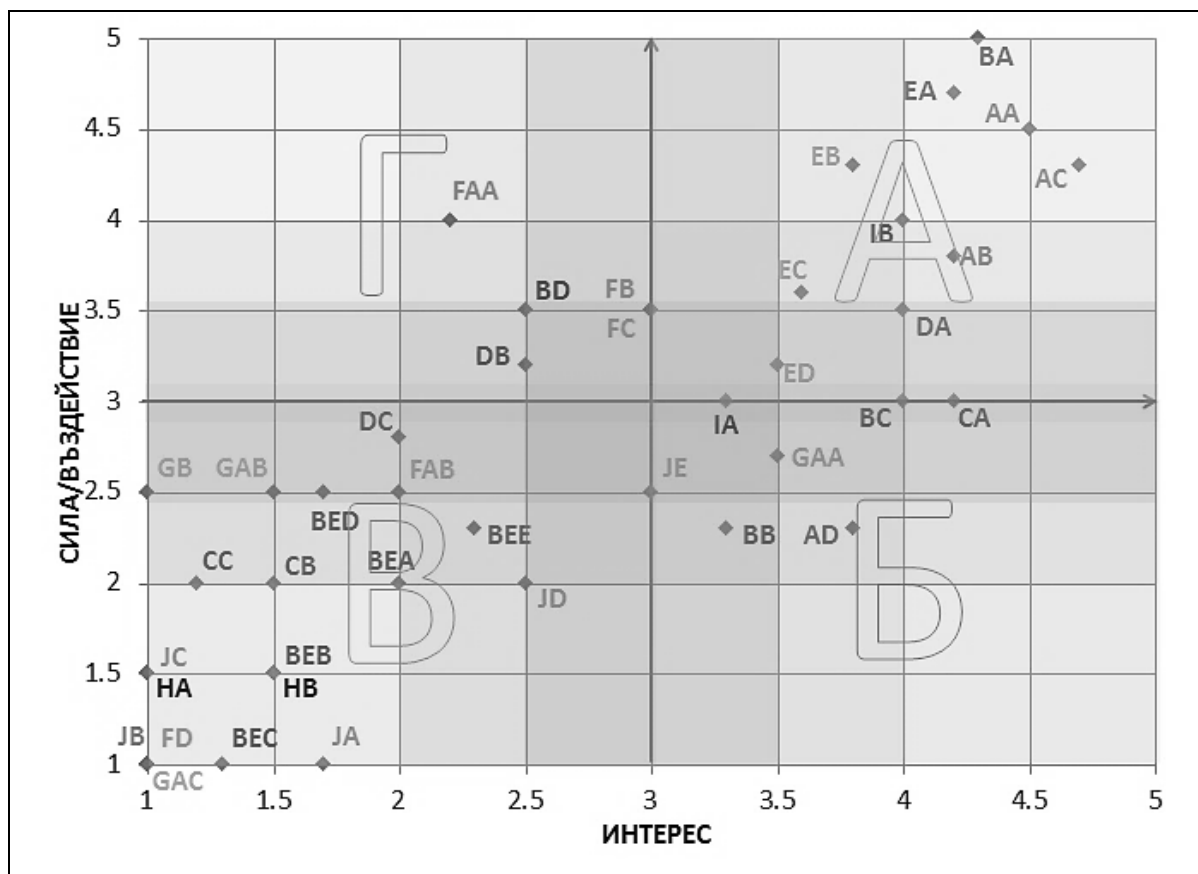
В случая при извеждането на основните групи и под-групи е направен опит да се стигне до идентифицирането и измерването на най-ниското ниво на самостоятелно действие и интерес, без значение дали става въпрос за членове на проектния екип, партньори, участници – *настоящи или бъдещи*.

---

<sup>401</sup> Roeder, T. *Managing Project Stakeholders: Building a Foundation to Achieve Project Goals*, Wiley, 2013.

Въз основа на направеното проучване сред представителите на спонсорите, ръководството и проектния екип на *Софийското бизнес училище* е изготвена въпросната матрица (фиг.3), в рамките на която по двете направления – „сила“ и „интерес“, са класифицирани идентифицираните и класифицирани по групи и под-групи заинтересовани страни. Ранкирането е осъществено съобразно петстепенна скала при която с 1 се оценя най-ниско *фактическата сила/интерес*, а с 5 – най-високо.

**Фигура 3. Матрица сила/интерес за участие на заинтересованите страни по проекта:**



Забележка: Пълен списък на стейкхолдърите, отговарящ на кодовете в матрицата „сила-интерес“, е наличен в табл.2 в настоящата глава.

Заинтересованите страни в **квадрант А** – с голяма сила и висок интерес за участие, се определят като ключови за проекта, изискващи „*близко управление*“. Това са *хората/групите/организациите*, с които ръководният екип по проекта трябва изцяло да се ангажира и да бъдат положени най-сериозни усилия за тяхното удовлетворение.

За стейкхолдърите от **квадрант Б** с по-малка сила, но също така голяма заинтересованост, следва да се приложи стратегия за „*поддържане на информираност*“. Тези заинтересовани страни следва да бъдат адекватно

информирани, за да се гарантира, че няма да възникнат непредвидени проблеми. Те могат да бъдат особено полезни с подробности за проекта. Възползването от техния интерес и превръщането му в практически принос може да се изяви във включването им в по-ниско-рискови области на проекта.

В **квадрант В** попадат онези стейкхолдъри, спрямо които стандартно се полагат минимални усилия, а най-добрата стратегия за подход към тях е „*наблюдението*“. Те не бива да бъдат ангажирани с прекомерна комуникация, а с точната такава, в точния момент от проекта. Целта е тяхното „придвижване“ в дясно, към **квадрант Б**.

Стратегията за заинтересованите страни, позиционирани в **квадрант Г**, е на „*поддържане на удовлетвореност*“. Те имат голяма сила, но по-слаб интерес в сравнение със страните в **квадрант А**, на където следва да бъдат прилагани усилия за „*придвижването*“ им. Също като **квадрант А** следва да бъдат държани удовлетворени, но не в степен, че да се почувстват „*отегчени*“ от посланията на проекта, особено когато неговият хоризонт е дългосрочен и изграждането на взаимоотношенията в мрежата следва да се случва постепенно.

**Последната стъпка от процеса засяга оценката на фактическите и вероятностни реакции на заинтересованите страни** в различни ситуации. Тези реакции изхождат от изискванията и очакванията на стейкхолдърите спрямо проекта, а тяхното добро разбиране е от полза при планирането на подход за повлияването им в насока повишаване на подкрепата, или смекчаване на възможните негативни въздействия, *според това дали конкретният стейкхолдър е окачествен като „подкрепящ“, „неутрален“ или „опониращ“.*

**Най-добрият начин за събирането на информация относно тези изисквания и очаквания е чрез директно допитване до представителите на заинтересованите страни, каквото е направено в рамките на настоящото изследване.**

Това не изключва прилагането на др. средства и методи. **Чуждият опит по сходни проекти е релевантен и в случая.** Съществуват малко, но качествени изследвания, които показват очакванията на ключови за бизнес училищата стейкхолдъри, сред които: *студенти, алумни, работодатели, бизнес общност, външни оценители и експерти*<sup>402</sup>.

---

<sup>402</sup> Вж: Vidaver-Cohen, D. *Reputation Beyond the Rankings: A Conceptual Framework for Business School Research*, Corporate Reputation Review 10, December 2007.

Направеното в настоящото изследване допитване е до участниците, представителите на организациите и компаниите-партньори и лекторите в *Софийското бизнес училище – тези стейкхолдъри, които до момента са играли активна роля в процеса по реализиране на проекта*. Резултатите от получените отговори, спрямо изпратения въпросник, се отразяват в Регистъра на заинтересованите страни. Те могат да бъдат отразени и в отделна „стейкхолдър анализ-матрица“<sup>403</sup>.

На следващ етап, *макар и да не е зададено по стандарта*, изискванията на стейкхолдърите могат да се ранжират по сложност и значимост за проекта, в рамките на отделна матрица, която дава насоки за адресирането им в следствие съпоставянето им с техния източник и препоръчаната спрямо него стратегия за подход<sup>404</sup>.

Приносът - *информативен, оценъчен, класификационен*, от всеки от трите етапа, представени до момента, оформят заедно завършения вид на ключовия **Регистър на заинтересованите страни** (фиг.4), който се явява централен вход към следващите фази на стейкхолдър мениджмънта, а именно – *планирането на управлението и управлението на участието*.

**Фигура 4. Схема на Регистър на заинтересованите страни по проекта:**

Група	Стейкхолдъри <i>под-групи индивидуално/роля/</i>	Контактни данни	Категории				Аналитични бележки	
			Сила на участие	Интерес за участие	Знание при участие	Дина- мика	Изисквания към проекта Цели, интереси, мотивация (включ. по фази)	Стратегия за подход Действия и очаквания за подкрепа/промяна
Проектен екип								
AA	Ръководител-проект							
AB	Академични ръководители							
AC	Оперативен мениджър							
AD	Екип /тех. сътрудници, асистенти/							
Университет								
BA	Настоятелство /Спонсор/							
BB	ЦППО – НБУ /Проектен офис/							
BC	Ректор /акад. ръководство/							
BD	Департаменти ръководна структура и състав							
BE	Функционални звена							
BEA	PR отдел							

<sup>403</sup> Бж: Stakeholder Management Strategy Template на ProjectManagementDocs.com, 02.02.2014г. в 14:20ч.

<sup>404</sup> Shibi, O. Managing Stakeholder Expectations for Project Success, J. Ross Publishing, 2013.

Въпреки, че съществуващата към момента научна литература не е изчерпателна по въпроса за взаимовръзката между осъществяването на стейкхолдър-анализ (*от гледна точка на прилагани техники*) и ефективността при управлението на участието, не липсват и изключения от тази генерализация<sup>405</sup>. От тях става ясно, че **най-точните форми и способности за осъществяване на анализ на стейкхолдърите, зависят от отделните обстоятелства по различните проекти.**

В случая с проекта „Софийско бизнес училище“ е възможно да се приложи и по-детайлен анализ, включващ допълнителни инструменти като изготвянето на индивидуални SWOT анализи за всяка от заинтересованите страни. Анализът на силните и слаби страни, на възможностите и заплахите, е инструмент, който най-често се използва при стратегическото планиране и оценката на риска, но някои експерти го препоръчват и за целите на стейкхолдър анализа като всяка от спомените категории се определя във връзка с интересите на проекта – дали съответната характеристика може да подкрепи, или навреди на предназначението на проекта<sup>406</sup>.

Информацията може да се обработи и чрез някои от споменатите вече и допълнителни матрици, класифициращи стейкхолдърите, съгласно различни комбинации, съпоставящи притежаваните от тях характеристики – сила/знание; интерес/динамизъм; *salience* матрица със сила/легитимност/неотложност (*по Мичел*) и други.

С оглед фазата на стейкхолдър-зрялост (*по SRMM®*), в която се намира проекта, е предпочетен подход, при който са приложени базисните изискуеми процедури за анализ, така че да се постигне най-добро съотношение на ефективност към вложени усилия, без да се предизвика вътрешна съпротива в ръководството на проекта при привнасянето на този нов метод за управление. Това е препоръката за действие и спрямо други проекти, за които стейкхолдър мениджмънтът е новост.

#### **3.4.1.2. Планиране на управлението на заинтересованите страни**

Създаването на цялостен план за управление на заинтересованите страни по проекта е основният изход от процеса по планиране на управлението. Вникването в технологията по създаването на подобен план е от голяма значимост, тъй като той се

---

<sup>405</sup> Bryson, J. *What To Do When Stakeholder Matter: Guide to Stakeholder Identification and Analysis Techniques*, Humphrey Institute of Public Affairs University of Minnesota, Minneapolis MN 55455, 2003.

<sup>406</sup> *Вж подробно:* [www.stakeholdermap.com/stakeholder-SWOT.html](http://www.stakeholdermap.com/stakeholder-SWOT.html)

явява иновация в най-новото издание на международния PMBOK® стандарт. До 4-то издание PMBOK® фигурира т.нар. „*стратегия за управление на заинтересованите страни*“ като изход на процеса по стейкхолдър идентификация и представлява на практика опростен план за стейкхолдър мениджмънт, определящ подхода за повишаване на подкрепата и намаляване на негативните въздействия.

Тази иновация отразява на практика затвърждаването на стейкхолдър-теорията в съвременната практика на проектното управление и същевременно с това има важно място и роля при управлението на проекта *Софийско бизнес училище*, в условия, в които отсъствието на завършен план за управление на проекта, възпрепятства навлизането в необходимата дълбочина на детайла по отношение реализирането на отделните процеси, касаещи заинтересованите страни, и управлението на участието им през отделните фази от жизнения цикъл на проекта.

Планът за управление на проекта стандартно съдържа детайлна информация относно това как ще бъдат управлявани човешките ресурси по проекта (*но не само*) – от обезпечаването на необходимите ресурси, през разпределянето на ролите и отговорностите по проекта, отчитането на взаимоотношенията, упражняването на контрол и мониторинг, планиране на нуждите и техниките за комуникация със заинтересованите страни. **Създаването на план за управление на стейкхолдърите запълва тази празнота от гледна точка на обезпечаване с информация от аналитичен характер, но не отменя напълно необходимостта от последващо разработване на цялостен план за управление на проекта.**

Вниманието в настоящата глава е съсредоточено върху онзи аспект от процеса по създаване на управленски план, който е характерен конкретно за стейкхолдър-мениджмънта и не е бил целенасочено развиван до момента. Това са *аналитичните методи за планиране на управлението на заинтересованите страни*, изразяващи се в дефиниране и съпоставяне на настоящите спрямо очакваните/планираните нива на участие/подкрепа на заинтересованите страни по проекта – определяни още като „*аналитичен бенчмаркинг*“. Те се явяват допълнителен гарант към вече приложените методи за анализ, че спрямо съответната заинтересована страна няма да бъде предприет погрешен стратегически подход. Останалите средства за подпомагане на планирането са познатите вече експертни оценки и работни срещи.



Самите **нива на участие/ангажираност** в рамките на проекта са класифицирани по следния начин:

- (1) „*Неопределено*“ – неизяснено участие, липса на информация;
- (2) „*Оказващо съпротива*“ – участие в опозиция на проекта;
- (3) „*Неутрално*“ – участие, което не е нито в опозиция, нито в подкрепа;
- (4) „*Подкрепящо*“ – участие чрез обвързване към проекта, положителна нагласа;
- (5) „*Водещо*“ – участие, изразяващо се в активна подкрепа за проекта.

#### **Допълнителна информация:**

Използваният в оригинал на стандарта английски термин е „*engagement*“, който авторите на българското издание на PMBOK® превеждат като „*привличане на подкрепа*“, а оттам и „*управление на привличането на подкрепа*“ (в PMBOK® 4<sup>th</sup> ed). Този превод не е съвсем точен поради факта, че управлението на стейкхолдърите може да се състои и в смекчаване на възможните негативни последици, там където интересите са съпротивителни и не може да се говори за подкрепа. „*Engagement*“ може да се преведе и като „(за)ангажиране“, „*включване*“, респективно „*управление на ангажираността*“.

Избраният в случая превод/тълкуване на термина е „*участие*“, а оттам и „*управление на участието*“, „*нива на участие*“ и т.н. Този избор произтича от разбирането, че заинтересовани страни, веднъж идентифицирани като *пряко/косвено* свързани с реализацията на проекта, „*участват*“ в тази реализация – дали директно – *чрез действия или намерения за действия* в подкрепа/ущърб на проекта, или индиректно - *чрез оформяне на проекта в следствие на осъзнатото им присъствие* като част от проектната среда и потенциалните ефекти от това присъствие.

**Дефинирането на нивата на участие на всеки един от стейкхолдърите** – като „*настоящи*“ и „*планирани*“/очаквани се осъществява в рамките на т.нар. *матрица за оценка на участието на заинтересованите страни* (фиг. 5), където се отбелязват, също така, желаната посока и степен на развитие на участието.

Целта е **придобиването на ясна представа за нивата на подкрепа**, която проектният мениджър притежава, и колко усилия са необходими за постигането на желаното ниво на участие.

**Табл.2. Матрица за оценка участието на стейкхолдърите в Софийското бизнес училище:**

стейкхолдъри	неопределено	съпротивително	неутрално	подкрепящо	водещо
екип	AA	Ръководител-проект			Н / П
	AB	Академични ръководители			Н → П
	AC	Оперативен мениджър			Н / П
	AD	Организационен/Технически екип			Н → П
университет	BA	Университетско настоятелство /проектен спонсор/			Н / П
	BB	Център за продължаващо обучение НБУ /проектен офис/			Н → П
	BC	Ректор/Академично ръководство			Н / П
	BD	Университетски департаменти			Н → П
	BEA	PR отдел			Н → П
	BEV	Кариерен център			Н → П
	BEC	Издавателство			Н → П
	BED	УМ НБУ	Н	→	П
	BEE	„Артес“	Н	→	П
	CA	Стипендианти НБУ			Н → П
обучаващи се	CB	Други студенти			Н → П
	CC	Чуждестранни			Н → П
	DA	Мениджъри – компании спонсори			Н → П
	DB	Мениджъри – др. компании			Н → П
лектори	DC	Специалисти / експерти			Н → П
	EA	Корпоративни лектори – Реформ Юнион Клуб			Н / П
	EB	Академични лектори			Н → П
	EC	Корпоративни лектори – други партньори			Н / П
партньори	ED	Модератори – преподаватели, практики			Н → П
	FAA	Медии – специализирани издания			Н → П
	FAB	Медии – информационни издания			Н → П
	FB	Корпоративни партньори – материален / финансов принос			Н → П
институции	FC	NGO партньори – изсл. институту / think-tanks			Н → П
	FD	Посолства	Н	→	П
	GAA	Министерство на финансите			Н → П
	GAB	Министерство на икономиката			Н → П
алумни	GAC	МОН	Н	→	П
	GB	СО	Н	→	П
	HA	ЕС структури			Н → П
	HB	Международни фондации и институции			Н → П
други	IA	Алумни участници			Н → П
	IB	Алумни лектори			Н → П
	JA	Конкуренти – бизнес училища, др.			Н → П
	JB	Кариерни цент.			Н → П
	JC	Start up общност			Н → П
	JD	Бизнес асоц.			Н → П
	JE	Широка общественост – бизнес, експерти, др.			Н → П

Внимание заслужават както онези стейкхолдъри, при които има различие в настоящите и очаквани нива, така и тези, чиито настоящи нива на участие, респективно подкрепа, са задоволителни, *съгласно целите на проекта*, но поддържането на тези нива изисква влагането на определени управленски умения и усилия<sup>407</sup>.

<sup>407</sup> Бж: Roeder, T. *Managing Project Stakeholders: Building a Foundation to Achieve Project Goals*, Wiley, 2013.

Планът за управление на заинтересованите страни (фиг. 5) съдържа също така информация за:

- Обхвата и въздействието от промяната върху заинтересованите страни;
- Взаимовръзките между тях и припокриването помежду им;
- Изискванията от комуникации според съответната фаза от проекта;
- Информацията за разпространение към отделните стейкхолдъри (включ. времето, формата и честота на разпространение);
- Описание на метода за обновяване на плана с прогресирането на проекта<sup>408</sup>.

Оптималният вариант на плана зависи още от контекста на проекта и детайлния анализ на заинтересованите страни, осъществен на по-ранен етап. **В този смисъл не съществува „най-добър формат“, който следва да бъде приложен, а крайното решение остава в ръцете на проектния мениджър.** Тук фокусът е не толкова върху техническото изпълнение на заданието, колкото върху ефективната трансформация на аналитичната информация в точен набор от послания, действия и комуникации.

**Фигура 5. Схема на план за управление на заинтересованите страни по проекта:**



Забележка: Подробно описание на съдържанието на отделните графи на плана може да бъде намерено в специално създадена за целта публикация на адрес: [www.research.npps.bg](http://www.research.npps.bg).

<sup>408</sup> Вж: Ali, A. PMP-CAMP Training Programme, Teaching and Placement in Information Technology, 2013.

### 3.4.2. Внедряване на план за управление на заинтересованите страни

#### 3.4.2.1. Управление на участието на заинтересованите страни

Управлението на участието на заинтересованите страни, като процес от групата процеси по изпълнението на проекта, се изразява в практическото приложение на създадените на по-ранен етап планове за управление на заинтересованите страни и управление на комуникациите

#### **Допълнителна информация:**

Широко разпространен е и терминът „*управление на очакванията*“, използван взаимнозаменяемо с „*управление на участието*“ като в него се влага смисъла на това, че се управляват очаквания (*основно през комуникация*) за получаване на планираното желано ниво на участие, което следва да е следствие от направляваните очаквания. Подобно разбиране е ограничено, респективно изоставено в последното пето издание на международния стандарт за проектно управление на PMI.

Както бе коментирано по-рано, всички заинтересовани страни участват – *пряко, или не*, макар и не всички да имат определени очаквания. Целта на управлението може да бъде създаването и поощряването на подобни очаквания – *като междинно средство*, респективно осъществяването на очакванията през определено ниво на участие – *като крайна цел на управлението*.

Управлението на участието предполага използването на организационни процесни активи като процедурите за управление на потенциалните проблеми (*включ. журнал на потенциалните проблеми*) и процедурите за контрол на промените (*разписани в журнал на промените*), явяващи се *входове* към процеса, съгласно PMBOK®.

#### **Допълнителна информация:**

Съгласно PMBOK® *журналът на потенциалните проблеми* се използва за документиране и наблюдение на разрешаването на проблемите. Въпреки, че не всички потенциални проблеми се превръщат във фактически (това е целта на управлението им в превантивен аспект), те се разглеждат в рамките на широкото управление на отношенията с и между различните заинтересовани страни.

**Журналът на промените**, пък, се използва за документиране на възникващите в процеса на изпълнение на проекта промени. Препоръчва се тези промени, и тяхното въздействие върху проекта да бъдат съобщаване на заинтересованите страни, макар че това не може да се прилага във всички случаи и без внимание върху ответната реакция. Информирането, според автора на изследването, следва да бъде по преценка на ръководителя на проекта въз основа на анализ на конкретната ситуация.

Подробен технически инструментариум, опосредстващ ефективното управление на участието, не винаги е достъпен, какъвто е случая със *Софийското бизнес училище*. Поради това в процеса на неговото усъвършенстване особено внимание следва да се обърне на правилното приложение (*включ. чрез анализ на добри практики по сходни проекти*) на **основните средства и методи за управление**, а именно:

- (1) Комуникационните методи;
- (2) Междупличностните умения;
- (3) Управленските умения, формиращи фактическото управление на участието на стейкхолдърите.

Що се отнася до **съществуващите комуникационни методи** за обмен на информация между заинтересованите страни (*които стандартно се определят за всеки от стейкхолдърите в рамките на плана за управление на комуникациите*), РМВОК® ги класифицира в три основни групи:

- (1) **Интерактивна комуникация** – определен като най-ефективния начин за постигане на всеобщо разбиране (*под формата на срещи, разговори и др.*);
- (2) **„Избутваща“ комуникация** – разпространяване на информация съобразно различните стейкхолдъри (*под формата на отчети, електронни писма, прес-съобщения и др.*);
- (3) **„Издърпваща“ комуникация** – предоставяне на възможности за избор на алтернативи за получаване на информацията при таргетирането ѝ към големи групи стейкхолдъри (*уеб сайтове, електронни обучения и др.*).

Ръководителят на проекта решава на база на изискванията към комуникацията *кога, как и какви комуникационни методи*, съгласно планираното, да бъдат приложени.

По отношение на **интерактивната комуникация**, анализът на досегашния опит показва, че съществуват възможности за развитие на директната комуникация

между основните групи стейкхолдъри, дори в рамките на самите майсторски класове. Бизнес закуската/обядът са нещо стандартно в мениджърската практика - популярни са като удачна възможност за провеждането на делови разговори<sup>409</sup>, прилагат се и в редица бизнес училища<sup>410</sup>.

Този факт насочва вниманието върху логистичната организация на самите майсторски класове, чиято целодневна програма позволява обедите да се превърнат в ефективно средство за надграждане на комуникациите в една по-неформална атмосфера, което от своя страна *„открива“* за проекта друг важен стейкхолдър – *кетинг-компанията/обектът*, който следва да подсили необходимата среда и организация.

**„Избухващата“ комуникация** в ерата на дигиталния маркетинг изисква дори по-креативен подход от проектния екип, за да може да се гарантира, че информацията ще достигне и ще бъде възприета от целевата аудитория.

Информационният бюлетин (*какъвто следва да бъде създаден като първа стъпка*) не е достатъчен сам по себе си, за да поддържа активен интереса на стейкхолдърите към проекта отвъд базисното им осигуряване с актуална информация. Той следва да има *„добавена стойност“*, която да го превърне в желано комуникационно средство за отделните групи стейкхолдъри – от кодове за достъп до периодично-организираните уебинари или *„джобни“* е-книги (*за бъдещи обучаващи се и алумни*), през ексклузивни интервюта с членове на партньорската мрежа по актуални икономически теми (*за медиите*), до преференции за абонатите на бюлетина при ползването на определени продукти или услуги на проектните спонсори (*с принос в маркетинговия микс на организациите*).

**„Издървящата“ комуникация** е не по-малко значима от останалите две форми, а в много отношения е и по-*„изискваща“*, тъй като информацията, предназначена за големи групи, следва да бъде поднесена така, че индивидуалните стейкхолдъри да могат да се ориентират лесно и бързо в това, което търсят и да намерят онова, от което се интересуват. Полезен инструмент в това отношение би било наличието на добре развита секция *„FAQ“* – *често задавани въпроси*, на сайта на *Софийското бизнес училище*, за чиято основа може да послужи обратната връзка,

---

<sup>409</sup> Cabral-Cardosa C, Cunha M. P. E. *The business lunch: towards a research agenda*. Leadership & Organization Development Journal, 2003, 24 (7).

<sup>410</sup> Вж: <http://haas.berkeley.edu/Undergrad/BASE/outside.html>, последно посетен на 05.02.2014г. в 12:13ч.

събраната посредством настоящото изследване (*но не само*). Отговорите на често задаваните въпроси, обаче, следва да адресират както интереса на стейкхолдърите с високо ниво на участие, така и интереса на онези, чието участие и подкрепа тепърва следва да бъдат развити, съобразно направения по-рано анализ.

В този смисъл, малцина са онези бизнес училища, които предвидливо насочват усилията си при оформянето и поднасянето на онлайн съдържание към стейкхолдъри сред потенциалните партньори, инвеститори и т.н., но не липсват и добри примери в това отношение, чийто опит може да бъде взаимстван.<sup>411</sup>

**Междупersonностните (меки) умения**, изискуеми за ефективното управление на участието на заинтересованите страни, по проекта „Софийско бизнес училище“, включват уменията за<sup>412</sup>:

- Изграждане на доверие;
- Изграждане на колектив;
- Разрешаване на конфликти;
- Активно слушане;
- Преодоляване на съпротивата срещу промени;
- Политическа и културна осведоменост и др.

Доколкото тези умения са не само средство, но и цел на майсторските класове - „да поставят солидна основа за придобиване и развитие на лидерски качества“, „да развият умения за водене на аргументирана дискусия и вземане на решения в диалог“, привличането на утвърдени експерти в областта, за партньори по проекта, би било най-добрата алтернатива за действие.

Училището по мениджмънт към НБУ е точният стейкхолдър, който със своята над 20 годишна история и дългогодишното си партньорство с The Open University (*най-големият британски университет в областта на дистанционното обучение по мениджмънт*) и сътрудничеството с Institute of Leadership and Management (*най-влиятелната сертифицираща организация за квалификации по мениджмънт, лидерство, коучинг и предприемачество във Великобритания*)<sup>413</sup>, би подпомогнал развитието на този аспект от приложението на плана за управление на заинтересованите страни, а чрез него и цялостното изпълнение на проекта.

<sup>411</sup> Вж: [www.biobusinesssummerschool.nl/page/5/4](http://www.biobusinesssummerschool.nl/page/5/4), последно посетен на 12.02.2014г. в 20:59ч.

<sup>412</sup> ПМИ България Чапър, *Ръководство за система от знания за управление на проекти* – IV изд., 2011г.

<sup>413</sup> Вж: <http://um.nbu.bg/bg/pages/1-za-nas.html>, последно посетен на 05.02.2014г. в 14:56ч.

### Допълнителна информация:

Училището по мениджмънт към НБУ (УМ-НБУ) е създадено през 1993г., в началото като амбициозен проект за популяризиране на добрата практика в дистанционното обучение по мениджмънт за работещи хора. От 1997 г. УМ-НБУ има статут на факултет към Нов български университет. С решение на Академичния съвет на НБУ Училището получава статут и на департамент, с което се признава официално правото на УМ-НБУ да провежда научни изследвания и да предлага програми за обучение на студенти.

По настоящем училището предлага множество тренинги, обучения, професионални курсове и квалификационни програми по мениджмънт, включ. цялостни магистърски програми – по управление и развитие на човешките ресурси и по мениджмънт за организационно съвършенство.

За *Софийското бизнес училище*, екипът от организационни обучители на УМ-НБУ - със сериозен опит в областта на управлението и развитието на мениджъри, натрупан чрез реализацията на множество вътрешно-фирмени и академични обучения, тренинги, включ. по отношение на развитието на т.нар. „меки умения“, би оказал съществена подкрепа спрямо проекта по отношение на оптимизиране формата на програмата на майсторските класове (*повишаване интерактивността и качеството на прилаганата обучителната методика*<sup>414</sup>) и цялостната атмосфера, спомагайки за изграждането на екипен дух - чувство за колективни усилия сред участниците, а оттам и за повишаването на удовлетвореността от майсторските класове и потенциала за последващ принос на участващите по изграждането на мрежата за партньорство.

За ръководството на *Училището по мениджмънт*, пък, проектът *Софийско бизнес училище* представлява отлична възможност за достигане до голяма група от потенциални клиенти на тренинговите и квалификационни програми на училището, ориентирани към корпоративни свят, чиито представители „от първа ръка“ могат да се убедят в качеството на обучителите и техните продукти.

---

<sup>414</sup> Бел. авт.: По време на обученията, организирани от УМ-НБУ, обучителите използват богата палитра от интерактивни методи, подходящи за хора с опит, каквито са участниците в майсторските класове на СБУ – симулации, дискусии, работа по казуси, ролеви игри, работа в малки групи, инструменти за оценка и самооценка на поведението, видеозаписи и анализ на поведението и т.н.



**Управленските умения**, използвани от ръководителя на проекта и ръководния екип по проекта „Софийско бизнес училище“, включват (но не се ограничават до<sup>415</sup>) представените в международния стандарт, а именно:

- **Уменията за презентиране** - при представянето на проекта на публични форуми/в университети;
- **Умения за преговаряне със заинтересованите страни** - при ангажирането на световнопризнати лектори;
- **Умения за писане** - при кандидатстване за грантове;
- **Ораторско майсторство** - при провеждането на пресконференции и др.

От досегашния опит по проекта става ясно, че значимостта на уменията за преговаряне със заинтересованите страни е свързана както с водещите стейкхолдър-участници, така и с аспекти на управлението като привличането на нови партньори (с материален или нематериален принос по проекта).

Докато за някои от тях ползите са ясно видими – медиите (за пример) получават ексклузивни права за интервюта със световноизвестни икономисти-лектори в рамките на майсторските класове по важни за бизнес и политическия елит теми, то за други е необходимо по-целенасочено усилие, за да бъдат убедени, съответно привлечени на по-високо ниво на участие и подкрепа за проекта.

За целта се изисква както добър анализ на ситуацията, така и добър предварителен стейкхолдър анализ на конкретния участник в преговорния процес – това е една от преките и категорични връзки между нивото на провеждане на анализа и нивото и качеството на изпълнение на стейкхолдър стратегията.

Авторът на изследването препоръчва освен описаните в стандарта средства и методи да се разработват в рамките на аналитичния процес и т.нар. **стейкхолдър-досиета**, които да надграждат стейкхолдър регистъра с по-подробна информация за заинтересованите страни, която дори и при липсата на пряка връзка към момента на изготвяне на досието, да бъде на разположение на ръководителя и ръководния екип по проекта в случаи като провеждането на преговори и др. важни моменти, изискващи по-задълбочено познаване на стейкхолдърите, включително в насока политическа и културна осведоменост.

---

<sup>415</sup> Вж подробно: Levin, G. and Flannes. S. *Essential People Skills for Project Managers*. Vienna, VA: Management Concepts Inc., 2005.

**Недобротото познаване на стейкхолдъра, на неговите искания и нужди, може да доведе до невъзможност за адресиране на тези нужди по начин, по който ответната страна в преговорния процес да бъде „склонена“, че е в нейна полза да вземе активно участие в подкрепа на проекта.**

Нов български университет, за пример, предоставя по проекта няколко стипендии за свои изявени студенти-икономисти, участващи в майсторските класове. Тъй като това представлява допълнителна инвестиция на университета-спонсор, за поемането на част от финансовата тежест може да се търси участието на представители на бизнес организациите-партньори на университета.

Ето защо към организации като Българската стопанска камара /БСК/<sup>416</sup> (*и не само*), следва да се подходи по начин, който отговаря на техния интерес – т.нар. „win-win“ (*печеля-печелиш*) стейкхолдър стратегия<sup>417</sup>. Ако приемем, че БСК, като съюз на българския бизнес, е организация-заинтересована от развитието на по-добро разбиране за взаимните очаквания на студентите и представителите на бизнеса в отношенията между тях, възможно е стипендията за обучение, която проектните спонсори предложат БСК да предостави, да бъде обвързана с разработването на изследване, посветено на темата, което да бъде осъществено по време и след края на майсторските класове от страна на съответния стипендиант на бизнес училището<sup>418</sup>.

Това би подпомогнало постигането целите на организациите-спонсори и техния партньор, в частност, и би развило цялостната научно-изследователска дейност на майсторските класове. Същевременно с това би заздравило връзките в рамките на създадената мрежа за сътрудничество в хоризонта след приключването на класовете като обособена фаза от проекта, особено в комбинация със споменатото по-рано по-силно застъпване на бизнес-инженеринговия елемент на *Софийското бизнес училище*.

Няколко са *изходите* в резултат от внедряването на цялостен план и прилагането на систематизиран подход при управлението на участието на заинтересованите страни по проекта „*Софийско бизнес училище*“.

Те са свързани с:

---

<sup>416</sup> Бел. авт.: Председателят на БСК – д-р Божидар Данев е член на Настоятелството на НБУ.

<sup>417</sup> Вж.: [www.stakeholdermap.com/stakeholder-management.html](http://www.stakeholdermap.com/stakeholder-management.html), последно посетен на 10.02.2014г., 14:46ч.

<sup>418</sup> Бел. авт.: Подобна практика има и в рамките на други бизнес-училища и институти.

Вж.: [www.victoria.ac.nz/vbs/study-careers/awardsscholarships/summerscholars](http://www.victoria.ac.nz/vbs/study-careers/awardsscholarships/summerscholars), посетен на 10.02.2014г.

- **Актуализирането на важни организационни активи** като информацията относно причините за съществуващите проблеми;

- **Обосновката на правилните превантивни** - *намаляващи вероятността от бъдещо негативно изпълнение* и **коригиращи** - *привеждащи очакваното бъдещо изпълнение в съответствие с плана действия;*

- **Извлечените поуки по проекта.**

В резултат от управлението на участието, и конкретно в следствие на постъпилата от заинтересованите страни обратна връзка, възникват важни и ясно дефинирани искания за промяна, на които следва да бъде отговорено.

Следват и важни актуализации в плана за управление на заинтересованите страни - *по повод на резултата от адресирането на отправените искания и настъпилите промени* и останалите документи, свързани със стейкхолдър мениджмънта - *стейкхолдър регистър, журнал на потенциалните проблеми и т.н.*

Всичко това е подчинено на същността на процеса като процес на комуникация и работа със заинтересованите страни за удовлетворяване на техните потребности и разрешаване на възникналите проблеми<sup>419</sup>. Събирането и разпространяването на информация за изпълнението на стейкхолдър управлението, за целите на измерването и прогнозирането на напредъка, е във фокуса на контрола по управлението на участието на заинтересованите страни, който ще бъде разгледан в следващата глава.

#### **3.4.2.2. Контрол по управлението на участието на заинтересованите страни**

**Контролът по управлението на участието е нов процес** в рамките на областта на знанието за управлението на заинтересованите страни.

Като част от групата процеси за наблюдение и контрол, той е най-общо свързан с *проследяването, проверката, регулирането на прогреса и изпълнението на управлението на заинтересованите страни*; идентифицирането на всички области в които са необходими промени в стейкхолдър-мениджмънт плана и инициирането на съответните промени.

---

<sup>419</sup> ПМИ България, *Ръководство за система от знания за управление на проекти* – IV изд., 2011г.

Някои експерти изразяват мнение, че контролът по управлението на участието, изведен като самостоятелен процес, не е нищо по-различно от „хибриден микс“ от процедури по обновяване на документацията по проекта (*като стейкхолдър регистър и журнал на потенциалните проблеми*) и комуникиране със стейкхолдърите, и поставят под въпрос необходимостта от обособяването му.<sup>420</sup>

В конкретния случай авторът на настоящото изследване предпочита да се придържа към последното издание на утвърдения стандарт и направените в него промени. Още повече, че контролът по управлението на участието на заинтересованите страни не е изцяло нов процес, а произлиза от процес 10.5. *Отчитане на изпълнението* в 4-то издание на стандарта.

На практика всички планови инструменти (*съдържащи най-актуална информация*), създадени в рамките на останалите процеси по управление на заинтересованите страни, служат като *входове* в процеса, чийто *изход* представлява тяхното обновяване и оптимизация, в следствие на направения анализ и утилизирането на новопридобитото организационно знание.

Това, че става въпрос за контрол на изпълнението съвсем не означава, че фокусирането на вниманието върху този процес е удачен единствено в края на проекта, точно обратното – изпълнението на управлението на заинтересованите страни следва да се наблюдава и измерва редовно и последователно. Това е особено важно за многофазни проекти като *Софийското бизнес училище*, при които **процесите за наблюдение и контрол на практика координират фазите на проекта**, с цел прилагане на коригиращи или превантивни действия за привеждане на проекта в съответствие с плана за управление<sup>421</sup>.

Средствата и методите за осъществяване на контрол включват междинни експертни оценки и работни срещи за преглед на статуса, както и специфични за процеса мениджърски информационни системи за улавяне, съхраняване и разпространение на информация - *цялостни софтуерни пакети, таблични и др. анализи, презентации и т.н.*, относно графика на дейностите по проекта (*планирано изпълнение спрямо реално*) и представянето по проекта (*планирано техническо и финансово изпълнение спрямо реалното*).

---

<sup>420</sup> Вж подробно: <http://www.jpstewartassociates.com/final-on-pmbok-4-to-5-stakeholder-management/>, последно проверен на 30.01.2014г. в 19:01ч.

<sup>421</sup> ПМИ България Чапър, *Ръководство за система от знания за управление на проекти* – IV изд., 2011г.

Една от малкото профилирани софтуерни системи за стейкхолдър мениджмънт е „облачното“ софтуерно приложение на *Stakeholder Management Pty Ltd* по методологията за управление на заинтересованите страни Stakeholder Circle® - т.нар. SIMS (*Stakeholder Management Information System*)<sup>422</sup>.

Системата позволява веднъж, след като е бил разработен планът за управление на заинтересованите страни, проектният екип да проследява неговата ефективност, отразявайки промените в нивата на участие и подкрепа на всеки стейкхолдър така, че да се установи довежда ли планът до желаните резултати или следва да се прегледа отново и обнови своевременно – подходящо е това преразглеждане да се извършва всяко тримесечие; при преминаването към всяка нова фаза; при присъединяването на нови членове на екипа или при сблъскването с непредвидени обстоятелства, свързани с промяна в динамиката на стейкхолдър-общността<sup>423</sup>.

Създателите на информационната система признават<sup>424</sup> обстоятелството, че приложението работи със субективни данни и че „не е възможно да се създаде такава методология, която да измерва обективно взаимоотношения в рамките на група от хора, определящи своите нужди, искания и нагласи спрямо други хора“.

Ето защо, вместо чрез системата да се правят несполучливи опити за измерването на абсолютни стойности, тя е ориентирана около измерването на прогреса, постигнат по отношение участието на заинтересованите страни спрямо първоначалните входни данни, определящи базисното ниво на участие. **Препоръчително е при този аспект от процеса да се осъществява асистирано от експерти в областта на стейкхолдър мениджмънта, за да се избегне в максимална степен субективният момент.**

При контрола по управлението на участието на заинтересованите страни са приложими (без непременно да са зададени по стандарта) и други методи и средства, характерни за процесите за наблюдение и контрол. Такива са методите за прогнозиране чрез които се предвижда бъдещото изпълнение на проекта на база действителното изпълнение към текущия период. Сред тях, освен експертната оценка, попадат и др. оценъчните методи, включващи интуитивни и вероятностни оценки, композитни

---

<sup>422</sup> Вж: [www.stakeholder-management.com/shopcontent.asp?type=technical-description](http://www.stakeholder-management.com/shopcontent.asp?type=technical-description), посетен на 10.02.14г.

<sup>423</sup> Bourne, L. *Stakeholder Relationship Management*, 7th Project Management National Benchmarking Forum, PMI Chapter, Rio de Janeiro, Brazil, Nov. 2010.

<sup>424</sup> Пак там.

прогнози, проучвания, методът „Делфи“<sup>425</sup>, създаването на сценарии, оценяването по аналогия<sup>426</sup>.

Приложими са още методи от групата на причинно-следствените и ред други, включващи симулации, вероятностно прогнозиране и т.н. При причинно следствените методи за прогнозиране се прави допускането, че при възможна идентификация на факторите, влияещи върху участието на стейкхолдърите (*в конкретния случай*), могат да се направят проекции на факторните променливи и да бъдат използвани при прогнозирането. Така например, може да бъде установено, че слабите резултати спрямо привличането на подкрепата на някои от стейкхолдърите не се дължат на погрешна тактика, базираща се на резултатите от стейкхолдър анализа, а на недостатъчно добро оперативно изпълнение, т.е. – грешки, допуснати от страна на проектния мениджър в етапа на управление на участието.

В този случай може да се имплементира т.нар. *Програма за усъвършенстване на ръководния екип*, с напредването на която да се оптимизират резултатите по начин, който е предвидим във времето. Подобна програма би задавала приоритетите, времевата рамка и ресурсите, необходими за усъвършенстването на уменията за проектен мениджмънт и анализ – междуличностни и персонални управленчески, техниките за управление на участието, познанието върху сигнализираните проблеми. Тази план-програма може да бъде както на персонално, така и на системно равнище в зависимост от спецификата на ситуацията.

Препоръчва се, обаче, на база положителните нагласи на ключовите стейкхолдъри към идеята, прилагането на друга „иновация“, откъдето съдържанието, посветено на управлението на заинтересованите страни в последното издание на РМВОК®. Тази иновация е свързана със създаването на т.нар. **„отчет за ангажиране към заинтересованите страни“** като нова стъпка в развитието на стейкхолдър мениджмънта и алтернатива на съществуващите *отчети за корпоративна социална отговорност*, разглеждащи връзките със заинтересованите страни в нормативно отношение.

---

<sup>425</sup> Вж подробно: Roeder, T. *Managing Project Stakeholders*, Roeder Consulting, 2013.

<sup>426</sup> ПМИ България Чапър, *Ръководство за система от знания за управление на проекти* – IV изд., 2011 г.

### **Допълнителна информация:**

Отчетът може да съдържа информация, свързана с обратна връзка от стейкхолдърите по прилагането на принципите на доброто корпоративно управление по съответния проект, откъд специфичната проектна материя, в случая – *образователна, научноизследователска и развойна*. Тези принципи обхващат области като: *етично управление, целеполагане, организационни и комуникационни въпроси, отчетност*<sup>427</sup>.

В редица отношения един такъв отчет наподобява класическите отчети на изпълнението – *характерни изходи на процесите от групата за наблюдение и контрол*. Така например, един бъдещ отчет за ангажирането към заинтересованите страни би обобщил събраната информация от изпълнението до момента и би представител резултатите от направените анализи, би представил открито постигнатия напредък и пътя, който предстои да бъде извървян.

Всичко това следва да се направи на подходящото за външни публики ниво на детайлизация, с акцент именно към онези стейкхолдъри, които са на първите нива на участие, където не всяка „чувствителна“ информация, присъстваща в плана за управление на заинтересованите страни, е подходяща за максимално широко разпространение.

---

<sup>427</sup> Вж подробно: [www.applied-corporate-governance.com/stakeholder-survey.html](http://www.applied-corporate-governance.com/stakeholder-survey.html), посетен на 12.02.2014г.

## 3.5. Изводи и препоръки

### 3.5.1. Насоки за оптимизиране на проекта

Настоящото изследване на управлението на заинтересованите страни в рамките на *Софийско бизнес училище* посочва отчетливо необходимите насоки за оптимизиране на управлението по проекта.

Доминиращото мнение (*на база направеното проучване*), че участието в майсторските класове е оправдало „в голяма степен“ очакванията на съответните студенти, мениджъри, академични и корпоративни лектори, формиращи мрежата за партньорство, не предполага намаляване на усилията на ръководния екип по проекта, а служи като добра отправна точка за надграждане на постигнатото, в съчетание с ясно изразената от мнозинството от членовете на общността готовност да препоръчат участие в майсторските класове на своите професионални и академични контакти.

#### **Допълнителна информация:**

Измерването на удовлетвореността от участието в бизнес училището и нагласите по отношение последващото му препоръчване е направено по 5-степенна скала, както следва: (1) *не*; (2) *не съм сигурен*; (3) *от части*; (4) *в голяма степен*; (5) *изцяло*.

Процентът на отговорилите на тези въпроси ~ 20/25% за *отделните групи-стейкхолдъри* не дава възможност да се направи заключението, че това мнение е представително за всички членове на партньорската мрежа, но дава необходимата базисна представа за нагласите на стейкхолдърите, за целите на изследването.

Освен доминиращите оценки, че **майсторските класове са срещнали „в голяма степен“ очакванията на участниците и че същите „изцяло“ биха препоръчали *Софийското бизнес училище***, има множество конкретни изведени аспекти от управлението на участието на заинтересованите страни по проекта, нуждаещи се от подобрене. Същите обхващат целия проектен цикъл и не се ограничават до определена група-стейкхолдъри в частност.

Голяма е амплитудата в оценките по отношение на разпространението на предварителната информация, респективно на организацията на комуникацията с участниците във времето, предхождащо съответното издание на майсторските класове.



Коментари в насока по-добро разпространение на информацията за проекта и по-добър маркетинг на класовете не липсват както сред представителите на академичната общност, така и по отношение на корпоративния сектор, където за добър пример са посочени „Майсторските бизнес класове“ на Българския форум на бизнес лидерите (БФБЛ).

#### **Допълнителна информация:**

*Майсторските бизнес класове* са професионална програма за обучение на бъдещи бизнес лидери - най-мощната и дългосрочна инициатива на Форума, която според ръководството на БФБЛ цели „да срещне бизнеса с младите хора и заедно с това да изгради отговорна връзка между настоящите и бъдещите бизнес лидери“. Лектори са мениджъри на водещи компании, които доброволно представят пред студентите (по университети) информация за бизнес средата, съвременните локални и международни тенденции, разглеждат казуси от ежедневието, най-интересните маркетингови тенденции, правят общ преглед на бизнеса и споделят историите на собствения си успех. Дисциплините за класовете са многообразни, провеждат се не само в София, но и във Варна, Пловдив, Бургас и Свищов. От 2001 година, по данни на организаторите, досега над 10 000 студенти са участвали в класовете, а лектори са били представители на близо 300 компании. Проектът предоставя достъп на близо 200 компании до най-голямата база данни от таланти в България.

Тази добра практика може да бъде взимана като по проекта *Софийско бизнес училище* се организират лекции по университети, чрез Карриерните центрове. В действителност създаването на по-широка, макар и „периферна“ база от участници, ще спомогне за изграждането на устойчива мрежа и ще подпомогне в маркетингов план организацията и провеждането на майсторските класове.

Аргументите по линия на необходимостта от навременно **известяване в аванс** са от изцяло практичен характер. Както посочва един от участниците:

*„Комуникацията на събитията трябва да е на малко по-ранен етап, за да могат всички заинтересовани да предвидят времето и финансите за участието си“.*

Сравнително късното известяване (*март/април*) на майсторските класове (*юни/юли*) през първите две години по проекта е една от обективните причини за участието на по-малко мениджъри от др. компании, извън организациите-членове на

RUC, тъй като обученията на мениджърския състав се планират на по-ранен етап. В тази връзка не е излишно създаването и разпространението на специална рекламна брошура/бюлетин за топ 100 на най-големите български компании, в която да се промотира проектът *Софийско бизнес училище* и възможностите за участие в него.

Що се отнася до **съдържанието на майсторските класове**, което е оценено високо от всички, включили се в допитването, то е необходимо, но недостатъчно условие за развитие на устойчива мрежа, с оглед крайното предназначение на проекта.

Не по-малко важен е **въпросът за дисеминацията на това съдържание** сред широката бизнес и академична общности, така че на следващ етап да стане достъпно за онези стейкхолдъри, чието по-активно ангажиране спрямо проекта е необходимо, но не се изразява непременно в участие в изключително лимитирания формат на класовете.

Броят на участниците в майсторските класове (~20) се определя на база най-добрите практики във висшето образование и е съобразен с необходимостта от осъществяването на пряка връзка между всички участници в класовете и академичните и корпоративни лектори. И докато форматът им е стриктно лимитиран, съществуват други форми, които да развият основната, без да изместват фокуса от нея. Такива са **еднодневните майсторски класове** – формат, изключително популярен в корпоративния свят и не по-малко печеливш. През м. ноември 2013г. екипът по проекта *Софийско бизнес училище* организира първото такова събитие с гост-лектор д-р Юн Янг-Кван – бивш външен министър на Южна Корея и професор по международни отношения в университета в Сеул.

Съществува и потенциал за оформянето и разпространението на периодично издание/годишник с най-добрите лекции и публикации по темите на майсторските класове.

Любопитна и показателна за необходимостта от ранкиране на стейкхолдърите е получената обратна връзка от студент-участник в програмата, отбелязващ нуждата от застъпването на *„по-сериозен идеологически сблъсък при разглеждането на темите от икономическия свят“*, тъй като, според участника, това би допринесло за качеството на академичната програма и оживеността на дискусиите при работата в малки групи. Съгласно практиката в проектния мениджмънт и разгледаната в настоящото изследване методология за стейкхолдър управление, едно такова **искане за промяна**, получено под формата на обратна връзка по проекта, би следвало да премине

(както и всички останали искания за промяна) през цялостна процедура, свързана с неговото разглеждане, включваща измерването на някои ключови критерии за качество, преди да се вземе отношение по приемането или отхвърлянето му.

Един от основните критерии при оценката – за *приоритетност*, се определя именно на база разгледаната матрица *сила/интерес* според която се ранжират заинтересованите страни. В случай, че искането за промяна, отправено от стейкхолдъра, контрастира с вижданията на друг стейкхолдър, който е с по-голяма сила, интерес и знание за съдържанието на академичната програма (*в лицето на представител на академичното ръководство на проекта, за пример*), то тогава това обстоятелство в голяма степен би предопределило последващото развитие на искането.

Друг от критериите – за *консистентност/непротиворечивост*, зависи от това дали искането за промяна влиза в принципно противоречие с други, вече представени искания/изисквания. Така например, отбелязано е, че стейкхолдърите оценяват високо цялостната атмосфера в рамките на академичната програма, създадена в резултат на *качеството на обслужване, осигуреността с информация, добрата организация*, но и на база изградените *позитивни взаимоотношения между участниците*. Искането за промяна в насока създаване на „*идеологически сблъсък*“ между отделни икономически школи (*и техните представители*), може би в действителност би обогатило впечатленията на участниците, но би поставило под съмнение запазването на тази позитивна атмосфера, която е изградена по проекта, и високо оценена. А това от своя страна би могло да доведе до спадане на удовлетвореността сред останалите участници в майсторските класове, което отново е минус за искането.

Ето защо, така представено, това искане не може в пълна степен да отговори на критериите за качество и следва да бъде подложено на допълнителен анализ и евентуално да бъде отхвърлено. **Важното за вносителя му, обаче, е че мнението му ще бъде разгледано и взето предвид. Това е, което е в основата на управлението на взаимоотношенията със стейкхолдърите.** А за да бъде ефективно това управление, то трябва да се придържа към *формален, документален и контекстуален подход*<sup>428</sup>, какъвто се препоръчва в настоящото изследване. Само така могат да бъдат избегнати и/или ограничени субективизмът и персоналните изключения на база специално отношение.

---

<sup>428</sup> Shibi, O. *Managing Stakeholder Expectations for Project Success*, J. Ross Publishing, 2013.

Информацията по проекта, събрана в следствие на приложените методи и средства за стейкхолдър мениджмънт, спомага за вземането на управленски решения, надхвърлящи областта на управлението на участието на заинтересованите страни. Така например, в резултат на положителните оценки за *формата на обучителната програма* – от гледна точка на продължителност, интерактивност и т.н., както и по отношение материалните условия и удобство на средата, един от въпросите, повдигнати на по-ранен етап – за концептуално преосмисляне формата на майсторските класове – провеждане в извънуниверситетска среда, по примера на др. утвърдени бизнес училища<sup>429</sup>, получава в голяма степен своя еднозначен отговор – *такава промяна не би кореспондирала с изразените актуални нагласи на ключови стейкхолдъри, което да оправдае голямата доза риск, съдържаща се в нея.*

#### **Допълнителна информация:**

Съгласно споразумението за сътрудничество между проектните спонсори, НБУ осигурява логистична база и поддръжка за организацията и провеждането на лятното бизнес училище. **Това не означава, че форматът на майсторските класове следва да се ограничи само до пределите на университета.** Така например, ежегодната заключителна конференция може да бъде организирана в някой от реномираните столични хотели, домакинстващи редица международни бизнес и академични форуми, като събитието се обособи – концептуално и организационно, с маркетингова цел.

Сред най-важните въпроси, свързани с управлението на участието на заинтересованите страни по проекта, попада и въпросът за **възможностите за нетуъркинг** – създадените условия за бизнес/академично сътрудничество по време на майсторските класове и оценка на *последващата комуникация с участниците* - изградените възможности за ангажираност и съпричастност към развитието на *Софийското бизнес училище*. Условията и възможностите за нетуъркинг по време на класовете са оценени по-високо, в сравнение с последващите ги възможности, налични след приключването на програмата.

<sup>429</sup> Вж: [www.olin.wustl.edu/EN-US/academic-programs/bs-business-administration/israel-summer-business-academy/Pages/default.aspx](http://www.olin.wustl.edu/EN-US/academic-programs/bs-business-administration/israel-summer-business-academy/Pages/default.aspx), последно посетен на 14.02.2014г. в 23:41ч.

Доколкото предназначението на проекта е насочено към изграждането на устойчива мрежа за партньорство, този факт буди сам по себе си необходимост от значителна оптимизация в управлението на проекта, така че той да се ориентира на пътя към постигането на стратегическата си цел.

Предпоставките за това са налични – мнозинството от академичните и корпоративни лектори, както и участниците от академичния и частен сектор, отговарят че развиват своите професионални/академични връзки с „няколко“ от останалите участници (*организатори / лектори / обучаващи се / партньори*) в *Софийското бизнес училище*, с които са създали/развили контактите си, в следствие на участието си в майсторските класове.

Всички, без изключение, потвърждават, че *биха участвали* в бъдещи инициативи, свързани с развитието на проекта в насока създаване на устойчива интелектуална и професионална мрежа за взаимодействие между академичния и бизнес сектор. Най-разпространената нагласа за това как може да се случи укрепването на мрежата и в какво се изразява нейното развитие, е свързана с **„придържането към провеждането на летни майсторски класове за студенти и професионалисти“**, в комбинация с идеята за **„създаване на формална /институционална/ структура“** - от типа изследователски център / икономически-бизнес институт.

Един от академичните лектори – представители на партньорските на *Софийското бизнес училище* институти, предлага „хибриден“ вариант, намирайки за *изключително перспективна* идеята да се съчетаят опциите за ясно-изразено академично институционализиране на проекта с международен хоризонт и да се отиде към създаване на самостоятелно училище, в рамките на академичната структура на НБУ, предлагащо програма от типа на EMBA. За пример са посочени бизнес училища като LBS и др. Като възможен подход е посочено кооперирането с реномирано западно училище, с цел използване на *know-how* и репутация, а като потенциален конкурент – Американския университет в Благоевград. Като по-близък пример от практиката за прилагането на подобна стратегия може да се използва поредицата от майсторски класове на в-к „Капитал“, в сътрудничество с водещи бизнес училища и международни консултанти<sup>430</sup>.

---

<sup>430</sup> Вж: [www.economedia.bg/eventinfo.php?guid=1208611](http://www.economedia.bg/eventinfo.php?guid=1208611)

Тази дълбочина на предложенията показва разбиране у стейкхолдърите както по отношение важността на междинното средство, така и по отношение цялостното предназначение на проекта, въпреки комплексния му характер и специфична структура. Не липсва и подкрепа за идеите в насока **“формиране на международна мрежа в сферата на обучението и анализа на глобалните финансови и икономически рискове”** и **“разработване и публикуване на периодични доклади / анализи / прогнози”**.

Проектният екип следва да отговори на тези очаквания и да комуникира ефективно работата си, така че да се повиши ангажираността и съпричастността на участниците в майсторските класове към развитието на проекта.

**Напълно резонно в сферата на комуникациите са най-големите различия в предпочитанията на отделните групи стейкхолдъри.** Те варират от силна подкрепа за провеждането на регулярни срещи (за обмяна на бизнес и академичен опит, представяния на книги, разговори с гост-лектори) като форма на интерактивна комуникация, предпочитана както от мениджъри, така и от студенти-участници в майсторските класове, до препоръки за организирането на уебинари<sup>431</sup>, главно от страна на чуждестранните академични и корпоративни лектори (включ. видео-конференции и др. web 2.0 инструменти) с коментар, че това е ефективен начин да се привлекат към проекта имена от международния финансов и икономически елит, чието физическо участие в академичната програма не е възможно. Същевременно с това организацията на подобни уебинари е по-икономична и позволява да се достигне до аудитории, надхвърлящи пределите на страната, с оглед претенциите за международното присъствие на проекта и един от пътищата пред неговото развитие в този смисъл.

**Развитието на интернет-страница на Софийското бизнес училище** с актуално съдържание, статии, новини от интерес за участниците и страниците в социалните мрежи (*Facebook, LinkedIn*) са други два високо-оценени от представители на различни групи стейкхолдъри комуникационни канали, които следва да бъдат обект на оптимизация, ориентирана към изграждането на връзките между участниците в мрежата и разширяването ѝ.

---

<sup>431</sup> Бел. авт.: Mises Academy, чрез своята онлайн обучителна платформа, базирана на Moodle, има богат опит в провеждането на икономически уебинари, които печелят интерес и привличат участници, включ. към платените онлайн обучителни курсове на Академията и цялостната дейност на *Ludwig von Mises Institute*. Вж: <http://academy.mises.org/>, последно посетен на 14.02.2014г. в 23:17ч.

Както отбелязва един от корпоративните лектори:

***„Наличието на солидна уеб страница е отправна точка за редица други комуникационни средства“.***

Някои от стейкхолдърите посочват като положителен пример страниците на Harvard Business School, LBS, St. Andrews School of Management и др. В настоящото изследване са направени позовавания и препратки към уеб страниците на редица бизнес училища и майсторски класове, селектирани главно чрез [www.summerschoolsineurope.eu](http://www.summerschoolsineurope.eu) – директория с линкове към най-престижните *обучителни програми от този формат за Европа*.

По настоящем към уеб сайта на проекта не са разработени **важни за увеличаването на практическата му стойност и целите на управлението на участието механизми** като:

а.) *Затворена система за продължаващо обучение, контакт и обмяна на информация между участниците* - Сравнително по-ниските оценки за необходимостта и важността от наличието на подобна система, в сравнение с останалите средства за онлайн комуникация между участниците в проекта, могат да се дължат на факта, че тя се свързва основно с времето на провеждане на майсторските класове и не надхвърля периода си на полезно действие отвъд тях, което на практика не е така. И все пак, при наличието на подобни нагласи проектния екип следва да се ориентира към такива система, която по възможност изисква минимални допълнителни инвестиции на ресурси и технологична сложност. Една от най-популярните платформи в този смисъл е платформата за е-обучение Moodle, която е с отворен код, и която НБУ използва успешно през годините. Най-удачно би било да бъде направена под-система, специално за Софийското бизнес училище, а чрез него платформата да се отвори и към извънакадемичната общност.

б.) *Подробна алумни-секция* - Една добре разработена алумни-секция би следвало да съдържа информация за участници в досегашните издания на майсторските класове, респективно членове на алумни-обществото, както и „свидетелства“ – кратки разкази на тези от тях, които биха желали да споделят впечатленията си от участието по проекта. Алумни-секцията следва да предоставя, също така, информация, предназначена за кариерното развитие на участниците, възможностите за доброволчество, свързано с развитието на проекта, продължаващо

обучение. Отличен пример в това отношение представлява Imperial College London Business School<sup>432</sup>.

в.) е-бюлетин - Предимствата и спецификите на успешния е-бюлетин бяха представени по-рано в изследването. Именно този инструмент за онлайн комуникация е посочен като най-практичен според анкетираните в рамките на изследването стейкхолдъри.

Същите са изведени като добри практики от международния опит и затвърдени като необходими и ефективни на база мнението на анкетираните стейкхолдъри.

Тези и други, посочени по-рано в изследването, насоки за оптимизиране управлението на участието на заинтересованите страни, изведени от досегашния и чужд опит по сходни проекти, в следствие от прилагането на средствата и методите за стейкхолдър мениджмънт, съгласно международните стандарти, представляват сериозно предизвикателство за ръководителя и ръководния екип по проекта *Софийско бизнес училище*. Същевременно с това, те остават далеч от всякакви претенции за изчерпателност и засягат само частично въпросите (*в приложен бизнес и академичен аспект*), които според заинтересованите страни следва да бъдат разгледани в бъдещи издания на майсторските класове по проекта, и разработени като цяло, в рамките на широката мрежа за взаимодействие между бизнеса и висшето образование.

Сред множеството от идеи, свързани с развитието на *Софийското бизнес училище* попадат тези за обмяна на опит с водещи HR специалисти от страната и чужбина, успели млади предприемачи, участие на икономисти и бизнес лидери от развиващите се пазари, е-управлението */със страни като Естония/*, разширяване на партньорската мрежа от изследователски и бизнес институти, професионални асоциации като Българска макроикономическа асоциация, Асоциация на банките в България, дори синдикални лидери.

Това многообразие от задачи и процеси, свързани с управлението на заинтересованите страни, идва да покаже в още по-голяма степен значимостта от осъществяването на систематичен подход при идентифицирането и анализа на стейкхолдърите, така че да може да се организира цялостното управление, съобразно интереса и приоритетите на проекта.

---

<sup>432</sup> Бел. авт.: Вж: [www.imperial.ac.uk/business-school/alumni/alumni-benefits/](http://www.imperial.ac.uk/business-school/alumni/alumni-benefits/)



### 3.5.2. Ефекти от изработването и внедряването на план по проекта

Ефектите от изработването и внедряването на план за управление на заинтересованите страни, съгласно международния PMBOK® стандарт, не се ограничават до вече разгледаните *входове* и *изходи* в рамките на отделните процеси, представени обстойно и последователно в настоящото изследване.

Те се разпростират на всички нива на проектното управление (*интегриращо, стратегическо и тактическо*), обхващат всички фази от жизнения цикъл на проекта и засягат качествено всички **ключови характеристики на проектния ръководител** и неговия екип, необходими за ефективно управление:

- **Знания** - това, което се знае за управлението;
- **Изпълнение** - това, което може да се направи или постигне, докато се прилагат знанията за управление;
- **Лични** - нагласите и начинът на поведение при изпълнението<sup>433</sup>.

И тъй като в изследването бе възприет управленческият/мениджърски<sup>434</sup> подход при разглеждането на стейкхолър теорията, т.е. изследването се фокусира върху процесите на вземане на решения при управлението на заинтересовани страни, според спецификата на съответния казус, обобщаването на ефектите от изработването и внедряването на плана ще бъде отново в същата насока.

**Първият основен макроефект в този смисъл е свързан с натрупването на ново знание** за проекта и неговото управление под формата на *know-who*<sup>435</sup>.

Именно синтезът и интеграцията на това некодифицираното (*тацитно*)<sup>436</sup> знание, формиращо се в процеса на комуникация и интеракция между заинтересованите страни, което до момента е било в *разпръснато/фрагментирано* състояние, спомага за създаването на визия за възможностите за оптимизация на *Софийското бизнес училище* и постигане на проектен успех.

Характерно за иновационните проекти като *Софийското бизнес училище*, свързани с трансфер на технологии под формата на провеждането на различни видове

---

<sup>433</sup> PMI. *A Guide to the Project Management Book of Knowledge (PMBOK)*, 4th ed., 2008

<sup>434</sup> Donaldson, T. & Preston, L. *The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence and Implications*, Academy of Management Review 20, 1995.

<sup>435</sup> Вж: Harryson, S.J. *The Japanese Know-Who Based Model of Innovation Management*, 2006.

<sup>436</sup> Вж: Богданова, М., Цветанова, Е. *Мрежови подход за изследване на регионалните иновационни системи*, сп. Диалог, ИНИ, август 2012.

съвместни изследвания и разработки, съгласно хоризонталния метод на партньорство и коопериране между партньорите<sup>437</sup>, е че от загубата на време, а не на средства, организацията се възстановява по-трудно, тъй като разходите, графикът и техническите средства се *определят/уточняват* в протекание на целия проектен цикъл, а най-добрият начин да се „спечели време“ е чрез комуникирането и установяването на силни взаимоотношения със стейкхолдърите<sup>438</sup>.

Твърде често липсата на ***know-who*** – **знание за връзките, контактите, мрежите от значение за проекта и тяхното управление**, пречи при осъществяването на съвместни инициативи между бизнеса и висшето образование, а при проекти, отличаващи се с особена сложност на крайното предназначение и/или методи за управление по тяхното осъществяване, тази липса може да се окаже и фатална.

Видимо от значителните диапазони между настоящо и *планирано/желано* участие и нива на подкрепа при повечето от идентифицираните на по-ранен етап стейкхолдъри по проекта *Софийско бизнес училище*, единствено прилагането на структуриран подход за управление на участието може да „въоръжи“ проектния мениджър с необходимото знание за постигането на желания резултат.

И докато ***know-who*** - **натрупването** се дефинира през повишаването на **фактическото придобиване, трансформация и приложение на проектно знание чрез управление на отношенията със стейкхолдърите**, то натрупването на ***know-how*** – **способността за решаване на проблеми на база придобити опит, умения, техники и инструменти**, иначе казано - **специфичното „процедурно“ знание от изпълнителен характер**, е другият не по-маловажен **макроефект** върху проекта, в следствие изпълнението на процедурите по изработване и внедряване на план за управление на заинтересованите страни.

Това натрупване на имплицитен ***know-how*** актив<sup>439</sup> се акумулира в рамките на аналитичния процес (*но не само*), съпровождащ фазата на планиране на управлението на участието на заинтересованите страни, посредством саморефлексия по отношение „уроците“ от досегашния опит по проекта и утилизация на *добрите практики* от успешния чужд опит по сходни проекти. Принос има и по-доброто разбиране на проектния контекст във всичките му аспекти, респективно разположението на проекта

---

<sup>437</sup> Маринова, Н. *Управление на проекти за постигане на устойчиво развитие*, НБУ, 2012г.

<sup>438</sup> Harryson, S.J. *The Japanese Know-Who Based Model of Innovation Management*, 2006.

<sup>439</sup> Вж: *Manual on Technology Transfer Negotiation, UN Industrial Development Organization - A Reference for Policy-makers and Practitioners on Technology Transfer*, UN Industrial Development Organization, 1996.

в действителната му обкръжаваща среда, което е необходимо условие, за да се разпознаят притежателите на **know-how**.

#### **Допълнителна информация:**

Самият стандарт *PMBOK® Guide* е най-добрият експлицитен източник на *know-how* за управление по проекта, в частност – управление на заинтересованите страни. В резултат от прилагането на описаните в професионалния стандарт методи и средства за стейкхолдър мениджмънт се придобива както едно по-добро разбиране за идеята за заинтересованите страни; общата рамка за определяне на стейкхолдърите и техните интереси; отношенията и взаимовръзките между тях и произтичащите от това отговорности за проектния екип, така и се подпомага пряко изпълнението на проекта чрез процедурното приложение на методите за прогнозиране; елементите на комуникацията със заинтересованите страни; управлението на конфликтите чрез определяне приоритетите в контекста на много и често конкуриращи се цели.

На няколко пъти в изследването бе констатирано, също така, че за максимална ефективност по отношение натрупването и фактическото оползотворяване на *know-how*, следва да се обърне поглед и „отвъд“ стандарта, който в опитите си да създаде общ език и разбирания за понятията, се оказва твърде „тесен“ за широкия съществуващ инструментариум от средства и методи за управление на заинтересованите страни, който е достъпен в проектната практика и напълно адаптируем за нуждите на проекта.

**Третият макроефект**, свързан с изработването и внедряването на плана, надхвърля конкретния казус по проекта *Софийско бизнес училище* и се разпростира като цяло върху проектите за сътрудничество между бизнеса и висшето образование. Той е свързан с *show-how*<sup>440</sup> **приноса на изследването – добавената стойност от практическата демонстрация на методите, практиките и процедурите по управление на участието на заинтересованите страни в партньорски проекти за трансфер на знание между страните в т.нар. „триъгълник на знанието“ и работата в мрежа между тях и др. стейкхолдъри, които допринасят за добавянето на стойност към**

<sup>440</sup> Вж подробно: [www.businessdictionary.com/definition/show-how.html](http://www.businessdictionary.com/definition/show-how.html), посетен на 18.02.2014г. в 11:38ч.

проекта и са потенциални благодетелствани от резултатите по проекта и/или са изложени, директно или не, на риск в резултат от неговата реализация<sup>441</sup>.

**Съгласно теорията, същността на проектното планиране се изразява в:**

*„определянето на целите и начините за тяхното достигане въз основа на формиране на комплекс от дейности, които следва да бъдат изпълнени, избор на нужните за целта методи, средства и ресурси и съгласуване действията на участниците в проекта“<sup>442</sup>.*

В този смисъл изпълнението на част от този комплекс от дейности с:

- а.) Демонстративна;*
- б.) Аналитична;*
- в.) Изследователска цел,*

неминуемо се явява в помощ на ръководителите на *Софийското бизнес училище* и др. подобни на него проекти и води до развитието на личните мениджърски характеристики, свързани с управлението на участието на заинтересованите страни на стратегическо и тактическо равнище.

Изхождайки от факта, че поведението на хората в организационните системи в голяма степен се формира на база анализа и отчитането на множество интереси<sup>443</sup>, може да се заключи, че количественото натрупване на информация за тези интереси, на база приложените инструменти за стейкхолдър анализ, следва да доведе до качествено подобрене по отношение поведението при изпълнението на проекта от страна на ръководителя и ръководния екип на *Софийското бизнес училище*, а оттам и до **качествено подобряване на стратегическите и оперативните решения на всяко управленско ниво на проекта с оглед максимизиране на стойността от осъществяването му, което е в основана на съвременния корпоративен мениджмънт<sup>444</sup>.**

---

<sup>441</sup> Mahoney, J.T. *Towards a Stakeholder Theory of Strategic Management*, Department of Business Administration College of Business University of Illinois at Urbana-Champaign, IL 61820

<sup>442</sup> Lester, A. *Project Management, planning and control: managing engineering, construction and manufacturing projects to PMI, APM and BSI standards*. Elsevier-Butterworth-Heinemann, 2007.

<sup>443</sup> Михайлова, М. *Интереси и поведенческа устойчивост в системата на управление*, СА „Д.А.Ценов“.

<sup>444</sup> Димитрова, Р. *Интелектуалният капитал, балансираната система от показатели и добавената стойност в компанията*, Нов български университет, електронен архив.

### 3.6. Обобщение

В настоящата глава бе поставено за цел като се следва най-новото, пето, издание на международния стандарт за проектно управление *PMBOK®* да се демонстрира разработването и внедряването на план за управление на заинтересованите страни по проект „Софийско бизнес училище“, именно с оглед натрупването на знания и умения за стейкхолдър мениджмънт по отношение проектите за сътрудничество между бизнеса и висшето образование.

В разработката, бе направено следното:

1.) Осъществен бе опит за систематично и изчерпателно представяне на теоретичните аспекти, значимостта от приложението на теорията в корпоративната практика и съществуващите международни стандарти за управление на заинтересованите страни в съвременния проектен мениджмънт.

Бяха разгледани също така въпросите за отликата на стейкхолдър-ориентираното управление от други организационни теории, както и проблемите по категоризацията на заинтересованите страни във връзка с тяхното анализиране и цялостно обследване.

Във връзка с осъществяването на задачата и постигането целта на изследването бе избран *инструменталният подход* при разглеждане на въпросите за управление на заинтересованите страни, който акцентира основно върху идентифицирането (*и осъществяването*) на връзките между процесите по управление на страните и постигането на организационните, респективно проектните цели, за разлика от другите два разпространени в научните среди подходи към темата – *deskriptивен и нормативен*.

Направеният преглед на емпирични изследвания в областта на проектния стейкхолдър мениджмънт потвърди, че ефективното управление на участието на заинтересованите страни се нарежда сред водещите условия за постигане на проектен успех, в подкрепа на авторовата теза, че за успешното управление и постигането на целите на *Софийското бизнес училище* следва да се върви към задълбочено разбиране на стейкхолдър теорията и **систематично приложение на съществуващия инструментариум от методи за анализ и управление на участието.**

Подходът на Института за проектно управление (PMI), описан в PMBOK® *Guide*, бе избран както поради неговата всеобхватност, така и поради възможността да се разгледат връзките между стейкхолдър мениджмънта и останалите области на проектното управление, без да се подминава обстоятелството, че е **необходима адаптация спрямо обстоятелствата**, което предполага приложението и на др. техники и средства, описани в изследването.

2.) Направен бе подробен преглед, от гледна точка на теорията и практиката на проектното управление, на характерните особености на проекта „*Софийско бизнес училище*“ с фокус върху управлението на заинтересованите страни при отчитане на предназначението, контекста и принципите на управление на проекта; натрупания опит по реализацията му до момента и добрите практики от чуждия опит по реализацията на сходни проекти за обучение, трансфер на знание и сътрудничество между бизнеса и висшето образование в насока изграждане на мрежи за партньорство и взаимодействие. Осъществяването на задачата бе от основно значение за успеха на изследването с оглед доказаното в науката влияние на условията и средата за реализация на проекта върху избора и приложението на методите за управление.

В резултат от направения анализ бе дефинирана основната специфика на проекта от гледна точка на стратегическо планиране и управление, която се съдържа в неговия ***дирекционно-комплексен характер***, а той от своя страна – в предназначението на проекта като ***проект за развитие на социален капитал***, чиято пълноценна реализация изисква постоянство и надграждане на постигнатото за повишаване нивата на социален капитал в рамките на мрежата за партньорство до запълване на целевия обхват.

От съпоставката на досегашния опит по управлението на заинтересованите страни по проекта с инструментите и техниките за стейкхолдър мениджмънт, съгласно PMBOK® стандарта, стана ясно, че **съществуват множество възможности за оптимизация на проектното изпълнение в следствие на приложението на неизползвани до момента методи и средства като стейкхолдър анализ, аналитичен бенчмаркинг и др.**

3.) Успешно бе апробирана, т.е. **доказана като приложима по проекта *Софийско бизнес училище*, методологията за управление на заинтересованите страни според международния *PMBOK®* стандарт**, в резултат на осъщественото от автора на изследването систематично приложение на описаните по стандарта методи и средства за анализ на проектните стейкхолдъри, обособени в рамките на процесите по идентифициране; планиране и управление на участието на заинтересованите страни, в т.ч. и по осъществяване на контрол по управлението на тяхното участие.

Сред най-важните постижения на тази емпирична част от изследването бе, че приложението на методиката е описано по начин, такъв че всеки професионалист да е в състояние да повтори изследването на управлението на заинтересованите страни за собствени нужди и да го развие там, където са констатирани възможности за допълнително усъвършенстване на представения аналитичен и практически инструментариум.

Установи се, че ***изходите* в резултат от процесите по прилагането на систематизиран подход при управлението на участието на заинтересованите страни по проекта „Софийско бизнес училище“ не се ограничават само до новосъздадените регистър с информация за заинтересованите страни, междинни аналитични средства и план за управление на стейкхолдърите, но включват и актуализирането на важни организационни активи** като информацията относно причините за съществуващите проблеми; обосновката на правилните превантивни (*намаляващи вероятността от бъдещо негативно изпълнение*) и коригиращи (*привеждащи очакваното бъдещо изпълнение в съответствие с плана*) действия и извлечените поуки по проекта.

4.) В последната част от изследването бяха обобщени и анализирани ефектите от прилагането на план за управление на заинтересованите страни по проекта и свързаните с изработването и внедряването му насоки за оптимизиране на изпълнението на *Софийското бизнес училище*.

В изследването се стигна до извода, че при **прилагането на формален подход за стейкхолдър управление ефектите се разпростират на всички нива на проектното управление**, обхващат всички фази от жизнения цикъл на проекта и засягат качествено всички характеристики на проектния ръководител и неговия екип, необходими за ефективно управление – **знания за заинтересованите страни**

(придобиване на *know-who*); **изпълнение на стъпките, описани в процесите по стандарта** (придобиване на *know-how*); **лични** (осъществяване на *show-how*).

Очертани бяха и водещите насоки за оптимизиране управлението на участието на заинтересованите страни, изведени на база досегашния и чужд опит по сходни проекти, както и на база прилагането на средствата и методите за идентифициране и анализ на заинтересованите страни, съгласно *PMBOK®* стандарта, в т.ч. направените предложения в следствие проведените интервюта и анкетното допитване до ключовите стейкхолдъри.

Анализът установи, че условията и възможностите за нетуъркинг по време на академичната програма са оценени по-високо, в сравнение с последващите ги възможности, налични след провеждането отделните издания на майсторските класове. Оттам произтича и фокусирането на анализа и препоръките за бъдещи действия върху онези комуникационни средства и инструменти, чрез които би се подпомогнало и опосредствало заявеното желание от страна на всички заинтересовани страни за участие в бъдещи инициативи, свързани с развитието на *Софийското бизнес училище*.

Ясно е, че тепърва, с утвърждаването на управлението на заинтересованите страни като обособена област на знанието при управлението на проекти и като цяло в практиката на корпоративното и публично управление в България, **значимостта от инвестирането на средства и усилия за специализирането в тази област ще се задълбочава.**

Колкото по-бързо представителите на бизнеса и академичните среди достигнат до това заключение при осъществяването на съвместните си проектни начинания за създаване на устойчиви мрежи за сътрудничество, обмяна на опит, идеи, трансфер на знание, технологии и натрупване на социален капитал в рамките на тези системи, опериращи в рамките на по-голямата система на обществото-приемник, толкова по-успешни ще бъдат тези начинания.



## СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ ИЗТОЧНИЦИ

### 1. Литература от български автори

- ARC Fund, *Иновациите – политика и практика*, С., 2004г.
- Арабаджийски, Н., *Стратегическо управление в публичната сфера*, НБУ, С., 2011г.
- Богданова, М., Цветанова, Е. *Мрежови подход за изследване на регионалните иновационни системи*, сп. Диалог, ИНИ, 2012г.
- Даскалов, Х., *Университетите като двигател на регионални икономически иновации*. Международно висше бизнес училище (МВБУ), Ботевград, 2012г.
- Димитрова, Р. *Интелектуалният капитал, балансираната система от показатели и добавената стойност в компанията*, Нов български университет - електронен архив.
- Доралийски, А. *Стратегически мениджмънт*. НБУ, С., 1998г.
- Каменов, К., Кр. Хаджиев, Н. Маринова *Управленският процес и екипната дейност в управлението*, НБУ, С., 2005г.
- Маринова, Н. *Управление на проекти за постигане на устойчиво развитие*, НБУ, 2012г.
- Матеев, Д. Сборник-лекции към курс „Мониторинг на проектната дейност“. Анализ на заинтересованите страни, НБУ.
- Михайлова, М. *Интереси и поведенческа устойчивост в системата на управление*, СА „Д.А.Ценов“.
- Пенчев, Р. *Управление на проекти*, НБУ, С., 1998г.
- Хаджиев, К. *Теоретико-методологически характеристики на управлението на проекти през призмата на структурния подход*, Нов български университет - електронен архив.

### 2. Литература от чужди автори

- Aaltonen, K. Kujala, J. *A project lifecycle perspective on stakeholder influence strategies in global projects*, Scandinavian Journal of Management 26, 2010.
- Aaltonen, K. *Stakeholder Management in International Projects*, Aalto University School of Science and Technology, Department of Industrial Engineering and Management, Doctoral Dissertation Series 2010/1.
- Agranoff, R. McGuire, M., *Collaborative Public Management*. Georgetown University Press, Washington, D.C., 2003.
- Agranoff, R., *Managing Within Networks*. Georgetown University Press, 2007.
- Ali, A. *PMP-CAMP Training Programme*, Teaching in Information Technology, 2013.
- Ayuso, S. & coll. *Maximizing Stakeholders Interests: An Empirical Analysis of the Stakeholder Approach to Corporate Governance*, IESE Business School University of Navarra, 2007.
- Atkin, B., & Skitmore, M. *Stakeholder Management in Construction*. Construction Management and Economics 26(6), 2010.
- Ahn, B. & coll. *Reforming Public and Corporate Governance*, Edward Elgar Publishing, 2002.
- Bergeron, B. *Essentials of Knowledge Management*. John Wiley & Sons Inc., 2003.
- Benneworth, P. *University Engagement And Regional Innovation*. ECSMU, 2010.
- Bergenholtz, C. *Knowledge brokering: spanning technological and network boundaries*. EJIIM, 2011.

- Bryson, J. *What To Do When Stakeholder Matter: Guide to Stakeholder Identification and Analysis Techniques*, Humphrey Institute of Public Affairs University of Minnesota, 2003.
- Bryson, J. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, CA: Jossey-Bass, 1995.
- Bourne, L. *Project Relationship Management and the Stakeholder Circle*, RMIT University, 2005.
- Bourne, L. *Developing Stakeholder Engagement Maturity in APM Terminals Management*, 2008.
- Bourne, L. *Stakeholders and Complexity*, Stakeholders Management Pty Ltd.
- Bourne, L. *Stakeholder Relationship Management*, 7th Project Management National Benchmarking Forum, PMI Chapter, Rio de Janeiro, Brazil, Nov. 2010.
- Berman, S. L. & co. *Does stakeholder orientation matter? The relationship between stakeholder management models and firm financial performance*. Academy of Management Journal 42, 1999.
- Barry, N. *The Stakeholder Concept of Corporate Control Is Illogical and Impractical*, The Independent Review 6 (4), 2002.
- Clarkson, M.B.E. *A risk based model of stakeholder theory*. University of Toronto, Centre for Corporate Social Performance & Ethics, Toronto, Canada, 1994.
- Collins, E., Kearins, K., Roper, J. *The Risks in Relying on Stakeholder Engagement for the Achievement of Sustainability*.
- Cabral-Cardosa C, Cunha M. P. E. *The business lunch: towards a research agenda*. Leadership & Organization Development Journal 24 (7), 2003.
- Cleland, D.I. *Project Stakeholder Management*. Project Management Journal 17(4), 1986.
- Chatterton, P., Goddard, J. *The Response of Higher Education Institutions to Regional Needs*, European Journal of Education 35(4), Higher Education and the Stakeholder Society, Dec. 2000.
- Dill, W. *Public participation in corporate planning: Strategic management in a Kibitzer's world*. Long Range Planning 8(1), 1975.
- Donaldson, T. & Preston, L. *The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence and Implications*, Academy of Management Review 20, 1995.
- Dinsmore, P., Cabanis-Brewin, J. *The AMA Handbook of Project Management*, 3rd edition, 2010.
- Eesley, C., Lenox, M. J. *Firm responses to secondary stakeholder action*, Strategic Management Journal, 2006.
- Eden, C. & Ackermann, F. *Making Strategy. The Journey of Strategic Management*, SAGE Publications, London (UK), 1998.
- Eskerod, P. & Huemann, M. *Sustainable development and project stakeholder management: what standards say*, International Journal of Managing Projects in Business 6 (1), 2013.
- Etzkowith, H., Leydesdorff, L., *The Dynamics of Innovation: From National Systems to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations*, Research Policy 29, 2000.
- Engwall M. *No project is an island: linking projects to history and context*, Research Policy 32(5).
- European Drivers for a Regional Innovation Platform Project, *Building Regional Leadership Academies*.
- Freeman, R.E. *Strategic management: A stakeholder approach*, Boston: Harper Collins, 1984.
- Freeman, R.E. *The Politics of Stakeholder Theory: Future Directions*, Business Ethics Quarterly 4(4), 1994.
- Freeman, R. E., Harrison, J. S. Wicks, A.C. *Managing For Stakeholders – Survival, Reputation and Success*, Louis Stern Memorial Fund, US, 2007.
- Frooman, J. *Stakeholder influence strategies*, The Academy of Management Review 24(2), 1999.
- *Good Practices of University-Industry Cooperation with Regional Impact*, RUISNet Project.

- Gibb, A. & others, *Meeting the Entrepreneurial Development Needs of Higher Education Institutions*, Said Business School University of Oxford, 2009.
- Harryson, S.J. *The Japanese Know-Who Based Model of Innovation Management – Reducing Risk at High Speed*, 2006.
- Holme, Watts. *Making Good Business Sense*, The World Business Council for Sustainable Development.
- *Higher Education and Regions: Globally Competitive, Locally Engaged*, OECD, 2007.
- Johnson, G., Scholes, K. *Exploring Corporate Strategy*, Prentice Hall Europe, 1994.
- Jones, T. M., *Convergent stakeholder theory*, Academy of Management Review 24(2), 1999.
- Johnson-Cramer, M., Berman, S. *Dynamic Model of Stakeholder Management*.
- Kelly, G., Kelly, D. & Gamble, A. *Stakeholder capitalism*. Basingstoke: Macmillan, 1997.
- Kerzner, H. *Project Management Metrics, KPIs, and Dashboards*, Hoboken, N.J.:Wiley, 2011.
- Letza, S. & coll. *Shareholding Versus Stakeholding: a Critical Review of Corporate Governance*, Corporate Governance, 2004.
- Levin, G. and Flannes. S. *Essential People Skills for Project Managers*. Vienna, VA: Management Concepts Inc., 2005.
- Langtry, B. *Stakeholders and the Moral Responsibilities of Business*, Business Ethics Quarterly 4(4), 1994.
- Loch, C. & Kavadias, S. *Implementing strategy through projects*, in Morris, P.W.G., Pinto, J.K, *The Oxford Handbook of Project Management*, Oxford University Press, 2011.
- Love, P.E.D., Gunasekaran, A., & Li, H. *Concurrent engineering: a strategy for procuring construction projects*. International Journal of Project Management 16(2), 1998.
- Molz, R. *The Theory of Pluralism in Corporate Governance: A Conceptual Framework and Empirical Test*, Journal of Business Ethics 14(10), 1995.
- Mahoney, J.T. *Towards a Stakeholder Theory of Strategic Management*, Department of Business Administration College of Business University of Illinois, IL 61820.
- Murray, A. *PRINCE2 in One Thousand Words, Best Management Practice*, 2009.
- Mitchel, R.K. *Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts*, Academy of Management Review 22(4), 1997.
- Nutt, P. *Why Decisions Fail*, Berrett-Koehler Publishers, 2002.
- Phillips, R. A. & coll. *What stakeholder theory is not*, Business Ethics Quarterly 13, 2003.
- PMI. *A Guide to the Project Management Book of Knowledge (PMBOK)*, 4th ed., 2008.
- *Principles of Stakeholder Management*, University of Toronto Clarkson Centre for Business Ethics, 1999.
- Rais, S., Goedegebuure, R. *Stakeholder orientation and financial performance: evidence from Indonesia*, Problems and Perspectives in Management 7 (3), 2009.
- Reynolds, S., Schultz, F.C., Hekman, D.R. *Stakeholder Theory and Managerial Decision-Making: Constraints and Implications of Balancing Stakeholder Interests*, Springer, 2006.
- Richardson & Andersen. *Stakeholder Dynamics*, 23 July 2010.
- Roeder, T. *Managing Project Stakeholders*, Roeder Consulting, 2013.
- Remington, K., Pollack, J. *Tools for Complex Projects*.
- Roeder, T. *Managing Project Stakeholders: Building a Foundation to Achieve Project Goals*, Wiley, 2013.
- Special Issue of Business Ethics: *A European Review*, 2005.
- Siegelau, J.M. *How PRINCE2® Can Complement the PMBOK® Guide and Your PMP®, Impact Strategies*.

- Shibi, O. *Managing Stakeholder Expectations for Project Success*, J. Ross Publishing, 2013.
- Smith, N.C. *What's at Stake? Stakeholder Engagement Strategy as the Key to Sustainable Growth*, Social Innovation Centre, INSEAD, 2011.
- *The State of European University-Business Cooperation*, EUA, 2011.
- Turner, J. R. *The handbook of project-based management*, McGraw-Hill Book Company, 1992.
- Takim, R. *The Management of Stakeholders' Needs and Expectations in the Development of Construction Project in Malaysia*, Modern Applied Science Journal 3-5, 2009.
- *University Business Cooperation: 15 Institutional Case Studies on the Links Between Higher Education Institutions and Businesses*, DG Education and Culture (EC), 2011.
- *Universities Leading Regional Innovation: New Partnerships at a Time of Economic Crisis*, 2010.
- Vidaver-Cohen, D. *Reputation Beyond the Rankings: A Conceptual Framework for Business School Research*, Corporate Reputation Review 10, December 2007.
- Wicks, A. *Stakeholder Theory, Value and Firm Performance*, Society for Business Ethics.
- Weaver, P. *Understanding Programs and Projects*, PMI Global Congress, Feb. 2010.
- Ward, S., Chapman, C. *Stakeholders and uncertainty management in projects*. Construction Management and Economics, 26(6), 2008.
- Warburton, R., Kanabar, V. *The Art & Science of Project Management*, RW-Press, 2011.
- Yang, J. & co. Exploring critical success factors for stakeholder management in construction projects, Journal of Civil Engineering and management 15-4, 2009.
- Yang, J., Shen, Q., Ho, M. *An overview of previous studies in stakeholder management and its implications for the construction industry*. Journal of Facilities Management, 2009.

### 3. Интернет страници

- [http://ipts.jrc.ec.europa.eu/activities/research-and-innovation/s3\\_a.cfm](http://ipts.jrc.ec.europa.eu/activities/research-and-innovation/s3_a.cfm)
- <http://nbu.bg/index.php?l=1518>
- [www.jpstewartassociates.com/final-on-pmbok-4-to-5-stakeholder-management](http://www.jpstewartassociates.com/final-on-pmbok-4-to-5-stakeholder-management)
- [www.ipma.ch/resources/ipma-publications/ipma-competence-baseline](http://www.ipma.ch/resources/ipma-publications/ipma-competence-baseline)
- [www.prince-officialsite.com/AboutPRINCE2/PRINCE2Comparison.aspx](http://www.prince-officialsite.com/AboutPRINCE2/PRINCE2Comparison.aspx)
- [www.method-pm.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=109&Itemid=168](http://www.method-pm.com/index.php?option=com_content&view=article&id=109&Itemid=168)
- [www.stakeholdermapping.com/srmm-maturity-model/srmm-implementation/](http://www.stakeholdermapping.com/srmm-maturity-model/srmm-implementation/)
- [www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:21500:ed-1:v1:en](http://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:21500:ed-1:v1:en)
- [www.eesteem-tool.eu](http://www.eesteem-tool.eu)
- [www.getir.eu/index.php/bg](http://www.getir.eu/index.php/bg)
- [www.wisegEEK.com/what-does-an-operations-project-manager-do.htm](http://www.wisegEEK.com/what-does-an-operations-project-manager-do.htm)
- [www.work.chron.com/differences-between-shortterm-longterm-projects-11637.html](http://www.work.chron.com/differences-between-shortterm-longterm-projects-11637.html)
- [www.thevoiceproject.eu/index.php?id=587](http://www.thevoiceproject.eu/index.php?id=587)
- <http://stakeholdermanagement.wordpress.com/category/pmbok-5th-edition>
- [www.stakeholdermap.com/stakeholder-SWOT.html](http://www.stakeholdermap.com/stakeholder-SWOT.html)
- [www.victoria.ac.nz/vbs/study-careers/awardsscholarships/summerscholars](http://www.victoria.ac.nz/vbs/study-careers/awardsscholarships/summerscholars)
- [www.stakeholder-management.com/shopcontent.asp?type=technical-description](http://www.stakeholder-management.com/shopcontent.asp?type=technical-description)
- [www.applied-corporate-governance.com/stakeholder-survey.html](http://www.applied-corporate-governance.com/stakeholder-survey.html)
- [www.f.imperial.ac.uk/business-school/alumni/alumni-benefits](http://www.f.imperial.ac.uk/business-school/alumni/alumni-benefits)

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

*„Мирът се нуждае от експерти“*, гласи мотото на международна неправителствена организация, работеща за развитието на капацитета в институционалния и граждански сектор в пост-военното пространство на бивша Югославия. **Същото важи и за доброто стейкхолдър управление**, гарант за което е сътрудничеството между европейските институции, държавите-членки, регионите, гражданския, академичен и бизнес сектор и всички други заинтересовани страни по области на въздействие, в случая – в сферата на висшето образование, науката и иновациите.

В този смисъл, в глобалната икономика, в която най-стратегическият ресурс е знанието, а процесът на учене и предприемаческо откриване<sup>445</sup> – най-фундаменталната дейност за повишаване на конкурентоспособността, основополагащо се явява развитието на експертиза за съвместна работа – фундамент за успешното постигане на всички последващи цели – било то на ниво проект, програма или стратегия.

Убеден съм, че изданието *„Стейкхолдър мениджмънт по проекти, програми и стратегии във висшето образование, науката и иновациите“*, макар да остава далеч от всякакви претенции за цялостно проучване на темата, е необходимо, защото спомага за рефлексията върху натрупващия се опит, което е важна и неизменна част от цикъла на организационно (и системно) учене и усъвършенстване, отразявайки по този начин разрастването на значимостта на приложните аспекти на стейкхолдър теорията в съвременния публичен и корпоративен мениджмънт.

Тази рефлексивност е необходима, за да *„изкристализират“* най-устойчивите механизми за сътрудничество, обмяна на опит, идеи, трансфер на знание и натрупване на социален капитал в рамките на отделните мрежи и системи.

Очаквам с публикуването на изследването, и особено в резултат от направените емпирични изводи и специфични препоръки, то да допринесе за:

- Постигането целите на оперативната програма за наука и образование (в частност) и за подобряване управлението на Кохезионната политика (на национално ниво) и Интелигентната специализация (по региони);

---

<sup>445</sup> OECD, The Knowledge-Based Economy. OECD, Paris, 1996.

- Успешното постигане целите на пилотния проект *Софийско бизнес училище* и стратегическото му предназначение, включително на подобни нему.

Убеден съм, също така, че изданието запълва сериозна празнина в съвременната наука по въпросите на стратегическо управление, най-вече с оглед извеждането на управлението на заинтересовани страни като обособена област в проектното управление и все по-голямото значение, което се отдава на този въпрос в европейското управление и неизменното пренасяне на тези тенденции в български условия.

Това мое убеждение произтича от факта, че добри практики като създаването на **ОП НОИР 2014-2020г.** в близко сътрудничество между всички заинтересовани страни, могат да послужат за осъществяването на експоненциален скок в развитието на отношенията между българските университети и публичния и частния сектор, стига те да бъдат подложени на достатъчно задълбочен анализ, какъвто настоящото изследване се стреми да реализира или поне да зададе насока за последващи анализи и надграждане на усилията в тази област на знанието.

Що се отнася до *интелигентната специализация*, тя сама по себе си е успешен пример за трансфер на знание от академичния в публичния сектор за решаването на проблеми от значение за устойчивото регионалното развитие, базирано на научни изследвания и иновации. Практическото приложение на тази софистицирана управленческа концепция в български условия предполага задълбоченото ѝ познаване и обединяване на интелектуалния потенциал на всички заинтересовани страни в рамките на триъгълника на знанието. Ако не друго, настоящото издание е платформа, която може да ги срещне, макар и задочно, и постави начало на едно пълноценно партньорство.

Истинската функция на научноизследователските и иновационни стратегии за интелигентна специализация на национално и регионално ниво, като политически инструмент за прилагането на РИСЗ концепцията, не е единствено в съчетаването на ресурсите и възможностите, а в превръщането на процеса по стратегическо планиране в предпоставка за по-високи цели на следващите етапи на развитие на териториалните общности.

Ето защо, въпреки незавидните си стартови позиции и разочароващо представяне по отношение на иновационното си развитие до момента, българските

региони следва да направят необходимото, включвайки университетите в процеса по специализация за гарантиране постигането на ефективност в дългосрочен план.

Във времена на икономическа криза университетите са онези, които притежават единствения икономически ресурс, който не признава териториални различия, а именно - интелектуалният. Този ресурс е от ключово значение за успеха на интелигентната специализация и сам по себе си определя ключовата роля на университетите в процеса. Въпрос на съвместни стратегически усилия е той да бъде утилизирен за целите на стратегическото развитие.

**Алтернативата е да бъде възприето в практиката като основателно твърдението, че висшите училища са „катедрали в пустиня“, бидейки откъснати от средата.** Това не е опасение, лишено от основания, доколкото икономическото и технологично изоставане и негативните демографски процеси в редица райони на България в действителност ги превръщат в „пустинни области“ от иновационно и икономическо естество, а все повече ръководители в публичния сектор осъзнават опасността междурегионалните различия да се превърнат в най-сериозния проблем за устойчивото икономическо развитие на страната в средносрочен и дългосрочен план.

**Казусът *Софийско бизнес училище*,** пък, показва нагледно, че е напълно възможно адресирането на въпросите за интересите и участието на заинтересованите страни да се случи без това да бъде „за сметка“ на постигането на проектните цели, зададени от проектни спонсори, когато не става въпрос за публична политика, а за частна инициатива в сферата на висшето образование, науката и иновациите. Нещо повече – първото условие – *за отразяване ролята, мястото и нагласите на всички стейкхолдъри,* **представлява незаобиколима предпоставка за реализацията на второто – постигане стратегическото предназначение на проекта.**

Това заключение идва на фона на продължаващите дебати в корпоративния свят, в публичния и неправителствен сектор, в академичните и научни среди, дори, относно това доколко и как лицата, групите и организациите, зависещи от това конкретните проекти/програми/политики да спомогнат за осъществяване на целите им, а и от които, на свой ред, тези проекти/програми/политики зависят, следва да бъдат включени в тяхното активно оформяне и управление.

Въпреки че *стейкхолдър-ориентираното мислене* е широко застъпено в системата на европейското висше образование, бизнес и публично управление, главно по отношение на оценката на качеството – *външна и вътрешна*, въпросите на стратегическия бенчмаркинг и проектите за сътрудничество, в България все още не е докрай възприето, че **интересите на заинтересованите страни следва да са в центъра на съвременния *стратегически конструкт*** - тяхното удовлетворяване не е въпрос на избор, а на справяне със съществуваща необходимост при ограничения от гледна точка на *know-how*, *know-who* и *show-how*, налични в резултат от слабото разгръщане на сътрудничество между страните в рамките на *триъгълника на знанието*, рефлектиращо и в резонно ниските равнища на иновациите, производителността и цялостната конкурентоспособност на българската икономика.

Дали изданието ще спомогне за справянето с тези проблеми и предизвикателства, освен че ги адресира активно, зависи от уважаемия читател, който следва да трансферира в онези начинания, върху които той самият работи, най-важните (*изведени въз основа на разгледаните казуси*) принципи, процедури и стандарти за управление.

**26 Октомври 2014г.**

**гр. София**



## За автора:



Христиан Даскалов е експерт по икономически политики към Brain Workshop Institute.

Бакалавър икономика, публична администрация и магистър по управление на европейски проекти.

Със специализации в сферата на организационното развитие, управлението на международни проекти и управлението на глобални финансови и икономически рискове. Практическото си обучение в анализа на публични политики е придобил в Администрацията на Президента на Република България, Агенцията за насърчаване на малките и средни предприятия, Българската стопанска камара.

Професионалният си опит в сферата на стейкхолдър мениджмънта е натрупал като ръководител на онлайн проекти за корпоративния и публичен сектор и като бизнес администратор в екипа по стратегическо развитие и трансформация на международна IT компания.

С богат опит в управлението на екипи и проекти в академичния и граждански сектор, натрупан в периода 2005-2014г.

## За изданието:



В изданието са анализирани някои от най-значимите начинания в сферата на образованието, науката и иновациите - създаването ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ и Стратегията за интелигентна специализация на научните изследвания и иновациите.

Представен е и иновационният проект за развитие на връзките между бизнеса и висшето образование „Софийско бизнес училище“, чрез който е демонстрирано приложението на най-новите

международни стандарти за управление на отношенията със заинтересованите страни в реална проектна среда, съгласно PMBOK® 5<sup>th</sup> Edition.

Резултатите от анализа на разгледаните казуси са представени по начин, позволяващ на всеки читател – студент, учен или специалист от публичния или частен сектор, да приложи натрупаното знание при работата си по реализацията на проекти, програми или цялостни стратегии в сферата на висшето образование, науката или иновациите.

Изданието може да се ползва и като наръчник за упражняването на ефективен стейкхолдър мениджмънт в други области на корпоративното и публично управление.

**С любезната подкрепа на Военно Издателство, Лаборатория по математична химия към Университет „Проф. д-р Асен Златаров“ и Национален студентски дом.**

**Цена: 10,00 лв.**