

ИНСТРУМЕНТИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА СРЕДИЗЕМНОМОРСКОТО ТРАНСГРАНИЧНО СЪТРУДНИЧЕСТВО И НЕГОВАТА ЕФЕКТИВНОСТ ПО ОТНОШЕНИЕ НА "ШИРОКАТА СИГУРНОСТ"

Дафинка Сидова

TOOLS FOR IMPROVING MEDITERRANEAN CROSS- BORDER COOPERATION AND ITS EFFECTIVENESS IN TERMS OF "WIDER SECURITY"

Dafinka Sidova

Summary: This report uses two strategic tools to improve the effectiveness of the Mediterranean cross-border cooperation in terms of the aspects of "wider security" - a Strategic Map and a Balanced Scorecard. These tools help out to outline two possible ways to achieve the objectives set out in the ENI-CBC MED 2014-2020 cross-border program.

Keywords: Mediterranean cross-border cooperation, effectiveness, Strategic Map, Balanced Scorecard

Средиземноморското трансграничното сътрудничество (ТГС) заема важно място в Европейската политика на съседство (ЕПС). То обхваща седем държави-членки [1] на Европейския съюз (ЕС) и десет партньори [2] от Северна Африка и Близкия изток. Постигнатите резултатите от реализираните трансгранични проекти в приключилия програмен период 2007-2013 г. доказват ползите и добавената стойност на средиземноморското ТГС по отношение на политическата, икономическата, социалната, екологичната и културната сигурност. Участието в първата покана за представяне на проектни предложения, приключило на 24 януари 2018 г., в рамките на настоящия програмен период 2014-2020 г., може да бъде обобщено с подадени 419 заявления за отпускане на безвъзмездна помощ, включващи 2959 организации от седемте държави-членки на ЕС и шест от техните десет допустими партньори (Египет, Израел, Йордания, Ливан, Тунис и Палестина) [3].

Обект на изследването е средиземноморското ТГС, а предмет на изследване е неговата ефективност спрямо аспектите на „широката сигурност“ [4].

Тезата, която се защитава е, че ефективността на средиземноморското ТГС, както и ползите от него, и добавената му стойност, могат да се повишат, ако в стратегическото му управление се използват адекватни инструменти за измерване и оценяване.

Целта на разработката е да се създаде подходяща среда за приложение на стратегически инструменти за по-добро управление на средиземноморското ТГС, в т.ч. за измерване и оценяване на неговата ефективност.

За постигане на поставената цел, следва да бъдат извършени три задачи:

- изследване дизайна на вътрешната среда на средиземноморското ТГС;
- структуриране на стратегическа карта;
- изработване на балансирана система от показатели за ефективност (БСПЕ).

Приложената методика включва: системен подход, стратегически подход, художествена абстракция, индуктивен и дедуктивен метод, стратегически инструменти.

Следвайки логиката на системното мислене, средиземноморското ТГС е възприето като система, чиято вътрешна среда е съставена от пет групи елементи.

Първата група е „ЦЕЛ“, която отразява главната цел, заложенa в трансграничната програма ENI-CVCMED 2014-2020 [5] – „Насърчаване на честно, равноправно и устойчиво икономическо, социално и териториално развитие, което да ускори трансграничната интеграция и да повиши стойността на ползите за участващите страни“. Тя се постига посредством две всеобхватни цели - Всеобхватна цел А. Насърчаване на икономическото и социалното развитие и Всеобхватна цел В. Справяне с общите екологични предизвикателства. За да се достигне първата всеобхватна цел, се полагат усилия към реализирането на три тематични цели - Тематична цел А.1. Развитие на бизнеса и малките и средни предприятия; Тематична цел А.2. Подкрепа за образованието, научните изследвания, технологичното развитие и иновациите; Тематична цел А.3. Насърчаване на социалното включване и борбата с бедността. Йерархически подчинена на втората всеобхватна цел е само една тематична цел - Тематична цел В.4. Защита на околната среда, приспособяване към климатичните промени и тяхното смекчаване.

Във втората група елементи - „СЪДЪРЖАНИЕ“ - влизат общо четиринадесет принципа и единадесет приоритета. Принципите са: партньорство, общо ползи, устойчиво развитие, равенство на възможностите, съсобственост, териториално измерение на процесите на развитие, интеграция, съфинансиране, засилване на конкурентоспособността, прозрачност, равнопоставеност при разглеждане и обработване на проектните предложения, недискриминация, обективност, лоялна конкуренция.

От своя страна приоритети са следните:

А.1.1. Подпомагане на създаването и впоследствие на установяването на иновативни предприятия, със специален фокус върху млади предприемачи и жени-предприемачи, както и (където е приложимо) съдействие при защитата на техните права по отношение на интелектуалната и търговска собственост.

А.1.2. Укрепване и подпомагане на евро-средиземноморските мрежи, кълстери, консорциуми и „стойностни вериги“ в традиционни сектори (селскостопански храни, туризъм, текстил/облекло и т.н.) и в нетрадиционни (иновативни идеи за решения на проблемите в градското развитие, екологично жилищно строителство, устойчивост на водопречиствателните и други видове пречиствателни технологии, възобновяема енергия, креативни индустрии и т.н.).

А.1.3. Насърчаване на устойчиви инициативи и действия в сферата на туризма, целящи разнообразяване посредством нови сегменти и ниши.

А.2.1. Подпомагане на технологичния трансфер и комерсализацията на изследователските резултати, както и засилване на връзките между актьори от изследователския, индустриалния и частния сектор.

А.2.2. Подпомагане на МСП в достъпа им до изследвания и иновации, в т. ч. чрез създаване на кълстери.

А.3.1. Снабдяване на младите хора, особено на безработните, без образование и обучение, с умения, търсени на пазара на труда.

А.3.2. Подпомагане на икономическите актьори в социален и солидарен контекст, както и по отношение на подобряване на капацитета и сътрудничеството им с публичните администрации в областта на предоставянето на услуги.

В.4.1. Подпомагане на устойчиви инициативи, целящи намирането на иновативни и технологични решения за повишаване на водната ефективност и за насърчаване на употребата на нетрадиционни способи за водоснабдяване.

В.4.2. Намаляване на нивото на произвеждане на отпадъци, насърчаване на оптималната експлоатация на техните органични съставки и насърчаване на разделното събиране.

В.4.3. Подпомагане на ефективното (по отношение на разходи/резултати) и иновативно енергийно реконструиране, в съответствие с видовете сгради (с фокус върху публичните сгради) и климатичните зони.

В.4.4. Въвеждане на подхода „екосистема, базирана на управление“ (прилаган при управление за създаване на интегрирана крайбрежна зона) в процеса на планиране на местното развитие чрез подобряване на междутериториалната координация между различните заинтересовани страни.

Стойността на бюджета от 209 млн. евро за програмен прериод 2014-2020 г., критериите за финансиране на трансграничните проекти и

допустимите разходи за тяхното реализиране също са елементи от втората група.

Сложни и разнообразни елементи има в третата група – „ПРОЦЕДУРИ“. На първо място тя обхваща всички органи, които ръководят, управляват и администрират средиземноморското ТГС: Комитет за мониторинг, Управляващ орган, национални органи, Одиторски орган, одиторска група, контролни контактни звена, Технически секретариат, офиси-филиали, национални контактни звена, комитети за селектиране на проекти. Всички процедурни правила и фази, съгласно които се избират, одобряват, финансират, отчитат, контролират и одитират трансграничните проекти са другите основни елементи от третата група.

В четвъртата група - „УЧАСТНИЦИ“ – са включени от една страна всички бенефициери – допустими участници съгласно критериите, заложиени в трансграничната програма, а от друга – ЕС като бенефициент. Бенефициерите могат да бъдат класифицирани според:

- принадлежността им към ЕС – осем допустими държави членки и единадесет допустими държави партньорки;
- активността им в ТГС – активни (седем държави членки и шест държави партньорки) и неактивни (една държава членка и пет държави партньорки);
- нивото, към което принадлежат – национално, регионално, местно;
- сферата на дейност – държавни, регионални и местни институции, образователни и научно-изследователски структури, бизнес организации, представители на неправителствения сектор.

В обхвата на последната група - „РЕЗУЛТАТИ“ – се причисляват следните резултати, разграничени според:

- влиянието им спрямо аспектите на „широката сигурност“ – пряко и косвено;
- аспектите на „широката сигурност“, които засягат – политически, икономически, социални, технологични, екологични, културни, смесени;
- връзката им с целите и приоритетите – крайни продукти, с пряк и незабавен ефект, ползи (виж фиг 1).



Фиг. 1. Резултати според връзката им с целите и приоритети на ТГС в Средиземноморския регион за периода 2014-2020 г.

Стратегическото управление на средиземноморското ТГС изисква на първо място подробно и достоверно описание на пътя, който води до постигане на главната цел и двете всеобхватни цели за програмния период 2014-2020 г. Върху това се основава ролята на стратегическата карта, чийто първия етап от разработването е свързан с определяне на основните направления в системата на средиземноморското ТГС. Придържайки се към класическото възприятие [6], като основни направления се определят:

- „СРЕДА“ – включва външните фактори на влияние и главните условия, детерминиращи вътрешната среда;
- „ПРОЦЕСИ“ – обхваща частта от група „ПРОЦЕДУРИ“, касаеща всички процедурни правила и процеси, реализирани в рамките на ТГС;
- „РЕСУРСИ“ – в него влизат елементи от петте групи на вътрешната среда;
- „РЕЗУЛТАТИ“ – причисляват се предимно резултатите от трансграничните инициативи, разпределени според аспектите на „широката сигурност“, които засягат.

Към всяко от четирите основни направления се конкретизират тематични области съгласно втория етап от разработването на стратегическата карта.

От основно направление „СРЕДА“ се извеждат две обобщаващи тематични области. Първата обединява дванадесетте външни фактори на влияние (виж. табл. 1) [7]. Във втората се фокусира върху ЕПС и нейния способ за регламентиране на средиземноморското ТГС – трансграничната програма ENI-CVC MED 2014-2020 г.

Таблица 1. PESTEC-анализ на средиземноморското ТГС

Политически фактори		Икономически фактори	Социални фактори	Технологични фактори		Екологични фактори	Културни фактори
С позитивно влияние	С негативно влияние	С позитивно влияние	С негативно влияние	С позитивно влияние	С негативно влияние	С позитивно влияние	С позитивно влияние
Сключени трансгранични споразумения и възможност за участие в трансгранични проекти	Недостатъчна демокрация и авторитарни режими	Наличие на ресурси (природни, човешки и др.)	Високи нива на безработица, особено при младежката безработица	Насърчаване на научните изследвания и прилагането на резултатите от тях в практиката	Общото технологично забавяне на трансграничния регион	Осведоменост за екологичните проблеми и тяхното разбиране	Подобряване на качеството на образованието
		Развитие на микро-, малки и средни предприятия	Високи нива на необразование, особено сред момичетата и жените			Ефективно и ефикасно използване на природните ресурси	Развитие на туризма

Към „ПРОЦЕСИ“ се причисляват пет тематични области:

- управленски процеси;
- административни процеси;

- финансово-счетоводни;
- процеси по подбор и одобряване на трансгранични инициативи;
- процеси, свързани с мониторинг и отчетност на трансграничните проекти.

Шест са тематичните области, които влизат в основно направление „РЕСУРСИ“:

- нормативни;
- човешки;
- финансови;
- материални;
- организационна структура;
- добри практики, вкл. чужд опит.

Тематичните области от четвъртото основно направление „РЕЗУЛТАТИ“ отговарят на аспектите на „широката сигурност“ – резултати, имащи политически, икономически, социален, екологичен или културен характер.

Третият етап от разработване на стратегическа карта на ТГС в Средиземноморския регион дефинира причинно-следствените връзки между тематичните области от четирите основни направления. Посоката е от основно направление „СРЕДА“ към „РЕЗУЛТАТИ“, чрез които се постигат двете всеобхватни цели, а оттам се реализира и главната цел.

В рамките на доклада се описват два възможни стратегически пътя за постигане на главната цел. При първия стратегически път средата се обуславя от негативното влияние на двата социални външни фактора от PESTEC-анализа. Взимайки предвид външните фактори, ЕПС разработва и приема ENI-CBC MED 2014-2020 г., към чиито приоритети спада и справянето с негативните последици от социалните фактори. Задействат се процесите по подбор и одобряване на предложените трансгранични инициативи, след което одобрените проекти се управляват от ръководни органи до тяхното финализиране. Предоставят се необходимите финансови ресурси. Резултатите притежават социално измерение и допринасят за социалното развитие и благополучие на средиземноморския трансграничен регион, а оттам и за състоянието социалната сигурност. Улеснява се постигането на всеобхватната цел „Насърчаване на икономическото и социалното развитие“, което пък води до постигане на главната цел.

Началото на втория стратегически път следва логиката на първия. Разликата е, че вместо социалните външни фактори, влияние върху средата оказват двата екологични външни фактора, чийто характер е позитивен. Затова и ЕПС насочва ENI-CBC MED 2014-2020 г. към приоритети, чрез които се извличат максимални ползи от осведомеността за екологичните проблеми и тяхното разбиране от обществото, както и от ефективното и ефикасното използване на природните ресурси. Отново процесите касаят

подбора и одобряването на трансгранични проекти, но се преминава и през финансово-счетоводни процедури. Като ресурси се използват добри практики, реализирани както в рамките на средиземноморското ТГС, така и в рамките на други трансгранични партньорства. Получените резултати имат екологичен характер и насоченост и спомагат за повишаване на екологичната сигурност. Посредством тях средиземноморският трансграничен регион се справя с общите екологични предизвикателства, а оттам успява да осъществи главната цел.

Двата възможни пътя са очертани върху стратегическата карта на средиземноморското ТГС на фиг. 2.



Фиг. 2. Стратегическа карта на ТГС в Средиземноморския регион

Изработването на БСПЕ, която е вторият инструмент за усъвършенстване измерването и оценяването на ефективността на средиземноморското ТГС, също преминава през три етапа. Приложението ѝ подпомага измерването на получаваните резултати.

Първият етап е да се изберат характеристики, които са важни за средиземноморското ТГС и неговата ефективност като обект и предмет на изследване на настоящия доклад. За целите на изследването характеристиките съответстват на тематичните области от стратегическата карта.

Във втория етап за всяка характеристика се определя показател за оценяване.

Показателят за PESTEC-факторите е редуциране на броя на негативните социални фактори, а за ЕПС/ ENI-CBC MED 2014-2020 г. е броят на държавите от Северна Африка и Близкия изток, подписали финансови споразумения ЕС.

По отношение на петте тематични области от направление „ПРОЦЕСИ“ се въвеждат показателите:

- подписване на договори с бенефициери, които са водещи партньори в проектите (брой подписани договори);

- промотиране на поканите към допустимите актьори за кандидатстване с проектни предложения;

- намаляване на времето, необходимо за подписване на договорите, чрез опростяване на бюджетните формуляри;

- мониторинг върху процеса по изпълнение на трансграничните проекти;

- съкращаване на времето, необходимо за оценяване на подадените проектни предложения.

Що се касае до тематичните области от направление „РЕСУРСИ“ се обособяват следните показатели:

- увеличаване на участниците, представляващи държавни, регионални и местни институции, образователни и научно-изследователски структури, бизнес организации, представители на неправителствения сектор;

- сключване на споразумения между публичните администрации и съответните заинтересовани страни за координирано планиране и изпълнение на социални дейности (брой сключени споразумения);

- издаване на сборници с публикации, изследващи проблемите, които се отнасят до двете всеобхватни цели - насърчаване на икономическото и социалното развитие и справяне с общите екологични предизвикателства;

- съфинансиране в рамките на организационната структура по отношение на заплатите на вътрешните човешки ресурси;

- организиране и провеждане на туининг събития за обмен на добри практики и опит, свързани с подобряване на техническата и оперативната способност на публичните администрации и съответните институции /органи.

Показателят към петте тематични области от направление „РЕЗУЛТАТИ“ е един и същи – брой реализирани трансгранични инициативи.

Последният етап от структурирането на БСПЕ изисква конкретизиране на целеви стойности за всеки отделен показател. Интегрираният модел, който съчетава направления и тематичните области от стратегическата карта и показателите и целевите стойности от БСПЕ, е представен в табличен вид в табл. 2.

Таблица 2. Интегриран модел на съчетание между стратегическа карта и БСПЕ на ТГС в Средиземноморския регион

СТРАТЕГИЧЕСКА КАРТА		БСПЕ	
НАПРАВЛЕНИЕ	ТЕМАТИЧНА ОБЛАСТ	ПОКАЗАТЕЛ	ЦЕЛОВА СТОЙНОСТ
Резултати	Политически	брой трансгранични проекти	>67
	Икономически	брой трансгранични проекти	>79
	Социални	брой трансгранични проекти	>42
	Екологични	брой трансгранични проекти	>75
	Културни	брой трансгранични проекти	>38
Ресурси	Финансови	% усвоени средства	99,5%
	Човешки	брой представители на държавни, регионални и местни институции, образователни и научно-изследователски структури, бизнес организации, представители на неправителствения сектор	≥335
	Нормативни	споразумения между публичните администрации и съответните заинтересовани страни за координирано планиране и изпълнение на социални дейности	20
	Материални	брой сборници с публикации	15
	Организационна структура	съфинансиране по отношение на заплатите на вътрешните човешки ресурси	70% от общите вътрешни разходи за човешки ресурси
	Добри практики	туининг събития за обмен за подобряване на техническата и оперативната способност на публичните администрации и съответните институции /органи.	25
Процеси	Управленски	подписване на договори с бенефициери, които са водещи партньори в проектите	≥124
	Административни	промотиране на поканите за проектни предложения	10 събития и рекламни кампании
	Финансово-счетоводни	намалвяване на времето, необходимо за подписване на договорите, чрез опростяване на бюджетните формуляри	30%
	Мониторинг и отчетност на проектите	мониторинг за изпълнение на проектите	ежедневно
	Подбор и одобряване на проектите	намалвяване на времето, необходимо за оценяване на подадените проектни предложения	50%
Среда на функциониране	PESTEC фактори	брой на негативните социални фактори	≤1
	ЕПС/ ENI-CBC MED 2014-2020 г.	брой държави партньорки, подписали финансово споразумение	≥6

В заключение е необходимо да се отчете, че тезата е доказана, а задачите и целта са постигнати. Приложението на стратегически инструменти като стратегическа карта и БСПЕ допринася за по-детайлно описание на средиземноморското ТГС и за по-прецизно измерване и оценяване на неговата ефективност спрямо „широката сигурност“. Използваните стратегически инструменти са приложими и за останалите външни фактори на влияние. Нещо повече, те могат да бъдат използвани и при изследване на ефективността на трансгранични сътрудничества, реализирани в други региони в рамките на ЕПС (напр. в Черноморския регион), както и осъществявани в обхвата на Европейската политика за

сближаване (само между държави-членки на ЕС – напр. ТГС между България и Румъния).

Използвани източници:

[1] Гърция, Испания, Италия, Кипър, Малта, Португалия, Франция. Обединеното кралство (регион Гибралтар) също отговаря на критериите за участие в средиземноморското ТГС, но няма реално участие.

[2] Алжир, Египет, Израел, Йордания, Ливан, Либия, Мароко, Палестина, Сирия, Тунис. Отношенията между ЕС и Турция са в обхвата на Политиката за разширяване, а не на ЕПС, затова Турция няма реално участие в средиземноморското ТГС. В програмен период 2007-2013 г., както и в първата покана за програмен период 2014-2020 г. не взимат участие Алжир, Мароко, Либия и Сирия.

[3] ENPI-CBCMED. [Официален сайт], <http://www.enpicbcmmed.eu> (посетен на 27.04.2018)

[4] Военният аспект не е в обхвата на настоящото изследване.

[5] European Commission. Cross border cooperation within the European Neighbourhood Instrument (ENI). Mediterranean Sea Basin Programme 2014-2020, Final version, 17 December 2015,

http://www.enpicbcmmed.eu/sites/default/files/jop_eni_cbc_med_2014-2020_adopted_modified_financial_tables_19.12.2015.pdf (посетен на 28.04.2018)

[6] Георгиев, Венелин. Стратегическа карта и балансирана система от показатели за ефективност – приложение при оценяване на дейността на структурите в БАН [Електронна статия]. Институт по информационни и комуникационни технологии – БАН, секция Информационни технологии в сигурността, С., януари 2013, <http://dx.doi.org/10.11610/it4sec.0107> (посетен на 28.04.2018)

[7] Виж повече за анализа на външната и вътрешната среда в Сидова, Д. „СТРАТЕГИЧЕСКИ АНАЛИЗ НА СРЕДИЗЕМНОМОРСКОТО ТРАНСГРАНИЧНО СЪТРУДНИЧЕСТВО КАТО МОДЕЛ ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ЧЕРНОМОРСКОТО ТРАНСГРАНИЧНО СЪТРУДНИЧЕСТВО“. Европа: Глобални заплахи и интегрирана сигурност. Сигурност в Черноморския регион: Сборник научни трудове, С., Научно-технически съюз по машиностроене „Индустрия-4.0“, 2017, ISBN 978-619-7383-07-2, стр. 395-405

Дафинка Василева Сидова,

докторант, отчислен с право на защита и хоноруван преподавател,

департамент „Национална и международна сигурност“,

Нов български университет, корпус 2, офис 202

ул. „Монтевидео“ 21, гр. София, 1618

02/8110 272

dsidova@nbu.bg