

ПЪРВА ГЛАВА

ВЪВЕДЕНИЕ В УПРАВЛЕНИЕТО НА ИНФРАСТРУКТУРНИ ПРОЕКТИ

Учебни цели

- да разбирате същността и характеристиките на проекта;
- да познавате типологията на инфраструктурните проекти в публичния сектор;
- да правите разграничение между програма и проект;
- да познавате основните елементи на инфраструктурния проект;
- да разбирате процеса на управление на инфраструктурни проекти;
- да познавате подходите за определяне на цикъла на проекта;
- да прилагате интегрирания подход към управлението на жизнения цикъл на проекта като методология на Европейския съюз.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Проектите са неотделима част от нашето обкръжение. Те са оперативен инструмент на развитието на различни райони, сфери и сектори.

Управлението на проекти е млада предметна област на знанието и опита и един от сравнително новите управленски подходи в публичния сектор.

Концепцията за управление на проекти чрез прилагането на съвременни методи, инструменти и техники, която отдавна е изпитана в страните с традиционна пазарна икономика, навлезе и у нас. Тази концепция се основава на интегрирания подход към управлението на цикъла на проекта през всички фази с цел гарантиране на неотклонение от осъществимостта, съвместимостта и устойчивостта.

Наред със знанията и уменията в областта на класическата управленска наука е необходимо ядро от знания за същността и концепцията на структурния подход за управление на проекти.

2. ИНФРАСТРУКТУРНИ ПРОЕКТИ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

2.1. Определение за проект

В научната литература съществуват множество дефиниции за проект, но подходите за неговото определяне в теоретичната област не могат да се обединят в единна представа и комплекс от възгледи.

Според С. Бъртън и Н. Майкъл проектът е работа, която има начало и край; тя се планира и контролира; цели да провокира промяна и може да бъде доведена до успешен финал.¹

Други автори дефинират проекта като организирано намерение, целящо изпълняване на определени, нерутинни, неотменими задачи; съвкупен процес за производство на определен специфичен резултат; подробно дефинирани дейности, планирани с определена продължителност и с определена цел.²

В сферата на бизнеса под „проект“ се разбира набор от взаимносвързани дейности, които се вършат от екип за определен период от време, с ясно определена крайна цел³. В съвременното проектно управление понятието „проект“ се дефинира с процеса на осъществяване на комплекс от целенасочени действия по създаването на нов, уникален продукт в рамките на установени бюджет, време и качество.

В българската научна литература се срещат подобни дефиниции за проект. Според А. Апостолов проектът е средство за постигане на определени цели, за решаване на проблеми и за извършване на промени, визия за бъдещето и начин за нейното реализиране.⁴ Друга дефиниция за проекта гласи, че той е едно временно начинание, прието за създаване на уникален продукт

¹ Бъртън, С., Н. Майкъл. Управление на проекти. С., Екслибрис, 1992, с. 3.

² Щуб, А., Дж. Бард, Шл. Глоберсон. Управление на проекти. Т. 1. Бургас, Делфин прес, 1999, с. 15, с. 151.

³ Управление на проекти. С., Мениджър, 2007, с. 15.

⁴ Апостолов, А. Разработване на проекти за устойчиво развитие. С., Проджекта, 2005, с. 57 – 58.

или услуга⁵. Проектът може да се определи като съвкупност от планирани дейности за задоволяването на потребности, постигането на специфични цели и крайни резултати⁶, и като съвкупност от идея, план и действие за промяна на съществуващото положение или нововъведение в бизнеса или публичната сфера при ограничено време и ресурси⁷. Проектът се разглежда като обект на управление, който е определен от уникален обхват дейности, изисква нова организация и е целево ориентиран за постигане на необходимата промяна⁸. Други автори определят проекта като система от цели за реализацията на физически обекти, технологични процеси; техническа и организационна документация и ресурси, а също и управленски решения и мероприятия за тяхното изпълнение.⁹

Различните документи, имащи нормативен характер и статус на система от стандарти в областта на управлението на проекти, също съдържат дефиниции за проект.

Американският институт по управление на проекти определя проекта като съвкупност от усилия, ограничени във времето, целящи създаване на уникална стока или услуга¹⁰.

В системите за управление на качеството проектът се дефинира по следния начин: процес, насочен към постигане на поставените цели и задачи в рамките на специфичен комплекс от условия.¹¹

Документите на Европейския съюз определят проекта като операция, избрана за дадена оперативна програма, която се осъществява от един или повече бенефициенти, така че да бъдат постигнати целите на приоритета, към който принадлежи¹², а също като конкретна дейност с определено начало и край, която е насочена към постигането на конкретна цел. Проектът може да

⁵ Боева, Б. Международно междуфирмено сътрудничество (инвестиционно, научно-техническо и производствено сътрудничество). С., Нов български университет, 1996, с. 150.

⁶ Маврова, Б., Л. Милева, В. Шербанов. Стъпки в управлението на проекти (Наръчник). С., Фондация „Ресурсен център“, 2001, с. 11.

⁷ Найденов, Н., А. Петков, Д. Йорданова. Мениджмънт на проекти. Русе, Русенски университет „Ангел Кънчев“, 1999, с. 8 – 9.

⁸ Пенчев, Р. Управление на проекти. С., Нов български университет, 1998, с. 8, 17.

⁹ Управление на транспортни проекти. С., Стопанство, 2010, с. 7.

¹⁰ A Guide to the Project Management Body of Knowledge, PMI, PA, 1996, p. 6.

¹¹ ISO 9000:2000 Quality Management Systems – Fundamental and Vocabulary.

¹² Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г., чл. 2, ал. 9.

се разглежда и като най-малкия оперативен елемент, изготвен и изпълнен като самостоятелна единица в национален план или програма.¹³

Всеки проект има следните *характеристики*:

- уникален набор от дейности;
- временен характер (има начало и край);
- предварително определени и измерими резултати;
- комплекс от дейности за постигане на резултатите;
- определени ресурси за реализиране на проекта;
- организационна структура за управление и специално сформирани екип за реализация на проекта;
- насочен е към постигането на ясно дефинирана цел;
- съдържа неопределеност и риск.

Във всички области на социалния и икономическия живот се изпълняват проекти – инвестиционни, инженерингови, екологични, изследователски, управленски както в обществения, така и в частния сектор.

Бизнес проектите (частни проекти) се предприемат главно от частния сектор. Те са много разнообразни по отношение на резултатите и непосредствените цели и сравнително ограничени по отношение на крайните цели, сред които важно място заемат финансовите резултати. В по-широк смисъл към бизнес проектите могат да се причислят и проектите за подобряване качеството на услугите, оказвани от публичните институции.

При публичните проекти водеща роля играе публичният сектор, който осигурява средствата, включително с помощта на международните финансови институции и програмите за подпомагане. Тези проекти решават важни проблеми на социално-икономическото развитие на съответната страна (регион, общност) и се оценяват от гледна точка на изгодите за обществото като цяло. Частният бизнес играе важна роля при осъществяването на публичните проекти в качеството си на доставчик на стоки и услуги, на изпълнител или ползвател на проектите.

Като се изхожда от общото определение за проект, *публичният проект* може да се дефинира като съвкупност от взаимносвързани дейности, насочени към постигането на конкретни цели и резултати, в рамките на определено време и с конкретни ресурси, като се отчита влиянието на вътрешната и външната среда.

¹³ Ръководство за анализ на инвестиционни проекти по разходи и ползи. Европейска комисия, Генерална дирекция „Регионална политика“, 2008, с. 274.

2.2. Публичен проект и публична програма

Публичните проекти са част от националните програми за развитие. Всеки проект има индивидуални, специфични цели, които допринасят за постигане на общата цел на съответната програма.

Програмата може да се разглежда като рамка, осигуряваща стратегическа насока на група от проекти, така че комбинирането им да доведе до синергичен ефект при осъществяване на целите на развитието.¹⁴ Всяка програма е съвкупност от свързани проекти, управлявани по координиран начин за получаване на ползи, които не могат да бъдат осъществени от управлението поотделно.

В документите на Европейския съюз програмата се определя като документ, съдържащ последователен набор от приоритети и представлява съгласувана поредица от различни проекти с ясно определени цели на рамковата политика, бюджета и сроковете.¹⁵

Публичната програма се определя като съвкупност от приоритети за развитие на даден регион, сфера или сектор, обхващаща многогодишни мерки. Тя е сложна интервенция, състояща се от набор от проекти, които заедно допринасят за постигането на обща цел на секторно и териториално равнище. Посредством програмата се установяват цели, приоритети и стандарти, обхващащи всички публични действия в даден сектор/район чрез прилагане на общи подходи от партньорите.

Може да се обобщи, че *публичната програма* е съвкупност от проекти, участници и финансови средства, насочени към постигането на обща цел в приоритетно направление.

Възприетите определения на проекта и програмата в публичния сектор позволяват да се изведат техните отличителни характеристики (вж. таблица 1.1): ясно дефинирани цели; точно фиксирани ресурси; срокове за изпълнение и изпълнители; специално сформирани екип за реализацията им; точен анализ на обкръжаващата социално-икономическа и политическа среда и на влиянието, която тя оказва върху проектите и програмите.

¹⁴ Александрова, М. Управление чрез проекти. Съвременни аспекти. С., Авангард Прима, 2005, с. 20.

¹⁵ Ръководство за анализ на инвестиционни проекти по разходи и ползи, Европейска комисия, Генерална дирекция „Регионална политика“, 2008, с. 274.

Таблица 1.1.

Природа на публичните програми и проекти

Публична програма	Публичен проект
<ul style="list-style-type: none">• рамка за политическо въздействие в специфичен сектор/сфера;• изпълнява се от хора, членуващи в организации (публични или частни);• организирана последователност от действия, осъществявани в продължение на няколко години, с възможности за маневриране, под условието за придържане към целите на програмата;• включва описание на целите и приоритетите за съответния сектор/сфера;• има качествено оценени цели;• решава проблеми на секторно, регионално, национално или международно ниво;• специфична индикация на условията за реализиране на мерки или проекти;• съвкупност от условия за изпълнение (управление, плащания и контрол);• подлежи на планиране, изпълнение, мониторинг, контрол и оценка.	<ul style="list-style-type: none">• конкретно действие в специфичен сектор/сфера;• изпълнява се от хора, членуващи в организации (публични или частни);• съобразен с ограниченията в ресурсите (време, финансови средства, човешки ресурси);• включва конкретно описание на целите и приоритетите;• има количествено измерими цели;• решава проблеми на институционално ниво;• разполага с конкретно определен бюджет и график;• подлежи на планиране, изпълнение, мониторинг, контрол и оценка.

Приликата между публичните проекти и програми е, че имат за свой обект промяната. Различават се обаче по мащабите, териториалния обхват, значимостта на решавания проблем и отчасти – по схемите за организация на изпълнението.

За разлика от програмата всеки проект приключва с по-конкретни резултати и с материален продукт. Проектите и програмите в публичния сектор се финансират от държавните бюджети, финансовите инструменти на Европейския съюз и други международни организации и финансови институции. Качеството и ефективността на публичните проекти и програми, разработвани и администрирани от държавната администрация, се отразяват върху общественото благосъстояние.

Типични стратегически цели на публична програма за развитие на националната инфраструктура са:

- ускоряване на икономическия растеж и създаване на предпоставки за устойчиво развитие;
- преструктуриране на националната икономика в пазарни условия;
- интегриране на страната в транснационалното пространство и създаване на условия за равностойно партньорство;
- ускоряване на процесите на сближаване на степента на развитие на отделните региони в страната;
- балансирано разпределение и концентрация на публичните финансови ресурси.

За определяне на приоритетните проекти за развитие на инфраструктурата на националното стопанство е необходимо да се изготви система от правила и критерии. В нея основен акцент се поставя върху приноса на проектите за ускоряване на икономическия растеж на стопанството, за развитие на интеграционните отношения, за решаване на социални проблеми, свързани със заетостта, и за опазване на околната среда.

Инфраструктурните проекти в публичния сектор са инвестиционни проекти, насочени към промяна на количествените и качествените параметри на инфраструктурата. Те се определят като дейности за постигане на специфично определени резултати в съответния инфраструктурен сектор. Проектите имат специфични цели, определени ресурси и продължителност за изпълнение на задачите и определено ниво на качество. Ефектите от реализиране на инфраструктурните проекти са предимно социални и икономически. Те носят ползи за всички субекти в публичното пространство и са насочени към ефективно задоволяване на обществени потребности.

Инвестициите в инфраструктурата несъмнено са една от предпоставките за устойчив икономически растеж. Повишаването на равнището на инфраструктурна изграденост осигурява макроикономически ползи за националното стопанство. Разработването и реализирането на инфраструктурните проекти носят редица икономически ползи:

- увеличаване на инвестиционната активност на национални и чуждестранни капитали;
- осигуряване на индустриален растеж и намаляване на регионалните различия;
- увеличаване на производителността и намаляване на разходите за потребители и производители;
- ефективни печалби и повишаване на конкурентоспособността на отраслите на националната икономика;
- стимулиране на технологичния трансфер;
- развитие на местния капиталов пазар и въвеждане на съвременни финансови инструменти;