



Резюме от извършена оценка на Оперативна програма „Транспорт” на тема „Междинна оценка на напредъка и цялостното изпълнение на програмата“

Настоящата оценка на Оперативна програма „Транспорт” (ОПТ) е изготвена в резултат на сключен № Д-29/27.06.2011 г. с предмет „Независими оценки на Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. по Обособена позиция № 2 „Междинна оценка на напредъка и цялостното изпълнение на програмата“ между Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията, като Възложител и Консорциум „УИГ и партньори”.

Междинната оценка на Оперативна програма „Транспорт“ е извършена в периода юли – ноември 2011 г. съгласно Индикативния план за оценка на ОПТ и представя изпълнението на програмата към м. юни 2011 г. Оценката има за цел да подобри качеството, ефективността, въздействието, устойчивостта и съответствието на помощта, предоставяна от Кохезионния фонд, Европейския фонд за регионално развитие и националния бюджет.

Основните тематични области, които бяха обхванати от оценката са свързани с:

- Оценка на общия финансов напредък на ОПТ;
- Идентифициране на пречки и проблеми при усвояване на средствата по ОПТ;
- Оценка на физическото изпълнение на ОПТ;
- Анализ в развитието на външната за програмата среда;
- Напредък по изпълнение на целите на ОПТ и по-широкото въздействие от програмата

Основният извод от доклада за оценка е, че след сравнително бавен старт, към 30.06.2011 г. изпълнението на ОП „Транспорт” набира скорост, в резултат от усилията на Управляващия орган. Ако настоящите тенденции се запазят, изпълнението би следвало да протече без значителни загуби на средства. Предложеното през м. декември 2010 г. Преразпределяне на средства и планираното включване в обхвата на програмата на проекти, които надвишават нейния бюджет, в голяма степен също се очаква да допринесат за това.

В същото време, изпълнението на ОПТ по отделните приоритетни оси е неравномерно. На първо място, не се отчита напредък по отношение на мултимодалния транспорт на товари по приоритетна ос 3 и водния транспорт по приоритетна 4. За постигането на очакваното икономическо и социално въздействие на ОПТ ще са необходими усилия за идентифициране и изпълнение на нови проекти в тези две области. Освен това, голяма част от резултатите към момента на извършване на оценката (30.06.2011 г.) се дължи на един единствен проект – за разширение на Софийското метро в рамките на приоритетна ос 3. Съгласно приетата промяна на ОП „Транспорт”, се очаква вторият етап на проекта да повиши изпълнението по Приоритетна ос 1 (железопътна инфраструктура), като към 30.06.2011 г, той вече отчита, макар и все още малки, резултати. Може да се очаква и ускоряване на напредъка в рамките на приоритетна 2 (пътна инфраструктура) благодарение най-вече на проектите за автомагистрала „Марица” и автомагистрала „Струма”. Напредъкът по приоритетна ос 5 „Техническа помощ“ е съизмерим с изтеклия период от началото на програмата.

Като цяло, независимо от подобряващото се финансово изпълнение, все още няма завършен инфраструктурен проект. Съответно, все още липсва видимо въздействие от изпълнението на ОПТ върху транспортния сектор в страната или икономиката като цяло. Изпълнението на вече договорените проекти, както и тези в

напреднал стадий на подготовка, при условие, че настоящите положителни тенденции се запазят, може да окаже значително позитивно въздействие като минимум върху железопътния и пътния транспорт чрез модернизацията на важни транспортни коридори с национално и трансгранично значение, а и върху алтернативните видове транспорт.

Фигура 1 – Договорени и в напреднал етап на подготовка инфраструктурни проекти по ОПТ



За тази цел консултантът препоръча да продължи укрепването на административния капацитет на публичната администрация, включително Управляващия Орган (УО) и бенефициентите, чрез обучение на наличния персонал и наемане на външни експерти. Следва да се обмисли и въвеждането на система на възнаграждение, обвързана с изпълнението, във всички служби.

Друг основен фактор за ускоряване на изпълнението би било инвестирането на средства от ОПТ в подготовката на проекти, както за текущия, така и за следващия програмен период. Това, от една страна, ще позволи на УО да сключи договори за по-голяма част от проектите, които са били първоначално заложили в Индикативния списък с приоритетни проекти (ИСПП). От друга страна, това би ускорило началото на същинското строителство, което се очертава като все по-наложителен фактор предвид приближаващия край на програмата и прилагане на правилото $N + 3 / N + 2$. Не напоследно място, това би подпомогнало бързия старт на следващия Програмен период.

Друга възможна област за подобрене е повишаването на усилия за гарантиране на бързи, надеждни и лесноприложими насоки за управление и ИТ- инструменти за бенефициентите. Това допълнително ще допринесе за подобряване наблюдението на

ОПТ и измерване на напредъка на ниво индикатори (който към момента на извършване на оценката все още не е задоволителен).

Темпът на финансовото управление от страна на органите за управление на ОПТ - преди всичко темпът на плащанията от УО към бенефициентите – е друг решаващ фактор за напредъка на програмата и своевременното усвояване на средства. Поради липсата на подробни данни той не може да бъде измерен. Въпреки това, УО трябва да гледа на оптимизирането на процедурите за управление, отчитане и плащане, като постоянна и периодична задача за изпълнение.

консултантът препоръчва още обсъждането на някои важни промени по отношение на правната и институционалната среда на изпълнение на ОП „Транспорт”. Проблеми, свързани с отчужденията необходими за инфраструктурните проекти, получаването на строителни и екологични разрешителни, както и археологичните разкопки бяха споменати от няколко от бенефициентите. Прегледът на приложимите правни норми, които потенциално могат да включват „ускорено” администриране на проекти, финансирани от ЕС, от страна на лицензиращите органи и съдилищата, може да има значителен положителен ефект дори в рамките на текущия период, при условие че отговорните министерства са готови да предприемат целенасочени усилия. Разбира се, едно такова развитие на нещата ще облагодетелства и част от останалите оперативни програми.

В допълнение повечето бенефициенти докладват трудности, свързани с финансирането на проекти. От една страна са идентифицирани проблеми с паричните потоци, свързани с ниските авансови средства, които бенефициентите получават от държавния бюджет. Също така, бенефициентите, за които ДДС е възстановим, се оплакват от трудности с финансирането на ДДС при договорите за строителство. В този смисъл трябва да споменем, че в началото на ОПТ Европейската комисия превежда 10% авансово плащане по сметка към държавния бюджет с конкретната цел да се осигури достатъчно ликвидност за изпълнението на програмата. Освен това, изпълнението на всички проекти по ОПТ генерира значителни данъчни приходи за държавния бюджет, които са по-високи от националното съфинансиране (18,92%) на Оперативната програма.

При извършване на оценката, консултантът е използвал следните методи:

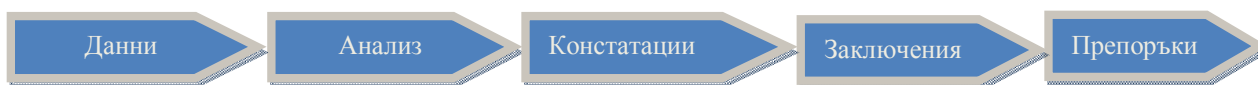
- Документален преглед;
- Анкетно проучване на база въпросници;
- Устни интервюта с бенефициентите;
- Причинно-следствен анализ;
- Мултикритериен и сравнителен анализ.

Оценката следва двупосочен модел на анализ - „отгоре-надолу” и „отдолу-нагоре”. Изборът на извадката на проектите и методите на анализ е при спазване на принципа на пропорционалността.

При изпълнение на дейностите за оценка, оценителите поставиха акцент върху независимостта и безпристрастността на работата. Специално внимание бе отделено на основните принципи за изпълнение, като независимост, откритост и работа в партньорство с всички заинтересовани страни.

Оценката беше извършена следвайки следната логика:

Фиг. 2



При оценката на общия напредък на ОПТ "Транспорт" консултантът е използвал следната референтна матрица (бенчмаркинг в съответствие с международния опит):

- До края на 2015 г. всички разходи по ОПТ трябва да са верифицирани и докладвани в Брюксел. Последните финансови отчети на бенефициентите трябва да са представени минимум 3 до 6 месеца преди датата на приключване на програмата.
- Изпълнението на основните инфраструктурни проекти отнема минимум 2 до 2,5 години. Следователно изпълнението на всички проекти, които трябва да са приключили до края на 2015 г., трябва да е достигнало фаза „строителство“ до средата на 2013 г. За избор на изпълнители по проектите са нужни поне 6 месеца. Поради това всички проекти трябва да са избрани и одобрени до края на 2012 г.
- Предвид факта, че проектните разходи представляват „допустими разходи“ от 1 януари 2007 г., са налице 6 години за договарянето на проекти. 2011 г. е петата поредна година. За да бъде задоволителен, темпът на договаряне следва да е около 5/6-ти от цялото, или 83%. Всяка по-ниска стойност показва закъснение.
- Необходимият период за одобряване на проекти (независимо от факта, че изпълнението на проектите понякога започва преди одобрение от страна на ЕС) трябва да е около 3 до 6 месеца. С цел да се гарантира спазването на сроковете, всички проекти, които ще се изпълняват по ОПТ 2007-2013 г., трябва да са идентифицирани до средата на 2012 г. и тъй като, за да получи даден проект положително решение, той в действителност би трябвало да е готов, ориентировъчната дата трябва да е още по-скоро.

При оценката на напредъка в усвояването на средства по ОПТ консултантът е използвал следната референтна матрица (с обратно отброяване):

- В случай че изпълнението на всеки един проект отнема 3 години, усвояването следва да следва договарянето с период от 36 месеца. Следователно, в идеалния случай, нивото на плащанията трябва да е около 2/6-ти от общия бюджет, или 32%. Всяка по-ниска стойност показва закъснение.

При оценката на физическия напредък консултантът е използвал следната референтна матрица:

- Изплащането на разходите се извършва на базата на верифицираните разходи за реално извършената работа, но процесът на верификация отнема минимум 2 месеца, поради което реално извършената работа в действителност е повече от верифицираните разходи.
- От друга страна, ОПТ предоставя на бенефициентите аванс от 10%, който се приспада от последващите плащания, което компенсира донякъде разминаванията между усвоените средства и физическия напредък.
- Предвид че усвояемостта към датата на оценката би трябвало да бъде около 32%, физическият напредък също трябва да е около 32%. Всяка по-ниска стойност показва закъснение.

При оценката на анализа на влиянието на иницираната промяна в ОПТ върху финансовия и физическия напредък, консултантът е използвал следната референтна матрица:

Оценката е направена към 30.06.2011 г, като сравнява реално отчетените резултати към тази дата спрямо, какво би било, ако нямаше изменение в ОПТ, като е взето предвид следното :

- Сравнителната база трябва да се запази;
- Към 30.06.2011 г. Са изминали само 6 месеца от изменението на програмата, и съвсем очаквано за този кратък срок по повечето елементи на това изменение няма постигнати резултати, т.е. те не оказват влияние към момента, въпреки че се очаква потенциално положително влияние/принос и от тях.
- Основният влияещ фактор, към 30.06.2011 г е проектът за Софийското метро, етап II, тъй като. той е единственият реално стартирал проект в следствие на промяната и освен това реално отчита резултати към 30.06.2011 г., които могат да се измерят. Друг реален резултат е пренасочването на 117 млн. лв (60 млн Евро) от приоритетна ос (ПО) 2 към приоритетна ос 1.
- Промяната не касае ПО 3 и ПО 4, поради което те са изключени от анализа.

За всяка оценка, различна от тук упоменатите, референтната база е описана в самата оценка.

Основните използвани източници на информация за извършване на оценката бяха: звеното за изпълнение на проекта (ЗИП) и информацията, предоставена от него; бенефициентите на ОПТ и информацията, предоставена от тях; други заинтересовани страни и информацията, предоставена от тях; други източници: уебстраница на ОПТ; ИСУН; НСИ, Евростат, доклади за напредъка по ТЕН-Т, доклади на МРРБ и др.

Набраната информация включваше: Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. (версия 2008 г.) и приложенията към нея, както и предложението за промяна в ОПТ от 2010 г.; справки от ИСУН за верифицираните, договорените и изплатените средства по проекти и оси към края на всяка календарна година и към 30.06.2011 г.; протоколи от месечните срещи за напредъка и протоколи от срещите на КН; доклади от проверките на място; одобрени апликационни формуляри на проектите; доклади за напредъка по проектите; подадени апликационни формуляри на проектите; годишните доклади от ОПТ и Процедурен наръчник (версия 6); интервюта с бенефициентите и УО; анкета с бенефициентите и въпросници.

Основните констатации на консултанта, групирани по тематични области са представени по-долу.

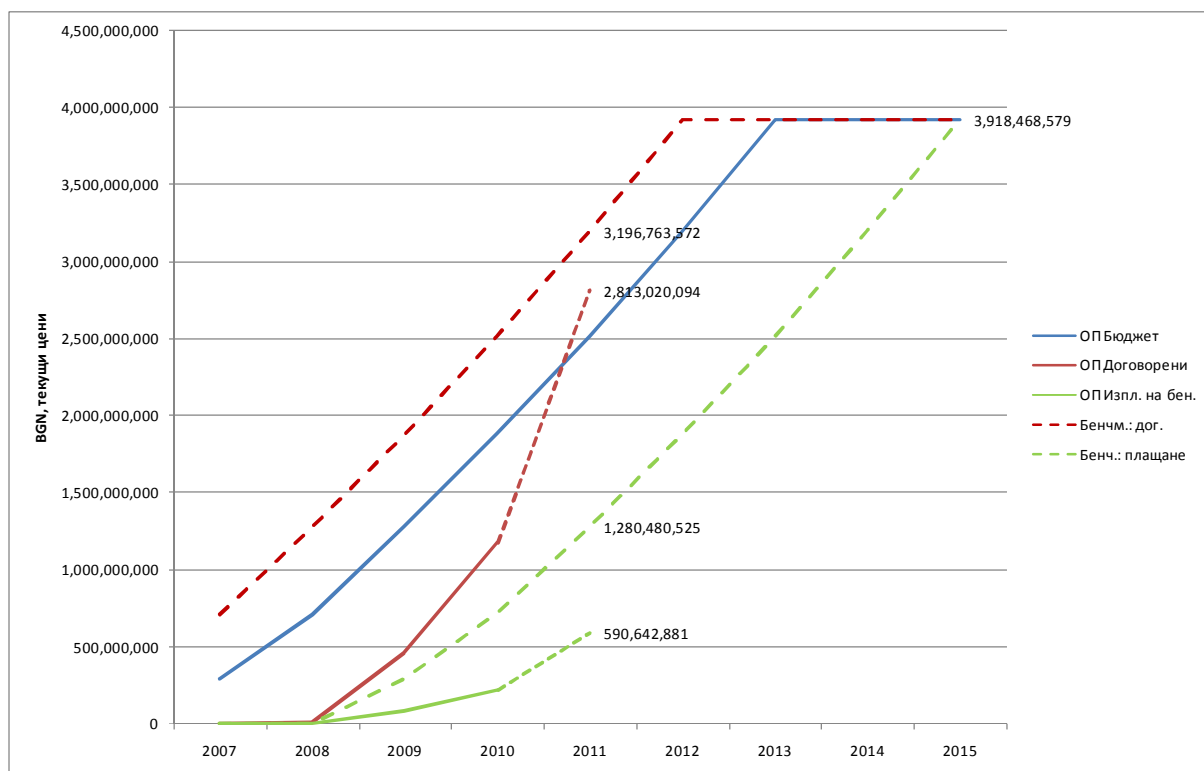
Тематична област 1: Общ финансов напредък

Като цяло, до края на м. юни 2011 г. степента на договаряне¹ по програмата достига 53,61%. Степента на усвояване (плащания към бенефициентите) е 11,55%. И двете стойности са под референтните, описани в глава 2.

Графиката по-долу сравнява договарянето и плащанията по ОПТ с референтните стойности, описани в параграф 3.

¹ Степен на договаряне: общата стойност на проектите, за които има подписан договор за безвъзмездна помощ между УО и бенефициента.

Фиг. 3 Напредък в договарянето и плащанията към бенефициентите спрямо референтните стойности

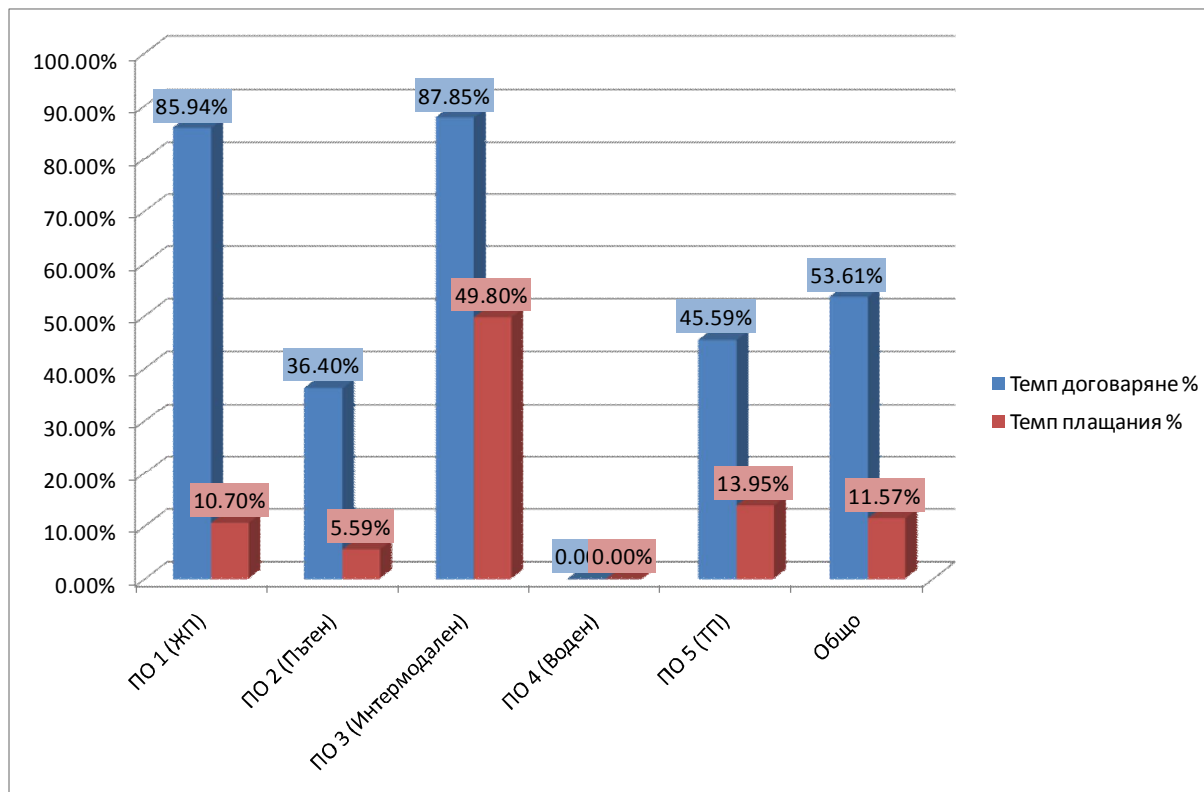


Стойностите на договарянето и плащането за 2011 г. са прогнозни въз основа на актуалните данни за първата половина на 2011 г. Според прогнозите, до края на 2011 г. се очаква процентът на договаряне да достигне референтната стойност и усвояването значително да надвишава прага N +3.

Като цяло беше напълно реално към 30.06.2011 г. финансовият напредък да бъде оценен като незадоволителен. И все пак, от 2009 г. насам е налице стабилна тенденция на прогресивно увеличение на усвояването.

Анализ по приоритетни оси

Фиг. 2 – Финансов напредък по приоритетни оси спрямо първоначалния бюджет по Оси



Данните за отделните приоритетни оси показват неравномерен напредък, като по ПО 4 (Воден транспорт) все още няма изразходвани средства. По ПО 3 не е отбелязан напредък по отношение на мултимодалния транспорт на товари. Към средата на 2011 г. ПО 2 също е значително под референтната стойност. Напредъкът на ПО 5 е в една или друга степен съизмерим с изтеклия период от началото на програмата, така че стойностите на усвояване по тази ос не са причина за сериозно безпокойство към настоящия етап.

По отношение на приоритетна ос 1 - железопътен транспорт степента на договаряне по оста към 30.06.2011 г. е добра (задоволителна) - 86% от първоначалния (78% от актуализирания) бюджет на оста.

Действителното изпълнение на финансовия план и степента на усвояване са незадоволителни - 10,70% от първоначалния (9,70% от актуализирания) бюджет на оста, но е налице стабилна тенденция на прогресивно увеличение с напредъка на трите инфраструктурни проекта по оста.

Високата степен на съфинансиране на бенефициентите по Оста води до финансови затруднения (особено за НКЖИ), което представлява заплаха за физическото изпълнение на проектите им, тъй като съществува риск от закъснения в разплащането с изпълнителите (особено ако се финансират едновременно няколко големи проекта на НКЖИ).

По отношение на приоритетна ос 2 – пътен транспорт към 30.06.2011 г. Размера на договорените средства по оста все още е незадоволителен – 36.40% от първоначалния (38.75% от актуализирания) бюджет на оста. Реалното изпълнение на финансовия план

и усвояемостта също не са задоволителни - 5.59% от първоначалния (5.95% от актуализирания) бюджет на оста, но със стабилна тенденция на прогресивно увеличаване с напредъка на инфраструктурния проект по оста и очакваното сключване на договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (ДФФП) по проектите с достатъчна проектна готовност.

По отношение на приоритетна ос 3 мултимодален транспорт договарянето на инфраструктурни проекти към 30.06.2011 г. е добро (87.85)%, както и усвояемостта (49.80%), но има риск за неизпълнение на проект за интермодален терминал, което означава и риск от загуба на средства и заплахата от неизпълнение на съществена част от предвиденото въздействие на Програмата.

Във връзка с изпълнението на приоритетна ос 4 воден транспорт към 30.06.2011 г. степента на договаряне и усвояемост по оста са нулеви. Големият инфраструктурен проект за подобряване на корабоплаването по р. Дунав се очаква да отпадне от настоящия програмен период, а няма алтернативен проект с висока стойност и достатъчна проектна готовност. Поради това вероятността по-голямата част от средствата по оста да останат неусвоени е висока и има заплахата от неизпълнение на съществена част от предвиденото въздействие на ОПТ, вследствие на липса на ДФФП по Оста2. Следва да се отбележи, че към момента на оценката се очаква подписване на ДФФП с един от проектите от Индикативния списък по тази ос.

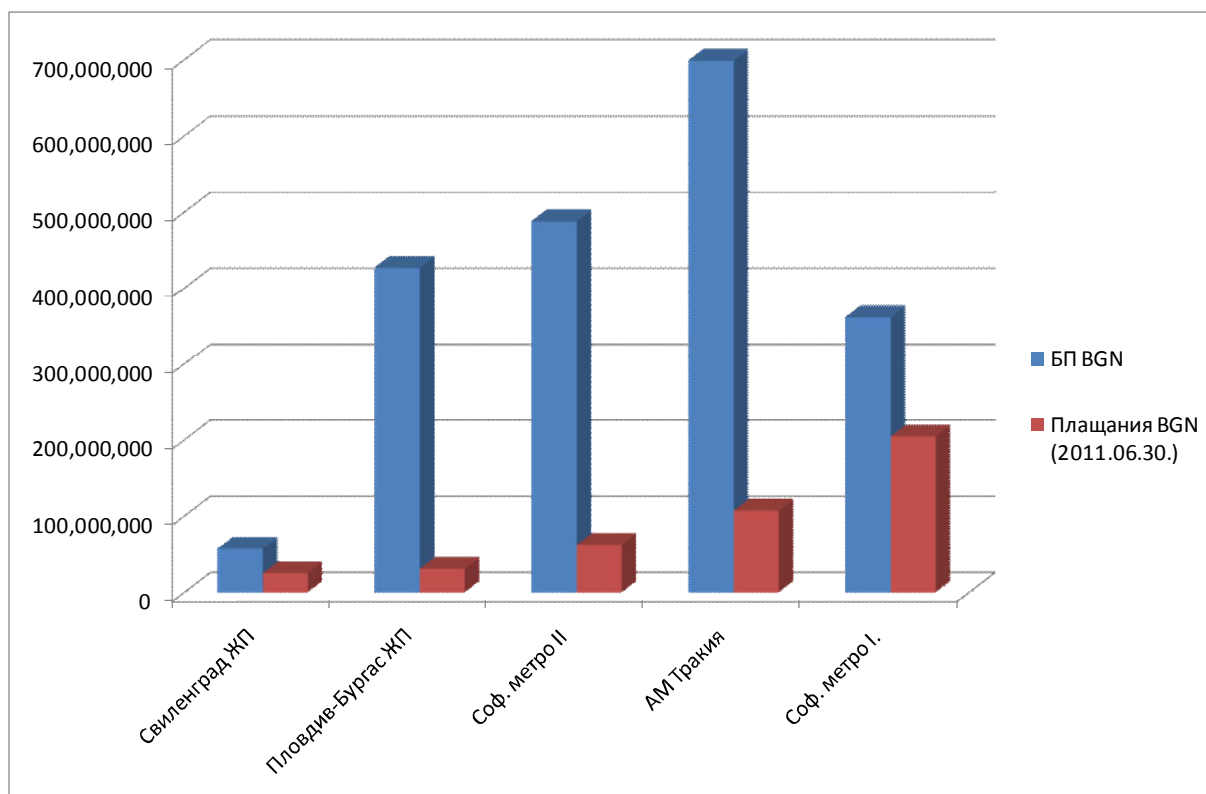
По отношение на приоритетна ос 5 „Техническа помощ“ степента на договаряне (45.59%) е съизмерима с изтеклия период от началото на програмата, докато плащанията (усвояемостта) са сравнително ниски (13.95%). От известно време се отчита спад в темпа на усвояване предвид на множеството вече приключили проекти и все още незапочналото усвояване от страна на новите проекти. Независимо от това, през първото полугодие на 2011 г. има сключени 6 нови ДФФП, което се очаква да увеличи степента на усвояемост през следващите месеци.

Анализ на ниво проекти

Финансовият напредък на петте инфраструктурни проекта, договорени към 30.06.2011 г, е показан на графиката по-долу.

Фиг. 3 – Финансов напредък на договорените проекти, BGN

² Към момента на изготвяне на настоящето резюме и предаване на доклада, договорът е подписан и проектът е в изпълнение. Но за запазване на сравнителната база (30.06.2011г) е изключен от анализите към тази дата.



Тематична област 2: Идентифициране на пречки и проблеми при усвояване на средствата по ОПТ

По време на оценката, повечето бенефициенти докладваха пред консултанта сходни проблеми, които повечето от тях срещат или са срещнали при усвояване на средствата по програмата, а именно:

- Липса на достатъчно финансови ресурси (проблеми с паричния поток, съфинансирането и предварителното подсигуряване на ДДС). Този проблем, особено характерен за бенефициенти, за които ДДС се явява възстановим. В началото на изпълнение на програмата ЕК превежда 10% авансово плащане по сметка към държавния бюджет с конкретната цел да се осигури достатъчно ликвидност за изпълнението на ОПТ. Освен това, изпълнението на всички проекти по програмата генерира значителни данъчни приходи за държавния бюджет, които са по-високи от националното съфинансиране (18,92%) на Оперативната програма. Използването на пълния размер на авансовата вноска за проектите би трябвало да реши проблема.
- Липса на опит и капацитет в управлението на инфраструктурни проекти. С цел подобряване усвояването на средствата, екипът оценители препоръчва да продължи укрепването на административния капацитет на бенефициентите, чрез обучение на наличния персонал и наемане на външни експерти. Следва да се обмисли и въвеждането на система на възнаграждение, обвързана с изпълнението, във всички служби.
- Кадрови проблеми с свързани с управлението на човешките ресурси, които би могъл да се подобри, посредством мерките, описани по-горе.

- Проблеми с процедурите по прилагане на закона за обществените поръчки (ЗОП), придобиване на разрешителни за строеж, отчуждителни процедури, ОВОС и археологични проучвания. За решаването на тези въпроси, е необходимо да се прегледа приложимата нормативна база, за възможности за включване на процедури за „ускорено” администриране на проекти, финансирани от ЕС от страна на лицензиращите органи и съдилищата. Може да се постигне значителен положителен ефект дори в рамките на текущия период, при условие че отговорните министерства са готови да предприемат целенасочени усилия. Разбира се, едно такова развитие на нещата ще облагодетелства и част от останалите оперативни програми и би имало доста широко положително въздействие.
- Доклади за напредъка. От една страна е добре периодично да се преглеждат не само докладите за напредъка, но и всички отчетни формуляри с цел непрекъснато подобряване на ефективността им и облекчаване на работата по попълването им. От друга страна, консултантът препоръчва УО да разработи ръководство за бенефициентите, което ще подпомогне и бенефициентите и УО – това ще даде възможност на УО и бенефициентите за организиране и участие в повече обучения в други приложими области, докато в същото време, ще адресира от части и някои от последствията, свързани с кадровия проблем, като липсата на приемственост. Препоръчва се оптимизиране на съществуващите ИТ инструменти или разработване на нови за улесняване на управлението и отчетността по проектите на бенефициентите. Това допълнително ще допринесе за подобряване наблюдението на програмата и измерване на напредъка на ниво индикатори (който към настоящия етап все още не е задоволителен).

В допълнение консултантът е идентифицирал и следните допълнителни области за подобрене в процеса на изпълнение и при осигуряване на съфинансиране на дейности по проектите:

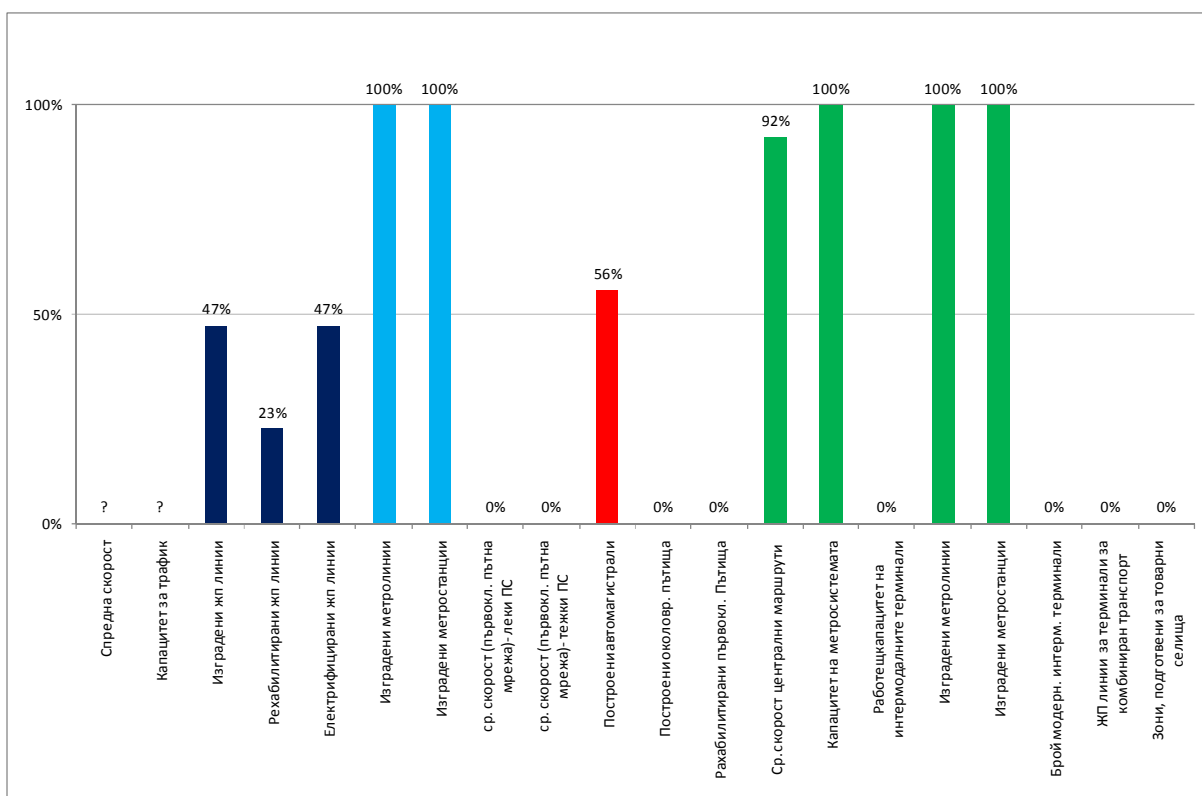
- Закъснял старт на инфраструктурните проекти по програмата. Този проблем, вече не може да се реши, но е желателно „научените уроци” от собствения опит, както и от опита на ИСПА да се запомнят, с цел да се предотврати евентуален късен старт и в следващия програмен период;
- Непредвидени работи и разходи по време на изпълнението. Поради естеството на проектите, почти е сигурно, че такива работи и разходи и за в бъдеще ще има. По-важното е още при планирането тези пера да се вземат предвид и да се предвидят евентуални мерки и източници на средства и за тях. Следва да се отбележи, че едновременно с това се наблюдават и спестявания и намаляване в цените на изпълнителите поради увеличение на конкуренцията вследствие на икономическата криза;
- Оптимизиране на инструментите за подпомагане на планирането, отчитането и наблюдението на изпълнението на програмата (ИГРП, ИСУН, архив, индикатори). Повечето от тези инструменти, освен основното им предназначение – за управление и наблюдение на изпълнението на ОПТ и проектите - биха могли да служат и като рефери/сигнали за ранно предупреждение. За целта е необходимо да се оптимизират/доразвият след което периодично да се анализира информацията от тях.

Тематична област 3: Идентифициране на пречки и проблеми при усвояване на средствата по ОПТ

Не всички индикатори на ОПТ са SMART, но всички са свързани с текущо изпълняваните проекти. Все пак, в сравнение със заложените индикатори на ниво приоритетна ос и референтната рамка, напредъкът на Оперативна програма „Транспорт“ следва да се разглежда като незадоволителен. За много от индикаторите няма данни (реални стойности).

Графиката по-долу показва оценка на това какъв напредък (в %) спрямо първоначално предвидените резултати на ОП „Транспорт“³ може да се очаква, ако приемем, че проектите, договорени до 30.06.2011 г, ще се изпълнят изцяло.

Фиг. 4 – Очаквана степен на изпълнение на индикаторите за постижение и резултат чрез изпълнението на договорените проекти към 30.06.2011 г.



Физически напредък по приоритетна ос 1: Като цяло физическият напредък по тази ос към 30.06.2011 г. спрямо първоначално заложените индикатори за постижение не е задоволителен, но са взети мерки за наваксване на закъснението посредством замяна на проекти от индикативния списък с приоритетни проекти с такива от алтернативния списък и нови проекти, които са в съответствие с целите на приоритетната ос и са в напреднал стадий на подготовка. Добавени са и нови индикатори по оста, кореспондиращи на новодобавения в следствие на промяната в ОПТ проект за Софийското метро, етап II, но целевите стойности на останалите индикатори не са

³ От графиката са изключени индикаторите за постижение и резултат на Приоритетна ос 4, т.к. по нея към 30.06.2011 г няма сключен ДБФП.

актуализирани. В резултат се забелязва ясна тенденция на прогресивно нарастване на физическия напредък, основно дължащ се на проекта за Софийското метро, етап II.

Физически напредък по приоритетна ос 2: Физическият напредък към 30.06.2011 г. съгласно индикаторите на оста е нулев, но има доказателства за стабилен и прогресивен физически напредък в оставащата част от програмния период. Взети са корективни мерки за наваксване на закъснението посредством усилена подготовка и договаряне на всички проекти от ИСПП.

Физически напредък по приоритетна ос 3: Физическият напредък към момента на извършване на оценката съгласно първоначално заложените индикатори по оста не е задоволителен, но има доказателства за стабилен и прогресивен физически напредък до приключването на инфраструктурния проект за разширение на Софийското метро, Етап I. Към 30.06.2011 г. Не се изпълнява друг инфраструктурен проект по оста. За постигане на всичките цели на оста е желателно да се положат усилия за сключване и изпълнение на ДБФП за интермодален терминал.

Физически напредък по Приоритетна ос 4: Поради липсата на сключен ДБФП, физическия напредък по Оста е нулев, което ще се промени в оставащата част от програмния период, след очакваното подписване на ДБФП за проекта „Създаване на речна информационна система в българската част на река Дунав – БУЛРИС”, което е от изключителна важност предвид, че това е единствената ос, която може да допринесе за вътрешно-водния транспорт, който е най-изоставащия вид транспорт, тъй като в последните години никакви значителни инвестиции не са правени в него.

Физически напредък по приоритетна ос 5 възлиза на малко над 3% от бюджета на програмата. Приносът на ПО 5 към физическия напредък на ОПТ е индиректен, тъй като тя включва единствено “меки” мерки. Същевременно, не трябва да се подценява значението на ПО по отношение подготовката на инфраструктурни проекти, тъй като именно липсата на достатъчно зрели проекти в началото на програмата е основният източник на закъсненията и недостатъчното изпълнение към момента.

Идентифицираните фактори, оказващи влияние върху физическото изпълнение на програмата са анализирани и приоритизирани на базата на следните критерии: важност и спешност (отчитайки въздействието върху постигането на целите на програмата и въздействието върху усвояемостта на програмата) и изпълнимост - възможността за прилагане на реалистични коригиращи/превантивни действия с цел минимизиране на негативния ефект.

Въз основа на тези критерии са набелязани следните приоритетни области за подобряване, като следва да отбележим, че адресирането на някои от тях ще подпомогнат не само настоящия и следващия програмен период, но биха имали и по-широко въздействие, вкл и върху друго оперативни програми:

- Закъснял старт на инфраструктурните проекти по ОПТ;
- Липса на достатъчно финансов ресурс;
- Институционално-организационни аспекти;
- Проблеми с процедурите по ЗОП, придобиване на разрешителни за строеж, отчуждаването на земя, ОВОС и археологични проучвания;
- Доклади за напредъка;
- Непредвидени работи и разходи по време на изпълнението на проектите;
- ДДС по проектите, когато се явява възстановим за бенефициента;
- Липса на опит и капацитет в управлението на инфраструктурни проекти;
- Аспекти с управлението на човешките ресурси;

- Оптимизация на основните инструменти за подпомагане на УО в планирането и отчитането на изпълнението на Програмата (ИГРП, ИСУН, архив, индикатори).
В допълнение, бяха идентифицирани и следните потенциални рискови фактора, които ако не се адресират коректно и своевременно, е възможно да затруднят по-нататъшното изпълнение на програмата, а именно:
- Риск някои инфраструктурните проекти с краен срок за изпълнение 2014-2015 г. да реализират закъснение;
- Риск от неизпълнение на първоначалния вътрешен план по приоритетни направления.

Поради закъснелия старт, много проекти по ОПТ се очаква да приключат през 2015 г. Това съвпада не само с края на програмата, но и с началото следващия програмен период, поради което има вероятност бенефициентит, да са силно натоварени, а малък пропуск би могъл да доведе до неблагоприятни последици. За предотвратяване на риска от евентуалното закъснение на който и да е проект, консултантът препоръчва УО да усили наблюдението на тези проекти, подкрепата и комуникацията с бенефициентите и да извършва по-чести проверки на място за по-рисковите проекти, доколкото разбира се не се нарушава графика на изпълнение на проекта и е уместно.

Рискът от неизпълнение на първоначалния вътрешен план по приоритетни направления е свързан с факта, че към момента на извършване на оценката няма нито един проект финансиран от ОПТ в направление вътрешно-воден транспорт и мултимодален транспорт за товари. Акцентът към момента е жп, пътища и разбира се – метрото. Доколкото метрото и жп то са алтернативни видове транспорт, а пътищата и жп – ТЕН-Т – няма не спазване на общите цели на програмата. Но все пак, предвид, че само за вътрешно-воден и мултимодален транспорт има две от общо четири приоритетни оси, финансирани само от ЕФРР. Липсата на проект от две от общо трите проектни направления едновременно е заплаха за постигане на очакваното по-широко въздействие от програмата. Затова е препоръчително УО да положи усилия за подсигуриването на такива проекти.

В допълнение консултантът идентифицира и риск от липсата на достатъчно „зрели“ проекти за финансиране в началото на следващия програмен период, поради изчерпване на ресурсите на програмата за подготовка през настоящия период. Оценителите препоръчват УО и бенефициентите да обърнат внимание и на този потенциален риск, независимо че той не е сред целите на ОПТ за периода 2007-2013 г. Препоръчително е, от националния бюджет да се отпуснат средства за такива проекти, естествено при политическо желание от страна на отговорното министерство.

Тематична област 4: Анализ в развитието на външната за програмата среда

Като цяло, външната програмната среда се характеризира със значително влошаване на икономическите перспективи в резултат на световната финансова и икономическа криза от 2008 г. Най-последните данни сочат за наченки в подобряване на икономиката, въпреки че през последните две години допълнителни проблеми на Европейско макрониво се появиха.

По данни от НСИ и Евростат, от 2008 година насам се наблюдава известен спад както в превозените пътници, така и в товарите, като тенденцията е характерна за всички видове транспорт и е по-силно изразена при вътрешните превози. Делът на пътния транспорт продължава да е силно доминиращ, като от 2000 година насам за България

той е нарастнал от 60% на 75%, и продължава да нараства, като все още е под средното ниво за ЕС. Прави впечатление, обаче, че в по-развитите страни от ЕС тенденцията на нарастване на дялът на пътния транспорт вече е претърпяла обрат, като се отчита намаление на дела на пътния транспорт (леки автомобили и автобуси) за сметка на зеления жп транспорт. При товарите, обаче, както в България, така и в страните от ЕС, тенденцията на нарастване на дела на пътния транспорт за сметка на жп продължава. В за България през 2009 година по данни от Евростат дялът на пътния транспорт за товари следва тенденцията на този за пътници, но дялът на жп транспорта за товари е драстично намален на 12% (от 45% през 2000 г), като се наблюдава още по-драстично увеличение на дела на вътрешно-водния транспорт за товари 21% през 2009 г. (спрямо 3% през 2000 г и 13% през 2008 г). Освен това, консумацията на енергия от пътния транспорт в България е над средното ниво за ЕС, докато дялът на пътния транспорт все още е по-нисък. Това най-вероятно се дължи на по-стария автомобилен парк в България и неговия нарастващ дял. Задръстванията допълнително увеличават разхода на енергия от пътния транспорт.

Въпреки това, няма обрат в тенденциите за България за последните 10 години и те се отразяват върху всички видове транспорт повече или по малко по еднакъв начин. Извън ОПТ съществуват незначителни инвестиции в транспортната инфраструктура, свързани предимно с частична рехабилитация на най-проблемите участъци от транспортната мрежа, като акцентът пада върху пътния транспорт. Като цяло, техническото състояние на транспортна инфраструктура, с изключение на Софийското метро и някои участъци от пътната мрежа, не се е променило. Нуждата от много инвестиции в сектора за компенсиране на натрупалите се проблеми поради липсата на достатъчно инвестиции в него през последните 15-20 години е също толкова изострена, колкото и при изготвянето на SWOT-анализа на ОПТ.

Тенденциите във външната за ОПТ среда не са променили цялостната ситуация на транспортния сектор в България, нито идентифицираните нужди при подготовката на ОПТ. Също така не променят и дългосрочните перспективи за развитие на сектора.

Ако се осигури необходимото съфинансиране и ако за управленските въпроси, бъдат намерени задоволителни решения, ОПТ може да изиграе ролята на един от най-важните антикризисни инструменти за страната, предлагайки перспектива на допълнително пазарно търсене на развитие на България в контекста на цялостна рецесия.

Поради всичко това, ситуационният анализ и базираната на него стратегия на ОП „Транспорт“ все още са актуални.

Консултантът също така стига до заключението, че не са налице значителни качествени промени по отношение на европейската или националната транспортна политика от началото на изпълнение на програмата. Напротив-наблюдава се допълнителен акцент в промотирането на зеления транспорт (нова ТЕН-Т). Всички нужди и изисквания на националната транспортна система, идентифицирани още на етапа на подготовка на ОПТ са все още валидни. Националните нужди от ефективни и модерни транспортни услуги са дори по-осезаеми в сравнение с 2007 г. предвид лошата икономическа и демографска ситуация в страната, тъй като те създават възможности за подобряване на конкурентноспособността.

Съответно, изискванията към управлението на ОПТ са същите като през 2007 г. Предвид изоставащия напредък до момента по отношение на водния транспорт и мултимодалния транспорт за товари, по време на по-нататъшното изпълнение на ОПТ са необходими повече усилия по отношение на тези две направления в съответствие с Генералния план на транспорта и новата ТЕН-Т политика.

Финансовата криза, разбира се, сериозно ограничава националния бюджет, а също и финансовото състояние на бенефициентите на ОП „Транспорт“. Въпреки това, средният 10% аванс от ЕС към националния бюджет би трябвало да осигури необходимите финансови ресурси на българското правителство, за да се гарантира ликвидността на програмата. Предвид кризата от 2008 г насам, цялостното използване на тези аванси е още по-важно, отколкото е било в началото на изпълнение на програмата.

Тематична област 5: Напредък по изпълнение целите на ОПТ и по-широкото въздействие на програмата

Стратегическата цел на ОПТ е развиване на устойчива транспортна система, която е заложено да се изпълни чрез изграждане на пътна и жп инфраструктура, която е основата за интегрирането на българската транспортна система с европейската (жп и пътен TEN-T проекти) и изграждане на транспортна инфраструктура създаваща условия за подобряването на баланса между видовете транспорт. Както е посочено в предния раздел, независимо от глобалната икономическа криза, настъпила след началото на програмата, целите на ОПТ са актуални, тъй като SWOT анализът и общите транспортни политики са все още валидни, а нуждите – по изострени, като в същото време няма значителна промяна в дългосрочните стратегически цели за развитие на страната.

Съществува добро цялостно стратегическо съгласуване на ОПТ, като съгласуваността на приоритетите на ОПТ с формулираните категории проекти по Общия Генерален План на Транспортта също е добра.

През месец март 2011 г. Европейската комисия прие комплексна стратегия („Транспорт 2050“) за конкурентоспособна транспортна система, която ще повиши мобилността, ще отстрани основните пречки в ключови области и ще допринесе за растежа и заетостта. Същевременно с предложенията се цели зависимостта на Европа от вноса на петрол да намалее драстично, а емисиите на парникови газове от транспорта да спаднат с 60% до 2050 година.

През есента на 2011 г. Стратегията „Транспорт 2050“ беше подкрепена и с Бяла книга, която представи пътна карта, включваща 40 конкретни общо-европейски инициативи за реализация на поставените цели. Пътната карта „Транспорт 2050“ и анексите към нея лансират и концепцията за основна мрежа (core network) на европейския транспорт, и във връзка с това отправят детайлни препоръки за териториалното развитие на видовете транспорт във всички европейски региони и държави-членки, вкл. България.

Трябва да се отбележи, че горепосочените нови европейски приоритети за транспортна инфраструктура не отменят досега съществуващите. Във връзка с това досегашните цели и одобрените проектни предложения на ОПТ също са в съответствие с тези нови приоритети. Новоприетите европейски документи надграждат върху вече съществуващите, като изискват определени допълнителни усилия от държавите-членки в изброените тематични и териториални акценти.

По отношение на хоризонталните политики също се наблюдава съгласуваност. Политиката за устойчиво развитие е силно вградена в самата Програма и намира израз още в критериите за оценка за финансиране на проектите по ОПТ. Във всички финансирани до момента проекти по ОПТ, са заложени приложими елементи от тази политика (например: „зелена инфраструктура“ – подходи за пресичане на животински видове, шумозаглушителни съоръжения, тунели и еко-дукти, екрани за шума и др.). В допълнение се дава приоритетност на устойчивия транспорт (жп и метро) и на

проектите допринасящи за намаляване на задръстванията и консумацията на енергия, като по този начин се адресират не само изискванията на европейските и национални стратегически документи, но и едни от най-проблемните „места” на транспорта, което след реализацията на проектите по ОПТ би трябвало да отчете и реални резултати. Препоръчително е тази политика да се запази и доразвива, доколкото е икономически и социално жизнено, и при бъдещите транспортни проекти.

По принцип международният трафик е този, който очертава направлението на развитие на една икономика, което за една сравнително малка страна като България, която е силно зависима от международните превози, отколкото от вътрешните, това е от особена важност. Географското положение на България предоставя възможности за изграждане на конкурентно и сравнително предимство на страната за привличане на транзитен трафик. Развитието на този потенциал е от голяма важност за икономиката на страната. Сравнително добре развитата пътна и железопътна национални мрежи способстват за това, но тяхната истинска добавена стойност ще може да се усети едва след като се рехабилитират, модернизират и доизградят – инфраструктурно и технологично. От друга страна, недостатъчната „отвореност” на сухопътните мрежи на запад/северозапад, граничният статут на р. Дунав и все още много слабо то й използване като вътрешен воден път, както и сравнителната периферна роля на Черно море в трансконтиненталните превози на Европа са предизвикателства, които трябва да се преодолеят за да може националната транспортна мрежа се превърне в истинска конкурентна система от взаимодопълващи се транспортни мрежи и услуги, интегрирана в единната Общоевропейската транспортна мрежа.

Съгласно новата ТЕН-Т до 2030 г. следва да се изгради напълно функционираща и покриваща целия ЕС основна мрежа от транспортни ТЕН-Т коридори, а до 2050 г. следва да се осигури висококачествена мрежа с голям капацитет и съответния набор от информационни услуги. За целта, най-късно до 2030 година, всички участъци от националната транспортна мрежа трябва да бъдат физически изградени и пуснати в експлоатация. Специално внимание трябва да се обърне и на ефективността на всички гранични пунктове (КПП), които са неразделна част от коридорите, като се има предвид, периферното разположение на България, за което е необходимо непрекъсната координация с отговорните за това министерства. Към 2010 г. едва 5 от общо 30-те международни коридора на Европейската транспортна мрежа са физически изградени изцяло. Нито един от тях, обаче, не преминава или дори не се доближава до територията на нашата страна. Петте международни транспортни коридори, преминаващи през територията на България са показани на Фигура 7 Общата дължина на националната пътна мрежа част от ТЕН- Т е 2013 км⁴, докато за жп мрежата - общата дължина е 2377 км, а за р. Дунав 470 км.

⁴ Окончателна оценка интервенциите на Кохезионната политика 2000-2006 финансирани от Кохезионния Финд (включително бившата ИСПА)

Фиг. 7 – Международни коридори на територия на България

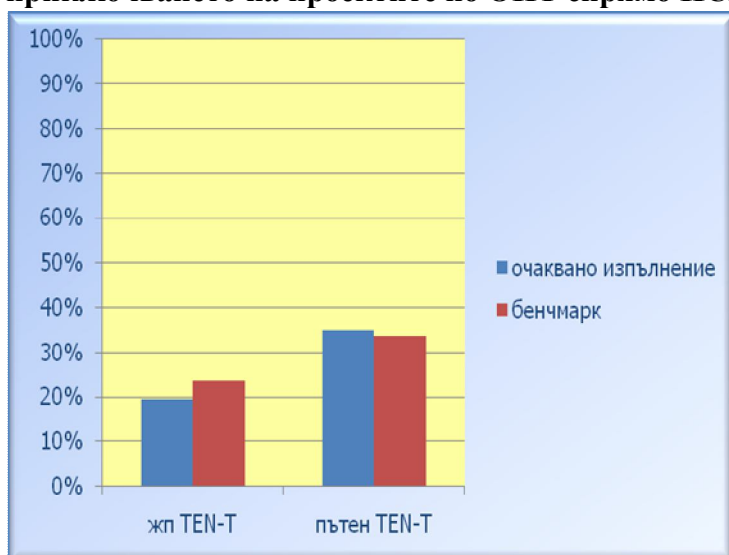


Към момента на извършване на оценката е много рано да се говори за постижения по интеграцията на националната транспортна система с европейската транспортна мрежа, като се има предвид, че самите общоевропейски коридори на европейско ниво далеч не са завършени физически още. За принос към ефективната интеграция в една единна и конкурентна европейска транспортна мрежа може да се говори едва след като физически се изгради гръбнака на тази мрежа - транспортната мрежа. Все пак, имайки предвид че ТЕН-Т коридорите се развиват въз основа на вече съществуващи транспортни връзки и система, макар и до голяма степен не отговарящи на съвременните технологични и пазарни нужди, към момента в България има изградени 18%⁵ за пътната и 5% за жп дължина на коридорите, които отговарят на изискванията на ТЕН-Т. Но след като се изградят и текущо изпълняваните проекти по ОПТ с насоченост ТЕН-Т изградеността ще достигне 35% от общата дължина за пътните и 20% за жп коридорите. В тези сметки не влизат новите участъци от разширената ТЕН-Т. На база бенчмаркинга, описан по-горе може да се заключи, че по отношение на пътищата постигнатия напредък е много добър, докато по отношение на жп все още има значително изоставане. Но, благодарение на значителния принос на ОПТ в тази

⁵ Степента на изграденост, както за пътната, така и за жп мрежата е изчислена, на базата на дължината на изградените към 30.06.2011г. участъци от мрежата.

насока, напредъкът по изградеността на жп мрежата прогресивно нараства. За доизграждането на оставащите участъци от националната транспортна ТЕН-Т мрежа остават още 16 години⁶. В предвид, естеството на проектите и изграденото по ТЕН-Т от 2007 година насам този срок може да се окаже предизвикателство.

Фиг. 8. Очаквана степен на изграденост на ТЕН-Т мрежата в България, след приключването на проектите по ОПТ спрямо ИСПП:



Консултантът е изчислил, че за да може да се изгради цялата транспортна инфраструктура от международните коридори на територията на България (новите участъци от разширената ТЕН-Т не са включени в изчисленията), ще са необходими още около 77 милиарда лв само за жп инфраструктура и още толкова за пътната инфраструктура. Като към тях се добавят и средствата необходими за доизграждане на свързващите звена и речния коридор на територията на България, необходимите

средства ще надхвърлят 15 милиарда лева, които също ще трябва да бъдат договорени най-късно до края на 2027 г. И това не включва необходимите средства за новите участъци от разширената ТЕН-Т. Като се добавят и новите още по-високи изисквания произтичащи от новата ТЕН-Т, най-вече свързани с разширяването на мрежата, за да могат да се посрещнат срочно тези нужди, и да се избегнат лошите уроци от закъсненията в ИСПА допринесли отчасти и до закъсненията в началото на ОПТ 2007-2013, е препоръчително подготовката на проекти за следващия програмен период да започне незабавно. От друга страна, предвид предстоящия обем проекти и проектни работи, оценителите съветват УО на ОПТ да обмисли възможността за изнасяне на дейностите, свързани с управление по изпълнението на проектите към специализирано външно звено.

Една от препоръките на ТЕН-Т е приоритетно да се инвестира в най-тесните и най-натоварените⁹ участъци по международните коридори, като първо се адресират най-проблемните места с цел намаляване на задръстванията и произтичащите от тях сериозни вреди свързани с инциденти и жертви, увеличено замърсяване на околната среда, забавяния на пътници и товари и др. Това би имало и най-бърз положителния ефект от избраните проекти, както върху социалното и икономическото развитие на

⁶ До 2030 г остават още 19 години, но последните проекти, които трябва да са приключили до края на 2030 г., трябва да са достигнали до фаза „строителство“ най-късно до средата на 2028 г. (бенчмаркинг-Глава 2). Следователно, крайният срок за подготовката на тези проекти е края на 2027 година, което означава че остават още 16 години.

⁷ На база единична цена на км за жп (съответно за пътища), изчислена въз основа на бюджетирания средства за жп и пътните проекти ТЕН-Т по ОПТ 2007-2013.

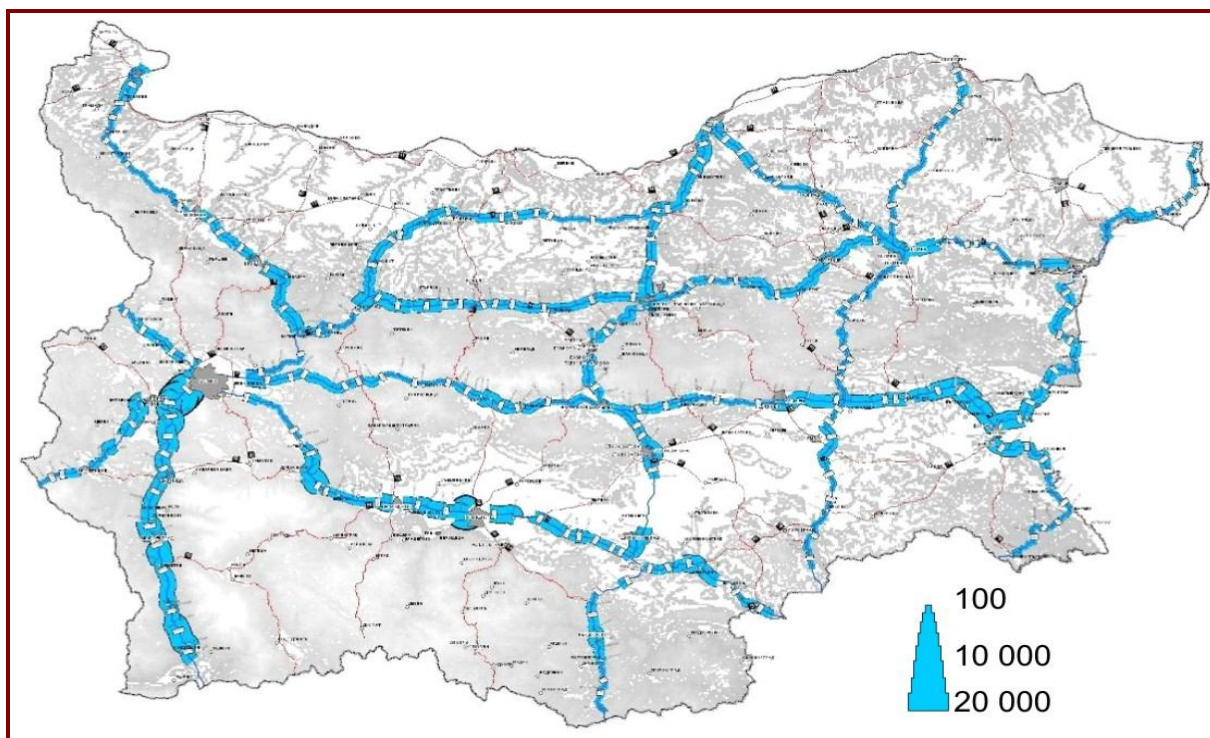
⁸ Средно изграждането на един такъв проект отнема около 2-2.5 години, и като се добави срокът свързан с тръжните процедури, общият срок е минимум 3 години. Виж Глава 2 за повече информация.

⁹ Т.к. липсват данни и проучвания за натовареността на пътната мрежа, оценителите се позовават на картата на МРРБ за интензивността на трафика на пътната мрежа. Предвид, че интензивният на трафика е основния показател за наличие на натовареност по една мрежа, оценителите приемат, за нуждите на оценката, че където има голям интензитет на трафика, има и натоварване, и обратното.

засегнатите от проекта лица и сектори, така и върху околната среда. Предвид, че пътния транспорт има силно преобладаващ дял с нарастващ тренд, докато дела на другите видове транспорт е значително по-нисък и продължава да намалява, както и поради липсата на данни и проучвания за натовареността на различните видове транспортна инфраструктура в България, оценителите приемат, че под натовареност на транспортната инфраструктура се има предвид натовареността на пътната инфраструктура. Още повече, че това е съответствие и с европейските стратегическите документи в областта на транспорта. Сравнявайки картите на фигура 1 и фигура 9 се вижда, че УО на ОПТ и бенефициентите се придържат изцяло към тази препоръка.

Консултантът е изчислил, че по този начин се адресират и около 72%¹⁰ от най-натоварените участъци на пътните артерии на България, като това се очаква да допринесе, след реализацията на проектите, за елиминиране на по-голямата част от тесните и проблемни места по главните пътни артерии на страната. За пример, само в един участък покриващ около 20%¹¹ от общата дължина на най-натоварените пътни участъци, и явяващ се алтернативен за два проекта финасирани от ОПТ, приносът само на единият от двата проекта (АМ Тракия) се очаква да доведе до 4 пъти (или 75%¹²) намаляване в натовареността му. И все пак, намаляването на натовареността е ефект от постиженията на проектите. Поради тази причина тя може да се отчете единствено след пускането на проектите в експлоатация.

Фиг.:9 Средно-дневен интензитет на трафика по пътищата на България за година



През последните 20 години крайно недостатъчно средства са инвестирани в транспортната инфраструктура, като по-голяма приоритетност в инвестициите като

¹⁰ Изчислено на база дължината на най-натоварените участъци от картата – най-натоварените участъци са по протежението на Лот 2,3 и 4 на АМ Тракия, по протежението на АМ Струма и АМ Марица, Кърджали-Подкова, Враца-Ботевград и Ихтиман- Пловдив.

¹¹ Изчислено, както е описано в по-горната бележка.

¹² Източник: АФ на АМ Тракия

цяло е имал пътния транспорт, което е довело до допълнително влошаване на жп техническата мрежа и недоразвиване на вътрешно-водния транспорт. Доказателство за това са и резултатите от изградеността по ТЕН-Т за пътните, жп и водните коридори. Въпреки, че през последните години се наблюдава тенденция за пренасочване на все повече и повече инвестиции към алтернативните видове транспорт (метро, жп, мултимодални терминали), все още инвестициите са недостатъчни, а във вътрешно-водния транспорт – такива на практика липсват. Към момента, от общо пет проекта по които има ДБФП, 4 са алтернативни видове транспорт.

Преди години, приоритетността в инвестирането в пътния транспорт е била от първостепенно значение поради прогресивно нарастващите нужди и търсене за този вид транспорт. Само за последните 10 години неговият дял е нарастнал значително (виж Глава 3.4), което се дължи от една страна на предимствата му свързани с възможността за по-голяма гъвкавост и мобилност, които предоставя на пътниците, и все по-нарастващата нужда от навременни и гъвкави доставки на товари следвайки бизнес търсенето, и от друга с ускорено развиващата се икономика и пазар на труда в България от края на 90-те години до началото на глобалната стопанска криза. Но наред с това, нарастват прогресивно и вредите произтичащи от масовото

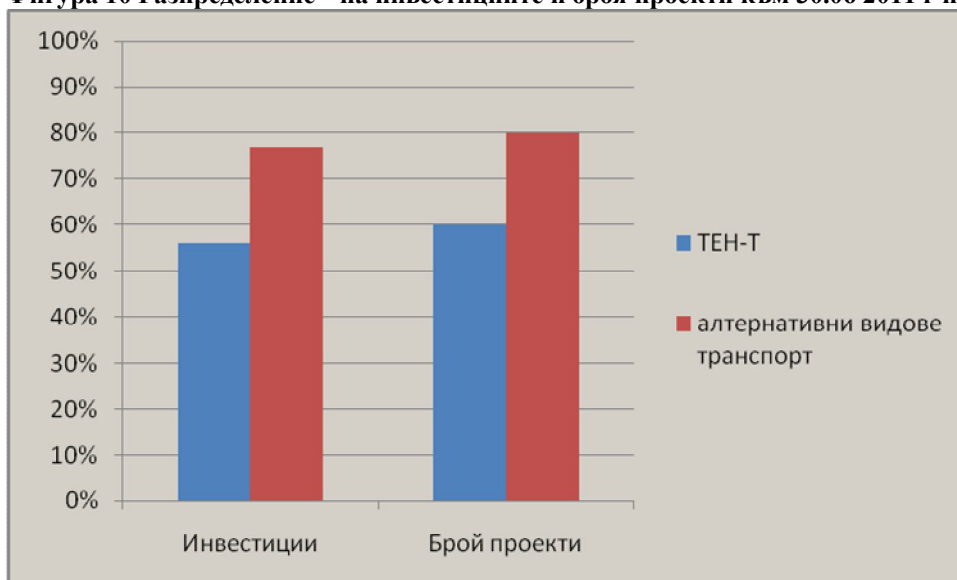
прехвърляне на пътници и товари към пътния транспорт – задръствания, ПТП, замърсяване на околната среда, забавяне в доставките. Поради което, инвестирането в алтернативните видове транспорт в търсене на оптимални решения за преодоляване на съществуващите проблеми в транспортната мрежа, става все по-голям приоритет видно и от новата ТЕН-Т. Но, както жп, така и модалния и вътрешно-воден транспорт има тепърва да наваксват много, предвид факта, че години наред са били оставени на позаден план.

Към 30.06.2011 г освен финансиране в интегриране с транспортни коридори, ОПТ е направила значителни инвестиции и по отношение на т.н. „зелени проекти” (жп и метро) целящи да допринесат за подобрието на баланса между видовете транспорт. Виж Фигура 10. В допълнение, прехвърлянето на 117 млн. лв (60 млн Евро) или 6.5% от бюджета на Ос 2 към Ос 1, води до пренасочване на тези средства от пътния, към алтернативния жп транспорт, което е още една положителна мярка с насоченост подкрепя на алтернативните, изоставащи, видове транспорт. Но поради, факта че всички тези проекти все още са в процес на изграждане, за техни постижения по отношение подобрието на баланса между видовете транспорт е много рано да се говори. Още повече, че по направления мултимодален транспорт и вътрешно-водни пътища, към момента на оценката все още липсват ДБФП. Но, следва да се отбележи, още веднъж че такъв договор се очаква да се подпише всеки момент в направление вътрешно-воден транспорт, докато в същото време УО на ОПТ, заедно с бенефициента НКЖИ, работят много усилено за подмяната на заложения в индикативния списък с приоритетни проекти мултимодален терминал за товари с друг по-зрял проект, за чието изпълнение все още има достатъчно и време и бюджет¹³. Предвид, важноста на тези проекти (като цяло, това са най-изоставащите направления в транспорта в България), като в същото време се осигури и усвояването на средствата на ПО 3 и ПО 4, оценителите вярват, че полаганите усилия ще доведат до резултат. И все пак, не може

¹³ Този вид проекти, обикновено са не са толкова капиталоемки и се изграждат по-бързо отколкото пътна инфраструктура.

да не се наблегне на приноса на ОПТ към подпомагането на възвръщането на алтернативните видове транспорт – основните инвестиции правени в България досега и извън ОПТ са с насоченост предимно в пътен транспорт като по-малка приоритетност е давана на алтернативните видове транспорт, което също се вижда и от резултатите от нивата на достигнатата изграденост по ТЕН-Т проектите извън ОПТ.

Фигура 10 Разпределение¹⁴ на инвестициите и броя проекти към 30.06 2011 г по цели на ОПТ.



Въпреки, че стратегическата цел на ОПТ е развиване на устойчивата транспортна система, дефиниция за устойчива транспортна система в Програмата не е разписана, а термина „устойчив“ е придобил изключително голямо приложение, което позволява доста широка интерпретация. Една такава дефиниция за устойчива транспортна система е дадена от Съвета на министрите на транспорта на ЕС, според която устойчивата транспортна система е система която:

- Позволява основния достъп и нужди за развитие на физическите лица, предприятията и обществото да бъдат посрещнати безопасно и по начин, съвместим със здравето на хората и екосистемите, и насърчава равенството в и между поколенията.
- Е достъпна, работи отворено и ефективно, предлага възможност за избор на вид транспорт, и подпомага конкурентната икономика, както и балансираното регионално развитие.
- Ограничава емисиите и отпадъците в рамките на способността на планетата да ги абсорбира, използва възобновяеми ресурси в или под тяхната степен на генериране и използва невъзобновяеми ресурси в или под темповете на развитие на възобновяеми енергийни заместители, като се минимизират въздействието на използването на земя и генерирането на шум.

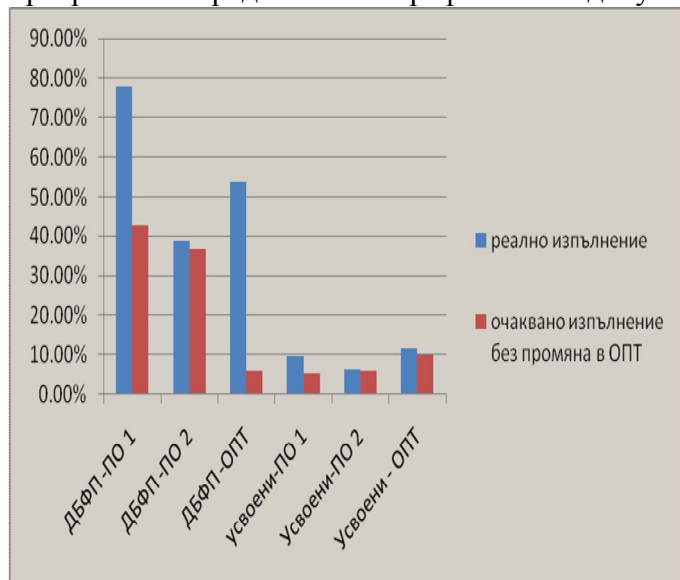
За целите на оценката, оценителите са се позовали на тази дефиниция, като референтна база. От всичко казано дотук е видно, че и двете подцели на програмата допринасят към повечето елементи описани в дефиницията на устойчивата транспортна система, като

¹⁴ Сборът на тези проценти с процентите разпределени към ТЕН-Т надхвърля 100%, което се дължи на факта, че жп транспортните проекти подпомагани от ОПТ, съгласно целите на програмата попадат едновременно и в двете категории.

не е нужно, даже е почти невъзможно да допринасят до всички едновременно. Първо, посредством инвестициите в ТЕН-Т се изгражда гръбнака на международните коридори целящи подпомагането на развитието на конкурентна и екологосъобразна единна Европейска система, промотираща свободния достъп и равенството на гражданите на ЕС. Второ, посредством инвестициите насочени към подпомагане на алтернативните видове транспорт, се цели да се развият тези видове транспорт за да могат да предлагат възможности за избор на пътниците и бизнеса. Трето, всички проекти по ОПТ спазват изискванията на устойчивата и екологична политика. Четвърто, както беше казано в началото на настоящата Глава, основната цел на програмата се очаква да се изпълни посредством изпълнението на двете ѝ подцели. Така, че изпълнението на всяка от подцелите на ОПТ се очаква да допринесе за развитие на устойчива транспортна система, но към днешна дата, това е само теоритично. Докато няма изградени и пуснати в експлоатация проекти, приносят на програмата към развитие на устойчива транспортна система не може да бъде отчетен подобавашо.

Нещо повече, с цел преодоляване на натрупаното закъснение в проектите и ниските темпове на усвояване, характерни за първите години на Програмата и криещи риск от недостатъчно изпълнение на Програмните цели, УО на ОПТ в края на 2010 г. инициира промяна в ОПТ. Адресирайки своевременно и адекватно идентифицирания рисков фактор, предложената от УО на ОПТ промяна цели подсигуриране на по-нататъшното изпълнение на Програмата, като в същото време биват отразени и препоръките на ЕК, като се дава приоритетност на проекти в по-напредната фаза на изпълнение/проектна готовност и се пристъпва към т.н. „Overbooking”, най-вече за изоставащите в усвояването на средствата от Кохезионния фонд.

По отношение на финансовия напредък към 30.06.2011г. Влиянието на промяната в програмата е предствено на графиката по-долу:



Фиг. 11: Влияние на промяната на ОПТ върху финансовия напредък към 30.06.2011

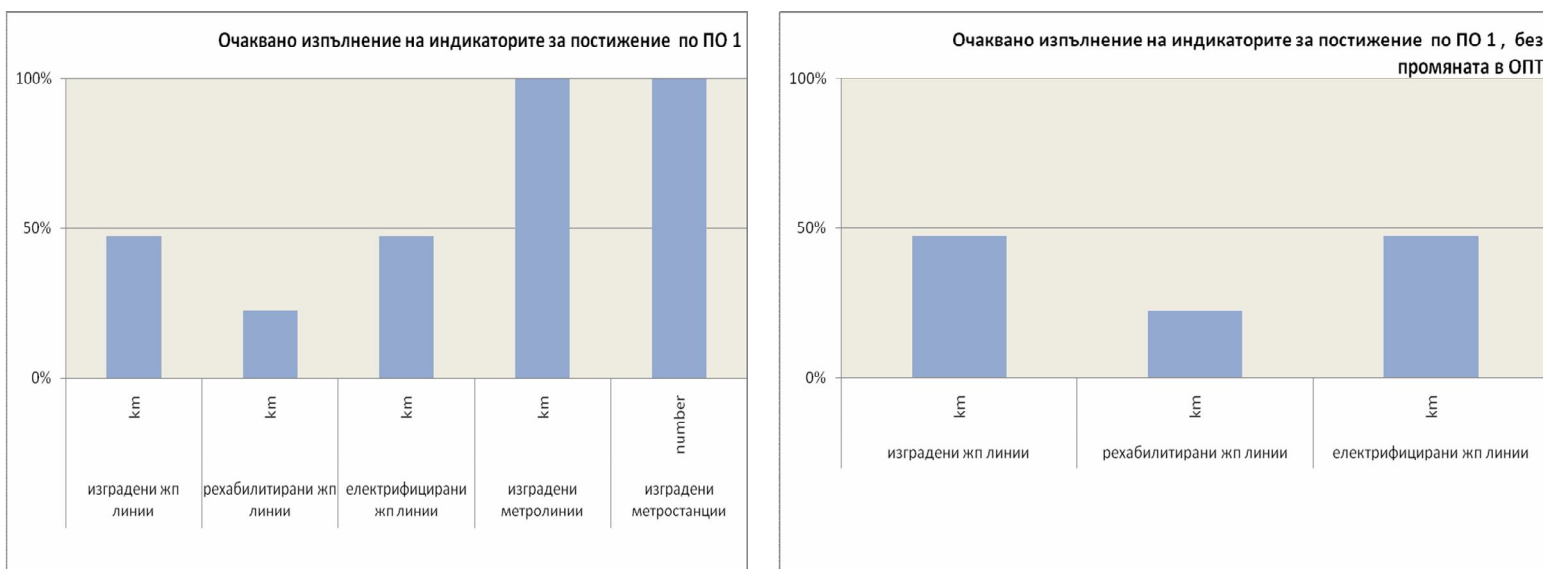
Степенята на договаряне по ПО 1 само за шест месеца се е увеличила от незадоволително ниво, на задоволително, като това се дължи на проекта на Софийското метро етап II и пренасочването на 117 мил лева (60 мил Евро) от ПО 2 към ПО 1. Промяната е оказала бърз и силен положителен ефект върху финансовия напредък на ПО 1, слаб положителен ефект върху ПО 2 и Програмата като цяло. Положителното влияние на

промяната върху цялата програма е по-ниско, защото върху него влиа и финансовия напредък постигнат по ПО 3 и ПО 4, а както е описано в Глава 3 – по ПО 4 няма никакъв напредък към 30.06.2011г.

¹⁵ ПО 3 и ПО 4 са изключени от Фигура 11, защото промяната в ОПТ няма отношение към тях.

По отношение на физическия напредък, промяната на ОПТ влияе само върху ПО 1. На фигурата в ляво по-долу е предствено очаквано изпълнение по индикатори за постижение на ПО 1, в следствие на реално сключените ДБФП към 30.06.2011 г. (след промяната), а на фигурата в дясно – същото, но без промяната в ОПТ.

Фиг. 12: Влияние на промяната на ОПТ върху физическия напредък към 30.06.2011 г



В следствие на промяната в ОПТ по ПО 1 се очаква изцяло да се изпълнят и двата новодобавени индикатори за постижение. В останалите три индикатори за постижение на Оста няма да има никаква промяна, което се дължи на проектите финансирани по ОПТ към 30.06.2011 г, които не са включени в промяната и на това, че целевите стойности на тези индикатори не са актуализирани. Промяната в краткосрочен аспект е повлияла силно положително върху физическия напредък само на ПО 1, като в следствие на това се очаква положителен резултат и върху физическото изпълнение на цялата програма. Макар приведено на ниво програма, положителното влияние да е по-слабо, поради компенсация ефект от липса на напредък по проектите по ПО 2 и ПО 4 към 30.06.2011.

Очакваното влияние на промяната на ОПТ върху изпълнението на целите на програмата е синтезирано по-долу:

- По отношение интеграцията на националната транспортна система с европейската транспортна мрежа

От всички аспекти, адресирани от промяната в ОПТ, само проектът за Софийското метро, Етап II би оказал влияние върху тази подцел към 30.06.2011 г. т.к. по останалите елементи на промяната няма никакви резултати все още. Но т.к. проектът не е част от ТЕН-Т, не се очаква да окаже пряко влияние върху изпълнението на тази цел. Но от друга страна, имайки предвид, че този проект е погълнал 39% от предвидения бюджет за жп ТЕН-Т (въпреки че към 30.06.2011 г. никой проект не е „пострадал” от това) е желателно проектите от групата на жп ТЕН-Т да бъдат компенсирани от националния бюджет или други източници на финансиране, в случай че има жп ТЕН-Т проекти в достатъчна зрялост за сключване на ДБФП. По този начин, намаляването на бюджета

предвиден за жп ТЕН-Т евентуално не би се отразило негативно върху напредъка на интеграцията на жп транспорта с ТЕН-Т.

- По отношение постигането на по-добър баланс между различните видове транспорт Основната идея на тази подцел е да стимулира и развива алтернативните на пътния видове транспорт.

От всички елементи на промяната в ОПТ, отново само проектът за Софийското метро, етап II е приложим към настоящия сравнителен анализ. Първо, пренасоченият бюджет от жп ТЕН-Т е е предназначен за мултимодален транспорт за пътници. И двата вида транспорт са алтернативни на пътния транспорт, и като такива, основния подкрепящ ги механизъм е ОПТ. Второ, и двата вида транспорт са т.н. „зелен транспорт”, нещо повече – в по-общата дефиниция за видове транспорт и двата вида транспорт са категоризирани като жп. Заложени са в целите на ОПТ, и се подкрепят от приложимите стратегически документи и хоризонтални политики. Следователно, чистото прехвърляне на бюджет от единия в другия вид транспорт не би трябвало да застрашава целта, за която и двата вида транспорт допринасят. Трето, прехвърлянето на 117 млн. лв (60 млн Евро) или 6.5% от бюджета на Ос 2 към Ос 1, води до пренасочване на тези средства от пътния, към алтернативния жп транспорт. И предвид резултатите от анализа на влиянието напромяната върху физическия напредък (виж Фигура 12), очевидно е положителното влияние на промяната върху целта.

- **По отношение основната цел на ОПТ – развиване на устойчива транспортна система**

Както вече е казано по-горе, изпълнението на целта е в пряка зависимост от изпълнението на двете под-цели на програмата. По първата подцел (интегриране с европейската транспортна мрежа) - риска от евентуално негативно въздействие върху постигането на по-добра степен на изграденост на жп ТЕН-Т поради намаляването на предвидения за жп ТЕН-Т бюджет, в случай на наличие на жп проекти в достатъчна зрялост за подписване на ДБФП, може да се неутрализира посредством привличането на други източници на финансиране, като например националния бюджет. За целта, е препоръчително УО на ОПТ да съдейства на Бенефициента в преговорите с финансиращите институции, ако нужда от привличане на външни средства се налага. По втората подцел (постигане на баланс между видовете транспорт) – въздействието от промяната на ОПТ може да се оцени като слабо положително. Оценителите оценяват влиянието на промяната към общата цел на ОПТ по-скоро като неутрално, с положителен оттенък.

Трябва да се има предвид, обаче, че изпълнението на целите на ОПТ не зависи единствено от иницирираната промяна. Наистина, само в рамките на 6-те месеца от началото на изменението на програмата вече има положителни резултати, особено по отношение на усвояването, като в същото време се наблюдават и други положителни тенденции (като усилената подготовка на повече проекти отколкото бюджета на Програмата може да финансира и др.). Само по себе си, обаче, това няма да е достатъчно, за да се гарантира, че ОП „Транспорт” ще изпълни всички заложени цели,

нито по отношение на усвояването, нито по отношение на изпълнение на поставените цели на програмата.

Формирането на европейската транспортна система има важно икономическо значение. Нейното функциониране позволява да се осъществяват ефективни регулиращи мерки на ЕС за осигуряване на по-рационално транспортно обслужване на отделните стопански отрасли, а също и на населението. Транспортните коридори изискват пазарно ориентирана и координирана работа на всички видове транспорт, подчинена на единни технологични превозни планове и оферти. ОПТ, изпълнявайки своите цели, може да допринесе за създаването на гръбнака за по-нататъшното развитие на конкурентни и сравнителни предимства на страната, особено като се има предвид географско разположение на България и възможностите, които то е предоставя за развитие на транзитни коридори. Освен това, имайки предвид, че от 2007 г. ОПТ е основният източник на инвестиции в транспортната инфраструктура, което съвпада до голяма степен с периода на рецесия и задълбочена международна стопанска криза, Програмата се явява и един от антикризисните инструменти за Българската икономика, осигурявайки работа на строителните и проектантските фирми, които са сред най-силно засегнатите от кризата сектори на българската икономика.