



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



Резюме от извършена оценка на Оперативна програма „Транспорт” на тема “Оценка на интегрирането на хоризонталните принципи в управлението, мониторинга и изпълнението на Оперативна програма „Транспорт”

Настоящият доклад представя резултатите от изпълнението на договор № Д-30/27.06.2011 г. с предмет „Независими оценки на Оперативна програма Транспорт 2007-2013 г.” по обособена позиция № 4 „Оценка на интегрирането на хоризонталните принципи в управлението, мониторинга и изпълнението на Оперативна програма „Транспорт”, сключен между Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията като Възложител и обединение „ЕКОРИС”, съставено от ЕКОРИС Холандия Б.В. и ЕКОРИС Саут Ийст Юроп ЕООД.

Оценката е изпълнена в съответствие с Индикативния план за оценка на Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. Тя е извършена в периода м. януари-април 2012 г. и представя моментното състояние към м. април 2012 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, включително:

- Подобряване на управлението и изпълнението на Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г., в това число ефикасността и ефективността на извършваните разходи;
- Оптимизиране и максимално увеличаване на ползата от финансираните дейности;
- Оценка на ефективността на дейностите, извършени по Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. във връзка с постигане целите на Националната стратегическа референтна рамка;
- Повишаване на прозрачността в дейността на публичните институции, включени в изпълнението на програмата.

За провеждането на оценката е използван набор от методи и техники, включващи: анализ на заинтересованите страни, преглед на национални и европейски документи, преглед на административни документи, експертни панели, онлайн въпросник до експерти от Управляващия орган и бенефициенти по програмата, индивидуални интервюта и работен семинар. При провеждане на оценката са консултирани експерти на Управляващия орган, бенефициентите, Централното координационно звено и представители по хоризонталните въпроси в Комитета за наблюдение на оперативната програма.

Основните изводи и препоръки от оценката са представени на Възложителя на работна среща в края на оценката с цел улесняване прегледа на доклада и използването му. По време на оценката и преди предаване на работната версия на доклада междинните резултати също бяха своевременно дискутирани с представители на Управляващия орган на Оперативна програма „Транспорт”.

За целите на оценката е направен преглед на хоризонталните принципи, включени в Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г., както и на хоризонталните принципи в основни европейски и национални стратегически документи и регламентите, определящи управлението и изпълнението на програми и проекти, съфинансирани от Структурните фондове



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ТРАНСПОРТ
2007-2013
По-близо, по-близки...

и Кохезионния фонд на Европейския съюз. На база на прегледа са подбрани и дефинирани шест хоризонтални принципа, приложението на които е удачно да бъде разгледано в ОПТ. Тези принципи са използвани за отправна точка за осъществяване на оценката. Това са:

- *Устойчиво развитие* - развитие на устойчив транспорт, което включва: а) физическа достъпност; б) социално икономическа достъпност; в) безопасност; г) екологосъобразност, д) енергийна ефективност.
- *Осигуряване на трудова заетост* - Създаването или намаляването на трудовата заетост, както по време на изпълнението на мерките/проектите така и след тяхното приключване.
- *Конкурентоспособност (в т.ч. държавни помощи и обществени поръчки)* – Принос за повишаване на конкурентоспособността на българската икономика. Като част от този принцип се разглеждат предоставянето на държавни помощи и възлагането на обществени поръчки (публично–частното партньорство и концесиите също попадат в обхвата на този принцип, но не се прилагат и разглеждат в настоящата оперативна програма).
- *Прилагане на иновативни решения и информационни технологии* - Използване на иновативни технологични решения и информационни технологии за развитие на транспортните системи.
- *Осигуряване на равни възможности и недопускане на дискриминацията* - Спазване на принципите за равенство с оглед на създаване на равни възможности за достъп на хора с увреждания. Където е уместно разглеждаме принципа и в по-широкия му обхват – недопускане на дискриминация по отношение на пол, етнически произход, религия, възраст, сексуална ориентация или друго.
- *Партньорство* - Включване и отразяване на мнението на всички заинтересовани страни във всички етапи - програмиране, подготовка, изпълнение, наблюдение и докладване на ОПТ. Съответствие с европейски и национални транспортни мрежи и политики, програми за партньорство и допълняемост на мерките с други програми.

Прегледът на хоризонталните принципи е подкрепен и разширен с анализ на външните въздействия, който проследява развитието на хоризонталните политики на европейско и национално ниво, както и въздействието им върху Оперативна програма „Транспорт“.

Съгласно техническото задание, оценката на интегрирането на хоризонталните принципи в управлението, мониторинга и изпълнението на Оперативна програма „Транспорт“ отговаря на следните ключови въпроси, групирани по теми както следва:

Отразяване на хоризонталните принципи при идентифициране и оценка на проекти

1. Как ключовите хоризонтални приоритети, в т. ч. устойчивото развитие са включени при оценката на проектите?

Хоризонталните принципи са включени при подбора и оценката на проектите в ОПТ 2007-2013 г. по следния начин:

Инвестиционни проекти:

- На етап предварителен подбор, чрез по-добро класиране посредством набиране на повече точки;



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



- На етап подготовка, чрез провеждане на срещи и обсъждания с Управляващия орган и други заинтересовани страни (неправителствени организации, браншови организации и др.);
- На етап кандидатстване за финансиране, чрез предоставяне на информация във формуляра за кандидатстване;
- На етап оценка, чрез набиране на повече точки.

Проекти за подготовка на инвестиционни проекти:

- На етап кандидатстване за финансиране, чрез предоставяне на информация във формуляра за кандидатстване.

Проекти за техническа помощ:

- На етап кандидатстване за финансиране, чрез предоставяне на информация във формуляра за кандидатстване.

Хоризонталните принципи се разглеждат при оценката на проекти по Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. само за инвестиционните проекти. Макар да се предоставя информация за някои хоризонтални принципи във формуляра за кандидатстване на проекти за подготовка на инвестиционни проекти и на проекти за техническа помощ, те не се оценяват.

При инвестиционните проекти, оценката на включването на принципите става чрез присъждане на точки при наличието на даден хоризонтален принцип, което допринася за по-големия резултат при формиране на общата оценка на проекта. Такъв начин на оценка е удачен при хоризонтални принципи, които също така са и част от приоритетите на оперативната програма, какъвто е принципът за връзка с транс-европейската транспортна мрежа. Техническа оценка (чрез присъждане на точки) е удачна и при предварителен подбор на инвестиционните проекти, защото така по-голямо предимство получават проекти, които са в по-добра проектна готовност и които по-добре отразяват целите на програмата. Оценка чрез присъждане на точки не е удачна за хоризонтални принципи, които са нормативно уредени или чието изпълнение е задължително, предвид на това, че те трябва да бъдат спазвани, а не да носят предимство.

2. До каква степен хоризонталните принципи са взети под внимание при идентифицирането и изпълнението на проекти?

Хоризонталните принципи се разглеждат предимно при идентифицирането и изпълнението на инфраструктурни проекти по Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. и в много по-малка степен при изпълнението на проекти за подготовка на инфраструктурни проекти и проекти за техническа помощ. Това се дължи на естеството на проектите. Инвестиционните проекти могат да разглеждат повечето от хоризонталните принципи, докато проектите за техническа помощ могат да разглеждат



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ТРАНСПОРТ
2007-2013
По-близко, по-близки...

само принципите за равенство, партньорство и прилагане на правилата за обществени поръчки.

При **инвестиционните проекти** се разглеждат следните хоризонтални принципи:

На етап подбор на проекти: устойчиво развитие (спазване на екологичното законодателство); трудовата заетост; конкурентоспособност (връзка с трансевропейски транспортни мрежи); партньорство (допълняемост с други проекти).

На етап оценка на заявленията за потвърждаване на помощта: устойчиво развитие (спазване на екологичното законодателство); социално икономическата достъпност, принос на проекта за подобряване на безопасността; трудовата заетост; конкурентоспособност - връзка с трансевропейски транспортни мрежи; държавни помощи; обществени поръчки; партньорство – (допълняемост с други проекти); равни възможности (осигуряване на равен достъп на хора с увреждания).

На етап изпълнение: устойчиво развитие (спазване на екологичното законодателство); трудова заетост (докладва се при приключване на проекта); конкурентоспособност (обществени поръчки); равни възможности (осигуряване на равен достъп на хора с увреждания).

При **проектите за подготовка на инвестиционни проекти и проекти за техническа помощ** не се разглеждат хоризонтални принципи на етап оценка на проектни предложения. При изпълнението на проекти за подготовка на инвестиционни проекти се прилага принципът за устойчиво развитие по отношение на спазване на екологичното законодателство – прилагане на процедурите за оценка на въздействието върху околната среда. Също така се следи за прилагане на разпоредбите на Закона за обществени поръчки.

При изпълнение на проекти за техническа помощ, се следи само за прилагане на разпоредбите на Закона за обществени поръчки.

И за трите вида проекти е препоръчително спазването на хоризонталните принципи, които са законодателно уредени. Това са - държавни помощи, обществени поръчки и опазване на околната среда. В същия аспект може да се разглежда и публично-частното партньорство, което към момента не е приложимо към проектите по Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. Други два важни принципа, които е препоръчително да се вземат предвид при идентифицирането и изпълнението на проекти по Оперативна програма „Транспорт” са принципът за партньорство и принципът за равни възможности. Двата принципа са обществено значими. Принципът за партньорство допринася за по-доброто качество на проектите, а принципът за равни възможности е частично уреден законодателно и неизменна част от хоризонталните принципи на Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз.

При инфраструктурни проекти е препоръчително да се разглеждат още устойчиво развитие (безопасност) и конкурентоспособност (връзка с трансевропейската транспортна мрежа). По отношение на безопасността съществуват технически



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ТРАНСПОРТ
2007-2013
По-близко, по-близко...

изисквания, които трябва да бъдат спазвани, а връзката с трансевропейската транспортна мрежа е важна цел на оперативната програма.

3. Какви механизми са използвани за гарантиране спазването на хоризонталните принципи?¹

Механизмите, които са създадени за осигуряване спазването на хоризонталните принципи са следните:

- Предоставяне на информация във формулярите за кандидатстване (за всички видове проекти);
- Оценка (само за инфраструктурните проекти);
- Създадени процедури (за прилагане на екологичното законодателство и обществени поръчки);
- Мониторинг по време на изпълнение на проектите – (предимно обществени поръчки, но също и някои технически изисквания свързани с опазване на околната среда);
- Докладване – спазване на законодателството за обществени поръчки, трудова заетост при приключване на инвестиционните проекти.

За подобряване интегрирането на хоризонталните принципи при подбора и изпълнението на проектите е необходимо разширяване и прецизиране на създадените механизми, особено по отношение на проектите за техническа помощ, където към момента механизмите за гарантиране спазването на хоризонталните принципи са мониторинг и докладване на прилагането на процедурите за провеждане на обществени поръчки.

Отразяване на хоризонталните принципи при наблюдение на изпълнението и в индикаторите

1. Качество на докладване по отношение на хоризонталните принципи?

На ниво програма: Най-често в докладите на ниво оперативна програма се съдържа информация в сферата на устойчивото развитие и партньорството (допълняемостта). Най-изчерпателна е информацията за конкурентоспособността (обществени поръчки). В най-малка степен в докладите се отразяват принципите на трудова заетост и равни възможности, които в действителност са и по-малко релевантни на целите на

¹ Въпросите в курсив са предложени от Консултанта като допълнение към въпросите, посочени в техническото задание на Възложителя



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ТРАНСПОРТ
2007-2013
По-близо, по-близки...

Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г.

Представянето на информация относно хоризонталните принципи в годишните доклади на Оперативна програма „Транспорт” не е достатъчно добре структурирано. За някои принципи информацията е в отделна точка, а за други може да се намери в различни части на доклада.

На ниво проект: Като цяло, хоризонталните принципи не са достатъчно застъпен елемент при докладването от страна на бенефициентите. Изключение от този извод е докладването в сферата на обществените поръчки, на което е отделено специално внимание във всички доклади.

Общото заключение е, че по отношение на хоризонталните принципи, докладването е добре застъпено единствено в областта на обществените поръчки. За останалите хоризонтални принципи е необходимо подобрене в структурата и изчерпателността на докладване.

2. Индикаторите за мониторинг на Оперативна програма „Транспорт” правилно ли измерват и обхващат въздействието върху устойчивото развитие и другите хоризонтални приоритети?

На ниво програма: Системата от индикатори на ниво оперативна програма включва няколко индикатора, които измерват приноса към спазването на хоризонталните приоритети (устойчиво развитие – безопасност и иновации и информационни технологии). В областта на устойчивото развитие (опазване на околната среда) биха могли да се добавят индикатори, с цел по-добро и изчерпателно отразяване на принципа предвид на това, че устойчивото развитие е обща цел на оперативната програма. С оглед на етапа на изпълнение на програмата, включването на подобни индикатори е най-реалистично да бъде направено в следващия програмен период.

На ниво проект: Като се има предвид, че устойчивото развитие е сред най-релевантните на Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. хоризонтални принципи, би следвало да се подобри качеството на докладване от страна на бенефициентите (годишни и окончателни доклади) с включването през следващия програмен период на индикатори за устойчиво развитие, като посочените в Доклада по наблюдението и контрола на въздействието върху околната среда при прилагането на Оперативна програма „Транспорт” (2011 г.)

Отразяване на хоризонталните принципи при управление и изпълнение на Оперативна програма „Транспорт”

1. Как хоризонталните политики са отразени в съответните документи и наръчници за изпълнение на Оперативна програма „Транспорт”?



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ТРАНСПОРТ
2007-2013
По-близко, по-бавно...

Хоризонталните принципи са описани в оперативните документи за изпълнение на програмата и Управляващият орган разполага с необходимите инструменти за осигуряване и наблюдение на тяхното приложение. Приложението на част от хоризонталните принципи е нормативно уредено като спазването е задължително в границите, предписани от закона. Основната роля за приложение на хоризонталните принципи при подготовката и изпълнението на инвестиционни проекти имат бенефициентите, докато Управляващият орган упражнява контролни функции. Включването на хоризонталните принципи и описанието на тяхното приложение в съответните документи и наръчници на Управляващия орган и бенефициентите варира поради естеството на отделните принципи, доколкото те са нормативно регулирани, както и разбирането по отношение на тяхната приложимост към целите на Оперативна програма транспорт 2007 – 2013 г. Добре би било при програмирането на следващия програмен период да се отдели специално внимание на хоризонталните принципи, като те бъдат по-систематизирано дефинирани в текста на самата оперативна програма и след това процедурно описани и предадени „отгоре-надолу” от Управляващия орган към бенефициентите.

2. По какъв начин бенефициентите осигуряват изпълнението на хоризонталните политики?

Бенефициентите спазват изпълнението на хоризонтални политики и приложението на хоризонталните принципи в рамките на съществуващи нормативни или оперативни изисквания, които имат непосредствено отношение към проектите, които изпълняват. Бенефициентите разполагат с необходимите структури за прилагане на хоризонталните принципи в дейността си по изпълнение и управление на проекти по Оперативна програма „Транспорт” 2007 – 2013 г.

Липсата на систематизиран подход към хоризонталните принципи извън практическите аспекти свързани с изпълнение на нормативните изисквания и указанията на Управляващия орган може да бъде обяснено с липсата на достатъчна яснота по отношение на естеството на хоризонталните принципи и тяхното практическо приложение в самата оперативна програма. Включването на отделна глава описваща хоризонталните принципи в наръчниците на бенефициентите не е необходимо. Достатъчно е позоваване на Оперативната програма и наръчника на Управляващия орган, където би трябвало да има ясно указание и дефиниране на принципите.

Анализ на външни въздействия

1. Анализ на развитието на хоризонталните политики на национално и европейско ниво и въздействието им по отношение на Оперативна програма „Транспорт”?

Въвеждането на хоризонтални принципи в европейските и национални политики има за цел да осигури стратегическа насоченост за постигане на общоприети цели.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ТРАНСПОРТ
2007-2013
По-близко, по-близки.

Оперативните програми, могат да се разглеждат като инструменти на тези политики и поради това в регламентите за управление на Структурните фондове и Кохезионния фонд постепенно от 1988 г. насам, започва въвеждането на хоризонтални принципи. Първоначално основните хоризонтални въпроси, които се разглеждат са равни възможности и устойчиво развитие. След това се появяват и други хоризонтални принципи в различни оперативни програми като: партньорство, информационно общество, трудова заетост.

В предложения нов общ Регламент за програмния период 2014-2020 г., който ще регламентира основната рамка за фондовете както и общата стратегическа рамка и договорите за партньорство с всяка страна-членка, Европейската комисия предлага серии от общи принципи за управление на фондовете, които включват многостепенно ниво на управление, спазване на законодателството на европейско и национално ниво, насърчаване на равенството между половете, недискриминиране и устойчиво развитие. В същото време при програмиране на оперативните програми за новия период се поставя голям акцент върху постигане на стратегическите цели на Европа 2020.

Основните хоризонтални принципи на национално ниво, по отношение на оперативните програми за периода 2007-2013 г. са тези посочени в Националната стратегическа референтна рамка и в постановление на Министерски съвет 182/21.06.2006 г. Това са устойчиво развитие (в т.ч. околна среда); равни възможности; конкуренция (в т.ч. държавни помощи); обществени поръчки.

По отношение на транспорта и транспортните политики като значими хоризонтални принципи се разглеждат устойчиво развитие и принципа за партньорство.

Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. има пряко отношение към хоризонталния принцип за устойчивото развитие. Общата цел на програмата е *Развитие на устойчива транспортна система*. Развитието на интермодални транспортни системи, която е една от приоритетните цели на програмата, пряко допринася за постигане на устойчив транспорт.

Принципът за равни възможности и недопускане на дискриминация се разглежда в Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. по отношение на аспекта за изграждане на достъпен транспорт за всички хора, включително транспортни съоръжения и системи, които да могат да бъдат ползвани и от хора с увреждания.

Партньорството се разглежда както основополагащ принцип при подготовката и изпълнението на мерките по ОПТ. Принципът е явно застъпен в Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г., не само в аспекта на включване на социално-икономическите партньори и заинтересованите страни в подготовката, управлението и изпълнението, но и чрез стремеж за съгласуване и осигуряване на допълняемост на мерките с други програми и мерки.

Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. има индиректен принос към повишаване на конкурентоспособността на икономиката и регионите чрез подобряване на транспортната система и осигуряване на връзки с главните европейски транспортни коридори, което е отразено в целите на програмата и отбелязания принос за постигане на целите на Националната стратегическа референтна рамка.

Предоставянето на държавни помощи и възлагането на обществени поръчки са



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ТРАНСПОРТ
2007-2013
Гло-Балко, по-Балзк...

нормативно уредени и поради това са създадени механизми за интегрирането им в оперативната програма.

На базата на анализите са направени следните основни **изводи**:

Оценката на интегрирането на хоризонталните принципи в управлението, мониторинга и изпълнението на Оперативна програма „Транспорт” може да се разглежда както първа обособена оценка по зададената тематика. Хоризонталните принципи са разглеждани и в предходни оценки, но ограничено, като част от изпълнението и управлението на програмата.

Хоризонталните принципи не бива да се разглеждат отделно от заложените цели на програмата. Те трябва да се разглеждат като съвместими и подкрепящи целите. Хоризонталните принципи не представляват допълнителни цели, а рамкови механизми, които осигуряват на програмата по-добра възможност за постигане на целите. Поради това, хоризонталните принципи трябва да бъдат разглеждани на всеки етап на изпълнение на политиките (програмиране на мерките и тяхното изпълнение и докладване) и на всяко едно ниво на управление. Особено важно е да се изгради общо разбиране за същността и важността на тези теми от всички участници в процеса по изпълнение на оперативната програма. Когато е възможно, приложението на хоризонталните принципи трябва да бъде измервано чрез предварително зададени индикатори.

Текстът на Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. посочва хоризонталните принципи и политики, които са интегрирани и са неразделна част от програмата, но не дава ясни дефиниции на всички принципи и начина, по който трябва да бъдат интегрирани. На национално, както и на европейско ниво хоризонталните принципи, които се прилагат при изпълнение на оперативните програми са различни и отразяват спецификата и приоритетните цели на програмите. За България като основни хоризонтални принципи могат да се разглеждат тези посочени в ПМС 182/21.07.2006 г. и в Националната стратегическа референтна рамка *„устойчиво развитие (в т. ч. околна среда), равни възможности, конкуренция (в т. ч. държавни помощи) и обществени поръчки*. В допълнение към тях, отделните оперативни програми включват и други хоризонтални принципи, които са релевантни на техните цели. Оперативна програма „Транспорт” не прави изключение. В глава 8 „Кохерентност с политиките на Европейския съюз” освен тези принципи се посочват още Лисабонската стратегия, кохерентност с транспортната политика на Европейския съюз, съгласуваност с програмите за териториално сътрудничество и прилагане на принципите на партньорство. Точното дефиниране на хоризонталните принципи в текста на оперативната програма би било предпоставка за по-доброто им разглеждане при изпълнението и отчитането на програмата.

В процедурния наръчник на Управляващия орган на оперативната програма има отделна глава, посветена на хоризонталните принципи. Приложението на част от хоризонталните принципи е включено при описанието на отделните елементи на проектния цикъл. Има указания за прилагане на тези от принципите, които са нормативно регулирани (обществени поръчки и опазване на околната среда). За други принципи указания за прилагане липсват или са твърде общи. Описването на хоризонталните принципи в отделна глава от наръчниците на бенефициентите не е необходимо, в случай, че на ниво оперативна програма принципите са



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ТРАНСПОРТ
2007-2013
По-близо, по-близки...

ясно дефинирани и наръчните, както на Управляващия орган, така и на бенефициентите дават указания за практическото им приложение.

Институционалната рамка, която следи интегрирането на хоризонталните принципи в Оперативна програма „Транспорт”, в голяма степен следва институционалната рамка за управление и изпълнение на оперативната програма и може да се разглежда като неделима част от нея. Управляващият орган и бенефициентите имат необходимите структури за прилагане на хоризонталните принципи в дейността си по изпълнение и управление на проекти по Оперативна програма „Транспорт”. Въпреки това, с изключение на обществените поръчки и донякъде принципът за устойчиво развитие, в частта му, отнасяща се до спазване на екологичното законодателство, интегрирането и докладването на принципите при изпълнение на проектите не е достатъчно добре регламентирано, поради липсата на конкретни изисквания за спазване и докладване на останалите принципи на ниво оперативна програма и на национално ниво.

В Комитета за наблюдение на Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. има представители, номинирани от държавната администрация, по хоризонталните въпроси посочени в Националната стратегическа референтна рамка, а именно - *устойчиво развитие, равни възможности, конкуренция и обществени поръчки*. Няма изисквания за и съответно представители по други хоризонтални въпроси. Не се предвижда участие на експерти по хоризонтални въпроси от неправителствени организации, но в самия Комитет за наблюдение присъстват представители на неправителствения сектор, които могат да вземат отношение и по голяма част от разглежданите в оценката хоризонтални въпроси. В това отношение, може да се приеме, че съставът на Комитета за наблюдение е добре представен да разисква хоризонталните въпроси, които се разглеждат от Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. Препоръчително е и за следващия програмен период в състава на Комитета за наблюдение да се осигури представителност за отразяване на всички хоризонтални теми, които ще се разглеждат от бъдещата оперативна програма.

Хоризонталните принципи са включени при подбора и оценката на проектите в Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. по следния начин:

- На етап подготовка – чрез провеждане на срещи за обсъждане с Управляващия орган и други заинтересовани страни (за инвестиционните проекти и проектите за подготовка на инвестиционни проекти)
- На етап предварителен подбор:
 - чрез предоставяне на информация във формуляра за кандидатстване (и за трите типа проекти)
 - чрез класиране и набиране на точки (за инвестиционните проекти)
- На етап оценка – чрез набиране на повече точки (за инвестиционните проекти)

Интегрирането на хоризонталните принципи в проектите на Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. зависи предимно от вида на проектите (инфраструктурни, за подготовка на инфраструктурни проекти и проекти за техническа помощ) и в много по-малка степен от целите на проектите. Докато инфраструктурните проекти могат да интегрират повечето от



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ТРАНСПОРТ
2007-2013
По-близко, по-близки...

разглежданите за оценката хоризонтални принципи, то проектите за техническа помощ могат да отразяват предимно принципите за *партньорство, обществени поръчки и равни възможности*.

Хоризонталните принципи биха могли да се структурират в три групи от гледна точка на това дали са законодателно уредени, дали са част от стратегически цели и политики или дали са общоприети принципи за добри практики и управление. Това разделение улеснява анализа относно това кои принципи би трябвало да се разглеждат и интегрират в Оперативна програма „Транспорт“:

- Хоризонталните принципи, които са нормативно уредени, трябва да бъдат отразени и разглеждани, като задължително условие за изпълнението на програмата. Наличието на ефективни вътрешни механизми за приложение на тези хоризонтални принципи при управлението на Оперативна програма „Транспорт“ допринася за повишаване на ефикасността на изпълнение на програмата. Тези хоризонтални принципи са – *устойчиво развитие* (в аспекта за *опазване на околната среда* и спазване на екологичното законодателство), *обществени поръчки, държавни помощи, и евентуално публично частно партньорство и концесии* (ако се предвиждат в следващата оперативна програма).
- Приложението на принципа за *партньорство* е удачно за всички видове проекти, защото не само е обществено значим, а и допринася за по-доброто качество на проектите. Поради това е важно да се интегрира и отразява и за трите вида проекти, финансирани от Оперативна програма „Транспорт“ – инфраструктурни, подготовка на инфраструктурни проекти и проекти за техническа помощ.
- Принципът за *равни възможности* е обществено значим и частично нормативно уреден. Поради това трябва да бъде спазван и при трите вида проекти.
- *Безопасността* на транспортните съоръжения е важен елемент на устойчивия транспорт. Съществуват технически изисквания за безопасност на които трябва да отговаря транспортната инфраструктура. Осигуряването на безопасността е задължителен елемент на транспортните системи.
- Оперативна програма „Транспорт“ има индиректен принос към подобряване на *конкурентоспособността* чрез изграждането на транспортна инфраструктура и връзката и с транс-европейската транспортна мрежа. Поради това този принцип е препоръчително да се следи и докладва чрез системата за мониторинг на постигане на целите на Оперативна програма „Транспорт“ (връзка с транс-европейските транспортни коридори).
- Принципът за *устойчиво развитие в частите, отнасящи се до физическа достъпност, социално-икономическа достъпност и енергийна ефективност*, както и принципът за *иновации и информационни технологии*, не са пряко насочени към цели на Оперативна програма „Транспорт“, но са част от европейски и национални стратегии и политики. Поради това остава в правото на компетентните органи, които вземат решение за обхвата на следващата оперативна програма да решат дали да интегрират тези аспекти



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



на развитието на устойчив транспорт в проекти, финансирани от Оперативна програма „Транспорт”, в зависимост от приоритетите на програмата.

- Принципът за *осигуряване на трудова заетост* се препоръчва да се отразява, ако има изискване да се докладва на национално и европейско ниво, като част от оценката на ефективността на финансовата помощ по Структурните фондове и Кохезионния фонд. Като цяло осигуряването на трудова заетост няма пряко отношение към целите на програмата.

Оценката на включването на хоризонталните принципи в проектните предложения става чрез присъждане на точки при наличието на даден хоризонтален принцип, което допринася за по-големия резултат при формиране на общата оценка на проекта. Това не е приложимо за хоризонталните принципи, които са законодателно уредени и поради това задължителни.

Класиране на базата на спазването на хоризонталните принципи е удачно при предварителен подбор на инвестиционните проекти, защото така по-голямо предимство получават проекти, които са в по-добра проектна готовност и които по-добре отразяват целите на Оперативна програма „Транспорт”, доколкото някои от хоризонталните принципи могат да се ползват и за такава индикация. Това са принципите за свързаност с европейската транспортна мрежа и с транспортната мрежа на други страни, съвместимост с други интервенции, както и спазването на екологичното законодателство.

Във формулярите за кандидатстване на проекти за подготовка на инвестиционни проекти се предоставя информация за някои хоризонтални принципи, но тази информация не се оценява. Същото се отнася и за проектите за техническа помощ. В някои случаи приложението на хоризонтални принципи е необходимо условие (обществени поръчки) и е достатъчно само да се отбележи присъствието на тези елементи. В други случаи, когато хоризонталните принципи подкрепят постигането на цели на програмата би било уместно да се оценяват по-високо проекти, които биха имали „добавена стойност” по отношение на постигане на целите на Оперативна програма „Транспорт”.

Докладването на хоризонталните принципи на програмно ниво е непълно. В Годишните доклади за изпълнението на Оперативна програма „Транспорт” се обръща по-специално внимание единствено на обществените поръчки и донякъде на допълняемостта (партньорството). Не са разглеждат други хоризонтални принципи като например трудова заетост и равни възможности. Информация за устойчиво развитие, иновации и информационни технологии присъстват в годишните доклади под една или друга форма, но не са ясно описани като част от хоризонталните принципи. Предвид на това, че тези доклади са едни от основните инструменти за предоставяне на информация на широката общественост за изпълнението на програмата, както и за прилагането на хоризонтални принципи, към които обществото е чувствително, подобряването на представянето на информация за хоризонталните принципи е важно за по-добро комуникиране на програмата и подобряване на позитивното отношение към нея от обществото.

По отношение на прилагане на мерките за опазване на околната среда Управляващият орган има задължение да подготвя доклад за мониторинг и контрол по време на изпълнението на програмата, включващ мерките за превенция, намаляване или елиминиране на вредите върху околната среда, възникнали в резултат от изпълнението на програмата. Такъв доклад е подготвен през 2011 г. и в него се посочва, че не е докладвана информация относно индикаторите по наблюдение и контрол на компонентите на околната среда и това е довело до



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ТРАНСПОРТ
2007-2013
По-близко, по-близко...

липса на актуална и детайлна информация. Отправена е препоръка за подобряване на качеството на събиране на информация и докладване, която е адресирана с наскоро обявена обществена поръчка за изработване на Генерален план за мониторинг на околната среда.

Хоризонталните политики са страничен елемент от докладването на бенефициентите. Изключение е докладването в сферата на обществените поръчки, на което е отделено специално внимание във всички доклади. Приложението на хоризонтални принципи е съпътстващо изпълнението на проекта и поради това предоставянето на оперативна информация за тях от страна на бенефициентите не е задължително извън изпълнението на нормативните изисквания. Подходящо е да бъдат отразявани на годишна база и при изготвянето на окончателни доклади за изпълнение на проектите.

От гледна точка на възможност за индикатори за измерване на хоризонталните принципи, такива могат да бъдат дефинирани за измерване на принципите за *устойчиво развитие, трудова заетост и иновации и информационни технологии*. В контекста на сегашната Оперативна програма „Транспорт“, *конкурентоспособността, равните възможности и борбата с дискриминацията, както и партньорството* трудно биха могли да бъдат измерени и съответно за тях не може да бъде разработен индикатор. Индикаторите на ниво Оперативна програма „Транспорт“ 2007-2013 г. включват няколко индикатора, които измерват принос към спазването на хоризонталните политики.

С цел по-пълно отчитане на хоризонталните принципи, препоръчително би било включването на допълнителни индикатори на ниво програма и най-вече на ниво проекти през следващия програмен период. Като се има предвид спецификата на Оперативна програма „Транспорт“, най-удачно би било да се следва същия подход както при останалите индикатори в системата за наблюдение на оперативната програма – специфични индикатори за всеки проект и общи индикатори на ниво програма. Индикаторите не би следвало да са голям брой, като единствено в сферата на устойчивото развитие могат да се предвидят повече индикатори на ниво проект, с цел да се измерва въздействието върху околната среда. Също така, от гледна точка на ефикасността на мониторинга, би било подходящо индикаторите на ниво проект да се отчитат единствено в годишните и в окончателните доклади по проектите, като се заложат още във формулярите за кандидатстване.

Основните трудности при интегриране на хоризонталните принципи в Оперативна програма „Транспорт“ са свързани преди всичко с липсата на достатъчно яснота за това, кои са принципите и как би трябвало да се интегрират, както сред представители на Управляващия орган, така и сред бенефициентите на програмата. Наличието на указания за интегрирането на хоризонталните принципи в оперативните програми е от съществено значение предвид на започналото програмиране за следващия програмен период 2014-2020 г.

Докладът отправя следните **препоръки**:

При подготовката за следващия програмен период хоризонталните принципи да бъдат дефинирани и в програмата да бъде включено описание на тяхното приложение по време на изпълнение на програмата.

За **инфраструктурни проекти** е препоръчително в Оперативна програма „Транспорт“ да се разглеждат и интегрират следните хоризонтални принципи:

- *Устойчиво развитие* в следните аспекти: опазване на околната среда и безопасност;
- *Конкурентоспособност* - връзка с трансевропейски транспортни коридори;
- *Обществени поръчки*;



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



- *Държавни помощи;*
- *Публично частно партньорство и/или концесии* (ако се предвиждат в бъдещата оперативна програма);
- *Партньорство;*
- *Равни възможности.*

Други хоризонтални принципи като *иновации и информационни технологии и енергийна ефективност* (като част от устойчивото развитие) могат да се разглеждат, ако са свързани с цели на програмата.

Трудовата заетост и социално икономическата достъпност (като част от устойчивото развитие) трябва да се разглеждат ако изрично се изискват да се докладват на национално или европейско ниво, тъй като тези принципи не са пряко свързани с целите на Оперативна програма „Транспорт“.

За **проекти за подготовка на инфраструктурни проекти:**

- *Устойчиво развитие* (доколкото има отношение към съответния проект) в следните аспекти: опазване на околната среда и безопасност
- *Конкурентоспособност* (доколкото има отношение към съответния проект)
- *Обществени поръчки;*
- *Държавни помощи;*
- *Партньорство;*
- *Равни възможности.*

За проекти за **техническа помощ:**

- *Обществени поръчки;*
- *Партньорство;*
- *Равни възможности.*

Препоръчва се оценката на включването на хоризонталните принципи в проектните предложения за принципи, които са нормативно уредени да става посредством преглед за допустимост.

Хоризонталните принципи, за които се изисква информация във формуляра за кандидатстване да се оценяват по време на оценката на проектните предложения.

В годишните доклади за изпълнение на Оперативна програма „Транспорт“ информацията относно интегрирането на хоризонталните принципи да се представя по-структурирано, като се коментира прилагането на всички хоризонтални принципи, които са залегнали в програмата.

Във форматите на годишните и окончателните доклади на бенефициентите е препоръчително да се добави точка за докладване по изпълнението/спазването на изброените по-долу хоризонтални принципи.

Инфраструктурни проекти:

- *Устойчиво развитие:* опазване на околната среда и безопасност;
- *Конкурентоспособност:* връзка с трансевропейски транспортни коридори;
- *Обществени поръчки;*
- *Партньорство;*
- *Равни възможности.*

Проекти за подготовка на инфраструктурни проекти:



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



- *Устойчиво развитие* (доколкото има отношение към съответния проект) в следните аспекти: опазване на околната среда и безопасност
- *Конкурентоспособност* - (доколкото има отношение към съответния проект);
- *Обществени поръчки*;
- *Партньорство*;
- *Равни възможности*.

Проекти за техническа помощ:

- *Обществени поръчки*;
- *Партньорство*;
- *Равни възможности*.

Препоръчително е да се дефинират допълнителни индикатори, за измерване изпълнението на хоризонталните принципи в Оперативна програма „Транспорт” на ниво програма и на ниво проекти. През следващия програмен период се препоръчва включване в системата от индикатори за Оперативна програма „Транспорт” на следните програмни индикатори, които да измерват постигането на хоризонтални принципи:

- Намаляване на емисиите от парникови газове (CO₂ и еквивалентни, kt в резултат на интервенции от Оперативна програма „Транспорт”)
- Повишаване на дела на железопътния и водния транспорт в товарния транспорт.

Препоръчва се Централното координационно звено да разработи (доразвие) систематизирани указания относно прилагането на хоризонталните принципи в оперативните програми. За постигане на максимален ефект на национално ниво е препоръчително да се организира и среща/дискусия относно интегрирането на хоризонталните въпроси с представители на всички звена, имащи отношение към управлението на оперативните програми, финансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд.

След разработването на указания на национално ниво е препоръчително Управляващия орган на Оперативна програма „Транспорт” да организира презентация за конкретните бенефициенти по въпроси за интегриране на хоризонтални принципи в подготовката, управлението, изпълнението и докладването на проекти.