



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ СТРУКТУРНИ И  
ИНВЕСТИЦИОННИ ФОНДОВЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ТРАНСПОРТ И  
ТРАНСПОРТНА ИНФРАСТРУКТУРА

---

## РЕЗЮМЕ

### ОЦЕНИТЕЛЕН ДОКЛАД НА ТЕМА:

# ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО И ЕФЕКТИТЕ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „ТРАНСПОРТ“ 2007 - 2013 Г.

*Договор №Д-4/06.02.2020 г. с предмет „Оценка на въздействието и ефектите от изпълнението на Оперативна програма „Транспорт“ 2007-2013 г. и оценка на напредъка по Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020 г. и принос към Стратегията на ЕС“*

Декември, 2020

## ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад е изготвен в изпълнение на *Договор №Д-4/06.02.2020 г. с предмет „Оценка на въздействието и ефектите от изпълнението на Оперативна програма „Транспорт“ 2007-2013 г. и оценка на напредъка по Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020 г. и принос към Стратегията на ЕС*”, с Възложител Министерство на транспорта и информационните технологии и съобщенията и Изпълнител - ДЗЗД „Европейски оценки“.

### **Докладът обхваща оценката на въздействието и ефектите от изпълнението на Оперативна програма „Транспорт“ 2007-2013.**

ОП „Транспорт“ е една от седемте оперативни програми на Република България за програмен период 2007-2013, финансирана от Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд на ЕС и държавния бюджет на Република България. Общата цел на програмата е развитие на устойчива транспортна система, а специфичните ѝ цели са интегрирането на националната транспортна система в транспортната мрежа на Европейския съюз и постигането на баланс между видовете транспорт.

Основна цел на оценката на въздействието на ОПТ е да се изследват и анализират постигнатите ефекти от осъществените проекти в програмен период 2007-2013, да се оцени проектната ефективност и ефикасност и приноса за решаване на стратегически проблеми и предизвикателства за транспортния сектор и страната като цяло. Оценката е извършена в периода 06.02.2020 – 08.09.2020 г. по методология, изследваща основните характеристики на програмата – *релевантност, последователност, ефективност, ефикасност и въздействие.*

Обхватът на извършената оценка включва следните **оценителни въпроси** (ОВ):

- 1) *Има ли разлика с прилагането на интервенцията? По какъв начин инвестициите са довели до промяна?*
- 2) *Какъв/колко е приносът от интервенцията? Има ли добавена стойност от интервенцията?*
- 3) *С оглед измененията на ОПТ 2007-2013 - да се отговори дали програмата е била работеща в новия контекст и ако да, защо?*
- 4) *Каква степен на интегриране в европейската транспортна мрежа е била достигната от националната транспортна система?*
- 5) *Как се е подобрила достъпността до населените места вследствие реализираните проекти?*
- 6) *По-малко натоварена ли е транспортната инфраструктура и постигнат ли е баланс между отделните видове транспорт?*
- 7) *Какви са икономическите и екологичните ползи и ефекти за сектор Транспорт?*
- 8) *Какъв е приносът на ОПТ към политиката за устойчиво развитие?*
- 9) *Кои са основните проблеми, срещани в процеса на подготовка и изпълнение на проектите?*

Заклученията от оценката се базират на документален анализ, финансов, икономически и статистически анализ и собствени проучвания на Оценителя – анкети на база стандартизирани въпросници, дълбочинни интервюта със заинтересовани страни и експертни срещи с представители на УО.

Резултатите от оценката могат да бъдат използвани при подготовката и изпълнението на оперативните програми в транспортния сектор през следващите програмни периоди, за да се осигури максимално ефективно и ефикасно изпълнение на провежданите политики.

## РЕЗЮМЕ

ОП „Транспорт“ е реализирана през програмен период 2007-2013, с финансиране от Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд на ЕС и държавния бюджет на Република България. Общата цел на програмата е развитие на устойчива транспортна система, а специфичните ѝ цели са интегрирането на националната транспортна система в транспортната мрежа на Европейския съюз и постигането на баланс между видовете транспорт. Общият размер на инвестираните средства под формата на безвъзмездна финансова помощ е близо 3,685 млн. лв. Подкрепата е предоставена за 120 проекта, като преобладаваща част от средствата са вложени в 25 инвестиционни проекта, от които 11 са „големи“ (над 50 млн. евро) по смисъла на Регламент (ЕО) № 1083/2006. В резултат от изпълнението на програмата, на територията на Република България са рехабилитирани 345 км ж.п. линия и 19 км пътища, изградени са 310 км нови пътища, 21 км метролинии и 20 метростанции. По програмата са реализирани и проекти за подобряване на речната информационна система на р. Дунав и системата за управление на трафика на плавателни съдове.

Основна цел на оценката на въздействието на ОПТ е да бъдат идентифицирани и анализирани постигнатите ефекти от реализираните проекти в програмен период 2007-2013, да бъде изготвена оценка на проектната ефективност и ефикасност, да бъде установен приноса за решаване на стратегически проблеми и преодоляване на предизвикателства в транспортния сектор и икономиката на страната като цяло.

Оценката е извършена в периода 06.02. 2020 г. – 08.09.2020 г. по методология, изследваща основните характеристики на програмата – *релевантност, последователност, ефективност, ефикасност и въздействие*. Заклученията от оценката се базират на документален анализ, финансов, икономически и статистически анализ и собствени проучвания на Оценителя – анкети на база стандартизирани въпросници, дълбочинни интервюта със заинтересовани страни и експертни срещи с представители на УО. Използваните подходи са съобразени с установените добри практики в ЕС, за да се гарантира прецизността, съответствието, прозрачността, независимостта и надеждността на резултатите от оценката. Оценката е изготвена на базата на следната логическа последователност:



Резултатите от оценката могат да бъдат използвани при подготовката и изпълнението на оперативните програми в транспортния сектор през следващите програмни периоди, за да се осигури максимално ефективно и ефикасно изпълнение на провежданите политики.

### ***Основни резултати от оценката***

Програмата отчита много добри показатели за финансово и физическо изпълнение. Общият коефициент на финансово изпълнение е 98,6%. По-голямата част от индикаторите за продукт са изпълнени над 90%. Единствено изпълнението на индикатора за резултат „стойност на спестено време“ по пътищата и железопътните линии е по-ниско от планираното, поради реализираните по-ниски нива от предварително очаквания трафик за някои от проектите.

### ***Нетни ефекти от интервенциите по ОПТ***

Нетното въздействие от изпълнението на интервенциите по ОПТ е положително, с най-осезаеми ефекти върху пазара на труда /заетост и работна заплата/, реалния БВП, износа на стоки и услуги, частното потребление, публичните и частните инвестиции. Най-значителните ефекти са в резултат от изпълнението на проектите в пътният сектор, следвани от железопътните проекти и проектите за разширение на метрото. Като цяло въздействието на ОПТ се проявява в най-значителна степен в Южна България, по-специално в Югоизточния и Югозападния район за планиране. От една страна това се дължи на относително по-големия размер на инвестираните средства в този регион, а от друга – на положителното въздействие върху бизнес средата на някои ключови проекти в Югоизточен район. Въздействието в Северна България е по-слабо, като най-малките ефекти са наблюдавани в Северозападен и Североизточен район.

Оценките на ефективността и анализът на въздействието върху макроикономическото развитие безспорно показват, че инфраструктурните проекти имат съществена роля за подобряването на конкурентоспособността на българската икономика, а от там и за по-високия икономически растеж и подобряване на качеството на живот на населението в страната. Анализът на ефикасността на направените инвестиции показва, че резултатите за продукт са постигнати със значително по-ниски средни разходи в сравнение с установените средни нива в ЕС.

### ***Принос към устойчивото развитие и реализирани ползи***

ОПТ демонстрира висока степен на съгласуваност със стратегическите цели и насоки за развитието на транспортната политика на ниво ЕС както на етапа на първоначалното програмиране, така и при извършените изменения на програмата. С реализацията на проектите в областта на железопътния сектор и градския транспорт е постигнат принос в отклоняването на трафик от автомобилния транспорт, намаляване на частните превозни средства и намаляване на емисиите на въглероден оксид. Приносът на проектите по ОПТ към опазване на околната среда е обоснован чрез генерираните екологични ползи от проектите.

Фигура 0-1 Постигнати резултати, нетен ефект върху реалния БВП и механизъм на въздействие на ОПТ върху макроикономическата среда



Източник: Окончателен доклад за изпълнение на ОПТ, собствени изчисления

Оценените ефекти показват относително голямо въздействие на програмата върху цялостното подобряване на макро средата. Най-значителните икономически ползи са в две направления – върху пазара на труда и върху инвестиционната активност. Икономическите ефекти върху сектор транспорт също са положителни. В рамките на прогнозираните в АРП икономически ползи от реализацията на големите проекти, преобладаващ дял има ползата от спестеното време (около 70% от ползите), следвана от намалените транспортни произшествия и екологичните въздействия. Най-голям принос към реализираните ползи имат реализираните пътни проекти, следвани от проектите за разширение на метрото и железопътните проекти.

Реализираните ползи от проектите са оценени чрез ретроспективен анализ разходи-ползи при проучванията на случаи в рамките на оценката. Чрез този метод е извършена съпоставка на резултатите във фазата на реализация с прогнозираните ползи. При повечето проекти се наблюдава висока степен на постигане на заложените икономически ползи (над 30%). Най-нисък е коефициентът на постигане на ползите при проектите в железопътния сектор и един от проектите за разширение на метрото, поради значително по-нисък от прогнозирания трафик, в т.ч. превозени пътници и товари. При пътните проекти се наблюдава висока степен на изпълнение на прогнозите за трафика, поради което и икономическите ползи са постигнати във висока степен.

Съгласно резултатите от извършените анализи разходи-ползи на проектите, екологичните въздействия, свързани с намалени въглеродни емисии и ефекти върху промените в климата, имат нетна положителна стойност при проектите в железопътния сектор и разширението на софийското метро, докато при по-голямата част от пътните проекти имат отрицателно въздействие. Мерките за намаляване на

вредното въздействие върху околната среда са гарантирани чрез процедури по екологичното законодателство на ниво програма и проекти. Проследяването на изпълнението на мерките се извършва чрез доклади по наблюдението и контрола на въздействието върху околната среда на ОПТ и Общия генерален план за транспорта, които показват, че предвидените мерки се спазват във висока степен и е изградена съответната екологична инфраструктура.

### ***Изменения на програмата***

Измененията на програмата са ефективна мярка за преодоляване на забавянето в изпълнението, предприемане на корективни мерки по отношение на високорисковите проекти и предотвратяване на загуба на средства. С измененията се изключват някои високорискови проекти и се включват нови проекти, чрез което се предотвратява загубата на средства, при спазване на целите и приоритетите на програмата. Част от отпадналите проекти са в Северозападния район на планиране, което е и причина за концентриране на положителните териториални ефекти на програмата в Южна България. Измененията водят до увеличаване на бюджета за проекти за мултимодален транспорт, в т.ч. разширение на метрото и интелигентни транспортни системи, а първоначално определеният бюджет за железопътни линии и пътища от националната мрежа е редуциран.

### ***Интеграция на националната транспортна система в европейската транспортна мрежа***

Постигането на интеграция на транспортна мрежа на България в тази на ЕС е заложено като стратегическа цел на националната транспортна политика. Интеграцията на националната транспортна система в общия европейски пазар за транспортни услуги е отчетена като благоприятна възможност за развитието на сектора. В рамките на ОПТ 2007 - 2013 са изпълнени 25 инвестиционни проекта на обща стойност 3.922 млрд. лв. с ДДС, от които почти 2/3 са за проекти по TEN-T мрежата. Насочването на по-голямата част от финансовия ресурс на ОПТ към тези обекти е необходима предпоставка за интегриране на националната транспортна мрежа към TEN-T мрежата.

В рамките на оценката се извърши анализ на степента на интеграция по отношение на постигане на физическа свързаност с TEN-T в съседните държави и постигане на съответствие с техническите изисквания за съответния вид TEN-T за осигуряване на оперативна съвместимост. Резултатите показват, че програмата има съществен принос за постигане на физическа свързаност при железопътната и пътната мрежа. При оценката на техническите изисквания за осигуряване на оперативна съвместимост при железопътната мрежа бяха отбелязани някои несъответствия по отношение на Европейската система за управление на железопътния трафик, както и изискванията за скорост и дължина на натоварен влак. В пътния сектор е препоръчително да се насърчава изграждането на сигурни и безопасни паркинги. От съществено значение е и в бъдеще да се изпълнят строителните дейности по целите железопътни и пътни направления, за да се реализира по-осезаем ефект от инвестициите.

### ***Натовареност и баланс на транспортната инфраструктура***

Европейската транспортна политика е ориентирана към повишаване на ефективността на транспортната система, което се постига посредством ефективно използване на наличната инфраструктура и ефикасно инвестиране в нова или модернизирана такава.

С най-висока ефективност и ефикасност са проектите, при които капацитетът е увеличен, но степента на натоварване е по-висока от първоначалната поради нарастването на трафика; такъв резултат е показател за много добра икономическа възвръщаемост на инвестираните средства и правилен подбор на проектите. Такива проекти са проектите за изграждане на нови метролинии, както и проектът за път Кърджали – Подкова.

Добра ефективност показват проектите, при които има ръст на трафика, но натоварването на инфраструктурата е по-ниско в сравнение с базовата година поради повишения капацитет. Такива проекти са такива проекти са проектите за жп линия Първомай – Свиленград, Фаза 2 и жп линия Пловдив – Бургас, а от пътната мрежа АМ Струма и СОП – п. в. Яна, следвани от АМ Тракия и Западна дъга на СОП и АМ Марица, както и Интермодалният терминал в Пловдив. С ниска до средна ефективност са проектите, при които трафикът остава на същите нива или дори намалява. Към 2019 г. такива са жп линия Септември – Пловдив и жп линия Свиленград – турска граница.

За да се почувстват осезаемо ефектите от инвестициите в железопътната инфраструктура е необходимо да приключат строителните дейности по целите направления през следващите програмни периоди. Препоръчително е измерването на ефективността да се извърши и след приключването на пълните участъци от пътната и железопътната мрежа, в т.ч. след изпълнение на съответните фази през програмен период 2014-2020 и 2021-2027 г. и при включването им за финансиране за период 2021-2027 г.

### ***Териториални измерения на ОПТ и достъпност***

По-голямата част от проектите допринасят за изграждане на TEN-T мрежата в страната, което е важно за България като една от страните-членки на ЕС с най-ниска степен на изграденост на тази мрежа. Отчетено е подобряване на достъпността със съседните страни - Гърция и Турция.

Най-подкрепени като новоизградена пътна инфраструктура (автомагистрала) и рехабилитирани и реконструирани жп линии са Югоизточен и Южен централен район. Малка подкрепа е оказана на Северна България, чрез реализираните обходи на Враца, Монтана и Габрово. Като общ извод, може да се отбележи, че всички реализираните линейни проекти допринасят положително за подобряване на достъпността на населените места на територията, през която преминават, но като цяло не подкрепят в необходимата степен териториалното сближаване вътре в страната, особено за преодоляване на съществените различия във възможностите за транспортно обслужване, между Южна и Северна България. Това е една от важните причини за по-високия икономически растеж и доходи на населението, които се наблюдават в регионите на Южна България, доколкото повишената достъпност е от съществено значение за укрепването на регионалните икономики.

Реализираните проекти подобряват сближаването в рамките на територията на регионите, през които преминават, и достъпността на местното население до останалата част от страната и вътре в региона. Осигурява се подобрена свързаност, по-добра мобилност за трудови пътувания, достъп до здравни, образователни, културни и други услуги, постигане на вътрешнорегионална интеграция в областите и регионите за планиране

Налице е подобрене на достъпността до ключови центрове в България - централните от първо и второ йерархично ниво – градовете София, Пловдив, Стара Загора, Бургас, Благоевград, които са основни носители на растежа в националната територия.

### ***Основни проблеми и научени уроци***

Основните проблеми при реализацията на ОПТ са свързани с разработване и изменения в техническата документация, административни процедури по отчуждавания и археологични проучвания, провеждане на обществени поръчки, липса на достатъчно собствен ресурс на бенефициентите, възникване на непредвидени работи. В рамките на първия програмен период за програмата са характерни и проблеми, свързани с липса на опит и капацитет за управлението на инфраструктурни проекти и институционално-организационни проблеми. Тези обстоятелства в някои случаи водят до отпадане на проекти или намаляване на техния обхват, фазиране на проектите, довършване на някои дейности със собствен ресурс на бенефициентите, забавяния в графиците за изпълнение.

Проучванията на случаи на 12 от инвестиционните проекти на програмата показват, че по-голямата част от проектите са изпълнили целите си и всички заложените проектни индикатори. Наблюдава се отпадане на дейности при някои проекти, като някои от тях са фазирани или завършени с национални средства. Забавяния в изпълнението се наблюдават основно в железопътния сектор и някои пътни проекти. При проектите за разширение на метрото се наблюдава най-висока степен на комплексна ефективност както по отношение на заложения обхват, така и по отношение на изпълнение в заложения график. Забавянията в подготовката и реализацията на проектите най-често се дължат на проблеми с проектирането, административни процедури и процедури за уреждане на собствеността, проблеми с провеждането на обществени поръчки и процедурите по Закона за устройство на територията, процедури с археологически обекти. Продължителната подготовка и реализация на мащабните инфраструктурни проекти са характерни не само за България, но и за целия Европейски съюз.

Независимо от идентифицираните проблеми, бенефициентите и УО демонстрират добра комуникация и сътрудничество за оперативно решаване на възникнали проблеми и управление на риска от неизпълнение и загуба на средства по програмата. Предприети са всички мерки, които са в правомощията на УО и бенефициентите, включително са осъществени законодателни изменения с цел облекчаване на административни процедури по уреждане на собствеността върху имотите за строителство. Вследствие на положените усилия, програмата е приключила с отлично ниво на изпълнение.