

АСПЕКТИ В ПРОЦЕСА НА УПРАВЛЕНИЕ НА ИНВЕСТИЦИОННИ ПРОЕКТИ С ЕВРОПЕЙСКО ФИНАНСИРАНЕ ЗА ИЗГРАЖДАНЕ И МОДЕРНИЗИРАНЕ НА ПЪТНА ИНФРАСТРУКТУРА

Иван Иванов
aktiv67@abv.bg

*Висше транспортно училище „Тодор Каблешков”, София, ул. „Гео Милев” №158
катедра „Икономика и счетоводство в транспорта”,
БЪЛГАРИЯ*

Ключови думи: инвестиционни проекти, финансиране, развитие, инструмент, инвестиционни решения, транспортна инфраструктура

Резюме: В настоящата разработка се представят различните аспекти от гледна точка на участниците в управлението и изпълнението на инвестиционния проект чрез методологията на трите „Е” – ефикасност, ефективност, ефект. Конкретен обект на изследване ще бъдат аспектите по методологията на трите „Е” само от гледна точка на един от участниците в процеса – Държавата, в лицето на Управляващия орган и организациите, имащи отношение към процеса на инвестиране на европейските средства в пътната инфраструктура на Р България. Формулирани са конкретни препоръки относно използването и прилагането на методологията при изпълнение на инвестиционни проекти.

ВЪВЕДЕНИЕ

Чрез настоящия доклад ще се разгледат инвестициите от европейските фондове в пътната инфраструктура през методологията на трите „Е” - ефикасност (efficiency), ефективност (effectiveness) и ефект (effect) от гледна точка на държавата в лицето на Управляващия орган /УО/. За тази цел ще се използват различни източници на информация – от доклади на държавни органи и комисии и такива на неправителствени организации до лични мнения и опит на участници в реализацията на проекти с европейско финансиране. Чрез тях ще стигнем до определени изводи, констатации и препоръки.

Поради съществуващите различни интерпретации на понятията ефикасност и ефективност, за нуждите на доклада ще възприема значението им, така както е дефинирано в “The Oxford English Dictionary”. Така са възприети и от КЕВКЕФ при НС в изготвяните от тях доклади.

✓ **Ефикасност (Efficiency):** Осъществяване на процесите или функциониране по възможно найдобрия начин с най-малка загуба на време и усилия; имайки и използвайки необходимите знания и умения за изпълнение на съответната дейност. По отношение на европейските фондове, ефикасността включва: договаряне, регулярно заплащане, съобразно установените срокове, проследяване на тенденциите – акумулира ли се забавяне, запазват ли се същите нива или е налице ускоряване. Ефикасността отразява още до каква степен са оптимизирани процедурите, гъвкавост на финансирането, нива на грешки. Ефикасното усвояване следва да се разглежда като резултат от ефективно функциониращи системи за управление и контрол, които водят до ускорен темп на усвояване, намаляване на административната тежест и бюрокрацията.

✓ **Ефективност** (*Effectiveness*): Адекватно постигане на заложените цели и на очакваните (планирани) резултати. В контекста на еврофондовете, ефективността включва анализ „Разходи-Ползи”, отговор на въпроса доколко и дали направените инвестиции отговарят на потребностите на обществото и бизнеса и др. В този ред на мисли под ефективност следва да се разбира дали България използва европейските средства добре – дали социално-икономическият живот в страната се повлиява в положителна насока от тях.

Докато ефикасността може да бъде установена по-лесно, ефективността се нуждае от по-задълбочен анализ по съответна методология.

✓ **Ефект** (*The Oxford English Dictionary*) - промяна, която е резултат или последица от действие или друга причина. *Ефект* (*Български тълковен речник*) – впечатление, въздействие, отражение, както и резултат, следствие, последица от действие.

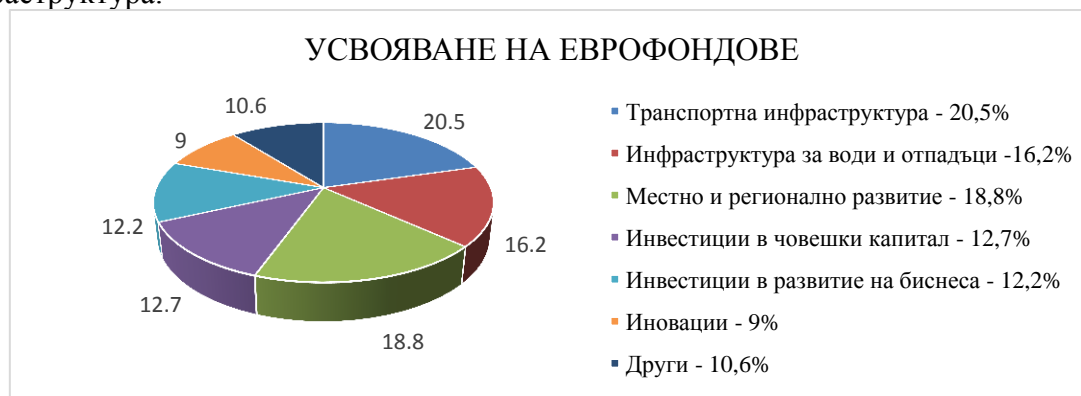
От гледна точка на проектите с европейско финансиране под ефект следва да се разбира отчитане на въздействието им и възприятието за тях.

За нуждите на този доклад ще приемем следното определение: Въздействието на завършения и въведен в експлоатация инвестиционен проект или програма с европейско финансиране върху икономиката, бенефициента, крайния потребител и участниците в инвестиционния процес.

1. ЕФИКАСНОСТ ПРИ УСВОЯВАНЕТО НА ЕВРОФОНДОВЕТЕ

Ще цитирам част от доклада на Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове /КЕВКЕФ/ от 2012 г.¹, който разглежда ефикасността по отношение на: Темп на договаряне и разплащане на средствата от европейските фондове; Системата за управление и контрол на средствата от ЕС; Изграждане на адекватна институционална рамка; Нормативната рамка; Оптималност на разходване на средствата. Това е принципен подход и е приложим и към настоящия програмен период 2014-2020 г. Предходният програмен период приключи с почти 98 % усвояване на средства по всички програми, съгласно обявените от вицепремиера Малина Крумова данни.

От тях 20.5 % са усвоените средства по инвестиционни проекти в транспортната инфраструктура.



Фиг. 3

Съгласно доклада на КЕВКЕФ от март 2018 г. към 31.12.2017 г.² изпълнението на оперативните програми, по които се инвестират средства в пътната инфраструктура изглежда така:

¹ Народно събрание, КЕВКЕФ, Доклад за управление на средствата от ЕС в РБ, напредък и ефекти, декември 2012

² Народно събрание, КЕВКЕФ, Годишен доклад относно постигнатия напредък по програмите, съфинансирани със средства от ЕС и на страните от Европейското икономическо пространство за програмен период 2014-2020 г., март 2018 г.

Оперативна Програма	Бюджет на Програмата	Договорени средства		Реално изплатени средства		Получени трансше от ЕК	
	Общо	Общо към 31.12.2017 г.	% на изпълнение	Общо към 31.12.2017 г.	% на изпълнение	Общо към 31.12.2017 г.	% на изпълнение
ОПТТИ	3 470 291 800,54	2 333 102 125,43	67%	700 385 375,78	20%	527 552 042,56	18%
ОПРР	2 837 109 753,00	1 887 982 076,75	67%	543 573 334,15	19%	251 558 649,98	10%
ПРСР	5 706 727 515,01	2 091 310 672,16	37%	852 644 335,85	15%	728 406 314,93	16%

Забележки:

Всички суми са в български лева (BGN) /1 EUR = 1,95583 BGN

Благодарение на устойчивият темп на договаряне и разплащане по оперативните програми няма риск от загуба на средства от евро фондовете. Това е предпоставка за ефикасно усвояване на европейски средства.

Създадената система за управление и контрол на европейските средства в България е в съответствие с изискванията и разпоредбите на регламентите на Съвета и на Европейската комисия. Структурирана е да работи ефективно и точно. Това дава увереност за точността на представените пред ЕК отчети на разходваните средства и за законността и редовността на транзакциите.

Ефективният контрол на изпълнението е основна предпоставка за липсата на „спрени проекти и програми“. За предходния програмен период България е една от четирите държави-членки заедно с Финландия, Швеция и Дания без нито една спряна програма, финансирана от ЕС през предходния програмен период.

Изградената институционална рамка за усвояване на еврофондовете е в основата на ефикасното и ефективно усвояване на средствата. Чрез създадената система за координация се постига оптимизиране на функциите и отговорностите между отделните страни в процеса.

Нормативната рамка за функциониране на системата за управление на средствата от Структурни и Кохезионен фонд в предходния програмен период беше най-вече на подзаконово ниво – актове /постановления, решения/ на Министерски съвет, указания на Управляващите органи и на Централното координационно звено към МС. Това създаваше допълнителна административна тежест при прилагането, както за администрацията, така и за бенефициентите. В края на 2015 г. се прие Закон за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове. Това води до по-ефикасно усвояване на средства в страната.

2. ЕФЕКТИВНОСТ ПРИ УСВОЯВАНЕТО НА ЕВРОФОНДОВЕТЕ

Ролята на европейските фондове за развитие на българското общество

За да се разбере по-добре смисъла на европейското финансиране, неговата целесъобразност, необходимост и обосновааност е необходимо да се инициира обществена дискусия относно един трудно измерим аспект на Кохезионната политика, а именно – нейната ефективност.

Изследването на ефективността е сложна задача. Тя изисква множество допускания, приемане на ограничения, многопластов анализ и резултатите от него са дискуссионни. Те могат да придобият различно тълкувание и смисъл, в зависимост от ползвателя му (ЕК, УО, краен бенефициент и т.н.).

Споделям изразеното мнение на КЕВКЕФ³, че анализ на ефективността на европейските средства в България е необходим и полезен. Очертавайки рамката на един такъв подход, всички заинтересовани страни ще положат необходимите усилия непосредствено след приключване на настоящия програмен период, да направят цялостен анализ на ефективността. От една страна, той ще допринесе за по-качественото бъдещо програмиране, а от друга ще даде ценна информация за основните тенденции в политиката на публичните разходи на Република България като цяло.

От съществено значение са промените в българското общество, които могат да се задвижат от еврофондовете по отношение на предлагането (например инвестициите в базисна инфраструктура и др.), които водят до по-добра производствена среда и по-голям капацитет за дългосрочното развитие на икономиката. Този подход е редно да бъде предпочетен пред постигане на еднократни ефекти по линия на търсенето.

В този ред на мисли, за да се постигне по-голяма устойчивост и по-голямо въздействие на инвестициите с европейски средства, следва да се търси мултиплициращия ефект от вложените средства.

Въз основа на гореизложеното, споделям становището⁴, че е необходимо да се помисли върху следните два аспекта на ефективността. Първо, до каква степен очертаните в началото на програмния период приоритети, действително отразяват съществуващите потребности в българското общество. Второ, един своеобразен анализ „Разходи-Ползи” на разходването на европейските средства.

Съответствие на целите и приоритетите със социално-икономическите потребности

В анализа на ефективността следва да се отчитат реалните потребности на българската икономика и общество от инвестиции в конкретни сектори, които да генерират икономически растеж и социално развитие. В този смисъл, анализът и оценката на напредъка по отношение постигането на целите на Националната стратегическа референтна рамка /НСРР/ доказва, че от една страна се наблюдава бърз напредък на страната по отношение на някои сектори, като същевременно разликата между България и средните за ЕС-27 стойности остава значимо. Общият извод е, че "усилията за развитие трябва да продължат според същата стратегия, като целят или намаляване на дистанцията между Република България и другите държави-членки, или да противодейства на неблагоприятните условия в някои сектори."

По отношение изпълнение на някои от заложените ключови индикатори за изпълнение, резултат и въздействие отчитащи постигането на приоритетите и целите, се констатират значителни отклонения. Това до голяма степен се дължи, от една страна - на акумулираното забавяне в началото на и на предходния и на настоящия програмен период, от друга - на нереалистичността на някои от параметрите в условията на променена икономическа ситуация.

България е страна с малка отворена икономика и валута, фиксирана към еврото с валутния борд. В този смисъл, икономическото и финансово развитие на страната е в силна взаимовръзка със случващото се в еврозоната и Европа като цяло. В контекста на променена външна среда, нестабилен ЕС като следствие на Британското напускане, първоначално заложените целеви стойности могат да се окажат неизпълними.

Споделям виждането на КЕВКЕФ⁵, която принципно подкрепя поставянето на амбициозни и високи цели, но счита че Централното координационно звено и УО следва да анализират обективно на какъв етап от своето развитие е българската икономика и

³ Народно събрание, КЕВКЕФ, Доклад за управление на средствата от ЕС в РБ, напредък и ефекти, декември 2012

⁴ Народно събрание, КЕВКЕФ, Доклад за управление на средствата от ЕС в РБ, напредък и ефекти, декември 2012

⁵ Народно събрание, КЕВКЕФ, Доклад за управление на средствата от ЕС в РБ, напредък и ефекти, декември 2012

общество като цяло в процеса на програмиране. Когато говорим за иновациите, например, възниква логичният въпрос доколко конкретният отрасъл или производство има нужда от тези иновации. Успоредно следва да се отбележи, че политиките за стимулиране на иновациите могат да бъдат по-ефективни, ако са придружени от съответстващи инвестиции в образованието. Особено важно е повишаването на иновативния капацитет на участниците в инвестиционния процес, съобразено с тяхното ниво на развитие. Кохезионната политика може да доведе до действителна промяна и ефект, само ако тя обединява секторните политики в една координирана и съгласувана рамка. Въпреки най-доброто желание да се постигнат целите на „Европа 2020“, необходимо е първо да бъде изградена една стабилна база, върху която да се надгражда, както и да бъдат преведени стратегическите приоритети на равнище Европейски съюз в специфичния национален и регионален контекст. В този аспект, процесът на „догонване“ по отношение на средноевропейските показатели е обективен фактор, който не може да бъде изключен от анализа.

Според доклада⁶ „... се наблюдава по-голяма гъвкавост на финансирането и прилагане на интегриран подход от страна на УО между различните оперативни програми и източници на финансиране с цел реализация на секторни политики и реформи. Засилването на тази тенденция показва, че УО търсят адекватен механизъм за да отговорят на възникващите потребности“.

Не споделям изцяло изразеното в доклада становище като считам, че за 2012 г. „по-голямата гъвкавост“ в сравнение с предходните програми е всъщност недостатъчна. За новият програмен период 2014-2020 г. са отстранени много слабости но и към днешна дата изоставаме в прилагането на адекватни механизми за управление, бавно превръщаме грешките в опит и не успяваме своевременно да поставим за решаване пред европейските органи констатираните слабости от предприєдинителните фондове ИСПА, ФАР, САПАРД и предходния програмен период в новия. За съжаление някои от тях ще се повторят и в следващите европейски програми.

3. ЕФЕКТ ОТ ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПРОЕКТИ

Ефектът може да добие количествени параметри и стойности чрез иконометрични модели като SIBILA и HERMIN. Реализацията на тези проекти има и нематериален ефект – изграден е капацитет за управление на мащабни проекти, изготвени са редица стратегически, методологически и процедурни документи, усвоено е ноу-хау, страната разполага с добре обучен персонал – и за управление и за изпълнение на СМР.

Ефектът може да се разглежда като пряк и косвен – като преки ползи и като косвени – заетост водеща до икономическо благосъстояние и намаляване на безработицата.

Чрез изразените мнения на институциите в изготвяните доклади може да се правят изводи, а чрез анкети сред крайните ползватели на реализираните инвестиции - да се разбере как обществото възприема реализираните проекти.

Не са възлагани конкретни изследвания относно ефекта от проектите с европейско финансиране. В част от докладите на КЕВКЕФ са направени изводи от постигнатите резултати, които можем да приемем като опит за частична оценка на ефекта от приключените проекти.

НПО като КРИБ, Гражданската коалиция за устойчиво ползване на фондовете на ЕС, Българска асоциация на бенефициентите по европейските програми и др. имат своите мнения и препоръки по отношение на управлението и усвояването на европейските фондове. За съжаление те не са еднозначни. Има обективни и субективни оценки в зависимост от интересите, които се обслужват.

⁶ Народно събрание, КЕВКЕФ, Доклад за управление на средствата от ЕС в РБ, напредък и ефекти, декември 2012

Можем да обобщим и изведем пред скоби само някои основни ефекти от европейските проекти в пътната инфраструктура:

1. Основа за развитие на икономиката;
2. Подобряване благосъстоянието на обществото като цяло;
3. Подобряване на условията, а от там и качеството на живот на хората;
4. Бързи и безопасни пътища, съобразени с европейските норми и стандарти.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В доклада на КЕВКЕФ от 2012 г.⁷ констатираните слабости и допуснати грешки в усвояването на еврофондовете за 2010 и 2011 г. са отчетени като преодолени – подобрен е административния капацитет на АПИ и НКЖИ, оптимизиран е управленския процес, подобрена е организацията за реализацията на проектите в срок – всички тези преодолени проблеми пряко влияят върху ефикасността, ефективността и в крайна сметка и върху ефекта от реализираните проекти.

Новият програмен период 2014-2020 г. започна с подобрена организация по управление и контрол на европейските фондове. Той е към края си. Трябва своевременно да се констатира слабостите, да се поставят пред европейските органи и в новия програмен период да не допускат. Има преодолени слабости но има и какво още да се подобрява. Това обективно ще повлияе и върху трите „Е“ – ефикасността, ефективността и ефекта.

Като цяло оценката за изпълнените проекти с европейско финансиране е положителна – независимо от допуснатите и допусканите слабости. Това са най-мощните и най-важните проекти за пътната инфраструктура от периода на предприсъединителните инструменти като ФАР, ИСПА и САПАРД до новия програмен период 2014-2020 г. Без европейските фондове страната ни не би могла с бюджетни средства да реализира такива проекти.

В контекста на настоящия доклад считам, че е необходимо да се проведат целенасочени и представителни анализи от гледна точка на постигнатия ефект от реализираните и реализиращи се инвестиционни проекти с европейско финансиране. Така ще се направят правилни изводи относно очаквания и постигнат ефект сред обществеността и ще се пресекат спекулациите от различни заинтересовани страни с разнопосочни интереси.

Литература:

[1] Народно събрание, КЕВКЕФ, Доклад за управление на средствата от ЕС в РБ, напредък и ефекти, декември 2012

[2] Народно събрание, КЕВКЕФ, Годишен доклад относно постигнатия напредък по програмите, съфинансирани със средства от ЕС и на страните от Европейското икономическо пространство за програмен период 2014-2020 г., март 2018 г.

[3] Todorova D., Kolev P., Оценка экономической эффективности применения интеллигентных транспортных систем, XII Международная научная конференция, „Правовые и управленческие проблемы деятельности государства и хозяйствующих субъектов: российский и международный опыт” 04-06 апрель 2018г., Домодедово, BBN 978-5-4253-0802, Москва, Интеграция 2018 УДК 338.24 (082), 2018г.

[4] Колев П., Динамика на машинен агрегат с разпределени масови и еластични параметри на връзката между силовата и работната машина, Механика транспорт комуникации 2013, ISSN 1312 – 3823 (print) и ISSN 2367-6620 (online).

[5] Колев П., Моделиране движението на мотопед в нехолономна постановка, Сп. Механика транспорт комуникации 2015, ISSN 1312 – 3823 (print) и ISSN 2367-6620 (online).

[6] Колев П., ПМК - МЕТОД НА РАЗДЕЛЯНЕ НА ДВИЖЕНИЯТА В ЕЛАСТОДИНАМИКАТА НА МАНИПУЛАЦИОННИ И ВАЛОВИ СИСТЕМИ, Монография, ВТУ Тодор Каблешков, ISDN 978-954-12-0257-9, 2018

⁷ Народно събрание, КЕВКЕФ, Доклад за управление на средствата от ЕС в РБ, напредък и ефекти, декември 2012

- [7] Колев П., Метод на центровите равнини – моделиране на несмутеното движение на континуално – дискретни валови системи с последователна периодична структура, Механика на машините, ISSN 0861-9727, 2005
- [8] Kolev P., Modeling Two-Link Robots of Discrete Anthropomorphic Structure with Limited Drive Power, Zel 2004, 11th International Symposium.
- [9] Тодорова Д., Колев П., „Новаторство в технологиите на транспортните потоци”, Международна научна конференция „Технологии и наука за устойчиво морско развитие, 13-14 май, Варна, стр. 176-180, 2015, ISBN 978-954-8991-80-3
- [10] Todorova D., Kolev P., „Интеллектуальные транспортные системы. Моделирование динамических транспортных потоков при критическом переходе: ускорение – замедление”, (Интелигентни транспортни системи. Моделиране на динамични транспортни потоци при критичния преход: ускорение – закъснение), 20. Medzinárodná vedecká konferencia Crises situations solution in specific environment”, Zilina, стр. 677-684, 2015, ISBN 978-80-554-1023-4
- [11] Кирсанов С., Сафонов Е., Колев П., Тодорова Д., Гергова Н., Ванг Бо, Предоставление государственных и муниципальных услуг в сфере городского пассажирского транспорта в России и Болгарии, Москва, Россия, 2018г., стр. 185, ISBN 978-5-6040214-1-5
- [12] Кирова А., Транспорт, глобализация и международна търговия, Academic Journal "Mechanics, Transport, Communications", Volume 11, Issue 3/2013, Part I, ISSN 1312-3823
- [13] Kirova A., The HSR as an innovative and ecological mode of transport, MEST Journal, DOI 10.12709/issn.2334-7058, http://mest.meste.org/MEST_Najava/IX_Kirova.pdf ISSN 2334-7171
- [14] Krastanov Kr., Bulgaria reaches for the sky – interview with the Minister of Transport, Information Technology and Communications of Republic of Bulgaria, Jane’s Airport Review, issue 5, June 2010
- [15] Krastanov Kr., Building Bulgaria’s Roads, World Highways May 2010
- [16] Krastanov Kr., Bulgaria at the crossroads, World Highways magazine, January/February 2005
- [17] Николай Георгиев, "Интегриран и системен подход към експлоатационната безопасност на железопътния транспорт", Монография, Годишник на ВТУ „Тодор Каблешков”, 6/2015, ISBN: 1312-362X.
- [18] Georgiev N., Guidelines for achieving successful decision-making on risk acceptance in rail transport undertakings, 20. Medzinárodná vedecká konferencia Crises situations solution in specific environment”, Zilina, 2015 ISBN 978-80-554-1023-4, стр 163-172, 2015

ASPECTS IN THE PROCESS OF MANAGEMENT OF INVESTMENT PROJECTS WITH EUROPEAN FINANCING FOR THE BUILDING AND MODERNIZATION OF ROAD INFRASTRUCTURE

Ivan Ivanov
aktiv67@abv.bg

Todor Kableshkov University of Transport, 158, Geo Milev, str., Sofia
Department „Economics and accountancy in transport”,
BULGARIA

***Key words:** investment projects, financing, development, instrument, investment decisions, transport infrastructure.*

***Abstract:** This paper presents the different aspects from the point of view of the participants in the management and implementation of the investment project through the methodology of the three E"- efficiency, effectiveness, effect. Specific aspects of the study will be the aspects of the methodology of the three E"only in terms of one of the participants in the process - the State in the person of the Managing Authority and the organizations involved in the process of investing European funds in the road infrastructure of the Republic of Bulgaria.*

Specific recommendations have been formulated for the use and implementation of the methodology for implementing investment projects.