



Публични инвестиции в България

ПЛАНИРАНЕ И ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ИНФРАСТРУКТУРА



Финансирано от
Европейския съюз



Публични инвестиции в България

ПЛАНИРАНЕ И ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ИНФРАСТРУКТУРА

Този документ е изготвен с финансовата помощ на Европейския съюз. По никакъв начин мненията, изразени в този документ, не могат да се приемат като отразяващи официалната позиция на Европейския съюз.

Настоящият документ, както и всички включени в него данни и карти, не накърняват статута или суверенитета на която и да е територия, нито пределянето на международните граници или наименованието на дадена територия, град или област.

Моля, цитирайте тази публикация като:

OECD (2023), *Публични инвестиции в България: Планиране и изпълнение на инфраструктура*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b5b0aee3-bg>.

ISBN 978-92-64-65741-0 (Печатен материал)

ISBN 978-92-64-29272-7 (pdf)

ISBN 978-92-64-55280-7 (HTML)

ISBN 978-92-64-59814-0 (epub)

Оригинално заглавие: OECD (2023), *Public Investment in Bulgaria: Planning and Delivering Infrastructure*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b73ef3b4-en>.

Този превод е поръчан от Дирекция Публично управление на ОИСП и неговата точност не може да бъде гарантирана от ОИСП. Единствените официални версии са английските и/или френските текстове.

Снимки: Корица © Viktoria Kurpas/Shutterstock.com.

Поправките на публикациите на ОИСП могат да бъдат намерени онлайн на адрес: <https://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm>.

© OECD 2023

Исползването на този труд, независимо дали в цифров, или в печатен формат, се урежда от Общите условия, които можете да намерите на адрес <https://www.oecd.org/termsandconditions>.

Предисловие

Подобряването на ефикасността и ефективността на публичните инвестиции се превърна в основен приоритет за българското правителство. Преди избухването на пандемията от COVID-19 България вече предприемаше стъпки за увеличаване на публичните инвестиции в инфраструктура както от национални източници, така и съфинансирани със средства от Европейския съюз (ЕС).

Националната програма за развитие България2030, приета в началото на 2020 г., очерта, наред с другото, инфраструктурните инвестиционни приоритети в областта на транспортната свързаност, цифровата свързаност, кръговата и нисковъглеродната инфраструктура. През 2020 г. правителството пое ангажимент да инвестира общо 1.95 милиарда евро в транспортна инфраструктура чрез програмата за транспортна свързаност за периода 2021—2027 г. на Министерството на транспорта и комуникациите, приета през 2020 г. Друга важна инвестиционна програма беше Националният план за широколентова инфраструктура за свързана България с достъп от следващо поколение, който има за цел да насочи инвестициите към цифрова инфраструктура в страната. Тези инвестиции се допълват от Националния план за възстановяване и устойчивост, финансиран от Механизма за възстановяване и устойчивост от Европейския съюз, който до голяма степен е съсредоточен върху цифровата свързаност, транспортната свързаност, инфраструктурата за водоснабдяване и канализация и енергийната ефективност, с измерение, свързано с устойчивостта. В областта на транспорта планът включва значителни средства (666 милиона евро) за мерки за декарбонизация, като например въвеждане на ново електрическо оборудване за крайградския и междурегионалния железопътен транспорт; изграждане на нов участък от софийското метро; пилотна схема за устойчива градска мобилност, включително закупуване на превозни средства за обществен транспорт с нулеви емисии и инфраструктура за зареждане на електрически превозни средства (Европейска комисия, 2021 г.^[1]).

Планът на България за възстановяване и устойчивост подкрепя цифровия преход с реформи и инвестиции, насочени към увеличаване на покритието на мрежите с много голям капацитет в цялата страна, включително в селските и слабо населените райони (270 милиона евро); подобряване на цифровите умения (319 милиона евро); подобряване на цифровизацията на публичната администрация и предоставянето на цифрови обществени услуги в ключови области като правосъдието, пощенските услуги, здравеопазването, заетостта и социалната закрила (297 милиона евро); подкрепа за цифровизацията на предприятията (15.7 милиона евро), както и на транспортния (202.6 милиона евро) и енергийния сектор (75.7 милиона евро).

С оглед на тези инвестиции целта на този проект е да се набележат начини за подобряване на ефикасността и ефективността на публичните инвестиции в България. Това включва подкрепа за страната в усилията ѝ за укрепване на институционалния и административния капацитет на национално равнище, за улесняване на социалното приобщаване, екологичния и цифровия преход, за ефективно справяне с предизвикателствата, посочени в специфичните за всяка държава препоръки, и за прилагане на законодателството на ЕС.

В доклада се констатира, че в България вече съществуват много добри практики, които насърчаваме да се прилагат по-широкото в системата за публични инвестиции в България. В доклада също така се подчертават най-добрите практики в други европейски държави и извън тях,

от възприемането на които България би имала полза. Чрез изпълнението на препоръките в настоящия доклад България може да гарантира, че нейната система за публични инвестиции е в по-добра позиция да повиши благосъстоянието и просперитета на българския народ и да премине към по-екологосъобразно, цифрово и приобщаващо бъдеще.

Действието беше финансирано от Европейския съюз чрез Инструмента за техническа подкрепа и се изпълни от ОИСР в сътрудничество с Генерална дирекция „Подкрепа на структурните реформи“ на Европейската комисия.

Благодарности

Настоящият доклад е изготвен от дирекция „Публично управление“ на ОИСР като част от действие, финансирано от Европейския съюз по линия на Инструмента за техническа подкрепа, насочено към подобряване на ефикасността и ефективността на публичните инвестиции в България.

Под ръководството и надзора на Елса Пиличовски, директор на дирекция „Публично управление“ и Едвин Лау, началник на отдел „Инфраструктура и обществени поръчки“, този преглед беше ръководен от Робърт Адисън, политически анализатор в отдел „Инфраструктура и обществени поръчки“, с подкрепата на Пауло Магина, заместник-началник на отдел „Инфраструктура и обществени поръчки“, и Браян Фин, старши политически анализатор в отдел „Публично управление и бюджетиране“. Беше предоставена допълнителна информация от Здравка Пекова, Джорджа Ломбарди, Алана Бейкър, Питър Уелч, Андрю Блейзи и Делфин Морети. Тибо Гиго предостави редакторска помощ.

ОИСР изразява своята благодарност към Министерството на финансите на България за неговата координация и лидерство. По-специално ОИСР би искала да благодари на Мануела Милошева и Детелина Караенева, съответните директори на Дирекция „Национален фонд“, по време на този преглед. ОИСР би искала също така да благодари на следните публични субекти за участието им в прегледа: Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на образованието и науката, Министерство на транспорта и съобщенията, Администрация на Министерския съвет, Министерство на околната среда и водите, Министерство на земеделието, Сметната палата, Агенция по обществени поръчки, Агенция „Пътна инфраструктура“, Национална компания „Железопътна инфраструктура“, Национално сдружение на общините, Софийска община, община Перник и община Сливница. Сътрудничеството на тези субекти беше от решаващо значение за успешното приключване на този преглед.

ОИСР би желала също така да изрази благодарност на Генерална дирекция „Подкрепа на структурните реформи“ на Европейската комисия, и по-специално Лазарос Димитриадис, за подкрепата по време на целия проект.

Съдържание

Предисловие	3
Благодарности	5
Списък на съкращенията	9
Резюме	10
1 Препоръки	14
1.1. Дългосрочна стратегическа визия и планиране	15
1.2. Координация между секторите и между равнищата на управление	15
1.3. Подбор на проекти, определяне на приоритети и процеси на оценяване	16
1.4. Капиталово бюджетиране и фискална устойчивост	17
1.5. Съотношение цена-качество на публичните и частните инвестиции в инфраструктура	20
1.6. Осигуряване на участието на заинтересованите страни в планирането и вземането на решения	21
1.7. Управление на риска	22
Препратка	25
2 Дългосрочна стратегическа визия и планиране	26
2.1. Защо дългосрочната стратегическа визия и планиране са от значение?	27
2.2. Какво е качеството на дългосрочната стратегическа визия и планиране на България?	28
Препратки	33
3 Координация между секторите и между равнищата на управление	34
3.1. Защо е от значение координацията между секторите и между равнищата на управление?	35
3.2. Какво е качеството на координацията на България между различните сектори и равнища на управление?	41
Препратки	49
4 Подбор на проекти, определяне на приоритети и процеси на оценяване	50
4.1. Защо са важни процесите на качествен подбор, приоритизиране и оценка на проектите?	51
4.2. Какво е качеството на процесите на България по подбор на проекти, определяне на приоритети и оценка?	53
Препратки	61

5	Капиталово бюджетирание и фискална устойчивост	62
5.1.	Защо са важни стабилните процеси за капиталово бюджетирание и фискална устойчивост?	64
5.2.	Какво е качеството на процесите на България за капиталово бюджетирание и фискална устойчивост?	64
	Препратки	76
	Бележки	76
6	Съотношение качество-цена на публичните и частните инвестиции в инфраструктура	77
6.1.	Защо е важно да се постигне съотношение качество-цена за публичните и частните инвестиции в инфраструктура?	79
6.2.	Колко добре България насърчава съотношението между качество и цена на публичните и частните инвестиции в инфраструктура?	81
	Препратки	84
7	Осигуряване на участието на заинтересованите страни в планирането и вземането на решения	85
7.1.	Защо е важно участието на заинтересованите страни да бъде включено в процесите на планиране и вземане на решения?	86
7.2.	Какво е качеството на процесите на участие на заинтересованите страни в България?	88
	Препратки	91

Фигури

Фигура 1.1.	Намаляване на присъщия риск до остатъчния риск	23
Фигура 1.2.	Карта на риска или матрица на топлината	24
Фигура 2.1.	Стратегическа визия и инструменти за дългосрочно планиране, които ръководят и направляват процеса на вземане на решения за публичните инвестиции в България (на международно, национално и поднационално равнище)	29
Фигура 4.1.	Оценка на разходите за жизнения цикъл от избрани европейски държави от ОИСП	58
Фигура 7.1.	Радиочестотен спектър за участие на обществеността	87

Карета

Таблица 5.1.	Капиталови разходи в консолидираната фискална програма на България за периода 2021—2025 г.	65
Таблица 5.2.	Действителни капиталови разходи в сравнение с планираните разходи по Консолидираната фискална програма за България за периода 2019—21 г.	70

Примери

Карета 2.1.	Инструмент за привеждане на инвестициите в съответствие със стратегическа визия (Обединеното кралство)	31
Карета 3.1.	Вертикална координация на публичните инвестиции в много държави	36
Карета 3.2.	Вертикална интеграция под формата на конференции за междуправителствен диалог (Италия)	37
Карета 3.3.	Хоризонтална интеграция на поднационалните равнища на управление в Испания	39
Карета 4.1.	Насоки за анализ на инвестициите в Норвегия	52
Карета 4.2.	Иновативни начини за управление на търсенето на инфраструктура в Милано, Италия	57

Каре 4.3. Иновативни реформи на Италия, за да се вземат предвид ползите от екологосъобразната инфраструктура	59
Каре 4.4. Измерване на ползите от устойчивостта в Нова Зеландия	60
Каре 5.1. Структуриране на бюджета, за да се даде възможност за дългосрочно планиране (Нова Зеландия)	66
Каре 5.2. Ролята на Министерството на финансите в бюджетирането на капитала в Словашката република	68
Каре 5.3. Рамка за управление на фискалния риск в Латвия	73
Каре 6.1. Анализ на Международния транспортен форум относно това кога ПЧП са най-ефективни	80

Списък на съкращенията

АРП	Анализ на разходите и ползите
МСЕ	Механизъм за свързване на Европа
КАРР	Канадски агенции за регионално развитие
ГД „РЕФОРМ“	Генерална дирекция „Подкрепа на структурните реформи“
ПРИНЦИПА ЗА НЕНАНАСЯНЕ НА ЗНАЧИТЕЛНИ ВРЕДИ	Ненанасяне на значителни вреди
ПУП	Подробен устройствен план на територията
ЕК	Европейска комисия
ОВОС	Оценки на въздействието върху околната среда
ОУПТР	Общ устройствен план за териториално развитие
МТФ	Международен транспортен форум
ИСТР	Интегрирани стратегии за териториално развитие
КПИ	Ключови показатели за изпълнение
ИТПТ	Инфраструктура, териториално планиране и транспорт
МФ	Министерство на финансите
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
СБП	Средносрочни бюджетни прогнози
НСП	Национална сметна палата
НКТР	Национална концепция за териториално развитие
ПБР	Първостепенен бюджетен разпоредител
АПП	Агенция за публичните предприятия
ПЧП	Публично-частни партньорства
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз

Резюме

Добрите публични инвестиции са гръбнакът на модерните, добре функциониращи общества и подкрепят благосъстоянието на хората. Публичните инвестиции допринасят за постигането на социални и екологични цели чрез предоставянето на основни услуги — като електричество, водоснабдяване и канализация, широколентова свързаност, обществен транспорт, здравеопазване, образование и защита от наводнения — които допринасят за здравето и качеството на живот на хората.

През следващите десетилетия България ще трябва да намери начини да намали емисиите, да подобри устойчивостта си на сътресения и да гарантира, че предоставя равни възможности на всички граждани. В отговор на изменението на климата са необходими бързи действия за намаляване на емисиите в съответствие с Парижкото споразумение до 2050 г. Освен това се очаква по-екстремните метеорологични явления, предизвикани от изменението на климата, да станат по-чести и по-тежки, което изисква спешни действия, за да се гарантира, че общностите са устойчиви на по-екстремен климат.

За България в отговор на тези събития ще са необходими значителни нови публични инвестиции, които ще бъдат трудни за предоставяне предвид фискалните ограничения на България. България обаче може да се окаже в силна позиция да се справи с тези предизвикателства, като инвестира в инфраструктура, за която е доказано, че се справя с тези предизвикателства, като същевременно осигурява добро съотношение между качество и цена. За тази цел България ще трябва да промени начина, по който планира, финансира и реализира публичните си инвестиции. Приемането на препоръките в настоящия доклад и насоките, които следват, би поставило България в силна позиция да отговори на предизвикателствата, пред които е изправена през следващите десетилетия.

При приключването на този преглед ОИСП направи следните констатации:

- Съществуват много примери за най-добри практики в управлението на публичните инвестиции в България, които биха могли да бъдат възпроизведени от ресорните министерства и общините.
 - Много от тези практики са свързани с процеси за управление на финансирани от Европейския съюз проекти, като например проверки за съответствие с аналитичните методологии, мониторинг на изпълнението, изисквания за докладване, инженерни и проектантски стандарти.
 - Процесите, наблюдавани от Изпълнителната агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ в Министерството на финансите, имат няколко примера за най-добри практики, които могат да бъдат възприети сред националните и поднационалните правителства.
- Налице са солидни процеси за участие на заинтересованите страни.

- Съществуват и някои много иновативни примери за общини разширили съществено обхвата, за да съберат мненията на всички граждани при бъдещото планиране на своите градове.
- Като цяло процесите на участие на обществеността, които се извършват като част от оценките на въздействието върху околната среда, изглежда отразяват гледните точки на широк кръг от обществото.
- България страда от липса на координация на национално и общинско равнище.
 - Страната не разполага с възможности да се възползва от повишената ефективност и синергии, които би осигурил един по-координиран подход.
 - Един централизиран процес на подбор на проекти, по-голямо споделяне на услуги (хоризонтално и вертикално) и по-координирана система за капиталово бюджетиране биха могли да спомогнат за решаването на този проблем.
- България следва да се съсредоточи в по-голяма степен върху начина, по който може да използва публичните инвестиции, за да постигне желаните публични резултати.
 - Предизвикателството, свързано с прехода на българската икономика към нулеви нетни емисии през следващите десетилетия, е огромно. Както всички държави, България няма да осъществи този преход, като се подчинява на традиционните решения. Вместо това публичните институции трябва да намерят нови начини за постигане на обществените резултати, които търсят.
 - Например предоставянето на енергия на хората, като същевременно се изпълняват целите за намаляване на въглеродните емисии, ще изисква нови, по-чисти източници на енергия. Гарантирането, че хората остават свързани със заетостта и услугите, ще изисква нови, по-чисти форми на транспорт и по-голяма цифрова свързаност.
 - Съсредоточаването върху резултатите, които инфраструктурата осигурява, а не върху традиционните строителни решения, разкрива нови начини за постигане на същите или по-добри нива на обслужване чрез нови технологии, които са по-достъпни и по-лесни за изпълнение и които отговарят на международните ангажименти, като например целите за намаляване на въглеродните емисии.
- Недостатъчните ресурси са общо предизвикателство за националните и общинските органи на управление, но в по-малка степен са проблем за дирекциите, отговарящи за управлението на средствата от ЕС.
 - Ограничените ресурси често се дължат на трудности при задържането на служители, когато се конкурират с по-високи заплати в частния сектор. Това е постоянен проблем за много публични сектори; въпреки това справянето с ограниченията на ресурсите би могло да спомогне за подобряване на резултатите и способността за реагиране на публичния сектор и неговия капацитет да взема решения за публични инвестиции, които по-добре обслужват нуждите на хората.
- Въпреки че България има стабилна стратегическа насока под формата на Национална програма за развитие „България2030“, връзката между нея и инвестиционните решения, взети на място, често е неясна.
 - Йерархия на стратегическото планиране, при която приоритетите, целите и КПИ ясно и последователно се качват от най-високото равнище на управление към плановете за изпълнение, позволява на лицата, отговорни за вземането на решения, да измерват дали се изпълняват целите на политиката на правителството. Тя също така дава възможност на лицата, отговорни за вземането на решения, да демонстрират пред общността, предприятията и инвеститорите как се изпълняват целите на правителството, като по този начин се осигурява сигурност за непосредствената и дългосрочната политическа среда. Има признаци, че лицата, отговорни за вземането на

решения, невинаги вземат инвестиционни решения с оглед на дългосрочните си цели. Например:

- Инфраструктурните проекти, финансирани от държавния бюджет, често се изоставят като приоритети в рамките на правителствена промяна или като проекти приближаващи надхвърляне на разходите, често в полза на други проекти, които преди това са били спрени.
- Проектите, които могат да бъдат изпълнени по-бързо, често получават приоритет пред проекти, чието приключване ще отнеме повече време.
- Въпреки че не е обичайна практика, някои общини сключват споразумения за сътрудничество между общините, за да постигнат икономии от обхвата и мащаба.
 - Примерите включват споделянето на услуги между общините или между доставчиците на комунални услуги в рамките на дадена община (напр. транспорт, електричество, водни услуги и управление на отпадъците). Това споделяне на услуги често води до по-добри резултати от услугите, по-добри съоръжения и по-добър мониторинг на дейностите, икономии на разходи и по-голяма способност за реагиране на прекъсвания.
- България се нуждае от приложена, съсредоточена методика за оценка и приоритизиране на инфраструктурни проекти, като например анализ на разходите и ползите.
 - Тъй като министерствата и общините прилагат специални инструменти и критерии за оценка на проекти, лицата, отговорни за вземането на решения, не могат последователно да сравняват инвестиционните предложения в различните портфейли, за да гарантират, че разпределят ресурси за най-важните обществени приоритети. Освен това основните критерии за подбор на проекти в България са „готовност на проекта“, „неотложност“ и капацитет за финансиране на проекта на годишна база; това не помага за насочване на публичните ресурси там, където са най-необходими.
- Оценката на разходите за целия жизнен цикъл на проектите също не е често срещана.
 - Често основният акцент върху разходите по време на фазата на планиране са капиталовите разходи (т.е. разходите до момента, в който проектът е в експлоатация). Рядко при проектирането и оценката на инвестициите се прилагат разходи, свързани с жизнения цикъл.
- Системата за бюджетиране на капитала е децентрализирана от Министерството на финансите до ресорните министерства, което не позволява или не насърчава ресорните министерства да координират своите инвестиционни програми с цел постигане на ефективност и полезни взаимодействия.
- Липсата на строга система за управление на публичните инвестиции може да доведе до разточителни разходи
 - Финансираните от ЕС проекти се наблюдават добре, но изглежда, че има по-донякъде случаен подход към вътрешно финансираните проекти. Редовно се докладва за капиталовите разходи, но анализът на докладите е ограничен, а мониторингът на физическия напредък е слаб.
 - Освен това не съществува стратегия за управление на фискалния риск, въпреки че съотношението дълг/БВП е ниско и в бюджета има провизии за непредвидени разходи. Въпреки че няколко фискални риска се наблюдават и отчитат в бюджета, изглежда няма систематично идентифициране на рисковете с посочени смекчаващи фактори.
- Многогодишната бюджетна рамка е „отгоре надолу“, като не се поставя особен акцент върху необходимостта от участие в реалистично планиране и оценка на разходите по проектите, така че проектите да бъдат внимателно подредени по приоритет на база целия жизнен цикъл.

- Средносрочната бюджетна прогноза/актуализираната средносрочна бюджетна прогноза обаче съдържа средносрочни прогнози за капиталовите разходи, а програмните бюджети на ресорните министерства, които носят основната отговорност за инфраструктурните разходи, съдържат информация и прогнози за осъществяването на значителни капиталови инвестиции в средносрочен план.
- Освен това държавните органи нямат право да пренасят неизразходвани средства от година към година. Общинските органи могат да пренасят неизразходвани средства за следващата година, но държавните органи трябва да ги предадат и да се споразумеят с Министерството на финансите да ги изразходват като част от бюджета за следващата година.
- Въпреки че съществува режим за концесионни договори и ПЧП, моделът рядко се използва.
 - Широката общественост се въздържа от плащане на потребителски такси и пазарът на изпълнители счита, че ПЧП представляват твърде голям риск за тях. Традиционните обществени поръчки се разбират много по-добре и поради това са предпочитани.
 - Съществуват обаче някои доказателства, че договорите за концесия подобряват качеството на услугите, намаляват разходите за потребителите и позволяват на концесионерите да реализират възвръщаемост, която реинвестират в своите мрежи.

Препоръките могат да бъдат намерени по-подробно в глава 1.

1 Препоръки

В настоящата глава са обобщени препоръките към България за подобряване на ефективността и ефикасността на процесите свързани с публични инвестиции, като се поставя акцент върху инфраструктурното планиране, инвестициите и изпълнението. Препоръките обхващат следните теми: дългосрочна стратегическа визия и планиране, координация между различните сектори и равнища на управление, подбор на проекти, процеси на приоритизиране и оценка, капиталово бюджетиране и фискална устойчивост, икономическа ефективност на публичните и частните инвестиции в инфраструктура и интегриране на участието на заинтересованите страни в планирането и вземането на решения.

В настоящия раздел са изложени препоръките на ОИСР за укрепване на капацитета на публичния сектор за планиране и постигане на по-ефикасни и ефективни публични инвестиции. Тези препоръки се основават на констатациите, описани в глави 2—7.

1.1. Дългосрочна стратегическа визия и планиране

- Да приеме методология, която дава на България последователен подход, основан на най-добри практики, за определяне на публичните инвестиции, които ще бъдат най-ефективни за задоволяване на реалните обществени нужди. Моделът на пет случая (вж. каре 2.1) е добър образец, като се отбелязва, че той ще трябва да бъде усъвършенстван в българския контекст. ОИСР ще предостави повече насоки по този въпрос като част от наръчника за обучение относно подбора на проекти (дейност 2.2).
- На национално и поднационално равнище да наблюдава дали ключовите показатели за изпълнение (КПИ), определени в стратегическа посока, като България2030 и други документи за стратегическо ръководство, са отразени в териториалните планове, анализ на разходите и ползите, програмни планове и планове на проекти. Въпреки че КПИ следва да станат по-конкретни в йерархията на планирането, следва да има ясна видимост на КПИ, определени в национална стратегия до равнището на проекти, както и на всички етапи между тях. Тази промяна изисква също така въвеждането на подходящи санкции или възпиращи мерки за случаите, когато КПИ не са изпълнени.
- Външните одити на всички проекти, финансирани на национално равнище, трябва да включват проверки дали проектите изпълняват своите КПИ, като резултатите се оповестяват публично. Ако привеждането в съответствие с КПИ не може да бъде доказано незабавно, на отговорното ресорно министерство, орган за изпълнение или община следва да се определи краен срок за докладване на начина, по който проектът постига своите КПИ. Процесът трябва да следва подобна административна процедура, използвана от Европейската комисия и Изпълнителната агенция за одит на средствата от Европейския съюз.
- Да гарантира, че действията, свързани с публичните инвестиции в националната стратегия и план за действие за адаптиране към изменението на климата, са придружени от по-подробни действия, които са конкретни, измерими, постижими, реалистични и обвързани със срокове (SMART). Това ще гарантира, че специалистите в областта на инфраструктурата знаят точно какво е необходимо, за да се осигури по-устойчива на изменението на климата инфраструктура.
- Да гарантира, че действията за намаляване на въглеродните емисии, посочени в Интегрирания план в областта на енергетиката и климата за периода 2021—2030 г. и в Интегрираната транспортна стратегия за периода до 2030 г., също са SMART.

1.2. Координация между секторите и между равнищата на управление

- Понастоящем един от критериите на Европейската комисия за финансиране на проекти до пет години е включването им в съответните териториални планове. Националното правителство следва да приеме тази политика, като я прилага към всички финансирани от държавата проекти на национално и поднационално равнище, при условие че тези проекти отговарят и на всички съответни изисквания за контрол и осигуряване на качество. Заделянето на средства за проекти, показани в териториални планове, осигурява видим, достоверен и надежден набор от бъдещи инвестиции.

- При одита на финансирани от държавата проекти да се потвърди дали съответният проект е включен във всички съответни инструменти за устройство на територията, като общи устройствени планове, подробни устройствени планове, стратегии за интегрирано териториално развитие и общински интегрирани устройствени планове съгласно Закона за регионалното развитие, Закона за устройство на територията и други законодателни актове. Отговорният орган на национално равнище следва да приеме административните процедури, използвани от Европейската комисия и Изпълнителната агенция за одит на средствата от Европейския съюз, които те използват за наблюдение и изпълнение на подобни изисквания. Органът на национално равнище, който отговаря за одита, следва също така да направи публично достояние резултатите.
- Реформиране на Закона за регионалното развитие, така че при изготвянето на общинските интегрирани планове за развитие (ОИПР) общините да се консултират със:
 - съответните ресорни министерства по икономически и социални съображения, в допълнение към съображенията, свързани с околната среда и културното наследство, което понастоящем се изисква
 - всички съответни министерства при изготвянето на първия проект на ОИПР, както и след разработването на първия проект, което е настоящото изискване
 - пряко засегнати собственици на имоти, общности, неправителствени организации и частни организации, представляващи екологични, социални и икономически интереси.
- Да се възложи на подходящо ресорно министерство да направи преглед и да докладва за новите реформи, необходими на национално и поднационално равнище, които биха позволили и насърчили ресорните министерства, органите за изпълнение и общините да сключат нови договорености за вертикално или хоризонтално споделяне на услуги. Прегледът следва да включва всички стимули, които националното правителство може да създаде, които биха насърчили по-голямо споделяне на услуги, като например предоставяне на съфинансиране за предоставяне на инфраструктура, експлоатация и поддръжка, които имат междуинституционални договорености за управление. Прегледът следва да се основава на опита, извлечен от предишните усилия за създаване на междуобщинско сътрудничество в областта на управлението на отпадъците и водите.
- Забележка: има допълнителни препоръки, свързани с координацията между секторите, в раздела за бюджетиране на капитала и фискална устойчивост по-долу.

1.3. Подбор на проекти, определяне на приоритети и процеси на оценяване

- Създаване на официално изискване за министерствата, органите за изпълнение и общините да следват единна, последователна методология за подбор на проекти, която да обхваща и по-широките икономически ползи и да се подкрепя от други инструменти за подбор на проекти, като например оценка въз основа на множество критерии. Методиката следва да се изисква за всички проекти, включително проектите за устойчивост. Методологията трябва да включва редовни прегледи, за да се гарантира, че тя се прилага правилно и че целите се постигат на ключови етапи от жизнения цикъл. Методологията за подбор на проекти следва да замени всички съществуващи критерии, които не установяват обществена стойност, като например „състояние на спешност, готовност, спазване на прогнозните бюджетни тавани“.
- Всички инвестиции на стойност над 1 милиона евро в капиталови разходи трябва да следват всички стъпки от Ръководството за управление на риска и подбор и оценка на проектите, предоставено от ОИСР в рамките на дейност 2.2. Тъй като подборът на проекти може да изисква много ресурси, степента на събиране на информация и анализ, необходима при изпълнението на тези стъпки, трябва да бъде пропорционална на мащаба и риска на

предложената инвестиция. Органите, отговарящи за одобряването на разходите, ще трябва да преценят дали стъпките, посочени в наръчника, са изпълнени по подходящ начин в зависимост от мащаба и риска. За определяне на подходящото ниво на пропорционалност следва да се използва картата на риска на фигура 1.2 по-долу.

- Създаване на център за високи постижения, който може да насърчава и наблюдава прилагането на описаната по-горе методология за подбор на проекти. Центърът за високи постижения ще разработва и предоставя обучение и насоки за ресорните министерства, органите за изпълнение и общините и ще докладва за спазването на изискванията за подбор на проекти. Препоръчваме центърът за високи постижения да бъде разположен в МФ, като се има предвид, че той вече предоставя някои насоки на ресорните министерства относно подбора на проекти.
- Одитите на всички проекти, финансирани от държавата, трябва да включват проверки дали описаната по-горе задължителна методология за подбор на проекти се прилага правилно и е показала, че въпросният проект ще генерира достатъчни нетни ползи, за да оправдае инвестициите си. Отговорният орган на национално равнище следва да приеме административните процедури, използвани от Европейската комисия и Изпълнителната агенция за одит на средствата от Европейския съюз, чрез които се извършват одити на процесите на анализ на разходите и ползите за проекти, генериращи приходи. Отговорният орган на национално равнище следва също така да оповести публично резултатите.

1.4. Капиталово бюджетиране и фискална устойчивост

- Като част от процеса на бюджетиране на капитала и подбор на проекти, ресорните министерства, органите по изпълнението и общините трябва да демонстрират пълните прогнозни разходи за целия жизнен цикъл на даден проект през етапите на изграждане, експлоатация, поддръжка и, когато е приложимо, етапа на извеждане от експлоатация.
 - Разходите за целия жизнен цикъл следва да включват:
 - предварителни разходи за изграждане и/или закупуване на нов актив или свързани с него ресурси, като например земя;
 - подготвителни разходи, свързани с изпълнението на проекта, като икономически анализ, проучвания за осъществимост и получаване на екологични одобрения;
 - разходи, направени за извършване на услугата (като плащания за обслужване, лизингови плащания, разходи за персонал, които иначе не биха били направени);
 - разходи, необходими през целия жизнен цикъл за поддръжка и подобрения;
 - Разходите за целия жизнен цикъл не включват:
 - амортизация (следва да бъде включена в капиталовите разходи, така че да се отчита двойно, ако е включена);
 - разходи, които биха възникнали независимо от избраната инвестиция, като например съществуващите общи корпоративни разходи;
 - инфлация през инвестиционния цикъл (парични потоци и дисконтови проценти в реално, а не в номинално изражение);
 - данък върху добавената стойност.
- Органите следва да гарантират, че избраните за изпълнение проекти не само осигуряват добро съотношение между качество и цена, но са достъпни в рамките на многогодишна капиталова рамка. Във връзка с това следва да се отбележи следното:

- Капиталовото бюджетиране изисква всички инвестиционни проекти да бъдат обект не само на съображения за икономическа ефективност, но и на финансова оценка, като основният акцент е върху достъпността и въздействието върху публичните финанси. Това е различно от акцента върху съотношението между качество и цена, тъй като няма смисъл да се преследва годин проект, ако той не може да бъде платен.
- Добрата практика изисква разпределянето на капитал да се извършва на многогодишна основа, така че министерствата да могат да предприемат подходящо средносрочно планиране за икономически ефективно изпълнение на инвестиционните проекти. За да се създаде по-голяма сигурност по отношение на финансирането на проектите, властите следва да въведат реформи, които улесняват един истински многогодишен подход към бюджетирането на капитала, а не годишния подход, който се прилага понастоящем. Съответно МФ трябва да гарантира, че многогодишните прогнози за разходите по проектите са достоверни и надеждни. Тъй като приключването на много капиталови проекти може да отнеме много години, многогодишният подход следва да включва петгодишна рамка за капиталовите разходи.
- Следва да има предпазни мерки срещу превишаването на разходите. Поради това, дори когато има споразумение за многогодишното разпределение на средствата на министерството, следва да има ограничение на договорните задължения или обвързващите споразумения. Това ограничение би гарантирало, че стойността на обвързващите споразумения, сключени от ресорно министерство през текущата година, няма да надвишава по отношение на всяка от следващите три години, например 75 % през първата година, 60 % през втората година и 50 % през третата година. Тези ограничения ще бъдат удължавани всяка година. Ако министерството счита, че ограниченията трябва да бъдат превишени, то следва да бъде обсъдено с Министерството на финансите, за да се установи дали ограничението следва да бъде превишено по изключение.
- Достъпността на предложения проект трябва да бъде редовно оценявана, като се вземат предвид:
 - Нова информация за разходите и график на плащанията, които възникват по време на тръжната процедура
 - Актуално състояние на средносрочната рамка за разходите
 - По-широки приоритети, с които разглежданото предложение трябва да се конкурира за оскъдни ресурси
 - Способност за осигуряване на икономическа изгода в контекста на по-широката външна среда
- Органите следва да гарантират, че докладите за капиталовите разходи се анализират и че се извършва мониторинг както на разходите, така и на физическия напредък.
 - Форматът на докладване следва да гарантира, че всички проекти се наблюдават, за да се гарантира, че те се изпълняват в съответствие с изисквания стандарт за качество, навреме и в рамките на бюджета.
 - Форматът за докладване следва да гарантира, че през целия жизнен цикъл на проекта ресорните министерства обръщат особено внимание на разходите и докладват за потенциалните рискове, които могат да окажат въздействие върху жизнеспособността и възможностите за постигане на резултати.
 - Докладите следва да предоставят актуална оценка на напредъка спрямо планираните разходи и срокове за изпълнение.
 - Когато има промени в разходите, те трябва да бъдат анализирани и отчетени в многогодишната рамка за разходите.

- Физическият напредък следва да бъде обект на постоянен преглед, така че да могат да се вземат предвид промените в обстоятелствата.
- МФ следва да отговаря за цялостната координираща роля. Отговорността за управлението на изпълнението на даден проект се носи от управляващия орган, но дирекциите на МФ, които отговарят за мониторинга на разходите, следва да гарантират, че управляващите органи изпълняват тази роля и че промените в разходите са включени в многогодишната рамка за разходите. Поради това тези дирекции следва да анализират докладите (предоставени от дирекция „Държавно управление,“), да задават последващи въпроси на управляващите органи и да информират дирекция „Бюджет“ за промените в разходите, които оказват въздействие върху бюджета.
- На органите на държавния бюджет следва да бъде разрешено да пренасят поне някои неизразходвани капиталови пари към следващата година. Това ще укрепи многогодишния подход към инвестициите, ще създаде по-голяма сигурност по отношение на финансирането и ще насърчи субектите да управляват проекти извън годишния хоризонт. Това би могло да намали риска от подбор на проекти на първо място, главно за да се избегне не усвояването на средства от разпределения капитал на бюджетните звена.
 - Преносът следва да бъде ограничен до равнище, което е съвместимо с доброто управление на проектите. Поради това всяко предложение на публичен бюджетен орган (ПБР) за пренасяне на неизразходван капитал следва да бъде ограничено до таван от 10 % от разпределения за тази ПБР капитал за бюджетната година.
 - Пренесената сума ще бъде за разходи, одобрени от Народното събрание за предходната година и няма да бъде приспадната от разпределението за новата бюджетна година.
 - Всяка сума, която е пренесена и не е изразходвана през следващата година, ще бъде предадена на сметката на Министерството на финансите.
 - Преносът на капитал няма да бъде разрешен за следващата година, когато ПБР е получило значителни допълнителни бюджетни средства през първата година. В такъв случай неизразходваният капитал следва на първо място да се използва за намаляване на тежестта на допълнителния бюджет по сметката на Министерството на финансите.
- Разработване на единна рамка за управление на фискалните рискове, която ще включва фискалните рискове, свързани с проектите за публични инвестиции.
 - Създаване на правно основание, което да е в основата на редовното установяване, оповестяване и намаляване на фискалните рискове.
 - Да гарантира, че фискалният резерв, установен със Закона за годишния държавен бюджет, отчита фискалните рискове.
 - Да се предвиди, че МФ ще управлява активно фискалните рискове на текуща основа чрез:
 - Поддържане и актуализиране на регистър на фискалните рискове
 - Координиране на управлението на риска с ресорните министерства, включително съгласуване на методологиите
 - Оценка на вероятното въздействие и вероятността от възникване на конкретни рискове, като се вземе предвид историческият опит
 - Определяне размера на резерва за фискална сигурност в законодателството, така че да има минимална сума, която се заделя всяка година
 - Включване на рисковете, свързани с проекти за капиталови инвестиции, в рамката за фискалните рискове, така че всяка извънредна ситуация да отчита тези рискове.

- МФ следва да изпълнява активна роля в координирането и наблюдението на публичните капиталови разходи. МФ вече има такава роля, но след като многогодишните тавани и разпределението на бюджета бъдат договорени, мониторингът е минимален. Министерството следва да:
 - Докладва действителните агрегирани разходи спрямо месечните профили на разходите, като използва информацията, предоставена от ПБР на МФ в техните месечни доклади
 - Поддържа и актуализира многогодишната рамка за разходите, в която работят ПБР, за да се гарантира, че промените в разходите се проследяват и отразяват
 - Гарантира, че оценката, изпълнението и докладването от страна на ПБР са в съответствие с регулаторната рамка
 - Осигурява по-добра координация на бюджетните решения между ресорните министерства, за да се постигне по-голяма ефективност и да се избегне дублирането и пропуснатите възможности.
- Отделите за вътрешен одит на ПБР с високи капиталови разходи следва да се съсредоточат повече върху инвестиционните проекти. Като се има предвид, че капиталовите проекти могат да доведат до значителни разходи, би било полезно вниманието да се насочи към процедурите за договаряне и управление на тези видове проекти. В това отношение вътрешният одит следва да се опита да изгради капацитет, така че да може да се справи с въпросите, повдигнати на други места в тези препоръки, включително използването на КПИ, дали проектът е включен в други проекти за териториално планиране и дали описаната по-горе методология за подбор на проекти се прилага правилно.

1.5. Съотношение цена-качество на публичните и частните инвестиции в инфраструктура

- Да се създаде правно изискване за всички проекти на стойност над 50 милиона евро капиталови разходи да бъдат взети предвид модела на концесионния договор. Това засилва правилото за прага от 50 милиона евро, което вече съществува, но само на доброволна основа. Това изискване следва да бъде наблюдавано, прилагано и докладвано от дирекция „Координация на политиките и концесии“ в администрацията на Министерския съвет, като се има предвид съществуващата им роля в надзора на Закона за концесиите. Като част от това изискване дирекция „Координация на политиките и концесии“ следва да докладва публично за броя проекти, разглеждани за модела на ПЧП/концесия, с обяснение от съответното ресорно министерство защо моделът е бил или не е бил приет за всяка обществена поръчка, която отговаря на прага. Дирекция „Координация на политиките и концесии“ следва да използва тази информация, за да анализира дали възможностите за използване на модела на договорите за концесия, за да се постигне по-добро съотношение между качество и цена и публични резултати, са пропуснати, и впоследствие да оповести публично своите констатации.
- Преглед на институционалните договорености в подкрепа на изпълнението на ПЧП и концесионни договори, с акцент върху Координационния съвет по концесиите и дирекция „Икономическа и социална политика“ в администрацията на Министерския съвет. Целта на прегледа е да се гарантира, че агенциите, които играят роля в изпълнението на стратегията за концесиите, са подходящо структурирани, обезпечени с ресурси и разполагат с необходимия достъп до лицата, отговорни за вземането на решения, за да се постигне максимална ефикасност.
- Осигуряване на редовно обучение и повишаване на квалификацията във връзка с последните развития на най-добрите практики и промените в законодателството в областта

на обществените поръчки. Обучението би могло също така да се съсредоточи върху предоставянето на консултации на изпълнителите на доставки, ангажираността с най-добрите практики на пазара, създаването на мрежи за споделяне на най-добри практики между възложителите на обществени поръчки и други форми на насоки. Една от възможностите за постигане на тази цел би могла да бъде предоставянето на по-голяма подкрепа на Института по публична администрация за провеждане на обучения за длъжностни лица на национално и поднационално равнище.

- Разширяване на информационната и образователна кампания, насочена към повишаване на квалификацията на общините във връзка с назначаването и управлението на договори за концесия, така че да обхване длъжностните лица на национално равнище. Съдържанието ще трябва да бъде преразгледано и актуализирано, за да се гарантира, че то е приложимо и за длъжностните лица на национално равнище. Информационните и образователните кампании следва да се съсредоточат върху начините, по които ПЧП и концесионните договори могат да се използват за постигане на икономическа ефективност и качествени резултати от публичните инвестиции. Обучението следва също така да обърне внимание на широко разпространеното погрешно схващане сред публичните органи и обществеността, че концесиите са източник на приходи за държавния и общинския бюджет.
- Да прикани Министерството на финансите да работи в тясно сътрудничество с Агенцията по обществени поръчки на България, за да оцени как процесите, методиките и договорите за конвенционалните обществени поръчки могат да бъдат по-стандартизирани, за да се спомогне за повишаване на ефективността на обществените поръчки и за намаляване на грешките, като същевременно се отчита необходимостта от специални договори в някои случаи, за да се даде възможност за неочаквани сценарии или резултати. Министерството на финансите би могло да определи пилотен национален инвестиционен проект, заедно със АОП, при който може да се прилага подобрена рамка за възлагане на обществени поръчки, за да се потвърди неговата целесъобразност.

1.6. Осигуряване на участието на заинтересованите страни в планирането и вземането на решения

- Всички групи заинтересовани страни, които информират и наблюдават публичните инвестиции, трябва да имат прозрачни критерии, показващи как се подбира разнообразен кръг от представители и се управляват всички действителни, потенциални и предполагаеми конфликти на интереси. Например процесът на Съвета на министрите за подбор на институциите, които участват в групи от заинтересовани страни, които информират и наблюдават финансираните от ЕС инвестиции, както и процесът на управление на конфликтите на интереси сред членовете, трябва да бъдат видими за обществеността.
- Преразглеждане на законите, политиките и разпоредбите, уреждащи процеса на придобиване на земя, за да се намерят начини за ускоряване на процеса, като същевременно се спазват правните изисквания. Като част от прегледа длъжностните лица следва да обмислят приемането на следните инициативи:
 - Намаляване на количеството изисквана документация
 - Определяне на срокове, в рамките на които заявлението трябва да бъде одобрено или отхвърлено
 - Посочете на възможно най-ранен етап от процеса информацията, която се изисква от вносителите на проекти и собствениците на земя, включително списъци на необходимите разрешителни, решения и правни становища, както и подробности за органите и заинтересованите страни, които ще участват в процеса на кандидатстване

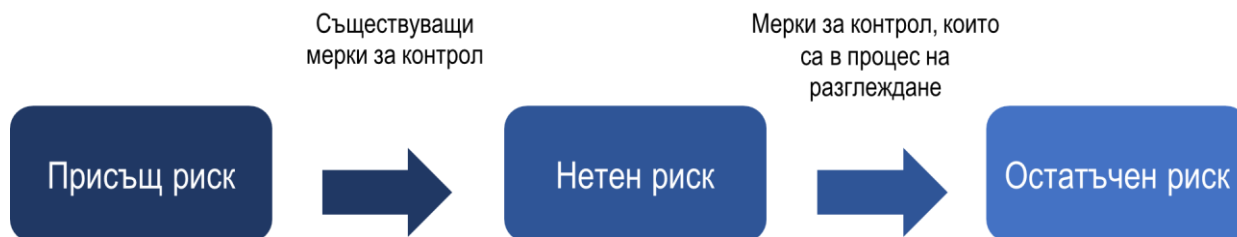
- Обучаване на служители, отговарящи за оценяването на заявленията за придобиване на земя, така че те да могат да обработват исканията по-бързо
- Други инициативи, които могат да направят процеса по-ефективен.
- Ресорните министерства, органите за изпълнение и общините следва да следват най-добрите практики за ангажиране на заинтересованите страни и за консултации, които се използват от Столичен общински съвет като част от стратегическата визия и дългосрочното планиране (вж. подробности в *раздел 8: Включване ангажираността на заинтересованите страни в планирането и вземането на решения*). Тези практики трябва да бъдат съобразени с уникалните обстоятелства във всеки сектор, проект, размер на населението и географски район.

1.7. Управление на риска

- Министерството на финансите следва да приеме стабилна рамка за управление на риска, която да гарантира, че рисковете на всички етапи от жизнения цикъл на инвестициите се идентифицират, оценяват, контролират, наблюдават и съобщават по подходящ начин на лицата, отговорни за вземането на решения, и на заинтересованите страни от критично значение. МФ следва да изисква агенциите и общините да спазват изискванията на рамката за управление на риска като условие за национално финансиране. ОИСП ще разработи и представи рамка за управление на риска под формата на наръчник като част от Резултат 2 от този проект.
- Както се изисква в рамките на дейност 2.1 (изготвяне на препоръки), ОИСП препоръчва таблица за оценка на риска за инвестиционните проекти, която да обхваща всички етапи от инвестиционния цикъл. Важна стъпка от процеса на управление на риска е да се оценят рисковете чрез оценка на тяхната вероятност и сериозност. Оценката на риска следва да зададе следните въпроси:
 - Каква е вероятността рискът да възникне? В зависимост от риска тази вероятност може да бъде определена или измерена качествено или количествено и да бъде изразена математически или описателно.
 - Ако възникне риск, колко тежки ще бъдат последствията? По подобен начин сериозността на риска може да бъде изразена в качествено или количествено отношение.
 - Как съществуващите мерки за контрол засягат вероятността и сериозността на риска?
- На тези въпроси може да се отговори, като се използват вътрешни знания и опит, външни ресурси, като например одитни доклади, или чрез консултации с квалифицирани и опитни външни експерти. При определянето както на вероятността, така и на тежестта, оценките следва да отчитат съществуващите мерки за управление на риска и да правят разграничение между присъщ и нетен риск. Те са определени, както следва:
 - Присъщ риск е нивото на риска преди прилагането на каквито и да било дейности за управление на риска или мерки за контрол с цел намаляване на неговата вероятност или сериозност
 - Нетен риск е нивото на риска след прилагането на всички съществуващи мерки или действия за контрол
 - Остатъчен риск е нивото на остатъчния риск след прилагането на нови мерки за контрол или действия, които могат да бъдат в процес на разглеждане.

- Разграничаването между присъщ, нетен и остатъчен риск позволява текуща подходяща оценка на риска, както и оценка на целесъобразността и стойността на мерките за контрол (вж. Фигура 1.1).

Фигура 1.1. Намаляване на присъщия риск до остатъчния риск

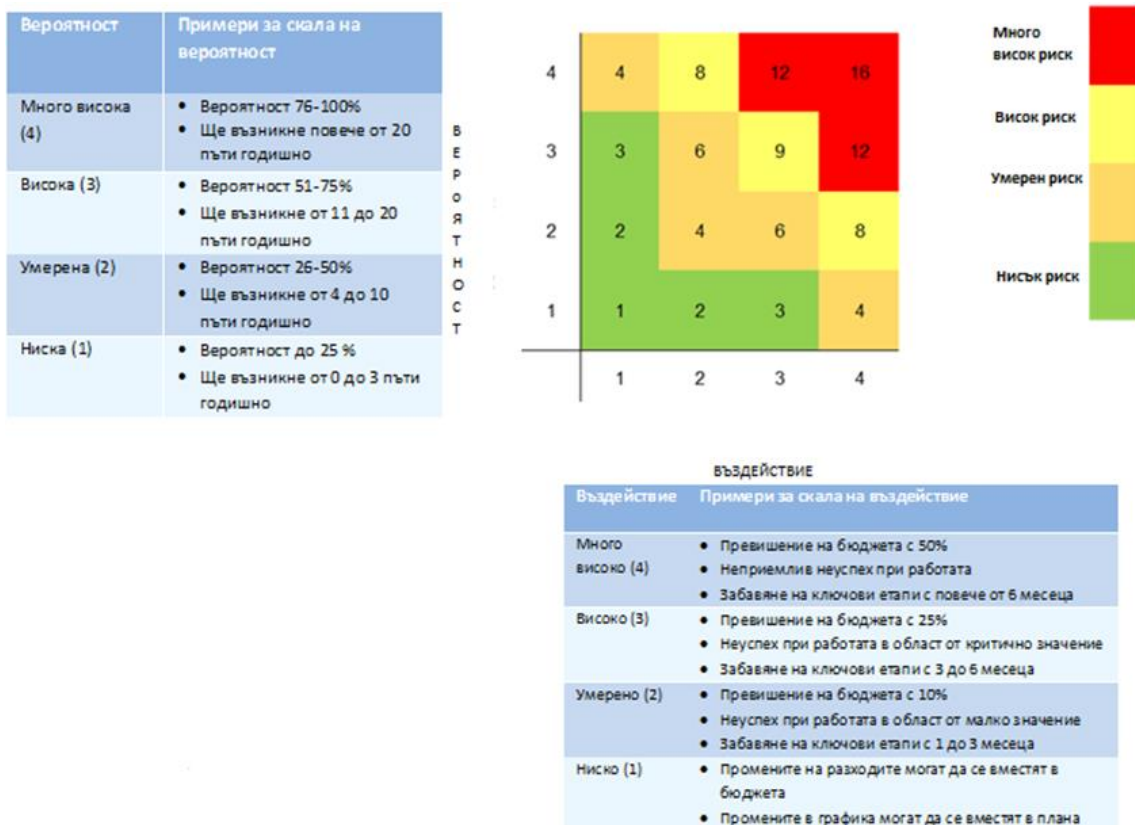


Източник: (OECD, 2020^[1])

Горещата карта на риска, показана на Фигура 1.2 е разработена от ОИСП за оценка на критичността на рисковете на всички етапи от жизнения цикъл на инфраструктурата. Вероятността (L) и сериозността (S) оценяват критичността на риска (C) по следната формула: $C = L \times S$ Например, ако вероятността е 4, а тежестта е 3, тогава общата критичност е $(4 \times 3) = 12$. След това оценката на критичността на риска може да бъде нанесена върху инструмент за матрица на риска, който помага да се сравнят рисковете и да се проследи тяхната критичност във времето. Таблиците за риска следва редовно да се преразглеждат и актуализират, за да отразяват въздействието на въведените мерки за контрол и смекчаване на риска.

Въздействието на рисковете може да варира на различни етапи от жизнения цикъл, което означава, че за всеки етап от жизнения цикъл следва да се прилага оценка на риска.

Фигура 1.2. Карта на риска или матрица на топлината



Източник: (OECD, 2020^[11])

1.7.1. Подобряване на ресурсите на публичния сектор в рамките на националните и общинските органи на управление

- Разширяване на възможностите за наемане на работа в публичния сектор в средата на кариерата и създаване на възможности за хората да се преместят в и извън публичния сектор. Това може да означава създаване на нови договорни структури, които позволяват на хората да влизат за специфични нужди или проекти, без да се изисква богат опит в обществените услуги.
- Оценка на минималните изисквания, като например строги изисквания за квалификация или изпит, които може ненужно да изключват някои кандидати.
- Намаляване на необходимостта от външно осигуряване на умения чрез развиване на умения и компетентности сред съществуващия персонал.
- Привличане и задържане на квалифициран персонал и създаване на привлекателни възможности за заетост чрез:
 - Повишаване на мобилността на служителите, така че персоналят да може да се придвижва в рамките на или между правителствата на международно, национално и поднационално равнище
 - Разработване на програми, които насърчават професионалното и личностното израстване на работното място и са съобразени с нуждите и стремежите на отделния човек, който подкрепя по-нататъшното образование и научноизследователските интереси и които са съобразени с нуждите и целите на организацията, като например

дипломирани и следдипломни обучения за определен персонал. Например министерствата и агенциите следва да гарантират, че изпълняват законовите си изисквания по член 35, параграф 1 от Закона за държавния служител, а именно да гарантират, че предоставят възможности на държавните служители да получат нови квалификации и да бъдат преквалифицирани.

- Възприемане на гъвкави схеми на работа, които могат да бъдат от голяма полза за много служители на ниска цена.
- По време на наемането на работа да се подчертаят уникалните възможности, които може да предложи само една кариера в публичната администрация, като например възможността да се допринесе за обществото и да се въздейства върху живота на хората.

Препратка

OECD (2020), *Guide de management des risques dans les marchés publics en Tunisie*, [1]
<https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/Guide-de-management-des-risques-dans-les-marches-publics-en-Tunisie-comp.pdf>.

2 Дългосрочна стратегическа визия и планиране

Важно е държавите да имат дългосрочни стратегии и планове, които насочват решенията за публични инвестиции на най-високо равнище. Това гарантира, че всички решения за публични инвестиции се планират, проектират и изпълняват по начин, който отговаря на действителните обществени нужди. Дългосрочното планиране дава на гражданите, правителствата и изпълнителите на инфраструктура сигурност относно бъдещите инвестиции, което е важно, като се има предвид, че инфраструктурата може да изисква години планиране и може да функционира в продължение на много десетилетия. В тази глава се разширява значението на дългосрочната стратегическа визия и планиране на публичните инвестиции, като се цитират най-добрите международни практики, и се оценява ролята на дългосрочното планиране в България.

Препоръката на Съвета на ОИСР относно управлението на инфраструктурата описва висококачествената стратегическа насока за инфраструктурата, която включва:

„... общи амбиции за национално и поднационално развитие, увеличаване на икономическия, природния, социалния и човешкия капитал, който е в основата на благосъстоянието, устойчивия и приобщаващ растеж, конкурентоспособността и предоставянето на обществени услуги...

... задълбочена оценка на настоящите и бъдещите нужди от инфраструктура...

... [като] фискално устойчиви и осигурявайки сигурност чрез обвързване с бюджетни средства и други източници на финансиране и привеждане в съответствие със средносрочната рамка за разходите...

... прозрачна, съгласувана, предвидима, легитимна и отчетна институционална рамка за инфраструктурата, в която на съответните институции и равнища на управление са възложени ясни и последователни мандати, широки правомощия за вземане на решения, подходящи умения и компетентности, както и достатъчно финансови ресурси...

... широк политически консенсус и процес на ангажиране на заинтересованите страни...

... активно допринася за постигането на устойчиво и приобщаващо развитие в съответствие с дългосрочните цели на политиката...“

(OECD, 2020^[11])

2.1. Защо дългосрочната стратегическа визия и планиране са от значение?

Наличието на ясно стратегическо намерение е важно за публичните инвестиции, особено в инфраструктурата, като се имат предвид дългите срокове за доставка на големи материални активи и многото десетилетия, които могат да бъдат в експлоатация. Повечето големи инфраструктурни инвестиции по света включват участието на частния сектор на много етапи от жизнения цикъл, включително, наред с другото, правни етапи, етапи на планиране, проектиране, инженерство, финансиране, строителство и поддръжка. Частният сектор разчита на наличието на стабилен, предвидим и надежден набор от проекти, за да им се даде увереност да инвестират в необходимите хора, съоръжения и оборудване. На свой ред държавите имат полза от възможността за достъп до висококачествени умения и способности, които могат да използват на различни етапи от жизнения цикъл на инвестициите.

Тази сигурност започва с ясно стратегическо намерение. Стратегическата посока на България, която се движи от равнището на ЕС и надолу чрез националните и поднационалните органи на управление, е изобразена на Фигура 2.1.

За да може стратегическата посока да има смисъл и цел, тя трябва да бъде подкрепена от специфичен набор от програми, проекти и политически инициативи с широко идентифициране на времевата рамка и ясна обосновка и формулиране на начина, по който тези инвестиции спомагат за изпълнението на стратегическата насока. Визията на високо равнище, приоритетите, целевите стойности и ключовите показатели за изпълнение (КПИ) трябва да бъдат изместени от най-високото равнище на изготвяне на правителствените политики и ясно и последователно да преминават през йерархията на планирането, което да бъде отразено в подчинените инструменти за планиране, предоставяни от министерствата, агенциите и общините. Министерствата, агенциите и общините ще трябва да се основават на насоките на високо равнище с по-конкретни приоритети, цели и КПИ, които следва да станат по-конкретни в йерархията на планирането. От съществено значение е обаче приоритетите, целите и КПИ на най-високо равнище да бъдат ясно отразени в подчинените стратегии и инструменти за планиране, така че лицата, определящи политиката, да могат лесно да

измерват дали техните цели на политиката се изпълняват. Също така демонстрирането на ясен и последователен план за прилагане на правителствената политика дава на гражданите, предприятията и инфраструктурните пазари сигурност и увереност относно графика и местоположението на бъдещите публични инвестиции, което от своя страна им дава увереност да планират и инвестират.

Способността да се докаже, че инвестициите са в съответствие с дългосрочната стратегическа посока, дава възможност на правителството да покаже на обществеността, че разпределя ресурси там, където има реална нужда, което е важно за поддържането на почтеността и прозрачността. Тя също така помага на лицата, отговорни за вземането на решения, да помислят за възможно най-широк набор от решения на даден проблем на политиката, които биха могли да включват или решения, свързани с предлагането (напр. изграждане на нов транспортен коридор, за да се отговори на търсенето), или решения, свързани с търсенето (напр. въвеждане на мрежови цени за намаляване или промяна на моделите на търсене). Това предоставя на лицата, отговорни за вземането на решения нов набор от възможни решения, които могат да бъдат по-достъпни и да носят по-големи ползи по-бързо, отколкото ако предложат конвенционални решения. Демонстрирането, че инвестициите отговарят на действителни нужди, също така сигнализира на частния сектор, че правителството има ясен план за политика, с който се ангажира, което може да помогне и да вдъхне увереност на частния сектор да инвестира в инфраструктурния пазар на дадена държава.

Важно е да се отбележи, че етапът на стратегическо планиране не е етапът, на който лицата, вземащи решения, избират инфраструктурни програми или проекти. Етапът на стратегическо планиране следва умишлено да избягва намирането на решения, а вместо това да се съсредоточава върху определянето на визия на високо равнище, определянето на реалните нужди на обществената политика и представянето на аргументи в полза на правителството да предприеме действия в отговор на конкретна потребност. Следващите етапи на инвестиционното планиране, включително икономическите, търговските и управленските етапи, са тези, в които потенциалните решения са подбрани и оценени.

2.2. Какво е качеството на дългосрочната стратегическа визия и планиране на България?

България има ясна стратегическа посока да информира как следва да се разпределят ресурсите за инвестиционни решения. Това обаче невинаги преминава към инвестиционните решения, вземани на национално или общинско равнище. Всъщност редовното спиране и стартиране на проекти, докладвани от някои български длъжностни лица, също предполага, че лицата, отговорни за вземането на решения, не се придържат към дългосрочните си стратегически цели.

Различните стратегически документи, които имат за цел да послужат при вземането на решения за публични инвестиции на национално и поднационално равнище, са обобщени на Фигура 2.1.

Фигура 2.1. Стратегическа визия и инструменти за дългосрочно планиране, които ръководят и направляват процеса на вземане на решения за публичните инвестиции в България (на международно, национално и поднационално равнище)



В рамките на стратегическото планиране има добри примери за КПИ, които са конкретни, измерими, постижими, реалистични и обвързани със срокове. Например България2030 съдържа цели за инфраструктурата, които са приведени в съответствие с целите на ООН за устойчиво развитие и включват количествено измерими показатели за изпълнение за десетгодишен период. В него се определят три национални стратегически цели, които са: 1. ускорено икономическо развитие; 2. демографски подем; и 3. намаляване на неравенствата. Те са подкрепени от пет „оси на развитие“ или теми: 1. Иновативна и интелигентна България; 2. „Зелена“ и устойчива България; 3. Свързана и интегрирана България; 4. Отзивчива и справедлива България; и 5. Духовна и жизнена България. Тези цели и оси са подкрепени от 13 приоритета, които са от най-голямо значение за настоящия доклад, включително: кръгова и нисковъглеродна икономика (приоритет 4); транспортна свързаност (приоритет 7); цифрова свързаност (приоритет 8); и местно развитие (приоритет 9). Приоритетите са подкрепени от измерими и специфични показатели, като например:

- делът на енергията от възобновяеми източници в брутното крайно потребление на енергия ще се увеличи от 18,7 % (2017) на 27 % (2030);
- смъртните случаи при пътнотранспортни произшествия на 100 000 жители ще намалеят от 9.6 (2017) на 4.9 (2030);
- използването на свръхбърз широколентов достъп ще се увеличи от 9,7 % (2017) на 40,0 % (2030), и
- делът на населението, свързано поне с вторично пречистване на отпадъчните води, ще се увеличи от 63,2 % (2017) на 78 % (2030). (Republic of Bulgaria Ministry of Finance, 2020^[2])

България2030 е подкрепена от тригодишни планове за действие, като настоящият план е за периода 2022-24 г. В тези планове са изброени програмите и проектите, които привеждат в действие целите и приоритетите на България2030. За да се гарантира, че България2030 и плановете за действие са съгласувани и че е налице координация между секторите, плановете за действие се

одобряват от Съвета за развитие на Министерския съвет, който се състои от всички съответни министри. След това тези поети задължения се вписват в тригодишната средносрочна бюджетна прогноза. Целите на България2030 също така ръководят финансирането от ЕС в рамките на Националния план за възстановяване и устойчивост. България2030 използва и същите КПИ, използвани от ЕС за проследяване на изпълнението в определени области с течение на времето, което е ефективен начин за осигуряване на съгласуваност между целите, определени от ЕС и България.

От ресорните министерства се изисква да покажат как техните инвестиционни програми са в съответствие с България2030. Въпреки това изглежда, че стратегическият поток понякога се прекъсва, когато ресорните министерства започнат да прилагат цели за публични инвестиции в съответните си сектори. Например приоритетите, целите и КПИ на България2030 не са пряко посочени в приоритетите на Министерството на околната среда и водите в националната политика в областта на околната среда (2022) или в Националната програма на Министерството на транспорта и комуникациите „Цифрова България 2025“: пътна карта за периода до 2025 г. (2019). Вместо това в тези документи се определят различни приоритети, цели и КПИ. Макар да е разбираемо, че министерствата, агенциите и общините трябва да определят по-конкретни цели и КПИ по-надолу в йерархията на планирането, от решаващо значение е приоритетите, целите и КПИ от България2030 да бъдат отразени в подчинени документи за планиране. Йерархия на стратегическото планиране, при която приоритетите, целите и КПИ ясно и последователно се превръщат от най-високото равнище на управление към плановете за изпълнение, позволява на лицата, отговорни за вземането на решения, да измерват дали политическите цели на правителството се изпълняват и да показват на общностите, предприятията и инвеститорите как се изпълняват целите на правителството, като по този начин се осигурява сигурност за непосредствената и дългосрочната политическа среда.

Освен това има признаци, че лицата, отговорни за вземането на решения, може невинаги да вземат инвестиционни решения с оглед на дългосрочните си цели. Инфраструктурните проекти, финансирани от държавния бюджет, често се изоставят като приоритети в рамките на правителствената промяна или като проекти достигащи надхвърляне на разходите, често в полза на други проекти, които преди това са били спрени. Проектите, които могат да бъдат изпълнени по-бързо, често получават приоритет пред проекти, чието приключване ще отнеме повече време. Честото спиране на проекти за започване на нови или възобновяване на проекти е скъпо от финансова гледна точка и, както е отбелязано по-горе, може да подкопае доверието на частния сектор. Както е отбелязано в *раздел 6: Капиталовото бюджетиране и фискална устойчивост*, финансираните от ЕС проекти са по-малко податливи на тази несигурност, тъй като техните ангажименти са по-строго определени в оперативните плановете. Насоките за представяне на проектобюджетите за 2022 г. и бюджетните прогнози за периода 2023-24 г. въвеждат изискване да се дава приоритет на инвестиционни предложения на стойност над 1 млн. лв., които могат да бъдат завършени в рамките на одобреното годишно финансиране. Всяко отговорно министерство разработва свои собствени критерии за приоритизиране на инвестиционните предложения. Министерството на финансите заявява, че следва да се даде приоритет на проекти, които вече са „стартирани“ или са на етап проектиране и изграждане. Насоките включват други критерии, които подкрепят стратегическите насоки, като например необходимостта от постигане на съществуващи КПИ и привеждане в съответствие с дългосрочните цели.

За финансираните от ЕС проекти са въведени мерки за оценка на това дали проектите изпълняват стратегическите си цели. Като част от редовните одити Изпълнителната агенция за одит на средствата от Европейския съюз оценява ключовите показатели за изпълнение на програми и проекти, анализа на разходите и ползите и съответствието на дадена програма или проект с устройствените плановете, където са описани правилата за изпълнение на строителните дейности. При оценката на разпределението на средствата от Фонда за възстановяване и устойчивост ЕК е

ориентирана към постигането на резултати, като се съсредоточава върху начина, по който се постигат етапните цели и целите. Изглежда обаче, че същият процес не е въведен за програмите и проектите, финансирани на национално равнище. Сметната палата на България извършва финансови одити на програми и организации, но не и на отделни проекти или ключови показатели за изпълнение.

Например, за да помогне на България да приведе инвестиционните си решения в съответствие с публичните нужди, Каре 2.1 предлага подход на най-добри практики за определяне на проблем, който публичните инвестиции следва да разрешат, да определи целите на политическата намеса и да разработи КПИ за измерване на това дали предложената инвестиция ще спомогне за постигането на поставените цели.

Каре 2.1. Инструмент за привеждане на инвестициите в съответствие със стратегическа визия (Обединеното кралство)

Една от най-добрите практики за привеждане на инвестициите в съответствие със стратегическата посока е моделът на пет конкретни случая, в който се определят пет етапа за разработване на икономическа обосновка за публичните инвестиции.

Първият етап от модела на пет конкретни случая е стратегическото измерение, което помага да се определи дали е налице реална нужда от инвестиции и потвърждава търсените резултати от инвестицията. Тази информация следва да се извлича до голяма степен от стратегическите насоки на най-високо равнище.

По-специално стратегическото измерение следва да включва:

- Количествено разбиране на настоящото положение
- Съгласувани цели, които са конкретни, измерими, постижими, реалистични и обвързани със срокове (SMART). Целите трябва да отразяват пряко обосновката на предложението и да могат да бъдат наблюдавани и оценявани.
- Определяне на промените, които трябва да бъдат направени, за да се подпомогне преодоляването на настоящото положение, и на това какво е необходимо за постигане на целите SMART.
- Обяснение на процеса на промяна, включително на причинно-следствената верига по отношение на начина, по който промяната ще постигне целите SMART.

Това трябва да бъде подкрепено от данни и други форми на проверими доказателства. Следва също така да се представи коментар относно качеството и надеждността на доказателствата.

На следващите етапи на модела на пет случая потребителите преминават през етапи, които помагат да се избере най-подходящото решение и да се прецизира предложението.

Този модел произхожда от Обединеното кралство и е широко приет от министерствата на финансите като най-добра методология за анализ и определяне на публичните инвестиции с висока стойност.

Източник: (HM Treasury, 2022^[3])

Що се отнася до адаптирането към изменението на климата, Националната стратегия и план за действие на България за адаптиране към изменението на климата (НСПДБАИК) (Ministry of the Environment and Water, 2019^[4]) определят рисковете, свързани с изменението на климата, очертават стратегическия отговор на България и определят действия на високо равнище и КПИ в

различни сектори, включително енергетика, транспорт, водоснабдяване и градско развитие. Тези действия включват подобряване на институционалния капацитет, регулаторна среда и предоставяне на технически насоки, наред с други действия. НСПДБАИК трябва да бъде наблюдаван и докладван на всеки две години, считано от 2021 г. В първия доклад за изпълнението на мерките — националните стратегии и стратегии за адаптиране към изменението на климата (Ministry of the Environment and Water, 2021^[5]), обаче не се посочва дали са изпълнени КПИ, определени в плана за действие.

По отношение на намаляването на емисиите, в Интегрирания план в областта на енергетиката и климата на Република България за периода 2021—2030 г. (Ministry of Energy and Ministry of the Environment and Water, 2020^[6]) се определят годишни цели за намаляване на емисиите на парникови газове до 2030 г. в областта на електроенергията, природния газ и отоплението. Що се отнася до транспорта, Интегрираната транспортна стратегия за периода до 2030 г. (Ministry of Transport and Communications, 2017^[7]) определя многобройни цели на високо равнище за намаляване на емисиите в транспорта, но без достатъчна специфичност, за да могат тези цели да бъдат наблюдавани и докладвани с течение на времето. В областта на енергетиката Интегрираният план в областта на енергетиката и климата описва няколко енергийни инициативи, които се очаква да намалят емисиите, но също така не определя конкретни или измерими цели. Плановете на България за реагиране на адаптирането към изменението на климата и намаляването на емисиите включват действия на високо равнище, които трябва да бъдат придружени от по-подробни действия, които са конкретни, измерими, постижими, реалистични и обвързани със срокове (SMART). Това ще гарантира, че специалистите в областта на инфраструктурата знаят точно какво е необходимо, за да се осигури по-устойчива на изменението на климата инфраструктура, и също така ще се гарантира, че лицата, отговорни за вземането на решения, могат да проследят дали ангажиментите на България в областта на климата са изпълнени.

Има и добри примери за стратегически насоки на общинско равнище. Например в устройствения план на община Бургас (Burgas Municipal Government, n.d.^[8]) се посочват възникващите възможности и предизвикателства, пред които е изправена общината, и последиците за инфраструктурата, като например: 1. прираст на населението, водещ до увеличаване на потреблението на инфраструктурни услуги, и 2. необходимост от преодоляване на липсата на канализация в някои квартали. Планът за териториално развитие включва и оценка на качеството на инфраструктурата по сектори. Бургас също така измерва дали градът изпълнява целите, заложи в Общинския план за развитие на Бургас, включително КПИ, които проследяват постигнатите резултати с течение на времето за мерки като качество на въздуха, количества рециклирани материали и брой пътувания в обществен транспорт (Burgas Municipal Government, 2021^[9]). Резултатите от КПИ се докладват редовно и се наблюдават от Комитет за мониторинг, съставен от представители на общинската администрация, частния сектор, браншовите организации, неправителствените организации и медиите (Burgas Municipal Government, 2014^[10]).

Сметната палата също така забелязва добри примери за дългосрочни стратегически насоки, които се основават на задълбочен процес на ангажиране на заинтересованите страни в съответствие с принципа на партньорство на ЕС. За повече подробности вж. *раздел 8: Интегриране на ангажираността на заинтересованите страни в процесите на планиране и вземане на решения.*

Препратки

- Burgas Municipal Government (2021), *Subsequent Evaluation of Municipal Development Plan of the Municipality of Burgas for the Period 2014-2020*. [9]
- Burgas Municipal Government (2014), '2.6 Monitoring, Evaluation and Updating System', *Municipal Development Plan of the Municipality of Burgas for the Period 2014 – 2020*. [10]
- Burgas Municipal Government (n.d.), *Spatial Development Plan*. [8]
- HM Treasury (2022), 'The Five Case Model', *The Green Book: central government guidance on appraisal and evaluation*. [3]
- Ministry of Energy and Ministry of the Environment and Water (2020), *Integrated Energy and Climate Plan of the Republic of Bulgaria 2021 – 2030*, https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-06/bg_final_necp_main_en_0.pdf. [6]
- Ministry of the Environment and Water (2021), *First Interim Report of the National Strategy for Adaptation to Climate Change and Action Plan*, <https://www.moew.government.bg/bg/purvi-mejdinen-otchet-na-nacionalna-strategiya-za-adaptaciya-kum-izmenenie-na-klimata-i-plan-za-dejstvie/>. [5]
- Ministry of the Environment and Water (2019), *National Climate Change Adaptation Strategy and Action Plan*, <https://www.globalwps.org/data/BGR/files/National%20Climate%20Change%20Adaptation%20Strategy%20and%20Action%20Plan.pdf>. [4]
- Ministry of Transport and Communications (2017), *Integrated Transport Strategy for the period until 2030*, <https://www.mtc.government.bg/en/category/42/integrated-transport-strategy-period-until-2030>. [7]
- OECD (2020), *Recommendation of the Council on the Governance of Infrastructure*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0460>. [1]
- Republic of Bulgaria Ministry of Finance (2020), *National Development Programme BULGARIA 2030*. [2]

3

Координация между секторите и между равнищата на управление

Важно е държавите да координират своите публични инвестиции, за да могат да намерят полезни взаимодействия между инвестициите и да предоставят обществени услуги, които са безпрепятствени от гледна точка на гражданите. Координацията може да приеме две форми: хоризонтално, което включва координация между правителствата; или вертикална, която включва координация между националните и поднационалните органи на управление. Трите вида координация, описани в настоящата глава, се отнасят до капиталовото бюджетиране, териториалното устройство и споделянето на услуги (вертикално или хоризонтално). В тази глава се описват най-добрите практики на координация и се очертават качеството и степента на координация в България.

Препоръката на Съвета на ОИСР относно управлението на инфраструктурата определя висококачествената координация на инфраструктурата като включваща:

„Инвестиционни стратегии, съобразени с мястото, на което инвестициите имат за цел да служат.

Ефективни инструменти за координация между националните и поднационалните равнища на управление, като например договорености за съфинансиране, договори между равнища на управление, официални процеси на консултации, национални агенции или представители, работещи съвместно с поднационални области, или други форми на редовен междууправителствен диалог и сътрудничество.

Стимули и/или възможности за координация между регионалните и/или местните органи на управление за съчетаване на публичните инвестиции със съответния географски район, включително чрез договори, платформи за диалог и сътрудничество, партньорства за публични инвестиции, съвместни органи и регионални или общински обединения.

укрепване на капацитета за публични инвестиции и насърчаване на изучаването на политики на всички равнища на управление, осигуряване на подходящи финансови ресурси, професионални умения и стабилна институционална рамка за осигуряване на ефективна вертикална и хоризонтална координация.“
(OECD, 2020^[1])

За координиране на публичните инвестиции между различните равнища на управление, в Препоръката на Съвета на ОИСР относно ефективни публични инвестиции на равнища на управление от 2014 г. се посочва, че е важно:

„Приемане на ефективни инструменти за координация между националните и поднационалните равнища на управление... за определяне на възможностите за инвестиции и пречките, за управление на съвместните компетентности, за свеждане до минимум на потенциала за инвестиции за работа на различни равнища, за осигуряване на подходящи ресурси и капацитет за извършване на инвестиции и за създаване на доверие сред участниците на различните равнища на управление. Могат да се използват няколко инструмента, като например договорености за съфинансиране, договори между равнища на управление, официални процеси на консултации, национални агенции или представители, работещи с поднационални области, или други форми на редовен междууправителствен диалог.

Предоставяне на стимули и/или търсене на възможности за координация между регионалните и/или местните органи на управление, за да се съчетаят публичните инвестиции със съответния географски район. Хоризонталната координация е от съществено значение за повишаване на ефективността чрез икономии от мащаба и за засилване на полезните взаимодействия между политиките на съседни (или свързани по друг начин) поднационални органи на управление. Начините на координация включват договори, платформи за диалог и сътрудничество, специфични партньорства за публични инвестиции, съвместни органи или регионални или общински обединения.“
(OECD, 2014^[2]).

3.1. Защо е от значение координацията между секторите и между равнищата на управление?

Координацията на публичните инвестиции е от значение, тъй като често съществуват полезни взаимодействия между инфраструктурните сектори, които се пропускат, ако лицата, отговорни за вземането на решения, планират и реализират инвестиции в рамките на собствените си правителствени структури. Например местоположението на жилищното строителство във връзка с транспортните маршрути и училища, болниците, парковете и други обществени съоръжения може

да окаже значително въздействие върху нивата на задръствания и върху способността на хората да имат достъп до местата за отдих и услуги, които допринасят за цялостното им благосъстояние.

Съществуват две категории координация, които са от значение за настоящия доклад:

- Вертикална координация, т.е. координация на инвестиционните решения между националното и поднационалното правителство и частния сектор
- Хоризонтална координация, която представлява координация в рамките на равнище на управление (национално или поднационално).

Вертикалната координация спомага за идентифициране и приоритизиране на възможностите за инвестиции и пречките, за стратегическо координиране на инвестициите и за гарантиране на наличието на подходящи ресурси и капацитет за извършване на инвестиции. Сравняването с многоизмерните и глобалните предизвикателства, свързани с изменението на климата, урбанизацията и демографския натиск, например, изисква партньорства, които съгласуват целите на политиката и инвестициите на всички равнища. Въпреки че създателите на политики често признават предимствата на вертикалната координация, прилагането на практика може да се окаже трудно. Вертикалната координация може да бъде постигната чрез диалог и чрез осигуряване на съгласуваност на стратегиите за инфраструктурни инвестиции на всички равнища. В Каре 3.1 и Каре 3.2 се включват водещи примери от държавите от ОИСР за инициативи за създаване на вертикална координация.

Необходима е хоризонтална координация, така че нуждите от инвестиции да се предприемат в правилния мащаб и да се избегне фрагментирането, тъй като нуждите от инфраструктура и проектите често надхвърлят границите на юрисдикцията. Разпокъсаност може да възникне, когато подобни инвестиции се предприемат от съседни юрисдикции, което ненужно дублира инвестициите. Координацията и сътрудничеството на инвестициите в инфраструктура са трудни дори когато участниците признават необходимостта от това. То може да бъде възпрепятствано от трансакционни разходи, конкурентен натиск, ресурсни ограничения, различни приоритети и опасения, че разпределението на разходите или ползите от сътрудничеството ще бъде едностранно (OECD, 2019^[3]) (OECD, 2014^[2]).

Каре 3.1. Вертикална координация на публичните инвестиции в много държави

Канада

Канадските агенции за регионално развитие (КАРР) разработват ориентирани към местните условия регионални стратегии за растеж с подход на всички правителства (федерален/провинциален/териториален), който има за цел да постигне дългосрочен просперитет чрез сътрудничество по целенасочени и основани на факти действия около обща визия. Разработването на стратегиите включва висока степен на ангажираност със заинтересованите страни под формата на кръгли маси за валидиране на приоритетите и целевите действия или широки процеси на консултации, наред с другото. Консултацията включва предприятия, академични среди, коренно население, общности и други организации, както и различни равнища на управление.

Италия

Стратегията на Италия за вътрешните райони е интегрирана стратегия, съобразена с различните места, с цел намаляване на демографския спад и изоставянето на земи в много селски райони чрез подобряване на качеството на основните услуги — образование, здравеопазване и мобилност — и насърчаване на възможностите за икономическа дейност и работни места. Стратегията се изпълнява чрез i) определяне във всяка проектна област на съюз от общини, които желаят и са способни да работят заедно; II) насърчаване на ориентирана към

резултатите стратегия чрез основан на участието подход; III) определяне на набор от интегрирани проекти и очакваните от тях резултати чрез засилена координация между секторните администрации и поднационалните органи на управление.

Нидерландия

Нидерландия изпълни нидерландската многогодишна програма за инфраструктура, териториално планиране и транспорт (MIRT), която е консултативен комитет, който обсъжда проекти и програми, свързани с физическата област. Различни министерства и регионални партньори могат да участват или да стартират програми MIRT. В рамките на програмата MIRT всички страни си сътрудничат по проекти, свързани с инфраструктурата и водите, в областта на качеството на живот, достъпността и мобилността в чиста, безопасна и устойчива околна среда. Консултативният комитет на MIRT, заедно с регионалните програми като стратегически компас, постига споразумения относно областите на дейност на MIRT.

Португалия

Териториалният съвет за координация в Португалия е политическият орган, който насърчава консултациите и съгласуването между правителството и различните политически институции на регионално и местно равнище. Португалия също така възобнови Висшия съвет за благоустройство като технически консултативен орган за централните правителства относно инвестициите в инфраструктура, в които, наред с други субекти, са представени метрополните области, Териториалният координационен съвет и общинските национални сдружения.

Източник: (OECD, 2019^[3])

Каре 3.2. Вертикална интеграция под формата на конференции за междуправителствен диалог (Италия)

Основните институционални механизми за насърчаване на диалога между различните равнища на управление в Италия са така наречените „конференции“. Първо, Конференцията на държавните региони (открита през 1988 г.) се състои от министър-председателя (или министъра на регионалните въпроси), който изпълнява функциите на председател на конференцията; председателите на регионите и други министри, когато се обсъждат въпроси, свързани с областите на тяхната компетентност. Централното правителство се консултира с конференцията относно всички законодателни инициативи, свързани с области от регионален интерес. Регионалните правителства играят ключова роля в тази платформа и в процеса на институционални иновации, особено по отношение на прехвърлянето на функции от центъра към регионите и местните власти.

Втората конференция е Конференцията на държавните общини и други местни органи (създадена през 1996 г.). Тя се състои от министър-председателя — като председател на конференцията — министъра на вътрешните работи, министъра на регионалните въпроси, министъра на хазната, министъра на финансите, министъра на благоустройството, министъра на здравеопазването, председателя на Асоциацията на италианските общини (ANCI), председателя на Асоциацията на италианските провинции (UPI) и председателя на Асоциацията на италианските планински общности (UNCEM), както и от 14 кметове и 6 председатели на провинции. Конференцията изпълнява следните две функции: и) координиране на отношенията между държавните и местните власти; и ii) проучване и обсъждане на въпроси, свързани с местните власти.

И накрая, Единната конференция на държавните регионални общини и други местни органи (в сила от 1997 г.) е институционалният орган, създаден за управление на отношенията между централното правителство, регионалните и местните органи. Той включва всички членове на двете гореспоменати конференции. С него се провеждат консултации относно дейности, които включват споделени компетенции между различните равнища на управление. По-специално Единната конференция съветва централното правителство относно финансовото законодателство и укази относно разпределянето на персонал и финансови ресурси на регионалните и местните органи.

Източник: (OECD, 2020^[4])

Що се отнася по-специално до публичните инвестиции в инфраструктура, вертикалната и хоризонталната координация са важни поради следните причини:

- За да се увеличат максимално ползите от инвестициите в инфраструктура, доставчиците на инфраструктура трябва да координират местоположението и капацитета на транспортните маршрути с решенията за градоустройствено планиране и разполагането на социална инфраструктура като училища и болници. Без координация съществува риск от нежелани странични ефекти, като например задръствания.
- Сътрудничеството между общините позволява на местните власти да инвестират в правилния мащаб, да намалят разпокъсаността и дублирането на инвестиции, да се възползват от страничните ефекти и да се възползват от повече ресурси за своите инвестиционни проекти (OECD, 2014^[2]).
- Последователността на инфраструктурните линии между портфейлите гарантира, че публичният сектор не „наводнява пазара“ с инфраструктурни проекти, което води до инфлация на разходите за строителство.
- Координираната линия може да бъде последователна по начин, който да съответства на цикличния характер на строителството, да се увеличи търсенето на строителни услуги по време на периоди на прекъсване и да се намали във времена на голямо натоварване.
- Постигане на ефективен мащаб и жизнеспособност на инфраструктурните инвестиции, например чрез групиране на програми от проекти, които обхващат сектори и общини, могат да привлекат частни оператори от по-голям мащаб, които могат да донесат нова ефективност на местния инфраструктурен пазар.
- По-ефективни практики за поддръжка, като отваряне на коридорите на мрежата за ремонт и поддръжка на всички комунални услуги наведнъж, вместо многократно отваряне на коридорите на основната мрежа за различни видове инфраструктура
- Възможности за придобиване на нови умения и по-иновативни практики от по-широк и разнообразен набор от доставчици на инфраструктура.

Каре 3.3. Хоризонтална интеграция на поднационалните равнища на управление в Испания

Регионалното правителство на Галисия насърчи икономите от мащаба, като подобри гъвкавостта на доброволните договорености за междуобщинска координация, като същевременно предостави финансови стимули за насърчаването им. Инвестиционните проекти, в които участват няколко общини, получават приоритет за регионалните фондове. Насърчава се и местното сътрудничество в плана за градска мобилност за обществения транспорт, в който участват седемте най-големи града в региона. Регионалното правителство също така създаде метрополната област Виго, асоциация от 14 общини. Въпреки че метрополният район е определен от регионалното правителство, той се основава на история на „леко сътрудничество“ между 12 общини (от общо 14).

Източник: ((OECD 28th Territorial Development Policy Committee, 2012^[5])

Каре 3.3 показва добър пример за хоризонтална интеграция на поднационалните равнища на управление в Испания.

Съществуват няколко инструмента, които дават възможност за координация, които са описани по-подробно по-долу:

- Координиране на капиталовото бюджетиране
- Устройствено планиране
- Споделяне на услуги (вертикално и хоризонтално).

3.1.1. Координиране на капиталовото бюджетиране

Координиране на разпределението на капиталовите и оперативните разходи между инвестиционните сектори или проекти може да предостави възможности за постигане на по-голямо взаимодействие и ефективност от инвестиционния портфейл на дадена държава. Например координираното разпределяне на разходите за инвестиции в жилища и транспорт гарантира, че местоположението на къщите е такова, че да се възползват и от близо разположени ефективни транспортни услуги. За гражданите това предлага по-привлекателни възможности за жилищно настаняване, с по-добър достъп до заетост и други услуги; за правителствата това дава възможност за по-висока добавена стойност на техните инвестиции под формата на данъци от увеличаване на стойността на земята или генериране на приходи от продажби на земя.

Координираното бюджетиране на капитала също така гарантира, че проектите могат да бъдат осъществени възможно най-ефективно, като се избягват всякакви непредвидени отрицателни въздействия на една инвестиция за сметка на друга, което може да доведе до необходимост от повторна работа или да възпрепятства способността на тези инвестиции да предоставят своите максимални нива на обслужване.

Преразглеждането и одобряването на всички инвестиционни решения в министерските комитети за вземане на решения, като Министерския съвет на Република България, е важен начин за осигуряване на известна степен на координация между решенията за инвестиране на капитали. Но е от полза държавите да координират инвестиционните си решения на етапа на планиране, за да се гарантира, че полезните взаимодействия и ефективността са включени в проектирането на инвестициите възможно най-рано.

Това изисква публични субекти от различни ресорни министерства и/или общини да работят заедно за разработването на инвестиционни предложения, които да генерират повече полезни взаимодействия и ефективност. Това гарантира, че длъжностните лица могат да представят предложения за разпределение на капиталовите и оперативните разходи, с които се финансира координиран план за проектиране, изграждане и поддръжка.

3.1.2. Устройствено планиране

Общ метод за координиране на решенията относно инфраструктурата и земеползването е чрез устройственото планиране. Устройствените планове спомагат за постигането на съгласуваност между различните заинтересовани страни относно начина, по който могат да бъдат прилагани политиките за определена устройствената област чрез развитието на инфраструктурата и използването на земята и други ресурси. Заинтересованите страни, които обикновено участват в устройственото планиране, включват националните и поднационалните правителства, частния сектор, общностите, коренното население и други заинтересовани страни.

Устройствените планове са най-ефективни като механизми за координация, когато вземат предвид цялата инфраструктура, предоставена на националните и поднационалните правителства и частния сектор. Това гарантира, че доставчиците на инфраструктура са координирани и имат общо разбиране за настоящите и бъдещите нужди от инфраструктура.

Висококачествените устройствени планове се основават на стратегическа визия и надеждни данни, като например демографски прогнози, бъдещо териториално разпределение на хората, биологично разнообразие и екология, прогнози за икономическата дейност и определяне на обекти от социално значение.

Устройственото планиране може да даде на доставчиците на инфраструктура по-голяма сигурност по отношение на бъдещото местоположение и графика за изпълнение на инфраструктурата, което спомага за изпращането на положителни сигнали за инвестиции. Устройствените планове могат също така да защитят съществуващата и новата инфраструктура от бъдещи правни предизвикателства или конкуриращи се начини на ползване на земята. Устройствените планове често сигнализират за нови коридори или зони за развитие на инфраструктурата, докато проектите все още са в концептуална фаза.

Устройственото планиране също така дава на заинтересованите страни по-добра възможност да участват в процесите на планиране, като участват на по-ранен етап, което позволява на заинтересованите страни да имат по-голямо влияние върху бъдещата посока на дадена териториална зона. Това е описано по-подробно в *раздел 8: Включване на ангажираността на заинтересованите страни в процесите на планиране и вземане на решения по-долу.*

3.1.3. Споделяне на услуги (вертикално и хоризонтално)

За целите на настоящия доклад споделянето на услуги (вертикално и хоризонтално) включва сътрудничество между доставчиците на инфраструктура на всички равнища на управление с цел постигане на по-големи икономии от обхвата и мащаба. Споделянето на услуги би могло да приеме различни форми — от неформални договорености като споделяне на най-добри практики до официални договорености, като например меморандуми за разбирателство и колективно договаряне на услуги.

Услугите за споделяне могат да помогнат на националните и поднационалните правителства да предоставят инфраструктура по-ефикасно и по-ефективно по следните начини:

- Постигане на правилните икономии от мащаба — някои стоки и услуги, като например възпроизводимите инженерни умения или набавяне на материали в насипно състояние, могат

да бъдат достъпни за по-голям купувач по-бързо и икономически ефективно, отколкото за много по-малки купувачи

- Постигане на правилните икономии от обхвата — по-големите субекти е по-вероятно да разполагат с ресурси, за да наемат или да наемат висококвалифицирани специалисти, които могат да доведат до по-иновативни, ефективни и ефикасни практики в областта на проектирането, строителството и управлението на активи. По-големите субекти могат също така да разполагат със средства за възлагане на обществени поръчки за по-широк кръг от стоки и материали, което би могло да направи техните инфраструктурни практики по-ефективни и ефикасни.

Споделянето на услуги може да бъде особено полезно за инфраструктурни услуги, при които предоставените стоки и услуги могат да бъдат възпроизведени. Например ефикасни и ефективни услуги за ротация могат да се предоставят в голям мащаб, тъй като входящите ресурси са стандартизирани. Например инженерните умения за движение по пътищата са до голяма степен възпроизводими и строителните материали са широко приложими за всички видове пътища.

Но ползите от услугите за споделяне трябва да бъдат балансиращи с необходимостта от запазване на приноса на местните общности при вземането на решения относно публичните инвестиции. Като цяло най-добрата практика е вземането на решения да се извършва на най-непосредствено или местно равнище. Вземането на решения на местно равнище може да бъде загубено, ако субектите, отговарящи за предоставянето на местна инфраструктура и услуги, станат твърде отдалечени от общностите, които обслужват. Например разполагането на местни удобства като обществени паркове или социални жилища е въпрос, който е много чувствителен към местните райони и поради това трябва да бъде проектиран с активното участие на общността.

Въпреки че трябва да се постигне баланс между централизация и локализъм, държавите, които са ограничени по отношение на ресурсите и се борят да запазят и привлекат необходимите умения и способности, се възползват от съсредоточаването върху подобряването на своите икономии от обхвата и мащаба чрез по-голямо споделяне на услуги. Съществуват редица модели, чрез които националните и поднационалните органи на управление могат да споделят услуги, като всички те имат различни ползи, разходи и рискове, поради което трябва да бъдат оценени спрямо уникалните обстоятелства на въпросното правителство или поднационално управление. Един от моделите е агенциите и общините да сключват договори с доставчици, за да обслужват своите колективни географски или функционални райони. Вторият модел е да се създадат дружества за комунални услуги, които предоставят специализирани услуги, но решенията относно планирането и инвестициите се вземат от представители на всички съответни агенции и общини. Третият модел е обединяването на ресорни агенции и общини, при което всички функции по планиране, инвестиции, изпълнение, човешки ресурси и свързаните с тях режийни разходи се обединяват в дейностите на един или на малък брой субекти.

3.2. Какво е качеството на координацията на България между различните сектори и равнища на управление?

Подобно на много държави, многостранното управление на България може да затрудни хоризонталното и вертикално координиране на публичните инвестиции. За да се координират публичните инвестиции и други въпроси на регионално равнище, със Закона за регионалното развитие от 1999 г. са създадени шест региона за планиране или статистически региона на ниво NUTS 2. Въпреки няколко отговорности в областта на регионалното развитие, регионите на планиране действат главно като консултативни органи и „канални“ за регионално планиране и програмиране на фондовете на ЕС, но разполагат с ограничени правомощия. Те нямат административен статут и следователно не разполагат с човешки и финансови ресурси, за да

изпълняват функциите си. По подобен начин те страдат от липса на представителност и легитимност (OECD, 2021^[6]).

Като цяло България разполага с добра рамка за пространствено планиране с възможности за подобрене и има добри примери за споделяне на услуги на общинско равнище. Текущите процеси на България в областта на капиталовото бюджетиране обаче подкопават способността на страната да координира допълнително своите публични инвестиции. Тези въпроси са разгледани по-подробно по-долу.

3.2.1. Координиране на капиталовото бюджетиране

На теория капиталовите инвестиции трябва да бъдат съгласувани със стратегиите за развитие на сектора. Процесът на бюджетиране на капитала съгласно Закона за публичните финанси се извършва от всяко ресорно министерство и е ограничен от капиталовите отчисления, разпределени на всяко министерство в средносрочните годишни бюджетни прогнози (СГБП), управлявани от Министерството на финансите. Капиталовите отчисления се ръководят от критерии, определени от всяко ресорно министерство, които се различават в отделните портфейли. СГБП и програмните бюджети обхващат целите на капиталовите инвестиции и ключовите показатели за ефективност. Министерството на финансите изисква също така публичните бюджетни органи да представят тримесечни актуализации на инвестициите на стойност над 50 милиона лева (25 милиона евро) като част от финансовия мониторинг.

На местно равнище 265-те общински съвета на Република България разполагат с пълна автономия при вземането на инвестиционни решения, когато капиталът се набира от собствени източници, като например местни данъци, които съставляват приблизително 20—30 % от общите им приходи. Те също така разполагат с пълна автономия да решават дали да се координират със съседните общини. Освен това всяка година общините получават трансфери от държавния бюджет за капиталови разходи, които представляват около 70—80 % от общите им приходи. Тези трансфери се изчисляват за всяка община, като се оценява данъчният капацитет на всяка община. Въпреки че националното правителство разпределя части от тези субсидии за специфична инфраструктура, като детски градини, ясли, училища, социални жилища и музеи, има друга част от капиталовата субсидия, която общините могат да разпределят според собствените си приоритети. Въпреки това „общинските инвестиции са относително малки и фрагментирани, което ограничава появата на стратегически проекти с положителни странични ефекти в различните юрисдикции поради липсата на регионална координация и междуобщинска координация“. (OECD, 2021^[6])

Ресорните министерства разработват свои собствени програми за публични инвестиции, без да са задължени или стимулирани да се консултират с други ресорни министерства. Министерството на финансите се занимава само с всеки първичен бюджетен разпоредител, който действа в рамките на договорените бюджетни средства, и не изисква от ресорните министерства да обясняват как, ако изобщо има такива, те координират своите инвестиционни програми с други ресорни министерства. Този несъгласуван подход към финансирането оказва въздействие на място: общините описаха как трябва да кандидатстват за финансиране за инфраструктура от множество източници на финансиране, което води до неефективност. Например дадена община може да получи финансиране за модернизиране на път, но не разполага с финансиране за подобряване и на водната инфраструктура, която протича под пътя. Ако в този пример решенията за финансиране на инфраструктурата за пътища и водоснабдяване могат да бъдат взети едновременно, общините ще трябва да предприемат само веднъж изкопни работи, като по този начин ще бъдат по-ефективни с времето и публичните ресурси.

Въпреки че държавите от ОИСР имат различни подходи към управлението на капиталовите бюджети, добрите практики изискват прилагането на национална рамка за подкрепа на публичните инвестиции, включително адекватен институционален капацитет и стабилна правна, регулаторна и

административна рамка. През 2019 г. повечето държави докладваха, че ресорните министерства са отговаряли основно за оценката на нуждите от инфраструктура (77 %), за определянето на начина на изпълнение (59 %), за мониторинга на изпълнението на проектите (63 %), както и за приоритизирането и одобряването на инфраструктурни проекти (48 %). Значителен брой от тях обаче определиха и централния бюджетен орган като ключов участник, особено по отношение на приоритизирането на проектите (30 %) и одобряването (41 %) (OECD, 2019^[7]).

Както е отбелязано в *раздел 6: Капиталово бюджетиране и фискална устойчивост*, подходът на България към бюджетирането на капитала е силно децентрализиран, което може да доведе до загуба на възможност за извличане на ефективност и полезни взаимодействия чрез по-координиран подход. Например не съществува централизиран механизъм за приоритизиране или избор на конкретни решения на предизвикателствата, които обхващат няколко министерски портфейла. Водещият принцип е, че отделните министерства са в най-добра позиция да разработват политики в своята област на компетентност. Въпреки че това е разумно предположение, ресорните министерства следва да бъдат насърчавани да координират своите капиталови проекти, когато това е необходимо. Например ирландският *Кодекс на публичните разходи — Ръководство за оценка, планиране и управление на публични инвестиции* (Department of Public Expenditure and Reform, Ireland, 2019^[8]) изисква управляващите органи да вземат предвид въздействието на предложени проект (включително нежелани последици); той също така изисква икономическа оценка, която отчита равнището на икономическите загуби от неефективно разпределение на ресурсите и изместване, които могат да възникнат. Следователно този кодекс изисква ресорните министерства да вземат предвид всички възможни съображения, което ще гарантира провеждането на консултации с други ресорни министерства. В Словакия МФ поддържа регистър на всяка инвестиция, включена в държавния бюджет, и отделни модули — Регистъра на инвестициите. Това се използва за бюджетиране на капиталовите разходи в бюджетната информационна система. Това предоставя основна финансова и нефинансова информация за инвестицията (наименование, статус, вид, график, разходи, планирани в бюджета разходи и др.) за целите на мониторинга и оценката.

3.2.2. Устройствено планиране

В България липсва ориентирано към местните условия планиране, което е една от причините, поради които страната има ниски равнища на регионално развитие и междурегионални различия. Една от причините за липсата на ориентирано към местните условия планиране е, че не съществува стабилна регионална структура за управление, която да позволи това. Всяка област, съставена от общини, включва съвещателен орган, Регионален съвет за развитие (РСР), чиято основна отговорност е регионалното развитие. На практика обаче РСР не разполагат с достатъчно правомощия, човешки капитал и финансови ресурси, за да изпълняват възложените им отговорности.

Ориентираните към местните условия политики могат да се справят с многообразието от икономически, социални, демографски, институционални и географски условия в различните региони, като се насочват към конкретни територии и предоставят инструменти за справяне с проблеми като икономическата и социалната стагнация, която традиционните структурни политики често не успяват да преодолеят. Те също така насърчават интегриран подход в различните сектори, който гарантира, че широк спектър от секторни политики — от транспорта и образованието до иновациите и здравеопазването — са координирани помежду си и отговарят на специфичните нужди на различните региони — от отдалечените селски райони до най-големите градове. (OECD, 2019^[9]) (OECD, 2021^[6])

За да се постигне по-добра координация на общинско равнище, са създадени регионални сдружения на общини, които да си помагат взаимно при решаването на общи регионални въпроси,

като например предоставяне на помощ в широк спектър от консултантски услуги. Понастояще в България съществуват около десет активни регионални сдружения, като един от примерите е Сдружението на общините по река Дунав, което обединява 35 общини с общо население от над 800 000 жители по река Дунав в централната част на Дунавския регион. Основната цел да се насърчи социалното и икономическото развитие на Дунавския регион и да се установи обща концепция и стратегия за регионално развитие, като се продължи съвместното прилагане на социално-икономическите политики, като се засили сътрудничеството с всички заинтересовани страни в подрегиона и се развие обща регионална идентичност (Ministry of Regional Development and Public Works, 2016^[10])

Както беше отбелязано по-горе, пространственото планиране е важен инструмент, който спомага за координирането на инвестициите, което е в основата на вземането на решения на местно равнище. Според Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) устройствените планове в България определят териториалното развитие, строителството и населените места в определени географски райони. Подробностите, посочени в устройствените планове, са „... задължителни за инвестиционното проектиране“ (Ministry of Regional Development and Public Works, Bulgaria, 2022^[11]). Министърът на регионалното развитие и благоустройството отговаря за изпълнението на държавната политика по отношение на устройствените планове и координира дейностите на националните и поднационалните органи на управление. Министърът е оправомощен да одобрява устройствени планове и инфраструктури, които обхващат множество региони или включват инфраструктура от национално значение, включително национални пътища и железопътни линии. Министърът може също така да одобрява устройствени планове за подводни линейни обекти и мерки за защита от свлачища и ерозия на почвата.

Инфраструктурата от национално значение, както е определена от закона, трябва да бъде взета предвид в рамките на териториалното планиране. МРРБ отговаря за гарантиране на съответствието на устройствените планове със законовите изисквания. Това помага да се гарантира, че всички публични инвестиции в инфраструктура — национални или общински — в рамките на определен географски район се планират от гледна точка на цялата мрежа, като се гарантира, че взаимозависимостите между инфраструктурите са взети предвид и че ползите от инвестициите са максимални.

В Закона за регионалното развитие се определя йерархията на териториалното устройство в България, както следва:

- Националната концепция за пространствено развитие (НКПР) — определя дългосрочните цели и приоритети на национално равнище, като взема предвид съответните стратегически документи на международно и национално равнище и се съсредоточава върху значими на национално равнище инфраструктурни коридори и обекти и интеграцията с транспортни и енергийни мрежи в целия ЕС. НКПР ръководи подчинени териториални планове.
- Интегрирани стратегии за териториално развитие (ИСТР) — определя пространствени цели и приоритети на регионално равнище. ИСТР включват примерен списък с приоритетни проекти на регионално равнище, включително бюджетни прогнози и ориентировъчни срокове за изпълнение, включително за инфраструктурни обекти и коридори. ИСТР се разработват за период от седем години, с изключение на техническите спецификации за инфраструктурата, които са планирани за период до 30 години за регионите за планиране от ниво 2. ИСТР подлежат на последваща оценка на тяхното изпълнение.
- Общински интегрирани планове за развитие — определят средносрочните цели и приоритети за дадена община, включително всички връзки със съседни общини в съответствие със съответните ИСТР и общинските генерални планове.

Съгласно Закона за устройство на територията, който е различен закон за устройство на територията, съществуват два вида устройствени планове:

- Общи устройствени планове за териториално развитие (ОУПТР) — предоставят основа за цялостното планиране на бъдещото развитие на дадена територия, като посочват използването на инфраструктурата и опазването на екологичните, културните и историческите обекти. ОУПТР трябва да бъдат координирани с Министерството на културата по отношение на обектите и сградите на културното наследство, както и с Министерството на околната среда и водите по отношение на процесите на оценка на въздействието върху околната среда. ОУПТР могат да бъдат ръководени или от министър на национално равнище, или от кмет на общинско равнище. След като бъдат изготвени, ОУПТР трябва да бъдат координирани с националните и териториалните администрации, предприятията за комунални услуги и други заинтересовани страни и да бъдат одобрени от МРРБ. Решението за одобряване на ОУПТР може да бъде обжалвано само от страни, които са пряко засегнати от неговите предложения, като например собственици на имоти. Понастоящем в 183 от 265-те общини в България има ОУПТР. Въпреки че сигнализират за използването на бъдещата инфраструктура, ОУПТР не предоставят правомощия за изграждане на нова инфраструктура.
- Подробен- устройствен план на територията (ПУП) — очертава политиките, правилата и изискванията, прилагани за използването на определени парцели земя за целите на развитието. ПУП са обект на обществени консултации, които могат да бъдат обжалвани от засегнатите собственици на имоти.

НКПР и ИСТР се приемат официално от Министерския съвет след консултации със съответните министерства и обществеността. ИСТР също трябва да бъдат приети от съветите за регионално развитие. Това предполага съпричастност към приоритетите и ангажиментите, поети в йерархията на планирането на най-високо равнище на управление. НКПР и ИСТР обаче могат да бъдат изменени при определени обстоятелства, като например:

- „При промяна на административната териториална структура на Република България, която засяга териториите в съответния район на планиране, както и промени в териториалния обхват на района на планиране;
- В случай на актуализация на НКПР;
- По препоръка на приетите доклади за мониторинг на изпълнението на ИСТР;
- В случай на значителни промени в икономическите и социалните условия в съответния регион на планиране, както и на съществени промени в регионалната политика, изискващи съответни промени в стратегическата рамка за териториално развитие на региона на планиране;
- В резултат на промени в съответното национално законодателство или в правото на Европейския съюз;
- Когато приемат, изменят или актуализират секторни стратегически документи на национално или регионално равнище, с които са свързани приоритетите или примерните списъци с важни идеи за проекти на ИСТР;
- В случай на промени в околната среда и приоритетите за развитие на местните власти, по предложение на повече от половината от членовете с право на глас в съответния съвет за регионално развитие;
- В случай на изключителни обстоятелства (Republic of Bulgaria, n.d.^[12]).“

При изготвянето на годишен доклад за ОУПТР кметът трябва да представя на съответните общини промените в ОУПТР.

Важно е промените във всяка форма на устройствен план да се извършват рядко, тъй като редовното изменение може да подкопае сигурността на планирането, която устройствените планове имат за цел да предоставят на общностите, предприятията и инвеститорите. Важно е

обаче да се позволи известна гъвкавост, за да се даде възможност за разумни промени в случай на непредвидени обстоятелства. Разбираме, че промените в НКПР, ИСТР, ОУПТР и ПУП са редки, което предполага, че обстоятелствата, при които могат да се правят изменения в устройствените планове и плановете за развитие, постигат подходящ баланс.

На териториално равнище отделните общини имат правомощия да определят свои собствени политики и планове за териториално устройство, които се отнасят до техните географски райони. Те обаче трябва също така да изготвят интегрирани планове за развитие, които произтичат от НКПР и ИСТР, в които се определят средносрочните цели и приоритети за общинския район, да се установят всички връзки със съществуващите стратегически документи на общината или с тези на съседните общини.

Настоящият НКПР е определен за периода 2013—25 г. и установява необходимостта от преодоляване на следните национални инфраструктурни дефицити:

- Закъснения в оптималното свързване на националната територия със съседните държави... [включително] закъснения в изграждането на мрежата TEN-T...
- Закъснения в оптималната транспортна връзка между слабата северна България и по-силната южна България.
- Необходимостта от изграждане на ефективна транспортна, инженерна, туристическа и културна инфраструктура...“

Поне от 2020 г. насам България е поела ангажимент да възприеме по-цялостен, интегриран подход към териториалното устройство. ИСТР все повече се съсредоточават върху подпомагането на териториите и върху начините, по които териториалните инвестиции могат да се интегрират по-добре, вместо да се съсредоточават върху отделни селища и специфични за сектора инвестиции. ИСТР включват също така картографиране на нуждите на национално равнище по отношение на секторните политики, изготвяни от държавните институции и агенции, отговарящи за тяхното развитие. Това е положително развитие, тъй като показва, че България разработва по-цялостен, интегриран подход към териториалното планиране, който ще спомогне за координиране на инвестициите и за постигане на нова ефективност и полезни взаимодействия от тези инвестиции.

МРРБ е определен за водещ орган за разработване на Приоритетна девета на България2030, която е насочена към подобряване на местното развитие, по-специално по отношение на благосъстоянието на хората в селските общности, конкурентоспособността на регионите, устойчивостта от природни бедствия като свлачища и подобряването на качеството на водите. Гаранцията, че Министерството носи отговорност за изпълнението на приоритетите по стратегическия документ от най-високо ниво, спомага да се гарантира, че неговите цели са отразени в инструментите за териториално планиране, като например устройствени планове, което увеличава вероятността България2030 да окаже реално въздействие върху хората.

Процесът на придобиване на земя обаче често се оказва отнемаш време и създава несигурност за участниците. Придобиването на държавна, общинска или частна земя се извършва след одобряването на устройствените планове и преди издаването на разрешения за строеж. Поради сложните административни процеси за придобиване на земя в България придобиването на земя често може да отнеме до две години.

Освен това липсата на координация между различните секторни политики и несигурната среда за финансиране създават проблеми за по-ефективното териториално планиране. Както беше отбелязано по-горе, това подчертава необходимостта решенията относно разпределението на капитала и оперативните разходи да бъдат координирани с начина, по който се планира използването на земята, така че решенията за финансиране да могат да бъдат подкрепени от решения за планиране, отразени в устройствените планове. Устройствовите планове осигуряват

по-голяма сигурност на планирането, ако са подкрепени, поне индикативно, от решения за финансиране.

Общините, които разработват устройствените планове, трябва да се координират с избрани министерства, но това се случва само по отношение на ограничени фактори, като например спазването на изискванията за опазване на околната среда и културно наследство. По-широкообхватна координация се осъществява едва след като бъде разработен първият проект на устройствен план, като до този момент е изминала възможността за действително съвместно разработване на устройствения план. Това навежда на мисълта, че в България е пропусната възможност за ранно включване на ключовите лица, отговорни за вземането на решения, в областта на публичните инвестиции, инфраструктурата и земеползването, като по този начин се извлекат описаните по-горе ползи от координацията.

Устройствените планове обикновено са предмет на обществена консултация, което често води до спорове или забавяния поради страни, които се противопоставят на конкретни предложения. Това е често срещано явление при териториалното устройство и отразява баланса, който трябва да се постигне между вземането на решения „отгоре надолу“, което дава сигурност с необходимостта от включване на гледните точки на местното население.

Общините описват как Законът за устройство на територията, който урежда правилата и изискванията за териториално планиране на всички равнища на управление, се изменя редовно, за да се отговори на нови, възникващи проблеми. Редовните промени в законодателството вероятно ще подкопаят стойността на устройственото планиране, което е да се осигури дългосрочна сигурност относно местоположението и графика за публичните инвестиции въз основа на ясни, последователни и трайни критерии. Правилата на ЕС се опитват да осигурят сигурност, като изискват финансираните от Комисията инфраструктури и услуги, посочени в устройствените планове, да се ангажират за период от най-малко пет години. Общините описаха как това може да доведе и до липса на гъвкавост във времена на неочаквани промени, като например настоящата необходимост от нови социални жилища за бежанците, бягащи от Украйна. Като цяло обаче петгодишното изискване е добър стимул за възпиране на честите промени в устройствените планове.

ПУП защитават съществуващата и бъдещата инфраструктура, което спомага за осигуряването на сигурност за настоящите доставчици на инфраструктура и гражданите относно експлоатационния живот на текущите активи. Малко общини обаче са успели да въведат ПУП поради трудности при получаването на необходимата подкрепа от общностите.

Устройствените планове в България включват екологична оценка, която е важна характеристика на териториалното планиране, тъй като в нея на ранен етап се посочват всички значими екологични проблеми, което помага да се избегнат всякакви „спуквания“ по време на етапа на оценка на въздействието върху околната среда.

3.2.3. Споделяне на услуги (вертикално и хоризонтално)

В България има примери за споделяне на услуги между общините, но това не е широко прието и практикувано в България. Има малко примери за ефективни инициативи за междубщинско сътрудничество, с изключение на случаите, когато това е предвидено по закон, какъвто е случаят с водоснабдяването, канализацията и управлението на отпадъците (OECD, 2021^[6]). През 2000 г., въпреки наличието на възможност за финансиране от ЕС и лошото положение в много общини по отношение на управлението на отпадъците, повечето български местни органи отхвърлиха участието в регионални сдружения за управление на отпадъците. След това през 2010 г. националното правителство направи задължително изпълнението на ангажиментите, поети към ЕС във връзка с Националната програма за управление на отпадъците. Община, която отказва

участие, забавя или възпрепятства създаването или функционирането на регионално сдружение, покрива щетите и пропуснатите ползи за останалите общини в региона (Kalfova, 2017^[13]).

Друг пример е Законът за водите от 2000 г., с който се налага създаването на сдружения за водоснабдяване и канализация за всеки район. Участието на общините не е задължително, но основният стимул за участието им е финансирането от ЕС, тъй като само сдруженията за водоснабдяване и канализация са отговаряли на условията за финансиране през програмния период 2014—20 г. До 2021 г. са създадени 29 регионални дружества за водоснабдяване и канализация (OECD, 2021^[6]).

Въпреки това все още има несклонни на това общини. Например през 2010 г. 15 общини са отказали да се присъединят към асоциациите за водоснабдяване и канализация поради финансови съображения, въпреки че разходите за вода и канализация за общините в планинския район са под средните стойности съгласно модела на асоциацията (Kalfova, 2017^[13]).

Въпреки това има няколко непотвърдени примера за междуобщинско сътрудничество, което допринася за по-добри инвестиционни резултати. Например има споразумение между няколко общини близо до София за изграждане на депо за отпадъци. Общините се съгласяват да сключат официално споразумение за междуобщинско сътрудничество, тъй като това е било възможност за извличане на поуки от една община, която има опит в изграждането на подобно депо за отпадъци. Тази инициатива е довела до по-добро качество на услугите и по-добър контрол върху дружеството, експлоатиращо депото. В друг пример една община е създавала дружество, което да предоставя услуги по поддръжка в областта на транспорта, водоснабдяването и управлението на отпадъците. През 10-те години, през които дружеството е функционирало, разходите са били намалени два или три пъти спрямо когато са били определени отделни доставчици, които да предлагат самостоятелно транспортни услуги, услуги по водоснабдяване и управление на отпадъците. Друг пример е секторът на водните услуги, където няколко дружества, наети от няколко общини, са сключили споразумение за реконструкция на местна водоснабдителна мрежа, което според сведенията е довело до по-добри резултати по отношение на качеството на услугите.

Изглежда има обща подкрепа сред длъжностните лица за по-голямо междуобщинско сътрудничество в бъдеще, като се признава, че те предоставят възможности за обмен на експертен опит. Всички бъдещи опити за междуведомствено сътрудничество на национално равнище обаче изискват координация от Министерския съвет.

Някои правила и разпоредби ограничават съвместно управлението на инфраструктурата и услугите на общинско равнище, което представлява пречка за бъдещото междуобщинско сътрудничество. Общините също така описаха как ще са необходими допълнителни стимули за насърчаване на повече междуобщинско сътрудничество. Публичните субекти както на национално, така и на поднационално равнище следва да определят къде съществуват тези пречки и да реформират тези изисквания, за да премахнат всички бъдещи пречки.

Преди това са провеждани дискусии на политическо равнище за обединяване на редица от 265-те общини в България, които били отхвърлени поради опасения за загуба на местна отчетност и вземане на решения. Както обаче беше отбелязано по-горе, съществуват различни институционални модели, които могат да осигурят ползите от междуобщинското сътрудничество, освен обединяването. ОИСР вече препоръчва на България да създаде ефективни механизми за координация на многостепенното управление. Създаването на култура на сътрудничество и редовна комуникация е от съществено значение за постигането на ефективно многостепенно управление и дългосрочна реформа (OECD, 2021^[6]). Българските общини биха могли да проучат другите описани по-горе модели на междуобщинско сътрудничество, които позволяват на общините да запазят съществуващите си договорености за управление и собственост. По този начин общините все още могат да се стремят да постигнат необходимите икономии от обхвата и мащаба, за да задържат персонала с необходимите умения и опит, да групират проекти в мащаб,

който ще бъде по-привлекателен за по-широк инфраструктурен пазар, да представят поетапна линия към пазара на труда и да предоставят услуги и материали, като например възпроизводими инженерни умения и предоставяне на агрегати, в по-голям мащаб.

Препратки

- Department of Public Expenditure and Reform, Ireland (2019), *Public Spending Code: a guide to evaluating, planning and managing public investment*, [8]
<https://www.gov.ie/en/publication/public-spending-code/>.
- Kalfova, E. (2017), *Inter-municipality cooperation in Bulgaria - Between the necessity and impact of EU policies*”, 25th NISPAcee Annual Conference. [13]
- Ministry of Regional Development and Public Works (2016), *Decentralisation Strategy 2016-2025 of Bulgaria*, <http://www.adodunav.org/bg/page/misiia>. [10]
- Ministry of Regional Development and Public Works, Bulgaria (2022), *Response to ‘An Overview of Public Investment Planning and Decision-making in Bulgaria, Part B: questionnaire for line ministries’*. [11]
- OECD (2021), *Decentralisation and Regionalisation in Bulgaria: Towards Balanced Regional Development*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b5ab8109-en>. [6]
- OECD (2020), “Infrastructure Governance Review of Argentina”, *OECD Journal on Budgeting*, <https://doi.org/10.1787/f2574b7b-en>. [4]
- OECD (2020), *Recommendation of the Council on the Governance of Infrastructure*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0460>. [1]
- OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>. [7]
- OECD (2019), *Effective Public Investment Across Levels of Government: implementing the OECD principles*, https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD_Principles_For_Action_2019_FINAL.pdf. [3]
- OECD (2019), *OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264312838-en>. [9]
- OECD (2014), *Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0402>. [2]
- OECD 28th Territorial Development Policy Committee (2012), *Public Investment across Levels of Government: the case of Galicia, Spain*, https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/galicia_edited.pdf. [5]
- Republic of Bulgaria (n.d.), *Implementing Regulation of the Regional Development Act*. [12]

4

Подбор на проекти, определяне на приоритети и процеси на оценяване

Стабилните процеси за подбор на публични инвестиции са от съществено значение, за да могат държавите да покажат на гражданите, че публичните ресурси се разпределят за най-приоритетните нужди. Това е от решаващо значение в момент, когато държавите трябва да инвестират в устойчива инфраструктура с ниски емисии с безпрецедентни темпове и мащаб, в рамките на строги фискални ограничения. В тази глава са очертани подходите за най-добри практики за определяне на проекти, които постигат най-големи резултати, като същевременно са ефективни и достъпни, и се описват процесите, следвани от министерствата и общините в България.

В препоръката на ОИСР се посочва, че фискалната устойчивост, достъпността и съотношението между качество и цена се постигат най-добре отчасти чрез:

„прилагане на строги процедури за оценка и подбор на проекти, при които се отдава дължимото внимание на социалната и икономическата ефективност на национално и поднационално равнище (като се вземат предвид икономическите, социалните, фискалните, екологичните и свързаните с климата разходи и ползи) и се отчита пълният цикъл на активите, като се отбелязва, че за проекти, които надвишават висок инвестиционен праг, е особено важно да се предостави прозрачна, независима и безпристрастна експертна оценка за тестване на разходите по проектите, фискалната устойчивост, планирането на времето, управлението на риска и управлението“
(OECD, 2020^[11])

4.1. Защо са важни процесите на качествен подбор, приоритизиране и оценка на проектите?

Систематичният процес на изчисляване на ползите и разходите от вариантите и проектите на политиката е съществена стъпка в политическия процес. Тя помага на лицата, отговорни за вземането на решения, да получат ясна представа за начина, по който обществото би се справило при редица варианти на политиката. Това важи особено за развитието и експлоатацията на инфраструктура, която може да бъде важен лост за постигане на резултати за обществото и може да определи качеството на живот на хората, включително как и къде живеят, в продължение на много десетилетия.

Методиките за подбор на проекти имат за цел да организират по логичен и методичен начин информация за даден проект и неговото въздействие, като същевременно намаляват несигурността, която в противен случай би съществувала по отношение на оценките на ползите. Без тях лицата, отговорни за вземането на решения, ще бъдат оставени да разчитат на собствената си интуиция и предразсъдъци. Надеждните методики за подбор на проекти гарантират, че лицата, отговорни за вземането на решения, могат да докажат, че са обмислили проблемите, които се опитват да разрешат, ползите, които се опитват да постигнат, пълния набор от варианти, с които разполагат, плана си за управление на рисковете и всички възможни потоци на финансиране. Процесът на подбор на проекти, изготвен в писмена форма, също може да осигури важен публичен регистър в подкрепа на причините, поради които е било взето конкретно решение.

Въпреки че за всички публични инвестиции следва да се прилагат надеждни методологии за подбор на проекти, те трябва да бъдат подходящи за мащаба и риска на проекта, като същевременно продължават да отговарят на всички приложими в световен мащаб стандарти. Например изискваното ниво на анализ ще бъде различно между проект за модернизиране на общинска пречиствателна станция на стойност 100 000 евро с малко нови екологични или социални въздействия и многорегионален транспортен проект на стойност 1 млрд. евро със сложни инженерни и екологични рискове, които засягат много заинтересовани страни. Систематичният метод не трябва непременно да бъде сложен, подробен или скъп. Дори изчисляването на високо ниво може да бъде логично и методично.

Анализът на разходите и ползите (АРП) е стандартният инструмент за оценка на надеждността на проектите чрез събиране на информация за следното:

- Дали благополучието, благосъстоянието или полезността по отношение на хората биха били по-високи при един бъдещ сценарий, отколкото статуквото
- Дали хората са готови да платят за полза и да приемат обезщетение за разходи
- Когато сборът от индивидуалните ползи и разходите на всички физически лица се сумира, дали колективната социална полза надвишава социалните разходи

- Дали бенефициерите могат хипотетично да компенсират губещите от дадена промяна и да имат известни нетни печалби, което показва, че ползите надвишават разходите (OECD, 2018^[2]).

Въпреки че АРП традиционно се използва за остойностяване на ползите и разходите от предложенията за публични инвестиции, той може да включва и по-широки икономически ползи, които са по-трудни за остойностяване, като например способността на хората да имат достъп до обществени услуги. АРП обикновено включва и дисконтиране на ползите и разходите към договорен и последователно прилаган период, известен като социални дисконтови проценти. Каре 4.1 описва как Норвегия прилага централизирана методика за оценка на проектите спрямо икономическите, социалните и екологичните резултати.

Каре 4.1. Насоки за анализ на инвестициите в Норвегия

В съответствие с най-добрите международни практики повечето транспортни проекти в Норвегия преминават през задълбочена оценка на положителните и отрицателните въздействия, както пряко върху ползвателите на транспорт, така и върху икономиката и обществото. Изискванията по отношение на аналитичната работа са изложени в Указанията на правителството за официални проучвания на мерките на централното управление, които се прилагат за всички предложения за публични разходи. В указанията се изисква органите на централното държавно управление да извършват оценки на въздействието по време на разработването на инвестиционни предложения и икономически анализи за мерки, които се очаква да доведат до значителни ползи или разходи. Както и в повечето държави от ОИСР, анализът на разходите и ползите (АРП) се използва за класиране на алтернативни проекти и алтернативни версии на същия проект. В Норвегия насоките за АРП са включени в документ, наречен „Циркуляр R-109“. Насоките включват изисквания за отчитане на по-широките последици от транспортните проекти, като се използват допълнителни оценки и анализи, включително въздействието върху околната среда.

Освен това проектите с прогнозни разходи над 1 милиарда норвежки крони (94.2 милиона евро) (праг от 300 милиона норвежки крони (28.2 милиона евро) за проекти за цифровизация) подлежат на допълнителен контрол чрез двуетапен процес за осигуряване на качеството. Процесът включва принос от независими проверители и първоначално е приложен за борба с превишаването на разходите. Процесът не се прилага за нефтения и газовия сектор, за държавните предприятия, отговорни за собствените си инвестиции, и за болничния сектор.

ОК (оценка на качеството) 1 е насочена към осигуряване на качеството на избора на концепция. Той се провежда преди кабинетът да подбере проекти. Основната цел на този анализ е да се провери на относително ранен етап дали проектът е преминал процес на „справедлив и рационален“ избор. Тя се извършва от отговорното министерство или правителствена агенция и включва проучване на алтернативни решения, социално-икономически въздействия и съответствие на проекта с нуждите. Поставя се акцент върху екологичните и социалните въздействия, последиците за земеползването и регионалното развитие. Тази оценка, наред с другото, трябва да включва вариант „да не се прави нищо („нулев вариант“) и поне два алтернативни и концептуално различни варианта. Ролята на външните проверители включва анализ, както и преглед на документи.

ОК2 е съсредоточена върху осигуряването на качеството на управленската база и разходите. Нейната цел е да се провери качеството на приноса към решенията, включително оценките на разходите и несигурността, свързана с проекта, преди той да бъде представен на Парламента за вземане на решение относно предоставянето на финансирането. Тя включва оценка на прогнозните разходи, произтичащи от основни инженерни дейности, и оценка на поне две

алтернативни стратегии за сключване на договори. По-специално обаче ОК2 не включва преразглеждане и актуализиране на анализа на разходите и ползите, извършен в рамките на ОК1, освен ако проектът изглежда е бил значително променен спрямо варианта, избран в ОК1. Освен това ОК2 е съсредоточена върху управлението на проекти на етапа на изпълнение.

Източник: (OECD, 2017^[3])

АРП се изисква за много съоръжения и схеми за финансиране, управлявани от ЕК, включително: механизма за свързване на Европа (МСЕ), Европейските структурни и инвестиционни фондове; InvestEU; Механизъм за възстановяване и устойчивост; Европейския стратегически форум за научноизследователски инфраструктури; средства, отпуснати от Европейската инвестиционна банка и Европейската банка за възстановяване и развитие; и при инвестиционни решения на национално равнище (European Commission, 2021^[4]).

ЕК определи общите характеристики на надеждните процеси за анализ на вариантите въз основа на извадка от около 250 големи проекта в периода 2014—2020 г., които служат като полезен контролен списък при прегледа на процесите за подбор на проекти:

- „изготвя се достатъчно рано на етапа на подготовка на проекта (стратегическо равнище), непрекъснато се проверява и коригира с напредването на подготовката
- основава се на реалистични критерии, определени за предпочитане от съответните органи за целия сектор, за да се даде възможност за еднакви условия на конкуренция за всички проекти (напр. подход с най-ниски разходи или най-висока полза)
- тези критерии следва да бъдат формулирани по начин, който дава възможност за избор на най-добрия вариант между подходящи и осъществими алтернативи.
- прилага тези критерии по прозрачен, проверим и обективен начин
- основава се на реалистичен анализ на търсенето и на надеждно и проверимо историческо търсене и разумно прогнозирано търсене;
- поставя се акцент върху правилното определяне на обхвата и мащаба на проекта, като се гарантира най-добро съотношение между качество и цена
- избягва свръхрегулирането на инвестициите (т.е. включването на физически елементи и свързаните с тях разходи, които не са необходими за постигане на целите на проекта)
- включва анализ на технологичните възможности, особено в сектори, в които технологията е от значение за избора на окончателния вариант (води, отпадъчни води, пречистване на отпадъци, научноизследователска и развойна дейност и производствени инвестиции) или в които технологията оказва значително въздействие върху разходите (транспорт).“ (European Commission, 2021^[4])

АРП може да бъде допълнен от други инструменти, които подпомагат процеса на подбор на проекти. Примерите включват многофакторен анализ (МФА), при който предпочитанията на избраните страни се прилагат към претеглени критерии. Картографирането на интервенционната логика е друг инструмент, който помага да се определи даден проблем, да се идентифицират възможните интервенции и всяка от ползите, които биха решили установените проблеми.

4.2. Какво е качеството на процесите на България по подбор на проекти, определяне на приоритети и оценка?

Инструментите за подбор на проекти, като АРП и МФА, са често срещани в България. Тези инструменти обаче се прилагат непоследователно на национално и местно равнище, тъй като

министерствата и общините разработват свои собствени критерии и методи за подбор на проекти. Това означава, че лицата, отговорни за вземането на решения, не са в състояние последователно да сравняват инвестиционните предложения в различните портфейли, за да гарантират, че разпределят ресурсите за най-важните приоритети в обществото. Освен това водещите критерии за подбор на проекти в България са „готовност на проекта“, „неотложност“ и капацитет за финансиране на годишна база — тези критерии не помагат за насочване на публичните ресурси там, където са най-необходими.

Що се отнася до европейското равнище, критериите за АРП, предоставени от ЕК, обикновено се споменават от български длъжностни лица в контекста на подбора на проекти. По отношение на инвестициите, финансирани по линия на политиката на сближаване, най-новите насоки на ЕК дават възможност за прилагане на „... гъвкава и пропорционална рамка...“, в която се посочва, че инструменти като АРП, МФА и АЕР (анализ за ефективност на разходите) са „... предложени за доброволно използване, въз основа на вида и/или вида и мащаба на проекта...“. ЕК добавя, че макар АРП да е предпочитаният подход, АРП може да изисква много ресурси, така че да бъде пропорционален на размера, значението и риска на инвестицията (European Commission, 2021^[4]).

На национално равнище министерствата и агенциите трябва да подготвят това, което се описва като „АРП“, като част от разработването на оперативен план за даден проект, но този анализ на практика е насочен предимно към удовлетворяване на нуждите, установени в България 2030, а не към конвенционален АРП. Оперативната програма за транспортна и транспортна инфраструктура (ОПТТИ) за периода 2014—20 г. е повече директива, в която се посочва, че АРП трябва да се прилага за всички проекти на стойност над 75 милиона евро, свързани с темата „Насърчаване на устойчивия транспорт и премахване на участъците с недостатъчен капацитет във всички ключови мрежови инфраструктури“. За проекти, свързани с „Подкрепа за прехода към нисковъглеродна икономика във всички сектори“, прагът е 50 милиона евро (Ministry of Regional Development and Public Works, Bulgaria, 2022^[5]). ОПТТИ включва насоки за това как следва да се прилага АРП. МРРБ използва и други методики за подбор на проекти, като например МФА, когато това се изисква от процедура за оценка. Министерството на финансите също така предоставя насоки на министерствата при подбора на проекти за инвестиции.

За общинските проекти Министерството на финансите е разработило проект на постановление на Министерския съвет за въвеждане на единни критерии за оценка на общински проекти, финансирани с държавни средства. Указа ще бъде разгледан за приемане от новото правителство след назначаването му. Това би било изключение, като предложенията за проекти ще се представят от общините въз основа на единни критерии, възложени от централното правителство. Един последователен критерий е нещо, към което националните равнища на управление биха приветствали преминаването на общините.

По-долу са представени три примера за критерии за приоритизиране на инвестициите от три ресорни министерства, отговарящи за разпределянето на средства за публични инвестиции. Първият пример са критериите на МРРБ за оценка на проекти за пътища:

- „Значение за стратегическите цели, определени в стратегическите документи на национално, секторно и регионално равнище
- Потенциал за повишаване на икономическото развитие в определен район или е единствената връзка с конкретно селище
- Роля за осигуряване на свързаност и устойчивост на по-голяма мрежа
- Привеждане в съответствие със стратегическите цели на европейските и/или международните институции
- Значение за националната сигурност
- Обеми на задръстванията

- Възвръщаемост на инвестициите и способност за мобилизиране на финансови ресурси, като например таксуване на товарния трафик
- Неотложно състояние
- Състояние на готовност
- Спазване на прогнозните бюджетни тавани [подчертаването е добавено].“ (Ministry of Regional Development and Public Works, Bulgaria, 2022^[5])

Критериите на Министерството на образованието и науката за оценка на заявленията за ремонтни работи на общинските образователни сгради са следните:

- „Критерии за допустимост — заявителят не е получавал финансиране по инвестиционна програма през последните 2 години, извън неотложните или спешни ремонти и преходните (от предходна година) строителни и ремонтни работи, извършени с цел завършване на необходимата технологична последователност на работата.
- В случай на неотложни и спешни ремонти:
- Значение на обновяването за нормалното протичане на образователния процес и за защитата на живота и здравето на студентите и преподавателския и преподавателския персонал;
- Брой на учениците.
- При всички други видове ремонти:
 - Предписание от контролните органи, което би довело до закриване на цялата институция или на част от нея, което засяга пряко образователния процес;
 - Необходимост от поискания ремонт;
 - Вид ремонт, като се дава приоритет на течове на покрива или отопление, вентилация, климатизация (ОВК), водопроводни и електрически проблеми;
 - Спазване на годишния тематичен приоритет на Министерството на образованието за създаване на здравословни и качествени условия на труд и учене;
 - Завършени фази (от предходната година) на строителните и ремонтните дейности за завършване на необходимата технологична последователност на работите
 - Брой студенти;
 - Социални и икономически ползи от проекта/предложението.“ (Ministry of Education and Science, Bulgaria, n.d.^[6])

Критериите на Министерството на финансите за оценка на заявленията от общините за капиталови разходи от фондовете на централния бюджет включват прилагане на претеглени оценки по следните критерии:

- „Състоянието на настоящата площадка;
- Обосновката на предложението, включително очакваното му въздействие върху потребителите и „значението“;
- Целите на предложението, включително приноса му за икономическото развитие, подобряването на „жизнената среда“ и подобряването на конкретната дейност или услуга;
- Способността на съответните общини да управляват проекта и установените рискове;
- Точността на предложения срок за доставка;
- „Обосновка“ на предложението, включително дали то има връзки с други финансирани проекти, неговия потенциал за заетост
- Предишни плащания на капиталови разходи от централния бюджет от предходните три години;

- Допустимост за финансиране от ЕС;
- Потенциал за събиране на приходи.“ (Ministry of Finance, Bulgaria, n.d.[7])

Въпреки че в тези три списъка с критерия се прави опит за измерване на въздействието и ползите от инвестиционните предложения, те включват и критерии като „спешност“, „готовност“ и капацитет за финансиране на проекти всяка година. Подобни критерии не помагат на лицата, отговорни за вземането на решения, да определят дали публичните ресурси се разпределят за най-голяма нужда. Освен това, без строги определения във връзка с критерии като „неотложност“, и „готовност“, няма достатъчно предпазни мерки срещу вътрешни предубеждения, корупция и измами. Приоритизирането на инвестициите въз основа на „неотложността“ може да бъде приемливо, ако се даде приоритет на възстановяването на критичната инфраструктура след криза, като например възстановяването на мост по критичен транспортен маршрут, който се е срушил поради наводнения. В този случай обаче това значение на понятието „неотложност“ трябва да бъде ясно определено. Освен това, въпреки че по време на криза може да има непосредствен натиск за възстановяване на предишната инфраструктура, кризата може също така да бъде подходяща възможност да се преразгледа дали предишната инфраструктура функционира на равнището, което следва да бъде, или дали различна инвестиция би осигурила по-голяма устойчивост и други ползи. По-честите и тежки бури и покачването на морското равнище принуждават доставчиците на инфраструктура да преразгледат необходимите равнища на устойчивост, поради което е важно да се провери дали предишната инфраструктура, която може да е била подходящо устойчива в миналото, ще осигури необходимото равнище на устойчивост в бъдеще с развитието на изменението на климата. В каре 9 е представено полезно доказателство за това как могат да бъдат изчислени ползите и разходите от инвестициите в устойчивост, за да се сравнят ползите и разходите при варианти за запазване на статуквото с по-устойчива алтернатива.

Що се отнася до оценката на качеството на прилагането на АРП, в последно време България разчита на оценката на JASPERS за големи проекти.

Дори за проекти, които са получили сравнително подробен анализ на подбора на проекти, те винаги следват най-добрите практики на ЕС. Например Сметната палата откри пример за голям транспортен проект, финансиран от ЕС, при който за избора на предпочитания вариант е използвана оценка въз основа на множество критерии. Това обаче не е в съответствие с изискванията на ЕС, в които се посочва, че може да се използва анализ въз основа на множество критерии за алтернативите, докато анализът на разходите и ползите следва винаги да се прилага за всички избрани варианти (European Commission, 2014^[8]).

Що се отнася до финансираните от ЕС общински проекти, някои от интервюираните служители смятат, че финансираните от ЕС проекти не отговарят непременно на най-високите приоритети, което може да доведе до това общините, които не разполагат с достатъчно ресурси, да търсят източниците на финансиране, а не проекти, които отговарят на най-високите нужди. Длъжностните лица описаха как това не е така в сектори, в които има ясна стратегическа насока от страна на националното правителство, което помага за насочване на средствата от ЕС към инвестиции с висока степен на надеждност на проектите. Много инфраструктурни сектори обаче нямат ясна стратегическа посока на национално равнище.

Като цяло някои доставчици на публична инфраструктура биха могли да обмислят по-цялостно инфраструктурните решения, с които разполагат. Например едно министерство със значителен инфраструктурен портфейл повдигна въпроса относно напрежение между постигането на екологичните цели и справянето със задръстванията по пътищата, което предполага, че двете са взаимно изключващи се. Съществуват обаче широк набор от инфраструктурни решения, които биха могли да се справят със задръстванията, като същевременно помагат на България да постигне своите екологични и цифрови цели, като например инвестиции в обществен транспорт за намаляване на използването на лични превозни средства или цифрови комуникации, които да

заменят необходимостта от пътуване с превозни средства. Примери като това показват, че доставчиците на инфраструктура трябва да помислят за проблемите, които се опитват да разрешат, и да обмислят възможно най-широк набор от варианти, което моделът, описан в каре 2.1, и стабилната методология за подбор на проекти могат да помогнат на доставчиците на инфраструктура. За да покаже широкия набор от налични възможности, Каре 4.2 дава пример за това как град Милано, Италия е разработила програма за иновативни мерки, които отговарят на транспортните нужди на хората, като същевременно допринасят за постигането на целите за намаляване на въглеродните емисии и избягват нови капиталови и оперативни инвестиции.

Каре 4.2. Иновативни начини за управление на търсенето на инфраструктура в Милано, Италия

Община Милано е въвела новаторски начини за намаляване на търсенето в своята транспортна мрежа. Като се съсредоточи върху резултатите, които гражданите търсят от своята транспортна мрежа, а не автоматично да прибегне към традиционните решения на транспортните проблеми, Милано разработи програма от иновативни мерки, които подобряват транспортната мрежа, като същевременно допринасят за международните ангажименти в областта на климата, без да оказват нов натиск върху капиталовите и оперативните бюджети.

През 2020 г. Милано стартира стратегията за адаптация, в която се определят всеобхватни действия по отношение на търсенето с цел намаляване на търсенето на пътувания (напр. насърчаване на модели на интелигентна и дистанционна работа); подобряване и разнообразяване на възможностите за мобилност (напр. насърчаване на велосипедите, електрическите скутери, споделените превозни средства); повишаване на безопасността на обществения транспорт (напр. ограничаване на броя на хората в обществените автобуси и метро, намаляване на струпването на автобусни спирки и железопътни гари с безопасно дистанциране); ясни тротоари; интегриране на обществения транспорт с други системи за мобилност; подобряване на автоматизацията на билетите и картите за транспорт и паркиране; и да инвестират в места за краткосрочно паркиране (например за доставка на стоки от първа необходимост за здравни грижи и услуги за спешна помощ).

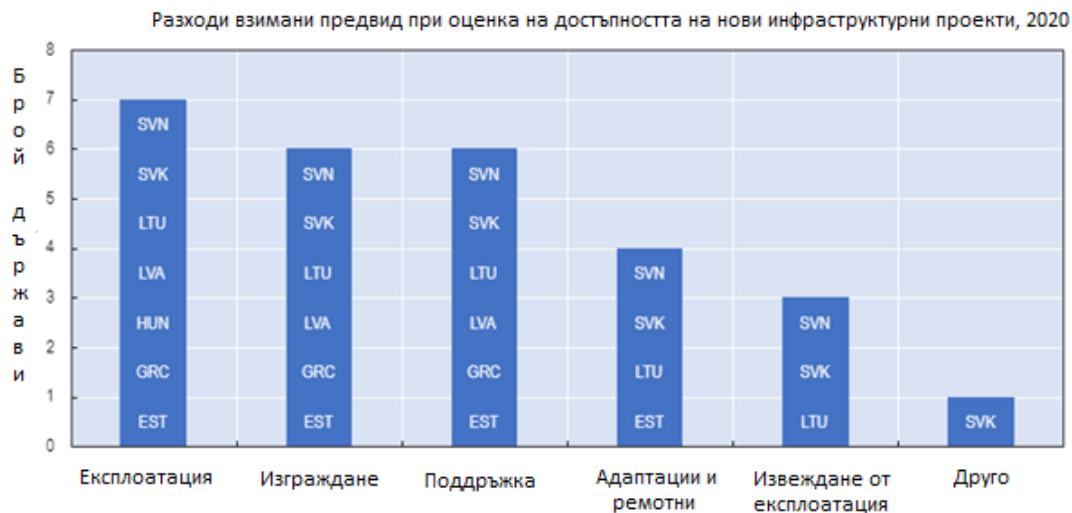
Стратегията има за цел също така да преосмисли синхронизацията, графици и ритъма на града, да увеличи максимално гъвкавостта и да разпространи търсенето на мобилност във времето, като насърчи по-гъвкави графици за училищата и работниците и разшири работното време на службите и предприятията, както и културните прояви на живо. Тя също така има за цел да възстанови обществените пространства за благосъстояние, отдих и спорт, с постепенно отваряне на паркове и спортни съоръжения.

Източник: (Comune di Milano, 2020^[9])

За да се разберат пълните дългосрочни ползи и разходи за избран проект, е важно в оценката да се включат разходите за целия жизнен цикъл. Без тази информация не е възможно да се оценят очакваните ползи и разходи по проекта за целия жизнен цикъл на актива. Но вземането под внимание на разходите за жизнения цикъл в България е рядко: единственото изискване, което съществува по отношение на разходите за целия жизнен цикъл, е, че съгласно законодателството на ЕС и българското законодателство възлагащите органи могат да определят ефективността на разходите, включително разходите за целия жизнен цикъл, наред с други мерки, като причина за избора на конкретен изпълнител (Republic of Bulgaria, 2016^[10]). Често акцентът по отношение на разходите по време на етапа на планиране е капиталовата цена (т.е. разходите до момента, в който проектът е в експлоатация). Разходите за поддръжка произтичат от текущите разходи на

отговорната агенция, които са отделени от капитала, разпределен за изпълнението на конкретни инфраструктурни програми или проекти. Това означава, че разходите за целия жизнен цикъл на даден проект не могат да бъдат лесно прогнозирани. На общинско равнище при определянето на капиталовите разходи някои общини правят прогнози за разходите за поддръжка и оперативните разходи по проектите. Повечето общини в България обаче все още не го правят. На фигура 4.1 е показано, че оценката на разходите през целия жизнен цикъл е често срещана в много други европейски държави от ОИСР.

Фигура 4.1. Оценка на разходите за жизнения цикъл от избрани европейски държави от ОИСР



Източник: (OECD, 2020^[11])

Забележка: Унгария не отговори на възможността техните отговори на данни да бъдат валидирани.

Всички инвестиционни предложения в България потенциално подлежат на оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС), за да се установят потенциалните въздействия върху околната среда и човешкото здраве от изграждането и експлоатацията на проектите, като същевременно се вземат предвид и съображенията, свързани със смекчаването на последиците от изменението на климата и адаптирането към него. Органите по околната среда оценяват предложенията за проекти, за да определят дали е необходима ОВОС. ОВОС се извършват преди вземането на решение за изграждане на проект на определено място. Прединвестиционните проучвания, които включват техническа оценка на различни местоположения на физическите активи или маршрути, отчитат терена, топографските характеристики, климатичните прояви и ограниченията на земеползването, като например местоположението на защитените зони и зоните за развитие. Проучвания за осъществимост са необходими и за проекти, финансирани само от структурните фондове на ЕС. Съществуват и изисквания за проекти в България за подобряване на достъпа за хора с увреждания, за спазване на Националната стратегия за заетост на хората с увреждания за периода 2011—2020 г. и Конвенцията за правата на хората с увреждания. Новите сгради трябва да бъдат одитирани за тяхната енергийна ефективност съгласно Закона за енергийната ефективност, което може да доведе до извършване на одит, препоръчващ алтернативни пакети от мерки. Финансираните от ЕС проекти трябва също така да отговарят на изискванията по отношение на изменението на климата и да спазват принципа на ЕС за ненанасяне на значителни вреди (European Commission, 2021^[12]) и други екологични съображения, посочени в инициативи като Зеления пакт на ЕС, Плана за възстановяване и устойчивост и целите на цифровия преход.

Насоките на Министерството на финансите за подбор на проекти са общи и не включват критерии за включване на екологични или цифрови инвестиции. Подобни критерии ще трябва да бъдат разработени от ресорните министерства. Каре 4.3 пример за това как Италия е включила екологични съображения в своя процес на подбор на проекти.

Каре 4.3. Иновативни реформи на Италия, за да се вземат предвид ползите от екологосъобразната инфраструктура

През 2021 г. Министерството на устойчивата инфраструктура и мобилност на Италия въведе нови критерии за планиране и оценка на инфраструктурни проекти, които поставят силен акцент върху екологичната устойчивост, наред с икономическото, социалното и управленското измерение.

Министерството въведе нова система за оценяване, която обхваща множество критерии и има за цел да даде приоритет на различни проекти, които отговарят на условията за публично финансиране. Системата за оценяване обхваща четири измерения (икономическо финансиране, социално, управленско и екологично), които са разделени на подобласти със специфични компоненти на анализа, показателите и качествена информация.

Министерството също така е разработило нови насоки за предварителна оценка на проектите за измерване на въздействието върху околната среда, заедно с оперативни насоки, специфични за железопътния сектор, обществения транспорт и автомобилния транспорт. Новите насоки са предназначени да осигурят съответствие с Регламента за европейската таксономия, съдържащ се в делегирания регламент на ЕС, и с принципа за ненанасяне на значителни вреди.

Министерството също така публикува нови насоки за проектите за техническа и икономическа осъществимост, които включват проучване на въздействието на проекта върху околната среда и доклад за устойчивостта.

Източник: (OECD, 2020^[11])

Географската защита от природни бедствия, като свлачища, е основен акцент за националното правителство. Дейностите в отговор на природни бедствия не подлежат на анализ на разходите и ползите, а на критерии, които отчитат броя на засегнатите лица, размера на засегнатия(те) актив(и), цялостното въздействие на събитието на природна опасност и готовността за проекта. Въз основа на тези критерии МРРБ разпределя финансиране за общините за дейности, насочени към устойчивост. В световен мащаб се използват инструменти за оценка на проекти, чрез които се оценяват настоящите и бъдещите ползи и разходи на проектите за устойчивост, като например възстановяването на инфраструктурата след свлачища. Фактори като честотата на природните бедствия и разходите за живота на хората, предприятията или достъпа до основни услуги могат да бъдат претеглени, за да се подпомогнат лицата, отговорни за вземането на решения, да обмислят по-широк набор от варианти в отговор на природни бедствия. Например анализът на разходите и ползите може да се използва, за да се реши дали най-добрият подход е замяната на актив със същия е най-доброто решение или решение, което ще бъде по-устойчиво в дългосрочен план, може да генерира повече или по-малко ползи. Разбираемо е, че събитията, свързани с природни бедствия, могат да настъпят бързо и е необходимо операторите на услуги за спешна помощ и доставчиците на инфраструктура да се реагират бързо, за да възстановят инфраструктурата, така че животът на хората да може да се възобнови. Но вместо да се чака настъпването на природни бедствия, оценката на проекта може да се прилага за рискови обекти извън време на извънредна ситуация, в очакване на бъдещи природни бедствия. Каре 4.4 показва методологията от Нова

Зеландия — държава, която е силно изложена на риск от природни бедствия, за остойностяване на ползите от устойчивостта.

Каре 4.4. Измерване на ползите от устойчивостта в Нова Зеландия

Нова Зеландия е особено податлива на събития като земетресения, вулканична дейност и екстремни метеорологични явления, причиняващи наводнения и свлачища.

За да помогне за набелязването на проекти с по-голяма устойчивост, новозеландската агенция по транспорта разработи методология за остойностяване на ползите от устойчивостта. В тази методология ползите за устойчивостта се оценяват спрямо състоянието без смущения. Ако се разглеждат варианти с различни равнища на устойчивост, стойността на даден вариант спрямо базата може да бъде оценена като:

Стойност на опцията спрямо базовия сценарий =

- нетна промяна на ползите в състояние без смущения плюс
- нетна промяна на ползите от устойчивостта

Където:

Нетно увеличение на ползите от устойчивостта = нетно намаление на очакваните разходи при смущения

- очаквани разходи при прекъсване на работата при базовия случай минус
- очаквани разходи за смущения при варианта.

Например наводненията причиняват годишни разходи за прекъсване в размер на 1 милиона евро по съществуващ маршрут. Обмисля се алтернативен маршрут, който осигурява икономии на транспортни разходи на стойност 3 милиона евро годишно. Новият маршрут също е обект на наводнения, но годишните разходи, свързани със смущенията, се оценяват на 0.4 милиона евро. След това годишните ползи от алтернативния маршрут спрямо базовия сценарий се оценяват на 3.6 милиона евро (3 милиона евро плюс намаление на разходите за прекъсване с 0.6 милиона евро).

Методиката отчита и по-широк кръг от разходи и въздействия, включително: разходи за потребителите (пренасочване, време за чакане; други преки разходи (загуба на човешки живот, нараняване, ремонт и възстановяване) и; непреки въздействия (по-широки икономически ползи).

Източник: (New Zealand Transport Agency, 2020^[13])

Препратки

- Comune di Milano (2020), *Milan 2020 Adaptation Strategy*, [9]
<https://www.comune.milano.it/documents/20126/7117896/Milano+2020.+Adaptation+strategy.pdf/d11a0983-6ce5-5385-d173-efcc28b45413?t=1589366192908>.
- European Commission (2021), *Economic Appraisal Vademecum 2021 - 2027: general principles and sector applications*, [4]
<https://jaspers.eib.org/knowledge/publications/economic-appraisal-vademecum-2021-2027-general-principles-and-sector-applications?documentId=561>.
- European Commission (2021), *Technical guidance on the application of ‘do no significant harm’ under the Recovery and Resilience Facility Regulation*, [12]
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021XC0218%2801%29>.
- European Commission (2014), *Guide for Cost Benefit Analysis of Investment Projects for Cohesion Policy 2014-20*, [8]
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/studies/cba_guide.pdf.
- Ministry of Education and Science, Bulgaria (n.d.), *Rules and Criteria to Work on the Implementation of the Investment Programme of the Ministry of Education and Science for Renovation Works*, [6]
- Ministry of Finance, Bulgaria (n.d.), *Project Selection Procedure Municipalities’ Proposals for Central Budget Funding*, [7]
- Ministry of Regional Development and Public Works, Bulgaria (2022), *Response to ‘An Overview of Public Investment Planning and Decision-making in Bulgaria, Part B: questionnaire for line ministries’*, [5]
- New Zealand Transport Agency (2020), *Better Measurement of the Direct and Indirect Costs and Benefits of Resilience*, [13]
<https://www.nzta.govt.nz/assets/resources/research/reports/670/670-Better-measurement-of-the-direct-a>.
- OECD (2020), *Infrastructure Governance Indicators*, [11]
- OECD (2020), *Recommendation of the Council on the Governance of Infrastructure*, [1]
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0460>.
- OECD (2018), “Environmental cost-benefit analysis: Foundations, stages and evolving issues”, [2]
 in *Cost-Benefit Analysis and the Environment: Further Developments and Policy Use*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264085169-5-en>.
- OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Norway 2018*, OECD Publishing, Paris, [3]
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-nor-2018-en.
- Republic of Bulgaria (2016), *Article 70, paragraph (1), Public Procurement Act (introducing article 67, paragraph (2) of Directive 2014/24/EU)*, [10]

5

Капиталово бюджетирание и фискална устойчивост

Процесите на стабилно капиталово бюджетирание гарантират, че проектите могат да бъдат изпълнявани финансово, като същевременно се гарантира, че са налице стъпки за управление превишаването на разходите и закъсненията. От решаващо значение е също така финансовото отчитане да се извършва по последователен начин във всички сектори, така че резултатите от публичните инвестиции да могат да бъдат сравнявани между различните сектори. В тази глава са описани най-добрите практики в областта на капиталово бюджетирание, включително примери за средносрочно прогнозиране на бюджета и управление на фискалните рискове от водещите държави.

Препоръката на Съвета по бюджетното управление на ОИСР установява преглед на добрите практики, които дават ясни насоки за разработването и управлението на бюджетните системи по ефективен начин, за да се окаже положително въздействие върху живота на гражданите. В препоръката се определят десет принципа на добро бюджетно управление в това отношение:

- *„Управлява бюджетите в ясни, надеждни и предвидими граници за фискалната политика.*
- *Привежда бюджетите в тясно съответствие със средносрочните стратегически приоритети на правителството.*
- *Разработва рамка за капиталово бюджетиране, за да се отговори на националните нужди за развитие по икономически ефективен и последователен начин.*
- *Гарантира, че бюджетните документи и данни са отворени, прозрачни и достъпни.*
- *Осигурява приобщаващ, основан на участието и реалистичен дебат относно избора на бюджет.*
- *Представя изчерпателен, точен и надежден отчет за публичните финанси.*
- *Активно планира, управлява и наблюдава изпълнението на бюджета.*
- *Гарантира, че изпълнението, оценката и съотношението между качество и цена са неразделна част от бюджетния процес.*
- *Идентифицира, оценява и управлява благоразумно дългосрочната устойчивост и други фискални рискове.*
- *Насърчава интегритета и качеството на бюджетните прогнози, фискалните планове и изпълнението на бюджета чрез строго гарантиране на качеството, включително независим одит.“*

(OECD, 2015^[1])

В препоръката се посочва, че рамката за капиталово бюджетиране следва да бъде разработена така, че да отговаря на националните нужди за развитие по икономически ефективен и последователен начин чрез:

- *„Изготвянето на планове за капиталови инвестиции, които по своето естество оказват въздействие отвъд годишния бюджет, в обективна оценка на недостига на икономически капацитет, нуждите от развитие на инфраструктурата и секторните/социалните приоритети.*
- *Предпазлива оценка на i) разходите и ползите от такива инвестиции; II) достъпността за ползвателите в дългосрочен план, като се вземат предвид периодичните разходи; III) относителния приоритет на различните проекти; и iv) общото съотношение между качество и цена.*
- *Оценката на инвестиционните решения независимо от специфичния механизъм за финансиране, т.е. чрез традиционни капиталови поръчки или модел на частно финансиране, като например публично-частно партньорство (ПЧП).*
- *Разработването и прилагането на национална рамка за подкрепа на публичните инвестиции, която следва да е насочена към редица фактори, включително: и) адекватен институционален капацитет за оценка, възлагане на обществени поръчки и управление на големи капиталови проекти; II) стабилна правна, административна и регулаторна рамка; III) координация на инвестиционните планове между националните и поднационалните равнища на управление; IV) интегриране на капиталовото бюджетиране в общия средносрочен фискален план на правителството.“ (OECD, 2015^[1])*

Въпреки че третият принцип е пряко свързан с бюджетирането на капитала, следва да се има предвид, че всички принципи се отнасят до капиталовите разходи, независимо дали става въпрос за планиране, изпълнение, докладване или оценка. Принципите насърчават по-ефективни публични разходи и тъй като капиталовите разходи съставляват значителна част от общия бюджет, те трябва да подлежат на същия строг контрол като текущите или оперативните разходи. Тъй като проектите за публични инвестиции надхвърлят годишния бюджет, следва, че те трябва да бъдат приведени в съответствие със средносрочните стратегически приоритети на правителството и да се управляват в рамките на всеобхватна средносрочна рамка за разходите.

5.1. Защо са важни стабилните процеси за капиталово бюджетирание и фискална устойчивост?

Културата на силна оценка, мониторинг и оценка на изпълнението не е достатъчна. Няколко инвестиционни проекта могат да бъдат обосновани чрез анализ на разходите и ползите, но има ограничение за броя на инвестиционните проекти, които могат да бъдат предприети в рамките на общата бюджетна рамка и/или без да се увеличава инфлационният натиск в икономиката. Това по-специално се разглежда в Препоръката на Съвета по управлението на инфраструктурата, в която се посочва, че рамката за управление на инфраструктурата следва да защитава фискалната устойчивост, финансовата достъпност и икономическата ефективност чрез редица критерии, включително „гарантиране, че общият пакет за инвестиции в инфраструктура е устойчив в средносрочен и дългосрочен план, като се вземат предвид общото равнище на дълга и целите на политиката, измерване, оповестяване и мониторинг на многогодишните задължения за разходи, включително задбалансови задължения и условни задължения, произтичащи от инфраструктурни проекти“ (OECD, 2020^[2]).

Доколкото бюджетните кредити за капиталови инвестиции в България се разпределят в рамките на всеобхватна капиталова рамка „отгоре надолу“, може да се каже, че тя отговаря на изискването за спазване на фискалната устойчивост и достъпност. Осигуряването на икономическа ефективност обаче изисква по-задълбочен процес на управление от осигуряването на капиталов пакет в бюджета без внимателно наблюдение на разходите през цялата година. Дори ако ползвателите на бюджета разполагат с капацитет за управление на инвестициите, следва да има силна връзка с докладването пред бюджетния отдел на Министерството на финансите (МФ), така че превишаването на разходите и закъсненията да могат да бъдат проследявани своевременно и да бъдат взети предвид в средногодишната бюджетна аритметика. Следва да има стандартна структура за отчитане, така че отчетите да бъдат последователни, изчерпателни и съпоставими, което ще позволи на МФ да наблюдава ефективно капиталовите разходи.

5.2. Какво е качеството на процесите на България за капиталово бюджетирание и фискална устойчивост?

Основните приоритети на правителството за капиталови инвестиции са определени в Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017—2021 г., в която са определени отделни секторни политики и са предвидени конкретни мерки и цели за изпълнение на програмата.

Таблица 5.1 показва капиталовите разходи в консолидираната фискална програма за периода 2021—2025 г.

Таблица 5.1. Капиталови разходи в консолидираната фискална програма на България за периода 2021—2025 г.

	2021 доклад	2022 Очаквани резултат от изпълнението	2023 прогнози	2024 прогнози	2025 прогнози
Общо разходи (млн. BGN)	56 253	63 154	68 014	70 519	71 529
Капиталови разходи (млн. BGN)	3 789	8 207	11 677	11 842	11 249
Капиталов % от общите разходи	6,7 %	13,0 %	17,2 %	16,8 %	15,7 %

Източник: (Ministry of Finance, Bulgaria, 2021^[3])¹

Капиталовите разходи включват проекти, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове. Около 50 % от разходите се финансират от ЕС, като около три четвърти от останалите разходи идват от централното правителство, а останалата част — от общинските бюджети. Съфинансирането е предварително условие за получаване на финансиране от ЕС. Планираният размер на разходите е амбициозен и значителен. Поради тази причина тя следва да подлежи на строги процедури за планиране, оценка, подбор, мониторинг и преглед. Следователно този цикъл е основата за прегледа на бюджетирането на капитала.

Капиталовите инвестиции, съфинансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове, подлежат на всеобхватни изисквания за мониторинг и докладване. Управлението на ресурсите от европейските фондове по Закона за споделено управление и Постановление № 162 на Министерския съвет от 2016 г. предвиждат подробни правила за отпускане на безвъзмездна финансова помощ по програми, финансирани от тези фондове. Въпреки че разходите, финансирани от ЕС, са част от консолидираната фискална програма, дирекция „Национален фонд“ на МФ трябва да води отделна сметка за тези средства от съображения за прозрачност и докладване. Дирекцията включва всички разходи в консолидирана сметка и предоставя информация на дирекция „Държавно управление“ и дирекция „Бюджет“. Същевременно МФ наблюдава големите инвестиционни проекти и използва информацията, предоставена от управляващите органи. Ако министерството има въпроси, анализът се извършва от управляващия орган.

Когато инвестиционните проекти не са съфинансирани от ЕС, в рамките на бюджетната процедура има процедура за кандидатстване, преглед, одобряване и мониторинг на изпълнението на тези проекти, финансирани с държавни заеми или обезпечени с държавни гаранции. Планирането и одобряването на капиталови инвестиции, финансирани от държави извън ЕС, се уреждат с наредба, приета с Постановление № 337/2015 г. на Министерския съвет.² По този начин се осигурява регулаторната рамка за инвестиционните проекти, финансирани с държавни заеми, и проектите, кандидатстващи за финансиране с държавна гаранция, както и процедурата за тяхното разглеждане. С тази наредба се уреждат условията, които трябва да бъдат изпълнени, и процедурите, които трябва да се следват преди одобряването на инвестиционни проекти, финансирани с държавни заеми или с държавна гаранция. В него се предвижда, че по принцип капиталовите разходи подлежат на същата проверка, която се прилага за всички публични разходи съгласно Закона за публичните финанси.

Средносрочните бюджетни прогнози (СБП) представят капиталовите разходи по консолидираната фискална програма както на секторна, така и на агрегирана основа. Те също така представят капиталовите разходи по източници на финансиране, а именно националния бюджет, и сметките на

фондовете на ЕС. Разходите са представени и на агрегирано равнище по отношение на капиталови трансфери, бруто образуване на основен капитал и други капиталови разходи.

СБП включва изчисления за капиталовите разходи през следващата бюджетна година и следващите две години. Освен това програмните бюджети се изготвят в рамките на таваните на разходите на ПБР за следващите три години, като капиталовите разходи се включват в тези програмни бюджети. Те обаче са индикативни и подлежат на изменение всяка година, когато е необходимо да се осигури допълнително финансиране за мерки/проекти, допълващи провежданите политики. Независимо от това, когато капиталовите разходи са включени в бюджета на програмата, информацията, свързана с тези разходи, е представена в тригодишна перспектива, включително за министерствата, които имат значителни капиталови разходи, като например Министерството на транспорта и съобщенията; Министерството на околната среда и водите; и МРРБ. За Министерството на отбраната Министерският съвет одобрява разпределението на инвестиционните разходи за период от седем години, въпреки че то не е публикувано. Каре 5.1 включва пример от Нова Зеландия за това как наскоро е реформирано разпределението на капиталовите разходи, така че то да се извършва на всеки четири години, за да се възприеме по-дългосрочен поглед върху капиталовите ангажименти.

Каре 5.1. Структуриране на бюджета, за да се даде възможност за дългосрочно планиране (Нова Зеландия)

В Нова Зеландия капиталовите разходи за публични инвестиции в бюджета се състоят от два компонента: разпределение на средствата, които правителството използва за постигане на напредък по приоритетните инвестиции; и инвестиции, произтичащи от амортизацията на активи, които вече се използват.

Както и при други държави от ОИСР, изискванията на Нова Зеландия за публични инвестиции надхвърлят годишния бюджетен цикъл. През 2019 г. разпределението на капиталовите разходи в бюджета беше определяно за период от четири години, което е в съответствие със средносрочната рамка за разходите. Многогодишното разпределение на капиталовите разходи позволява на правителството да възприеме по-дългосрочна представа за капиталовите ангажименти. В това си качество правителството може да използва разпределените средства и да управлява въздействието върху бюджетните разходи през дадена година.

Подходът на Нова Зеландия за управление на капитала прилага избирателно публично-частни партньорства. Те остават средство за публични инвестиции, но разчитат на способността да определят и оценят риска от публична инвестиция на всеки етап от инвестиционния цикъл, по-специално от проектирането до изграждането до експлоатацията на актива.

Източник: (The Treasury (New Zealand), 2022⁽⁴⁾)

Законът за годишния държавен бюджет представя капиталовите разходи на равнището на общия държавен бюджет и на равнището на ПБР, както и капиталови трансфери от държавния бюджет към неправителствени организации и предприятия. Той показва също така планирания общ трансфер на капиталови разходи към общините и на равнището на отделните общини. Капиталовите разходи, финансирани от държавния бюджет, са планирани в рамките на общинските бюджети. По-подробна информация за капиталовите разходи и трансфери по области на политиката, бюджетни програми и проекти, включително дали източникът е национален бюджет или средства на ЕС, е показана в програмните бюджети на ПБР. Тези програмни бюджети са част от бюджетната документация, която заедно с актуализираната средносрочна бюджетна прогноза се представя на Народното събрание със Закона за годишния държавен бюджет). Актуализираната

средносрочна бюджетна прогноза обикновено съдържа нови и приоритетни инвестиционни програми и проекти, за които се предоставя допълнително финансиране, както и проекти с многогодишен период на изпълнение.

В последно време посочените капиталови мерки включват решението на Народното събрание да одобри придобиването на бойни самолети и бойно оборудване, както и решението за въвеждане на такса за изминат участък за финансиране на строителството на първокласни пътища и магистрали. Значителни инвестиционни проекти също са включени в съответните разходни програми. Тази информация включва нефинансова информация и ключови показатели за изпълнението. Прагът за значително въздействие е определен на 1 млрд. лева, което е много високо. За инвестиционни проекти под този праг някои проекти могат да бъдат посочени, но включването не е задължително. Например съгласно Закона за отбраната и въоръжените сили от 2010 г. проектите на стойност над 50 милиона лева първо трябва да бъдат одобрени от Министерския съвет. Освен това проектите на стойност над 100 млн. лв. също трябва да бъдат одобрени от Народното събрание.

Капиталовите инвестиции се приоритизират в зависимост от необходимостта от изпълнение на стратегиите за секторно развитие, приети от Министерския съвет. При одобряването на инвестиционна стратегия правителството взема предвид разходите за големи инвестиционни проекти в рамките на общото финансово ограничение на фискалните цели. В резултат на това отделните министерства определят приоритетните проекти за финансиране в рамките на средствата, предвидени в Закона за държавния бюджет. Секторните стратегии за развитие включват всички източници на финансиране на проекти, като например държавния бюджет, собствения принос на бенефициерите, съфинансираните от ЕС програми и други донори.

Един от най-важните критерии по отношение на подбора на инвестиционни проекти е очакваният им принос за постигането на целевите стойности на „ключовите показатели“ в СБП. Друг критерий е очакваната осъществимост на проекта, като проектите, които вече са в процес на изпълнение или в подготвителния етап, се приоритизират, за да се гарантира по-голямо усвояване на наличните ресурси. За да се предотврати не усвояването на средства по капиталови проекти, от ПБР се изисква да разполагат с някои резервни проекти. Ако резервните проекти не са били оценени и подготвени съгласно процедури, които съответстват на тези на фондовете на ЕС, те не могат да бъдат финансирани и следователно някои източници на финансиране могат да останат неизползвани.

От управляващите органи се изисква също така да оценят съответствието на инвестиционния проект с програмата и финансовата рамка. Избраните инвестиционни проекти следва да бъдат подходящи и реалистични за изпълнение; свързани със стратегиите за развитие в съответния сектор; и в съответствие с приоритетите, целите и мерките, определени в програмата за управление, в стратегическите документи и програми. При подбора на проекти ПБР трябва да покажат как проектите съответстват на приоритетите на стратегиите на високо равнище като България2030 и плана за действие за неговото изпълнение. Всеки проект следва да отчита дългосрочните ползи за обществото или за целевия сектор и дългосрочните социални и/или икономически ползи, за които проектът ще допринесе. Но както е отбелязано в раздел 3: Дългосрочна стратегическа визия и планиране, не е ясно дали инвестиционните решения винаги се ръководят от България2030 или от други стратегически насоки на практика. Министерствата и агенциите вземат решение относно най-ниското равнище на инвестиции; не съществува централизиран механизъм за това как да се приоритизират или избират конкретни решения на предизвикателствата, които обхващат няколко министерски портфейла. Каре 5.2 включва пример от Словашката република за това как капиталовите разходи са интегрирани в бюджетния процес, как те се наблюдават и как ролята на Министерството на финансите е от основно значение за процеса на мониторинг.

Каре 5.2. Ролята на Министерството на финансите в бюджетирането на капитала в Словашката република

Капиталовите разходи в Словашката република са добре интегрирани в бюджетния процес. Ресорните министерства представят предложения въз основа на индивидуалните си приоритети и се договарят с Министерството на финансите заедно с текущите разходи. Като един от задължителните показатели, които определят законодателното одобрение, ограниченията на капиталовите разходи за всяко ресорно министерство се определят в рамките на бюджетния процес. Интегрирането на текущите и капиталовите разходи има за цел да подобри бюджетното планиране, да улесни координацията и да увеличи гъвкавостта.

В рамките на словашката бюджетна процедура исканията от ресорните министерства за капиталово финансиране включват всички разходи за многогодишен проект. Пренасянето на капитал се разрешава в рамките на две години. Съществува регистър на всички инвестиции, включени в държавния бюджет, и отделни модули, Регистър на инвестициите, за бюджетиране на капиталовите разходи в бюджетната информационна система. Тази информационна система предоставя основна финансова и нефинансова информация за инвестицията (наименование, актуално състояние, вид, график, разходи, предвидени в бюджета разходи и др.) за целите на мониторинга и оценката.

През 2016 г. правителството реформира процеса на оценяване на значителните инвестиции. Словакия е определила методическа рамка за процеса и подготовката на големи инвестиционни проекти и тяхната оценка в съответствие с принципите за икономическа ефективност. Това означава, че за инвестиционни проекти на стойност над 40 милиона евро (и ИТ проекти от 10 милиона евро), след проучване на осъществимостта от съответното министерство, Министерството на финансите е длъжно да изготви и публикува оценка. В оценката се съдържат препоръки за алтернативи, анализ на разходите и ползите и входни стойности. Подобни систематични инвестиционни оценки са от съществено значение, за да се гарантира, че проектите се разработват по начин, който е икономически ефективен, финансово достъпен и се ползва с доверие от страна на потребителите и гражданите.

Източник: (OECD, 2017^[5])

Общините също така правят капиталови разходи, които се финансират чрез комбинация от собствени приходи, трансфери от държавния бюджет, заеми, дарения и средства от ЕС. Размерът на целевата (предназначена) субсидия за капиталови разходи и механизмът за разпределянето ѝ по общини са определени в Закона за държавния бюджет за съответната година. Съгласно насоките към ПБР за изготвяне на бюджетните прогнози общините трябва да планират използването на трансфери от държавния бюджет на същото равнище, както е определено в Закона за държавния бюджет за текущата година. Субсидията за конкретна община трябва да бъде разпределена за строителни проекти и основни ремонти, придобиване на нематериални активи и изплащане на заеми за капиталови разходи по решение на общинския съвет. Поради това тяхната способност да планират капиталови разходи е ограничена. Въпреки това ограничение общините дават приоритет на капиталовите инвестиции, като изготвят списък след консултации както с гражданите, така и с предприятията на местно равнище. Всяка община има четиригодишен план, който включва списък с проекти, които отговарят на инвестиционните изисквания на общината. Общинските инвестиции са силно зависими от националното правителство и фондовете на ЕС и следователно са доста нестабилни. Способността на общините да имат достъп до фондовете на ЕС също е силно поляризирана, като много общини срещат трудности при изпълнението на изискванията за съфинансиране. (OECD, 2021^[6])

Освен това, както е отбелязано в раздел 5: Подбор на проекти, приоритизиране и оценъчни процеси, няма ясно определена стандартна методология за планиране, мониторинг и докладване относно капиталовите инвестиции, която да се прилага еднакво във всички сектори. Водещата основа за одобряване на проектите произтича от (i) необходимостта от усвояване на съфинансиране от ЕС и (ii) общите бюджетни агрегати, които определят какво може да се предостави. Водещият принцип е, че отделните ПБР са в най-добра позиция да разработват политики в своята област на компетентност. Ръководителят на всяка бюджетна организация отговаря за управлението на бюджета за всяка конкретна година и за приоритизирането на разходите, включително инвестиционните разходи, ако това е в съответствие с общите насоки за разходите, издадени от Министерството на финансите. Приоритизирането на капиталовите инвестиции зависи преди всичко от съответните ПБР, като МФ изпълнява своята роля за мониторинг и анализ в контекста на спазването на договорените политики и наличните ресурси. Всяко наблюдение на капиталовите разходи е в контекста на общия бюджет на ПБР. В МФ няма специализирано звено, натоварено с извършването на мониторинг на капиталовите разходи. В съответствие с този децентрализиран подход акцентът върху капиталовите разходи е да се гарантира, че те остават в рамките на общия бюджет на отделните ПБР. Една стандартна методология би дала възможност за приоритизиране на проектите в различните сектори по отношение на възвръщаемостта на инвестициите. Това би улеснило подход, който би осигурил по-добро съотношение между качество и цена на капиталовите разходи.

Като се започна с изготвянето на бюджета за 2020 г., насоките на МФ дадоха указания на ПБР да изготвят по-подробни прогнози за тригодишния си бюджет за капиталови разходи и капиталови трансфери. Всеки ПБР е бил длъжен също така да представи обяснение на инвестиционната си политика като цяло (включително през текущата година), а за инвестиционни проекти с прогнозна стойност над 500 000 BGN от тях се изисква да предоставят конкретна информация на МФ под форма, наречена „списък на приоритетните инвестиционни проекти“. Формулярът изисква ПБР да обоснове предложението по 12 критерия. От 2021 г. този праг е увеличен на 1 млн. лева. Това е стъпка към по-добро приоритизиране и гарантира, че плановете за нови проекти отчитат напредъка на съществуващите проекти.

Няма доказателства, че при приоритизирането на капиталовите инвестиции се вземат предвид последващите периодични разходи, въпреки че един от 12-те критерия за приоритетни инвестиционни проекти е дали реализираният проект ще изисква разходи за поддръжка. В България текущите разходи се считат за отделни от капиталовите разходи и не са обвързани с конкретен инвестиционен проект. Не е необходимо да се взема предвид оценката на разходите за целия жизнен цикъл на даден проект. Ако се вземат предвид повтарящи се разходи, това е въпрос от компетентността на управляващия орган, тъй като МФ не изисква това да се прави във всички случаи.

Това становище следва да бъде преразгледано, тъй като някои капиталови проекти могат да имат значителни последици за текущите разходи след завършването на физическата сграда. Ако капиталовото бюджетиране е неразделна част от бюджета, планираните инвестиции следва да отчитат последващите текущи задължения за разходи. Освен това поне за големите проекти текущите разходи също следва да бъдат публикувани заедно с първоначалната капиталова инвестиция.

Изпълнението на инвестиционните проекти често се забавя. Въпреки че известно забавяне е неизбежно поради неблагоприятни метеорологични условия или предизвикателства, които често възникват при сложни проекти, през две от последните три години действителните капиталови разходи са били по-малко от 80 % от планираните средства. Възможно е обаче това да е било усилено от въздействието на Covid-19 и през 2019 г. действителните капиталови разходи са били само с 11 % по-малко от планираните средства. Таблица 5.2 показва разлики между планираните и действителните разходи между 2019 г. и 2021 г.

Таблица 5.2. Действителни капиталови разходи в сравнение с планираните разходи по Консолидираната фискална програма за България за периода 2019—21 г.

	2019	2020	2021
Планирани разходи (млн. лв.)	8 394.9	6 911.8	6 109.6
Действителни разходи (млн. BGN)	7 507.3	5 035.6	3 840.3
Действителни като % от планираните	89 %	73 %	63 %

Източник: (Ministry of Finance, Bulgaria, 2018^[7])

Общинските органи могат да пренасят неизразходвани капиталови средства към следващата година, без да променят предназначението на средствата. За органите на централното държавно управление обаче няма разпоредба за пренасяне на неизразходвани капиталови средства към следващата година, което би улеснило справянето със забавянията. Също така не съществува провизия за прехвърляне между капитал и текущи разходи. Капиталовите разходи на първо ниво се приемат в съответствие със Закона за годишния държавен бюджет, а измененията се правят от съответния орган в съответствие с изискванията на Закона за публичните финанси или Закона за годишния държавен бюджет. Тъй като разходните единици на първо ниво разполагат с известна гъвкавост при подбора на капиталови проекти, при условие че те остават в рамките на съответните им общи бюджетни средства, възможно е забавяне на даден проект да доведе до започването на друг проект на негово място. Това би могло също така да доведе до подбор на проекти на първо място, главно за да се избегне не усвояване на капитала на бюджетните звена.

Промените в политическите приоритети също могат да засегнат разходите. Смяната на правителството може да доведе до отлагане или анулиране на определени инвестиционни проекти. Това обикновено насърчава планиращите да дават приоритет на по-кратки проекти пред по-дълги проекти, поне когато финансирането е местно, а не от ЕС. В действителност насоките за приоритизиране на инвестиционните проекти насърчават ПБР да избират проекти, които могат да бъдат завършени в рамките на прогнозен 3-годишен период. Както е отбелязано в Дългосрочната стратегическа визия и планиране, за правителствата е важно да планират инвестициите си в дългосрочен план с минимални смущения, тъй като това осигурява сигурност на инвестиционния поток за общностите, предприятията и пазара на инфраструктура. Както е отбелязано и в Дългосрочната стратегическа визия и планиране, спирането на недовършени проекти за предоставяне на финансиране за нови приоритетни проекти се осъществява, но е реактивно, скъпо и не съответства на добрите практики на планиране. Важно е да се отбележи, че проектите със средства на ЕС нямат такъв проблем, тъй като ангажиментите са строго определени в оперативните програми.

Дирекция „Държавни разходи“ на МФ наблюдава капиталовите разходи на държавните органи и други звена, включени в консолидираната фискална програма. Дирекция „Местно управление“ контролира капиталовите разходи на общините, финансирани от предвидената субсидия, и извършва съответните анализи на техните капиталови разходи. Общините трябва да представят на МФ прогнози за финансиране на капиталовите разходи и месечни доклади за тяхното изпълнение. Прогнозите и тримесечните доклади за финансирането на капиталовите разходи се публикуват на уебсайтовете на общините.

Дирекция „Държавни разходи“ отговаря за бюджетите на разходните звена на първо ниво; няма отделен отдел, който да отговаря за наблюдението на капиталовите инвестиции. Експертът, отговарящ за всеки ПБР, прави преглед на общия бюджет на този субект и няма специализиран мониторинг на капиталовата част на бюджета на субекта. На практика това означава, че само дирекция „Национален фонд“ извършва подробен мониторинг на капиталовите разходи в съответствие с условията, при които се отпускат средствата от ЕС.

Ако по даден проект възникнат преразходи, ПБР може да измени своя бюджет. Той може да прехвърля средства от друг проект или да търси допълнителни средства чрез решение на Министерския съвет. Ако това е така, ПБР трябва да изготви финансова обосновка, която предоставя оценка на въздействието в разработена форма. Няма изискване за предоставяне на АРП.

Докладването относно изпълнението на големи инвестиционни проекти включва данни за общите разходи и за това дали проектите изпълняват своите основни етапи на изграждане. Данните за капиталовите разходи са включени в тримесечните, шестмесечните и годишните доклади до МФ. В съответствие с указанията на министерството всеки ПБР докладва всяко тримесечие в стандартен формуляр за капиталовите разходи по всеки отделен проект. Допълнителна информация за изпълнението на инвестиционни проекти от ПБР се съдържа в техните шестмесечни и годишни програмни доклади. Тези доклади съдържат информация, която показва, че както общите разходи, така и физическият напредък на големите инвестиционни проекти се наблюдават от отговорното държавно звено. Тези доклади са във формат на програма и съдържат подробна информация за степента на изпълнение и постигнатите ползи за обществото по отношение на КПИ за всяка област на политиката. От 2021 г. насам насоките на министъра на финансите³ изискват от ПБР да представят подробна тримесечна информация за инвестиционните проекти с прогнозна стойност над 50 млн. лева. Това засили текущия мониторинг на финансовите резултати на някои инвестиционни проекти.

От отделите, отговарящи за отделните области на политиката, се изисква също така да докладват на министъра и висшето ръководство относно напредъка по големите инвестиционни проекти. Освен това от всяко ресорно министерство се изисква да докладва ежемесечно за изпълнението на проекти, финансирани с държавни инвестиционни заеми, придружени от обяснителна бележка. За проекти, финансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове и други международни програми и договори, форматът на докладване и периодичността са регламентирани в споразумението за отпускане на безвъзмездни средства. Финансовите отчети се представят на всяко тримесечие на Управителния комитет. Искането до Управителния комитет за плащане се придружава от технически доклад, доказващ физическия напредък на въпросните проекти.

Освен това, въпреки че се отчита физически напредък, МФ не извършва мониторинг на място на физическите резултати. Контролът на място се извършва от съответното министерство. Информацията се събира чрез стандартизирани формуляри, приложени към насоките, и се събира една и съща информация от всички ПБР. Въз основа на това, че изпълнението на проектите е отговорност на ПБР, МФ счита, че това е достатъчно.

Въпреки изискванията за докладване липсата на централизирана методология за оценка означава, че е налице по-голяма концентрация върху процедурната част на капиталовите инвестиции, отколкото върху управлението на ресурсите. В различните бюджетни звена и проекти съществуват различни процедури за оценка и различни критерии за изпълнение. Освен това не съществува установена процедура за извършване на прегледи или оценки на инвестиционни проекти, за да се определи дали проектите са изпълнени в съответствие с очакванията и/или да се набележат поуки, които могат да бъдат извлечени с оглед подобряване на капиталовите инвестиции в бъдеще. Липсата на такива процедури има отрицателни последици за изискването за гарантиране на икономическа ефективност.

Слабият надзор се дължи на факта, че отделите за вътрешен одит на ПБР с високи капиталови разходи изглежда невинаги се съсредоточават значително върху инвестиционните проекти. Отделът за вътрешен одит в една агенция, която отговаря за голяма инфраструктурна мрежа, редовно се съсредоточава върху капиталови проекти и отправя препоръки с крайни срокове за тяхното изпълнение. Същата агенция има и дирекция за анализ на риска, която отговаря за

проверката на физическия напредък по проектите в различните области. По подобен начин в друга агенция, отговаряща за различна инфраструктурна мрежа, нейният отдел за вътрешен одит извършва одити на капиталовите работи. В други ПБР обаче изглежда, че функцията за вътрешен одит не е обезпечена с ресурси и/или не счита, че проектите за капиталови инвестиции следва да бъдат приоритет за одита, тъй като те се съсредоточават само върху вътрешните процедури в рамките на субекта. Изглежда, че Агенцията за финансова инспекция може да извършва проверки, а Националната сметна палата (НСП) или Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ в случай на проекти, съфинансирани от ЕС, могат да извършват външни одити, така че всички проблеми да могат да бъдат идентифицирани по този начин. Дори когато отделите за вътрешен одит отправят препоръки към ръководителите за подобряване на вътрешния контрол след констатациите от одита, националният разпоредител с бюджетни кредити е установил, че препоръките може да не бъдат изпълнени.

Значението на вътрешния одит е отчетено в Насоките за управление на риска в публичния сектор, приети със заповед на министъра на финансите през 2020 г. В насоките се признава, че тясното взаимодействие между ръководството на организацията и вътрешния одит е от ключово значение за ефективността на процеса на управление на риска, тъй като вътрешният одитор следва да оценява системите за управление на риска, да установява и оценява съществените рискове и да подпомага ръководителя, без да поема отговорност. Като се има предвид рискът, който може да се реализира с капиталовите проекти, от съществено значение е те да подлежат на управление на риска, включително контрол на вътрешния одит.

Капиталовите разходи могат да бъдат направени само в съответствие със законодателството, което осигурява рамката, в която работят ПБР. Всеки ПБР разполага с договорен капиталов бюджет и носи основната отговорност за проектите, финансирани от този бюджет. Той трябва да докладва редовно на МФ. Въпреки тази правна рамка съществуват значителни слабости в системата. Министерството на финансите е удовлетворено, ако бюджетът не бъде надвишен и се представят доклади. Концепцията за мониторинг изглежда се ограничава до представянето и получаването на доклади и има малко обсъждания относно изпълнението на проектите. Почти не се обръща внимание на физическия напредък на проектите, въпреки че това се съдържа в докладите. Не се обръща внимание на оперативните разходи, след като даден проект приключи и започне да функционира.

Няма общ координиращ орган, който да отговаря за гарантиране, че капиталовите инвестиции се извършват по структуриран начин. От такъв орган ще се очаква редовно да се консултира с ПБР относно изпълнението на проектите и направените разходи. Това ще гарантира, че проектите се планират така, че когато съвпадат или се припокриват до известна степен, се осъществяват координирано, така че общите разходи да бъдат сведени до минимум, както и да се гарантира, че няма да възникнат закъснения поради сблъсък на проектите. Това следва също така да гарантира приемането на многогодишен подход, така че разходите да бъдат точно отразени в средносрочната рамка за разходите и извън нея, когато проектите са дългосрочни. Когато разходите за проекта се променят, това следва да бъде проследено и записано в средносрочна рамка за разходите, така че въздействието върху публичните финанси да може да се види ясно в многогодишен контекст.

5.2.1. Фискални рискове

МФ отговаря за установяването и отчитането на условните задължения. Основните бюджетни документи (средносрочната бюджетна прогноза, програмата за конвергенция, актуализираната средносрочна бюджетна прогноза, които са сред документите, залегнали в основата на проекта на закон за годишния държавен бюджет) съдържат информация за фискалните рискове, въз основа на които са определени фискалните цели и параметри на средносрочната бюджетна рамка

(фискална политика). МФ определя смекчаващи мерки или буфери въз основа на установените рискове и разработените алтернативни сценарии.

Прегледът на бюджетната прогноза за периода 2023—2025 г. показва, че документът съдържа раздел, озаглавен „Фискални рискове“, но е доста кратък. В него се посочват рисковете за публичните финанси, породени от войната в Украйна, Covid-19, по-високите разходи за енергия, общият инфлационен натиск, но не се определят количествено разходите за нито един от тези рискове. Правилно се подчертава ниското равнище на държавния дълг на България като смекчаващ фактор и въпреки че не споменава разпоредба за непредвидени разходи, в бюджета е включен резерв за непредвидени разходи, за да се създаде източник на финансиране в случай на реализиране на някои рискове или други непредвидени разходи. Този резерв за непредвидени разходи е предвиден в член 42.3 от ЗПФ, в който също така се предвижда, че сумата се определя от правителството на годишна основа.

Освен това някои фискални рискове са количествено определени. Например програмата за конвергенция за периода 2022—2025 г. предоставя количествена информация за условните задължения, включващи държавни гаранции и гарантиран дълг на сектор „Държавно управление“. Задълженията на държавните предприятия не са предоставени, въпреки че те бяха включени в предишни програми за конвергенция.

Каре 5.3 показва примера на Латвия, която е разработила усъвършенствана рамка за управление на фискалния риск, която смекчава редица фактори, включително капиталовите инвестиции и ПЧП. Два ключови елемента за управлението на фискалния риск в Латвия са Резервът за фискална безопасност, който е определен на минимум 0,1 % от БВП, и отговорността на ресорните министерства за управлението на техните рискове. Въпреки че фискалният риск се управлява от МФ на общо равнище, няма предложение резервът за безопасност да се използва автоматично в случай на възникване на риск. В проучване на управлението на фискалния риск в пет държави от ОИСР, ОИСР установи, че когато държавите поддържат фискален резерв за непредвидени рискове, той няма връзка с развитието на съвкупността от фискални рискове, тъй като властите искат да избегнат усещането, че преразходите ще се финансират безусловно (OECD, 2020^[8]). Дори когато съществува резерв, от ресорните министерства следва да се очаква да финансират преразходите, като компенсират спестяванията на други места в своите бюджети.

Каре 5.3. Рамка за управление на фискалния риск в Латвия

Рамката на Латвия за управление на фискалните рискове е добре интегрирана в процесите на управление на фискалната политика и бюджета. Рамката за фискалните рискове има солидно правно основание. Законът за фискалната дисциплина от 2014 г. изисква редовно идентифициране, оповестяване и намаляване на фискалните рискове. Към Закона за средносрочната бюджетна рамка, който се публикува всяка година, се прилага декларация относно фискалните рискове. В закона също така се определя резерв за фискална безопасност от най-малко 0,1 % от БВП, който осигурява набор от финансови ресурси, които могат да бъдат използвани, ако се реализират фискални рискове. Правителствена наредба № 229 урежда управлението на фискалните рискове от страна на публичната администрация и методиката за определяне на размера на резерва за фискална безопасност. Фискалните рискове се наблюдават и управляват чрез добре определена и децентрализирана система за управление. Съветът за фискална дисциплина изпълнява и функцията за външен контрол.

Латвия е разработила усъвършенствана методология за установяване и измерване на фискалните рискове. На първо място, се класифицират източниците на фискални рискове съгласно изменена версия на матрица, разработена от Световната банка, която включва рискове, свързани с капиталови инвестиции, включително бъдещи периодични разходи при

завършване на проекта. Фискалните рискове се определят от естеството на задължението на правителството (имплицитно или изрично) и влиянието на правителството върху материализирането на рисковете. В него се определят два вида фискални рискове: количествено измерими и количествено неизмерими. Количественият фискален риск е риск, при който се оценяват вероятността от възникване и въздействието върху бюджетното салдо. В декларацията на Латвия за фискалните рискове се посочват и обсъждат и двата вида фискален риск. След това тяхното измерване се използва за определяне на фискалния резерв за безопасност.

Фискалните рискове се измерват както в количествено, така и в качествено отношение. Въздействието върху салдото на консолидирания държавен бюджет се измерва качествено по тристепенна скала: въздействието може да се счита за значително (> 0,5 % от БВП), средно (между 0,01 % и 0,5 % от БВП) или ниско (под или равно на 0,01 % от БВП). Когато е възможно, въздействието също се измерва количествено. Вероятността от реализиране на фискален риск се оценява по скала от 5 точки. При оценката на тази вероятност се вземат предвид съществуващите мерки за смекчаване.

Декларацията относно фискалните рискове представя оценка на точността на предишните фискални прогнози. Източниците на отклонения от предишните прогнози се разглеждат както от гледна точка на структурното салдо, така и от гледна точка на номиналното салдо на равнището на сектор „Държавно управление“.

Рамката за управление на фискалните рискове на Латвия също е приведена в действие чрез децентрализирана тристепенна система за управление. Отделът за фискална политика в МФ се занимава с общото управление на фискалните рискове. Министерството поддържа регистър на фискалните рискове и поддържа връзка с отделните министерства и агенции, за да го актуализира. Отделът също така предоставя методологическа помощ на централните административни институции за всеки отделен случай. Централните административни институции като ресорните министерства отговарят за фискалните рискове, които са поспецифични за техните функции. Те се координират с МФ, за да поддържат регистъра актуален. Те също така изготвят свои собствени доклади за управлението на фискалния риск, които се представят на МФ всяка година. В допълнение към количествено измеримите и количествено неизмеримите рискове Латвия разграничава трето ниво на управление на фискалния риск: индивидуални фискални рискове. Индивидуалните фискални рискове са тези, свързани с изпълнението на проекти и политики. Един такъв пример са фискалните рискове, произтичащи от държавно предприятие (ДП) или конкретен проект за публично-частно партньорство (ПЧП). Отговорността за тези рискове се прехвърля на предприятието, което пряко упражнява надзор върху корпоративното предприятие или политиката.

Всяка година декларацията за фискалните рискове, която се прилага към Закона за средносрочната бюджетна рамка, съдържа няколко елемента. Това е описателно обобщение на латвийската рамка за управление на фискалните рискове, тяхната класификация, методологията за оценка на вероятността от възникването им и тяхното отражение върху бюджета, представяне на всеки количествено измерим фискален риск и на количествено неизмеримия фискален риск, както и изчисляването на резерва за фискална безопасност.

Източник: Информация, предоставена на ОИСР от латвийските органи

Съгласно Закона за концесиите договорите за концесия и публично-частните партньорства (ПЧП) се предоставят само при условие, че строителният риск и оперативният риск се поемат от концесионера. Оперативният риск, поет от концесионера, е рискът от излагане на пазарни колебания в търсенето и/или предлагането на предмета на концесията и/или услугите. Оперативният риск се поема, тъй като при нормални условия на експлоатация концесионният

договор не гарантира възвръщаемостта на направените инвестиции и разходите за експлоатация на строителството или услугите, предмет на концесията. Рисковете, свързани с лошо управление, неизпълнение от страна на икономическия оператор на договорните задължения и непреодолима сила, не се считат за операционен риск.

Всички други рискове се разпределят между правителството (или кмета на община) като възложител на концесията и концесионера в зависимост от способността на всяка страна да оценява, контролира и управлява по-добре съответния риск. Разпределението на рисковете е част от предварителния финансов и икономически анализ и обосновка на концесията, които се наблюдават постоянно от отговорните страни. В случай на изменение на договора за концесия следва да се запази разпределението на рисковете, посочено в първоначалния договор.

Това означава, че концесиите и ПЧП са потенциални фискални рискове, които трябва да бъдат управлявани и смекчени. Понастоящем в България няма ПЧП, но ако такива проекти започнат да функционират в бъдеще, ще трябва да се вземат предвид свързаните с тях условни задължения.

Съгласно Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор ръководителите на организации от публичния сектор отговарят за постигане на целите на организациите чрез законосъобразно, икономично, ефикасно и ефективно управление на публичните средства, като това включва капиталови разходи. Въпреки че това може да е правилно от правна гледна точка (и действително следва международно признатата рамка на COSO и нейните стандарти, както и добрите практики на ЕС по отношение на управленската отчетност), намаляването на фискалните рискове, породени от капиталовите инвестиции — независимо дали чрез ПЧП или пряко възлагане на обществени поръчки — означава да се предвиди какво би могло да се обърка въпреки усилията на управляващия орган. Например в Испания няколко концесионери на пътища, които вече страдат от слабо структурно търсене и преразходи за строителство, са изпаднали в техническа несъстоятелност след световната финансова криза от 2008 г., когато търсенето на магистрали е спаднало с 15—20 % в продължение на няколко години и в крайна сметка е трябвало да бъдат спасени от правителството. В настоящия доклад се разглеждат по-подробно концесионните договори и ПЧП в раздел 7: Съотношение качество-цена за публични и частни инвестиции в инфраструктура.

От бюджетна гледна точка основните слабости могат да бъдат обобщени, както следва:

- Финансираните от ЕС проекти се наблюдават добре, но съществува по-малко структуриран подход към вътрешно финансираните проекти. Редовно се докладва за капиталовите разходи, но анализът на докладите е ограничен, а физическият напредък се наблюдава слабо. Липсата на строга система за управление на публичните инвестиции би могла да доведе до разточителни разходи.
- Въпреки че съотношението дълг/БВП е ниско и в бюджета има разпоредба за непредвидени разходи, не съществува стратегия за управление на фискалния риск. Въпреки че се наблюдават няколко фискални риска и бюджетът съдържа кратък раздел относно фискалните рискове, не изглежда да има систематично идентифициране на рисковете с посочени смекчаващи фактори.
- Бюджетирането на капитала до голяма степен се основава на годишен, а не на многогодишен подход. Съществува многогодишна бюджетна рамка, но тя е „отгоре надолу“, като не се поставя особен акцент върху необходимостта от ангажиране с реалистично планиране и определяне на разходите по проектите. Често съществува несигурност по отношение на финансирането и следователно някои проекти могат да бъдат спрени или отложени, за да се даде възможност за други приоритетни проекти.
- Държавните органи нямат право да пренасят неизразходвани средства от година в година. Общинските органи могат да пренасят неизразходвани средства за следващата година, но държавните органи трябва да предадат тези средства и да се споразумеят с МФ да ги

изразходват като част от бюджета за следващата година. Много държави позволяват пренасянето на поне някои неизразходвани средства, за да насърчат преките ръководители да управляват общите разходи, а не годишните разходи за даден проект.

- Отделите за вътрешен одит на ПБР с високи капиталови разходи не се съсредоточават значително върху инвестиционни проекти, което означава, че рискът, свързан с капиталовите инвестиции, може да не бъде подложен на проверка, която е основателна. Отделите за вътрешен одит често не разполагат с ресурси и при приоритизирането на дейностите по вътрешен одит те могат да се съсредоточат само върху вътрешните процедури в рамките на субекта. Като се има предвид, че капиталовите проекти могат да доведат до значителни разходи, би било полезно вниманието да се насочи към процедурите за договаряне на договори и управление на тези видове проекти.

Препратки

- Ministry of Finance, Bulgaria (2021), *Medium-Term Budget Forecast 2021-2025*. [3]
- Ministry of Finance, Bulgaria (2018), *Consolidated Fiscal Programme*. [7]
- OECD (2021), *Decentralisation and Regionalisation in Bulgaria: Towards Balanced Regional Development*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b5ab8109-en>. [6]
- OECD (2020), *Managing Fiscal Risk*, [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(20\)7&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(20)7&docLanguage=En). [8]
- OECD (2020), *Recommendation of the Council on the Governance of Infrastructure*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0460>. [2]
- OECD (2017), *Getting Infrastructure Right: A framework for better governance*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264272453-en>. [5]
- OECD (2015), *Principles of Budgetary Governance, Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>. [1]
- The Treasury (New Zealand) (2022), *Budgets and forecasts*, <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/financial-management-and-advice/budgets-and-forecasts>. [4]

Бележки

¹ Включва разходи за придобиване на компютри и хардуер, както и за закупуване на софтуер и софтуерни лицензи.

² Наредба за условията, на които трябва да отговарят инвестиционните проекти, финансирани с държавни заеми, проектите, кандидатстващи за финансиране с държавна гаранция, и реда за тяхното разглеждане.

³ РТ № 3/15.09.2021.

6

Съотношение качество-цена на публичните и частните инвестиции в инфраструктура

Тази глава е съсредоточена върху начина, по който традиционните и нетрадиционните форми на възлагане на обществени поръчки, включително публично-частните партньорства и договорите за концесия, могат да спомогнат за по-ефективното, икономично и справедливо осъществяване на инвестиции. Като се гарантира, че инвестициите се възлагат ефективно, възлагането на обществени поръчки може също така да гарантира, че инвестициите се реализират, експлоатират и поддържат по начин, който осигурява максимална стойност и ефективност за целия жизнен цикъл на инвестицията. Тази глава е съсредоточена върху резултатите от традиционните и нетрадиционните обществени поръчки в България.

Както е отбелязано в раздел 5: Подбор на проекти, приоритизиране и оценка, в Препоръката на ОИСР относно управлението на инфраструктурата се посочва, че за да се запази фискалната устойчивост, финансовата достъпност и икономическата ефективност, държавите трябва да:

„... избират начини на доставка (т.е. начина, по който инфраструктурният актив ще бъде предоставен и финансиран), които се основават на икономическа изгода и оптимално разпределение на риска между страните, без институционални, процедурни, фискални или счетоводни предубеждения за всеки конкретен начин на доставка.

Осигуряват прозрачно и подходящо разпределение на рисковете при структурирането на проекта, заедно с всеобхватен и съгласуван план за управление, наблюдение и смекчаване на рисковете по време на жизнения цикъл на активите...“ (OECD, 2020^[1])

Препоръката на Съвета на ОИСР от 2012 г. относно принципите на публичното управление на публично-частните партньорства (ПЧП) определя следните изисквания за процъфтяващ пазар на ПЧП, който постига икономическа ефективност:

- „Създаване на ясна, предвидима и легитимна институционална рамка, подкрепена от компетентни и добре обезпечени с ресурси органи:
 - Политическото ръководство следва да гарантира обществената осведоменост за относителните разходи, ползи и рискове от ПЧП и конвенционалните обществени поръчки, както и участието на крайните потребители в определянето на проекта и впоследствие в наблюдението на качеството на услугите.
 - Възлагащите органи, звената за ПЧП, централният бюджетен орган, Върховната одитна институция и секторните регулатори да са натоварени с ясни мандати и достатъчно ресурси, за да гарантират разумна процедура за възлагане на обществени поръчки и ясни линии на отчетност.
 - Да се гарантира, че всички важни разпоредби, засягащи функционирането на ПЧП, са ясни, прозрачни и се прилагат.
- Подборът на ПЧП да се основава на съотношението качество-цена:
 - Решението за инвестиране следва да се основава на действителни нужди. Не следва да има институционални, процедурни или счетоводни предубеждения нито в полза на ПЧП, нито срещу тях.
 - Внимателно проучване на това кой инвестиционен метод има вероятност да донесе най-голяма икономическа ефективност и определяне на ключовите рискови фактори.
 - Прехвърляне рисковете на страните, за които това струва най-малко, за да се предотврати реализирането на риска или за които реализираният риск струва най-малко.
 - Възлагащите органи следва да запазят съотношението качество-цена, като се подготвят за оперативната фаза със същата интензивност, както по време на предоперативния етап.
 - При преговарянето следва да се запази съотношението между качество и цена. Само ако условията се променят поради дискреционни действия на публичната политика, правителството следва да обмисли компенсирането на частния сектор, като преговарянето се извършва по прозрачен начин и при спазване на ясни, предвидими и прозрачни правила за разрешаване на спорове.
 - Правителството следва да гарантира наличието на достатъчна конкуренция на пазара чрез конкурентна тръжна процедура и чрез евентуално структуриране на програмата за ПЧП, така че да има непрекъснат функционален пазар. Когато пазарните оператори са малко, правителствата следва да гарантират еднакви условия на конкуренция в

- тръжната процедура, така че нетрадиционните оператори да могат да навлязат на пазара.
- Използване на бюджетната процедура по прозрачен начин, за да се сведат до минимум фискалните рискове и да се гарантира интегритетът на процедурата за възлагане на обществени поръчки.
 - В съответствие с фискалната политика на правителството централният бюджетен орган следва да гарантира, че проектът е достъпен и че общият инвестиционен пакет е устойчив.
 - Проектът следва да се третира прозрачно в бюджетния процес, като се оповестяват всички разходи и условни задължения.
 - Правителството следва да се бори срещу разхищението и корупцията, като гарантира интегритета на процеса на възлагане на обществени поръчки. Необходимите умения и правомощия в областта на обществените поръчки следва да бъдат предоставени на съответните органи.“ (OECD, 2012_[2])

6.1. Защо е важно да се постигне съотношение качество-цена за публичните и частните инвестиции в инфраструктура?

Съотношението качество-цена е важно, тъй като помага на лицата, отговорни за вземането на решения, да постигнат най-добрия баланс между икономичност, ефикасност, ефективност и справедливост. Съотношението между качество и цена не означава само намаляване на разходите за вложените ресурси или постигане на ефективност; целта е също така да се гарантира, че инвестицията е ефективна за постигане на планираните резултати. Например, ако ефективността на дадена дейност е значително намалена поради малки икономии на разходи, съотношението между качество и цена се намалява. По същия начин, въпреки че дадена дейност може да бъде много евтина и да се осъществява ефективно, ако не постигне резултати, тя не е икономически изгодна. Качеството на резултатите е от основно значение, за да се разбере дали нещо носи стойност.

Въпреки че съотношението качество-цена се установява преди всичко на етапа на подбор на проектите, възлагането на обществени поръчки също играе важна роля за постигане на добро съотношение между качество и цена. Два общи метода, чрез които правителствата да постигнат съотношението качество-цена чрез възлагане на обществени поръчки, са включването на частни инвестиции и прехвърлянето на риска към частни страни, което изисква споразумение с частни инвеститори под формата на договори за концесия и публично-частни партньорства (ПЧП). Концесионни договори са случаите, при които правителството изисква от корпорация, след провеждане на състезателна процедура, да управлява строителството, както и да финансира и експлоатира актив през целия срок на договора. Частният субект начислява на крайните потребители такси за ползването на услуги, свързани с актива, от които произтича по-голямата част от доходите на частната страна. При тези условия активите ще бъдат включени в баланса на частната страна, без това да има отражение върху държавния дефицит. ПЧП са тези, при които държавното управление е основният купувач на услугите чрез редовни плащания, след като активите бъдат доставени от частната страна. Независимо дали търсенето произхожда пряко от самото правителство или от потребители — трети страни, държавното управление трябва да бъде основният купувач на услуги.

Моделът на ПЧП се използва в целия свят с намерението да се подобри предоставянето на услуги от големи активи на публичната инфраструктура чрез интегриране на проектирането на активи и услуги; стимулиране на проектирането на целия жизнен цикъл и управлението на активите; разпределяне на рисковете за страните, които най-добре могат да ги управляват; и заплащане само

за услуги, които отговарят на предварително договорени стандарти за изпълнение. За ПЧП е важно ролята и отговорностите да бъдат ясно посочени и рисковете да се управляват централно. Например Португалия създаде отдел в МФ, техническия отдел за управление на проекти, който да ръководи оценката и възлагането на обществени поръчки за ПЧП и големи инфраструктурни проекти. Централната роля на МФ може да гарантира, че предложените проекти се оценяват по подходящ начин, преди да бъдат одобрени. Централизираният подход с ключови стъпки, които трябва да бъдат спазвани, ще доведе до по-добре информиран процес на вземане на решения, както и до по-ясно разбиране на съответните фискални рискове. На етапа на планиране това може да спомогне за свеждане до минимум на рисковете, породени от лошото определяне на нуждите, лошото стратегическо планиране, слабата координация с други публични органи и лошата оценка на проектите. На етапа на разпределяне може да се сведат до минимум рисковете, свързани с неизвършването на оценка на разходите за целия жизнен цикъл, невъзприемането на многогодишен подход, неочакването на достъпността, както и лошият подбор на проекти. След това на етапа на изпълнение това може да предотврати избора на погрешен вариант за възлагане на обществени поръчки, непредвидените рискове, свързани със строителството, включително възраженията на засегнатите страни, както и рисковете, свързани с оперативни проблеми, като например въпроси, свързани с търсенето, и регулиране на потребителските такси.

ПЧП са използвани за задържане на държавните дългове извън основните им баланси, като по този начин изглежда, че свеждат до минимум общия профил на държавния дълг. Въпреки това, както се отбелязва в Препоръката на Съвета от 2012 г. на Съвета относно принципите на публичното управление на публично-частните партньорства, това не е подходящо използване на модела на ПЧП.

Каре 6.1 очертава важни констатации от Международния транспортен форум относно обстоятелствата, при които ПЧП могат да се използват най-добре, за да се постигне икономическа ефективност.

Каре 6.1. Анализ на Международния транспортен форум относно това кога ПЧП са най-ефективни

През 2018 г. Международният транспортен форум (МТФ), разположен в рамките на ОИСР, предприе задълбочено проучване на ролята и икономиката на частните инвестиции в инфраструктура, в което участваха над 30 експерти, представители на академичните среди и практикуващи специалисти от 13 държави. МТФ установи, че добре дефинирани и не толкова сложни структури по отношение на времето и пространството често могат да бъдат организирани в структури, подобни на ПЧП, където рисковете могат да бъдат определени, прогнозирани и разпределени между договарящите партньори без твърде висока сложност или разходи. По-сложните структури с по-дълъг жизнен цикъл и с участието на много участници и избирателни райони (пространство) могат да доведат до договорна ситуация, която е много трудна и следователно по-малко ефективна за ПЧП.

Първата причина за това е, че договорите за строителство и поддръжка в ПЧП трябва да се основават на фиксирана дата и да определят цените за доставка. Това може да увеличи несигурността, пред която са изправени изпълнителите в тръжната процедура, и да доведе до прекомерни непредвидени разходи, увеличавайки разходите по проекта. Второ, срочните дългосрочни договори не оставят място за несигурност и бъдещи промени, които биха могли да доведат до предоговаряне, което може да бъде скъпо и времеемко за всички страни, включително за публичния купувач.

МТФ също така установи, че ПЧП могат да постигнат най-добро съотношение между качество и цена при обстоятелства, при които е налице постоянен натиск за ефективност и когато търсенето отговаря в голяма степен на качеството на услугите. Примерите включват морски пристанища и летища, обслужващи един и същ регион на обслужване и които по този начин се конкурират за търсене.

В случаите, когато не може да се осигури постоянен натиск за ефективност и когато настъпват дълги периоди, като например социална инфраструктура и пътни ПЧП, МТФ препоръчва модел, основан на регулаторни активи (ОРБ). Моделите на ОРБ обикновено се използват при регулирането на приватизирани комунални услуги. В случая на ОРБ, специализиран регулатор непрекъснато измерва резултатите на оператора на инфраструктурата. В договора между публичния сектор и оператора са включени периодични прегледи на цените.

Източник: (International Transport Forum, 2020^[3])

6.2. Колко добре България насърчава съотношението между качество и цена на публичните и частните инвестиции в инфраструктура?

България е въвела правна рамка за обществените поръчки, концесионните договори и ПЧП, но има малко концесии или ПЧП. Политиците, обществеността и строителният пазар гледат неблагоприятно на договорите за концесия и ПЧП. Съществуват обаче доказателства, че някои договори за концесия осигуряват основата за добри резултати в публичния сектор, като намаляват разходите за потребителите и генерират възвръщаемост на инвестициите в мрежите.

В следващия раздел се прави оценка на начина, по който ПЧП, концесионните договори и конвенционалните обществени поръчки се прилагат в България.

6.2.1. Публично-частни партньорства и концесионни договори

От 1995 г. насам националното правителство е възложило концесионни договори за малък брой летища, морски пристанища и проекти за водна инфраструктура, а някои общини са възлагали договори за концесии за обществени съоръжения, като например спортни площадки. По отношение на природните ресурси договорите за концесия са задължително средство за сключване на договори. Към април 2022 г. Министерството на транспорта и съобщенията е имало 19 действащи договора за концесия.

В Закона за концесиите от 2018 г. се посочва, че договорите за концесия и ПЧП се предоставят, при условие че оперативният риск се поема от концесионера. Законът определя следните видове рискове:

Оперативен риск — произтича от фактори извън контрола на страните по концесионния договор и представлява риск от излагане на пазарни колебания в търсенето и/или предлагането на предмета и/или услугите на концесията. Рисковете, свързани с лошо управление, неизпълнение на договорни задължения от страна на икономическия оператор и непреодолима сила, не се считат за операционен риск. Впоследствие рисковете, свързани с търсенето и предлагането, се определят, както следва:

- Риск, свързан с търсенето — факти или обстоятелства, които могат да повлияят неблагоприятно на пазарното търсене за предмета на концесията, предоставените услуги или други извършвани стопански дейности.

- Риск, свързан с доставките — предлаганите услуги или други извършвани стопански дейности няма да отговарят на изискванията на пазара, включително риска от наличност на предоставяните услуги. Рискът, свързан с наличността, е вероятността от настъпване на събитие, факт или обстоятелство, които могат да повлияят на предоставянето на услугата под форма, обем, качество и време за изпълнение, които съответстват на посочените в договора за концесия (Republic of Bulgaria, 2018^[4]).

В случай на договори за концесия за строителни проекти изпълнителят поема строителния и оперативния риск. Всички други рискове се разпределят между отговорния министър или кмет на община и изпълнителя в зависимост от капацитета на всяка страна да оцени, контролира и управлява по най-добрия начин съответния риск. Разпределението на риска се извършва като част от предварителния финансов и икономически анализ. Рисковете се наблюдават постоянно и, ако договорът за концесия бъде изменен, разпределението на риска трябва да остане същото.

Кметът и министърът се отчитат пред общинския съвет и пред Министерския съвет съответно за цялостното изпълнение на всички договори за концесия. Отговорните кметове и министри ежегодно публикуват информация за изпълнението на договорите за концесия, която се публикува в Националния концесионен регистър. За да се гарантира, че отговорните министри и кметове изпълняват задълженията си, Агенцията за публичните предприятия и контрол (АППК) извършва проверки по график, одобрен от Министерския съвет. През последните три години АППК е извършвала пет проверки годишно. Координационният съвет по концесиите (КСК) може да възлага извънредни проверки по широк кръг от въпроси по своя преценка. Към днешна дата обаче КСК не е използвал това правомощие.

Често ресорните министерства и общините не разполагат с капацитет да назначават и управляват концесии. За да помогне за решаването на този проблем, Администрацията на Министерския съвет наскоро стартира информационна кампания и обучение за служители в министерствата и общините, управляващи договори за концесия.

Всички договори, сключени от държавата, съдържат наказателни клаузи за неизпълнение на инвестиционната програма или за изпълнение на задълженията за плащане. Съгласно Закона за концесиите от 2018 г. активите, предмет на концесионен договор, могат да бъдат собственост на възлагащия орган (т.е. държавата или общината) или на изпълнителя. Понастоящем не съществува договор за концесия, в който активите са собственост на изпълнителя.

Като цяло плащането на такси за наличност и други такси, свързани с концесиите и традиционните ПЧП, не се възприема добре от лицата, отговорни за вземането на решения, строителния пазар и обществеността. Някои длъжностни лица смятат, че е по-лесно да се отпускат средства от ЕС чрез конвенционални обществени поръчки, тъй като частното финансиране и финансирането изтласкват европейските фондове. В България органите все още не разбират как могат да се разпределят средствата от ЕС чрез модел за изпълнение, основан на концесии. Строителният сектор не гледа положително на договорите за концесия поради опасения във връзка с поемането на операционен риск. В резултат на това строителният сектор обикновено предпочита обществените поръчки.

В резултат на това в плана за устойчивост и възстановяване не са предложени концесионни дейности. Това е така въпреки националната стратегия за развитие на концесиите, в която се препоръчва изграждането на всички инфраструктурни проекти на стойност над 50 милиона евро да бъдат взети предвид за модела на договора за концесия. Честите промени в законодателството, свързано с концесиите, също затрудняват изпълнението на договорите за концесия поради смущенията, които това причинява на договори с продължителност от 35 години и повече.

Като се има предвид малкият брой договори за концесия на инфраструктура, е трудно да се сравнят резултатите с традиционните обществени поръчки. Когато концесиите са били възможни, има някои доказателства, че те са осигурили основа за по-добри резултати от услугите и реинвестиране в

инфраструктурни мрежи. В София течовете в мрежата за водни услуги са намалели от 60 % на 20 % по договор за концесия. Концесионерът също така е инвестирал в модернизиране на пречиствателните станции за питейна вода на софийската водоснабдителна мрежа. Таксите, които потребителите плащат за водата, които са регулирани, са по-ниски от другите общини, в които няма договори за концесия, въпреки че това може да се дължи и на факта, че като по-голяма община те могат да бъдат по-ефективни чрез предоставяне на инфраструктура и услуги в по-голям мащаб. Има и други примери, при които обществеността постига по-добри резултати по договори за концесия в сравнение с конвенционалните обществени поръчки, като например няколко пристанищни терминала, при които равнището на инвестициите от концесионера в актива е по-високо от това на притежаваните от държавата и управлявани от държавни дружества.

На разположение на министерствата и общините е известната информация за най-добрите практики, ползите от използването на концесионни договори и поуците от предишен опит. Всички насоки и инструкции се публикуват в Националния регистър на концесиите и могат да бъдат издавани по искане на възлагащите органи. От концесионерите се изисква да публикуват обявление в Националния концесионен регистър за възложена концесия, което включва информация за стойността на концесията. От концедентите се изисква също така да публикуват договори за концесия, споразумения за изменение и годишна информация за изпълнението на договорите за концесия.

В момента се работи по преразглеждане и опресняване на подхода на България към договорите за концесия. По време на мисията беше извършена междинна оценка на Стратегията за националните концесии. Администрацията на Министерския съвет е поискала от всички министерства и общини да потвърдят дали са оценили проектите за съответствие с модела на договорите за концесия — получени са 21 отговора, от които само една община е посочила, че е извършила такава оценка. За да се насърчи по-широкото приемане на концесионни договори, промяната трябва да се стимулира на политическо равнище.

6.2.2. Конвенционални обществени поръчки

В Закона за обществените поръчки се посочва, че обществените поръчки трябва да се възлагат в съответствие с принципите на Договора за функционирането на Европейския съюз. Вътрешните правила по този закон определят следните правила за публичните възлагащи органи:

- Прогнозиране на нуждите от обществени поръчки, включително определяне на датите, до които договорите трябва да бъдат сключени, като се вземе предвид времето, необходимо за подготовка на договорите, провеждане на процедури и сключване на договори.
- Назначаване на персонал за необходимите процедури за възлагане на обществени поръчки.
- Записване на офертите и друга официална документация.
- Мониторинг на договорите.
- Искове в случай на съдебно производство.
- Въвеждащо и опреснително обучение.
- Документиране на всеки етап от цикъла на възлагане на обществени поръчки (Republic of Bulgaria, 2019^[5]).

Законът изисква също така за обществени поръчки на стойност над 5 милиона лева (2.5 милиона евро) възлагащите органи да разработят и приемат правила за управление на цикъла на обществените поръчки. Законът обаче не изисква от публичните възлагащи органи да извършват оценка на риска.

В България има два централни органа за покупки — министерствата на финансите и здравеопазването и много публични възлагащи органи. Като цяло в областта на обществените

поръчки в България съществува значителна разпокъсаност, като например липса на стандартизирана документация, договори и методически насоки. По-голямата централизация на обществените поръчки би спомогнала за повишаване на ефективността на обществените поръчки и намаляване на грешките. В някои случаи обаче може да са необходими специални договори, тъй като стандартните договори не могат да предвиждат всеки сценарий или резултат. Честите промени в Закона за обществените поръчки затрудняват длъжностните лица да се придържат към най-новите правила, което може да забави процедурите за възлагане на обществени поръчки и да доведе до грешки. За да помогне за решаването на тези проблеми, Агенцията по обществени поръчки улеснява обмена на информация, предоставя подкрепа и съвети относно прилагането на законодателството и други процедурни въпроси. Институтът по публична администрация също така организира обучения за длъжностни лица относно най-новите правила за възлагане на обществени поръчки.

При възлагането на обществени поръчки за големи публични инвестиции, като например нови пътища, те обикновено се разделят на участъци, като се имат предвид значителните финансови разходи и за да се сведат до минимум рисковете. Законът за обществените поръчки насърчава откритостта и прозрачността чрез използването на открити конкурентни търгове, както и други форми на търгове.

Препратки

- International Transport Forum (2020), *Risk Allocation in Public-private Partnerships and the Regulatory Asset Base Model*, https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/risk-allocation-ppps-rabs_0.pdf. [3]
- OECD (2020), *Recommendation of the Council on the Governance of Infrastructure*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0460>. [1]
- OECD (2012), *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0392>. [2]
- Republic of Bulgaria (2019), *Article 244, Public Procurement Act (Internal Rules of Public Contracting for the Management of the Public Procurement Cycle (amended, SG on 17/2019))*. [5]
- Republic of Bulgaria (2018), *Article 31, sections (2) – (4), Concessions Act 2018 (amendment SG 17/2021)*. [4]

7

Осигуряване на участието на заинтересованите страни в планирането и вземането на решения

Участието на заинтересованите страни във вземането на решения относно публичните инвестиции спомага за изграждането на доверие между правителствата и гражданите. Ранното включване на заинтересованите страни може да даде на заинтересованите страни най-добрата възможност да бъдат информирани за проектирането, планирането и осъществяването на публичните инвестиции, което може да намали вероятността заинтересованите страни да изразят опасения на по-късен етап от жизнения цикъл на инвестициите. В тази глава са посочени конкретни методи за идентифициране и включване на заинтересованите страни във вземането на решения за публични инвестиции и се прави оценка на начина, по който националните и общинските правителства в България интегрират заинтересованите страни в процеса на вземане на решения в момента.

Препоръката на Съвета по управлението на инфраструктурата на ОИСР съдържа следната препоръка за гарантиране на прозрачно, систематично и ефективно участие на заинтересованите страни в процеса на вземане на решенията относно инфраструктурата:

„Предоставяне и предприемане на проактивни мерки за разпространение на информацията относно инфраструктурните проекти, включително потенциалното им краткосрочно и дългосрочно въздействие, и създаване на условия за непрекъснат, приобщаващ, социален и открит диалог на широка основа с участието на съответните заинтересовани страни в планирането, вземането на решенията и надзора.

Интегриране на процеси на консултации, които са пропорционални на характеристиките на проекта (напр. размер, политическа чувствителност, екологични аспекти и засегнатото население) и които отчитат общия обществен интерес и мненията на съответните заинтересовани страни чрез дисциплинирано предварително картографиране и анализ на заинтересованите страни, което може да гарантира икономически ефективни усилия за включване на съответните групи в процеса на вземане на решенията.

Осигуряване на съдържателно ангажиране на заинтересованите страни с ползвателите и засегнатите общности за сътрудничество по време на съответните етапи от жизнения цикъл на проекта, осигуряване на дебат и надзор върху основните икономически, фискални, екологични и социални въздействия на проекта.“

(OECD, 2020^[11])

7.1. Защо е важно участието на заинтересованите страни да бъде включено в процесите на планиране и вземане на решенията?

Участието на заинтересованите страни и инициативите за участие имат огромен потенциал за ефективно и надеждно решаване на настоящите обществени проблеми при вземането на решенията. Решенията относно публичните инвестиции могат да бъдат значително подобри, когато засегнатите лица участват в процеса на вземане на решенията. Той позволява да се намерят алтернативи, да се тестват допусканията и да се изгради доверие в действията на правителството. Участието на заинтересованите страни може да се осъществи с гражданите, засегнатите собственици на имоти, предприятията, представителните организации, публичния сектор и неправителствените организации, наред с много други. Като се има предвид широкият кръг от потенциално засегнати заинтересовани страни, е важно да се проведат широки консултации, за да се гарантира, че се оценяват всички съответни въздействия и че решенията относно публичните инвестиции — когато е целесъобразно — се преразглеждат, изменят и подлежат на съдебно обжалване.

Очаква се решенията за публични инвестиции и процесът на тяхното изготвяне да отразяват нуждите и реалността на обществото, но те също така трябва да се адаптират и да реагират бързо на промените. Това може да се случи по-лесно, когато системите и практиките за създаване и подобряване на нормативната уредба са изцяло интегрирани в процесите на вземане на решенията в страната, вместо да се разглеждат като бюрократично последи.

Участието на заинтересованите страни може да се осъществява на различни равнища на управление — от местните общности до националното равнище — и да се прилага за повечето решения за публични инвестиции. Особено важно е решенията относно големите материални активи да включват приноса на заинтересованите страни, като се има предвид непосредственото въздействие на пътищата, водните услуги, електроенергийната инфраструктура и обществените съоръжения върху благосъстоянието на хората, производителността и дейността на предприятията и политическите решения на националните и поднационалните правителства. Друг важен аспект на ангажираността на заинтересованите страни е придобиването на земя, когато доставчиците на

обществени услуги прибъгват до придобиването на частни поземлени имоти. Когато се работи по-специално със засегнатите собственици на имоти, от решаващо значение е правителствата да бъдат прозрачни, справедливи и навременни при вземането на решения, които оказват въздействие върху собствеността и благосъстоянието на хората и предприятията.

Но не всички заинтересовани страни са еднакво засегнати от конкретно предложение за публични инвестиции. Освен това различните заинтересовани страни ще имат различни потребности от информация. Съществуват различни варианти за участие на заинтересованите страни в рамките на спектъра в зависимост от степента, в която дадена заинтересована страна е засегната от предложената публична инвестиция. Фигура 7.1 описва спектъра от подходи към ангажираността на заинтересованите страни, които са налични в зависимост от естеството на дейността. Това може да бъде полезна рамка, която да помогне да се определи как различните заинтересовани страни могат да участват най-добре в процеса на вземане на решения относно конкретна публична инвестиция.

Фигура 7.1. Радиочестотен спектър за участие на обществеността

	ИНФОРМИРАНЕ	КОНСУЛТИРАНЕ	ВКЛЮЧВАНЕ	СЪТРУДНИЧЕСТВО	ОВЛАСТЯВАНЕ
ЦЕЛ НА ОБЩЕСТВЕННОТО УЧАСТИЕ	Да осигури на обществеността балансирана и обективна информация за да помогне за разбирането на проблема, алтернативите, възможностите и/или решенията	Да се придобие обратна връзка от обществеността за анализа, алтернативите и/или решенията	Да се работи с обществеността по време на процеса за да се осигури, че опасенията и предпочитанията на обществеността са последователно разбрани и взети под внимание	Да се партнира с обществеността във всеки аспект на решението представяйки разработването на алтернативи и идентифициране на предпочетеното решение	Да се предостави окончателното взимане на решение в ръцете на обществеността
ОБЕЩАНИЕ КЪМ ОБЩЕСТВОТО	Ще ви държим информирани	Ще ви държим информирани, изслушваме и припознаваме опасения и предпочитания и осигури обратна връзка как информацията от обществеността е повлияла на решението	Ще работим с вас за да осигури, че вашите опасения и предпочитания са директно отчетени в разработените алтернативи и осигури обратна връзка как информацията от обществеността е повлияла на решението	Ще се обърнем към вас за съвет и решения формулиращи иновации и ще включим вашите съвети и препоръки в решенията във възможно най-голям обхват	Ще изпълним каквото решите

Източник; (IAP2 International Federation, 2014^[2])

Различните обстоятелства ще изискват различни подходи към участието на заинтересованите страни. Например по-големите, по-дългосрочни публични инвестиции, които оказват въздействие върху широк кръг хора, може да се нуждаят от по-структуриран и систематичен подход, включващ много различни методи за събиране на информация, за да се обхване точно широк спектър от гледни точки. По-конкретна публична инвестиция, която може да има пряко въздействие върху

малка група физически лица, може да изисква по-задълбочено и целенасочено ангажиране. Качественото участие на заинтересованите страни, което отразява гледните точки на хората от цялото общество, ще използва и инструменти за комуникация и ангажираност, които са привлекателни за хора от различни възрасти, културни среди и пол.

Въпреки че участието на заинтересованите страни може да бъде от огромна полза за осигуряване на информация относно решенията за публични инвестиции, то трябва да бъде балансирано спрямо необходимостта от предоставяне на сигурност за общностите, предприятията и другите заинтересовани страни. Това може да означава да се потърси приносът на заинтересованите страни на ранен етап при вземането на решение за публични инвестиции, но не непременно да се даде възможност решенията да бъдат преразгледани, след като бъдат взети с принос от заинтересованите страни.

Участието на заинтересованите страни, когато се прави добре, може да доведе до по-добър и по-приемлив избор от екологична, икономическа и техническа гледна точка. Тя може също така да предостави на лицата, отговорни за вземането на решения, по-добра информация, да избегне конфликти на по-късен етап в процеса на вземане на решения и да повиши легитимността на процеса на вземане на решения. Заинтересованите страни също така имат полза от наличието на по-добра информация, по-голямо доверие в демокрацията и публичните институции и публични активи и услуги, които по-добре отразяват техните нужди.

7.2. Какво е качеството на процесите на участие на заинтересованите страни в България?

Съгласно насоките за развитие на националното, регионалното и териториалното планиране принципите (Republic of Bulgaria, n.d.^[3]) на партньорство и участие на заинтересованите страни са задължителни при изготвянето на стратегически документи. В резултат на това официалната обществена консултация се използва широко при вземането на решения за публични инвестиции на национално и общинско равнище. Например всички стратегически документи на национално, регионално и общинско равнище са предмет на обществена консултация.

Например интегрираната транспортна стратегия на Министерството на транспорта и комуникациите за 2030 г. е разработена със съвети от управителен комитет и с принос от работни групи, които представляват широк кръг заинтересовани страни. За Интегрираната транспортна стратегия е предоставена информирана и от три публични форума, които са проведени в София по време на нейното разработване.

За всички програми, финансирани от ЕС, се предоставя информираност от „тематични работни групи „и „мониторингови комитети“, които включват представители на различни групи заинтересовани страни. Министерски съвет определя кои институции и видове организации могат да участват в групите на заинтересованите страни, което дава ограничени критерии, в рамките на които тези институции могат да номинират представители. Не е ясно дали има критерии, които Министерският съвет и институциите трябва да следват. Въпреки че Комитетът за мониторинг на програмата за групите на заинтересованите страни трябва да одобри кодекс за поведение, в който се посочва как ще бъдат предотвратени конфликтите на интереси (Republic of Bulgaria, 2022^[4]), не е ясно дали конфликтите на интереси на членовете и стъпките за разрешаване на тези конфликти се обявяват публично. За да могат групите заинтересовани страни да имат почтеност и да спомагат за изграждането на доверие между правителството и гражданите, е важно да има прозрачни критерии за подбор на разнообразен кръг от представители и процес за управление на всякакви конфликти на интереси. В Закона за регионалното развитие също така се посочва, че съветите за регионално развитие трябва да включват заинтересованите страни при избора на проекти, които да получат финансиране по Програмата за регионално развитие.

На общинско равнище се обявяват проекти и се провеждат обществени консултации от съответната община. Въпреки че всички общински стратегии и планове са предмет на обществена консултация, лицата, отговорни за вземането на решения, разполагат със свобода на действие относно степента, в която обществената консултация може да послужи за основа на окончателното решение. Обратната информация от обществените консултации, провеждани от ресорните министерства, трябва да бъде публично достъпна и обикновено се качва на уебсайтовете на министерствата. Законът за публичните финанси също така изисква проектите на общински бюджети да бъдат предмет на обществена консултация, включително с информация от Националното сдружение на общините. Разбира се, съществува напрежение между необходимостта да се осигури инфраструктура и да се гарантира, че решенията за публични инвестиции са получили адекватно информация от засегнатите страни и че опазването на околната среда е спазено. Няколко публични органа, натоварени с изграждането на инфраструктура, описаха честотата на жалбите, подадени от заинтересованите страни на основания, свързани с околната среда или културното наследство, което е довело до забавяне на проектите и до трудности за доставчиците на инфраструктура при изпълнението на техните програми. Както е отбелязано в *раздел 4: Координацията по сектори*, закъсненията при придобиването на земя означава, че някои доставчици на инфраструктура срещат трудности при изпълнението на изискванията на своите разрешителни, което означава, че те не могат да напреднат с работите. Придобиването на земя се определя чрез съдебен процес, което означава, че изчакването на съдебно решение може да породи несигурност относно това дали даден проект ще се осъществи. Обезщетението често се изплаща на собствениците на земя, но предложената сума може да бъде обжалвана, което изисква повече време, за да могат съдилищата да преразгледат предложението за придобиване на земя. Както беше отбелязано по-горе, Законът за устройство на територията изисква по-големите проекти да бъдат разделени на участъци. Въпреки че причините за това са свързани със свеждането до минимум на риска и управлението на финансирането, това може да означава дейности като придобиването на земя да се извършват на части, което може да доведе до забавяния и несигурност по отношение на изпълнението на проектите. Министерството на транспорта и съобщенията предложи законодателни промени за преодоляване на този проблем.

Защитата на археологическите обекти е честа причина за забавяне на процеса на одобрение. Проектите се забавят с до две години поради археологически открития. Част от проблема са ресурсните ограничения — често има твърде много заявления за издаване на разрешителни за броя на хората, които са на разположение да ги управляват своевременно. Броят на служителите е ограничен не само, но те трябва да бъдат обучени „на работното място“, докато извършват сложни екологични оценки. Това е особено важен въпрос за по-малките общини, където персоналът е по-ограничен. Ограничените ресурси могат да затруднят своевременното изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост, като се има предвид, че той ще доведе до нови проекти и следователно до допълнителни заявления за нови екологични разрешителни. По-големите общини обикновено са по-добре обезпечени с ресурси, което е довело до предложения за консолидиране на общините. Увеличаването на числеността обаче не винаги е по-добро: по-големите общини в България могат да се сблъскат с липса на вътрешна координация. Разделът относно споделянето на услуги (вертикално и хоризонтално) в *раздел 4: Координацията по сектори* очертава дискусиата в България относно консолидирането на общините и предоставя някои въпроси, които да бъдат разгледани.

За конкретни проекти констатациите от обществената консултация са в основата на оценките на въздействието върху околната среда (ОВОС), които са законово изискване за по-голямата част от инфраструктурното развитие и се оценяват от Министерството на околната среда и водите. В отговор на жалби относно сроковете и разходите, наложени от ангажирането на заинтересованите страни и провеждането на публични изслушвания, Министерството на околната среда и водите посочва, че макар процесът на ОВОС да може да бъде дълъг и задълбочен, това е важна стъпка, тъй като дава увереност на обществото, че доставчиците на инфраструктура работят в рамките на

екологични параметри. Те твърдят, че като предоставят достатъчно време и с добро планиране, доставчиците на инфраструктура следва да се възползват от процеса. От полза е, че Законът за устройство на територията определя точно с кого трябва да се консултират доставчиците на обществена инфраструктура. Въпреки че определението е отворено за тълкуване, обикновено доставчиците на инфраструктура са правно задължени само да се консултират със заинтересованите страни, които притежават земя, която е пряко засегната от техните предложения. Съдебната власт решава дали обжалването е допустимо. Това може да спомогне за намаляване на броя на жалбоподателите и да гарантира, че обжалването по съдебен ред се предоставя само на страни, които действително са засегнати от дадено предложение, а не на по-малко засегнати лица, които могат да се противопоставят на дадена дейност, например поради идеологически причини.

В България има примери за силно творчески и задълбочени процеси на участие на обществеността. Пример за това е процесът на Софийски общински съвет за разработване на *визия за София 2050* (Sofia Municipal Government, 2017^[5]). Участието на обществеността включва поредица от публични дискусии, над 400 интердисциплинарни срещи, широко използване на социалните медии, използване на проучвания, „хакатон“, обширно събиране на доказателства и данни от широк кръг източници, публични изложби и други инициативи, предназначени да привлекат възможно най-широк кръг заинтересовани страни. През последните две години София също е отпуснала около 750 000 EUR от годишния бюджет на общината за проекти, за които гражданите са гласували.

Във всички общини обществеността трябва да е била консултирана за всички бюджети, преди те да бъдат приети. Въпреки че процесът за това може да се различава в различните общини, една община описва как кани предложения от граждани и представители на населени места в общината, които след това обсъждат на общностно равнище. Това определя състава на бюджета за следващата година.

Докато някои членове на общността са по-ангажирани от други, като цяло процесите на участие на обществеността са ефективни за отразяване на предпочитанията на хората от всички демографски и възрастови групи. Това се постига, като общините са възможно най-достъпни, например чрез провеждане на седмични дни на отворените врати и активно използване на социалните медии.

В трите общини, с които се срещнахме в рамките на мисия, които се различаваха значително по размер, общините бяха приспособили своите дейности за участие на заинтересованите страни към това, което изглежда подходящо, като се имат предвид числеността на населението и мащабът на инвестиционните дейности на всяка община. Например в Сливница, община с по-малко от 10 000 души, общинските служители са силно запознати с нуждите и възгледите в рамките на общността, което означава, че те са по-малко зависими от формалните и структурирани дейности за участие на обществеността, от които по-големите общини може да се нуждаят, за да получат широк кръг от гледни точки от общността.

Препратки

- IAP2 International Federation (2014), *Stakeholder Participation: IAP2 public participation spectrum*, <https://i2s.anu.edu.au/resources/stakeholder-participation-iap2-public-participation-spectrum/>. [2]
- OECD (2020), *Recommendation of the Council on the Governance of Infrastructure*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0460>. [1]
- Republic of Bulgaria (2022), *Article 12, paragraph 2, Resolution No. 302 (29 April 2022) on the Establishment of Committees for Monitoring of the Partnership Agreement of the Republic of Bulgaria and of the Programmes Co-financed by European Funds under Shared Management 2021-27*. [4]
- Republic of Bulgaria (n.d.), *Methodological Guidelines for the Preparation of Integrated Territorial Development Strategies of the Level 2 Planning regions for the period 2021 – 27, the Methodological Guidelines for the Preparation and Implementation of Integrated Municipalities*. [3]
- Sofia Municipal Government (2017), *Vision Sofia 2050*, <https://vizia.sofia.bg/vision-sofia-2050/>. [5]

Публични инвестиции в България

ПЛАНИРАНЕ И ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ИНФРАСТРУКТУРА

Този доклад очертава резултатите от прегледа на процесите на публични инвестиции в България и дава препоръки за подобряване на тяхната ефективност и ефикасност. Той се фокусира върху планирането, инвестициите и изпълнението на инфраструктура на национално и общинско ниво. Докладът идентифицира какво България трябва да запази и подобри, за да гарантира, че инвестициите, направени на европейско, държавно и общинско ниво, постигат най-добро съотношение качество-цена и допринасят за благосъстоянието и жизнения стандарт на хората.



Финансирано от
Европейския съюз



ПЕЧАТЕН МАТЕРИАЛ ISBN 978-92-64-65741-0
PDF ISBN 978-92-64-29272-7

