



# Информационен и учебен център по екология

София 1421, ул. Цанко Церковски, 67, вх. В, ет. 2, ап. 3, тел./факс 8669047, e-mail: dporov@ceie.org

Изх. № 3 31/01/2014

ДО

**Министерски съвет**  
Дирекция „Програмиране на средствата от ЕС“

**Министерство на ТИТС**  
Дирекция "Координация на програми и проекти"

**Министерство на регионалното развитие**  
Главна дирекция „Програмиране на регионалното развитие

**Президент на Р България**  
Звено Стратегически политики, анализи и прогнози  
Съвет Развитие на регионите и национална инфраструктура

**Представителство на Европейската комисия в България**

Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията	
София 1000, ул. "Дякон Игнатий" №9, тел. 9409/603 568 662 650	
Рег. № 1520-24	Дата 31.01.2014

Коментари и препоръки на Коалиция за устойчиво управление на средствата от ЕС (КУПФЕС) <sup>1</sup> в областта на транспорта относно Споразумение за партньорство, версия 4.1

Настоящият документ отчита становището на службите на ЕК „Programming 2014-2020, informal observations“ Ref. ARES(2013)3493145-15/11/2013 и Доклад на Сметната палата „Подготовка за управление на средствата от фондовете по Общата стратегическа рамка на Европейския съюз през новия програмен период 2014-2020“ Изх. 04-11-020 от 16/12/2013 г.

На този етап от подготовката на Споразумението за партньорство (СП) считаме, че документът страда от дългогодишен стратегически недостатък в планирането на дейностите свързани с транспорта, а именно изкуственото разделение на подсектори – железопътен, пътен и градски – което не позволява:

- Целенасочена работа за осъществяване пълноценна интегрирана транспортна система на Р България която адекватно да обслужва гражданите и икономиката на национално и общеевропейско ниво
- Отчитането на приноса и негативните ефекти на транспорта за другите сектори на икономиката и жизнени сфери

<sup>1</sup> Информационен и учебен център по екология е член на КУПФЕС

- Правилното определяне на проблемите в сектора и предприемането на необходимите мерки и дейности за преодоляването им
- Здравословна конкуренция между алтернативни видове транспорт (в частност ЖП и пътен проект) при избора на най-подходящия (икономически, социално и екологично) проект който приоритетно да удовлетворява трафика по дадена дестинация. Този проблем години наред утвърждава порочния кръг от предпочитане на пътни проекти – повече финансов ресурс в този сектор – повече и по-добре подготвени кадри, и в крайна сметка, повече и по-напреднали в подготовката пътни проекти отново на опашката за публично финансиране. Трябва обаче да добавим, че в много случаи „по-добре подготвени“ пътни проекти не означава „по-добри и ефективни пътни проекти“

Гореописаните проблеми доведоха до неустойчива структура на транспортната система на Р България с дял на автомобилния транспорт от 87% при пътническия и 90,5% при товарния<sup>2</sup>. Далеч по опасен за бъдещото развитие на транспортния сектор са опитите за манипулиране на стратегическите документи, вкл. и настоящото СП, в полза на приоритети които не са най-спешните или най-адекватните за финансиране и реализиране.

В този смисъл КУПФЕС подкрепя препоръките на „Informal observations“, че за доброто качество на СП е необходимо по-добро приоритизиране на ресурсите по йерархията цел - под-цел - ключова дейност.

По текста на СП идентифицираме следните недостатъци и пропуски, както препоръчваме и следните промени и допълнения:

1. Въпреки споменаването на няколко места в документа за „високите цени на горивата“ няма ясен анализ на ефекта от този фактор върху сектори от икономиката, групи от населението и специфични райони от страната.

**Настояваме СП ясно да идентифицира фактора „петролна зависимост“ на транспортната система и да анализира неговата роля за конкурентноспособността на икономиката, обезлюдяването на селските райони и ефективния достъп до социални услуги като образование и здравеопазване.**

**Настояваме в текста на СП да присъства ясна стратегия и цели за намаляване на петролната зависимост на транспортната система вкл. чрез финансиране на масштабна информационна кампания за вредите върху обществото от използването на автомобили на изкопаеми горива и обществените ползи от използването на публичен транспорт в градовете и извън тях.** Ако екипът в МС и МТИТС не са способни да изработят този анализ, ясна стратегия и цели в настоящия времеви график по СП, те трябва да станат част от Интегрираната транспортна стратегия със краен срок за изпълнение юли 2015 като необходима предварителна условност (ex-ante conditionality).

В частност смятаме за задължително правителството да предприеме следните стъпки в рамките на периода 2014 – 2015 г.:

1. Създаване на методика за оценка на петролната зависимост на България.
2. Изготвяне на анализ на петролната зависимост на България по тази методика.
3. Изготвяне на стратегия и план за действие за намаляване на петролната зависимост на страната до 2030 г.

<sup>2</sup>

Данните са докладвани на 14 КН на ОПТ

Булстат: Ю 831802077; Регистрирано в Софийски градски съд, по ф.д №20074/1994 г.  
Адрес на седалището: София, община "Оборище", бул. "Дондуков" 9  
Вписано в ЦРЮЛНЦ за осъществяване на общественополезна дейност: No 20040206010

По т.2 и 3 е подходящо да се сформира Работна група включваща представители на различни заинтересовани страни която да съдейства за работата по Интегрираната транспортна стратегия.

4. Оценка на всички инвестиционни проекти в сектор „Транспорт“ (вкл. бъдещата ОПТТИ (2014 – 2020) за съвместимост с анализа. Класиране на проектите по мрежа от критерии:
  - петролна зависимост
  - емисии/климатични промени
  - проблеми за биоразнообразието – дефрагментиране на местообитания
  - загуба на обработваема земя поради застилането ѝ с пътна настилка и придружаваща инфраструктура
5. Ревизия на списъка с проектите по ОПТТИ на базата на резултатите от т. 4 без значение от „баланса на осите“ в ОП.
6. Пренасочване на необходимите средства от ОП „Добро управление“ към описаните по горе цели, свързани с:
  - ▲ намаляване на петролната зависимост
  - ▲ регионалната свързаност и достъпност
  - ▲ климатичните промени

Петролната зависимост е изведена от Бялата книга за транспорта на ЕС като един от основните фактори за неустойчивост. Тъй като КУПФЕС многократно е изказвала препоръка за определяне и анализиране на този фактор чрез устни изказвания на обществени обсъждания и писмени становища<sup>3</sup> към Министерски съвет, Министерство на транспорта и Министерство на регионалното развитие в хода на програмирането през последните две години тази липса продължава да стои на дневен ред, което ни убеждава, че вземащите решения в държавната администрация не желаят този анализ да повлияе на избора на приоритети, под-приоритети и конкретни действия.

Допълнителен мотив е, че на различни места в текста лошото качество на инфраструктурата е определено като основен фактор за обезлюдяването на селските райони докато в наши преки разговори с хора в различните региони най-често споменаваната причина е високата цена на горивата и съответно невъзможността редовно да посещават и обработват имотите си. С други думи не толкова инфраструктурата, колкото цените (като елемент от изключително разтворената ножица „доходи – цени“) са сред основните фактори за липсата на стопанска и гражданска мобилност на гражданите дори в сравнително малките мащаби на българските региони.

\*\*\*

Предложение за текст който да бъде включен в СП:

**Петролната зависимост** - настоящата мобилност на транспортната система през последните десетилетия се разви в контекста на сравнително евтин петрол (след двата пика през 70-те години на ХХ век), разрастваща се инфраструктура и пренебрежително отношение към околната среда. Към настоящия момент тези условия се промениха значително и транспортната система не може да продължи да се развива по същия начин без да генерира

<sup>3</sup> Позиция на КУПФЕС с вх. номер на МТИТС 15-00-94 от 06.04.2012; Позиция на КУПФЕС към Съвета за развитие на регионите и националната инфраструктура към Президента на Р България с вх. номер 68-00-16 от 18.04.2012; Становище към РГ по проекта за стратегия на ОПТТИ с изх. номер на ИУЦЕ 17 от 21.12.2012 г.; Становище към РГ по ОПРР от 29.10.2012 г.

сериозни последици под формата на екологични, икономически и социални щети, както и постоянни заплахи за националната сигурност.

Задълбочената оценка извършена от Европейската комисия<sup>4</sup> показва, че докато някои аспекти на сектора се подобриха през последното десетилетие – производителност, сигурност и осигуреност – не се осъществи необходимата структурна промяна на начина по който работи транспортната система. Неуспехът на тази промяна остави сектора на сегашното състояние на доминиращ автомобилен транспорт и основана на изкопаеми горива мобилност на пътници и товари и е една от основните причини за неустойчивите тенденции в транспорта – високи нива на вредни емисии, влошено здраве на хората, задълбочаваща се петролна зависимост и продължаващи задръствания и претовареност с автомобили.

Липсата на напредък при отделянето на транспортния растеж от растежа на въглеродните емисии преди всичко се дължи на факта, че транспортът е сектор, в който подмяната на енергийния източник бе незначителна. Транспортът продължава да разчита на петрол и петролни продукти на 96% в държавите на ЕС. Бензинът и дизелът са отговорни за 95% от енергийната консумация на сектора което се влошава от факта, че ЕС внася 81,4% от суровия петрол.

Този проблем е разгледан подробно в референтния сценарий на документа „Оценка на съвместимостта на Бялата книга“: „последните прогнози близки до тези на Международната агенция по енергетика<sup>5</sup> са при цени на петрола от 59\$ на барел от 2005, нарастващи до 106\$ на барел през 2030 и 127\$ на барел през 2050 г.<sup>6</sup> (при курс на долара от 2008 г.). Което означава че цените на горивото за транспортния сектор ще бъдат с 600 млрд. евро повече през 2050 в сравнение с 2010 г. или повече от 70% повишение за разглеждания период“. Актуалните цени от месец януари т.г. са около 106 \$ за барел и цени на масовия бензин А 95 в България от 1.30 евро/литър което показва, че дори и тези прогнози се оказват твърде оптимистични.

В Бялата книга на транспорта на ЕС въпросът е поставен по следния начин:

5. *В следващите десетилетия петролът ще стане по-оскъден и доставките му ще бъдат все по-несигурни. Както Международната агенция по енергетика посочи неотдавна, колкото по-неуспешно се борим срещу високите въглеродни емисии, толкова по-голямо ще е повишението на цените на петрола. През 2010 г., за внос на петрол ЕС изразходва около 210 милиарда EUR. Ако не вземем мерки срещу тази зависимост от петрола, възможността хората да пътуват и нашата икономическа сигурност ще претърпят сериозни поражения с тежки последици за инфлацията, търговския баланс и общата конкурентоспособност на икономиката на ЕС.*
17. *Предизвикателството е да се премахне зависимостта на транспортната система от петрола, без да се жертва ефективността ѝ и без да се застрашава мобилността. В съзвучие с водещата инициатива „Европа за ефективно използване на ресурсите“, заложената в стратегията „Европа 2020“ и новия план за енергийна ефективност от 2011 г., главната цел на европейската*

<sup>4</sup> Оценка за въздействие към Бялата книга за транспорта  
(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:0358:FIN:EN:PDF>)

<sup>5</sup> The IEA Energy Technology Perspectives 2010 assumes 115 \$/barrel in 2008 prices for 2030 and 120 \$/barrel for 2050

<sup>6</sup> The oil price projections are the result of world energy modelling with PROMETHEUS stochastic world energy model, developed by the National Technical University of Athens (E3MLab)

*транспортна политика е да помогне за създаването на система, която подкрепя европейския икономически прогрес, подобрява конкурентоспособността и предлага висококачествени услуги в сферата на мобилността, като същевременно използва ресурсите по-ефективно.*

Дълбоката едностранна зависимост на страната от автомобилния товарен и пътнически транспорт доведе до наличието на монопол в икономиката чийто негативни последици са ежедневие: пътно-транспортни произшествия са един от основните фактори за смъртността сред икономически активното население (само смъртните случаи от ПТП струват на бюджета около 600 млн. евро годишно – стр. 92 от ОГПТ); ежедневното парализиране на основни артерии и подстъпи към големите градове, изразяващо се в значителни икономически загуби, социално напрежение за цените на горивата и не на последно място - системното замърсяване от емисии на вредни газове и други вредни физични фактори.

За България този проблем допълнително се утежнява от факта, че една компания на практика е монополист в доставката на горива с пазарен дял от около 70%.

\*\*\*

2. В текста на раздел „Свързаност и достъпност” виждаме следните несъответствия:

- От една страна ЖП транспортът има „сериозен потенциал за развитие” и развитието му е от „съществено значение”, а от друга страна „пътническият трафик постоянно намалява поради множество фактори свързани с общите икономически и демографски тенденции в страната” и е необходимо „редуциране на ЖП мрежата до устойчиви размери”. В под-приоритет „Свързаност” на стр. 81 също е описано че „от първостепенно значение ще бъде развитието на ЖП инфраструктурата”
- Докато пътният сектор не изпитва трудности с „общите икономически и демографски фактори” и не се споменава за необходимост от редуциране на пътната мрежа до устойчиви размери, въпреки че очевидно държавният бюджет не е в състояние да предостави дори минималните необходими средства за безопасната поддръжка на пътната мрежа;
- За транспортния коридор по р. Дунав „Хидроложките и климатични условия по протежение на реката налагат предприемането на мерки за подобряване на навигационните условия и осигуряване на минимална дълбочина от 2.5 м. през цялата или по-голямата част от годината, необходима за кораби до 3 000 т. В подкрепа на това и в изпълнение на Стратегията на ЕС за Дунавския регион е подписан Меморандум за разбирателство между България и Румъния за създаването на междуведомствен комитет за вътрешно-воден транспорт за подобряване на корабоплаването по общия участък на река Дунав и подобряване на свързаността в региона. Един от основните проекти е подобряване на навигацията в общия участък на реката, който е в етап на подготовка, като строителството се очаква да се извърши през програмния период 2014-2020 г.” докато „незадоволителното състояние на пристанищните съоръжения (кейове) и претоварна техника, която не отговаря на съвременните тенденции в структурата на товарооборота; незадоволителното състояние на връзките с пътната и железопътната инфраструктура на страната; липсата на подходящо оборудване за обработка и съхранение на зърно, недостигът на съвременни логистични и

Булстат: Ю 831802077; Регистрирано в Софийски градски съд, по ф.д №20074/1994 г.

Адрес на седалището: София, община "Оборище", бул. "Дондуков" 9

Вписано в ЦРЮЛНЦ за осъществяване на общественополезна дейност: No 20040206010

*информационни системи на пристанищата и слабо развитите съоръжения за контрол върху замърсяването.”*

Считаме, че демографският фактор е грешно посочен на това място – напротив, застаряващото население което дългосрочно ще се увеличава като % и други демографски фактори като групите в неравностойно положение, лица със специфични нужди и хората с риск от социално изключване са основна причина за бъдещо разширяване на мрежата и подобряване на услугата обществен транспорт съществена част от който е железопътният.

Мотив: Според анализа EUROPOP 2008 на Eurostat и Доклад на ЕК за застаряването на населението<sup>7</sup> се очаква възрастните граждани на ЕС над 65 г. да са 24% през 2020 и 29% през 2050 спрямо 17% днес. Един от всеки шест граждани на ЕС е с различна степен на инвалидност. Около 20% от хората над 75 г. изпитват драстични ограничения в ежедневието си. С нарастването на продължителността на живота при възрастните хора се очаква и нарастване на тези които имат сериозни ограничения за придвижване като тенденцията е тази група да става все по голяма спрямо икономически активното население.

Към тази съществена част от населението трябва да се добавят и други уязвими групи - децата, малцинства или културни ограничения като половата принадлежност, които по различни причини са с ограничен или лишени от достъп до индивидуални транспортни средства.

В току що публикувания от ЕК проект на Обща стратегическа рамка 2014-2020 (SWD(2012) 61 final) също е подчертано като първостепенен хоризонтален принцип „Подкрепа и насърчаване на равенството между половете и недискриминирането”

*„Всички Оперативни програми трябва да се борят с дискриминацията и да насърчават равните възможности, както и да осигурят достъпност за хора с инвалидност. Достъпността трябва да бъде характеристика за всички продукти и услуги предлагани на обществото и съфинансирани от еврофондовете. В частност, достъпността до изградената екологична, транспортна, информационна и комуникационна инфраструктура, вкл. нови технологии, трябва да бъде изисквана от Управляващите органи”.*

За сметка на това декларирания приоритет за преход към нисковъглеродна икономика във всички сектори, вкл. и транспортния, предполага намаляване на дела на автомобилния транспорт, и съответно, много по-спешно стои въпросът за определяне на целесъобразния размер на републиканската и общинската пътни мрежи и редуцирането им до нивата които могат реално да бъдат обслужвани и поддържани в бъдеще. Част от нея може да бъде обособена в Национална веломрежа която да предостави не само възможност за нисковъглеродна форма на транспорт, но и атрактивна форма на алтернативен туризъм (с каквато в момента Р България не разполага) срещу много по-ниски разходи за нейната поддръжка

По отношение на долното течение на р. Дунав, именно хидроложките и хидродинамичните условия предпоставят практически невъзможност за поддържане на

<sup>7</sup> European Commission, DG Economic and Financial Affairs: 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)

дълбочина от 2,5 м. за кораби с тонаж от 3 000 т. през цялата година. Обстановката се усложнява допълнително от честите засушавания характерни за региона и процеса на опустиняване в дългосрочен период. От друга страна защитените територии в тази част на реката имат много голямо значение за биоразнообразието на Европа – политика не по-маловажна от транспортната. Изразът „строителството се очаква да се извърши през програмния период 2014-2020 г.” означава, че администрациите на двете държави предварително са готови да манипулират Оценката за въздействие върху околната среда на проекта за да се осъществи „строителството” – порочно действие на което сме били свидетели многократно от въвеждането на процедурата по ОВОС. Като участници в създаването на българо-румънския комитет смятаме, че неговата основна роля е да оцени алтернативите за транспортна свързаност в региона както и да оцени естествените ограничения посочени по-горе така че да бъде взето най-доброто решение от икономическа, социална, екологична и, не на последно място, финансова гледна точка.

### 3. Строителството – отново основен приоритет в транспорта

На стр. 35 е използвано определението от Общия генерален план за транспорта до 2030 – „Основният идентифициран проблем е липсата на непрекъснати и последователни транспортни мрежи с еднакви експлоатационни характеристики, които да осигуряват бързо и безопасно придвижване на по-дълги разстояния вътре в страната, към, от и през България.”, но според нас грешно изтълкувано в полза на физическото изграждане на инфраструктура. Оригиналната фраза на стр. 51 на ОГПТ е „Основният идентифициран проблем е липсата на непрекъснати, последователни и постоянни транспортни мрежи, които да осигуряват бързо и безопасно придвижване на по-дълги транспортни разстояния вътре в, към, от и през България” и авторите на този документ имат предвид услугата транспорт, мобилността или дефинираната в Бялата книга на транспорта на ЕС интегрирана транспортна система „от врата до врата” която удовлетворява нуждите на всички групи от обществото без да поставя в дискриминирано положение някой от тях и особено уязвимите такива.

Рехабилитацията на инфраструктурата и нейното осъвременяване в съответствие със стандартите е несъмнено необходимо, но не е нито най-важното, нито най-спешното за транспортната ни система. Каква е ползата от повишаване на скоростта по рехабилитирана ЖП линия, ако превозвачите не разполагат със съвместимия с тези стандарти подвижен състав за да постигнат проектната скорост? Каква е ползата от стотици милиони инвестиции в ЖП линия ако не можем да осигурим необходимите стимули и ограничения които да накарат транзитните товарни автомобили да я използват? Каква е ползата че ще спестим 30 мин. по новата магистрала, ако ги загубим в задръстването на влизане в града? Средствата по ЕСИФ са съвършено недостатъчни (около 5% от БВП) за осъществяването на всички желани (и дори за необходимите) проекти, но те са инструмент за провеждането на новаторски политики и реформи и именно за тези цели трябва да бъдат използвани.

Сегашните целенасочени инвестиции предимно в големите градски центрове и връзките между тях насърчават обезлюдяването на периферните райони.

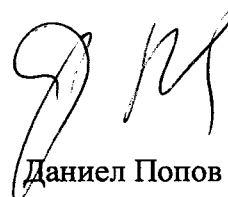
Описанието от стр. 39 за устойчив градски транспорт „необходимостта от по-ефективно организиране на обществения градски транспорт и подобряване на неговата достъпност, както и повишаване на сигурността и безопасността му. Сред факторите, които могат да спомогнат за привличане на пътниците към обществените превозни средства, са повишаване на качеството и максимално облекчен достъп до

транспортните услуги, оптимизиране на транспортните схеми, създаване на интегрирани системи за таксуване, координиране на разписанията на различните видове транспорт, както и прилагане на гъвкава тарифна политика” е изключително валидно и за междуградския обществен транспорт. Необходимо е разработването на Планове за мобилност на регионално ниво които да зададат параметрите на достъпност до обществен нисковъглероден транспорт и мобилност на гражданите и да свържат в адекватна транспортна мрежа центъра (града), предградията (околните близки села) и селата в подходящ периметър след проучване на транспортните навици. Целта е да се намали обезлюдяването на регионите около по големите градове и концентрирането на населението там. Резултатът който трябва да търсим към 2020 г. е определени/заложен процент или единици от пътници и стоки които да могат да се придвижат ефективно като време и ресурси „от врата до врата” използвайки по-екологичен транспорт.

За преодоляване на тези стратегически недостатъци в настоящото СП препоръчваме:

- В рамките на Интегрираната транспортна стратегия със краен срок юли 2015 да бъде разработен детайлен анализ на петролната зависимост на националната транспортна система и нейното отражение върху конкурентноспособността на икономиката, обезлюдяването на селските райони и ефективния достъп до социални услуги на различни групи от населението (вкл. застаряващото население, групи в неравностойно положение, лица със специфични нужди и хората с риск от социално изключване);
- В рамките на Интегрираната транспортна стратегия със краен срок юли 2015 да бъдат разработени Регионални планове за мобилност описани по-горе;
- В рамките на Интегрираната транспортна стратегия със краен срок юли 2015 да бъде предложена мрежа от републикански и общински пътища за създаването на Национална велодрежа;
- По различни оперативни програми да бъде предвидена възможност за закупуване на нисковъглеродни превозни средства за обществения транспорт в селските и крайградските райони;
- По ОП Транспорт да се предвиди възможност за закупуване на подвижен състав за БДЖ;
- Да се извърши предпроектно проучване за изграждането на линейни връзки за пътници и товари от/до летищата Варна и Бургас с центъра на града и пристанищните комплекси. За изграждането да се разгледа вариант за публично-частно партньорство, но и други източници на финансиране вкл. ЕИБ и ЕБВР. Мотиви: През 2013 г. летищата са обслужили 3.8 млн. пътници като растежа спрямо 2012 е 5.5% като над 2/3 от пътниците са граждани на ЕС. В най-натоварените дни летищата са обслужвали до 19 хил. души които са се придвижвали с автомобили поради липса на алтернативен транспорт, създавайки сериозни затруднения на автомобилния трафик в и около Варна и Бургас. Мярката е заложена в Бялата книга за транспорта на ЕС за реализиране до 2050 г. и в Трети национален план за действие по изменение на климата 2013-2020.

С уважение:



Даниел Попов

Член на УС на ИУЦЕ