

Необходимо е по-ясно дефиниране на целите, приоритетността, обхвата, бюджета

Проблеми при подготовката и изпълнението на железопътните инвестиционни проекти в Национална компания „Железопътна инфраструктура“

Инж. Петър Дяков,
ръководител на отдел „Техническо изпълнение на проекти“

Настоящата разработка е опит за обобщение на най-значимите проблеми, които съпътстват подготовката и реализацията на железопътните инвестиционни проекти в НКЖИ, както и препоръки за тяхното избягване или минимизиране на ефектите от тях. Авторът няма претенции за пълна изчерпателност, имайки предвид, че всеки отделен проблем би могъл да бъде тема на специална разработка и на обширна дискусия в специализираните среди.

Приоритетни инвестиционни проекти

През територията на Република България преминават 4 сухоземни Трансевропейски транспортни коридори (виж малка карта). Логично е приоритетните инвестиционни проекти на НКЖИ да бъдат разположени по тези коридори, които съвпадат с някои от главните железопътни линии от републиканската железопътна мрежа. По тези коридори са разположени и проектите, включени в Оперативна програма „Транспорт“.

Приоритетните инвестиционни проекти на НКЖИ могат да бъдат обобщени в следните няколко групи (виж голяма карта):

- Проекти за реконструкция за скорости на движение на влаковете 160/200 км/ч, които в момента са в изпълнение – проект „Реконструкция и електрификация на железопътната линия „Пловдив – Свиленград“, финансиран от ИСПА, Европейска инвестиционна банка и Държавния бюджет; проект „Реконструкция и електрификация на железопътната линия Свиленград – турска граница“, финансиран по Оперативна про-

Инж. Петър Дяков е роден през 1958 г. в Пловдив. През 1984 г. завършва Московския институт за инженери по железопътния транспорт с магистърска степен по специалност „Строителство на железопътни линии, железен път и пътно стопанство“. От 1984 до 1992 г. работи в Железопътна секция – Пловдив. От 1992 до 2003 г. работи в дирекция „Пътно стопанство“ към БДЖ ЕАД/НКЖИ. От 2003 до 2005 г. е началник на отдел „Железен път и съоръжения“ в дирекция УМП. От 2005 до 2009 г. е директор на дирекция „Управление и изпълнение на инфраструктурни проекти“. Понастоящем е ръководител на отдел „Техническо изпълнение на проекти“ към дирекция СРИП.



грама „Транспорт“.

- Проекти за рехабилитация/модернизация/подновяване, финансирани по Оперативна програма „Транспорт“ за програмния период до 2013 г. – проект „Рехабилитация на железопътната инфраструктура по участъци от ж.п. линията „Михайлово – Бургас“, проект „Модернизация на железопътната линия „София – Драгоман“ и проект „Модернизация на железопътната линия „София – Пловдив“ (равнинните участъци София – Елин Пелин) и „Септември – Пловдив“.
- Проекти за рехабилитация/модернизация/подновяване, с проектна готовност и финансиране по Оперативна програма „Транспорт“ за програмния период 2014 – 2020 г. – проект „Модернизация на железопътната линия „София – Пловдив“ (планинския участък „Елин Пелин – Септември“), проект „Модернизация на железопътната линия Видин – София“, проект „Модернизация на железопътната линия София – Радомир – Пюешево“ и проект „Модернизация на желе-

зопътната линия „Радомир – Кулата“.

- Проекти за рехабилитация/модернизация с проектна готовност и финансиране със заем от Световната банка – проект „Модернизация на железопътната линия „Тракия – Скутаре – Михайлово“.
- Проекти за рехабилитация/подновяване с проектна готовност през 2010 г., но с неосигурено финансиране на строителството – проект „Рехабилитация на железопътната линия Мездра – Горна Оряховица“ и проект „Рехабилитация на железопътната линия „Русе – Варна“.
- Проекти за рехабилитация/подновяване с пълна проектна готовност, с финансиране от Държавния бюджет като отделни участъци вече са в етап на строителство – проект „Увеличаване на пропускателната способност, чрез подобряване параметрите на железния път и увеличаване на проектните скорости на жп линията София-Карлово-Зимница – ЛОТ 1 София-Карлово“ и проект „Удвояване и електрификация на железопътна линия Карнобат – Синдел“.
- Проекти за интермодални терминали – проект „Изграждане на интермодален терминал София“, с проектна готовност и финансиране по Оперативна програма „Транспорт“ за програмния период до 2013 г., проект „Изграждане на интермодален терминал Пловдив“ с проектиране, съфинансирано по TEN-T, без осигурено финансиране за строителството и проект „Изграждане на интермодален терминал Русе“ с проектиране, съфинансирано по TEN-T, без осигурено финансиране за строителството.
- Изграждане на площадки за RO-LA превози в гарите Свиленград и Драгоман, финансирани от Държавния бюджет, в процес на изграждане.

Проблеми при подготовката на железопътните инвестиционни проекти

Преди всичко цялостният процес на подготовка е „притиснат“ от фактора „време“. Този фактор е определящ, особено като се отчитат времевите рамки на различните финансиращи институции – Европейските фондове, банките на ЕС и бюджета на Република България. Тъй като средствата по Оперативна програма „Транспорт“ (ОПТ) са най-значителни по обем за финансиране на инфраструктурни проекти в ДП НКЖИ, по-наголу се наблюдава претрупаност на трудностите и проблеми, свързани с подготовката и реализирането на големите инфраструктурни проекти, финансирани по Приоритетна ос 1 „Развитие на железопътната инфраструктура по Транс-европейските и основните национални транспортни оси“ на ОПТ за програмния период 2007 – 2013 година.

Процесът на подготовка на големите железопътни проекти по ОПТ включва огромен обем дейности, свързани с:

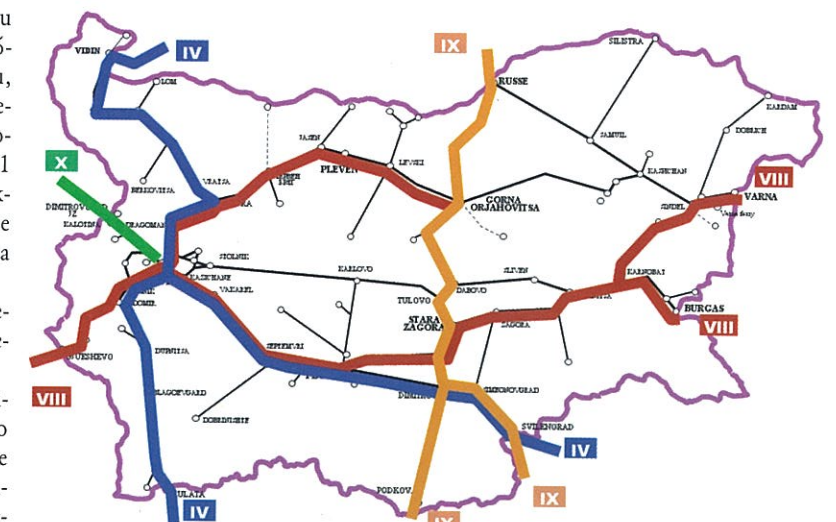
- Подготовка на необходимите документи за осигуряване на финансиране по ОПТ – необходимо е значително време за осигуряване на необходимите консултантски, които да подготвят изискваната документация за всеки един проект: апликационна форма, анализ

„разходи – ползи“, финансов анализ и т. н. На този етап се прилагат изискванията и сроковете на Закона за обществени поръчки (ЗОП) и значението на качествената и добре организирана подготовка на съответните процедури е от съществено значение за навременното стартиране на съответните дейности. Време също така е необходимо и за самата същинска работа на консултантите по изготвяне на документацията за финансиране по ОПТ, като тук рисковете се съдържат основно в качеството на консултантската работа и в спазването на съответните графици за изготвяне и одобряване на документацията.

- Дейности по техническата идентификация и параметризация на проектите – необходимо е значително време за дефиниране на географския и техническия обхват на всеки проект по ОПТ, както и на оптималните параметри на инфраструктурата. Този процес е изключително важен за доказване на ефективността на инвестицията и за осигуряване на необходимото финансиране и евентуалните забавяния съставляват съществен риск за цялостната подготовка на проектите. Освен това се налага осигуряване на висококачествени проектни разработки, които детайлно да отразяват инвестиционното намерение и да служат за основа на техническите документи за процедура за възлагане на строителството.

- Дейности по подготовка на тръжните процедури – необходимо е значително време за определяне и осъществяване на тръжна стратегия за реализиране на всеки отделен проект, както и за изготвяне на съответните тръжни документи. Процесът е от изключителна важност, имайки предвид задължителните срокове по ЗОП и осигуряване на необходимата конкурентна среда в специфичния сектор на железопътното строителство. Тук рисковете са както в качеството на документацията, така и в стриктното спазване на приетите графици за реализиране на проектите.

Процесът на подготовка на големите железопътни проекти по ОПТ включва и дейности по изготвяне и съгласуване на задължителната екологична документация по проектите – необходимо е време за подготовка



Трансевропейски транспортни коридори на територията на България

на оценката за въздействието върху околната среда и за задължителните мерки по "Натура 2000". Процесът се усложнява не само от времевата рамка, а и от необходимостта да бъдат отчетени общественият интерес и нагласите на "пасивните бенефициенти" – населението по протежение на всеки железопътен проект. Рискът от забавяне се увеличава допълнително от непрекъснато изменящата се законова рамка.

Определящи при подготовката на железопътните проекти по ОПТ са и разрешителните и съгласувателните режими. Те обхващат широк спектър от времеемки процедури за получаване на необходимите разрешения от различни местни, регионални и централни институции и за съгласуване на проектите разработки. Процесът е сложен и изисква точна организация и значителни по обем ресурси, както от страна на НКЖИ, така и от консултантите, ангажирани в подготовката на проектите. И тук рискът от забавяне се увеличава поради прекомерните бюрократични изисквания и взаимната обвързаност на двата режими. Съществен риск са и изискванията най-вече на общините за включване в проектите разработки на допълнителни транспортни и пресичащи съоръжения, което не само води до забавяне на подготовката, но и до завишаване на инвестиционната стойност на проектите.

Цялостният процес на подготовка на железопътните инвестиционни проекти е "притиснат" и от фактора "технически аспекти". Този фактор е от съществено значение за успешната и навременна реализация на проектите. По-конкретно проблемите тук биха могли да бъдат разделени на няколко групи.

Преди всичко съществен проблем се явява специфичната нормативна база на НКЖИ. Тъй като в повечето случаи в подготовката на проектите се ангажират чуждестранни консултантски фирми, най-често от тяхна страна се наблюдава недостатъчно задълбочено познаване и прилагане на нормативните документи, което е значителен риск за качеството, особено що се касае до конкретните проектни разработки и технически спецификации. Утежняващ факт е, че този риск се проявява на фазата на възлагане на обществените поръчки за същинските строителни работи и по време на тяхното изпълнение.

При подготовката на железопътните инвестиционни проекти от значение е и ролята на НКЖИ като инфраструктурен мениджър. При определяне на техническия обхват на проектите се преплитат интересите на

железопътните оператори, което води до рискове от включване на компоненти, разходите за които могат да се окажат неприемливи за финансиране по ОПТ.

И не на последно място при подготовката – проблемите с ресурсното обезпечаване на техническата експертиза. Тъй като в по-голямата си част изпълнителите на подготвителните дейности по проектите са обединения от чуждестранни и български консултантски фирми, често се наблюдава механичното групиране на специалисти в консултантския екип, което води до неадекватно обезпечаване в необходимите експертни направления и създава рискове за последващата реализация на проектите.

Процес на подготовка на железопътните инвестиционни проекти е "притиснат" и от фактора "процедури". Тук основно съществуват две групи проблеми.

Първата група проблеми е свързана със земеотчуждителните процедури. Проектите, които включват реконструкция или модернизация на железопътната инфраструктура, задължително предполагат изграждане на части от железопътните линии по нови трасета с цел постигане на по-висока проектна скорост на движение на влаковете. В тази връзка линейният характер на инфраструктурата налага необходимостта от отчуждаване на голям брой имоти. Като пример може да се посочи проектът "Реконструкция и електрификация на железопътната линия Пловдив – Свиленград – турска/гръцка граница", при който беше необходимо да бъдат отчуждени повече от 4300 имота или части от имоти на територията на 2 области и 9 общини. Самите земеотчуждителни процедури са изключително усложнени и тровави за изпълнение и включват в себе си огромен обем подготвителни, съгласувателни и институционални дейности. Всичко това създава сериозни рискове за цялостната подготовка и последващото изпълнение на проектите.

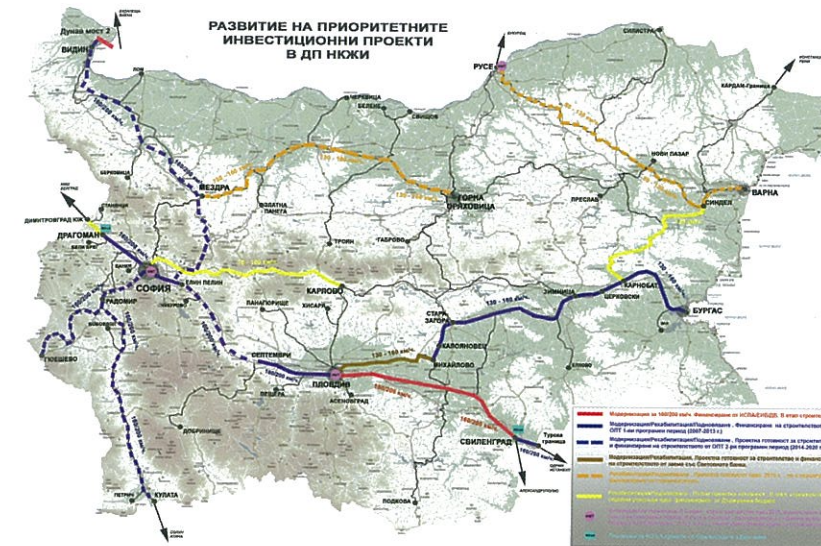
От съществено значение за подготовката на железопътните инвестиционни проекти е законовата рамка. Честата промяна на тази рамка създава рискове със сериозни последици. Добър пример в това отношение е основополагащият закон за всички строителни дейности в Република България – Законът за устройство на територията (ЗУТ). ЗУТ влиза в сила на 31.03.2001 г. и до края на 2009 г. е изменен и допълван общо 40 пъти, като само от началото на 2006 г. до сега – общо 24 пъти. Това далеч не създава нормална обстановка за подготовката на големи инфраструктурни проекти.

Проблеми при изпълнението на железопътните инвестиционни проекти

Както подготовката, така и цялостният процес на изпълнение е "притиснат" от фактора "време". Този фактор е пряко свързан с усвояването на средствата по ОПТ.

Преди всичко прекалено много време отнемат различните процедури, свързани с отделните етапи на строителството – от разрешението за строеж до Държавната приемателна комисия. Всяко забавяне при тези процедури води до съществени рискове за реализацията на проектите.

В по-голямата си част проектите се изпълняват с договори за проектиране и строителство, с цел намаляване на рисковете за възложителя (НКЖИ). В някои



случаи конкретните проектни решения на изпълнителите по тези договори налагат извършване на допълнителни земеотчуждителни процедури. Забавянето при тях е критично за самото изпълнение на строителните работи. Независимо на кого са вменени като задължение (по-често на самите изпълнители), всички дейности по изготвяне и съгласуване на документацията отнемат много време и поражда сериозни рискове от неспазване на сроковете на договорите.

Поради спецификата на отделните видове работи при изпълнението на железопътните инфраструктурни проекти се налага те да бъдат възлагани на различни изпълнители. Този факт поражда регици проблеми по взаимодействието между изпълнителите, по съгласуването на техните проектни разработки и по синхронизацията и координацията на дейностите на изпълнителите на строителната площадка и представлява сериозен риск за навременното изпълнение на проектите.

В зависимост от източниците на финансиране, НКЖИ, по отношение на договорите за изпълнение на проектите, се явява бенефициент (когато финансирането на даден проект е по Програма ИСПА), или възложител (при проекти от ОПТ или други финансови източници). И в двата случая Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията е Управляващ орган. Правилното процедиране и администриране на договорите за изпълнение на различните проекти, както и взаимодействията между всички страни в процеса изисква значително време и поражда рискове за навременното изпълнение на проектите.

Цялостният процес на изпълнение е "притиснат" и от фактора "бюджет". Този фактор се изразява в следните групи проблеми.

На първо място, участниците в процедурите за възлагане на строителството, с цел спечелване на самата процедура, предоставят занижени ценови оферти. В процеса на изпълнението този проблем се проявява като силно изразен финансов натиск върху НКЖИ, като изпълнителите търсят всякакви причини за изскове за повишаване на стойността на договорите. Освен че от законова гледна точка това е неприемливо, така се създават сериозни трудности при изпълнението на проектите.

По своето естество железопътните инфраструктурни проекти са с мащабни строителни дейности и този

факт винаги крие в себе си риск от възникване на неизбежни допълнителни дейности/работи в процеса на строителство. От една страна включването им в договорите за изпълнение е силно затруднено от законовите ограничения (ЗОП) и застрашава навременното завършване на проектите. От друга страна увеличаването на стойността на договорите поставя в неблагоприятно положение и без това ограничения финансов ресурс на НКЖИ. От трета страна това води до удължаване на сроковете за изпълнение на договорите и до допълнителни разходи, свързани с удълженото време. При всички случаи рисковете за ДП НКЖИ са големи.

Железопътните проекти, финансирани по ОПТ, разглеждат обновената инфраструктура като генератор на допълнителни приходи за НКЖИ. По този начин част от инвестицията за реализиране на съответния проект трябва да бъде поета от компанията. В условията на криза това допълнително затруднява финансовото обезпечаване на проектите и създава проблеми при навременното обслужване на междинните плащания по договорите за изпълнение.

Не на последно място стои проблемът с верифициране на разходите по изпълнение на проектите и признаването на тяхната приемливост. Сам по себе си това е риск, както за НКЖИ, така и за Държавния бюджет при възстановяване на разходите, който в никакъв случай не трябва да се пренебрегва.

Естествено, както при подготовката, така и при изпълнението на железопътните инвестиционни проекти присъства факторът "технически аспекти". Проблемите, свързани с този фактор са многобройни. Ето по-значимите от тях.

Обемите и сложността на изпълнение на железопътните проекти изисква наличието на сериозна техническа експертиза, особено в оперативен порядък, за да се избегнат потенциални забавяния на изпълнението. В голяма степен това се отнася до изпълнителите на проектите, но косвено се явява риск и за ДП НКЖИ и нейните механизми за адекватна и навременна реакция при решаване на техническите въпроси.

Изпълнението на железопътните инвестиционни проекти е свързано с доставката на различни по вид и големи по обем материали. В повечето случаи това е отговорност на изпълнителите по договорите за проектиране и строителство. Трябва да се подчертае, обаче, че източниците в България на строителни материали (например – инертни) са с ограничен ресурс. От една страна различните видове инфраструктури (железопътна и пътна) се конкурират помежду си като консуматори на такива материали. От друга страна конкуренция може да възникне и между изпълнителите на различни железопътни проекти, независимо от географското местоположение на всеки отделен проект. Всичко това води до съществен риск за навременното изпълнение на проектите. Не без значение е и фактът, че железопътните материали от внос се подчиняват на пазарната конюн-





горе, би могло да се намери конкретно решение за всеки отделен случай. Независимо от това се налагат някои препоръки, които определено ще доведат до създаване на условия за решаване или избягване на тези проблеми както при проектите, които са на етап подготовка/изпълнение, така и за бъдещите железопътни проекти. Преди всичко е необходимо ясно дефиниране на проектите като цели, приоритетност, обхват, бюджет, конкретни технически и договорни изисквания. В това отношение водеща роля трябва да има НКЖИ.

ктура и могат да възникнат проблеми при изпълнението на проектите предвид удължените интервали от време между провеждането на процедурите за възлагане на дейностите по изпълнение на проектите и същностното извършване на строителството. Взаимодействието и комуникацията между всички страни, ангажирани с изпълнението на железопътните инвестиционни проекти - Управляващ орган, Изпълнителна агенция железопътна администрация, НКЖИ, надзор, изпълнители и т. н. - са свързани с адекватното разпределение на рисковете при изпълнението. В това отношение какъвто и да е дисбаланс може да има сериозни последици за цялостната реализация на проектите. Най-съществената отличителна характеристика на железопътните проекти по сравнение с пътните е фактът, че в процеса на изпълнение железопътната линия трябва да остане в режим на приемлива експлоатация. Съвместяването на строителни с експлоатационни дейности може да се окаже сериозен проблем, за който изпълнителите най-често нямат необходимата адекватна логистична подготовка. В това отношение от изключителна важност са и аспектите на безопасност на влаковото движение по време на строителство. Изпълнението на железопътните проекти по ОПТ съвпадна по време с периода непосредствено след приемането на България в Европейския съюз, когато започна процес на въвеждането на европейските стандарти и нормативи като български държавни стандарти. До приключването на този процес съществуват затруднения при изпълнението на проектите, особено по отношение на осигуряването на необходимото качество и оперативна съвместимост за различните системи и подсистеми на железопътната инфраструктура. Не на последно място - съществуват проблеми с ресурсната обезпеченост на изпълнението на железопътните проекти, т. е. осигуряването от страна на изпълнителите на необходимата квалифицирана работна сила, която да бъде на разположение по време на изпълнението.

Препоръки за решаване на проблемите

Повече от очевидно е, че за проблемите, изброени по-

детност, обхват, бюджет, конкретни технически и договорни изисквания. В това отношение водеща роля трябва да има НКЖИ. Основополагащият камък за всички етапи на подготовка и изпълнение на железопътните проекти е съхранението, изграждането, поддръжката и развитието на адекватен административен капацитет в НКЖИ. За целта трябва преди всичко да се запази и да се използва натрупаният опит и наличният персонал. Трябва да се подчертае, че без такъв подход нито ще могат да бъдат качествено подготвени и изпълнени проекти, нито ще бъдат ефективно и навременно усвоени предвидените средства по ОПТ. В тази връзка ръководството на компанията предприема необходимите действия. Пак във връзка с повишаване на административния капацитет е необходимо да се организира и осъществява регулярно обучение на всички нива - т.е. за всички служители на НКЖИ, които са свързани с железопътните проекти. За повишаване на ефективността на дейностите по подготовка и изпълнение на железопътните проекти, е необходимо своевременното ангажиране на браншовите организации, като например НСОИЖП, БАКФЖС и др. Ускоряването на подготовката и изпълнението на железопътните проекти изисква спешни законови промени с цел опростяване на земеотчуждителните и съгласувателните процедури, както и процедурите по време на строителството и възможностите за актуализиране на сроковете и обхвата на договорите по проектите. В тази връзка МТИТС е инициатор на необходимите промени. Необходимо е да се да се осигури активна ангажираност на всички местни, регионални и централни институции, имащи отношение към изпълнението на железопътните проекти. Целта е по-малко бюрокрация, повече съдействие и ускорена писта за процедиране на големите инфраструктурни проекти. Трябва да се подчертае, че правителството предприема съответните действия. И не на последно място - необходимо е повишаване на сътрудничеството и координацията с общините, на чиято територия се изпълняват железопътни проекти, като тук отново водещата е ролята на НКЖИ.

НК ЖИ NRIC

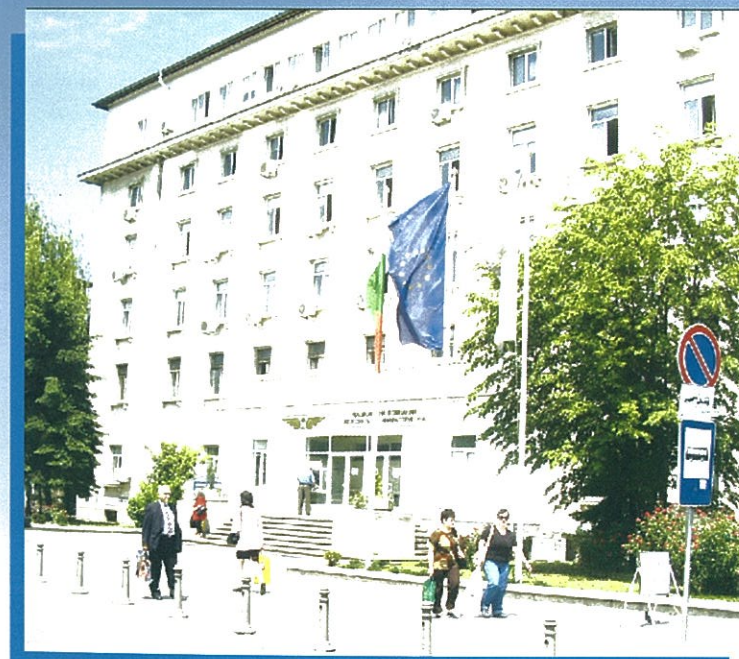
Национална компания
„Железопътна инфраструктура“

National Railway
Infrastructure Company

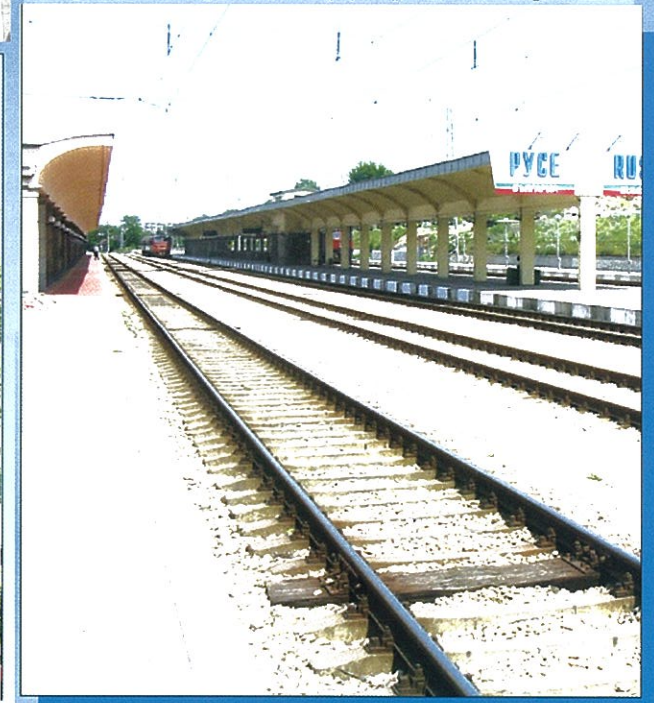
ЦЕНТРАЛНО УПРАВЛЕНИЕ

Бул „Кн. Мария Луиза“ №110, София 1233

www.rail-infra.bg



Министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията Александър Цветков и генералният директор на ДП „НКЖИ“ инж. Милчо Ламбрев откриват рехабилитираната и преустроена ж.п. гара Плевен.



инж. Милчо Ламбрев,
генерален директор на Национална компания
„Железопътна инфраструктура“
тел.: 9 32 60 01