

2022

Национален план за възстановяване и устойчивост

**Изпълнението напредва,
рисковете нарастват**

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Институт за пазарна икономика и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България (<http://www.activecitizensfund.bg>).

Институт за пазарна икономика

ДЕКЕМВРИ 2022

Съдържание

Резюме	2
Въведение	4
Изпълнение на Националния план за възстановяване и устойчивост	4
Сълб 1: Иновативна България	6
Сълб 2: Зелена България	8
Сълб 3: Свързана България	10
Сълб 4: Справедлива България	12
Рискове пред изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост на България	14
Концептуална рамка	14
Източници на риск за НПВУ и оценка	17
Възможни действия за управление на рисковете	20
Заклучение и препоръки	23
Източници	24

Използвани съкращения

АЗ	Агенция по заетостта
ДДС	Данък добавена стойност
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСФ	Европейски социален фонд
ЗСВ	Закон за съдебната власт
ИКТ	Информационни и комуникационни технологии
ИСУН	Информационна система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България
МВУ	Механизъм за възстановяване и устойчивост
НПВУ	Национален план за възстановяване и устойчивост
НПЕЕМЖС	Националната програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради
НПК	Наказателно-процесуален кодекс
НПО	Неправителствена организация
НС	Народно събрание
НСИ	Национален статистически институт
ОИСР	Организация на икономическо сътрудничество и развитие
ОП	Оперативна програма

Резюме

Националният план за възстановяване и устойчивост (НПВУ) на България представя вижданията на правителството и обществото за начина, по който трябва да бъдат адресирани структурни проблеми в икономиката. Той е единствен по рода си мащабен стратегически документ, включващ комплекс от реформи и инвестиции в най-ключовите сектори и се финансира от Европейския съюз чрез Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ). Изпълнението на НПВУ е все по-силно застрашено от различни рискове, чиято реализация може да има силно негативен ефект, включително финансов, за България.



Последната, шеста, версия на Плана на България е представена на 6 април 2022 г. пред Европейската комисия. Планът съдържа 58 проекта за инвестиции и 48 реформи в четири основни стълба - „Иновативна България“, „Зелена България“, „Свързана България“ и „Справедлива България“. Общото финансиране на инвестициите, включени в Плана, е над 20 млрд. лв., от които над 13 млрд. лв. са осигурени по МВУ.

На 16 декември 2022 г. България получи първо плащане по НПВУ, което най-накрая е добра новина след пропускането на възможността за авансово плащане и редица забавяния и неуспешни стъпки на българските правителства при финализирането, подаването, одобрението и изпълнението на НПВУ.

Още при подготовката и първоначалните стъпки на изпълнението на НПВУ започват да се проявяват редица рискове пред успешното му реализиране. Силно притеснителни са знаците в последно време за липса на политическа и обществена подкрепа и разбиране на значението на плана, функционирането на механизма за възстановяване и устойчивост и ангажиментите на България.

Анализът и оценката на рисковете в изследването на ИПИ са извършени на база на концепцията за измерване на влиянието им и вероятността да се реализират. Рисковете са групирани и се разглеждат в няколко категории.

Първоначалната оценка на рисковете показва, че:

- Най-значими са политическите рискове – по-специално риск от политическа нестабилност и чести избори, реализиран в забавяне на подготовката и приемането на нормативни актове във връзка с НПВУ; липса на политическа подкрепа за реформите и риск от корупция и застрашаване на върховенството на закона.
- На следващо място по тежест са административните рискове (липса на капацитет, на подкрепа, на разбиране и на способности за подготовка на реформите).
- Своята тежест имат и проектни рискове, които засягат изпълнението на конкретните инвестиции.
- Икономическите рискове също имат негативно въздействие, макар и относително ограничено – висока инфлация, разходи за труд, забавяне на икономическия растеж и икономическа криза, затруднения с националното съфинансиране на проектите и др. Оценка на тези рискове е силно променлива, зависи от икономическата среда и трябва да се извършва по-често.
- Външните рискове са ограничени по влияние, но не бива да се пренебрегват, а да се наблюдават.



Управлението на значимите рискове е системен и стратегически процес, който изисква повишаване на контрола върху ситуацията и подобряване на условията, познанията и информираността на заинтересованите страни, които влияят върху вземането на решения – политически лица, административни структури, обществеността. Активното и ранно адресиране на рисковете е ключово пред управлението им, както и добрата комуникация.

Въведение

В отговор на кризата, предизвикана от пандемията на коронавирус, в ЕС се създава инструментът „Следващо поколение ЕС“, който е с общ ресурс от над 800 млрд. евро и има за цел да подпомогне възстановяването от икономическите и социалните щети, причинени от пандемията, както и да ускори зелената и цифровата трансформация на икономиките за постигане на устойчив дългосрочен растеж. Страните получават различно финансиране в зависимост от оценката на дълбочината на кризата и цялостното ниво на икономическо развитие.

Националният план за възстановяване и устойчивост (НПВУ) на България представя вижданията на правителството и обществото за начина, по който трябва да бъдат адресирани структурни проблеми в икономиката. Той е единствен по рода си мащабен стратегически документ, включващ комплекс от реформи и инвестиции в най-ключовите сектори.

Последната, шеста, версия на Плана на България е представена на 6 април 2022 година. Планът съдържа 58 проекта за инвестиции и 48 реформи в четири основни стълба - „Иновативна България“, „Зелена България“, „Свързана България“ и „Справедлива България“. Общото финансиране на инвестициите, включени в Плана, е над 20 млрд. лв., от които над 13 млрд. лв. са осигурени по Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ).

Целта на настоящия материал е да представи за какво ще се харчат средствата по НПВУ, какъв е напредъкът и кои фактори се открояват като рискове, които биха попречили на реализацията на пълния потенциал на плана. Все още са налице сериозни притеснения за успешното изпълнение на тази инициатива и те следва да се адресират колкото е възможно по-скоро.

Изпълнение на Националния план за възстановяване и устойчивост

В началото на месец ноември т.г. Европейската комисия [одобри](#) първото плащане към България по НПВУ. На 16 декември 2022 г. България получи 2,7 млрд. лв., което най-накрая е добра новина след пропускането на възможността за авансово плащане и редица забавяния и неуспешни стъпки на българските правителства при финализирането, подаването, одобрението и изпълнението на НПВУ.

Още при подготовката и първоначалните стъпки изпълнението на НПВУ се появяват няколко препъни камъка:

- Огромно забавяне, политическа нестабилност и шест версии на плана, докато се постигне одобрение;
- Преработване заради забележки на Европейската комисия;
- Пропускане на авансовото плащане през тази година заради закъсненията;
- Провал на МВР по една от целите, необходими за първо плащане, а именно - по възлагане на обществена поръчка за развитие на системата TETRA и на радиорелейна мрежа. Всъщност парадоксалното е, че практически това е единствената от 22-те поставени цели, която изисква реална работа (останалите са свързани с подготовка и приемане на документи, а често и вече свършени неща от предходни управления);
- През 2023 г. България ще има право на две плащания. Получаването на първото плащане изисква до края на 2022 г. да се изпълнят 66 мерки и действия. Към средата на месец декември са [изпълнени](#) само осем при точно 15 оставащи дни, т.е. по всичко личи, че следващото плащане ще се забави. Междувременно през ноември Италия получи третия транш (второ плащане след авансовото) в размер на 21 млрд. евро, от

които 10 млрд. евро грант и 11 млрд. евро заем. Испания също получи третото си финансиране в края на месец юли. До началото на декември т.г. общо 21 държави са получили плащания на стойност 136,5 млрд. евро, от които 91,4 млрд. евро безвъзмездна помощ и 45,1 млрд. евро чрез заеми.

И докато говорим за пари и плащания, важни реформи и цели чакат да бъдат придвижени напред и завършени. В България на практика все още няма видими резултати от изпълнението на НПВУ (освен работа по стратегически документи в изпълнителната власт и няколко подготвени законопроекта, които обаче не са приети от народното събрание).

Ангажиментът на България и намеренията за реформи са разпределени в четири стълба, който обединяват 58 проекта и 48 реформи.



Стълб 1: Иновативна България

Първият стълб е с името „Иновативна България“ и е насочен към развитие на икономика, базирана на знанието и интелигентния растеж, а включените мерки са в сферата на образованието, цифровите умения, науката, иновациите, технологиите.

НПВУ предвижда по проектите от „Иновативна България“ да се инвестират 5,8 млрд. лв. или 28% от общите средства. Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ) на ЕС ще осигури 3,4 млрд. лева, още 300 млн. лв. ще бъдат осигурени чрез друго публично финансиране, като се очаква да се привлекат и 2,1 млрд. лева частни инвестиции. В стълба са предвидени четири реформи в областта на образователната система и ученето през целия живот, развитие на науката, развитие на индустриални паркове, технологичен прогрес.

Разпределението на разходите по икономически сектори показва, че в „Иновативна България“ около 60% от разходите са за икономика - основно проект "Програма за икономическа трансформация" - и по-специално включените в него гаранционни инструменти и мерки за финансиране на технологична модернизация. Разходите по проекти, насочени към образованието, ще достигнат 30%, а останалите средства ще подкрепят развитието на науката.

Включените проекти са осем на брой, най-големите от които са насочени към модернизация на училищната инфраструктура и изграждане на STEM центрове, обучения за дигитални умения, икономическа трансформация.

На фокус: Дигитални умения

Общият планиран ресурс за повишаване на дигиталните умения е 379,4 милиона лева (322 милиона лева за сметка на МВУ и 57,4 милиона лева – национално съфинансиране).

За петте години, през които ще се изпълнява проектът, той би трябвало създаде и подsigури работата на Национална платформа за електронно обучение, да създаде 760 дигитални клуба, да обучи 1520 наставници в тях и 3708 преподаватели за обученията, да разработи 100 онлайн курса, да осигури обучение за придобиване на дигитални умения на 500 хиляди лица и да валидира компетенциите на 100 хиляди лица.

Целеви групи на обученията ще са безработни лица, регистрирани в дирекции „Бюро по труда“ и заети лица, които имат много ниско равнище или нямат изобщо дигитални умения и компетенции. Приоритет ще се дава на лицата в неравностойно положение на пазара на труда, вкл. лица от ромски произход, лица с ниско равнище на образование, по-възрастни лица и др.

В проекта са заложили редица мерки за популяризиране и достигане на целевите групи, но рискът от незаинтересованост вероятно отново ще е голям. Първо, сравнително малко хора търсят услугите на Бюрата по труда, особено след изтичане на срока за получаване на обезщетения за безработица. Второ, нежеланието на целевите групи за обучение традиционно е високо. Този проблем е особено остър по отношение на мотивацията за участие в обучения. Трето, целевите групи и по-специално тези от малцинствата вероятно ще имат сериозни проблеми за включване в дигитални обучения поради затруднения във владенето на български език.

Сериозна опасност пред достигането на максималния ефект на проекта е, че в него не се виждат намерения за оценка на резултатите, реалното отражение върху трудовия пазар и система за гъвкаво осъвременяване при промяна на потребностите от конкретни дигитални умения.

Повече по темата – [ТУК](#)

НАЦИОНАЛЕН ПЛАН ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И УСТОЙЧИВОСТ

СТЪЛБ 1: ИНОВАТИВНА БЪЛГАРИЯ

В проектите по **ИНОВАТИВНА БЪЛГАРИЯ** ще се инвестират 5,8 млрд. лв., или 28% от средствата по НПВУ.

Компонентите в стълба са:

- ✓ Образование и умения
- ✓ Научни изследвания и иновации
- ✓ Интелигентна индустрия

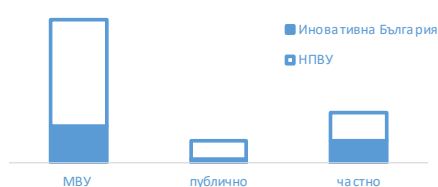
Разходи, хил. лв.



Финансирането на **ИНОВАТИВНА БЪЛГАРИЯ** ще се осигури от следните източници:

- 1) Механизъм за възстановяване и устойчивост (МВУ) - 3,4 млрд. лв. (69,4%)
- 2) Публично финансиране - 0,3 млрд. лв. (12,4%)
- 3) Частно финансиране - 2,1 млрд. лв. (18,2%)

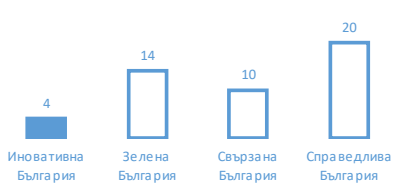
Финансиране по източници



Чрез **ИНОВАТИВНА БЪЛГАРИЯ** се предвижда да се работи по четири реформи, включително:

- ✓ Реформа на образователната система и ученето през целия живот
- ✓ Развитие на науката
- ✓ Развитие на индустриални паркове

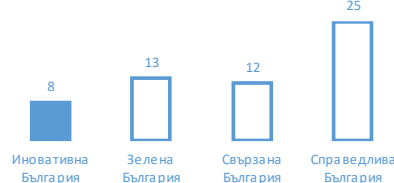
Реформи, брой



Включените в **ИНОВАТИВНА БЪЛГАРИЯ** проекти са 8 на брой, най-големите от които са насочени към:

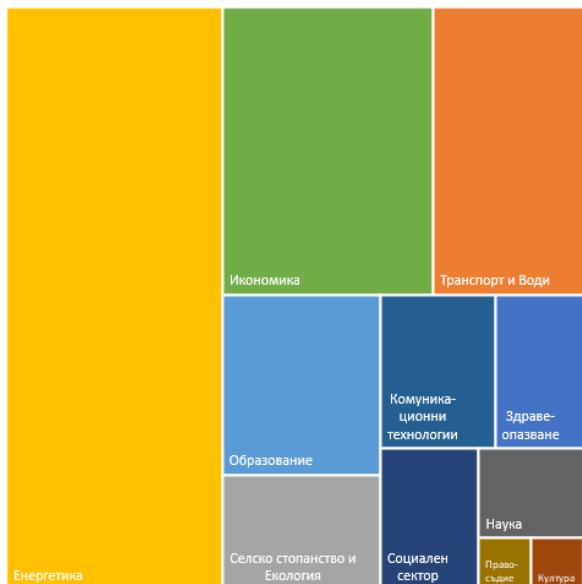
- модернизация на училищната инфраструктура и изграждане на STEM центрове
- обучения за дигитални умения
- икономическа трансформация

Проекти, брой



Разпределението на разходите в НПВУ по икономически сектори показва, че най-голям дял, очаквано, е отделен за енергетиката, заради изискването на Комисията в критериите за оценка на плановете поне 37% да са насочени към зелен преход, а това включва основно инвестиции в енергийни проекти. Към сектор „Икономика“ са насочени близо 1/5 от разходите в проектите. Транспортът и образованието са следващите приоритети. Малък дял от разходите са насочени към правосъдието – независимо че правосъдието е сериозен приоритет като реформи, се оказва, че те не предвиждат значително финансиране.

НАЦИОНАЛЕН ПЛАН ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И УСТОЙЧИВОСТ



ИНОВАТИВНА БЪЛГАРИЯ



В стълб **ИНОВАТИВНА БЪЛГАРИЯ** около 60% от разходите са за икономика - основно проект "Програма за икономическа трансформация" и по-специално включените в него гаранционни инструменти и технологична модернизация. 30% са разходите по проекти, насочени към образованието, а останалите - към развитие на науката.

Стълб 2: Зелена България

Вторият стълб се нарича „Зелена България“ и е с фокус върху управление на природните ресурси, позволяващо задоволяване на текущите нужди на икономиката и обществото, при запазване на екологичната устойчивост в дългосрочен план. Това е най-големият от четирите стълба. Над 87% от разходите са за енергетика, близо 12% - за селско стопанство и малко над 1% - за опазване на околната среда.

НПВУ предвижда по проектите от „Зелена България“ да се инвестират 8,6 млрд. лв. или 42% от общите средства. Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ) на ЕС ще осигури 5,7 млрд. лева, още 500 млн. лв. ще бъдат осигурени чрез друго публично финансиране, като се очаква да се привлекат и 2,5 млрд. лева частни инвестиции. В стълба са предвидени 14 реформи в областта на енергийната ефективност на сгради, либерализация на пазара на електрическа енергия, стимулиране на производството на енергия от ВЕИ и декарбонизация на енергийния сектор. Проектите са 13 на брой, а най-големите са насочени към енергийно обновяване на сградния фонд, национална инфраструктура за съхраняване на електрическа енергия от ВЕИ и изграждане на 1,4GW ВЕИ и батерии.

На фокус: Санитране

Повишаването на енергийната ефективност чрез изпълнение на НПВУ включва и два проекта за санитране – един за жилищния сграден фонд и един за нежилищния. Общо по двата проекта се предвижда да бъдат похарчени 2,5 млрд. лв., от които 1,8 млрд. лв. от МВУ и по над 300 млн. лв. чрез публично и чрез частно финансиране. Изпълнението на проектите е във връзка с предложената от ЕК цел (от септември 2020 г.) за намаляване на емисиите въглероден диоксид с най-малко 55% до 2030 г., с което държавите членки трябва да намалят емисиите на парникови газове от сградите с 60%, изразходването на енергия – с 14% и разхода за отопление и охлаждане – с 18%.

По проекта от НПВУ за енергийна ефективност на нежилищните сгради ще се включат публични сгради и такива в сферата на производството, търговията и услугите, а на жилищните – многофамилни сгради. До края на НПВУ (30 юни 2026 г.) се очаква да се обновят общо 866 сгради.

В проекта за енергийна ефективност на жилищните сгради е заложено и създаването на между 6 и 28 (по области) звена за предоставяне на информация на принципа „обслужване на едно гише“, които би трябвало да повишат интереса и да подпомогнат процеса по санитрането. Въпреки това рисковете, трудностите и предизвикателствата пред изпълнението остават значителни и от най-различно естество – трудно постигане на съгласие за обновяване между етажната собственост, висок дял на необитаваните жилища, ниска кредитоспособност на част от собствениците, нееднородна структура на собствеността.

НАЦИОНАЛЕН ПЛАН ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И УСТОЙЧИВОСТ

СТЪЛБ 2: ЗЕЛЕНА БЪЛГАРИЯ

В проектите по **ЗЕЛЕНА БЪЛГАРИЯ** ще се инвестират 8,6 млрд. лв., или 42% от средствата по НПВУ.

Компонентите в стълба са:

- ✓ Нисковъглеродна икономика
 - ✓ Биоразнообразие
 - ✓ Устойчиво земеделие

Разходи, хил. лв.

Иновативна България	Зелена България	Свързана България	Справедлива България
5 790 970	8 643 637	3 561 541	2 344 021

Финансирането на **ЗЕЛЕНА БЪЛГАРИЯ** ще се осигури от следните източници:

- 1) Механизъм за възстановяване и устойчивост (МВУ) - 5,7 млрд. лв. (65,5%)
- 2) Публично финансиране - 0,5 млрд. лв. (5,8%)
- 3) Частно финансиране - 2,5 млрд. лв. (28,7%)

Финансиране по източници

Източник	Иновативна България	НПВУ
МВУ	5,7	2,9
публично	0,5	0,0
частно	2,5	0,0

Чрез **ЗЕЛЕНА БЪЛГАРИЯ** се предвижда да се работи по 14 реформи, включително:

- ✓ Енергийна ефективност на сгради
- ✓ Либерализация на пазара на електрическа енергия
- ✓ Стимулиране производството на енергия от ВЕИ
- ✓ Декарбонизация на енергийния сектор

Реформи, брой

Иновативна България	Зелена България	Свързана България	Справедлива България
4	14	10	20

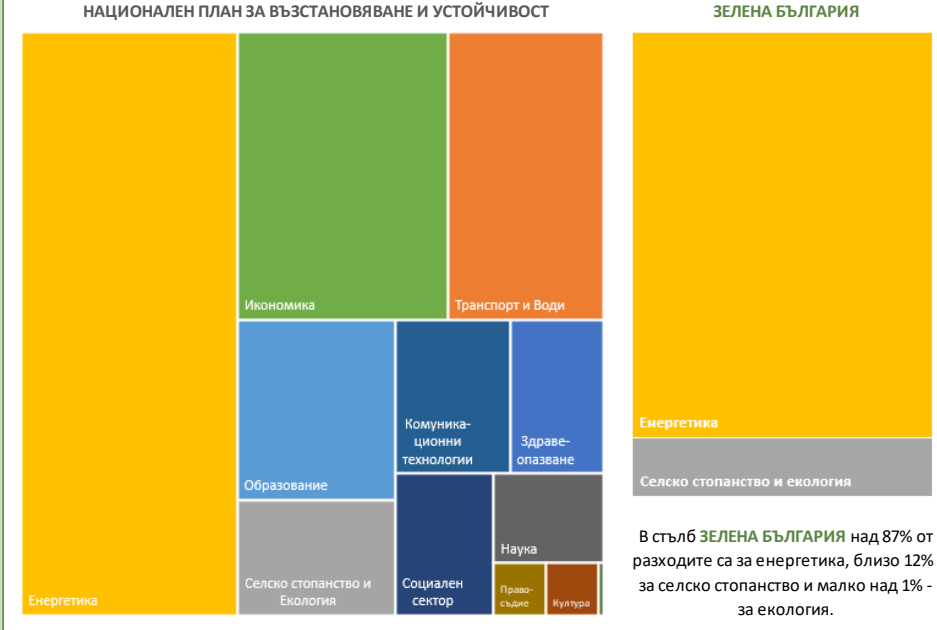
Включените в **ЗЕЛЕНА БЪЛГАРИЯ** проекти са 13 на брой, най-големите от които са насочени към:

- Енергийно обновяване на сградния фонд
- Национална инфраструктура за съхраняване на електрическа енергия от ВЕИ
- Изграждане на 1,4GW ВЕИ и батерии

Проекти, брой

Иновативна България	Зелена България	Свързана България	Справедлива България
8	13	12	25

Разпределението на разходите в НПВУ по икономически сектори показва, че най-голям дял, очаквано, е отделен за енергетиката, заради изискването на Комисията в критериите за оценка на плановете поне 37% да са насочени към зелен преход, а това включва основно инвестиции в енергийни проекти. Към сектор „Икономика“ са насочени близо 1/5 от разходите в проектите. Транспортът и образованието са следващите приоритети. Малък дял от разходите са насочени към правосъдието – независимо че правосъдието е сериозен приоритет като реформи, се оказва, че те не предвиждат значително финансиране.



Стълб 3: Свързана България

Третият стълб е с името „Свързана България“ и е с фокус върху повишаването на конкурентоспособността и устойчивото развитие на районите в страната (основно чрез подобряване на транспортната и цифрова свързаност) и насърчаване на местното развитие.

НПВУ предвижда по проектите от „Свързана България“ да се инвестират 3,6 млрд. лв. или 18% от общите средства. Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ) на ЕС ще осигури 2,5 млрд. лева, още 936 млн. лв. ще бъдат осигурени чрез друго публично финансиране, като се очаква да се привлекат и 156 млн. лв. частни инвестиции.

В стълба са предвидени 10 реформи в областта на използването на радиочестотния спектър, електрическа мобилност, продължаване на реформата във водния сектор. Инвестиционните проекти са 12 на брой.

Над 60% от разходите са за транспорт, разпределени в седем проекта, включително закупуване на нов подвижен състав за железопътния транспорт, цифровизация на мрежата и подкрепа за устойчива градска мобилност. Близо 25% от разходите са за комуникационни технологии във връзка с цифровата свързаност и близо 15% - за води и по-специално за водоснабдителни и канализационни системи и за цифровизация за управление, контрол и използване на водите.

На фокус: Подвижен състав

Проект „Извършване на реформа в обслужването на пътници с железопътен транспорт в крайградските и междурегионални направления, чрез закупуване на нов подвижен състав“ е на стойност близо 1,5 млрд. лв. и предвижда закупуването на: 1) 42 мотрисни влака за превоз на пътници от и към населените места около София (Елин Пелин, Драгоман, Лакатник, Банкя, Перник, Радомир) и Пловдив (Карлово, Пазарджик, Димитровград, Белозем, Асеновград); 2) бързи влакове, които да обслужват придвижването между всички по-големи градове в страната (основно между София, Пловдив, Бургас, Варна, Русе и Стара Загора) и 3) 16 електрически акумулаторни маневрени локомотива.

Освен закупуването на подвижния състав се предвижда реализацията на мерки за подобряване на организацията за експлоатация на влаковете в страната, както и създаване на механизъм за поддръжка на новозакупените влакове. За постигането на описаната цел железопътната инфраструктура е разделена на участъци, като за всеки участък е описан планираният обем на обслужване, с оглед текущите нужди и необходимия подвижен състав.

НАЦИОНАЛЕН ПЛАН ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И УСТОЙЧИВОСТ

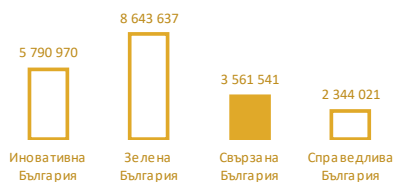
СТЪЛБ 3: СВЪРЗАНА БЪЛГАРИЯ

В проектите по **СВЪРЗАНА БЪЛГАРИЯ** ще се инвестират 3,6 млрд. лв., или 18% от средствата по НПВУ.

Компонентите в стълба са:

- ✓ Дигитална свързаност
- ✓ Транспортна свързаност
- ✓ Местно развитие

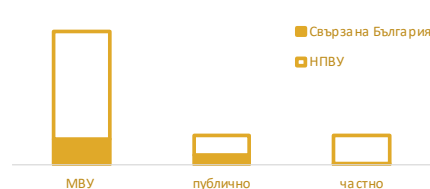
Разходи, хил. лв.



Финансирането на **СВЪРЗАНА БЪЛГАРИЯ** ще се осигури от следните източници:

- 1) Механизъм за възстановяване и устойчивост (МВУ) - 2,5 млрд. лв. (69,3%)
- 2) Публично финансиране - 0,9 млрд. лв. (26,3%)
- 3) Частно финансиране - 0,2 млрд. лв. (4,4%)

Финансиране по източници



Чрез **СВЪРЗАНА БЪЛГАРИЯ** се предвижда да се работи по 14 реформи, включително:

- ✓ Ефективно използване на радиочестотния спектър
- ✓ Актуализиране на стратегическата рамка
- ✓ Електрическа мобилност
- ✓ Реформа на водния сектор

Реформи, брой



Включените в **СВЪРЗАНА БЪЛГАРИЯ** проекти са 12 на брой, най-големите от които са насочени към:

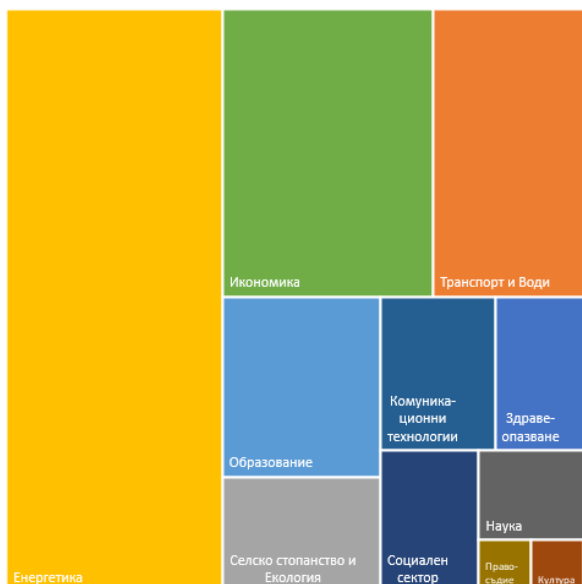
- Разгръщане на цифровата инфраструктура
- Закупуване на нов подвижен състав за железопътния транспорт
- Водоснабдителни и канализационни системи

Проекти, брой

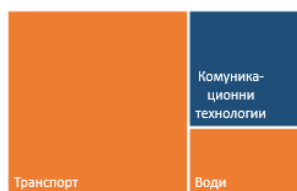


Разпределението на разходите в НПВУ по икономически сектори показва, че най-голям дял, очаквано, е отделен за енергетиката, заради изискването на Комисията в критериите за оценка на плановете поне 37% да са насочени към зелен преход, а това включва основно инвестиции в енергийни проекти. Към сектор „Икономика“ са насочени близо 1/5 от разходите в проектите. Транспортът и образованието са следващите приоритети. Малък дял от разходите са насочени към правосъдието – независимо че правосъдието е сериозен приоритет като реформи, се оказва, че те не предвиждат значително финансиране.

НАЦИОНАЛЕН ПЛАН ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И УСТОЙЧИВОСТ



СВЪРЗАНА БЪЛГАРИЯ



В стълб **СВЪРЗАНА БЪЛГАРИЯ** над 60% от разходите са за транспорт, разпределени в седем проекта, включително закупуване на нов подвижен състав за железопътния транспорт, цифровизация на мрежата и подкрепа за устойчива градска мобилност. Близо 25% от разходите са за комуникационни технологии във връзка с цифровата свързаност и близо 15% - за води и по-специално за водоснабдителни и канализационни системи и за цифровизация за управление, контрол и използване на водите.

Стълб 4: Справедлива България

Четвъртият стълб е с името „Справедлива България“ и е с фокус върху хората в неравностойно положение и върху подобряването на ефективността на публичните институции.

НПВУ предвижда по проектите от „Справедлива България“ да се инвестират 2,3 млрд. лв. или 12% от общите средства. Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ) на ЕС ще осигури 2 млрд. лева, още 348 млн. лв. ще бъдат осигурени чрез друго публично финансиране, като се очаква да се привлекат и 18 млн. лв. частни инвестиции.

В стълба са предвидени 20 реформи (повече, отколкото във всеки от останалите стълбове), включително за противодействие на корупцията и прането на пари, за развитие на електронното здравеопазване, за по-добри социални услуги, за достъпно и ефективно правосъдие. Проектите са 25 на брой, а най-големите от тях са насочени към дигитализиране на информационните масиви в администрацията, модернизирани на дългосрочната грижа и на лечебните заведения.

В стълб „Справедлива България“ 37% от разходите са за здравеопазване и 36% - за проекти в социалния сектор. Останалата около 1/4 от средствата са разпределени в няколко различни групи. В секторите на правосъдието, информационните технологии и културата ще бъдат насочени по 7% от разходите в този стълб. Науката ще получи 6%, а около 1% е предвиден за управление на плана. Докато за наука и информационни технологии има предвидени средства и в проекти от останалите три стълба, именно тук са разпределени всички проекти в сферите на здравеопазването, социалните услуги, правосъдието и културата.

На фокус: Спешна помощ

През последните пет години спешна помощ по въздуха в България не се предоставя, освен в няколко изолирани случая - основно за транспортиране на органи по донорски програми. Това вероятно е най-съществената причина в НПВУ на България да се включат два проекта, имащи пряко отношение към реализацията на реформа в областта на спешната медицина – проект Н9 „Изграждане на система за оказване на спешна медицинска помощ по въздуха“ и проект П48 „Подобряване на националната система за спешни комуникации 112“.

И двата проекта по плана за възстановяване са свързани с инвестиции - в дейности, които не се извършват в момента (Н9) и в изграждане на нова система на мястото на сегашната (П48). И двата проекта са сравнително добре мотивирани и описани, но и на двата им липсват качествени индикатори за оценка на ефекта и ясна идея как ще се интегрират в системата на спешната помощ на България. Липсва оценка и за изменение на разходите от заместването на „по-евтината“ услуга с по-скъпата, особено в дългосрочен план.

Съществен проблем пред осъществяването на двата проекта ще бъде липсата на ясна визия за интеграцията на двата проекта от НПВУ в системата на спешната помощ, като следва предварително да се изясни ще има ли допълнителни реформи в този подсектор на здравеопазването и как проектите ще ги обслужат. От критична важност е да се вземе решение как ще функционира спешната помощ по въздуха на регионално ниво – кой и как ще обслужва болните, за какви състояния и при какви условия ще има достъп до тази помощ, кой и как ще координира наземната и въздушната спешна помощ в синхрон. Във връзка с това ИПИ изпрати свое становище до министъра на здравеопазването, налично [\[ТУК\]](#).

Повече по темата - [ТУК](#)

НАЦИОНАЛЕН ПЛАН ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И УСТОЙЧИВОСТ

СТЪЛБ 4: СПРАВЕДЛИВА БЪЛГАРИЯ

В проектите по **СПРАВЕДЛИВА БЪЛГАРИЯ** ще се инвестират 2,3 млрд. лв., или 12% от средствата по НПВУ.

- Компонентите в стълба са:
- ✓ Бизнес среда
 - ✓ Социално включване
 - ✓ Здравеопазване

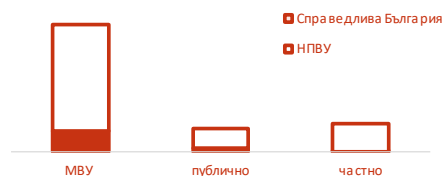
Разходи, хил. лв.



Финансирането на **СПРАВЕДЛИВА БЪЛГАРИЯ** ще се осигури от следните източници:

- 1) Механизъм за възстановяване и устойчивост (МВУ) - 2 млрд. лв. (84,4%)
- 2) Публично финансиране - 348 млн. лв. (14,9%)
- 3) Частно финансиране - 18 млн. лв. (0,7%)

Финансиране по източници



Чрез **СПРАВЕДЛИВА БЪЛГАРИЯ** се предвижда да се работи по 20 реформи, включително:

- ✓ Противодействие на корупцията
- ✓ Развитие на електронното здравеопазване
- ✓ Реформа в областта на социалните услуги
- ✓ Реформа за достъпно и ефективно правосъдие

Реформи, брой



Включените в **СПРАВЕДЛИВА БЪЛГАРИЯ** проекти са 25 на брой, най-големите от които са насочени към:

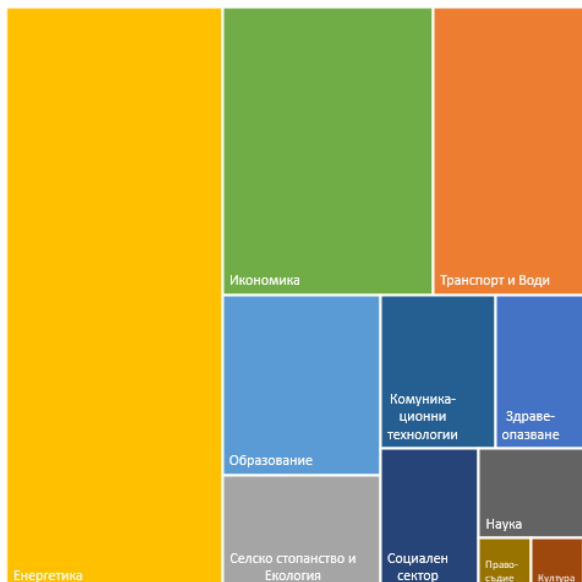
- Дигитализиране на информационните масиви в администрацията
- Модернизиране на дългосрочната грижа
- Модернизиране на лечебните заведения

Проекти, брой



Разпределението на разходите в НПВУ по икономически сектори показва, че най-голям дял, очаквано, е отделен за енергетиката, заради изискването на Комисията в критериите за оценка на плановете поне 37% да са насочени към зелен преход, а това включва основно инвестиции в енергийни проекти. Към сектор „Икономика“ са насочени близо 1/5 от разходите в проектите. Транспортът и образованието са следващите приоритети. Малък дял от разходите са насочени към правосъдието – независимо че правосъдието е сериозен приоритет като реформи, се оказва, че те не предвиждат значително финансиране.

НАЦИОНАЛЕН ПЛАН ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И УСТОЙЧИВОСТ



СПРАВЕДЛИВА БЪЛГАРИЯ



В стълб **СПРАВЕДЛИВА БЪЛГАРИЯ** 37% от разходите са за здравеопазване и 36% - за проекти в социалния сектор. Останалата около 1/4 от средствата са разпределени в няколко различни групи. В секторите на правосъдието, информационните технологии и културата ще бъдат насочени по 7% от разходите в този стълб. Науката ще получи 6%. 1% е предвиден за управление на плана. Докато за наука и информационни технологии има предвидени средства и в проекти от останалите три стълба, именно тук са разпределени всички проекти в сферите на здравеопазването, социалните услуги, правосъдието и културата.

Рискове пред изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост на България

Близко година след одобрението и стартирането на процеса по изпълнение на Националния план за възстановяване и устойчивост може да се направи първоначална оценка на основните рискове, които биха въздействали негативно върху изпълнението, финансирането и успешното му приключване. Оценка на рисковете по принцип е част от стратегическото управление на всеки процес и е добре да се прави преди той да е стартирал. Дори и такава официална оценка да е правена в рамките на подготовката на плана за възстановяване, тя не е публична и резултатите ѝ не са част от документацията.

Преди всичко обаче трябва да отбележим, че успехът или провалът на такава мащабна инициатива, каквато е планът за възстановяване, са силно зависими от единната обществена позиция относно реформите и пътя на промяната в обществото. **Общественото съгласие за това кои са важните реформи**, какво е тяхното съдържание и очакваните крайни резултати е от ключово значение в концепцията на механизма за възстановяване и тя е залегнала и в целия процес по подготовка и одобряване на националните планове. Тази концепция почива на разбирането, че всяка държава знае най-добре кои са най-важните промени, които иска да постигне, и ако те отговарят на общата европейска рамка, цели, изисквания и разбирания, ЕС ще ги подкрепи и финансово. Водещото обаче е националното разбиране за ключови, важни обществени изменения.

Следствие на този водещ принцип е финансирането – то следва изпълнението на реформите. По своята същност механизмът за възстановяване и устойчивост, а оттам – и националните планове, почиват върху принципа „**пари срещу реформи**“. Това е и причината финансирането на проектите и реформите по плана да се различава съществено от финансирането на проектите по оперативните програми – нещо, с което от много години сме свикнали, а именно – преглед и одобряване на всеки проект, всеки разход и всяка фактура по отделно. Концептуално различният начин на финансиране, залегнал в механизма на възстановяване, включва одобрение на обща рамка на реформи и финансиране за изпълнение на определени резултати. Подобен принцип се е прилагал от международни финансови институции в България и преди, например при финансиране на определени заеми от Световна банка¹ преди повече от 15 години, за съжаление не всички с положителен краен резултат. Тези затруднения са олицетворение на **нежеланието и дори, в отделни случаи, неспособността за промяна**. Именно тук се крие големият риск и пред плана за възстановяване – доколко сме готови осъзнато и в съгласие да предприемем последователни действия, да положим систематични и целенасочени усилия с ясен и очакван краен резултат – промяна в уредбата и начина на функциониране в определен обществен сектор и обществени отношения.

Отбелязвайки този концептуален риск сме наясно, че неговото управление едва ли е във възможностите на една политическа партия, един министър или някое конкретно лице. Постигането на трайна обществена промяна по отношение на рамката на възприемането на плана за възстановяване и устойчивост оттук нататък няма да бъде обект на изследване в настоящия материал.

Концептуална рамка

В предишните части на настоящия материал бяха описани основните реформи по стълбове, включени в плана за възстановяване на България и общ преглед на проектите, които ги

¹ Например т. нар. PAL/DPL заеми (Programmatic adjustment loans/Development Policy Loans)

подкрепят. Още с подписване на регламента² от страна на България страната се е съгласила да изпълни общоевропейските цели, заложи в него. Реформите и проектите в НПВУ са съгласувани и одобрени от ЕК, най-напред по време на преговорите по подготовката на плана, а след това - и след официалното му представяне пред комисията. В настоящата част ще изследваме не толкова риска от липса на обществено съгласие по стартиране и завършване на реформите, колкото ще бъде направен преглед на **рисковете, които биха попречили на изпълнението и финансирането на плана в тесен смисъл** – а именно кои са онези събития, които, поотделно или в съвкупност, с голяма степен на вероятност ще доведат до провал в извършване на реформите, изпълнение на проектите и възстановяване на средствата за тях.

Дефиницията и оценката на рисковете са обект на различни изследвания и научни публикации. Тук няма да се спираме подробно на методологиите на управлението на риска. Само ще отбележи, че водещата концепция в анализа на риска е развита от Франк Найт (Knight, 1921)³, според която рискът е онази форма на несигурност, **която може да се изчисли/измери**. Неговият модел допуска и степен на непознаване и/или невъзможност за предсказване на бъдещи събития, които се изключват от категорията на риска. Според Улрих Бек (Beck, 1986)⁴ модерните общества все повече се занимават с бъдещето, особено във връзка с безопасността, което създава усещането за по-голям риск. Модернизацията е свързана с появата на технологии и води до промени на всички нива на функциониране на обществата и тяхната структура. Ограничаването на рисковете в мащабни проекти може да се случи чрез **рефлексия върху тях**, тъй като рефлексията сама по себе си променя и средата и оттам - рисковете.

Оценката на рисковете стандартно се извършва въз основа на два показателя – **тяхното въздействие и вероятността те да се реализират**. Всеки риск се оценява по двете категории и тяхното сечение определя степента на риска като „нисък“, „среден“ или „висок“. Тъй като рисковите събития, които биха имали въздействие върху НПВУ, са много на брой, от особен интерес са онези, които попадат в червените квадрати (висок риск със значително влияние и голяма вероятност), както и някои отделни специфични случаи в жълтите квадрати (среден риск)⁵.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241>

³ Knight, Frank (1921) "Risk, uncertainty and profit"

⁴ Beck, Ulrich (1986) "Risikogesellschaft - Auf dem Weg in eine andere Moderne"

⁵ Следва да се има предвид, че част от рисковете с голямо влияние и ниска вероятност да се материализират често са **катастрофични** – такива са например рискът от ядрена война, от смъртоносна пандемия с висока смъртност, от форми на планетарно унищожение и други. Ако подобен риск се реализира, 1) той ще има унищожителен ефект върху всички форми обществен и икономически живот, включително самото физическо оцеляване на населението, а не само върху изпълнението на плана за възстановяване и 2) много често такъв тип рискове са непредвидими и съответно – мерките, които биха били възможни за намаляването на ефектите от тях са крайно ограничени, а често изобщо липсват. В контекста на настоящия материал ще споменем и подобни рискове, без да задълбочаваме анализа в тази посока.

Матрица за определяне на нивото на риск

В Е Р О Я Т Н О С Т →

		<i>Слабо вероятно</i>	<i>Неутрално</i>	<i>Вероятно</i>	<i>Силно вероятно</i>	<i>Почти сигурно</i>
↑ В Л И Я Н И Е	<i>Значително</i>					
	<i>Сериозно</i>					
	<i>Забележимо</i>					
	<i>Слабо</i>					

	<i>нисък риск</i>
	<i>среден риск</i>
	<i>висок риск</i>

Управлението на риска от своя страна включва разнообразни действия в зависимост от вида и нивото на риска. Като цяло има **четири метода за справяне с риска**. Първият е приемане на риска – обикновено се прави, когато рисковете са ниски и/или вероятността от реализацията им е прекалено малка. Ограничаването на риска е по-сложно и изисква специфични дейности по намаляване на риска чрез разделяне на дейностите, създаване на системи за наблюдение и анализ, чести консултации с външни органи, събиране и разпространение на информация, комуникационни кампании и много други. Те често зависят от конкретната дейност/фирма/бизнес, обект на анализ на риска. Трансферирането на риска означава той да се прехвърли на трета страна - най-често това става чрез застраховане. Прекратяването на риска означава да се излезе от бизнеса, да се спре извършването на дейността, предоставянето на услугата, като най-често това се случва, когато рискът е прекалено голям и няма друг начин за неговото ограничаване.

Действия за управление на риска



Следва да се има предвид, че в контекста на плана за възстановяване не всички действия за управление на риска могат да се прилагат. Това зависи от вида риск, дейността, която засяга и заинтересованите страни.

Източници на риск за НПВУ и оценка

За по-голямо удобство рисковете, засягащи НПВУ, се класифицират в няколко категории:

- ❖ Политически
- ❖ Икономически
- ❖ Административни
- ❖ Проектни
- ❖ Външни
- ❖ Други

В приложената таблица са описани най-съществените рискове по всяка категория, които застрашават изпълнението на НПВУ. Оценката на относителната вероятност и очаквания ефект е експертна⁶.

Матрица на рисковете пред изпълнението на НПВУ

<i>Видове рискове</i>	<i>Относителна вероятност</i>	<i>Въздействие</i>	<i>Степен на риск</i>
ПОЛИТИЧЕСКИ РИСКОВЕ			
- политическа нестабилност и чести избори за Народно събрание	силно вероятно	значително	ВИСОК
- невъзможност/затруднения пред формиране на правителство	вероятно	значително	ВИСОК
- чести служебни кабинети	вероятно	сериозно	среден
- липса на политическа подкрепа (на ниво правителство и на ниво парламент) за извършване на определени реформи/промени в нормативната уредба	почти сигурно	сериозно	ВИСОК
- реформите не се припознават от управляващите	вероятно	сериозно	среден
- закъснение при приемането на нормативни актове от НС	почти сигурно	значително	ВИСОК
- корупция, "превземане" на държавата от заинтересовани групи, противопоставящи се на определени промени; застрашаване на върховенството на закона и правото	почти сигурно	значително	ВИСОК
ИКОНОМИЧЕСКИ РИСКОВЕ			
- висока инфлация	неутрално	сериозно	среден
- високи разходи за труд	вероятно	слабо	НИСЪК
- забавяне на икономическото развитие, икономическа криза	слабо вероятно	значително	среден
- прекъсвания във веригите на доставки на стоки и услуги	неутрално	забележимо	НИСЪК
- затруднения с националното съфинансиране	слабо вероятно	слабо	НИСЪК
- фалити на банки	неутрално	слабо	НИСЪК
АДМИНИСТРАТИВНИ РИСКОВЕ			

⁶ На експертите на ИПИ, включени в разработване на настоящия анализ

- закъснение в изработването на проекти на нормативни актове (законопроекти, наредби и др. под.), други документи като механизми, планове за действие, пътни карти и др.	почти сигурно	значително	висок
- липса на капацитет в администрацията за подготовка и управление на инвестиционните проекти	силно вероятно	сериозно	висок
- проблеми в планирането и изпълнението на обществени поръчки	почти сигурно	значително	висок
- затруднения в определяне на техническите спецификации на проектите	неутрално	сериозно	среден
- саботаж от администрацията при изпълнението на реформите	вероятно	сериозно	среден
ПРОЕКТНИ РИСКОВЕ			
- закъснение в подготовката на обществените поръчки	силно вероятно	сериозно	висок
- липса или недостатъчен брой кандидати изпълнители (доставчици) на проектите с обществени поръчки	вероятно	сериозно	среден
- затруднения с намиране на частно съфинансиране	неутрално	забележимо	нисък
- негативни мнения на заинтересовани страни, липса на съдействие	вероятно	забележимо	среден
- затруднения в идентифициране и мотивиране на достатъчен брой клиенти (бенефициенти) на услуга	вероятно	забележимо	среден
ВЪНШНИ РИСКОВЕ			
- разширяване на войната в Украйна	слабо вероятно	значително	среден
- хибридна война с източник Русия	силно вероятно	слабо	среден
- фалит на държави в ЕС/в еврозоната	слабо вероятно	забележимо	нисък
- криза в банковия сектор в ЕС	неутрално	слабо	нисък
- разпадане на ЕС или сериозно преуреждане на отношенията между страните-членки	слабо вероятно	значително	среден
- влошаване на ковид ситуацията, нова пандемия	слабо вероятно	значително	среден
- инфлационен натиск, водещ до повишаване на лихвите	неутрално	слабо	нисък
- неизпълнение на плановете на други страни	слабо вероятно	слабо	нисък
ДРУГИ РИСКОВЕ			
- природни бедствия*	вероятно	значително	среден
- тероризъм	слабо вероятно	слабо	нисък

*По отношение на природните бедствия трябва да се има предвид, че те могат да са изключително разнообразни – както със значителен, така и с малък ефект. В случая разглеждаме природни бедствия, които биха имали голям ефект, но сравнително ниска вероятност да се реализират.

С най-висока степен на риск са оценени рисковете от забавяне на подготовката на проекти на нормативни актове от страна на администрацията, забавяне в приемането на закони от Народното събрание и рискът от корупция и „овладяване“ на държавата. Вероятността те да се реализират е оценена като „почти сигурна“, а влиянието им – „значително“, което определя и високото ниво на риск.

В категория „**политически рискове**“ са включени онези рискове, които произлизат от политическата обстановка и управление в България. Оценката показва, че рисковете от тази категория са високи или средни, което означава, че цялата категория изисква специално внимание. Това е нормално, тъй като НПВУ е силно политизиран инструмент, оттам - зависим от политическото управление. През последните месеци сме свидетели на реализация на част от тях, а именно: политическа нестабилност, последователни парламентарни избори, затрудненията пред формиране на парламентарно мнозинство и правителство, чести служебни кабинети, промяна в конфигурациите на подкрепа за определени проекти и липса на подкрепа за други. Особено критично за изпълнението на НПВУ е закъснението при подготовката и приемането на закони в различни области (например в област „Правосъдие“), които са заложили като ключови реформи в плана, както и липсата на редовно правителство, което да започне да предприема административни действия, с които да стартират проектите.

Втората категория рискове, определени като по-значими, са **административните**. Те са свързани с липса на капацитет, разбиране и способности за подготовка на реформите и изпълнение на проектите. Проявяващите се и в общия контекст на функционирането на публичния сектор проблеми при планиране, възлагане и изпълнение на обществените поръчки могат да поставят в затруднение голяма част от инвестиционните проекти, които се изпълняват чрез такива. В отделни случаи е възможно дори и наличие на трудности в припознаването на проектите и саботаж в изпълнението им – както наскоро стана ясно за някои проекти (например от областта на енергетиката⁷).

В отделни случаи риск може да възникне от страна на държавната или общинската администрация – например закъснения в подготовка на различни инструменти (наредби, законопроекти, пътни карти и др.), липса на административен капацитет, трудности в дефиниране на параметрите на обществените поръчки и др. Цялата категория е оценена като **високо рискова за изпълнението** на проектите в НПВУ. Планът е силно зависим от действията на администрацията, особено що се отнася до изпълнението на реформите и подготовката за изпълнението на проектите по всички стълбове.

В категорията „**проектни рискове**“ се включват рискове, които засягат изпълнението на конкретен проект. Такива са например различни действия или разпространяване на мнения на заинтересовани страни, създаващи негативен обществен отклик спрямо определена реформа и срещу конкретен проект, който я подкрепя (за пример може да се даде реформа № 10 „Декарбонизация на енергийния сектор“, която предвижда постепенно намаляване на работата на въглищните централи и проектите към нея). Постигане на съгласие по спорни проекти е трудно, а в момента нищо не се прави за решаване на конфликти по реализацията им. В тази група рискове могат да се отнесат и липсите на изпълнители. Подобно нещо се случи например при обявяването на поръчката от МВР по една от целите, заложили като условие за първо плащане, а именно - по възлагане на обществена поръчка за развитие на системата TETRA и на радиорелейна мрежа, където първоначално нямаше желаещи за реализация на проекта.

Негативно въздействие могат да имат и чисто **икономическите рискове**, въпреки че ефектът им е по-скоро ограничен – така например високата инфлация и разходите за труд могат да повишат стойността на разходите в договорените проекти и да е необходимо да се търси допълнително

⁷ <https://business.dir.bg/energien-pazar/tarsyat-se-varianti-za-otkaz-ot-proekta-za-izgrahzdane-na-baterii>

финансиране за тях. Това ще постави под натиск и националното съфинансиране и неговото осигуряване. По-високите разходи могат да ограничат наличието на достатъчен брой надеждни доставчици на стоки и изпълнители на услуги, които могат да реализират проектите (например при проектите за саниране на жилищни и нежилищни сгради). Като цяло материализацията на икономическите рискове поставя под въпрос цялостното функциониране на икономиката, включително и на дейности, осъществявани или финансирани през държавата.

Като **външни рискове** могат да се определят събития извън територията на България, които могат да имат негативен ефект върху изпълнението на плана – икономически и енергийни кризи, войни, фалити на предприятия и банки, фалити на държави, инфлационен натиск, проблеми по веригите на доставки на стоки, географско преместване на производства, пандемии и др. Дори фактори като неизпълнението на плановете за възстановяване на държави – важни търговски партньори на България, могат да имат негативен ефект за страната. В общи линии тези рискове са средни по тежест.

Подобно външно рисково непланирано събитие през последните месеци например е войната в Украйна, която води до повишаване на цените на енергията в Европа, намаляване на световната продоволствена сигурност и достъпността на цените на храните, значителни бежански вълни и движение на големи потоци от хора, ограничаване на транспортни коридори и пазари. Всичко това се очаква да ограничи икономическия растеж в краткосрочен план за България - и е вероятно да измести фокуса от определи реформи към по-належащи социални мерки.

Тук ще отбележим, че има и голяма вероятност рисковите събития от различните категории да са **свързани и да имат мултипликативен** ефект. Например политическата нестабилност може да предизвика икономическа криза. Външният риск от пандемия може да доведе до ограничения на транспорта на определени стоки и спиране на дейности, с което да застраши изпълнението на конкретен проект. Тези примери показват, че управлението на риска трябва да е систематично и регулярно.

Възможни действия за управление на рисковете

Възможните действия, които могат да се предприемат за управление на рисковете пред изпълнението на плана, всъщност са подобни на описаните по-горе в предходната част – **приемане, ограничаване, трансфериране и избягване**. Не всеки риск обаче може да бъде управляван чрез всяко от тези действия, например политическите рискове не могат да бъдат трансферирани чрез застраховане или избягвани. Приемането на рискове, които имат много голям ефект, също не е препоръчително. За улеснение отново ще разгледаме рисковете в познатите вече рискови категории.

1) Политически рискове

Управлението на политическите рискове и ограничаването на тяхното влияние изисква **повишаване на контрола върху ситуацията и подобряване на условията, познанията и информираността на заинтересованите страни**, които влияят върху процеса на вземане на решения. Възможните действия са:

- Отделяне и ограничаване на политическите различия между партиите от общите интереси, свързани с изпълнение на реформите;
- Стимулиране на всякакви форми на информираност за ангажиментите на България по повод изпълнението на плана сред политическите лица и особено - в Народното събрание;
- Регулярна информационна/комуникационна кампания за очакваните ефекти – както финансови, така и свързани с качеството на публичните услуги за гражданите;

- Провеждане на събития, в които да участват пряко лица от управлението, които изпълняват проектите по НПВУ в тяхната област;
- Създаване на форма на вътрешна „отчетност“ на управляващите за изпълнението на реформите и проектите, затрудненията, които възникват, предвидените мерки за преодоляването им.

Проблемът при управлението на политическите рискове в плана е свързан отново с трудности в ясното дефиниране **кой носи отговорност по изпълнението му в цялост** (министър по европейските въпроси, министър-председател, заместник министър-председател, друг). Ако има такова лице, ограничаването на политическите рискове ще бъде по-лесно и по-ефективно.

2) Административни рискове

Контролът и управлението на административните рискове е до известна степен по-лесен в сравнение с политическите именно поради факта, че по-лесно може да се определи отговорността. Интересното за тях е, че част от тях се проявяват не само по отношение на плана, но и в **цялостната работа на държавната администрация**, поради което са системни. Възможни действия за ограничаване на административните рискове са:

- Ускорена (приоритетна) подготовка на нормативните документи, свързани пряко с плана за възстановяване, като приоритизирането да се направи според сроковете за отчитане на постигнатите цели (milestones and targets);
- Обявяването на обществените поръчки по проекти, включени в плана, може да се изтегли възможно най-рано;
- При установен нисък капацитет за управление на проекти в определена администрация – да се търси (ранно) съдействие от външни институции, гражданския сектор, аналогични администрации с по-висок капацитет; същото се отнася и при затруднения с изготвяне на проектната документация;
- При установяване на саботаж от страна на администрацията могат да се предприемат информационни кампании за повишаване на информираността и търсене на решение на реалните проблеми, а при отказ или вредящи действия – санкции;

Административните рискове пред изпълнението на НПВУ са високи, но управлението им е в ръцете на държавата.

3) Проектни рискове

На следващо място по тежест са проектните рискове – тук следва да отбележим, че прави впечатление възникването на проектни рискове на толкова ранен етап от изпълнението на НПВУ в България. Все още сме в самото начало на плана, а **вече сме свидетели на проектни рискове**, които традиционно се проявяват на по-късен етап от реализацията на такава инициатива. Това създава негативни предпоставки и показва, че вероятно с течение на времето влиянието и ефектът от тези рискове ще нараства. Някои възможни мерки за ограничаването им са:

- Обществените поръчки са оценени с най-висока степен на риск от всички проектни рискове – това означава, че следва да се обърне специално внимание на формулирането на поръчките, техническите спецификации, да се направи анализ на възможните изпълнители на поръчките, на цените на стоките и услугите по доставките, за да се минимизират шансовете поръчките да се провалят по процедурни и технически причини. Предварителни разговори с възможните изпълнители могат да посочат основните причини за липса на интерес към определен проект или специфични затруднения, с които изпълнителите смятат, че ще се сблъскат. Анализ на системата на обществени поръчки, порталът (ЦАИС) и процедурите в ЗОП могат да помогнат както на възложителите, така и на изпълнителите с такива затруднения;

- Активно следва да се адресират рисковете, свързани с негативни мнения на заинтересовани страни по повод конкретни проекти. На практика това означава да се обмислят и обсъдят всички възможности за неутрализиране на отрицателни очаквани ефекти от изпълнението на определен проект и да се състави и изпълни план за преход. Страхове на засегнатите страни по повод на проекти, които засягат пряко начина им на живот, работа, публични услуги, трябва да се адресират и проблемите да се разрешават **преди стартирането** на проектите;
- Част от дейностите по проектите могат да се застраховат – срещу неизпълнение от страна на доставчици, резки изменения в цените, фалит на изпълнители и др.;
- Ниските проектни рискове следва да се приемат.

4) Икономически рискове

Въпреки че са оценени като средни към ниски, икономическите рискове засягат всяка дейност. Следва да се отбележи и, че оценката за техния ефект **е силно динамична** и зависи от различни фактори, така че влошаването в икономическите индикатори ще доведе и до нарастване на икономическите рискове. Адресирането им следва да се прави в контекста на цялостното икономическо развитие на България, а именно:

- Усилия за присъединяването към еврозоната;
- Ускоряване на реформи, свързани с дългосрочен и устойчив растеж;
- Контролиране на инфлацията, доколкото е възможно, чрез фискални и монетарни мерки;
- Фискална дисциплина.

5) Външни и други рискове

Външните рискове са оценени като ниски, с някои изключения, и като цяло те **традиционно се приемат** без специфични действия по управлението им. Ако някой от значителните като ефект рискове се реализира (например разширяване на военния конфликт в Украйна върху ЕС и света, фалит на държава в ЕС или на целия съюз и прочее), е много вероятно цялостното изпълнение на плана да се прекрати. Рисковете в категория „други“ от своя страна пък могат да се застраховат, например когато се причиняват от природни бедствия, аварии, форсмажорни обстоятелства и др.

Заклучение и препоръки

Една година след официалното подаване на Националния план за възстановяване и устойчивост на България към Европейската комисия вече могат да се правят изводи за затрудненията, които страната среща в изпълнението на тази мащабна инвестиционна програма. С напредване на изпълнението на НПВУ става ясно, че са необходими по-сериозни усилия – както за изпълнение на заложените в него реформи, така и за стартиране на проектите, управление на рисковете и генериране на ползите от финансирането от страна на съюза. Всяко забавяне и всеки неуправляван риск ще имат значим негативен ефект с финансово измерение.

Изключително важно условие за успешно изпълнение е, доброто управление на рисковете в динамична среда да бъде **регулярен процес**. Прави впечатление, че дори и на ниво отделни проекти по плана рисковете не са оценени изобщо, а това създава усещането, че този въпрос не е важен и не следва да бъде част от управлението както на проектите, така и на целия план. Подобен подход не трябва да се стимулира, така както не бива да се бяга от активното управление на рисковете.

В тази връзка могат да се открият някои важни препоръки:

1. **Стратегическото управление на риска** следва да стане част от управленската рамка на Националния план за възстановяване. То трябва да се извършва поне на три нива – на ниво план, на ниво управляващ орган и на ниво конкретен проект.
2. Усилията трябва да се насочат към **предварителните действия**, а не към последващите.
3. По отношение на реформите е критично важно стартиране и **ускоряване на изпълнението им**. Честа отчетност от страна на администрацията е само една възможност за ранна информираност и интервенции в хода на изпълнението на плана.
4. Следва да се обмислят и обсъдят затрудненията пред проектите **в системен контекст** – кое пречи проектите да стартират, кое пречи на текущото им изпълнение и кое от заобикалящата среда затруднява или прави невъзможно изпълнението им.
5. Рисковете, оценени като големи, **задължително следва да се ограничат** чрез различни действия, свързани с въздействие върху средата, подобряване на условията и повишаване на нивото на информираност на страните. Средните и ниските рискове се трансферират, когато е възможно, и се приемат, когато няма друг адекватен подход.
6. **Комуникацията между всички заинтересовани страни** – както националните, така европейски, е **ключова** за успешното реализиране на реформите и проектите в плана за възстановяване.

Източници

Национален план за възстановяване и устойчивост, <https://www.nextgeneration.bg/>

Попов, Стефан (2022) „Риск, концептуална рамка“, НБУ

Стамболова, Албена, et al (2022) „Стратегия за национална сигурност. Рискове и рискови сфери“, НБУ

Knight, Frank (1921) “Risk, uncertainty and profit”

Beck, Ulrich (1986) “Risikogesellschaft - Auf dem Weg in eine andere Moderne”

ОИСР, PISA 2018, <https://www.oecd.org/pisa/publications/pisa-2018-results.htm>

Recovery and resilience scoreboard, European Commission,

https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=en