



СЕПТЕМВРИ 2014

ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ФИНАНСОВИ ИНСТРУМЕНТИ ПО ОП ОКОЛНА СРЕДА 2014-2020Г.

Доклад



Съдържание

| | |
|---|----|
| Въведение | 11 |
| Методологичен подход, използвани методи и инструменти | 12 |
| 1. Анализ на пазарните неуспехи и неоптималните инвестиционни ситуации | 18 |
| А. Анализ на пазарните неуспехи (неефективности) и/или неоптимални инвестиционни ситуации | 18 |
| 1.1. Ефективно управление на Водния сектор в страната – изграждане / доизграждане / разширяване / модернизация / рехабилитация на ВиК инфраструктура | 18 |
| 1.1.1. Основни характеристики на ВиК сектора в България..... | 18 |
| 1.1.2. Идентифициране на съществуващите проблеми на пазара във ВиК сектора в България..... | 22 |
| 1.1.3. Анализ на търсенето и предлагането на ВиК услуги..... | 31 |
| 1.1.4. Инвестиционен недостиг..... | 40 |
| 1.1.5. Анализ на търсенето и предлагането на финансиране..... | 41 |
| 1.1.6. Обобщение на неоптималната инвестиционна ситуация..... | 46 |
| 1.2. Ефективно управление на отпадъците - изграждане на инсталации, съгласно йерархията за управление на отпадъците, нужни за подобряване управлението на битовите отпадъци в изпълнение на законодателните изисквания | 48 |
| 1.2.1. Основни характеристики на сектор Отпадъци в България..... | 48 |
| 1.2.2. Идентифициране на съществуващите проблеми на пазара в сектор Отпадъци в България..... | 53 |
| 1.2.3. Анализ на търсенето и предлагането в сектор Отпадъци..... | 64 |
| 1.2.4. Инвестиционен недостиг..... | 67 |
| 1.2.5. Анализ на търсенето и предлагането на финансиране..... | 69 |
| 1.2.6. Обобщение на неоптималната инвестиционна ситуация..... | 74 |
| 1.3. Дейности за подобряване качеството на въздуха | 76 |
| 1.3.1. Основни характеристики на сектор Въздух в България..... | 76 |
| 1.3.2. Идентифициране на съществуващите проблеми на пазара в сектор Въздух в България..... | 79 |
| 1.3.3. Анализ на търсенето и предлагането в сектор Въздух..... | 84 |
| 1.3.4. Анализ на търсенето и предлагането на финансиране..... | 85 |
| 1.3.5. Обобщение на неоптималната инвестиционна ситуация в сектор Въздух..... | 88 |
| Б. Недостиг на финансиране и нужди от инвестиции за постигане на съответствие с тематични цели и инвестиционните приоритети на ОПОС, които могат да бъдат подпомогнати чрез финансови инструменти | 89 |



| | |
|--|------------|
| 1.3.6. Инвестиционни приоритети, тематични цели и специфични цели на ОПОС 2014-2020, които могат да бъдат подпомогнати чрез финансови инструменти | 89 |
| 1.3.7. Обобщение на недостига на финансиране и нуждите от инвестиции във ВиК сектора | 89 |
| <i>Забележка: Общият размер на финансовия ресурс се отнася за видовете инвестиции по ОПОС 2014-2020</i> | <i>90</i> |
| 1.3.8. Обобщение на недостига на финансиране и нуждите от инвестиции в сектор Отпадъци | 91 |
| 1.4. Търсене и предлагане на финансови инструменти за реализирането на инвестиционни приоритети в сектор Околна среда..... | 93 |
| 1.4.1. Предлагане на финансови инструменти за финансиране на проекти в сектор Околна среда | 93 |
| 1.4.1.1. Финансови инструменти от български институции | 93 |
| 1.4.1.2. Финансови инструменти от международни институции | 100 |
| 1.4.2. Анализ на анкета, адресирана към общини, потенциални бенефициенти по ОПОС 2014 – 2020 като база за определяне на търсенето на финансови инструменти | 106 |
| 1.4.3. Обобщение на търсенето и предлагането на финансови инструменти в сектор Околна среда в България | 135 |
| 2. Добавена стойност на финансовите инструменти | 136 |
| 2.1. Анализ на възможните видове форми на подкрепа, предоставяни чрез финансови инструменти – заеми, дялово участие, гаранции, др., както и техни специфични под-видове съобразно сферата на интервенция по ОПОС (количествено и качествено измерение на добавената стойност на всеки от възможните видове финансови инструменти)..... | 136 |
| 2.1.1. Обща характеристика на възможните финансови инструменти..... | 136 |
| 2.1.2. Оценка на количественото измерение на добавената стойност | 142 |
| 2.1.3. Оценка на качествено измерение на добавената стойност..... | 152 |
| 2.2. Съпоставка между финансовия инструмент, в качеството му на специфична форма на предоставяне на финансова помощ за постигане на определени цели и резултати, и други алтернативни форми на предоставяне на финансова помощ (грантове, награди и възстановима помощ) по правилата на отделните фондове на ЕС, които могат да бъдат реализирани за постигане на същите цели и резултати, чиято реализация преследва финансовият инструмент | 156 |
| 2.3. Оценка на възможностите за комбиниране на финансови инструменти и други форми на подкрепа (грантове, награди, възстановима помощ) за постигане на синергичен ефект за съответната сфера на интервенция | 161 |
| 2.4. Анализ и оценка на приложимост на правилата за държавни помощи, пропорционалността на предвидената намеса и мерки за минимизиране ефекта на изкривяване на пазара..... | 166 |
| 2.4.1.Общи положения..... | 166 |
| 2.4.2.Европейски структурни и инвестиционни фондове | 171 |



| | |
|---|------------|
| 2.4.3. Оценка за съвместимостта | 173 |
| 2.4.4. Стъпки на оценката и приложимо право..... | 175 |
| 2.4.5. Оценка на съвместимостта на отделните видове финансови инструменти | 179 |
| 2.4.6. Специфични изисквания за оценка държавната помощ при прилагане на финансовите инструменти за опазване на околната среда..... | 185 |
| 3. Допълнителни публични и частни ресурси | 190 |
| 3.1. Оценка на допълнителните публични и частни ресурси - анализ на нивото, на което следва да бъдат привлечени частните инвестиции/съфинансиране (на ниво холдингов фонд, финансови посредници или съответно краен получател)..... | 190 |
| 3.1.1. Идентифициране на различни потенциални източници | 191 |
| 3.1.2. Идентифициране на нивото, на което действа националното съфинансиране към ЕСИФ..... | 195 |
| 3.2. Оценка на допълнителни публични и частни ресурси, които могат потенциално да бъдат привлечени като ресурс за финансовия инструмент на ниво краен получател (leverage effect) | 198 |
| 3.3. Анализ и оценка на необходимите стимули за привличане на частни инвестиции/съфинансиране, както и механизмите, чрез които ще бъдат предоставени стимулите (на конкурентен принцип или чрез независима оценка)..... | 202 |
| 3.3.1. Описание на механизмите, които следва бъдат използвани за Оценка на необходимостта и нивото на преференциално възнаграждение/стимули с цел привличане на средства от частни инвеститори (като напр. конкурентен процес на оценяване) | 203 |
| 4. Извлечени поуки..... | 207 |
| 4.1. Анализ на добри практики по прилагането на инструментите за финансов инженеринг в други страни членки на ЕС в сектор околна среда | 207 |
| 4.1.1. Използване на финансови инструменти в страните членки на ЕС в периода 2007-2013г. | 207 |
| 4.1.2. Добри практики и фактори за успех в отделните етапи на създаване на финансовите инструменти | 222 |
| 4.1.3. Примери за местни инструменти в подкрепа на околната среда в други държави. | 226 |
| 4.2. Анализ на структурата на прилаганите в периода 2007-2013 г. финансови инструменти в сектор околна среда в България – предимства и недостатъци..... | 236 |
| 4.3. Трудности при прилагане на финансови инструменти – извлечени поуки..... | 236 |
| 5. Предложение за инвестиционна стратегия | 238 |
| 5.1. Адекватни финансови инструменти, съгласно идентифицираните нужди в сектор околна среда за периода 2014-2020 г. | 239 |
| 5.1.1. Видове финансови инструменти по приоритетни оси | 243 |
| 5.1.2. Възможности за привличане на ресурс от международни финансови институции за финансиране на околна среда | 245 |



| | |
|--|-----|
| 5.2. Целева група на крайните получатели и възможности за комбиниране на финансови инструменти с други форми на подкрепа, в т.ч. техническа помощ и безвъзмездна финансова помощ..... | 246 |
| 5.3. Възможни пречки от институционален, административен, правен аспект и др., които могат да затруднят прилагането на финансови инструменти, както и набор от адекватни мерки за тяхното преодоляване. | 264 |
| 5.4. Мерки, които трябва да се приложат, за да се гарантира, че прилаганите финансови инструменти се използват за покриване на специфични нужди на пазара ефикасно, в съответствие с целите на ОПОС и без да ограничават частното финансиране (Методология за оценка на всяка процедура/покана по програмата, за да не се допусне нарушаване на принципите за защита на конкуренцията). | 267 |
| 5.5. Определяне на адекватна институционална рамка за управление на инструментите за финансов инженеринг в България в периода 2014-2020 г. | 270 |
| 5.6. Структура и механизъм за управление на инструментите: | 274 |
| А. Надграждане на съществуващи или създаване на нови финансови инструменти. | 274 |
| Б. Съотношение между финансовите инструменти в случай на комбиниране/припокриване | 274 |
| В. Финансовите инструменти на ниво ЕС, национално или регионално ниво. | 275 |
| 6. Очаквани резултати..... | 276 |
| 6.1. Анализ очакваните резултати и как предвидените инструменти ще доведат до постигане на специфичните цели и резултати на съответната приоритетна ос или на конкретната мярка | 278 |
| 6.2. Анализ на инвестиционните приоритети и съответстващите им специфични цели (по смисъла на чл. 87 от проекта на регламент) от съответната приоритетна ос/приоритетни оси, които ще бъдат изпълнени чрез финансовите инструменти..... | 283 |
| 6.3. Определяне на индикатори за измерване на постигнатите цели и резултати..... | 286 |
| 7. Допускания, позволяващи преразглеждане на предварителната оценка..... | 289 |
| 7.1. Оценка на риска..... | 289 |
| 7.2. График (времеви период), на който ще се актуализира оценката относно постигане на специфичните цели и резултати за съответната приоритетна ос или за конкретната мярка. | 293 |
| Списък на приложенията | 295 |



Списък на фигурите

| | |
|--|-----|
| Фигура 1: Териториално разпределение на ВиК операторите | 19 |
| Фигура 2: Причини за ограничаване на инвестициите във ВиК сектора | 22 |
| Фигура 3: Ще доведе ли либерализацията на цените във ВиК сектора до увеличаване на инвестициите | 24 |
| Фигура 4: Финансов ресурс по ОПОС 2007-2013 г. | 39 |
| Фигура 5: Инвестиционен недостиг във ВиК сектора 2014-2020 г. | 40 |
| Фигура 6: Бихте ли ползвали финансови инструменти за реализация на инвестиции? | 45 |
| Фигура 7: Необходима ли ви е техническа помощ за управление на финансови инструменти? | 46 |
| Фигура 8: Неоптимална инвестиционна ситуация във ВиК сектора | 47 |
| Фигура 9: Финансиране от ОПОС 2007 – 2013 г. | 67 |
| Фигура 10: Финансов недостиг за подобряване управлението на битовите и биоразградимите отпадъци | 68 |
| Фигура 12: Организацията, която представлявате, би ли използвала финансови инструменти с цел реализиране на дейности по оползотворяване на отпадъците? | 73 |
| Фигура 13: Моля, посочете кои от изброените финансови инструменти бихте използвали за финансиране на инвестиции? | 74 |
| Фигура 14: Неоптимална инвестиционна ситуация в сектор Отпадъци | 75 |
| Фигура 15: Инвестиционен недостиг във ВиК сектора | 90 |
| Фигура 16: Инвестиционен недостиг в сектор Отпадъци | 92 |
| Фигура 17: Финансиране на инвестиционни екологични обекти. Безвъзмездни помощи на общини и фирми | 96 |
| Фигура 18: Структура на отпуснатите кредити от Фонд ФЛАГ по общини | 97 |
| Фигура 19: Кредити на Фонд ФЛАГ по ОПОС 2007-2013 г. | 97 |
| Фигура 20: Финансиране от ЕИБ по Сектори | 101 |
| Фигура 21: Опит в работата с финансови институции | 108 |
| Фигура 22: Доколко е успешен опитът в използване на финансови инструменти | 109 |
| Фигура 23: Опит в управление на инвестиции, финансирани чрез БФП | 109 |
| Фигура 24: Необходим финансов ресурс | 111 |
| Фигура 25: Изразени нагласи за %-но увеличение на инвестиционната програма | 111 |
| Фигура 26: Цел на допълнителното финансиране | 112 |
| Фигура 27: Използване на ФИ за почистваща техника | 113 |
| Фигура 28: Инвестиции от транспортните оператори на общините | 114 |
| Фигура 29: Предпочитан финансов инструмент | 114 |
| Фигура 30: Наличие на ясни административни процедури за ФИ в сектор Околна среда | 115 |
| Фигура 31: Разпределение на респондентите по сектори | 116 |
| Фигура 32: Опит с финансови институции | 117 |
| Фигура 33: Финансирането чрез ФИ е при облекчени условия | 118 |
| Фигура 34: Достатъчна, налична и достъпна информация за ФИ | 118 |
| Фигура 35: Трудности при финансиране | 119 |
| Фигура 36: Цел на финансиране | 120 |
| Фигура 37: Разполагате ли със стратегия/план за развитие | 121 |
| Фигура 38: Какъв период покрива инвестиционната Ви програма? | 121 |
| Фигура 39: Собственост на активите | 122 |
| Фигура 40: Съществуване на ВиК асоциация в региона на дейност | 122 |
| Фигура 41: размер на инвестиционната програма | 123 |
| Фигура 42: С колко бихте увеличили инвестиционната си програма | 124 |
| Фигура 43: Причини за ограничаване на инвестициите | 124 |



| | |
|--|-----|
| Фигура 44: В каква степен ДКЕВР ограничава възможността за инвестиции | 125 |
| Фигура 45: Считате ли, че либерализацията на цените във ВиК сектора ще допринесе до увеличаване на инвестициите | 125 |
| Фигура 46 | 126 |
| Фигура 47: Нагласи за използване на различни видове ФИ | 128 |
| Фигура 48: Ефект от използване на ФИ | 129 |
| Фигура 49: Възвръщаемост на инвестицията | 130 |
| Фигура 50: Източници на приходи | 131 |
| Фигура 51 | 131 |
| Фигура 52: Тип ФИ, които биха използвали търговските дружества | 132 |
| Фигура 53: Ако имате възможност да ползвате финансови инструменти, бихте ли закупили почистваща техника за измиване на пътни платна, площади и тротоари? | 132 |
| Фигура 54: Източници на приходи за финансиране на дейността | 133 |
| Фигура 55: Ефект на лоста на проектите във ВиК сектора | 143 |
| Фигура 56: Ефект на лоста на проектите в сектор Отпадъци | 144 |
| Фигура 57: Средна стойност на привлечения външен ресурс за проекти от ВиК сектора | 146 |
| Фигура 58: Интензитет на помощта от ЕС в гаранционен механизъм | 148 |
| Фигура 59: Примерен погасителен план на заемно финансиране за проект във ВиК сектора | 148 |
| Фигура 60: Примерен погасителен план на заемно финансиране за проект в сектор Отпадъци | 149 |
| Фигура 61: Допълнителен финансов ресурс на ниво краен получател във ВиК сектора | 150 |
| Фигура 62: Допълнителен финансов ресурс на ниво краен получател сектор Отпадъци | 151 |
| Фигура 63: Допълнителен финансов ресурс на ниво краен получател сектор Отпадъци | 151 |
| Фигура 64: Синергичен ефект I вариант – сектор ВиК | 161 |
| Фигура 65: Синергичен ефект II вариант – сектор ВиК | 162 |
| Фигура 66: Синергичен ефект III вариант – сектор ВиК | 163 |
| Фигура 67: Синергичен ефект I вариант – сектор Отпадъци | 164 |
| Фигура 68: Синергичен ефект II вариант – сектор Отпадъци | 164 |
| Фигура 69: Синергичен ефект II вариант – сектор Отпадъци | 165 |
| Фигура 70: Финансови инструменти и държавна помощ | 189 |
| Фигура 71: Допълнителни публични и частни ресурси във ВиК сектора при 20% БФП за ФИ | 193 |
| Фигура 71: Допълнителни публични и частни ресурси във ВиК сектора при 10% БФП за ФИ | 193 |
| Фигура 72: Допълнителни публични и частни ресурси в сектор Отпадъци | 195 |
| Фигура 73: Възможни нива на действие на националното съфинансиране към ЕСИФ | 196 |
| Фигура 74: Възможни нива на действие на националното съфинансиране към ЕСИФ | 197 |
| Фигура 75: Общ инвестиционен портфейл на проектите в сектор Води при 20% БФП за ФИ | 199 |
| Фигура 76: Общ инвестиционен портфейл на проектите в сектор Води при 10% БФП за ФИ | 200 |
| Фигура 76: Общ инвестиционен портфейл на проектите в сектор Отпадъци | 201 |
| Фигура 77: Холдингов фонд | 210 |
| Фигура 78: ИНСТРУМЕНТИ ПРИЛАГАН С И БЕЗ ХОЛДИНГОВ ФОНД | 211 |
| Фигура 79: БРОЙ ФИНАНСОВИ ИНСТРУМЕНТИ И ПРИНОС НА ОП за ФИ към края на 2011 | 212 |
| Фигура 80: БРОЙ ФИНАНСОВИ ИНСТРУМЕНТИ И ПРИНОС НА СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ | 213 |
| Фигура 81: СРЕДЕН РАЗМЕР НА ИНВЕСТИЦИИТЕ ПО ВИДОВЕ ФИ | 214 |
| Фигура 82: Финансова устойчивост на общините в Р България по групи | 263 |



Списък на таблиците

| | |
|--|-----|
| Таблица 1: Ефективност на ВиК операторите | 23 |
| Таблица 2: Коефициент на ефективност на приходите на ВиК дружествата | 24 |
| Таблица 3: Изпълнение на планираните инвестиции от ВиК дружествата | 25 |
| Таблица 4: Необходими краткосрочни инвестиции във ВиК сектора | 32 |
| Таблица 5: Процедура: BG161PO005-1.0.02 Подобряване и развитие на инфраструктурата за питейни и отпадъчни води | 34 |
| Таблица 6: Процедура: BG161PO005-1.0.06 Подобряване и развитие на инфраструктурата за питейни и отпадъчни води в агломерации над 10 000 е.ж. | 35 |
| Таблица 7: Процедура BG161PO005-1.0.07 Подготовка и изпълнение на проекти за подобряване и развитие на инфраструктура за питейни и отпадъчни води в агломерации над 10 000 е.ж. | 38 |
| Таблица 8: Големи проекти по ОПОС 2014-2020 г. | 39 |
| Таблица 9: Одобрене проекти по програма ИСПА до 2007 г. | 41 |
| Таблица 10: Структура на финансиране на проектите по програма ИСПА | 42 |
| Таблица 11: Структура на финансиране на проектите във ВиК сектора (2007-2013 г.) | 43 |
| Таблица 12: Възможни форми на финансиране на проекти в сектор ВиК (2014-2020 г.) | 44 |
| Таблица 13: Проблеми в сектор Отпадъци | 53 |
| Таблица 14: Причини за малкия брой на съоръженията за повторно третиране и оползотворяване на отпадъците в страната | 57 |
| Таблица 15: Мерки в областта на управлението на отпадъците е Третият национален план за действие по изменение на климата (2013-2020) | 65 |
| Таблица 16: Процедура BG161PO005-2.0.08 Изграждане на регионални системи за управление на отпадъците | 65 |
| Таблица 17: Одобрени проекти по програма ИСПА до 2007 г. | 69 |
| Таблица 18: Структура на финансиране на проектите в сектор Отпадъци (2007-2013) | 70 |
| Таблица 19: Възможни форми на проектно финансиране в сектор Отпадъци | 72 |
| Таблица 20: Промени след въвеждане на Регламент 1370 | 78 |
| Таблица 21: Потенциални проекти във ВиК сектора | 91 |
| Таблица 22. Тип общини, отговорили на анкетата (според броя на населението) | 107 |
| Таблица 23. Източник на финансиране по сфери | 107 |
| Таблица 24. Трудности относно осигуряване на финансов ресурс | 110 |
| Таблица 25. причини за недостатъчния брой съоръжения за третиране на отпадъци | 112 |
| Таблица 26. цел на използване на ФИ | 113 |
| Таблица 27: Разпределение на инвестиционната програма, според най-големия дял отговорили | 121 |
| Таблица 28: Интензитет на субсидията в структурата на заема за проекти от ВиК сектора | 144 |



СПИСЪК СЪС СЪКРАЩЕНИЯ

| | |
|-----------|--|
| ББР | Българска Банка за развитие |
| БФП | Безвъзмездна финансова помощ |
| Вик | Водоснабдяване и канализация |
| ДКЕВР | Държавната комисия за енергийно и водно регулиране |
| ДП | Държавна помощ |
| ДТБО | Депо за твърди битови отпадъци |
| ДФЕС | Договор за функционирането на Европейския съюз |
| ЗВ | Закона за водите |
| ЗДП | Закон за държавни помощи |
| ЗООС | ЗАКОН за опазване на околната среда |
| ЗУО | Закон за управление на отпадъците |
| ЗИД на ЗВ | Закона за изменение и допълнение на Закона за водите |
| ЗЧАВ | Закон за чистотата на атмосферния въздух |
| ЕБВР | Европейската банка за възстановяване и развитие |
| ЕИБ | Европейската инвестиционна банка |
| ЕИП | Европейско икономическо пространство |
| ЕК | Европейска комисия |
| ЕС | Европейски съюз |
| ЕСИФ | Европейските структурни и инвестиционни фондове |
| ЕФРР | Европейския фонд за регионално развитие |
| ИУМПС | Излезли от употреба моторни превозни средства |
| ИУЕЕО | Излязло от употреба електрическо и електронно оборудване |
| МРО | Масово разпространени отпадъци |
| КАВ | Качество на атмосферния въздух |
| МОСВ | Министерство на околната среда и водите |
| МСП | Малки и средни предприятия |
| МФ | Министерство на финансите |
| МФИ | Международни финансови инвестиции |



| | |
|--------|---|
| МРР | Министерство на регионалното развитие |
| НДЕФ | Национален доверителен екофонд |
| НГФ | Национален гаранционен фонд |
| ОП | Оперативна програма |
| ОПОС | Оперативна програма „Околна среда“ |
| ПО | Приоритетна ос |
| ПСОВ | Пречиствателна станция за отпадни води |
| ПУДООС | Предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда |
| РОП | Разширена отговорност на производителя |
| РСУО | Регионално сдружение за управление на отпадъците |
| УО | Управляващ орган |
| ФИ | Финансови инструменти |
| ФЛАГ | Фонд за органите на местно самоуправление в България |
| ЦКЗ | Централно координационно звено |



Въведение

Настоящият доклад е изготвен от БИМ КОНСУЛТИНГ ООД съгласно договор № ДОГ - 63/08.04.2014г.: „Изготвяне на предварителна оценка (ex-ante assessment) и стратегия за ефективното прилагане на финансови инструменти по Оперативна програма „Околна среда 2014-2020г“, финансирана от Оперативна програма „Техническа помощ“ с възложител Министерство на финансите.

Предварителната оценка на финансовите инструменти има ключово значение за изпълнение на програмата през новия програмен период. Крайната цел на предварителната оценка е да обоснове адекватността на предвижданите финансови инструменти (ФИ) за идентифицираните пазарни неуспехи или субоптимални инвестиционни ситуации и да гарантира, че ФИ ще допринесат за постигане целите на Оперативната програма (ОП) и Европейските Структурни и Инвестиционни Фондове (ЕСИФ). В този смисъл, предварителната оценка може да се счита за инструмент за удостоверяване адекватността на решението за постигане на определени цели, заложи в ОП, чрез финансовите инструменти. Изводите от предварителната оценка ще бъдат максимално ясни и базирани на резултатите от анализи, адаптирани към специфичните нужди на оперативната програма.

При изготвянето на предварителната оценка на финансовите инструменти по Оперативната програма „Околна среда 2014-2020г.“ Консултантът следва методологията на Европейската Комисия за предварителната оценка на финансовите инструменти през програмен период 2014-2020¹.

Оценката е разделена на две фази:

(1) оценка на пазара: ако в резултат от оценката на пазара се установи, че прилагането на ФИ не е обосновано, поне не в първоначално предвижданата им форма, е логично да не се продължи към изготвяне на стратегия за прилагането им. В този случай УО може да обмисли други начини за постигане на целите без прилагането на ФИ. Съществува възможност някои от целите на ОП да се променят в процеса на изготвяне на предварителната оценка. В този случай ОП трябва да бъде ревизирана преди окончателното решение за прилагане на ФИ.

(2) стратегия за прилагане на финансовите инструменти.

Предварителният доклад от оценката, изготвен към месец юли, 2014 г. се фокусира основно върху етап (1). Оценка на пазара, като прави предположения относно обосноваността на прилагане на ФИ при изпълнение на ОП „Околна среда 2014 – 2020“. Предварителният доклад констатира приложимост на ФИ.

Настоящият втори проект на доклад включва и фаза (2) от оценката – Предложение за стратегия за прилагане на финансови инструменти.

¹ EC, EIB, Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period, General methodology covering all thematic objectives, Volume I, Version 1.0 - March 2014



Методологичен подход, използвани методи и инструменти

Методологичния подход за извършване на предварителната оценка се основава на методологията на Европейската Комисия за предварителната оценка на финансовите инструменти през програмен период 2014-2020².

Член 37 (2) от Регламент 1303/2013г. за определяне на общоприложими разпоредби предвижда седем ключови групи от елементи, които трябва да бъдат включени в предварителната оценка на финансови инструменти, както следва:

| Елементи на предварителната оценка на ФИ съгласно чл. 37 (2) | Описание |
|---|--|
| Елементи на предварителна оценка на финансовите инструменти през първата фаза на оценката: | |
| 1) Анализ на пазарните неуспехи и субоптимални инвестиционни ситуации и инвестиционни нужди. | <p>Анализ на количеството ресурси на ЕСИФ, които да бъдат разпределени за ФИ с цел привличане на други инвеститори и покриване на инвестиционния недостиг или принос за постигане на целта;</p> <p>Нужда от ФИ с цел допринасяне за стратегията и очакваните резултати на Оперативната програма (ОП), чрез осигуряване на мостово финансиране за компенсиране на недостиг на възвръщаемостта или финансовия недостиг.</p> <p>Идентифициране на основните причини, вид и размер на пазарния неуспех и/или неоптимална инвестиционна ситуация, чрез анализ на добри практики, за да се гарантира, че ФИ се използват само ако има смисъл от тях.</p> |
| 2) Добавена стойност на финансовите инструменти. | <p>Проверка на добавената стойност на ФИ.</p> <p>Проверка за съгласуваност с други форми на публична интервенция, адресирани към същия пазарен неуспех, за да се предотврати припокриване и да се избегнат противоречиви цели;</p> <p>Възможни форми на държавна помощ включително пропорционалност на предвидената интервенция с идентифицираните пазарни нужди;</p> <p>Мерки за свеждане до минимум изкривяване на пазара в резултат от прилагане на ФИ.</p> |
| 3) Допълнителни публични и частни ресурси. | <p>Оценка на допълнителните публични и частни ресурси, които ще бъдат потенциално привлечени в резултат използване на ФИ.</p> |

² ЕС, EIB, Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period, General methodology covering all thematic objectives, Volume I, Version 1.0 - March 2014



| | |
|---|---|
| | <p>Съфинансиране до нивото на крайния получател;</p> <p>Очакван ливъридж ефект (Съгласно чл.140 от Регламента за финансови правила и чл. 223 от Правилата за прилагане, ливъридж ефектът от фондовете на ЕС трябва да бъде равен на стойността на финансирането за крайните допустими бенефициенти, разделено на стойността на приноса на ЕС);</p> <p>Ако е приложимо, изготвяне на оценка на нуждата от и нивото на преференциалното възнаграждение за привличане на насрещно финансиране от частни инвеститори.</p> |
| 4) Извлечени поуки | <p>Анализ на извлечените поуки от подобни или подходящи инструменти, използвани в миналото;</p> <p>Анализ на предварителни оценки от миналото;</p> <p>Приложение на извлечените поуки, за да се гарантира, че ФИ надграждат натрупаното знание.</p> |
| <p>Елементи на предварителна оценка на финансовите инструменти през втората фаза на оценката:</p> | |
| 5) Инвестиционна стратегия | <p>Тематично и географско покритие на ФИ;</p> <p>Удостоверяване, че съгласно значението на чл. 38, е избрана най-подходящата алтернатива за приложение в зависимост от ситуацията в страната/региона;</p> <p>Предложение за финансови продукти, които да отговорят адекватно на нуждите на пазара;</p> <p>Крайни получатели;</p> <p>Ако е приложимо, предвиждана комбинация с грантово финансиране с цел възможно най-голяма ефективност и осигуряване на минимално влияние на подкрепата/ субсидията.</p> |
| 6) Очаквани резултати | <p>Определяне на очакваните резултати и продукти от ФИ по приоритети на ОП;</p> <p>Определяне на референтни и целеви стойности на индикаторите за резултат и продукт, базирани на специфичния принос на ФИ.</p> |
| 7) Допускания, позволяващи преразглеждане на предварителната оценка. | <p>Обосновка за преразглеждане на предварителната оценка;</p> <p>Практически и методологически процедури за актуализация на предварителната оценка;</p> <p>Стъпки за адаптиране приложението на ФИ.</p> |



Избраният методологичен подход, методите и инструментите, които са използвани в процеса на оценка, са съобразени със спецификите на предмета и типа на оценката (предварителна оценка), изискванията на Възложителя и стандартите на ЕС.

Всички информационни и аналитични дейности са извършени в съответствие с изискванията и стандартите на методологическата рамка.

Приетият методологичен подход е комплексен и включва изследвания (информационни дейности) и анализи, които комбинират разнообразни количествени и качествени методи. Тук се разглеждат основните елементи на методиката, групирани, както следва: Преглед на документи, Качествени изследвания: интервюта и фокус група, казуси; Количествени изследвания; Аналитични методи.

Преглед на документи:

Предвид обхвата си, оценката включи преглед на голямо количество документи, програмни и анализи за състоянието на различните сектори, към които е насочена ОПОС – води, отпадъци и качество на атмосферния въздух.

С помощта на Възложителя беше събрана и индексирана наличната документация, свързана с предварителната оценка. Административните данни, които бяха използвани за целите на оценката, включваха проектна информация, докладите за наблюдение на изпълнението и др. Източник за набиране на тази информация са наличните база данни (статистически, технически и финансови) за мониторинг и изпълнение, поддържани от МОСВ, МФ и ЦКЗ.

Резултатите от документалния анализ бяха използвани за определяне на фокуса на теренните методи за извършване на проучванията, тяхното конкретно съдържание (въпросници и респонденти) и относителната им тежест при формиране на окончателната оценка.

Беше проведено и кабинетно изследване и анализ на вторични данни от електронни информационни източници.

Качествените изследвания включиха дълбочинни интервюта и фокус група.

Дълбочинни интервюта. Целта на интервютата беше да се добие допълнителна, детайлна и задълбочена информация, до която беше невъзможно да се достигне чрез документалния анализ на официалните източници, както и да се проверят първоначално разработените от оценителя хипотези.

За нуждите на интервютата Консултантът изготви въпросници за провеждане на интервюта (инструмент) и изготви списък с респонденти, с които да бъдат проведени интервютата. Бяха разработени два инструмента:

- (1) въпросник за интервю с финансови институции и
- (2) въпросник за интервю с УО на ОПОС.

Бяха проведени интервюта с представители на УО и с международни и национални финансиращи и финансови институции.

Подробен списък на всички интервюирани и резюме от протоколите е налично в Приложение №001 към доклада.



Фокус групи. Целта по време на дискусиите във фокус група беше да се формират мнения и очаквания и да се тестват предложенията относно стратегията за използване на ФИ.

Беше проведена една фокус група, която включваше представители на различни финансови институции (търговски банки, гаранционни фондове, фонд ФЛАГ, ПУДООС, международни финансови институции) и УО на ОПОС. В резултат от дискусиите беше събрана информация, идеи и възможни решения, добри практики, както и оценката на участниците за една или друга опция или предложение. Протоколът от проведената фокус група е приложение към настоящия доклад - Приложение № 002.

Количествени проучвания

В рамките на договора бяха проведени две анкетни проучвания:

- (1) Анкетно проучване с респонденти общини, потенциални бенефициенти по ОПОС 2014 – 2020
- (2) Анкетно проучване с респонденти потенциални бенефициенти по ОПОС 2014 – 2020

За нуждите на проучванията бяха изготвени два вида инструменти:

Въпросник за анкета с потенциални бенефициенти – общини.

Въпросник за анкета с потенциални бенефициенти на приоритетните оси води, отпадъци и качество на атмосферния въздух – общини, ВиК оператори, търговски предприятия в сектор отпадъци, включително рециклиране и повторна употреба, големи търговски вериги за хранителни стоки, хотели, дружества, изпълняващи услуги по поддържане чистотата на обществени места, оператори на градски транспорт.

Анкетата е програмирана за онлайн попълване и е разпространена с покана за участие на адресите на респондентите, като се предвижда изпращане на напомнящи писма 5 дни след първоначалното изпращане до всички, които не са отговорили и обаждане по телефона на всички, които не са отговорили до 7 дни след първоначалното разпространяване.

- (1) Анкетно проучване с респонденти общини, потенциални бенефициенти по ОПОС 2014 – 2020

Анкетата е адресирана и изпратена до всички общини в България (264). Получени са отговори от 109 общини – 41% от всички потенциални респонденти. Анкетата е адресирана до кметове, заместник-кметове, директори на дирекции, началник отдел (или експерти) в съответните общини. От получените отговори, разпределението на отговорилите е следното: 37% от отговорилите са заместник кметове, 40% са директори на дирекции, 8% са началник отдел, анкетите са попълнени от заместник-кметове, 2% кметове и 12% - експерти. Това говори за ангажираността на респондентите и важността на темата за тях. Отговорилите общини са от 26 области в страната – липсват отговори от София – град и Търговище.

От отговорилите общини 44% са малки (с население до 20 000 жители), 9% са средни – с население между 20 и 50 000 жители, а 7% са големи – с население над 100 000 души. Това разпределение показва добра покриваемост предвид и на общия брой общини по вид.



(2) Анкетно проучване с респонденти потенциални бенефициенти по ОПОС 2014 – 2020

Обхватът на респондентите е определен след предварителни разговори с УО на ОПОС относно обхвата на ОПОС 2014-2020, както и възможните бенефициенти по отношение на Приоритетните оси Води, Отпадъци и Качество на атмосферния въздух.

Анкетата е изготвена в две части – обща информация и специфични въпроси. В указанията към анкетата са разяснени целта на въпросника, както и е представена дефиницията на „финансови инструменти“ (Съгласно чл. 130 от Финансовия регламент).

Анкетата е адресирана и изпратена до 211 респонденти, обхващащи различни дружества – с държавно и общинско участие, както и частни компании, опериращи в различни сфери: ВиК, обществен транспорт, сметопочистване и сметосъбиране, рециклиране на отпадъци, търговия с различни стоки, търговски вериги – супермаркети, бяла и черна техника, облекло.

С анкетата са адресирани 211 респонденти, като са получени 15% обратно след многократни (повече от 5) напомняния по телефон и електронна поща.

Профил на отговорилите:

От отговорилите респонденти, 36% са частни търговски дружества, 25% са търговски дружества с общинска собственост, 18% - търговски дружества държавна собственост и 14% - дружества със смесена собственост – държавна и общинска.

Анализът на резултатите от анкетите е включен като Приложение №003 и 004 към настоящия доклад, а докладът за провеждане на проучването и въпросниците за анкетите и интервютата са в Приложение №005 и 006. Изводите и констатациите са използвани в анализа.

Анализ

Събраната информация е подложена на анализ, за да се изведат отговорите на въпросите на оценка.

Използваните методи за анализ, предвид спецификата на оценката са:

- **Бенчмаркинг** (сравнения с добри практики).

Методът е използван за оценка на текущото състояние във връзка с "добрите практики" и идентифициране областите и средствата за подобряване на позицията.

- **SWOT анализ** (Анализ на силните и слаби страни, благоприятните възможности и заплахите).

Чрез SWOT анализ са изведени констатациите относно идентифицираните проблеми и предизвикателства при отделните етапи и процеси, свързани с изготвянето на отделните компоненти на оценяваният документ.



- **Статистически анализ**

В процеса на изготвяне на предварителната оценка на прилагането на финансовите инструменти в ОПОС събираните количествени данни бяха обработени и интерпретирани чрез коректни статистически инструменти.

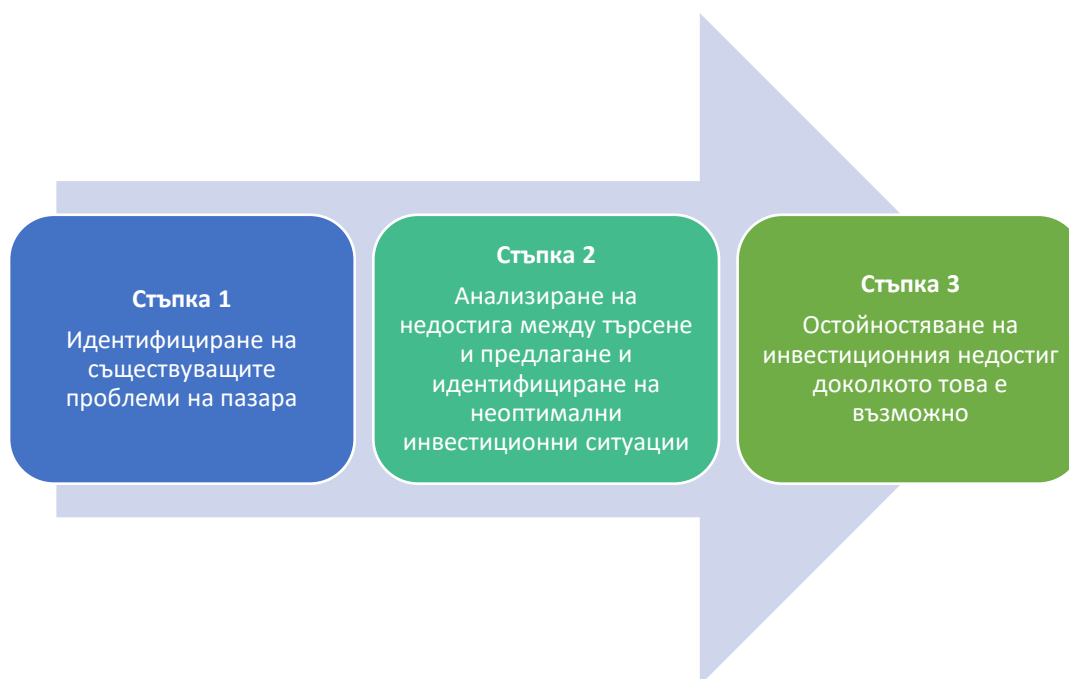
- **Експертна оценка**

Методът за оценка въз основа на експертно заключение е използваме основно там, където не разполагаме с достатъчно данни или не сме сигурни в качеството или достоверността на наличните данни.



1. Анализ на пазарните неуспехи и неоптималните инвестиционни ситуации

В съответствие с Методологията за предварителна оценка на финансовите инструменти за програмен период 2014 – 2020 г., анализът на пазарните неуспехи и неоптималните инвестиционни ситуации включва следните стъпки:



А. Анализ на пазарните неуспехи (неефективности) и/или неоптимални инвестиционни ситуации.

1.1. Ефективно управление на Водния сектор в страната – изграждане / доизграждане / разширяване / модернизация / рехабилитация на ВиК инфраструктура

1.1.1. Основни характеристики на ВиК сектора в България

Съгласно Стратегията за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България 2014-2023 г.³ ВиК сектора в България започва да се реформира през 1989 г. като преминава последователно през следните етапи:

- ✓ До 1989 г. нуждите на България от ВиК услуги се осигуряват от 28 регионални комунални предприятия или ВиК дружества и едно общинско ВиК дружество (в София). Техният териториален обхват съвпада с разделението на страната на 28 административни области. Всички ВиК предприятия са 100% държавна собственост с изключение на Софийското, което е собственост на общината.

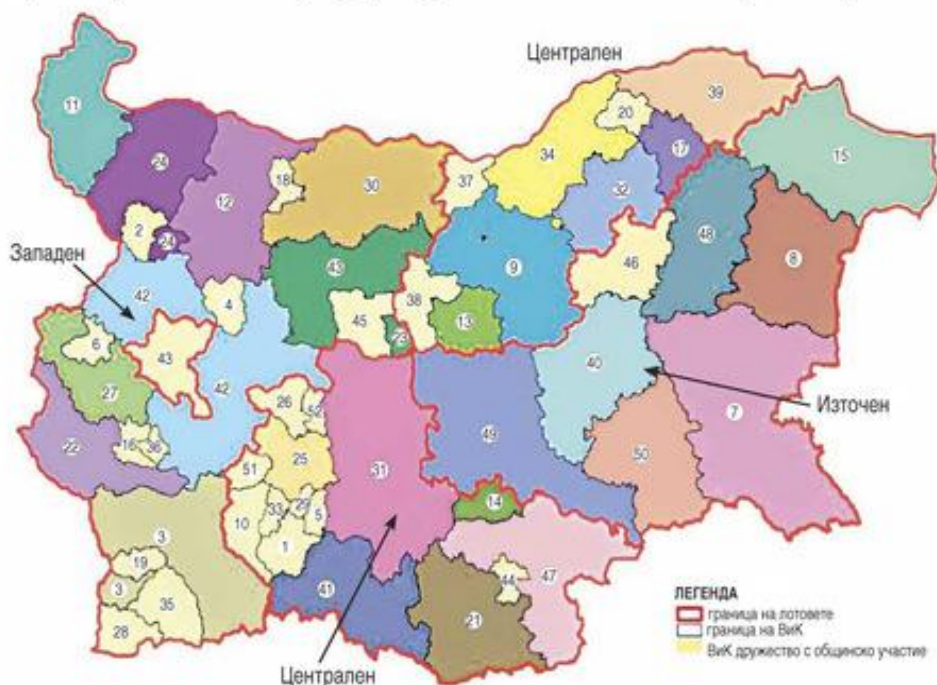
³ Одобрена с Решение на Министерския съвет № 269 от 07.05.2014 г.



- ✓ В хода на общото икономическо реструктуриране и децентрализация през 90-те години на миналия век някои от ВиК предприятията се отделят и реорганизират в дружества със смесено участие на държавата и общините, при което държавата прехвърля 49% от дяловия капитал на общините, обслужвани от тези дружества. През този период се увеличава значително и броят на ВиК дружествата. Някои от компаниите остават 100% държавна собственост, докато собствеността на други (обикновено по-малките, обслужващи една община) е прехвърлена изцяло на общината, която обслужват. Възникналите в резултат на това несъответствия между собствеността върху регионалните водохранилища и водопреносната инфраструктура все още предстои да бъдат разрешени.
- ✓ През 1999 г. „Софийска вода“ е дадена на концесия на „Юнайтид Ютилитис“ с цел подобряване на ВиК услугите в столицата София. От 2010 г. насам концесията е съвместна собственост на „Веолия Вода“ – 77.1% и Столична община – 22.9%. Дълготрайните активи на водоснабдителната и канализационната инфраструктура са публична общинска собственост.
- ✓ В момента 66 ВиК дружества предоставят ВиК услуги на потребителите на териториален принцип, което обяснява монополното положение на операторите на ВиК услуги.
- ✓ Общо 65 дружества са представили бизнес планове за периода 2009 - 2013 г.

Фигура 1: Териториално разпределение на ВиК операторите

Териториалното разпределение на ВиК операторите



ВиК отрасълът в България се характеризира с *усложненост и несигурност по отношение на собствеността върху активите и управлението*. Промените в Закона за водите, отнасящи се



до ВиК отрасъла (в сила от 24 септември 2009 г.), имат за цел да разрешат точно тези проблеми. Те постановяват прехвърлянето на управленските права от централната и местната власт на Асоциациите по водоснабдяване и канализация (АВиК). Тези асоциации отговарят за възлагането на договори на публични, публично-частни или частни водни оператори съгласно Закона за водите и Закона за концесиите. Първата стъпка към изпълнение на този ангажимент е инвентаризацията на дългосрочните активи, експлоатирани понастоящем от съществуващите ВиК дружества. Проблеми в ЗВ, свързани със счетоводните операции по отписване на публичните ВиК активи от счетоводния баланс на ВиК дружествата, възпрепятстват и към настоящия момент прехвърлянето на ВиК системите и съоръженията. През септември 2013 г. в Народното събрание бяха внесени за одобрение промени в Закона за водите. Във връзка с приетия от 42-то Народно събрание на Република България Закон за изменение и допълнение на Закона за водите (ЗИД на ЗВ) (обн. ДВ. бр. 103 от 29.11.2013 г.), съгласно разписаната в МРР „пътна карта“ понастоящем все още се изпълняват дейностите и произтичащите от тях процедури в § 9 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за водите (ПЗР към ЗИД на ЗВ), свързани с реформата в отрасъл ВиК, в т.ч. удължаване на сегашния регулаторен период по смисъла на чл. 10, ал. 1 от Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните до 31 декември 2015 г. и стартиране на следващия регулаторен период от 1 януари 2016 г.⁴

В приетата Стратегия за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България за периода 2014-2023 г. се дефинират стратегическите цели и приоритети на отрасъл ВиК в Република България, а именно:

- ✓ ВиК отрасълът да отговаря на националните/европейските изисквания;
- ✓ ВиК отрасълът да е екологосъобразен, финансово и технически устойчив;
- ✓ Цените на ВиК услугите да са социално поносими за потребителите;
- ✓ Качеството на услугите и ефикасността на ВиК операторите да съответстват на добрите европейски практики.

Водният сектор в България се регулира от регулатор, учреден в съответствие със Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационни услуги през 2005 г. Регулаторът влиза в сила малко след като започва първия период на бизнес планове през 2007 г. На 4 април 2014 г. е подписано Споразумение между МРР и Световна банка за предоставяне на консултантски услуги за подкрепа при засилване функциите и изграждане на капацитет в ДКЕВР и постигане на оптимизация на разходите за постигане на съответствие с Директива 91/271/ЕИО за пречистване на градските отпадъчни води. Мерките включват техническа помощ за ДКЕВР (в частта регулиране на отрасъл ВиК), подпомагане измененията на регулаторната рамка с оглед хармонизацията ѝ за завършване на реформата в отрасъл ВиК, предложения за организационна промяна и укрепване на капацитета на комисията за осъществяване на правомощията ѝ.

Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР) е техническият и икономически регулатор на ВиК услугите в България. Цените на ВиК услугите се регулират от ДКЕВР в съответствие с чл. 6 от Закона за регулиране на ВиК услугите (Обн. ДВ. бр. 18 от 25 Февруари 2005 г., посл. изм. ДВ. бр.103 от 29 Ноември 2013 г.), съгласно който при осъществяване на дейността си Комисията се ръководи от принципа за осигуряване на условия за предоставяне

⁴ Това поражда задължение в тримесечен срок от влизането в сила на това изменение, т.е. до 03.03.2014 г. за ВиК операторите да допълнят текущите си бизнес планове в съответствие с удължения срок на настоящия регулаторен период и да представят в ДКЕВР допълнените бизнес планове за одобрение по реда на чл. 11 от ЗРВКУ



на всеобщ достъп и социална поносимост на ВиК услугите. Съгласно § 1. (1), т. 4 от Допълнителните разпоредби на Закона социална поносимост на цената на ВиК услугите е налице в случаите, когато тяхната стойност, определена на база минимално месечно потребление на вода за питейно-битови нужди от 2,8 куб. м на едно лице, не надхвърля 4 на сто от средния месечен доход на домакинство в съответния регион.

Цените на ВиК услугите се регулират от ДКЕВР и съгласно Наредбата за регулиране на цените на водоснабдителните и канализационните услуги (Обн. ДВ. бр. 32 от 18 април 2006 г.). С наредбата се определят методите за регулиране на ВиК цените, правилата за тяхното образуване или изменение, редът за предоставяне на информация, внасяне на предложенията за цени и утвърждаването на цените и тяхната структура. Комисията прилага следните основни методи на ценово регулиране:

- 1) "Норма на възвръщаемост на капитала" ("разходи плюс"), при който комисията утвърждава цени и наблюдава текущо фактическите стойности на необходимите приходи на ВиК оператора и техните компоненти; регулаторният период е не по-кратък от една година;
- 2) Регулиране чрез стимули, при което регулаторният период е от 3 до 5 години:
 - ✓ "Горна граница на цени", при който комисията утвърждава цени на ВиК оператора за първата година от регулаторния период и ги изменя в края на всяка година с инфлационен индекс, намален с коефициент за подобряване ефективността на ВиК оператора.
 - ✓ "Горна граница на приходи", при която комисията утвърждава необходими приходи на ВиК оператора за първата година от регулаторния период и ги изменя в края на всяка година с инфлационен индекс, намален с коефициент за подобряване ефективността на ВиК оператора, и с разлики между прогнозните и действителните необходими приходи, породени от разликата между прогнозните и действителните показатели за промените в количествата доставени, отведени и/или пречистени води и за броя на потребителите за предишни ценови периоди.

Начинът на формиране на цените на ВиК услугите в страната обуславя и ниската еластичност на търсенето⁵, а от там и търговските загуби на ВиК операторите от понижената събираемост на сметките за предоставяните услуги, които оказват значително влияние върху способността на ВиК дружествата да генерират достатъчно приходи за инвестиции и реинвестиции в сектора.

За планиране на инвестициите в отрасъл ВиК са разработени 51 Регионални генерални планове за ВиК системите. Те дават оценка на състоянието на системите и съоръженията, планират и приоритизират инвестициите в отрасъла за период от 25 години. Към тях са изготвени и краткосрочна, средносрочна и дългосрочна инвестиционни програми.

⁵ Еластичността на търсенето е зависимостта на количеството търсена продукция от факторите доходи и цени. Търсенето се нарича еластично, когато малки промени в цената на дадена стока или в доходите на потребителите се изразяват в големи промени на търсенето на тази стока.



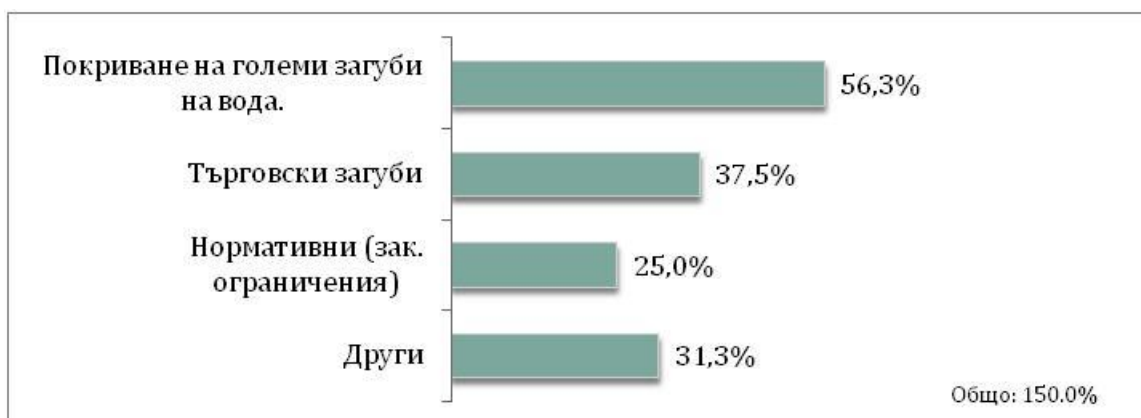
1.1.2. Идентифициране на съществуващите проблеми на пазара във ВиК сектора в България

По отношение регулацията на ВиК сектора съществуват редица предизвикателства, по които следва да се вземат спешни мерки⁶. Тези предизвикателства се отнасят до необходимостта от:

- ✓ подобряване на цялостното управление на отрасъла и минимизиране на последствията от изкуствения монопол⁷;
- ✓ оптимизиране на собствеността на ВиК системите и съоръженията и оперативните роли;
- ✓ по-добър баланс между законите изисквани за регулиране и капацитета и ресурсите на регулатора; и
- ✓ подобряване на ефективността на регулирането на цените на ВиК услугите, за да се отговори едновременно на целите за ефективност и финансиране, включително чрез по-добро съответствие между генералните планове, бизнес плановете и нивата на услуги.

Описаните нужди се потвърждават и от резултатите от проведеното за целите на настоящия анализ анкетно проучване сред потенциалните бенефициенти в сектора. На въпроса „**Какви са причините, които ви ограничават да отделите по-голям ресурс за инвестиции**“, 16 ВиК дружества, отговорили на анкетата дават следните отговори:

Фигура 2: Причини за ограничаване на инвестициите във ВиК сектора



Проблемите във ВиК сектора, свързани с предоставянето и качеството на услугите могат да бъдат накратко представени както следва⁸:

- ✓ Физически и технологично остаряла инфраструктура, загуби по мрежата средно 60 %

⁶ Стратегията за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България 2014-2023 г.

⁷ Изкуственият (институционален) монопол е налице, когато съществуват регулаторни ограничения за навлизането на множество фирми в даден отрасъл (дейност). Законната защита на патенти, авторски права, издаването на лицензи, отдаването на концесия за ползване на природни ресурси поставят фирмите в привилегирано спрямо пазара положение.

⁸ Презентация „Въведение в икономиката на ВиК отрасъла“ по проект №DIR-5111328-1-170 “Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“



(неотчетена вода), 57 % от водоснабдителната (40 хил. км) и 20 % от канализационната мрежа са за подмяна;

- ✓ ~ 300-100 хиляди души от населението са на воден режим;
- ✓ Около 36 % от населението няма изградена канализационна мрежа;
- ✓ Питейните и отпадъчните води на 50 % от населението не се пречистват – 282 агломерации се нуждаят от пречистване на отпадъчните води;
- ✓ Необходимост от крупни инвестиции с бавна възвръщаемост;
- ✓ Раздробеност на сектора на много и малки ВиК дружества с липса на ресурси и с ограничена автономия;
- ✓ Ниско ниво на социална поносимост на разходите за ВиК в домакинствата, вкл. и поради ниска култура за използване на водни ресурси;
- ✓ Недостиг на надеждна информация в самите ВиК фирми и слаба информираност на обществото за величината на разходите по предоставянето на услугите;
- ✓ Фискални ограничения – върху приходната база, върху заемите;
- ✓ Недостатъчна координация между институциите и силна политическа намеса;
- ✓ Неефективна правораздавателна система.

Друг проблем в сектора и ефективността на ВиК операторите, която е под средната за ЕС.⁹ При българските ВиК дружества се забелязва тенденцията да поддържат значителен персонал. Измерен по брой служители на 1000 отклонения, персоналят на българските ВиК оператори е 4 до 5 пъти по-многоброен в сравнение с други страни от ЕС. Това се дължи отчасти на неефективност, отчасти на факта, че българските ВиК дружества разчитат на собствена механизация и персонал за почти всички свои нужди (като обичайно имат дори автопарк с тежка механизация). Годишните загуби на вода и аварията по водопроводната мрежа в България са по-големи, отколкото в повечето европейски страни.

Таблица 1: Ефективност на ВиК операторите

| Ефективност на ВиК операторите | България | Румъния | Чешка Република | Литва | Германия | Франция |
|--|-------------|-------------|-----------------|-----------|-------------|-------------|
| Брой персонал на 1000 отклонения | 7.7 | 1.9 | 0.6 | 0.8 | 2.5 | 2.4 |
| Загуби на вода | 60% | 49% | 47% | 24% | 7% | 26% |
| Аварии по водопроводната мрежа аварии/км/годишно | 1.5 | 1.9 | 0.7 | 1.1 | 0.01 | 0.1 |
| Цени на ВиК услугите в евро/куб.м. | <u>0.94</u> | <u>0.85</u> | <u>1.75</u> | <u>1.</u> | <u>3.95</u> | <u>3.40</u> |

Източник: България: Производителност на персонала и средни цени: данни от ВиК оператори към ДКЕВР; НСИ (2013а) http://www.nsi.bg/ORPDOCs/Ecology_9.2.xls; анализ, извършен от Световната банка за нуждите на Стратегията

Голям брой ВиК дружества в България не успяват да покрият своите оперативни разходи. За 2011 г. много от операторите имат коефициент на ефективност на приходите (съотношението

⁹ Източник: Стратегията за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България 2014-2023 г.



между оперативни разходи и оперативни приходи) над 1.00 и твърде малък брой дружества имат коефициент на ефективност под 0.90, който да им позволи да използват собствени средства за капиталови инвестиции, което е видно и от следващата таблица:

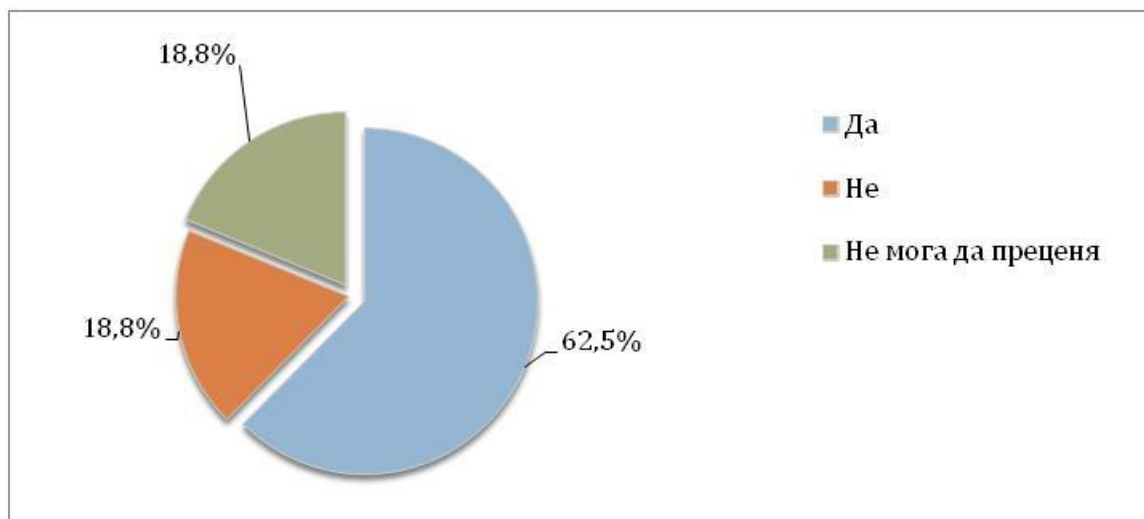
Таблица 2: Коефициент на ефективност на приходите на ВиК дружествата

| Коефициент на ефективност на приходите | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. |
|--|---------|---------|---------|
| Малки ВиК дружества (17) | 1,0478 | 0,9742 | 0,9361 |
| Средни ВиК дружества (15) | 0,8820 | 0,8986 | 0,8908 |
| Големи ВиК дружества (13) | 0,8974 | 0,8871 | 0,8761 |
| Много големи ВиК дружества (11) | 0,8779 | 0,8213 | 0,8202 |
| Общо ВиК дружества (56) | 0,8862 | 0,8480 | 0,8406 |

Източник: Анализ на дейността на дружествата, предоставящи услуги във водния сектор - <http://www.moew.government.bg/?show=top&cid=569>

Оттук може да се направи изводът, че принципът за възстановяване на разходите следва да се интегрира изцяло в изискванията за изчисляване на крайната цена на водата, плащана от потребителя, включвайки стойността на водния ресурс, разходите за околна среда и за експлоатация на инфраструктурата. Принципът “замърсителят плаща” също трябва да се отчете при определяне на таксите за заустване на отпадъчни води от населените места, които следва да се определят по начин, който да стимулира развитието на съоръженията за пречистване на отпадъчните води в агломерациите. В подкрепа на този извод са резултатите от анкетното проучване сред 16 ВиК оператори, които на въпроса „Считате ли, че либерализацията на цените във ВиК сектора ще допринесе до увеличаване на инвестициите?” са отговорили по следния начин:

Фигура 3: Ще доведе ли либерализацията на цените във ВиК сектора до увеличаване на инвестициите



Неизпълнението на инвестиционните програми в утвърдените бизнес планове се дължи също



и на факта, че инвестиционните намерения на принципалите нерядко се разминават с възможностите и приоритетите им, което от своя страна натоварва операторите с непредвидени разходи и мероприятия.

Таблица 3: Изпълнение на планираните инвестиции от ВиК дружествата¹⁰

| | 2007* | 2008* | 2009** |
|----------------------------------|---------|---------|---------|
| Планирани инвестиции (хил. лв.) | 166 164 | 250 293 | 522 939 |
| Изпълнени инвестиции (хил. лв.) | 45 782 | 44 080 | 98 316 |
| Изпълнени / планирани инвестиции | 27,6% | 17,6% | 18,8% |

Бележка: * извадка от 52 дружества; ** извадка от 50 дружества

Инвестициите във ВиК дружествата могат да се финансират основно от два източника: 1) собствени средства – средства от амортизационни отчисления, от печалба и от заемни средства; и 2) целеви средства, предоставяни по програми, финансирани от ЕС или чрез фондове към МРР. Инвестициите във ВиК отрасъла се правят за основен ремонт и реконструкция на съществуващи водоснабдителни, канализационни и пречиствателни съоръжения. Основната причина е, че все още не е решен проблемът със собствеността на ВиК системите и съоръженията, които трябва да се прехвърлят на общините или държавата, а ВиК дружествата да функционират като оператори, които ги използват и поддържат. Това е и основната причина ВиК дружествата, които разполагат и/или имат достъп до средства, да не финансират свои инвестиционни намерения. Никое от дружествата не е пренебрегнало инвестиционното си намерение за сметка на разпределяне на дивидент или заделяне на резерви - особено средствата от фонд резервен, които обикновено се използват точно за тази цел.

Съгласно методология за предварителна оценка на финансовите инструменти, причините за пазарните неуспехи могат да бъдат различни. Дефинирането на пазарните неуспехи във ВиК сектора е направено въз основа на том 1 Обща методология, покриваща всички тематични цели, том 4 методология, свързана със секторите, които имат отношение към ТЦ 4 „Преминаване към нисковъглеродна икономика” и том 5 Финансови инструменти за градско и териториално развитие¹¹, както следва:

Слабата финансова жизнеспособност и липсата на ефективност пречат на ВиК дружествата да финансират и изпълняват големи програми за капиталови инвестиции, които са необходими за постигане на изискванията за съответствие и необходимите дългосрочни нива на обслужване.

¹⁰ Източник: Анализ на дейността на дружествата, предоставящи услуги във водния сектор - <http://www.moew.government.bg/?show=top&cid=569>

¹¹ EC, EIB, Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period, General methodology covering all thematic objectives, Volume I-5



| Пазарен неуспех | Дефиниция | Обосновка | Резултат |
|---|---|---|--|
| Структурни неуспехи на икономиката | | | |
| Отрицателни външни ефекти | <p>Отрицателният външен ефект е цената, която се понася от трета страна в резултат от икономическа сделка. Външният ефект се дължи на това, че участниците в сделката не асоциират всички свързани разходи.</p> <p>Наличието на отрицателен външен фактор означава, че частният сектор/участник/ползвател не е особено заинтересован да инвестира, за да намали негативния ефект, тъй като не понася пълната цена. Това означава, че е налице пазарен неуспех и съществува публична подкрепа.</p> | <p>✓ ВиК дружествата не са склонни да инвестират за сметка на разпределяне на дивидент или заделяне на резерви, което води до неизпълнение на инвестиционните им програми</p> <p>✓ Липсва задължение крайните потребители на ВиК услуги да се присъединяват към канализационната мрежа, което означава, че те не винаги са заинтересовани да инвестират в мерки за намаляване замърсяването от отпадъчни води</p> | <p>✓ Физически и технологично остаряла инфраструктура, загуби по мрежата средно 60 % (неотчетена вода), 57 % от водоснабдителната (40 хил. км) и 20 % от канализационната мрежа са за подмяна</p> <p>✓ ~ 300-100 хиляди души от населението са на воден режим</p> <p>✓ Около 36 % от населението няма изградена канализационна мрежа</p> <p>✓ Питейните и отпадъчните води на 50 % от населението не се пречистват – 282 агломерации се нуждаят от пречистване на отпадъчните води</p> |
| Публични услуги | <p>Тези услуги не изключват взаимно и не са конкурентни. Дори ако някой не допринася за производството на обществено благо, разходите за ограничаване на неговото право да се възползва от услугата са забранени.</p> | <p>✓ Съгл. Чл. 2а, ал. 1, т. 2 от Закона за водите определяне на правото на всеки гражданин на достъп до вода за питейно-битови цели като основна жизнена потребност е приоритет на държавната политика и на политиката, осъществявана от органите на местно самоуправление</p> | <p>✓ Изкуствен монопол на пазара на ВиК услуги</p> |



| Пазарен неуспех | Дефиниция | Обосновка | Резултат |
|--|---|---|--|
| Неуспешно регулиране на пазара | | <ul style="list-style-type: none"> ✓ В изпълнение на ЗВ, ВиК услугите в страната се предоставят от 66 оператора на териториален принцип | |
| | <p>Възниква, когато политическите решения не отчитат факта, че пазарът може сам да коригира някои от своите неуспехи. В такива случаи регулационните мерки пораждат неефективност</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Тарифите за ВиК услуги се регулират от ДКЕВР чрез следните основни методи на ценово регулиране: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Норма на възвръщаемост на капитала ▪ Регулиране чрез стимули, в т.ч. горна граница на приходи и горна граница на цени | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ниско ниво на социална поносимост на разходите за ВиК в домакинствата, вкл. и поради ниска култура за ползване на водни ресурси ✓ Неефективни водни дружества с високи оперативни разходи и ниска събираемост на фактурираните сметки – около 75 % (в ЕС над 95%) ✓ Недостатъчна координация между институциите и силна политическа намеса |
| Непълни права върху собствеността или трудности при прехвърлянето им | <p>Отнася се до ситуация, в която е трудно да се установят или прехвърлят правата на собственост върху ресурс или продукт/услуга</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Процедурата по промяна в собствеността на ВиК инфраструктурата все още не е завършила | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Не са разрешени проблемите със собствеността на активите и рамката за изпълнение, което от своя страна обуславя липсата на ясни правила, по които ще се изпълнява инвестиционната програма. |



| Пазарен неуспех | Дефиниция | Обосновка | Резултат |
|--|--|---|--|
| Неуспехи от страна на търсенето | | | |
| Информационна асиметрия | Възниква, когато две страни, които искат да влязат в договорни отношения имат различно ниво на информираност, което засяга способността им да вземат решения | ✓ Недостиг на надеждна информация в самите ВиК фирми и слаба информираност на обществото за величината на разходите по предоставянето на услугите | ✓ Ниска събираемост на тарифите за ВиК услуги ✓ Неефективно планиране на необходимите инвестиции |
| Различни стимули | Възникват когато две страни, които искат да влязат в договорни отношения имат различна цел и стимули, което засяга способността им да вземат решения | ✓ Реализирането на проектите във ВиК сектора са свързани с допълнителни инвестиционни и експлоатационни разходи, което води до повишаване цените на ВиК услугите, които крайните потребители не са склонни или трудно се съгласяват да поемат. | ✓ Спадане в събираемостта на тарифите, което рефлектира върху финансовото състояние на ВиК операторите и способността им да изплащат първоначалните инвестиции и последващите реинвестиции, както и да поддържат необходимото качество на услугите |
| Недостатъчно готови инвестиционни проекти | Това означава, че дори да има достъп до финансиране, страната на предлагането може да остане по-скоро пасивна, отколкото активна | ✓ Въпреки наличието на готови проекти, които могат да стартират през новия програмен период, техният брой не е достатъчен да покрие дори наличния финансов ресурс, още по-малко целия обем на необходими инвестиции за постигане на целите в сектора. Това се дължи основно на факта, че до момента отговорни за подготовката | ✓ Липса на стимули за подготовка и на инвестиционни проекти и реализиране на инвестиции в сектора |



| Пазарен неуспех | Дефиниция | Обосновка | Резултат |
|---|---|---|---|
| | | на проектите бяха единствено общините и ресорните министерства (МОСВ и МРРБ, понастоящем МРР), които не разполагат с достатъчно финансов ресурс за инвестиционно проектиране. | |
| Неуспехи от страна на предлагането | | | |
| Ограничен достъп до подходящо финансиране | Много от инвестициите изискват микс от публично (безвъзмездно) финансиране и частно финансиране, тъй като имат големи първоначални (инвестиционни) разходи и дълъг период на изплащане/откупуване на инвестицията | ✓ Проектите във ВиК сектора като цяло са на значителна стойност. Повечето инвестиции се изплащат много бавно, а за част от тях практически липсва възвращаемост. Същевременно наличната БФП е недостатъчна за покриване на инвестиционните нужди. Това налага необходимостта от осигуряване на смесено финансиране – чрез БФП и собствен принос. Към настоящия момент, без наличието на подходящи финансови инструменти, възможностите за осигуряване на собствен принос са ограничени. | ✓ Липса на адекватно портфолио от финансови ресурси |
| Липса на капацитет или недостатъчно опит при | Липсата на капацитет/опит в проектното финансиране предполагат ниска или недостатъчна успеваемост на инвестициите и | ✓ Въпреки, че през изминалия програмен период, общините натрупаха известен капацитет за изпълнение на проекти, като цяло | ✓ Занижен интерес от страна на финансовите институции за предлагане на адекватни форми на |



| Пазарен неуспех | Дефиниция | Обосновка | Резултат |
|---|--|---|--|
| <p>управление на проектно финансиране</p> | <p>завишен риск при реализиране на проектите</p> | <p>проблемите при управлението на инвестиционни намерения са значителни.</p> <p>✓ Недостатъчно в реализирането на проекти е участието на операторите, които пряко събират приходите от ВиК услуги, което предполага и недостиг на капацитет в рамките на техните структури.</p> | <p>ФИ, поради високия риск от успеваемост на проектите</p> |



Съвкупността от гореизброените причини за идентифицираните пазарни неуспехи води до два основни недостига на пазара на ВиК услуги, а именно:

- ✓ **Финансов** – налице е необходимост от значителен финансов ресурс, който обаче не може да бъде запълнен от пазарното предлагане във финансовия сектор.
- ✓ **Жизнеспособен** – проектите в сектора демонстрират възвращаемост под пазарното ниво.

1.1.3. Анализ на търсенето и предлагането на ВиК услуги

Анализът на търсенето на ВиК услуги в страната в голяма степен се обуславя от изискванията на европейското законодателство в областта на водите, в т.ч.:

- ✓ Съответствие с Директива 98/83ЕО за качеството на водата предназначена за консумация от човек
- ✓ Съответствие с Директива 91/271/ЕО за пречистване на градски отпадъчни води, както е изменена;
- ✓ Съответствие с Директива 2000/60/ЕО за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите.

За да постигне съответствие с тези директиви, е необходимо адресиране на значителните нужди от инвестиции във ВиК инфраструктура, които са залежали и в ОП „Околна среда 2014 – 2020 г.“, а именно:

- ✓ Приоритетни инвестиции във ВиК инфраструктура в агломерации с над 10 000 екв. ж. и доизграждане на системите за мониторинг на водите във връзка с изпълнение на изискванията на законодателството на ЕС в областта на околната среда и ефективно използване на водите и целите на Плана за опазване на водните ресурси на Европа до 2020 г. (Blueprint).
- ✓ Мерки за изграждане/рехабилитация/реконструкция на съоръжения за третиране на утайки от ПСОВ и доставка на необходимото оборудване, вкл. на вече изградени ПСОВ.

За пречистване на отпадъчните води в България трябва да бъде осигурено събиране, отвеждане и пречистване на отпадъчните води в 364 агломерации. От тях 256 агломерации са между 2,000 и 10,000 е. ж., а 108 са над 10,000 е. ж. Доизграждане на канализационна мрежа е необходимо в общо 351 агломерации.

След присъединяването на България към Европейския съюз и необходимостта от прилагането на действащите директиви изисква големи инвестиции в инфраструктура. Оценката на българското правителство е, че за изпълнение на изискванията на Директивата за пречистване на градски отпадъчни води са необходими 2.1 млрд. евро, оценката на Световната банка (2005) е за необходими 3 млрд. евро, а тази на ГД „Околна среда“ (ЕК 2010) – за 5.1 млрд. евро¹².

Инвестициите във водоснабдяването също са под равнището, необходимо за поддържане на добро качество и непрекъснатост на ВиК услугите в дългосрочен план. Съгласно направената

¹² Анализ на дейността на дружествата, предоставящи услуги във водния сектор - <http://www.moew.government.bg/?show=top&cid=569>



през 2005 г. от Световната банка оценка необходимите разходи за изграждане на нова и рехабилитация и подмяна на съществуващата водоснабдителна мрежа възлизат на 3.969 млрд. евро за срок от повече от десет години или средно около 800 млн. лв. годишно.

Въпреки, че през програмния период 2007 – 2013 г. започна изграждането на необходимата инфраструктура във Водния сектор, България продължава да е изправена пред огромното предизвикателство да отговори на законните водоснабдителни и канализационни изисквания. Въз основа на краткосрочните инвестиционни програми (2014 – 2020 г.) към регионалните генерални планове са направени следните изчисления за необходимия финансов ресурс, който следва да бъде инвестиран в сектора:

Таблица 4: Необходими краткосрочни инвестиции във ВиК сектора

| Обособена територия на ВиК | Водоснабдяване | Канализация |
|----------------------------------|----------------|---------------|
| Исперих | 26 270 700 € | 68 849 300 € |
| Кубрат | 5 080 600 € | 149 600 € |
| Пловдив | 106 698 900 € | 846 101 800 € |
| Разград | 24 895 200 € | 78 382 600 € |
| Русе | 148 898 300 € | 311 305 200 € |
| Силистра | 64 991 500 € | 69 087 800 € |
| Дупница | 23 479 887 € | 33 773 385 € |
| Батак | 5 976 800 € | 24 076 600 € |
| Белово | 6 976 700 € | 9 447 000 € |
| Брацигово | 3 059 385 € | 9 302 400 € |
| Панагюрище | 11 104 500 € | 128 500 € |
| Пазарджик | 115 134 200 € | 237 644 900 € |
| Пещера | 357 797 € | 158 000 € |
| Ракиново | 3 607 200 € | 22 407 200 € |
| Стрелча | 6 571 000 € | 10 088 600 € |
| Велинград | 18 007 800 € | 47 773 900 € |
| Димитровград | 21 573 200 € | 50 501 600 € |
| Габрово | 105 973 900 € | 22 150 100 € |
| Кнежа | 2 293 836 € | 25 169 769 € |
| Кресна | 6 505 405 € | 7 511 508 € |
| Ловеч | 54 999 974 € | 133 013 905 € |
| Бургас | 243 144 851 € | 340 495 795 € |
| Добрич | 96 675 157 € | 178 829 643 € |
| Шумен | 261 969 309 € | 130 349 265 € |
| Търговище | 129 663 009 € | 29 505 156 € |
| Сливен | 173 971 929 € | 79 566 116 € |
| Ямбол | 81 676 779 € | 51 835 940 € |



| | | |
|----------------|------------------------|------------------------|
| Стара Загора | 99 533 147 € | 36 723 720 € |
| Варна | 167 601 479 € | 164 840 502 € |
| Микрево | 2 393 869 € | 5 904 927 € |
| Берковица | 6 202 042 € | 19 461 005 € |
| Ботевград | 10 739 766 € | 29 652 171 € |
| Хасково | 85 455 000 € | 359 956 800 € |
| Кърджали | 53 794 300 € | 50 884 300 € |
| Перник | 26 881 795 € | 91 874 715 € |
| Петрич | 9 872 160 € | 33 953 785 € |
| Смолян | 60 187 300 € | 92 222 800 € |
| Стамболово | 2 012 900 € | 221 400 € |
| Троян | 14 602 905 € | 26 409 898 € |
| Враца | 7 379 199 € | 284 042 610 € |
| Велико Търново | 99 380 600 € | 180 729 600 € |
| Сандански | 4 515 525 € | 32 224 387 € |
| София | 124 682 636 € | 202 676 176 € |
| Свищов | 4 311 900 € | 14 940 700 € |
| Кюстендил | 28 348 435 € | 91 469 623 € |
| Благоевград | 48 543 027 € | 201 357 585 € |
| Монтана | 56 196 308 € | 97 292 350 € |
| Плевен | 43 449 269 € | 259 904 772 € |
| Сапарева баня | 8 455 062 € | 8 060 590 € |
| Видин | 26 965 729 € | 100 277 827 € |
| ОБЩО | 2 741 062 171 € | 5 202 687 825 € |

В краткосрочен и дългосрочен план съгласно Стратегията за развитие на ВиК сектора в България, необходимите разходи за привеждане на отрасъла в съответствие със законите изисквания се изчисляват на 7.5 млрд. лв., от които 7.1 млрд. лв. са за съответствие при отвеждането и пречистването на отпадъчни води. Спешните нужди от инвестиции за рехабилитация и подмяна в областта на водоснабдяването се оценяват на 5.0 млрд. лв., малка част от които (0.4 млрд. лева) са за постигане на съответствие във водоснабдяването. Тези цифри не се различават съществено от прогнозните средносрочни инвестиционни програми към регионалните генерални планове, като и в двата случая необходимият финансов ресурс е между 7,5 и 8 млрд. евро.

Анализът на предлагането на ВиК услуги в страната и особено тяхното качество в значителна степен зависи от наличното финансиране за инвестиции в инфраструктура. През изминалия програмен период Оперативна програма “Околна среда” 2007-2013 г. е основен инструмент за изграждането на инфраструктура за намаляване на замърсяването на водните тела от непречистени битови отпадъчни води и подобряване качеството на питейните води. По ОПОС 2007-2013 г. предвидените средства за сектора са в размер на малко над 1.2 млрд. евро. Тяхното предназначение е да се изградят ВиК инфраструктурата съгласно изискванията на Директива 91/271/ЕИО и Директива 98/83/ЕО.



Реалното изпълнение на мерките по приоритетна ос 1 на програмата започна през 2010 г. след извършен анализ на обявените до 2009 г. процедури, подадените проектни предложения и последваща приоритизация на агломерациите, които следва да бъдат финансирани по ОПОС с цел спазване на ангажиментите по Директива 91/271/ЕИО и доброто финансово управление на ОПОС. В резултат на забавения старт на приоритетната ос, финансовият ресурс по приоритетна ос 1 е наддоговорен. Към настоящия момент са приключили или са в процес на изпълнение следните проекти:

Таблица 5: Процедура: BG161PO005-1.0.02 Подобряване и развитие на инфраструктурата за питейни и отпадъчни води

| Бенефициент | Обща стойност (лева) | Реално изплатени суми (лева) | Продълж. (месеци) | Статус |
|-------------------------|----------------------|------------------------------|-------------------|------------------------|
| Община Благоевград | 21 258 510,56 | 11 385 291,14 | 39,10 | Временно спрян |
| Община Троян | 8 057 097,42 | 5 087 231,59 | 36,00 | Временно спрян |
| Община Перник | 25 616 977,48 | 25 882 671,38 | 40,00 | Приключен |
| Община Каварна | 7 052 115,36 | 7 041 322,72 | 44,10 | Приключен |
| ОБЩИНА ГЛАВИНИЦА | 7 647 617,15 | 7 631 488,86 | 37,37 | Приключен |
| Община Сопот | 16 457 194,55 | 14 158 081,75 | 72,03 | В процес на изпълнение |
| Община Вършец | 4 939 920,84 | 4 939 920,84 | 61,00 | Приключен |
| Община Приморско | 18 795 925,58 | 17 036 972,32 | 28,00 | Приключен |
| Община Горна Оряховица | 12 705 988,41 | 7 385 320,02 | 76,00 | В процес на изпълнение |
| Община Велико Търново | 44 734 372,51 | 29 142 766,44 | 66,93 | В процес на изпълнение |
| Община Стралджа | 2 837 838,00 | 216 315,50 | 24,00 | Временно спрян |
| Община Хисаря | 15 616 997,96 | 14 701 970,13 | 47,00 | Приключен |
| Община Бургас | 5 553 418,53 | 5 276 173,17 | 40,00 | Приключен |
| Община Тунджа | 23 187 888,47 | 9 034 500,34 | 72,00 | В процес на изпълнение |
| Община Бургас | 14 660 020,23 | 9 824 349,02 | 62,23 | В процес на изпълнение |
| ОБЩИНА БЕЛОСЛАВ | 17 286 921,50 | 16 901 772,09 | 28,00 | В процес на изпълнение |
| Община Вълчи дол | 8 494 204,58 | 8 072 873,85 | 32,00 | Приключен |
| Община Лозница | 15 872 827,53 | 14 927 188,93 | 70,00 | Временно спрян |
| Община Ябланица | 8 965 257,36 | 6 927 419,19 | 75,07 | В процес на изпълнение |
| ОБЩИНА ТЪРГОВИЩЕ | 17 500 550,29 | 4 433 728,51 | 71,00 | В процес на изпълнение |



| | | | | |
|-------------------------|-----------------------|-----------------------|-------|------------------------|
| СТОЛИЧНА ОБЩИНА | 8 427 778,88 | 8 324 769,37 | 55,00 | Приключен |
| Община Руен | 28 651 184,08 | 28 573 303,82 | 62,33 | Приключен |
| Община Попово | 7 966 036,39 | 7 117 651,97 | 47,00 | Приключен |
| Община Каолиново | 22 585 846,68 | 0,00 | 40,00 | Временно спрян |
| Община Казанлък | 5 980 166,40 | 4 020 133,99 | 29,63 | В процес на изпълнение |
| Община Враца | 136 344 211,03 | 39 690 997,82 | 71,00 | В процес на изпълнение |
| Община Габрово | 123 539 184,42 | 53 223 284,65 | 65,00 | В процес на изпълнение |
| ОБЩО | 630 736 052,19 | 360 957 499,41 | | |

Източник: ИСУН

Таблица 6: Процедура: BG161PO005-1.0.06 Подобряване и развитие на инфраструктурата за питейни и отпадъчни води в агломерации над 10 000 е.ж.

| Бенефициент | Обща стойност (лева) | Реално изплатени суми (лева) | Продълж. (месеци) | Статус |
|------------------------|----------------------|------------------------------|-------------------|------------------------|
| Община Трявна | 13 141 649,47 | 2 654 576,67 | 37,00 | В процес на изпълнение |
| ОБЩИНА ТЕРВЕЛ | 17 667 001,59 | 5 324 633,88 | 38,00 | В процес на изпълнение |
| Община Козлодуй | 21 892 101,78 | 11 992 320,71 | 45,00 | В процес на изпълнение |
| Община Средец | 9 887 514,94 | 5 069 016,11 | 34,00 | В процес на изпълнение |
| Община Пещера | 28 715 233,43 | 11 689 824,94 | 38,00 | В процес на изпълнение |
| Столична Община | 5 582 663,75 | 2 075 559,48 | 31,00 | В процес на изпълнение |
| Община Пирдоп | 42 984 245,33 | 34 021 473,39 | 30,00 | В процес на изпълнение |
| Община Бургас | 10 845 887,80 | 5 238 386,46 | 40,00 | В процес на изпълнение |
| Община Кричим | 33 852 989,90 | 15 810 248,03 | 33,00 | В процес на изпълнение |
| Община Раковски | 58 894 977,41 | 32 057 906,59 | 36,00 | В процес на изпълнение |
| Община Хисаря | 31 561 047,34 | 24 743 266,11 | 32,00 | В процес на изпълнение |
| ОБЩИНА ПРОВАДИЯ | 13 984 258,35 | 15 769 152,49 | 26,00 | В процес на изпълнение |
| Община Кнежа | 32 940 428,16 | 16 960 680,36 | 33,00 | В процес на изпълнение |
| ОБЩИНА ВАРНА | 41 557 184,98 | 8 204 914,61 | 37,00 | В процес на изпълнение |
| ОБЩИНА ЛОВЕЧ | 8 125 543,24 | 3 998 011,25 | 37,53 | В процес на изпълнение |



| | | | | |
|------------------------------|---------------|---------------|-------|------------------------|
| Община Стара Загора | 40 399 581,97 | 9 451 191,24 | 30,00 | В процес на изпълнение |
| Община Бургас | 30 897 506,35 | 7 338 767,42 | 41,00 | В процес на изпълнение |
| Община Исперих | 49 768 510,12 | 9 638 169,67 | 31,00 | В процес на изпълнение |
| Община Бяла | 13 136 834,50 | 3 740 925,65 | 34,00 | В процес на изпълнение |
| Община Бяла Слатина | 22 749 879,78 | 17 516 233,20 | 33,00 | В процес на изпълнение |
| Община Благоевград | 7 233 900,52 | 1 390 721,85 | 24,00 | В процес на изпълнение |
| Община Велики Преслав | 11 296 141,59 | 3 856 150,39 | 27,00 | В процес на изпълнение |
| Община Свищов | 30 138 347,50 | 11 502 224,60 | 37,00 | В процес на изпълнение |
| Община Нови пазар | 36 747 604,39 | 7 125 360,49 | 29,00 | В процес на изпълнение |
| Община Червен бряг | 24 213 390,26 | 4 663 591,32 | 33,00 | В процес на изпълнение |
| Община Банско | 89 286 639,26 | 20 970 548,75 | 37,00 | В процес на изпълнение |
| Община Сопот | 35 280 094,80 | 0,00 | 35,20 | В процес на изпълнение |
| Столична Община | 61 055 777,91 | 11 550 532,07 | 30,00 | В процес на изпълнение |
| Столична Община | 4 711 948,13 | 862 946,18 | 27,00 | В процес на изпълнение |
| Столична Община | 28 403 317,41 | 5 510 243,58 | 24,00 | Временно спрян |
| Община Етрополе | 22 217 659,20 | 15 943 526,25 | 28,00 | В процес на изпълнение |
| Община Казанлък | 22 867 404,17 | 6 665 631,72 | 40,00 | В процес на изпълнение |
| Община Созопол | 77 291 892,35 | 23 064 412,87 | 36,00 | В процес на изпълнение |
| ОБЩИНА НЕСЕБЪР | 95 842 113,85 | 36 152 319,31 | 30,00 | В процес на изпълнение |
| Община Аксаково | 13 482 600,20 | 5 317 255,38 | 30,00 | В процес на изпълнение |
| Община Ботевград | 20 116 016,16 | 8 274 925,88 | 32,00 | В процес на изпълнение |
| ОБЩИНА СТАМБОЛИЙСКИ | 41 070 510,79 | 11 762 031,71 | 29,00 | В процес на изпълнение |
| Община Мездра | 20 317 528,14 | 6 706 972,06 | 31,00 | В процес на изпълнение |
| Община Карлово | 15 191 337,99 | 731 083,14 | 20,00 | Временно спрян |
| Община Ямбол | 93 092 225,34 | 21 800 301,33 | 31,00 | В процес на изпълнение |
| ОБЩИНА БЯЛА | 40 396 596,98 | 1 957 093,46 | 36,00 | В процес на изпълнение |
| Община Кубрат | 44 218 715,47 | 16 941 149,39 | 34,00 | В процес на изпълнение |



| | | | | |
|----------------------------|-------------------------|-----------------------|-------|------------------------|
| Община Костинброд | 97 405 411,01 | 56 570 253,60 | 37,00 | В процес на изпълнение |
| ОБЩИНА МОНТАНА | 54 544 237,52 | 23 461 024,04 | 29,00 | В процес на изпълнение |
| Община Панагюрище | 58 800 943,39 | 21 229 752,14 | 30,00 | В процес на изпълнение |
| Община Шумен | 75 712 867,35 | 14 485 199,74 | 33,00 | В процес на изпълнение |
| Община Сливен | 63 524 520,32 | 23 420 362,44 | 28,00 | В процес на изпълнение |
| Община Луковит | 33 666 131,62 | 6 529 007,29 | 36,00 | В процес на изпълнение |
| Община Момчилград | 25 610 370,81 | 13 368 293,42 | 32,00 | В процес на изпълнение |
| ОБЩИНА ПЕТРИЧ | 24 611 295,04 | 1 158 508,70 | 24,00 | Временно спрян |
| Община Димитровград | 13 274 503,93 | 5 156 150,46 | 28,00 | В процес на изпълнение |
| Община Силистра | 72 552 548,50 | 14 434 904,41 | 27,00 | В процес на изпълнение |
| Община Видин | 75 021 684,29 | 21 415 731,04 | 27,00 | В процес на изпълнение |
| Община Септември | 9 018 280,51 | 1 688 222,11 | 36,00 | В процес на изпълнение |
| ОБЩИНА ПОМОРИЕ | 96 686 234,48 | 18 636 597,04 | 32,00 | В процес на изпълнение |
| Община Свиленград | 48 004 785,34 | 13 967 299,37 | 30,00 | В процес на изпълнение |
| Община Раднево | 38 949 684,44 | 6 799 304,11 | 30,00 | В процес на изпълнение |
| Община Белене | 42 392 916,17 | 264 680,00 | 32,00 | В процес на изпълнение |
| Община Първомай | 36 007 563,02 | 15 987 148,35 | 33,00 | В процес на изпълнение |
| Община Троян | 29 486 104,51 | 5 597 366,20 | 26,00 | В процес на изпълнение |
| Община Севлиево | 18 890 193,03 | 6 434 397,00 | 24,00 | В процес на изпълнение |
| Община Павликени | 30 222 879,95 | 11 983 568,17 | 33,00 | В процес на изпълнение |
| Община Кърджали | 72 069 182,65 | 24 254 455,21 | 30,00 | В процес на изпълнение |
| ОБЩО | 2 379 509 140,48 | 772 886 504,83 | | |

Източник: ИСУН

В рамките на изминалия програмен период е идентифицирана значителна група проекти с добро качество, които отговарят не само на законодателните изисквания, но и на принципите за добро финансово управление, които реално могат да продължат или да започнат изпълнението си в периода 2014-2020 г. Тези проекти са подготвени в рамките на Процедура BG161PO005-1.0.07 Подготовка и изпълнение на проекти за подобряване и развитие на инфраструктура за питейни и отпадъчни води в агломерации над 10 000 е.ж.:



Таблица 7: Процедура BG161P0005-1.0.07 Подготовка и изпълнение на проекти за подобряване и развитие на инфраструктура за питейни и отпадъчни води в агломерации над 10 000 е.ж.

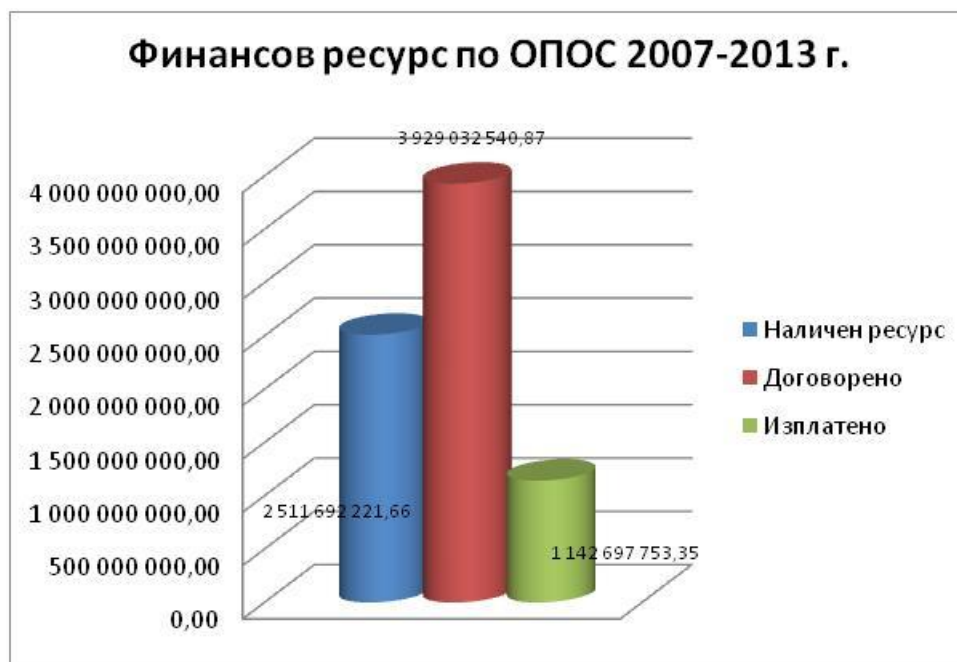
| Бенефициент | Обща стойност (лева) | Реално изплатени суми (лева) | Продълж. (месеци) | Статус |
|--------------------------|-----------------------|------------------------------|-------------------|------------------------|
| Община Разлог | 8 200 667,09 | 77 033,40 | 46,00 | Временно спрян |
| Община Чирпан | 42 070 028,68 | 640 809,44 | 46,00 | Временно спрян |
| Община Дряново | 24 592 609,10 | 339 573,72 | 41,00 | Временно спрян |
| Община Айтос | 31 017 340,00 | 151 240,00 | 42,30 | Временно спрян |
| Община Левски | 43 661 062,22 | 533 079,04 | 46,37 | Временно спрян |
| ОБЩИНА РАДОМИР | 79 844 040,00 | 464 299,40 | 57,37 | Временно спрян |
| Община Попово | 28 537 437,45 | 241 592,59 | 40,00 | Временно спрян |
| ОБЩИНА ЕЛИН ПЕЛИН | 40 642 709,36 | 297 566,08 | 51,00 | Временно спрян |
| Община Смолян | 41 195 567,46 | 1 149 556,49 | 48,00 | Временно спрян |
| Община Пазарджик | 49 822 725,34 | 601 683,06 | 48,00 | Временно спрян |
| Община Разград | 35 031 308,05 | 153 216,60 | 44,00 | Временно спрян |
| Община Бургас | 19 132 711,00 | 148 557,60 | 33,00 | Временно спрян |
| Община Тутракан | 19 960 312,62 | 523 727,52 | 40,00 | Временно спрян |
| ОБЩИНА ИХТИМАН | 28 645 461,44 | 555 583,81 | 44,00 | Временно спрян |
| Община Балчик | 32 445 369,75 | 170 475,90 | 36,00 | Временно спрян |
| ОБЩИНА ВАРНА | 48 056 411,96 | 353 962,79 | 44,87 | В процес на изпълнение |
| Община Бургас | 23 313 852,25 | 158 192,40 | 36,00 | Временно спрян |
| Община Балчик | 18 884 558,48 | 273 101,70 | 27,07 | Временно спрян |
| Община Каварна | 19 278 754,68 | 309 637,01 | 41,80 | Временно спрян |
| Община Кюстендил | 87 807 247,20 | 684 926,08 | 40,00 | Временно спрян |
| Община Приморско | 42 419 124,25 | 146 065,88 | 41,40 | Временно спрян |
| ОБЩИНА ДУЛОВО | 22 211 606,00 | 0,00 | 35,00 | Временно спрян |
| Община Елхово | 18 093 346,43 | 337 002,98 | 36,00 | Временно спрян |
| Столична Община | 28 547 353,90 | 231 848,20 | 34,00 | Временно спрян |
| Община Сандански | 51 535 151,25 | 186 192,00 | 36,00 | Временно спрян |
| Община Гълъбово | 33 840 592,24 | 124 825,42 | 26,00 | Временно спрян |
| ОБЩО | 918 787 348,20 | 8 853 749,11 | | |

Източник: ИСУН

Представената до тук информация може да бъде обобщена както следва:



Фигура 4: Финансов ресурс по ОПОС 2007-2013 г.



В заключение, договореният ресурс по ОПОС 2007-2013 г. се равнява на 156% от наличния, а изплатеното към края на м. май 2014 г. представлява 45% от общия размер на средствата по програмата за Вик сектора.

От УО на ОПОС е взето решение физическото изпълнение на проектите по Процедура BG161PO005-1.0.07 Подготовка и изпълнение на проекти за подобряване и развитие на инфраструктура за питейни и отпадъчни води в агломерации над 10 000 е.ж. да бъде прехвърлено в новия програмен период, а тяхната стойност се равнява на 887 460 071,08 лв. или 453 751 129,23 евро с ДДС.

Потенциални големи проекти, които са предвидени за изпълнение в рамките на ОПОС 2014 - 2020 г. са също:

Таблица 8: Големи проекти по ОПОС 2014-2020 г.

| | |
|-------------------|----------------------|
| Пловдив | € 72 712 000 |
| Добрич | € 57 692 000 |
| Асеновград | € 55 758 000 |
| Плевен | € 79 511 142 |
| ОБЩО | € 265 673 142 |



1.1.4. Инвестиционен недостиг

Към настоящия момент, в рамките на ОПОС 2014-2020 г. финансовият ресурс, предвиден по Приоритетна ос 1 „Води“ е в размер на 1 216 023 392 евро, в т.ч. размера на националното съфинансиране. От този ресурс, след като бъдат приспаднати разходите за управление на води и мерките за намаляване емисиите парникови газове, както и разходите по проектите, за които има готовност за стартиране и тези за големите проекти, наличният финансов ресурс, който остава се равнява на 425 279 349 евро.

В Стратегия за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България 2014-2023 г. е изчислено, че средствата от фондовете на ЕС ще стигнат за финансирането само на около 30 - 40% от общия размер на необходимите капиталови инвестиции във ВиК сектора за срока на Стратегията (2014 -2023 г.).

Въз основа на информацията, обобщена по-горе, може да се направи изводът, че инвестиционният недостиг за постигане на специфичните цели по ОПОС 2014-2020 (Специфична цел 1 Опазване и подобряване състоянието на водните ресурси и Специфична цел 2 Подобряване оценката на състоянието на водите), както и за осигуряване на националния принос към Тематична цел 6 „Опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност“ от Стратегията Европа 2020, е както следва:

Фигура 5: Инвестиционен недостиг във ВиК сектора 2014-2020 г.



Забележка: Финансовият недостиг в сектора е изчислен като от общия ресурс по ПО I на ОПОС са приспаднати мерките за управление и намаляване емисиите парникови газове, а общият размер на инвестициите е този от краткосрочните инвестиционни програми към Регионалните генерални планове

Причините за инвестиционния недостиг, който се дължи на разликата между търсенето и предлагането могат да бъдат обобщени по следния начин:



Неефективното регулиране на ВиК услугите към настоящия момент води до липса на финансова устойчивост и икономии от мащаба, които правят невъзможно финансирането на инвестиции във ВиК системите и съоръженията от операторите на водоснабдителна и канализационна инфраструктура¹³.

1.1.5. Анализ на търсенето и предлагането на финансиране

а) Схеми на финансиране на проектите във ВиК сектора в пред-присъединителния период

В периода до 2007 г., когато България стана страна-членка на ЕС са подписани следните Финансови меморандуми в сектор Околна среда по програма ИСПА:

Таблица 9:Одобрение проекти по програма ИСПА до 2007 г.

Одобрени проект по ИСПА - околна среда

| № | Наименование | Бюджет по Финансов меморандум | | | |
|----|--|-------------------------------|----------------------|-------------------------|--------------------------|
| | | „Общо (евро)“ | Грант от ИСПА (евро) | Нац. Финансиране (евро) | „Средства от МФИ (евро)“ |
| 1 | Пакет от 6 регионални сметници за отпадъчни продукти, разположени в Монтана, Русе, Перник, Севлиево, Силистра и Созопол | 60 577 513 | 45 433 135 | 15 144 378 | |
| 2 | Изграждане на градоки пречиствателни станции за отпадъчни води, разположени в басейна на река Марица (Стара Загора и Димитровград) | 43 399 688 | 32 549 766 | 4 339 969 | 6 509 953.00 |
| 3 | Регионална пречиствателна станция за отпадъчни води – Горна Оряховица | 14 970 551 | 11 227 913 | 3 742 638 | |
| 4 | Градска пречиствателна станция за отпадъчни води - Пазарджик | 17 199 871 | 11 179 916 | 6 019 955 | |
| 5 | Градска пречиствателна станция за отпадъчни води - Благоевград | 11 322 419 | 7 925 693 | 3 396 726 | |
| 6 | Градска пречиствателна станция за отпадъчни води - Търговище | 15 235 915 | 11 426 936 | 3 808 979 | |
| 7 | Градска пречиствателна станция за отпадъчни води - кв. Меген Рудник, Бургас | 10 206 220 | 7 654 665 | 2 551 555 | |
| 8 | Градска пречиствателна станция за отпадъчни води - Монтана | 15 067 113 | 11 300 335 | 3 766 778 | |
| 9 | Градска пречиствателна станция за отпадъчни води - Севлиево | 13 987 623 | 10 490 717 | 3 496 906 | |
| 10 | Градска пречиствателна станция за отпадъчни води - Попово | 11 860 433 | 8 895 326 | 2 965 107 | |
| 11 | Градска пречиствателна станция за отпадъчни води - Ловеч | 17 811 576 | 13 358 682 | 4 452 894 | |
| 12 | Интегриран проект за подобрения във водния сектор на град Смолян | 24 471 021 | 18 353 266 | 6 117 755 | |
| 13 | Интегриран проект за подобрения във водния сектор на град Варна | 25 432 000 | 19 074 000 | 6 358 000 | |
| 14 | Интегриран проект за подобрения във водния сектор на град Бяччик | 21 589 225 | 16 191 919 | 5 397 306 | |
| 15 | Интегриран проект за подобрения във водния сектор на град Шумен | 30 130 000 | 22 597 500 | 7 532 500 | |
| 16 | Регионален център за управление на отпадъците - гр. Кърджали | 14 547 162 | 10 910 372 | 3 636 791 | |
| 17 | Изграждане на серочистящи инсталации за блокове Б и 6 на ТЕЦ „ Марица Изток 2“ | 72 330 000 | 36 165 000 | 11 165 000 | 25 000 000.00 |
| 18 | Интегриран проект за подобрения във водния сектор на град София | 58 500 000 | 43 875 000 | 5 850 000 | 8 775 000.00 |
| 19 | Интегриран проект за подобрения във водния сектор на град Сливен | 21 200 000 | 15 900 000 | 2 120 000 | 3 180 000.00 |
| 20 | Интегриран проект за подобрения във водния сектор на град Бургас | 21 000 000 | 10 080 000 | 0 | 10 920 000.00 |
| 21 | Интегриран проект за подобрения във водния сектор на град Русе | 46 800 000 | 35 100 000 | 3 700 000 | 8 000 000.00 |
| 22 | Интегриран проект за подобрения във водния сектор на град Кюстендил | 21 200 000 | 15 900 000 | 5 300 000 | |
| | Общо - околна среда | 588 838 330 | 415 590 140 | 110 863 237 | 62 384 953 |

Източник - Министерство на финансите

¹³ Източник: Стратегията за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България 2014-2023 г.



Структурата на финансиране на тези проекти е следната:

Таблица 10: Структура на финансиране на проектите по програма ИСПА

| Бюджет по Финансови меморандуми | | | | |
|---------------------------------|-------------|-------------------|-----------------------|---------------------|
| Наименование | Общо (€) | Грант от ИСПА (€) | Нац. Финансирание (€) | Средства от МФИ (€) |
| Околна среда | 588 838 330 | 415 590 140 | 110 863 237 | 62 384 953 |

Източник: <http://ispa-mrrb.org/?id=108>

Международните финансови институции (МФИ), чрез които е осигурено по-голямата част от съфинансирането за някои проекти във Водния сектор са Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР). Схемите на финансиране на тези проекти са както следва¹⁴:

- ✓ Проект „Изграждане на ГПСОВ в басейна на р. Марица” – 75% от програма ИСПА, 15% държавногарантиран заем от ЕИБ и 10% финансиране от държавния бюджет
- ✓ Проект „Интегриран проект за водния сектор на гр. София” - 75% от програма ИСПА, 15% държавногарантиран заем от ЕИБ и 10% финансиране от държавния бюджет
- ✓ Проект „Интегриран проект за водния сектор на гр. Сливен” - 75% от програма ИСПА, 15% държавногарантиран заем от ЕИБ и 10% финансиране от държавния бюджет
- ✓ Проект „Интегриран проект за водния сектор на гр. Бургас” – 46,26% от програма ИСПА, 51,40% заем на ВиК Бургас от ЕБВР и 2,34% финансиране от държавния бюджет
- ✓ Проект „Интегриран проект за водния сектор на гр. Русе” – 66,12% от програма ИСПА и 13,63% заем на ВиК Русе от ЕБВР и 20,25% финансиране от държавния бюджет

Видно, от информацията представена по-горе е, че за почти $\frac{1}{4}$ от проектите е използвана възможността за осигуряване на външно финансиране, което обаче не може да се квалифицира като финансов инженеринг. Въпреки това, може да се направи изводът, че част от проектите във Водния сектор, особено тези за по-големи агломерации, които се обслужват от по-финансово стабилни ВиК дружества са оценени от МФИ като рентабилни в дългосрочен план и с възможности за генериране на достатъчно приходи за изплащане на земното финансиране¹⁵.

b) Схеми на финансиране на проектите във ВиК сектора в периода 2007-2013 г.

¹⁴ Съгласно информация, предоставена от МОСВ и МРР

¹⁵ Това в частност се отнася за ВиК дружествата в Бургас и Русе, тъй като те са директните получатели на заемните средства от ЕБВР. За останалите ВиК оператори не може еднозначно да се твърди същото, тъй като директните получатели на заемите са общините чрез държавата.



В периода 2007-2013 г. структурата на финансиране на проектите във Водния сектор е както следва:

Таблица 11: Структура на финансиране на проектите във ВиК сектора (2007-2013 г.)

| Приоритетна ос | Бр. дог. | Бюджет (лева) | | |
|--|-------------|------------------|---------------------------|-------------------------|
| | | Общо | Финансиране от ЕС | Национално финансиране |
| Подобряване и развитие на инфраструктурата за отпадъчни и питейни води в населени места с над 2 000 еkv. ж. и в населени места с под 2000 еkv. ж. попадащи в градски агломерационни ареали | 290 | 2 511 692 221,66 | 2 009 353 777,72 (80%) | 502 338 443,94 (20%) |

Източник: ИСУН

Националното финансиране включва финансиране от държавния бюджет и общинско съфинансиране, което се определя въз основа на резултатите от финансовите анализи, изготвени за съответните проекти. Съгласно поканата за представяне на проектни предложения по Процедура BG161PO005-1.0.06 Подобряване и развитие на инфраструктурата за питейни и отпадъчни води в агломерации над 10 000 е.ж., минималният размер на общинското съфинансиране е определен на стойност 3%. В резултат от предварително дефинирания минимален размер на общинско съфинансиране, при повечето проекти финансирани в рамките на тази процедура, собствените средства, осигурени от общините се равняват на между 3% и 5% от общия бюджет на проектите. Част от тези средства са осигурени от общинския бюджет на съответната община, а друга част чрез заемно финансиране от Фонд ФЛАГ.

Съгласно информацията, предоставена от фонда, в периода 2007-2013 г. ФЛАГ е финансирал 69 проекта по ОПОС, от които 61 в сектор Води на обща стойност 804,7 млн. лв. и стойност на отпуснатите кредити 140,8 млн. лв. Към края на м. май 2014 г. във фонда са подадени още 12 проекта от ВиК сектора на стойност 335 млн. лв. с искане за кредитно финансиране в размер на близо 64 млн. лв.

По-голямата част от кредитите, отпуснати от фонд ФЛАГ се използват като мостово финансиране за проектите, т.е. за покриване на разходите преди тяхното възстановяване от ОПОС.

Друг източник на финансиране за проектите по ОПОС е **Предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда (ПУДООС)** с принципал Министерство на околната среда и водите.



Към настоящия момент съфинансирането от страна на предприятието за проекти по ОПОС се изразява в осигуряване на безлихвени кредити за общини за първоначално покриване на разходите преди тяхното възстановяване от програмата, т.е. за мостово финансиране.

с) Възможни форми на финансиране на проектите във Вик сектора по ОПОС в периода 2014-2020 г.

Съгласно чл. 120 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (Общия Регламент), ставката на съфинансиране за всяка приоритетна ос и когато е приложимо, по категория регион и фонд, на оперативните програми по целта „Инвестиции за растеж и работни места“ не може да надвишава 85 % за Кохезионния фонд и ЕФРР.

Съгласно чл. 37 от същия Регламент, Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) могат да бъдат използвани за подкрепа на финансови инструменти с цел да допринесат за постигането на специфичните цели, определени по даден приоритет. Финансовите инструменти се използват за подкрепа на инвестиции, които се очаква да бъдат финансово жизнеспособни, но не могат да генерират достатъчно финансиране от пазарни източници.

При определяне на възможните източници и форми на финансиране на проектите във Водния сектор следва да се вземат предвид и следните обстоятелства:

- ✓ Рамковата политика на ЕСИФ подчертава нуждата от използване на повече финансови инструменти в периода 2014-2020, особено в контекста на финансови рестрикции;
- ✓ През новия програмен период финансовите инструменти не могат да се използват за предварително финансиране на безвъзмездни средства (мостово финансиране);
- ✓ До настоящия момент в страната няма създадени схеми за използване на финансови инструменти за финансиране на проекти във Водния сектор, т.е. при избор на финансови инструменти ще бъдат изследвани и предложени модели от други европейски страни;
- ✓ На този етап от оценката ще бъдат изброени всички възможни форми на финансиране, приложими за сектора, а по-задълбочен анализ ще бъде направен в следващите раздели от настоящия документ.

Таблица 12: Възможни форми на финансиране на проекти в сектор Вик (2014-2020 г.)



**Възможни форми на финансиране на
проекти във ВиК сектора**

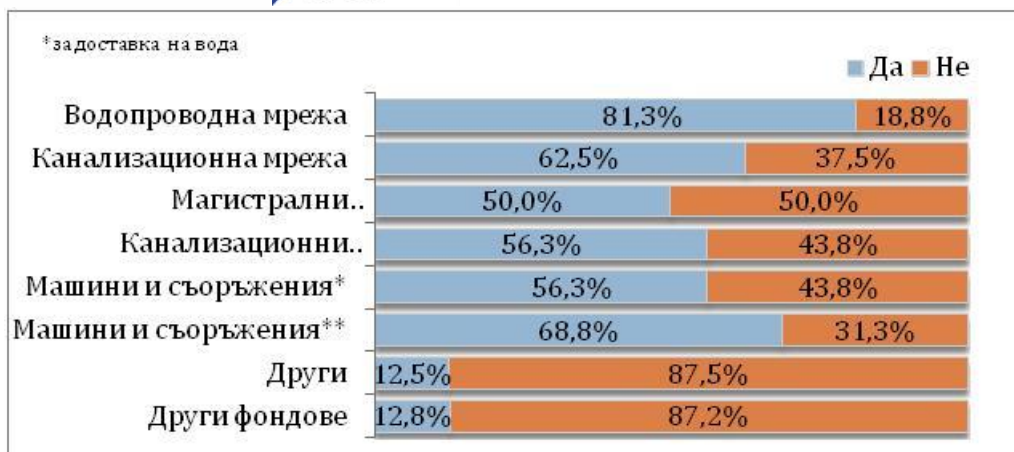
Обосновка

| | |
|---|--|
| Тарифи за ВиК услуги | <p>Определят се в съответствие с:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Закона за регулиране на ВиК услугите ✓ Наредбата за регулиране на цените на водоснабдителните и канализационните услуги (Обн. ДВ. бр. 32 от 18 Април 2006 г.) ✓ Указания на ДКЕВР за образуване на цени на водоснабдителните и канализационните услуги при ценово регулиране чрез метода „горна граница на цени“. Начисляват се и се събират от ВиК операторите съгласно методиката и указанията на ДКЕВР. |
| Безвъзмездна финансова помощ | <p>Високите първоначални разходи и дългият период на изплащане на инвестициите в сектора правят невъзможно финансирането на мащабни инвестиции без БФП.</p> |
| Директни заеми за финансово стабилните (големите) ВиК оператори | <p>Целта на ФИ е не да заменят финансирането от пазарни източници, когато същото е налично, а да допълнят инвестиционните нужди. В този смисъл, когато ВиК операторите могат да използват заеми на пазарен принцип, не е необходимо използването на финансови инструменти.</p> |
| Заемно финансиране при облекчени условия и гаранции за финансово по-нестабилните (по-малките) ВиК дружества | <p>С цел осигуряване на необходимите стимули и възможности на по-малките ВиК дружества да инвестират в инфраструктура, е необходимо да им се предоставят облекчени условия за заемно финансиране, тъй като те не са в състояние да постигнат икономии от мащаба.</p> |
| Публично-частно партньорство | <p>Пример за успешно ПЧП е концесията на Софийска вода АД. За увеличаване на инвестициите в сектора е възможно привличане на допълнителен частен финансов ресурс чрез създаване на подходящи форми на ПЧП, в т.ч. концесии, дялово участие и др.</p> |

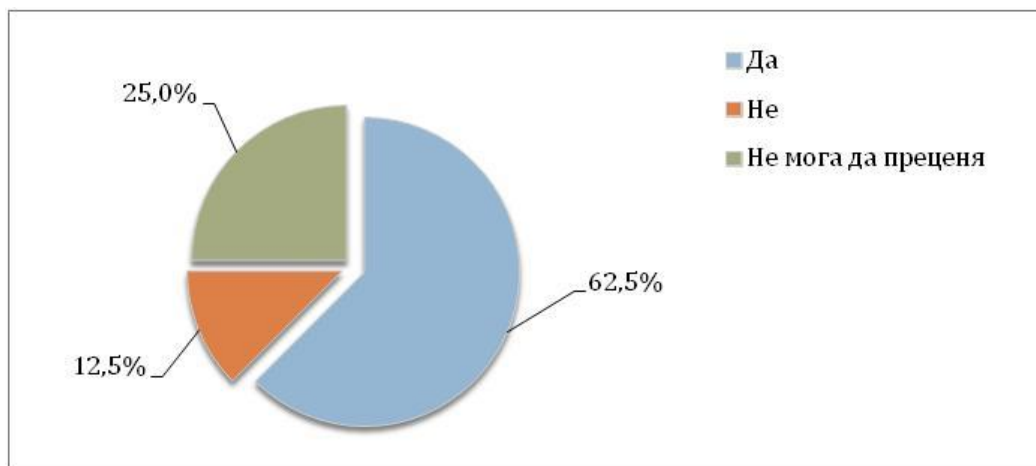
В допълнение, следва да се отбележи, че ВиК дружествата биха използвали финансови инструменти за инвестиции в сектора при осигурена техническа помощ, което се потвърждава и от направеното анкетно проучване¹⁶, част от чиито резултати са представени както следва:

Фигура 6: Бихте ли ползвали финансови инструменти за реализация на инвестиции?

¹⁶ Отговорили 16 ВиК оператори



Фигура 7: Необходима ли ви е техническа помощ за управление на финансови инструменти?



1.1.6. Обобщение на неоптималната инвестиционна ситуация

От всичко казано дотук, може да бъде направен изводът, че е налице неоптимална инвестиционна ситуация в сектора, която е илюстрирана на следната схема:



Фигура 8: Неоптимална инвестиционна ситуация във ВиК сектора





1.2. Ефективно управление на отпадъците - изграждане на инсталации, съгласно йерархията за управление на отпадъците, нужни за подобряване управлението на битовите отпадъци в изпълнение на законодателните изисквания.

1.2.1. Основни характеристики на сектор Отпадъци в България

До приемането през септември 1997 г. на Закон за ограничаване на вредното въздействие на отпадъците върху околната среда в България липсва специална правна уредба в тази област¹⁷. Законът за първи път урежда обществените отношения в сектор „Управление на отпадъците“ и въвежда редица основополагащи изисквания на рамкова Директива за отпадъците 75/442/ЕЕС (РДО). Законът за управление на отпадъците, приет през септември 2003 г., доразвива философията на закона от 1997 г. и транспонира напълно РДО 75/442/ЕЕС и заедно с наредбите към закона се въвеждат изискванията на всички европейски директиви в сектор “Управление на отпадъците”. Към момента на приемане на България като страна член на ЕС през 2007 г., законодателството в сектора е хармонизирано с европейското право. С допълненията в закона през 2010 г. се въвеждат икономически стимули за предприемане на реални действия от местните власти за намаляване на депонираните отпадъци, както и за преминаване към регионален принцип на управление на битовите отпадъци. ЗУО, в сила от юли 2012 г. въвежда изискванията на РДО 2008/98/ЕО, включително принципите „замърсителят плаща”, „разширена отговорност на производителя” и йерархията на управление на отпадъците.

Ключови разпоредби, произтичащи от ЗУО, са:

- ✓ Количествени цели за подготовка за повторна употреба и рециклиране на отпадъчни материали, включващи най-малко хартия и картон, метал, пластмаса и стъкло от домакинствата и подобни отпадъци от други източници, които да достигнат общините, в следните срокове и количества:
 - до 1 януари 2016 г. - най-малко 25 на сто от общото им тегло
 - до 1 януари 2018 г. - най-малко 40 на сто от общото им тегло
 - до 1 януари 2020 г. - най-малко 50 на сто от общото им тегло.
- ✓ Въвежда изисквания най-късно до края на 2020 г. общините да ограничат количеството депонирани биоразградими битови отпадъци до 35 на сто от общото количество на същите отпадъци, образувани в България през 1995 г.
- ✓ Кметовете на общини да организират системи за разделно събиране на битовите отпадъци от хартия и картон, метали, пластмаси и стъкло и да осигурят условия за разделно събиране на отпадъци от опаковки за всички населени места с население, по-голямо от 5000 жители и за курортните населени места.
- ✓ Кметовете на общини да осигурят до средата на 2014 г. площадки за безвъзмездно предаване на разделно събрани отпадъци от домакинствата, в т.ч. едрогабаритни отпадъци, опасни отпадъци и други във всички населени места с население, по-голямо от 10 000 жители и при необходимост в други населени места.
- ✓ Ползвателите на търговски обекти, производствени, стопански и административни

¹⁷ Източник: Национален план за управление на отпадъците за периода 2014-2020 г. (доклад за 1 етап) - <http://www.moew.government.bg/?show=html&hid=173>



сгради в населените места с над 5000 жители и в курортните населени места са задължени от началото на 2013 г. да събират разделно отпадъците от хартия и картон, стъкло, пластмаси и метали в съответствие с наредбите на общините по чл. 22 от ЗУО.

- ✓ Въвежда детайлни правила и изисквания за сдружаване на общините в регионални сдружения за решаване управлението на битовите отпадъци на регионално ниво чрез регионални съоръжения и организация.
- ✓ Въвежда икономически инструменти за покриване на бъдещи разходи за закриване и следексплоатационни грижи на площадката на депото и за стимулиране на превенцията и оползотворяването на отпадъци преди депонирането.

В допълнение Наредба за разделно събиране на биоотпадъците (обн. ДВ 107, 13.12.2013 г.) задължава кметовете на общини във всеки от регионите за управление на отпадъци по чл. 49, ал. 9 от ЗУО да постигат следните регионални цели за разделно събиране и оползотворяване на битови биоотпадъци:

- до 31 декември 2016 г. - не по-малко от 25 на сто от количеството на битовите биоотпадъци, образувани в региона през 2014 г.;
- до 31 декември 2020 г. - не по-малко от 50 на сто от количеството на битовите биоотпадъци, образувани в региона през 2014 г.;
- до 31 декември 2025 г. - не по-малко от 70 на сто от количеството на битовите биоотпадъци, образувани в региона през 2014 г.

Местните власти традиционно са натоварени да осъществяват дейностите и да осигуряват услугите, свързани със събиране, извозване и третиране на битовите отпадъци. Кметът на общината организира управлението на битовите и строителните отпадъци, образувани на територията на общината. Задължението на кметовете на общините във връзка с управлението на тези отпадъци обхваща редица конкретни, практически дейности, като например: осигуряване на инсталации и съоръжения за третиране на битовите отпадъци, осигуряване на съдове за битови отпадъци; осигуряване на разделно събиране на отпадъци от пластмаси, стъкло, хартия и картон, /но извън отпадъците от опаковки/ на територията на съответната община и на битовите био-отпадъци; осигуряване на площадки за безвъзмездно предаване на събрани от домакинствата отпадъци, в това число едрогабаритни и опасни отпадъци; почистването на уличните платна, площадите, алеите, парковете и другите територии от населените места, предназначени за обществено ползване; предотвратяването на изхвърлянето на отпадъци на неразрешени за това места и/или създаването на незаконни сметища и организиране на почистването им, ако такива се допуснат.

По отношение на изградената инфраструктура за управление на отпадъците, настоящото състояние е следното¹⁸:

- ✓ Общините в България използват голям набор от различни съдове (по вид, материал, обем) за събиране на смесени битови отпадъци, като голяма част от тях са добре обезпечени със съдове;
- ✓ Съдовете за разделно събиране на отпадъци почти изцяло са собственост на организациите по оползотворяване и към момента липсва информация за техния брой и обем;

¹⁸ Idem



- ✓ В 220 общини се използват 1035 транспортни средства за транспортиране на битови отпадъци. Около 90% от тях са специализирани сметосъбиращи автомобили (вариопреси, ротопреси, мултифтове, контейнеровози и др.), а останалите са помощни транспортни средства (автоматични метачки, челни товарачи, трактори с ремаркета, шасита, цистерни и др.).
- ✓ Към момента в страната функционира само една претоварна станция за битови отпадъци в Китен, която обслужва и общините Приморско и Царево. Освен нея, по ОПОС 2007-2013 г. са предвидени за изграждане още претоварни станции като част от съответните регионални системи.
- ✓ Към момента от 55 Регионални системи за управление на отпадъците (PCYO) в 32 има функциониращи и отговарящи на изискванията съоръжения и инсталации за третиране на битови отпадъци.
- ✓ В страната функционират съоръжения за третиране на биоразградими битови отпадъци на територията на PCYO Варна и PCYO Пловдив, а в началото на 2014 г. е въведена в пробна експлоатация и инсталацията за оползотворяване на зелени и хранителни отпадъци на територията на Столична община.
- ✓ През последните няколко години са изградени и инсталации за сепариране на полезни компоненти от потоците отпадъци. На територията на някои от PCYO функционират сортиращи инсталации за отделяне на рециклируеми отпадъци – хартия и картон, пластмаса, стъкло и метал.
- ✓ В 32 PCYO функционират регионални депа за битови отпадъци, които отговарят на националните и европейските изисквания за депа за отпадъци.

В сектора за управление на отпадъците са въведени и различни икономически инструменти и стимули. Икономическите инструменти са механизми, въведени от държавата, които правят по-изгодно за населението и бизнеса да рециклират и оползотворяват отпадъците, вместо да ги депонират¹⁹. Към днешна дата в България съществуват следните икономически инструменти и стимули:

а) Такси за депониране и третиране

- ✓ **Обезпечения за покриване на последващи разходи за затваряне на депата и отчисления за депониране на отпадъци**, които включват:

Обезпечения по чл. 60 от ЗУО - за всеки тон депониран отпадък. Целта на обезпеченията е в периода на експлоатация на съответното депо да се акумулира финансов ресурс, който собственикът на депото да използва за неговото закриване и рекултивация, след изчерпване на капацитета му. Обезпеченията могат да бъдат под формата на: 1) месечни отчисления в банкова сметка за чужди средства на РИОСВ; 2) месечни отчисления със специално предназначение, блокирани за периода до приключване и приемане на мерките по закриване и следексплоатационни грижи на площадката на депото, с изключение на случаите, когато е разрешено тяхното ползване от директора на РИОСВ; или 3) банкова

¹⁹ Idem



гаранция в полза на съответната РИОСВ на територията, на която се намира депото.

Отчисления по чл. 64 от ЗУО (екотакса за депониране) - тези отчисления се правят за всеки тон депонирани отпадъци с цел натрупване на средства както за изграждане на нови съоръжения за третиране на битови и строителни отпадъци, осигуряващи изпълнение от общините на нормативните изисквания, така и за извършването на последващи експлоатационни разходи, свързани с изградените съоръжения и инсталации за рециклиране и оползотворяване на битови отпадъци.

✓ ***Такса битови отпадъци и разходи за управление на битовите отпадъци на общините***

Със Закона за местните данъци и такси е въведена такса “битови отпадъци”, която се заплаща за услугите по събиране, транспортиране и обезвреждане в депа или оползотворяване в други съоръжения на битовите отпадъци, както и за поддържане на чистотата на териториите за обществено ползване в населените места. Таксата се определя в годишен размер за всяко населено място с решение на общинския съвет въз основа на одобрена план-сметка за всяка дейност, включваща необходимите разходи за осигуряване на услугите. Размерът на таксата се определя за всяка услуга поотделно.

Съгласно промените в ЗМДТ от месец ноември 2013 г. размерът на таксата се определя в левове според количеството на битовите отпадъци. Когато не може да се установи количеството на битовите отпадъци, размерът на таксата се определя в левове на ползвател или пропорционално върху основа, определена от общинския съвет, която не може да бъде данъчната оценка на недвижимите имоти (както е в момента), тяхната балансова стойност или пазарната им цена (чл. 67, ал. 2 от ЗМДТ). Това изискване ще влезе в сила от началото на 2015 г. Във връзка с новите промени Министерството на финансите вече е разработило нова методика за определяне на такса битови отпадъци, която предстои да бъде приета до края на м. октомври 2014 г.

До м. ноември 2013 г. ЗМДТ изисква размерът на таксата да се определя според количеството на битовите отпадъци, а когато то не може да се установи, размерът на таксата да се определя върху основа, определена от общинския съвет. Тази формулировка е довела до практиката към момента в страната размерът на такса битови отпадъци да се определя на база данъчната оценка на недвижимите имоти. Много общини са предвидили в наредбите си за определяне размера на такса битови отпадъци и възможност за заплащане на контейнер при определена честота на извозване на отпадъците, но това реално се практикува в ограничен брой случаи. Поради тази причина не може да се твърди, че в България има система „плащане при изхвърляне”, тъй като потребителите на услугата свързана с управлението на битовите отпадъци не плащат на база количество на изхвърлените от тях отпадъци.

Друга важна характеристика е поносимостта на такса битови отпадъци за



населението на страната. За разлика от отрасъл „Вик“, където в Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационни услуги се регламентира равнището на поносимост на разходите, които населението трябва да заплаща за Вик услуги, българското законодателство не съдържа подобна регламентация по отношение на поносимост на разходите за населението, свързани с управлението на отпадъците. По правило критерий за способността за плащане (платежоспособността) е някакъв обществено приет праг на дела на разходите за такса битови отпадъци в домакинския бюджет. По отношение прага за определяне на социалната поносимост на такса битови отпадъци в ЕС се приема, че такава е налице, когато стойността на таксата не надхвърля 1% от средния годишен доход на домакинство в съответния регион.

б) Екологични данъци и такси

Екотаксата за полимерни торбички е една от първите целенасочени мерки за предотвратяване на образуването на отпадъци в България и до приемането на НПУО 2014-2020г. – единствена в страната. Целта ѝ е да се ограничи максимално употребата на пластмасови торбички за еднократна употреба. Тя се заплаща за всички размери торбички, произведени от полимери, чиято дебелина е под 25 микрона (μm) и размери по-малки от 390/490 мм. Размерът на таксата нараства в годините и през 2014г. достига 0,55 лв. за една торбичка. Размерът на таксите за следващите години трябва ад се определи от Правителството.

с) Схеми за отговорност на производителя

В България са въведени и работят с много добри резултати 6 схеми за РОП. Въведената висока продуктова държавна такса върху МРО, които не са включени в схеми за РОП, имат за цел преминаване към схеми за РОП и рециклиране и друго оползотворяване на отпадъците, които се образуват след употребата на тези продукти.

д) Финансови гаранции и застраховки

Те включват гаранции при трансграничен превоз на отпадъци и Банкови гаранции за получаване на разрешение за организациите по оползотворяване. Въз основа на нормативни изисквания са формулирани следните сценарии за бъдещото развитие на политиката по управление на отпадъците:

Сценарий 1. "Нулев сценарий". При този сценарий се приема, че:

- за 20-те регионални сдружения за управление на отпадъците (РСУО), които имат вече сключени договори по ОПОС за изграждане на инфраструктура за управление на отпадъците - ще бъдат изпълнени тези проекти, независимо до каква степен се достигат целите за оползотворяване на биоотпадъци;
- за останалите РСУО без проекти по ОПОС - ще се запази текущата ситуация за управление на отпадъците без да се правят допълнителни инвестиции в изграждането на инфраструктура за управлението на отпадъците.

Сценарий 2. "Централизирано компостиране на разделно събрани биоотпадъци". Този сценарий се характеризира с достигане на целите за оползотворяване на биоотпадъците за всяко РСУО според Член 8, ал. 1 от Наредба за разделно събиране на биоотпадъците (обн. ДВ 107,



13.12.2013 г.), като количествата биоотпадъци третирани чрез домашно компостиране са изключени като предотвратени отпадъци. Целта се постига чрез изграждането на една централна инсталация за компостиране/анаеробно разграждане в общината, която е център на РСУО.

Сценарий 3. "Децентрализирано компостиране на разделно събрани биоотпадъци". Този сценарий както и Сценарий 2 се характеризира с достигане на целите за оползотворяване на биоотпадъците за всяко РСУО според Член 8, ал. 1 от Наредба за разделно събиране на биоотпадъците (обн. ДВ 107, 13.12.2013 г.), като количествата биоотпадъци третирани чрез домашно компостиране са изключени като предотвратени отпадъци. Този сценарий се различава от Сценарий 2 по избора на инсталации за компостиране/анаеробно разграждане като тук е възприет подхода да се изградят няколко по-малки инсталации, което при изчисленията се отразява както върху инвестициите, които са относително по-големи, така и върху оперативните разходи, които се намаляват поради намаляване на превоза на биоотпадъци до компостиращите инсталации.

На база финансова оценка на сценариите, Анализът на политиката и техническата инфраструктура в областта на управление на отпадъците в Република България препоръчва за бъдещото развитие на политиката по управление на отпадъците в следващия програмен период да бъде избран Сценарий 3.

1.2.2. Идентифициране на съществуващите проблеми на пазара в сектор Отпадъци в България

Проблемите в сектор Отпадъци могат да се отнесат към няколко категории, както следва:

Таблица 13: Проблеми в сектор Отпадъци

| Категория | Проблеми |
|----------------------------------|---|
| Институционален капацитет | <ul style="list-style-type: none"> ✓ По-голямата част от общините все още не са актуализирали общинските си наредби и програми за управление на отпадъците в съответствие с изискванията на ЗУО от 2012 г. ✓ Към момента не са разработени програми за управление на битовите отпадъци на регионално ниво (ниво РСУО) ✓ Общините нямат опит и познания за въвеждане на мерки за предотвратяване на отпадъците ✓ Информационните кампании на национално и общинско ниво се провеждат ограничено и по-конкретни поводи, а не на основата на дългосрочни комуникационни национална и общински стратегии по предотвратяване, разделно събиране на отпадъците и ефективно използване на ресурсите ✓ Налице са големи предизвикателства пред местните власти относно целите за рециклиране на битовите отпадъци и за оползотворяване на биоразградимите отпадъци |



| | |
|---|--|
| | ✓ Съществува необходимост от обучителни програми за подобряване на общинския капацитет по управление на отпадъците от голяма част от общините |
| Инфраструктура за управление на отпадъците | <p>✓ Общините не са обезпечени със съдове за разделното събиране на биоотпадъци. Приоритетно такива съдове трябва да осигурят общините, за които през 2013 г., 2014 г. и 2015 г. ще се въведат в експлоатация изгражданите в момента съоръжения за оползотворяване на биоотпадъци.</p> <p>✓ Паркът на транспортни средства за транспортиране на битови отпадъци е остарял, като делът на новите специализирани сметосъбиращи автомобили, закупени през последните 2-10 години, е малък. Наложителна е бърза подмяна на амортизираните транспортни средства, които са в експлоатация над 20 години, представляващи около 31% от използваната техника.</p> <p>✓ Налага се подмяна на контейнеровозите (около 10% от всички превозни средства) със специализирани машини, поради преминаване от 4 м³ контейнери към по-малки по обем съдове.</p> <p>✓ В някои общини се налага закупуването на допълнителни специализирани машини, които да осъществяват транспортирането на дълги разстояния до регионалното депо.</p> <p>✓ Над 60% от състава на битовите отпадъци са биоразградими отпадъци, а само <u>три</u> РУСО са обезпечени със съоръжения за оползотворяване на такива отпадъци.</p> <p>✓ Липса на достатъчен брой прединвестиционни проучвания на ниво РУСО за осигуряване на системи и съоръжения за сепариране и сортиране на рециклируемите отпадъци от хартия и картон, метал, пластмаса и стъкло и на битовите отпадъци, подходящи за изгаряне предвид създадените системи за разделно събиране на такива отпадъци при източниците на образуване.</p> <p>✓ Недостатъчна проектна готовност за закриване и рекултивация на останалите общински депа за битови отпадъци с прекратена експлоатация или чиято експлоатация предстои да се преустанови в следващите три години.</p> |
| Законодателство | <p>✓ Съществуват някои недостатъци в няколко текста на Закона за устройство на територията, които трябва да бъдат отстранени, тъй като представляват, макар и формална, бариера за предприемане на инвестиционни инициативи от страна на общините и бизнеса за инсталации и съоръжения за рециклиране и оползотворяване на отпадъци.</p> |



- ✓ Все още не е приета методика за определяне на такса битови отпадъци в съответствие с чл. 67, ал. 2 от ЗМДТ

Преди да се премине към по-конкретното дефиниране на пазарните проблеми и причините за тях в сектора, е необходимо да се разгледат схемите за управление на отпадъците в България, за да се направи оценка дали във всички схеми за управление са налице пазарни неуспехи.

Схемите, които се прилагат в страната са няколко, а именно²⁰:

- ✓ **Отговорност на причинителя и притежателя за образуваните отпадъци при производството на стоки и услуги**

Потоците отпадъци, за които се прилага тази схема в страната са: производствени отпадъци, включително производствени опасни отпадъци; болнични отпадъци; ПСБ/ПСТ; утайки от ПСОВ, отпадъци от строителството и от разрушаване на сгради (с изключение на строителните отпадъци от ремонтни дейности на домакинствата и разрушаване на сгради в малки количества по критерии, определени в ЗУО).

При тази схема производителят на определена стока или доставчикът на дадена услуга е задълженото лице и носи отговорност за съхраняване, транспортиране и третиране на отпадъците, генерирани при производството на съответните стоки и услуги, в съответствие с нормативните изисквания.

Цените на услугите, свързани със съхранение, транспортиране и третиране на отпадъци, се формират изцяло на пазарен принцип при наличната конкуренция на национално ниво, в рамките на ЕС и Световната търговска организация (СТО), *респективно при тази схема за управление на отпадъците не може да се говори за пазарни неуспехи от гледна точка на постигане на целите на ОПОС 2014-2020 г.*

- ✓ **Разширена отговорност на производителя (РОП) относно 6 групи масово разпространени отпадъци (МРО)**

Съгласно националното законодателство в схемата поетапно са включени следните масово разпространени отпадъци²¹:

- Отпадъци от опаковки - от 2004 г.
- Отпадъци от ИУМПС - от 2005 г.
- Отпадъци от ИУЕЕО - от 2006 г.
- Отпадъчни масла и нефтопродукти - от 2006 г.
- Отпадъци от негодни за употреба батерии и акумулатори - от 2006 г.

²⁰ Idem

²¹ Съгласно ЗУО „Масово разпространени отпадъци“ са отпадъци, които се образуват след употреба на продукти от многобройни източници на територията на цялата страна и поради своите характеристики изискват специално управление.



- Отпадъци от гуми - от 2011 г.

При тази схема за РОП лицата, пускащи на пазара продукти, които след тяхната употреба се превръщат в МРО, са задължените по схемата лица и носят отговорност в съответствие с изискванията на ЗУО и специфичните наредби за всеки вид МРО.

Домакинствата и различните организации, предприятия и институции, които в резултат на употребата на продукти образуват МРО, са длъжни да спазват правилата за разделно събиране и изхвърляне на определените за това места МРО.

Цените на услугите, свързани с подготовка за повторна употреба, рециклиране и оползотворяване на МРО се формират изцяло на пазарен принцип при наличната конкуренция на национално ниво, в рамките на ЕС и СТО за предоставяне на такива услуги, *респективно при тази схема за управление на отпадъците не може да се говори за пазарни неуспехи от гледна точка на постигане на целите на ОПОС 2014-2020 г.*

✓ **Схема за отговорност на домакинствата и на другите лица, които генерират битови отпадъци и отпадъци, подобни на битовите отпадъци**

Схемата се прилага за битовите отпадъци от домакинствата (с изключение на 6 групи масово разпространени отпадъци) и за отпадъци, подобни на битовите, които по своя характер и състав са сравними с отпадъците от домакинствата, но образувани от други източници. Подобни на битовите отпадъци се образуват най-вече от административни сгради, образователни институции, социални организации, пазари, търговски обекти, хотели и ресторанти, ателиета за услуги. Битови отпадъци се образуват и от производствени предприятия, но от жизнената дейност на служителите и работниците в тези предприятия. В схемата попадат и строителните отпадъци от ремонтни дейности и от разрушаване на сгради, генерирани от домакинствата и други обекти в малки количества.

При тази схема задължени лица са домакинствата и лицата, които образуват битови отпадъци и подобни на битовите отпадъци. Тези лица са отговорни за изхвърлянето, включително разделното събиране и изхвърляне на битовите отпадъци в определените за целта съдове и места и за заплащане на разходите за услугите по временно съхраняване, събиране, транспортиране и третиране на отпадъците в съответствие със Закона за местните данъци и такси, ЗУО и наредбите на общините за управление на отпадъците. Задължените в схемата лица заплащат ежегодна такса за битови отпадъци, в размер определен от общинския съвет за всяко населено място поотделно. Целта на таксата битови отпадъци е прилагане на принципа «замърсителят плаща». Тъй като общините имат затруднения в определянето на размера на таксата за домакинствата и другите задължени лица в схемата да включват точното количество изхвърляни отпадъци, принципът «замърсителят плаща» не се прилага напълно.

Другите лица, които участват в схемата, са общините, регионалните сдружения на общини за управление на отпадъците (РУСО) и фирмите или общински предприятия, на които общините възлагат една или повече дейности, свързани със събиране, транспортиране и третиране на битовите отпадъци.

Основни предизвикателства на схемата са следните:

- Има изоставане по отношение на изграждането на съвременни съоръжения и инсталации за третиране на битови отпадъци, които да осигурят по-високо ниво в йерархията на управление на отпадъците, а за остатъчните отпадъци, които се депонират



– да се достигне 100% обезвреждане в депа, които отговарят на нормативните изисквания.

- РСУО, които нямат или частично са осигурени с инсталации и съоръжения за сепариране на рециклируеми отпадъци, оползотворяване на биоразградимите отпадъци трябва да предприемат бързи действия за тяхното осигуряване.
- Съществен недостатък е и непълното прилагане на принципа „замърсителят плаща“ поради начина на формиране на таксата „битови отпадъци“.
- Загубата на вторични ресурси поради закриването и рекултивацията на стари общински депа без оползотворяване на поне част от отпадъците е също слаба страна на управлението на отпадъците в схемата.

Като причини за посочените предизвикателства, както и за малкия брой на съоръженията за повторно третиране и оползотворяване на отпадъците в страната, общините посочват няколко отговора:

Таблица 14: Причини за малкия брой на съоръженията за повторно третиране и оползотворяване на отпадъците в страната

| Причина | Процент* |
|--|--------------|
| Липса на финансови средства за закупуване и монтаж на машини и съоръжения | 60.6% |
| Липса на ефективна регулация по управление на отпадъците | 47.7% |
| Недостатъчно средства за закупуване на инсталации за депата за отпадъци | 46.8% |
| Липса на достатъчен обем разделно събрани (сепарирани) отпадъци (суровини) | 45.9% |
| Липса на пазар за продукта от процеса на рециклиране и компониране | 13.8% |
| Други | 3.7% |

База: 109, * възможност за повече отговори

От казаното до тук, може да се направи изводът, че при тази схема за управление на отпадъците са налице пазарни неуспехи от гледна точка на постигане на целите на ОПОС 2014-2020 г., причините за които ще бъдат разгледани по-долу.

Съгласно методология за предварителна оценка на финансовите инструменти, причините за пазарните неуспехи могат да бъдат различни. Базирайки се на примерите, дадени в методологически документи, основните причини за по-горе изброените проблеми могат да бъдат дефинирани както следва:



| Пазарен неуспех | Дефиниция | Обосновка | Резултат |
|---|---|--|---|
| Структурни неуспехи на икономиката | | | |
| Отрицателни външни ефекти | <p>Отрицателният външен ефект е цената, която се понася от трета страна в резултат от икономическа сделка. Външният ефект се дължи на това, че участниците в сделката не асоциират всички свързани разходи.</p> <p>Наличието на отрицателен външен фактор означава, че частният сектор/участник/ползвател не е особено заинтересован да инвестира, за да намали негативния ефект, тъй като не понася пълната цена. Това означава, че е налице пазарен неуспех и съществува публична подкрепа.</p> | <p>✓ Непълното прилагане на принципа „замърсителят плаща“ поради начина на формиране на таксата „битови отпадъци“ поражда ситуация, в която субектите, които генерират битови и подобни на тях отпадъци не понасят пълната цена за замърсяването на околната среда. Административни сгради, образователни институции, социални организации, пазари, търговски обекти, хотели и ресторанти, ателиета за услуги и др. не са заинтересовани да инвестират, тъй като считат, че това е задължение единствено и само на общините.</p> | <p>✓ Налице са големи предизвикателства пред местните власти относно целите за рециклиране на битовите отпадъци и за оползотворяване на биоразградимите отпадъци</p> |
| Публични услуги | <p>Тези услуги не изключват взаимно и не са конкурентни. Дори ако някой не допринася за производството на обществено благо, разходите за ограничаване на неговото право да се възползва от услугата са забранени.</p> | <p>✓ Съгласно чл. 19, ал. 1 от ЗУО кметът на съответната община организира управлението на битовите и строителните отпадъци, образувани на нейна територия.</p> <p>✓ Същевременно непълното прилагане на принципа „замърсителят плаща“ поради начина на формиране на таксата „битови отпадъци“ и слабото</p> | <p>✓ Изоставане по отношение на изграждането на съвременни съоръжения и инсталации за третиране на битови отпадъци, които да осигурят по-високо ниво в йерархията на управление на отпадъците</p> |



| | | | |
|--|---|---|--|
| <p>Неуспешно регулиране на пазара</p> | <p>Възниква, когато политическите решения не отчитат факта, че пазарът може сам да коригира някои от своите неуспехи. В такива случаи регулационните мерки пораждат неефективност</p> | <p>участие на бизнеса ограничават възможностите за инвестиции в сектора.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Все още не е приета методика за определяне на такса битови отпадъци в съответствие с чл. 67, ал. 2 от ЗМДТ ✓ Съществуват някои недостатъци в няколко текста на Закона за устройство на територията, които трябва да бъдат отстранени, тъй като представляват, макар и формална, бариера за предприемане на инвестиционни инициативи от страна на общините и бизнеса | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Изоставане по отношение на изграждането на съвременни съоръжения и инсталации за третиране на битови отпадъци, които да осигурят по-високо ниво в йерархията на управление на отпадъците |
| <p>Непълни права върху собствеността или трудности при прехвърлянето им</p> | <p>Отнася се до ситуация, в която е трудно да се установят или прехвърлят правата на собственост върху ресурс или продукт/услуга</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Битовите и подобните на тях отпадъци са собственост на общините, тъй като те са натоварени със задължението да създадат подходяща организация за тяхното събиране и третиране. При отсъствие на дългосрочни договори с частните субекти, които оперират в сектора, липсват стимули за извършване на инвестиции, тъй като при отсъствието на регулярни количества отпадъци, направените инвестиции не биха могли да се | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Изоставане по отношение на изграждането на съвременни съоръжения и инсталации за третиране на битови отпадъци, които да осигурят по-високо ниво в йерархията на управление на отпадъците |



| | | | |
|--|--|--|---|
| | | изплатят и да донесат очакваната печалба на частния сектор | |
| Неуспехи от страна на търсенето | | | |
| Информационна асиметрия | Възниква, когато две страни, които искат да влязат в договорни отношения имат различно ниво на информираност, което засяга способността им да вземат решения | ✓ Анализът на количествата отпадъци, който се извършва от страна на частния сектор често се разминава с този на общините. Причина за това е, че бизнесът използва статистически данни, които са обработени и осреднени въз основа на определена методика и са валидни за страната като цяло, а не за съответната територия | ✓ Неефективно планиране на необходимите инвестиции и риск от успеваемост на проектите |
| Различни стимули | Възникват когато две страни, които искат да влязат в договорни отношения имат различна цел и стимули, което засяга способността им да вземат решения | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Реализирането на проектите в сектора са свързани с допълнителни инвестиционни и експлоатационни разходи. Основните източници за финансиране на оперативните разходи за управление на отпадъците са собствените средства на организациите за оползотворяване на отпадъците и постъпления от такса битови отпадъци, реализирани от общините ✓ Заплащането на такса, чийто размер е определен на база, различна от | ✓ Ограничения пред общините самостоятелно да осигурят необходимия финансов ресурс за инвестиции в сектора |



| | | | |
|---|--|---|--|
| <p>Недостатъчно готови инвестиционни проекти</p> | <p>Това означава, че дори да има достъп до финансиране, страната на предлагането може да остане по-скоро пасивна, отколкото активна</p> | <p>количеството на изхвърлените отпадъци, на практика не създава стимул на населението да изхвърля по-малко количество отпадъци</p> <p>✓ Това се дължи основно на факта, че за подготовката на проекти са отговорни общините, които не разполагат с достатъчно финансов ресурс за инвестиционно проектиране, а приходите от ТБО не са достатъчни за покриването на тези разходи. На практика към момента няма пазарен стимул за общините да инвестират самостоятелно в необходимата инфраструктура.</p> | <p>✓ В 34 РСУО не са осъществявани прединвестиционни проучвания за оползотворяване на биоразградимите битови отпадъци</p> <p>✓ В 32 РУСО не са предприети действия за изграждане на сепариращи и сортиращи инсталации</p> <p>✓ Липса на стимули за подготовка и на инвестиционни проекти и реализиране на инвестиции в сектора</p> |
| <p>Неуспехи от страна на предлагането</p> | | | |
| <p>Ограничен достъп до подходящо финансиране</p> | <p>Много от инвестициите изискват микс от публично (безвъзмездно) финансиране и частно финансиране, тъй като имат големи първоначални (инвестиционни) разходи и дълъг период на изплащане/откупуване на инвестицията</p> | <p>✓ Реализирането на проектите в сектора са свързани с допълнителни инвестиционни и експлоатационни разходи. Основните източници за финансиране на оперативните разходи за управление на отпадъците са собствените средства на организациите за оползотворяване на отпадъците и постъпления от такса</p> | <p>✓ Липса на адекватно портфолио от финансови ресурси</p> |



| | | | |
|--|--|---|--|
| | | <p>битови отпадъци, реализирани от общините.</p> <p>✓ Заплащането на такса, чийто размер е определен на база, различна от количеството на изхвърлените отпадъци, на практика не създава стимул на населението да изхвърля по-малко количество отпадъци. Този факт, заедно с обстоятелството, че към днешна дата все още да няма приета методика за определяне на такса битови отпадъци в съответствие с чл. 67, ал. 2 от ЗМДТ ограничава общините да могат самостоятелно да осигурят необходимия финансов ресурс за инвестиции в сектора.</p> | |
| <p>Липса на капацитет или недостатъчно опит при управление на проектно финансиране</p> | <p>Липсата на капацитет/опит в проектно финансиране предполагат ниска или недостатъчна успеваемост на инвестициите и завишен риск при реализиране на проектите</p> | <p>✓ Въпреки, че през изминалия програмен период, общините натрупаха известен капацитет за изпълнение на проекти, като цяло проблемите при управлението на инвестиционни намерения са значителни. Навлизането на бизнеса в сектора е частично ограничено чрез нормативни рестрикции в ЗУТ, което прави инвестиционните схеми недостатъчно ефективни. Тези обстоятелства предполагат ниска</p> | <p>✓ Занижен интерес от страна на финансовите институции за предлагане на адекватни форми на ФИ, поради високия риск от неуспешно изпълнение на проектите.</p> |

Инвестираме във вашето бъдеще



ЕВРОПЕЙСКИ
СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие



НАЦИОНАЛНА
СТРАТЕГИЧЕСКА
РЕФЕРЕНТНА РАМКА
2007 – 2013



ТЕХНИЧЕСКА ПОМОЩ
О П Е Р А Т И В Н А П Р О Г Р А М А

успеваемост на инвестициите и
завишен риск при реализиране на
проектите.

БИМ КОНСУЛТИНГ ООД

Адрес: 1000 София, ул. „Уилям Гладстон“ 23, ет.1, ап.3
Тел./Факс: 02/987 24 82; E-mail: office@bim-bg.com

бим



Съвкупността от гореизброените причини за идентифицираните пазарни неуспехи води до един основен недостига на пазара в сектор Отпадъци, а именно:

- ✓ **Финансов** – налице е необходимост от значителен финансов ресурс, който обаче не може да бъде запълнен от пазарното предлагане във финансовия сектор.

Тази констатация се потвърждава и от споделените от общините в анкетното проучване²² трудности при получаване или обезпечаване на инвестиционно финансиране – 64% посочват, че имат такива трудности (17% не считат, че имат такива затруднения). Запитани относно причините за тези трудности с най-голям дял е „Недостатъчно приходи за покриване разходите по финансирането“ – 90% от отговорилите, следван от „Невъзможност за осигуряване на исканото от финансиращата банка/институция обезпечение“ - 33%.

1.2.3. Анализ на търсенето и предлагането в сектор Отпадъци

Анализът на търсенето в сектор Отпадъци в страната в голяма степен се обуславя от изискванията на европейското законодателство в областта на отпадъците, в т.ч.:

- ✓ Съответствие с Директива 1999/31/ЕО на Съвета от 26 април 1999 година относно депонирането на отпадъци
- ✓ Съответствие с Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно отпадъците и за отмяна на определени директиви.

За да постигне съответствие с тези директиви, е необходимо адресиране на значителните нужди от инвестиции в сектора, които са залегнали и в ОП „Околна среда 2014 – 2020 г.“, а именно:

- ✓ Мерки за подобряване управлението на битовите отпадъци;
- ✓ Дейности, свързани с изпълнение на демонстрационни/пилотни проекти с цел събиране, синтезиране, разпространение и прилагане на нови, нетрадиционни успешни мерки, добри практики и/или управленски подходи в областта на управлението на отпадъците, както и въвеждане на нови технологии

Конкретните мерки, които изискват инвестиции в инфраструктура съгласно Националния план за управление на отпадъците за периода 2014-2020 г. и които могат да получат финансиране в рамките на ОПОС през новия програмен период включват:

- ✓ Изграждане на инсталации за оползотворяване на биоразградимите битови отпадъци в 34 РСУО;
- ✓ Оползотворяване на RDF-горивото, произведено от MBT инсталацията в завода за битовите отпадъци на град София;
- ✓ Изграждане на сепариращи и сортиращи инсталации за битови отпадъци в 32 РУСО.

НПУО 2014-2020 г. съдържа 9 програми, за чиято реализация е изчислено, че ще бъдат необходими 1,698 млрд. лв. Конкретно, за инвестициите в инфраструктура за подобряване управлението на битовите и биоразградимите отпадъци необходимият финансов ресурс е на стойност 1,254 млрд. лв., като за мерките, които могат конкретно да бъдат финансирани от ОПОС, необходимото финансиране е в размер на 623,9 млн. лв.

Друг стратегически документ, който предвижда мерки в областта на управлението на отпадъците е Третият национален план за действие по изменение на климата за периода 2013-

²² В рамките на анкетното проучване за целите на настоящия анализ броят на отговорилите общини е 109



2020 г. Част от тези мерки включват:

Таблица 15: Мерки в областта на управлението на отпадъците е Третият национален план за действие по изменение на климата (2013-2020)

| Мярка | Необходимо финансиране |
|---|------------------------|
| Изграждане на инсталации за механично и биологично третиране (мМБТ) и инсталации за третиране с оползотворяване на компоста и биогаза | 221 млн. лв. |
| Доразвиване на колективните системи за разделно събиране на отпадъците от населението | 80 млн. лв. |
| Улавяне и изгаряне на биогаза във всички нови и действащи регионални депа за отпадъци* | 24 млн. лв. |
| ОБЩО | 325 млн. лв. |

*Забележка: Такива мерки не са включени в обхвата на ОПОС 2014-2020

Като източник на финансиране този стратегически документ определя както общинските бюджети, така и ОПОС 2014-2020 г.

Анализът на предлагането на услуги в сектор Отпадъци в страната и особено тяхното качество в значителна степен зависи от наличното финансиране за инвестиции в инфраструктура. През изминалия програмен период Оперативна програма “Околна среда” 2007-2013 г. е един от основните инструменти за изграждането на инфраструктура свързана с управлението и оползотворяването на отпадъци. По ОПОС 2007-2013 г. предвидените средства за сектора са в размер на близо 367 млн. евро. Тяхното предназначение е да се постигне съответствие с Директива 75/442/ЕИО относно отпадъците и Директива 1999/31/ЕИО относно депониране на отпадъци.

Реалното усвояване на средствата по ОПОС 2007-2013 г. стартира през 2010 г. Към настоящия момент вече са изпълнени 24 договора за техническа помощ и се изпълняват още 4 договора. В рамките на програмата през 2013 г. стартира изпълнението и на 19 договора с инвестиционна насоченост за изграждане на регионални системи за управление на отпадъците и 1 договор за изпълнение на дейности по закриване и рекултивиране на общински депа за битови отпадъци, които не отговарят на нормативните изисквания.

Таблица 16: Процедура BG161PO005-2.0.08 Изграждане на регионални системи за управление на отпадъците

| Бенефициент | Обща стойност (лева) | Реално изплатени суми (лева) | Продълж. (месеци) | Статус |
|----------------|----------------------|------------------------------|-------------------|------------------------|
| Община Разлог | 12 899 179,51 | 2 588 080,81 | 42,03 | В процес на изпълнение |
| Община Луковит | 16 309 111,60 | 4 795 083,10 | 32,00 | В процес на изпълнение |
| Община Габрово | 26 235 646,29 | 10 591 620,26 | 38,00 | В процес на изпълнение |

65



| | | | | |
|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|-------|------------------------|
| Община Аксаково | 29 846 833,39 | 0,00 | 34,00 | В процес на изпълнение |
| Община Самоков | 9 478 365,18 | 0,00 | 31,00 | В процес на изпълнение |
| Община Никопол | 42 848 567,83 | 14 186 995,65 | 39,03 | В процес на изпълнение |
| Община Стара Загора | 52 017 747,21 | 9 883 371,97 | 39,00 | В процес на изпълнение |
| Община Ямбол | 31 324 460,67 | 0,00 | 33,00 | В процес на изпълнение |
| ОБЩИНА ПЛЕВЕН | 27 478 394,82 | 9 821 251,59 | 33,00 | В процес на изпълнение |
| Община Панагюрище | 18 299 654,65 | 0,00 | 33,00 | В процес на изпълнение |
| ОБЩИНА БЯЛА | 25 362 330,82 | 1 102 710,04 | 34,00 | Временно спрян |
| Община град Добрич | 38 877 375,67 | 7 386 701,38 | 33,00 | В процес на изпълнение |
| Община Перник | 21 147 974,26 | 5 354 480,70 | 37,00 | В процес на изпълнение |
| Столична Община | 344 268 693,54 | 132 474 679,91 | 49,00 | В процес на изпълнение |
| Община Ботевград | 13 708 899,29 | 13 925 768,20 | 31,00 | В процес на изпълнение |
| Община Видин | 20 515 302,00 | 5 949 360,02 | 46,00 | В процес на изпълнение |
| Община Бургас | 43 231 121,10 | 13 330 176,89 | 44,63 | В процес на изпълнение |
| Община Малко Търново | 6 482 815,95 | 1 348 782,35 | 31,00 | В процес на изпълнение |
| Община Хасково | 28 454 919,25 | 0,00 | 32,00 | Временно спрян |
| ОБЩО | 841 650 605,74 | 232 739 062,87 | | |

Източник: ИСУН

Представената до тук информация може да бъде обобщена както следва:



Фигура 9: Финансиране от ОПОС 2007 – 2013 г.



Източник: ИСУН

Договореният ресурс по ОПОС 2007-2013 г. се равнява 117% от наличния, а изплатеното към края на м. май 2014 г. представлява 32% от общия размер на средствата по програмата за сектор Отпадъци. Предвид факта, че след провеждането на обществени поръчки в рамките на отделните ДБФП реално договорената стойност е под първоначално заложената в бюджета, както и че част от разходите не се верифицират, се очаква финансовият ресурс да бъде достатъчен за реализирането на тези проекти.

Не по същия начин стои въпросът с проектите, които трябва да се реализират в рамките на ОПОС 2014-2020 г.

1.2.4. Инвестиционен недостиг

Към настоящия момент, в рамките на ОПОС 2014-2020 г. финансовият ресурс, предвиден по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ е в размер на 268 078 420 евро или 524 315 816,2 лева, в т.ч. размера на националното съфинансиране.

Съгласно Националния план за управление на отпадъците 2014-2020 г. за инвестициите в инфраструктура за подобряване управлението на битовите и биоразградимите отпадъци необходимият финансов ресурс е на стойност 1,254 млрд. лв., като за мерките, които са предвидени за финансиране от ОПОС, необходимият ресурс е в размер на 623,9 млн. лв.

Въз основа на информацията, обобщена по-горе, може да се направи изводът, че инвестиционният недостиг за постигане на специфичната цел по ОПОС 2014-2020 (Специфична цел 1 Намаляване на количеството депонирани отпадъци), както и за осигуряване на националния принос към Тематична цел 6 „Опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност“ от Стратегията Европа 2020, е както следва:



Фигура 10: Финансов недостиг за подобряване управлението на битовите и биоразградимите отпадъци





1.2.5. Анализ на търсенето и предлагането на финансиране

а) Схеми на финансиране на проектите в сектор Отпадъци в пред-присъединителния период

В периода до 2007 г., когато България стана страна-членка на ЕС са подписани следните Финансови меморандуми в сектор Околна среда по програма ИСПА:

Таблица 17: Одобрени проекти по програма ИСПА до 2007 г.

Одобрени проект по ИСПА - околна среда

| № | Наименование | Бюджет по Финансов меморандум | | | |
|----|--|-------------------------------|----------------------|-------------------------|--------------------------|
| | | „Общо (евро)“ | Грант от ИСПА (евро) | Нац. Финансиране (евро) | „Средства от МФИ (евро)“ |
| 1 | Пакет от 6 регионални сметници за отпадъчни продукти, разположени в Монтана, Русе, Перник, Севлиево, Силистра и Созопол | 60 577 513 | 45 433 135 | 15 144 378 | |
| 2 | Изграждане на градски пречиствателни станции за отпадъчни води, разположени в басейна на река Марица (Стара Загора и Димитровград) | 43 399 688 | 32 549 766 | 4 339 969 | 6 509 953.00 |
| 3 | Регионална пречиствателна станция за отпадъчни води – Горна Оряховица | 14 970 551 | 11 227 913 | 3 742 638 | |
| 4 | Градска пречиствателна станция за отпадъчни води - Пазарджик | 17 199 871 | 11 179 916 | 6 019 955 | |
| 5 | Градска пречиствателна станция за отпадъчни води - Благоевград | 11 322 419 | 7 925 693 | 3 396 726 | |
| 6 | Градска пречиствателна станция за отпадъчни води - Търговище | 15 235 915 | 11 426 936 | 3 808 979 | |
| 7 | Градска пречиствателна станция за отпадъчни води - кв. Меген Рудник, Бургас | 10 206 220 | 7 654 665 | 2 551 555 | |
| 8 | Градска пречиствателна станция за отпадъчни води - Монтана | 15 067 113 | 11 300 335 | 3 766 778 | |
| 9 | Градска пречиствателна станция за отпадъчни води - Севлиево | 13 987 623 | 10 490 717 | 3 496 906 | |
| 10 | Градска пречиствателна станция за отпадъчни води - Попово | 11 860 433 | 8 895 326 | 2 965 107 | |
| 11 | Градска пречиствателна станция за отпадъчни води - Ловеч | 17 811 576 | 13 358 682 | 4 452 894 | |
| 12 | Интегриран проект за подобрения във водния сектор на град Смолян | 24 471 021 | 18 353 266 | 6 117 755 | |
| 13 | Интегриран проект за подобрения във водния сектор на град Варна | 25 432 000 | 19 074 000 | 6 358 000 | |
| 14 | Интегриран проект за подобрения във водния сектор на град Балчик | 21 589 225 | 16 191 919 | 5 397 306 | |
| 15 | Интегриран проект за подобрения във водния сектор на град Шумен | 30 130 000 | 22 597 500 | 7 532 500 | |
| 16 | Регионален център за управление на отпадъците - гр. Кърджали | 14 547 162 | 10 910 372 | 3 636 791 | |
| 17 | Изграждане на серочистващи инсталации за блокове 5 и 6 на ТЕЦ „Марица Изток 2“ | 72 330 000 | 36 165 000 | 11 165 000 | 25 000 000.00 |
| 18 | Интегриран проект за подобрения във водния сектор на град София | 58 500 000 | 43 875 000 | 5 850 000 | 8 775 000.00 |
| 19 | Интегриран проект за подобрения във водния сектор на град Сливен | 21 200 000 | 15 900 000 | 2 120 000 | 3 180 000.00 |
| 20 | Интегриран проект за подобрения във водния сектор на град Бургас | 21 000 000 | 10 080 000 | 0 | 10 920 000.00 |
| 21 | Интегриран проект за подобрения във водния сектор на град Русе | 46 800 000 | 35 100 000 | 3 700 000 | 8 000 000.00 |
| 22 | Интегриран проект за подобрения във водния сектор на град Кюстендил | 21 200 000 | 15 900 000 | 5 300 000 | |
| | Общо - околна среда | 588 838 330 | 415 590 140 | 110 863 237 | 62 384 953 |

*Източник - Министерство на финансите

Видно, от информацията представена по-горе е, че за проектите в сектор Отпадъци не е използвана възможността за осигуряване на финансиране от МФИ, а са използвани само средства от националния бюджет.

В пред-присъединителния период е създадено и Предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда (ПУДООС). То е юридическо лице, създадено със Закона за



опазване на околната среда - чл. 60, ал. 1 (ДВ бр. 91 от 25.09.2002 г.). ПУДООС е държавно предприятие по смисъла на чл. 62, ал. 3 от ТЗ и не е търговско дружество, не формира и не разпределя печалба. Съгласно Правилника за устройството и дейността на ПУДООС²³, дейностите на предприятието се финансират с постъпленията от:

- ✓ таксите, определени със специалните закони в областта на околната среда;
- ✓ целево предоставени средства от държавния бюджет за екологични програми, когато за това има решение на компетентните органи;
- ✓ дарения от местни и чуждестранни физически и юридически лица;
- ✓ постъпления от лихви по депозити;
- ✓ глоби и имуществени санкции за административни нарушения по Закона за опазване на околната среда и всички специални закони в областта на околната среда, наложени от министъра на околната среда и водите или от упълномощени от него длъжностни лица;
- ✓ постъпления от възстановени кредити и платените лихви по тях;
- ✓ приходи от портфейлни инвестиции с краткосрочни държавни ценни книжа и облигации;
- ✓ приходи от услуги и дейности, свързани с дейността на предприятието;
- ✓ други постъпления, определени с нормативен акт.

Предприятието предоставя средствата под формата на:

- ✓ безвъзмездни помощи;
- ✓ безлихвени или нисколихвени заеми;
- ✓ субсидии за покриване на част или пълния размер на дължими лихви по банкови кредити, отпуснати за реализация на екологични проекти и обекти.

b) Схеми на финансиране на проектите в сектор Отпадъци в периода 2007-2013 г.

В периода 2007-2013 г. структурата на финансиране на проектите в сектор Отпадъци е както следва:

Таблица 18: Структура на финансиране на проектите в сектор Отпадъци (2007-2013)

| Приоритетна ос | Бр. | | Бюджет (лева) |
|----------------|------|------|---------------|
| | дог. | Общо | |

²³ Последна редакция - ПМС № 81 от 23.04.2012 г.



| | | | Финансирани от ЕС | Национално финансирани |
|--|----|-------------|----------------------|---------------------------|
| Подобряване и развитие на инфраструктурата за третиране на отпадъци | 56 | 717 288 084 | 609 694 872 (85%) | 107 593 212 (15%) |

Източник: ИСУН

Националното финансиране включва финансиране от държавния бюджет и общинско съфинансиране, което се определя въз основа на резултатите от финансовите анализи, изготвени за съответните проекти. Съгласно поканата за представяне на проектни предложения по Процедура: BG161PO005-2.0.08 Изграждане на регионални системи за управление на отпадъците, минималният размер на общинското съфинансиране е определен на стойност 5%. В резултат от предварително дефинирания минимален размер на общинско съфинансиране, при повечето проекти финансирани в рамките на тази процедура, собствените средства, осигурени от общините се равняват на между 5% и 10% от общия бюджет на проектите. Част от тези средства са осигурени от общинския бюджет на съответната община, а друга част чрез заемно финансиране от Фонд ФЛАГ.

Съгласно информацията, предоставена от фонда, в периода 2007-2013 г. ФЛАГ е финансирал 69 проекта по ОПОС, от които 6 в сектор Отпадъци на обща стойност 47,5 млн. лв. и стойност на отпуснатите кредити 4,1 млн. лв. Към края н м. май 2014 г. във фонда е подаден още 1 проекта на стойност 21,8 млн. лв. с искане за кредитно финансиране в размер на над 6 млн. лв.

По-голямата част от кредитите, отпуснати от фонд ФЛАГ се използват като мостово финансиране за проектите, т.е. за покриване на разходите преди тяхното възстановяване от ОПОС.

Другият източник на финансиране за проектите по ОПОС е **Предприетието за управление на дейностите по опазване на околната среда (ПУДООС)** с принципал Министерство на околната среда и водите.

с) Възможни форми на финансиране на проектите в сектор Отпадъци по ОПОС в периода 2014-2020 г.

Съгласно чл. 120 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (Общия Регламент), ставката на съфинансиране за всяка приоритетна ос, и когато е приложимо, по категория регион и фонд, на оперативните програми по целта „Инвестиции за растеж и работни места“ не може да надвишава 85 % за Кохезионния фонд и ЕФРР.



Съгласно чл. 37 от същия Регламент, Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) могат да бъдат използвани за подкрепа на финансови инструменти с цел да допринесат за постигането на специфичните цели, определени по даден приоритет. Финансовите инструменти се използват за подкрепа на инвестиции, които се очаква да бъдат финансово жизнеспособни, но не могат да генерират достатъчно финансиране от пазарни източници.

В сектор Отпадъци, проектите по схемата за отговорност на домакинствата и на другите лица, които генерират битови отпадъци и отпадъци, подобни на битовите отпадъци не могат да генерират достатъчно финансиране от пазарни източници поради следните причини:

- a) Към настоящия момент в България няма система „плащане при изхвърляне“, тъй като потребителите на услугата свързана с управлението на битовите отпадъци не плащат на база количество на изхвърлените от тях отпадъци;
- b) Процентът на събираемост на отчисленията по чл. 64 от ЗУО е все още сравнително нисък (около 70%), а неизпълнение на задълженията от страна на общините води до сериозен недостиг на финансови средства;
- c) По-високият дял на постъпленията в общата структура на приходите от таксата БО е от юридически лица, за които обаче липсват стимули за по-активно участие в проектите за управление на отпадъците.

При определяне на възможните източници на финансиране на проектите в сектора следва да се вземат предвид и следните обстоятелства:

- ✓ Рамковата политика на ЕСИФ подчертава нуждата от използване на повече финансови инструменти в периода 2014-2020, особено в контекста на финансови рестрикции;
- ✓ През новия програмен период финансовите инструменти не могат да се използват за предварително финансиране на безвъзмездни средства (мостово финансиране);
- ✓ Към настоящия момент в страната в сектор Отпадъци като инструмент на финансовия инженеринг е прилагано само публично-частното партньорство²⁴;
- ✓ На този етап от оценката ще бъдат изброени всички възможни форми на финансиране, приложими за сектора, а по-задълбочен анализ ще бъде направен в следващите раздели от настоящия документ.

Таблица 19: Възможни форми на проектно финансиране в сектор Отпадъци

| Възможни форми на финансиране на проекти в сектор Отпадъци | Обосновка |
|--|-----------|
|--|-----------|

²⁴ Инсталацията за Механично и биологично третиране (МБТ), обслужваща РСУО Варна, е изградена въз основа на договор за публично-частно партньорство и е в експлоатация от 2012 г. В РСУО Ботевград предстои изграждане на сортираща инсталация за сепариране на смесените отпадъци от региона под формата на публично-частно партньорство.

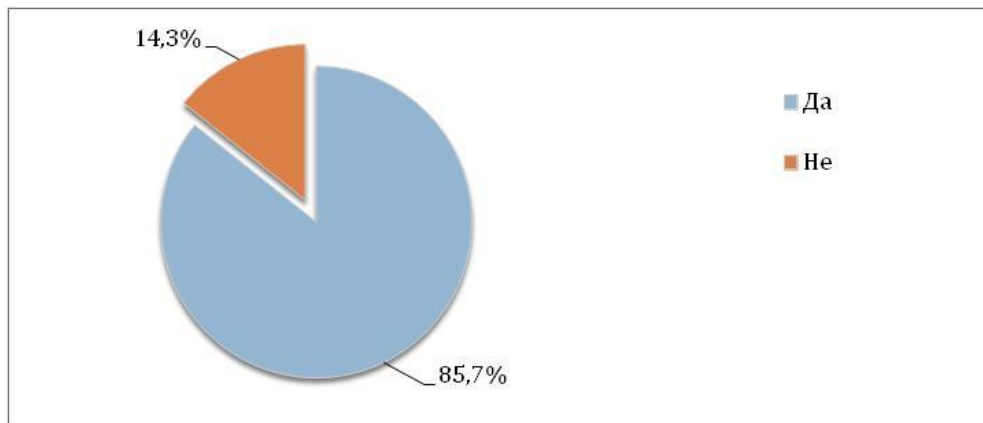


| | |
|--|---|
| Такса битови отпадъци | Въведена е със Закона за местните данъци и такси. Предстои приемане на методика за определяне на такса битови отпадъци според количеството отпадъци |
| Отчисления по чл. 60 и чл. 64 от ЗУО | За закриване и рекултивация на изградените ДТБО; за натрупване на средства за изграждане на нови съоръжения и за извършването на последващи експлоатационни разходи, свързани с изградените съоръжения |
| Безвъзмездна финансова помощ | Високи първоначални разходи и дълъг период на изплащане на инвестициите в сектора |
| Заемно финансиране при облекчени условия и гаранции | С цел осигуряване на необходимите стимули и възможности за частния сектор да инвестира в инфраструктура, е необходимо на юридическите лица със стопанска цел да се предоставят облекчени условия за заемно финансиране. |
| Публично-частно партньорство | Продължаване на успешните практики в сектора, създаване на условия за инвестиции в нови технологии и повишаване на капацитета за реализиране на проектни инвестиции, в т.ч. концесии, дялово участие и др. |

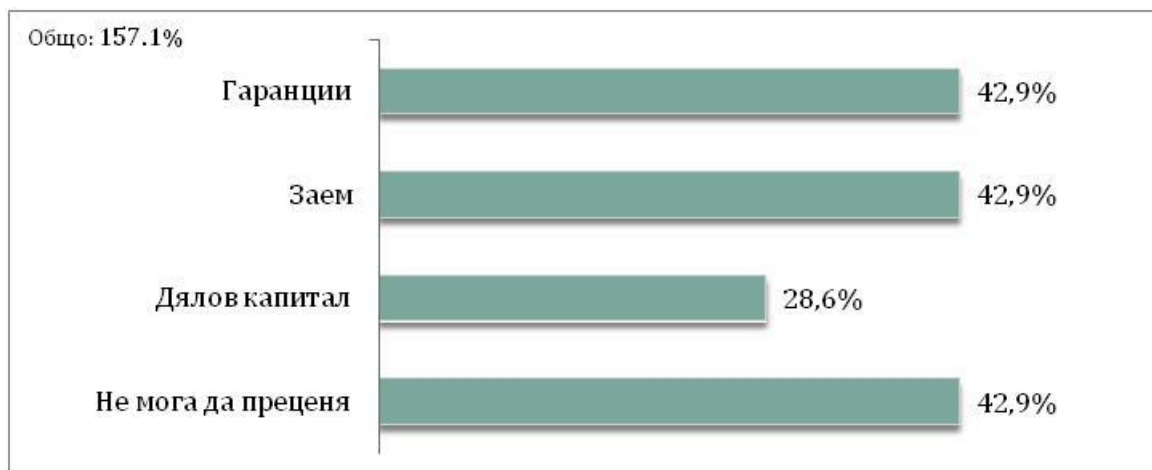
В допълнение, следва да се отбележи, че субектите, опериращи в сектора биха използвали финансови инструменти за инвестиции (предимно заеми и гаранции), което се потвърждава и от направеното анкетно проучване сред потенциални бенефициенти²⁵, както е видно от следващата фигура:

Фигура 11: Организацията, която представлявате, би ли използвала финансови инструменти с цел реализиране на дейности по оползотворяване на отпадъците?

²⁵ Отговорили 116 респонденти за сектор Отпадъци



Фигура 12: Моля, посочете кои от изброените финансови инструменти бихте използвали за финансиране на инвестиции?



* Въпрос с възможност за повече отговори

1.2.6. Обобщение на неоптималната инвестиционна ситуация

От всичко казано дотук, може да бъде направен изводът, че е налице неоптимална пазарна ситуация в сектора по схемата за отговорност на домакинствата и на другите лица, които генерират битови отпадъци и отпадъци, подобни на битовите отпадъци, която е илюстрирана на следната схема:



Фигура 13: Неоптимална инвестиционна ситуация в сектор Отпадъци





1.3. Дейности за подобряване качеството на въздуха

1.3.1. Основни характеристики на сектор Въздух в България

Задълженията на България в сектор Въздух по отношение на качеството на атмосферния въздух (КАВ) произтичат от следните основни европейски и български нормативни документи:

- ✓ Директива 2008/50/ЕО относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа
- ✓ Закона за чистотата на атмосферния въздух (Обн. ДВ. бр. 45 от 28 Май 1996 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 102 от 21 Декември 2012 г.)
- ✓ Наредба № 7 за оценка и управление качеството на атмосферния въздух (ДВ бр. 45/1999год., в сила от 1.01.2000 г.)

Съгласно чл. 27 от Закона за чистотата на атмосферния въздух районите (населените места), в които има превишаване на нормите за вредни вещества в атмосферния въздух, подлежат на оценка и управление на КАВ и за тях се разработват от кметовете на съответните общини и приемат от общинските съвети, Програми за намаляване нивата на замърсителите на атмосферния въздух и за достигане на утвърдените норми по чл. 6 от ЗЧАВ. Към настоящия момент са разработени и приети 29 общински програми. Основните мерки за подобряване на КАВ в тези райони са определени в Плана за действие, който е неразделна част от всяка програма.

Качеството на атмосферния въздух ежедневно се наблюдава в цялата страна, в т.ч. в по-големите градове и в населени места класифицирани като райони за оценка и управление на КАВ, в които нивата на един или няколко замърсители превишават установените норми, в които съществува потенциален здравен риск за експонираното население. Наблюдението и контролът върху състоянието на атмосферния въздух се осъществяват от Националната система за контрол качеството на атмосферния въздух, която в края на 2007 г. се състои от 22 автоматични измервателни станции, 11 диференциално оптични абсорбционни системи, 4 автоматични измервателни станции в горски екосистеми и 19 с ръчно пробовземане и последващ анализ.. Допълнително, в определени населени места наблюдение на качеството на атмосферния въздух се осъществява с 6 мобилни автоматични емисионни станции, съгласно утвърден годишен график. През 2008 г. са инсталирани 7 нови автоматични измервателни станции²⁶.

Основните проблеми в сектор Въздух съгласно Националната стратегия за околна среда 2009 – 2018 г. се дължат на интензивен автомобилен трафик. Към приноса на транспорта, в повечето случаи, освен емисиите от двигателите на моторните превозни средства се отчитат и емисиите на ФПЧ₁₀ от унос на прахови частици от пътните настилки (т.н. вторично разпрашаване.). Друг източник на замърсяване на въздуха с ФЧП е битовото отопление на дърва и въглища през зимата.

В сектор Въздух ОПОС 2014-2020 г. предвижда мерки за намаляване замърсяването от транспортния сектор²⁷, поради което представеният анализ се фокусира именно върху КАВ, свързани със сектор Транспорт, в т.ч. вторичното разпрашаване от пътните настилки в резултат от трафика.

²⁶ Източник: Национална програма за действие по околна среда и здраве 2008 - 2013 г.

²⁷ Поради демаркацията с Оперативна програма „Региони в растеж 2014-2020”



Източниците на финансиране на дейностите, свързани с качеството на атмосферния въздух от гледна точка на транспортния сектор са общинските бюджети, както и тези на транспортните оператори на територията на всяка община²⁸.

Основните приходи на общините се формират от местните данъци и такси, които се събират съгласно Закона за местните данъци. Местните данъци са:

- ✓ Данък върху недвижимите имоти;
- ✓ Данък върху наследствата;
- ✓ Данък върху даренията;
- ✓ Данък при възмездно придобиване на имущество;
- ✓ Данък върху превозните средства;
- ✓ Патентен данък;
- ✓ Туристически данък;
- ✓ Други местни данъци, определени със закон.

Общините събират и следните местни такси:

- ✓ за битови отпадъци;
- ✓ за ползване на пазари, тържища, панаири, тротоари, площади и улични платна;
- ✓ за ползване на детски ясли, детски кухни, детски градини, специализирани институции за предоставяне на социални услуги, лагери, общежития и други общински социални услуги;
- ✓ за технически услуги;
- ✓ за административни услуги;
- ✓ за откупуване на гробни места;
- ✓ за притежаване на куче;
- ✓ други местни такси, определени със закон

Приходите от такса “битови отпадъци” се използва целево за услугите по събиране, транспортиране и обезвреждане в депа или оползотворяване в други съоръжения на битовите отпадъци, както и за поддържане на чистотата на териториите за обществено ползване в населените места, в т.ч. улици и тротоари.

Тези услуги се извършват или от общински предприятия по чистота и озеленяване или от частни фирми по силата на концесионен договор. Концесионният договор задължава концесионерите да предоставят услуги и по сметопочистване, като тези услуги могат да включват:

- ✓ машинно метене на уличните платна по приложен график;
- ✓ машинно метене на уличните платна и тротоари по приложен график;
- ✓ ръчно /машинно метене на тротоари и пешеходни алеи;
- ✓ почистване на улични платна и тротоари от земни наноси.

Техниката, чрез която се извършват тези дейности може да е собственост на концесионера, на общината или на общинското предприятие, респективно източник на финансиране на мерки за намаляване на ФПЧ във въздуха в тези случаи се явява **косвено** такса “битови отпадъци”.

²⁸ Доколкото последните участват в проекти за подобряване качеството на атмосферния въздух.



Друг източник на приходи в общинските бюджети са приходите от глоби и санкции съгласно чл. 65 от ЗООС. Според този член от закона:

- ✓ Осемдесет на сто от санкциите за увреждане или замърсяване на околната среда над допустимите норми постъпват по бюджета на общината, на чиято територия се намира санкционираният субект;
- ✓ Приходите от глоби и санкции по закона, налагани от кметовете на общини, постъпват по бюджета на съответната община;
- ✓ Приходите от глоби и санкции, както и приходите от глоби за нарушаване на наредбите, приемани от общинските съвети във връзка с опазването на околната среда, се изразходват за екологични проекти и дейности по приоритети, определени в общинските програми за околна среда.

Другият източник на приходи в сектора – приходите на транспортните оператори - се формира от услугите по обществен транспорт. Услугите по обществен транспорт се възлагат от страна на общините по силата на договор за публична услуга (ДПУ) на общински дружества.

През последните години съгласно Регламент 1370/2007 на Европейския парламент и Съвета на Европа, българското законодателство се адаптира в посока масово прилагане на ДПУ от местните власти в България. Основните промени са както следва:

Таблица 20: Промени след въвеждане на Регламент 1370

| | България преди въвеждане на Регламент 1370 | ЕС |
|-------------------------------|--|---------------------------------|
| Законова рамка | Наредби 2, 3, 33 на МФ и МТИТС | Регламент 1370/2007 |
| Конкуренция | Конкурс | ДПУ |
| Формиране на приходите | =Продажба на билети + компенсации & субсидии | Ставка за км пробег |
| Качество на услугите | Предимство при конкурсите | Минимални стандарти за качество |

Цената на билета за градския транспорт е основният източник на приходи за транспортните оператори, чрез които те осъществяват своята дейност, в т.ч. извършване на инвестиции в нов подвижен състав или замяна на изпускателните устройства на превозните средства за градски транспорт²⁹.

Цената на билета се регулира от общинската администрация. Най-общото цената се променя въз основа на отправено искане от страна на дружеството-оператор, което се разглежда от Общинския съвет, като се взема под внимание и нивото на „социалната поносимост“ и възможността за осигуряване на възвръщаемост на средствата на дружеството-превозвач.

Всеки оператор следва да генерира приходи, в т.ч. от реклама и компенсации, в рамките на разумното ниво на печалба. Под „разумна печалба“ трябва да се разбира степен на възвръщаемост на капитала, която е нормална за сектора в дадена държава-членка и отчита

²⁹ Последните са предвидени в рамките на ОПОС 2014-2020 г.



риска, или липсата на риск, на който е изложен операторът на обществени услуги вследствие намесата на обществения орган. В България за степен на възвращаемост на капитала, която е нормална за сектора се считат 5% в съответствие с разпоредбите на Наредба № 3/04.04.2005 г. на Министерство на финансите за условията и реда за предоставяне на средства за субсидиране на превоза на пътниците по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони.

Тази регулация на пазара води до ограничен финансов ресурс за инвестиции от страна на обществените превозвачи.

В допълнение към описаното до тук, следва да бъде отбелязано, че за сектор Въздух като цяло липсват задълбочени анализи и информация като част от националните планове и програми, въз основа на които да се направи адекватна оценка на проблемите и пазара. Това е една съществена слабост, която следва да бъде отчетена през новия програмен период и която би могла да се адресира по подходящ начин чрез изпълнението на мерки с акцент върху информираността и създаване и насърчаване на поведение у институциите и обществото за опазване качеството на атмосферния въздух³⁰.

1.3.2. Идентифициране на съществуващите проблеми на пазара в сектор Въздух в България

Както бе споменато и по-горе, проблемите в големите градове свързани с недобро качество на атмосферния въздух се дължат на интензивен автомобилен трафик и задръствания, които причиняват и вторично разпрашаване и повишаване нивото на ФПЧ във въздуха. Това е посочено като едно от големите предизвикателства, пред които са изправени големите градове в Националната стратегия за околна среда³¹. Тези проблеми са свързани с начина на живот, бита, навика да се ползват лични автомобили, засиленото консумиране на ресурси и др. Те са пряко свързани и с индустриалната дейност и транспорта като цяло.

Според Националната програма за действие по околна среда 2008 – 2013 г., проблем за цялата страна все още е замърсяването с общ суспендиран прах и фини прахови частици (ФПЧ), нивата на които в повечето населени места са около или над установените норми, съответно за пределно допустими концентрации на общ прах и за съдържание на ФПЧ в атмосферния въздух³².

Програмата отчита също, че през последните години съществено намалява съдържанието на серен диоксид в атмосферния въздух особено след 2000-та г., но не са изключени случаи на превишаване на допустимите норми в отделни райони³³.

Конкретен посочен проблем е тенденцията към увеличаване съдържанието на азотен диоксид в атмосферния въздух на големите населени места, което е свързано с нарастване броя и ползването на личните моторни превозни средства. Към приноса на транспорта, в повечето случаи, освен емисиите от двигателите на моторните превозни средства се отчитат и емисиите на ФПЧ₁₀ от унос на прахови частици от пътните настилки (т.н. вторично разпрашаване).

³⁰ Подобряване КАВ разбираемо не е на челно място сред приоритетите за опазване на околната среда поради липсата на пряка видимост на въздействието от замърсяване върху околната среда

³¹ Национална стратегия за околна среда 2009 – 2018 г.

³² Национална програма за действие по околна среда 2008 – 2013г., стр. 29-30

³³ Idem, стр. 29



Предвид посочените проблеми, намаляването на емисиите на парникови газове, емисиите на озонни прекурсори и прахови частици от транспортна дейност са едно от големите предизвикателства пред градовете.

Друг източник на замърсяване на въздуха с ФЧП е битовото отопление на дърва и въглища през зимата. Данните от пунктовете за измерване съдържанието на въздуха показват, че при еднакви други условия, като се включат транспорта и индустрията, през шестте летни месеци замърсяването е в нормите, но през зимата надвишават понякога многократно допустимите стойности.

Със справянето на посочените проблеми в сектора са натоварени общините, които не разполагат с достатъчно финансов ресурс за инвестиции в опазването на околната среда и в частност повишаване КАВ, а тяхната роля към момента се свежда основно до разработване на Програми за намаляване нивата на замърсителите на атмосферния въздух (задължение, произтичащо от закона).

В сектор Въздух ОПОС 2014-2020 г. предвижда мерки за намаляване замърсяването от транспортния сектор, поради което по-долу анализът на пазарните неуспехи разглежда само връзката на сектор Въздух с Транспортния сектор и по-специално, приложимостта на финансовите инструменти за мерките, включени в ПО5 на ОПОС.

Съгласно методология за предварителна оценка на финансовите инструменти, причините за пазарните неуспехи могат да бъдат различни. Базирайки се на примерите, дадени в методологически документи, проблемите и основните причини за тяхното възникване могат да бъдат дефинирани както следва:



| Пазарен неуспех | Дефиниция | Обосновка | Резултат |
|---|---|---|--|
| Структурни неуспехи на икономиката | | | |
| Отрицателни външни ефекти | <p>Отрицателният външен ефект е цената, която се понася от трета страна в резултат от икономическа сделка. Външният ефект се дължи на това, че участниците в сделката не асоциират всички свързани разходи.</p> <p>Наличието на отрицателен външен фактор означава, че частният сектор/участник/ползвател не е особено заинтересован да инвестира, за да намали негативния ефект, тъй като не понася пълната цена. Това означава, че е налице пазарен неуспех и съществува публична подкрепа.</p> | <p>✓ Програмите за намаляване нивата на замърсителите на атмосферния въздух включват комплексни мерки, които не могат да се изпълнят само от общините, а изискват по-широко партньорство с други страни, а транспортните оператори/причинителите на вторично разпрашаване не понасят пълната цена за замърсяването на въздуха</p> <p>✓ Замърсяването на въздуха е предизвикано от различни източници, върху които общините нямат правомощията да оказват директно въздействие</p> | <p>✓ Непълното прилагане на принципа „замърсителят плаща“</p> <p>✓ Налице са големи предизвикателства пред местните власти относно целите за подобряване КАВ</p> |
| Публични услуги | <p>Тези услуги не изключват взаимно и не са конкурентни. Дори ако някой не допринася за производството на обществено благо, разходите за ограничаване</p> | <p>✓ Общественият транспорт, както и сметопочистването и измиването на улиците са публични услуги (основни причинители на ФПЧ във въздуха в градската среда), за които няма конкуренция на пазара, тъй като същите</p> | <p>✓ Липса на стимули за инвестиции в мерки за КАВ</p> |

| Пазарен неуспех | Дефиниция | Обосновка | Резултат |
|--|--|---|--|
| Неуспешно регулиране на пазара | на неговото право да се възползва от услугата са забранени. | се възлагат чрез дългосрочни договори на определени юридически лица. Цените на тези услуги не се формират на конкурентен принцип, а същевременно липсват достатъчно регулаторни санкции за ограничаване на замърсяването. | |
| | Възниква, когато политическите решения не отчитат факта, че пазарът може сам да коригира някои от своите неуспехи. В такива случаи регулационните мерки пораждат неефективност | ✓ Общественият транспорт, както и сметопочистването и измиването на улиците са публични услуги, за които е въведен принципът „социална поносимост на цените“ съгласно действащи нормативни актове. | ✓ Законодателни ограничения, които водят до ограничаване на финансовия ресурс за инвестиции в сектора |
| Непълни права върху собствеността или трудности при прехвърлянето им | Отнася се до ситуация, в която е трудно да се установят или прехвърлят правата на собственост върху ресурс или продукт/услуга | ✓ В случаите на концесионни договори, сметопочистващата техника е собственост на концесионерите, които са дългосрочни и не подлежат на изменение. В случай, че в тях не са предвидени задължения за осигуряване на такъв вид техника, е невъзможно да бъдат наложени такива изисквания по вече сключени договори, а същевременно липсва правно и икономическо основание общините да предоставят необходимата техника за предотвратяване на вторичното разпрашаване на въздуха | ✓ Липса на сметопочистваща техника у всички предприятия, които осъществяват услуги по почистване и измиване на улици |

Неуспехи от страна на търсенето

| Пазарен неуспех | Дефиниция | Обосновка | Резултат |
|---|---|---|--|
| Различни стимули | Възникват когато две страни , които искат да влязат в договорни отношения имат различна цел и стимули, което засяга способността им да вземат решения | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Доставчиците на публични услуги искат да максимизират своята печалба и да съкратят разходите, поради което не са склонни да инвестират в дейности, които не им носят добавена стойност. ✓ Транспортните оператори не понасят глоби за замърсяване на въздуха, респективно нямат стимули да инвестират в мерки за повишаване на КАВ. ✓ В повечето концесионни договори за сметопочистване не фигурират задължения за изпълнение на мерки за повишаване на КАВ. | ✓ Липса на стимули за инвестиции в мерки за КАВ |
| Неуспехи от страна на предлагането | | | |
| Ограничен достъп до финансиране | Инвестициите изискват подходящо финансиране, което не може да се осигури поради регулаторни ограничения и липса на достатъчно стимули | ✓ Общественият транспорт, както и сметопочистването и измиването на улиците са публични услуги, за които е въведен принципът „социална поносимост на цените” съгласно действащи нормативни актове. | ✓ Недостиг на финансиране за инвестиции в мерки за КАВ |



1.3.3. Анализ на търсенето и предлагането в сектор Въздух

Анализът на търсенето в сектор Въздух в страната в голяма степен се обуславя от изискванията на европейското законодателство в областта на качеството и опазване чистотата на въздуха.

За да постигне съответствие с тези директиви, е необходимо адресиране на значителните нужди от инвестиции в сектора, които са залегнали и в ОП „Околна среда 2014 – 2020 г.“, а именно:

- ✓ Мерки за подобряване качеството на атмосферния въздух (КАВ) посредством осигуряване на многофункционална почистваща техника за трайно и постоянно отнемане на праховите частици и посредством намаляване на емисиите на замърсители от превозните средства на обществения градски транспорт;
- ✓ мерки, свързани с намаляване на емисиите на замърсители от превозните средства на обществения градски транспорт в т.ч. намаляване използването на конвенционалните горива в обществения транспорт; замяна на изпускателните устройства (retrofitting) на превозните средства за градски транспорт;
- ✓ Демонстрационни/пилотни проекти за подобряване качеството на атмосферния въздух.

Мерки, които ще окажат положителен ефект върху КАВ са предвидени и в трети национален план за действие по изменение на климата за периода 2013-2020 г. Част от тях са както следва:

- ✓ Намаляване относителния дял на пътуванията с лични моторни превозни средства чрез подобряване и развитие на обществения градски транспорт и чрез развитие на немоторизирания транспорт.
- ✓ Намаляване наполовина (50%) на МПС, използващи конвенционални горива в градския транспорт.

В допълнение Плана за действие към Националната стратегия за околна среда 2009 – 2018 г. предвижда изпълнение на мерките от общинските програми по чл. 27 от ЗЧАВ за управление на КАВ в райони с нарушено качество на въздуха, в т.ч. актуализация на мерки от програмите при доказана необходимост.

Анализът на предлагането на услуги в сектор Въздух в значителна степен зависи от наличното финансиране за инвестиции в мерки за подобряване качеството на атмосферния въздух. През изминалия програмен период ОП „Регионално развитие“ 2007-2013 г. е финансира обновяване на подвижния състав на обществените превозвачи в големите градове. След разширяване обхвата на ОП „Околна среда 2007-2013 г.“, бяха предприети мерки за подобряване качеството на въздуха чрез закупуване на екологични превозни средства“.

През новия програмен период 2014-2020 г. ОПОС ще финансира мерки, насочени към подобряване качеството на атмосферния въздух, в т.ч.:

- ✓ преглед и анализ на общинските програми за качеството на атмосферния въздух – определяне на източниците на емисии, инвентаризация на емисиите на замърсители от тези източници, моделна оценка, мерки за постигане на съответствие и пр.;
- ✓ подпомагане на компетентните органи при изготвянето/преработването, изпълнението и



контрола на общинските програми и мониторинга на качеството на атмосферния въздух, в т. ч. определяне на източниците на емисии, инвентаризация на емисиите на замърсители от тези източници, моделна оценка и прилагане на адекватни към местните условия мерки за подобряването на качеството на въздуха;

- ✓ осигуряване на многофункционална почистваща техника (вкл. за измиване на пътни платна, площади и тротоари) за трайно и постоянно отнемане на праховите частици;
- ✓ мерки, свързани с намаляване на емисиите на замърсители от превозните средства на обществения градски транспорт в т.ч. намаляване използването на конвенционалните горива в обществения транспорт; замяна на изпускателните устройства (retrofitting) на превозните средства за градски транспорт;
- ✓ изграждане, при необходимост, на системи за ранно предупреждение за замърсяване на атмосферния въздух при неблагоприятни метеорологични условия в контекста на анализа на общинските програми;
- ✓ изпълнение на демонстрационни/пилотни проекти, свързани с мерки за подобряването на качеството на въздуха в т.ч. за развитие на алтернативни начини за придвижване.

Предвиденият финансов ресурс за тези мерки е на обща стойност 58 823 529 евро.

Тук следва да се отбележи, обаче че **поради липса на достатъчно достоверна информация, към настоящия момент не може да бъде направен анализ на инвестиционния недостиг в сектор Въздух.**

1.3.4. Анализ на търсенето и предлагането на финансиране

а) Схеми на финансиране на проектите в сектор Въздух в периода 2007-2013 г.

На 14.02.2013 г. Европейската комисия одобрява изменението на Оперативна програма „Околна среда 2007 – 2013 г.“. Изменението цели разширяване обхвата на програмата, чрез включването на нови мерки, които отговарят на важни приоритети в сектор „Околна среда“. Те са насочени към подобряване качеството на атмосферния въздух в големите градове, предотвратяване и борба с наводненията и горските пожари, мониторинг и защита на водите. След изменението на програмата е обявена процедура за БФП BG161PO005/13/1.50/01/35 “Мерки за подобряване качеството на атмосферния въздух чрез осигуряване на екологични превозни средства на градския транспорт” с общ размер на безвъзмездната финансова помощ от 389 983 958 лв. Конкретната цел на тази процедура е да се обезпечи изпълнението на дейности за подобряване качеството на атмосферния въздух чрез закупуване и доставка на нови тролейбуси, трамваи, метровлакове и автобуси.



Процедура: BG161PO005-1.0.12 Мерки за подобряване качеството на атмосферния въздух чрез осигуряване на екологични превозни средства на градския транспорт

| ~ Бенефициент | Обща стойност (лева) | Реално изплатени суми (лева) | Продълж. (месеци) |
|--|-------------------------|---------------------------------|----------------------|
| Столична община в партньорство със „Столичен автотранспорт“ ЕАД | 66 283 581,60 | 53 026 865,28 | 16,00 |
| Столична община в партньорство с „Метрополитен“ ЕАД | 80 173 250,15 | 64 138 600,12 | 13,00 |
| Столична община в партньорство със „Столичен електротранспорт“ ЕАД | 81 505 912,87 | 0,00 | 22,00 |
| Община Бургас в партньорство с дружество „Бургасбус“ ЕООД - гр. Бургас; община Варна в партньорство с дружество „Градски транспорт“ ЕАД - гр. Варна, община Плевен в партньорство с дружество „Тролейбусен транспорт“ ЕООД - гр. Плевен и община Стара Загора в партньорство с дружество „Тролейбусни превози“ ЕООД - гр. Стара Загора | 91 345 530,96 | 62 420 625,87 | 17,83 |
| ОБЩО | 319 308 275,58 | 179 586 091,27 | |

Източник: ИСУН

Друг източник, който предлага финансиране на инвестиции за закупуване на сметопочистваща техника в периода 2007-2013 г. е Програмата за общинско финансиране от Европейската инвестиционна банка³⁴. Бенефициенти по тази програма са общини, публични или частни дружества, извършващи общински услуги в полза на местната общност. Параметрите на финансиране са:

Кредити по Програмата за общинско финансиране

| | |
|--|--|
| Минимален размер на кредита | 40 000 евро |
| Безвъзмездна помощ (грант) – използва се за служебно погасяване на главницата по кредита | до 2,5 % от стойността на проекта |
| Срок на кредита | мин. 4 години |
| Срок на изпълнение на проекта | макс. 5 години |
| Погасяване | по договаряне |
| Лихва | определя се индивидуално за всеки отделен проект |
| Обезпечение | по договаряне |

³⁴ <http://www.rbb.bg/bg/corporate-clients/loans-and-funding-programs/financing-with-grant-element/municipality-funding/>



Финансовият ресурс по програмата се осигурява чрез кредитната линия с ЕИБ, грантове от Европейската Комисия (ЕК) и от Международния Фонд за подкрепа извеждането от експлоатация на Козлодуй.

Във връзка с пазарното проучване на предлагането на финансови инструменти за изпълнение на мерки в сектор въздух, са проведени интервюта с представители на банковите институции в страна, резултатите от които сочат обаче, че към Програмата за общинско финансиране от ЕИБ няма интерес и не е подадено нито едно искане за отпускане на кредит. Респективно може да бъде направен изводът, че към настоящият момент няма търсене на финансови инструменти за реализиране на мерки за подобряване на КАВ.

б) Възможни форми на финансиране на проектите в сектор Въздух по ОПОС в периода 2014-2020 г.

Базирайки се на анализа по-горе, са изведени възможните форми на финансиране на проектите в сектор Въздух както следва:

| Възможни форми на финансиране на проекти в сектор Отпадъци | Обосновка |
|---|---|
| Такса битови отпадъци (косвено³⁵) | Введена е със Закона за местните данъци и такси. Част от таксата се използва от концесионерите или общинските предприятия по чистота за закупуване на необходимата сметопочистваща техника, в т.ч. за измиване на пътни платна, площади и тротоари |
| Тарифи за градски транспорт | Цената на билета за градския транспорт е основният източник на приходи за транспортните оператори, чрез който те осъществяват своята дейност, в т.ч. извършване на инвестиции в нов подвижен състав или замяна на изпускателните устройства на превозните средства за градски транспорт |
| Безвъзмездна финансова помощ | БФП може да бъде използвана за финансиране на проекти, за които не се генерират достатъчно приходи или няма алтернативни източници на финансиране |

³⁵ Поради факта, че ТБО би могла да се използва частично за финансиране на дейности по измиване на улични платна и тротоари в рамките на сключени концесионни договори или вменени задължения на общински предприятия по чистота



1.3.5. Обобщение на неоптималната инвестиционна ситуация в сектор Въздух

Въз основа на представената по-горе информация за сектор Въздух, може да бъдат направени следните изводи във връзка с наличието на неоптимална инвестиционна ситуация:

- 1) *В сектора е налице неоптимална инвестиционна ситуация, причините за които са представени в т. 1.3.2. по-горе.*
- 2) *Същевременно се констатира липса на активност при изпълнение на мерки за намаляване замърсяването от трафика и подобряване КАВ, поради регулаторни причини и липса на адекватни стимули.*
- 3) *Пазарът за реализиране на инвестиционни проекти в сектора като цяло е незрял, тъй като мерки за подобряване КАВ са все още спорадични и се възприемат като пилотни/демонстрационни.*
- 4) *Въпреки наличието на неоптимална инвестиционна ситуация, прилагането на финансови инструменти в сектор Въздух на този етап ще бъде по-скоро неуспешно, поради липса на интерес към тях и по-ниското ниво на КАВ в йерархията на приоритети на общините в сферата на околната среда.*
- 5) *Препоръчително е първо чрез проекти, финансирани изцяло с БФП да се създаде „култура“ за опазване КАВ в рамките на програмния период 2014-2020 г., а след това да се мисли в посока разнообразяване/допълване на финансирането от други източници.*

На база горепосочените изводи, останалата част от анализа ще бъде фокусиран върху секторите Води и Отпадъци, тъй като предвид мерките за финансиране включени в ОПОС 2014-2020, се счита, че сектор Въздух е все още „незрял“ и има нужда от най-вече безвъзмездно финансиране³⁶.

Въпреки това заключение, при бъдещо изменение на предвидените за финансиране дейности по програмата³⁷, е необходимо преразглеждане на оценката за приложимостта на финансови инструменти в този сектор.

³⁶ Какъвто пример е даден и в т. 3.1.4 от том 4 на Методологията за предварителна оценка на финансовите инструменти - http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/ex_ante_vol4.pdf

³⁷ Напр. предвиждане на мерки за закупуване на нов подвижен състав, за които евентуално би било подходящо прилагането на инструменти за финансов инженеринг.



Б. Недостиг на финансиране и нужди от инвестиции за постигане на съответствие с тематични цели и инвестиционните приоритети на ОПОС, които могат да бъдат подпомогнати чрез финансови инструменти

1.3.6. Инвестиционни приоритети, тематични цели и специфични цели на ОПОС 2014-2020, които могат да бъдат подпомогнати чрез финансови инструменти

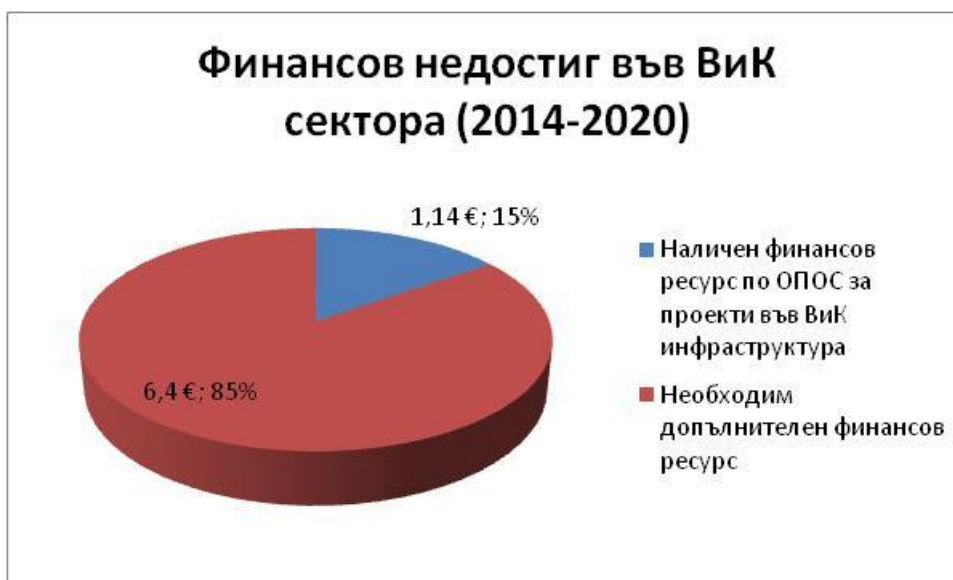
| Инвестиционен приоритет | Тематична цел | Специфични цели |
|--|---|--|
| „Инвестиране във водния сектор за съобразяване с изискванията на законодателството на Съюза в областта на околната среда и удовлетворяване на нуждите, идентифицирани от държавите-членки за инвестиции, които надхвърлят тези изисквания“ | ТЦ 6 „Съхраняване и опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност“ | Специфична цел 1 Опазване и подобряване състоянието на водните ресурси Специфична цел 2 Подобряване оценката на състоянието на водите |
| „Инвестиране в сектора на отпадъците за съобразяване с изискванията на достиженията на правото на Съюза в областта на околната среда и удовлетворяване на нуждите, идентифицирани от държавите – членки за инвестиции отвъд тези изисквания“ | ТЦ 6 „Съхраняване и опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност“ | Специфична цел 1 Намаляване на количеството депонирани отпадъци |

1.3.7. Обобщение на недостига на финансиране и нуждите от инвестиции във ВиК сектора

Инвестиционният недостиг във ВиК сектора възлиза на 7,5 млрд. евро. Същевременно наличният ресурс по ОПОС за инвестиционни проекти се равнява на 1,1 млрд. евро което представлява едва 15% от общия необходим ресурс за реализиране на инвестиционни проекти за подобряване състоянието на водните ресурси.



Фигура 14: Инвестиционен недостиг във ВиК сектора



Забележка: Общият размер на финансовия ресурс се отнася за видовете инвестиции по ОПОС 2014-2020

Видовете инвестиции, за които е необходимо да бъде осигурено финансиране са следните:

- ✓ Изграждане/рехабилитация/реконструкция на съоръжения за пречистване на отпадъчните води, вкл. на съоръжения за третиране на утайки (съгласно изискванията на Директивата за пречистване на отпадъчните води и условията в разрешителното за заустване, вкл. осигуряване на по-строго пречистване с отстраняване на биогенни елементи от отпадъчните води за агломерации над 10,000 е.ж., заустващи в чувствителни зони);
- ✓ Изграждане/рехабилитация/реконструкция или подмяна на канализационни мрежи към или от ПСОВ с цел приоритетно осигуряване на екологосъобразно и икономически ефективно функциониране на ВиК системите съобразно ангажиментите на страната по Директивата за пречистване на градските отпадъчни води;
- ✓ Изграждане/рехабилитация/реконструкция на съоръжения за пречистване на питейни води или ако е икономически по-ефективно, чрез изграждане на нови водоземни съоръжения;
- ✓ Изграждане/рехабилитация/реконструкция на водоснабдителни мрежи за питейни води в изпълнение на задълженията по Директива 98/83/ЕО с цел повишаване на ефективността на ползване на водите и намаляване на загубите на вода във водопреносните мрежи;
- ✓ Изграждане на съпътстваща инфраструктура (напр. електроснабдяване, път, водоснабдяване), която обслужва само изгражданите обекти (напр. ПСОВ, ПСПВ и помпени станции).

Мерките за подпомагане на подготовката на инвестиционни проекти и реализиране на водната реформа следва да бъдат финансирани изцяло чрез безвъзмездна финансова помощ.



Досегашната практика на подготовка и изпълнение на проекти в сектора показва, че инвестициите, които се реализират са интегрирани, т.е. включват компоненти за подобряване качеството и инфраструктурата както на питейни, така и на отпадъчни води. В своите коментари върху предложения през м. юни вариант на ОПОС 2014-2020 г., Европейската комисия подчертава, че „предвид важността на една устойчива водна система, към ефективността на водоснабдяването е необходимо да се подходи с особено внимание ... като по-висок приоритет следва да се даде на мерките за намаляване загубите на вода в разпределителната мрежа, отколкото на инвестициите за увеличаване капацитета на водоснабдяването”. Това на практика означава, че в рамките на новата оперативна програма ще бъдат финансирани с еднакъв приоритет мерки, както за водоснабдяване, така и за отвеждане и пречистване на отпадъчни води³⁸.

В допълнение, ЕК подчертава, че за финансиране по ОПОС следва да бъде предложен не повече от един проект на област, бенефициент на който да бъде консолидирано регионално ВиК дружество. В тази връзка Стратегията за управление и развитие на Водния сектор казва, че „при приемане на предложението за намаляване броя на обособените територии в съответствие с броя на областите в страната (28), ще продължи да се спазва действащата законова разпоредба: една обособена територия – един ВиК оператор. Определените 28 ВиК оператори (ВиК оператори, които към момента изпълняват изцяло функциите на една обособена територия или обединените от няколко ВиК оператори, действащи на една обособена територия) ще продължат да изпълняват по право функциите си.” От тук може да бъде направен изводът, че очакваният минимален брой на проектите по ОПОС в периода 2014-2020 г. е минимум 28.

Към настоящия момент УО на ОПОС е предвидил 4 големи проекта по смисъла на чл. 100 от Регламент 1303/2013 г. на обща стойност 265 млн. евро, което означава при среден брой 28 проекта за страната минимум 24 проекти ще бъдат на стойност до или близка до 50 млн. евро.

Таблица 21: Потенциални проекти във ВиК сектора

| Потенциални големи проекти | Прогнозна ст-ст на проект |
|-----------------------------|---------------------------|
| Пловдив | 73 млн. евро |
| Добрич | 58 млн. евро |
| Асеновград | 56 млн. евро |
| Плевен | 80 млн. евро |
| | |
| Потенциални малки проекти | Прогнозна ст-ст на проект |
| Мин. 24 регионални ВиК д-ва | 45 млн. евро |

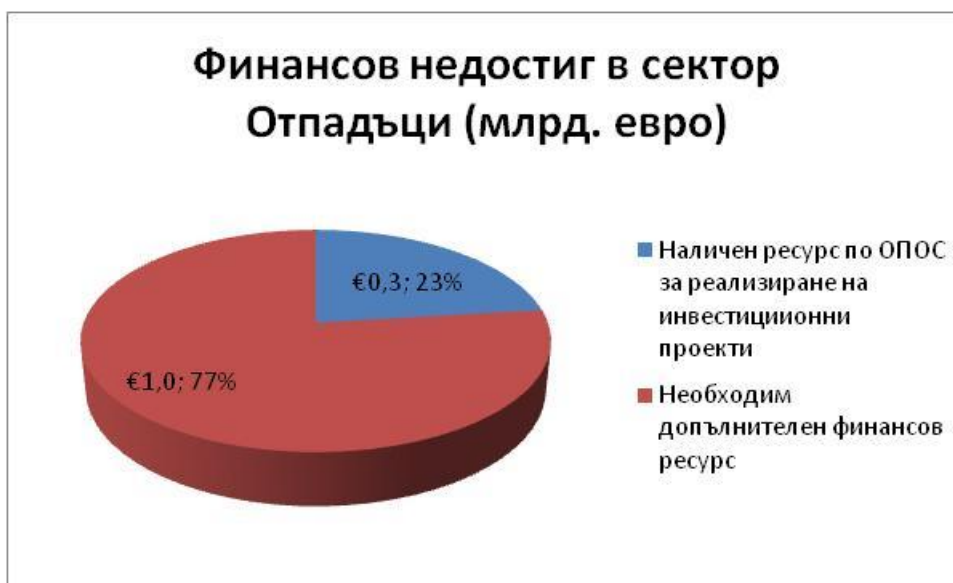
1.3.8. Обобщение на недостига на финансиране и нуждите от инвестиции в сектор Отпадъци

Инвестиционният недостиг в Сектор Отпадъци за реализиране на мерки за битови и биоразградими отпадъци възлиза на 1,3 млрд. евро. Наличният финансов ресурс по ОПОС 2014-2020 е едва 23% от общите необходими средства за намаляване количеството на депонираните отпадъци.

³⁸ За разлика от предходния програмен период, където мерките за рехабилитация и доизграждане на водоснабдителната мрежа бяха съпътстващи



Фигура 15: Инвестиционен недостиг в сектор Отпадъци



Видовете инвестиции, за които е необходимо да бъде осигурено финансиране са следните:

- ✓ Проектиране и изграждане на центрове за повторна употреба, поправка и подготовка за повторна употреба, вкл. осигуряване на съоръжения и техника за целите на дейността;
- ✓ Проектиране и изграждане на площадки и инсталации за предварително третиране на битови отпадъци;
- ✓ Проектиране и изграждане на анаеробни и/или компостиращи инсталации за биоразградими и /или зелени отпадъци, вкл. осигуряване на необходимото оборудване и на съоръжения и техника за разделно събиране на биоразградими и зелени отпадъци;
- ✓ Проектиране и изграждане на инсталации за подготовка за оползотворяване и оползотворяване на битови отпадъци;
- ✓ Проектиране и изграждане на съпътстваща инфраструктура към описаните по-горе инсталации (напр. електроснабдяване, път, водоснабдяване), която обслужва само изгражданите обекти.

Тук следва да се отбележи, че в рамките на Приоритетна ос 2 Отпадъци на ОПОС 2014-2020 т. са предвидени за изпълнение и дейности, свързани с изпълнение на демонстрационни/пилотни проекти с цел събиране, синтезиране, разпространение и прилагане на нови, нетрадиционни успешни мерки, добри практики и/или управленски подходи в областта на управлението на отпадъците, както и въвеждане на нови технологии. Тези дейности обаче, не предполагат използването на финансови инструменти, тъй като стойността на отделните проекти е малка, а техните компоненти са предимно т.нар. „меки“ мерки, за които няма предлагане на инструменти на финансовия инженеринг.



За разлика от Водния сектор, тук не може да се направи оценка на предполагаемия размер и обхват на проектите на база предходен опит, тъй като предложените дейности за финансиране в рамките на ОПОС 2014-2020 г. се различават съществено от тези, финансирани през предходния програмен период.

Единствената количествена оценка на средния размер на инвестициите е за следните видове проекти:

- ✓ Проектиране и изграждане на анаеробни (около 26 млн. евро) и/или компостиращи (около 2 млн. евро) инсталации за биоразградими и/или зелени отпадъци;
- ✓ Проектиране и изграждане на инсталации за подготовка за оползотворяване и оползотворяване на битови отпадъци – трета фаза на интегрирана система от съоръжения за третиране на битовите отпадъци на Столична община (обща стойност на проекта около 135 млн. евро с предварителна оценка на финансовия недостиг от 68,4% или 92,5 млн. евро) с потенциален бенефициент „Топлофикация“.

1.4. Търсене и предлагане на финансови инструменти за реализирането на инвестиционни приоритети в сектор Околна среда

1.4.1. Предлагане на финансови инструменти за финансиране на проекти в сектор Околна среда

Източниците за финансиране на програми (проекти) в областта на опазване на околната среда са национални (български) или международни организации, фондове, механизми и други, които осъществяват директни инвестиции, посредством: бюджетни субсидии, безвъзмездни помощи и дарения, заеми при облекчени условия за реализиране на проекти в областта на опазването на околната среда, непреки инвестиции и др.

1.4.1.1. Финансови инструменти от български институции

➤ Предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда (ПУДООС)

Предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда (ПУДООС) е създадено със Закона за опазване на околната среда. ПУДООС контролира разходването на средствата, отпускани на националния доверителен еко-фонд (НДЕФ) по договорите за финансиране на проектите по Националната схема за зелени инвестиции (НСЗИ), включително разходите за административни нужди по прилагането на НСЗИ.

Предприятието предоставя средства под формата на:

- ✓ безвъзмездни помощи;
- ✓ безлихвени или нисколихвени заеми;
- ✓ субсидии за покриване на част или пълния размер на дължими лихви по банкови кредити, отпуснати за реализация на екологични проекти и обекти.

Средствата от предприятието се разходват за:

БИМ КОНСУЛТИНГ ООД



- ✓ реализация на инвестиционни екологични проекти;
- ✓ осъществяване на неинвестиционни проекти и дейности за опазване и възстановяване на околната среда;
- ✓ научни разработки и изследвания с приложен характер, възложени от Министерство на околната среда и водите;
- ✓ заплащане на услуги от научен и технически характер, експертизи, проучвания и екологични оценки, възложени от Министерството на околната среда и водите;
- ✓ развитие и поддържане на Националната система за мониторинг на околната среда и водите; застраховане на стационарна и подвижна техника;
- ✓ дейности, свързани с набиране на проби, мониторинг и контрол;
- ✓ провеждане и участие в конференции, симпозиуми, работни семинари, изложби, конкурси и други форуми с екологична насоченост;
- ✓ образователна и информационна дейност;
- ✓ други дейности предвидени с нормативен акт.

В сектор Управление на водите, ПУДООС финансира³⁹:

- ✓ Довършване на довеждащи и главни колектори до ГПСОВ за агломерации с над 10 000 еквивалентни жители в съответствие с чл. 127 от ЗВ;
- ✓ Довършване на канализационни мрежи, захранващи главни и довеждащи колектори до ГПСОВ / МПСОВ за агломерации над 2 000 еквивалент жители с цел натоварване на капацитета на ГПСОВ / МПСОВ в съответствие с чл. 127 от ЗВ;
- ✓ Довършване на малки водопроводни проекти, по прекратени договори – в следствие от решение на УС на ПУДООС както и водопроводни обекти с приключено етапно финансиране със средства от ДБ и ПУДООС, на които остава по-малко от 50 % за завършване в съответствие с подадено актуализирано заявление и актуализиран работен проект, съгласно действащите законови изисквания на ЗВ, ЗУТ и ЗОП.
- ✓ Финансиране или съфинансиране на обекти или съпътстващи обекти, финансирани със средства от Европейския съюз или други източници.
- ✓ Относно приоритет „Довършване на канализационни мрежи, захранващи главни и довеждащи колектори до ГПСОВ / МПСОВ за агломерации над 2 000 еквивалент жители с цел натоварване на капацитета на ГПСОВ / МПСОВ в съответствие с чл. 127 от ЗВ разпределението на финансовия ресурс, явяващ се приход по Закона за водите, който ще бъде използван за финансиране на проекти по цитирания приоритет е както следва:
 - За финансиране на проекти в агломерации между 2 000 и 10 000 еkv. жители до 40 % от финансовия ресурс на ПУДООС, явяващ се годишен приход от такси и наказателни постановления по Закона за Водите.
 - За финансиране на проекти в агломерации над 10 000 еkv. жители до 60 % от финансовия ресурс на ПУДООС, явяващ се годишен приход от такси и наказателни постановления по Закона за Водите.

³⁹ <http://pudoos.bg/2013/01/%D1%80%D0%B5%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BB-%E2%84%96-3-%D0%BE%D1%82-27-08-2013-%D0%B3/>



В сектор Управление на отпадъците, ПУДООС финансира⁴⁰:

- ✓ Довършване на депа за твърди битови отпадъци или разширение на съществуващи регионални депа, които са останали без възможност за финансиране в системата на 24-те нови регионални депа по ОП „Околна среда” 2007 – 2013 г.
- ✓ Оптимизиране на системи за организирано събиране и транспортиране на ТБО от населените места в съответствие с Националната програма за дейностите по управление на отпадъците 2007 – 2013 г., в сила до края на 2013 г. и Националната програма за дейностите по управление на отпадъците 2014 – 2020 г. (Финансиране се осигурява само под формата на безлихвен заем).
- ✓ Рекултивация на стари общински депа (съответстващи на изискванията на ПМС № 209 / 20.08.2009 г.)
- ✓ Финансиране или съфинансиране на обекти, изпълнявани със средства от Европейския съюз или други източници.

Реализирането на проекти в областта на управление на отпадъците се подпомага със средства от ПУДООС под формата на:

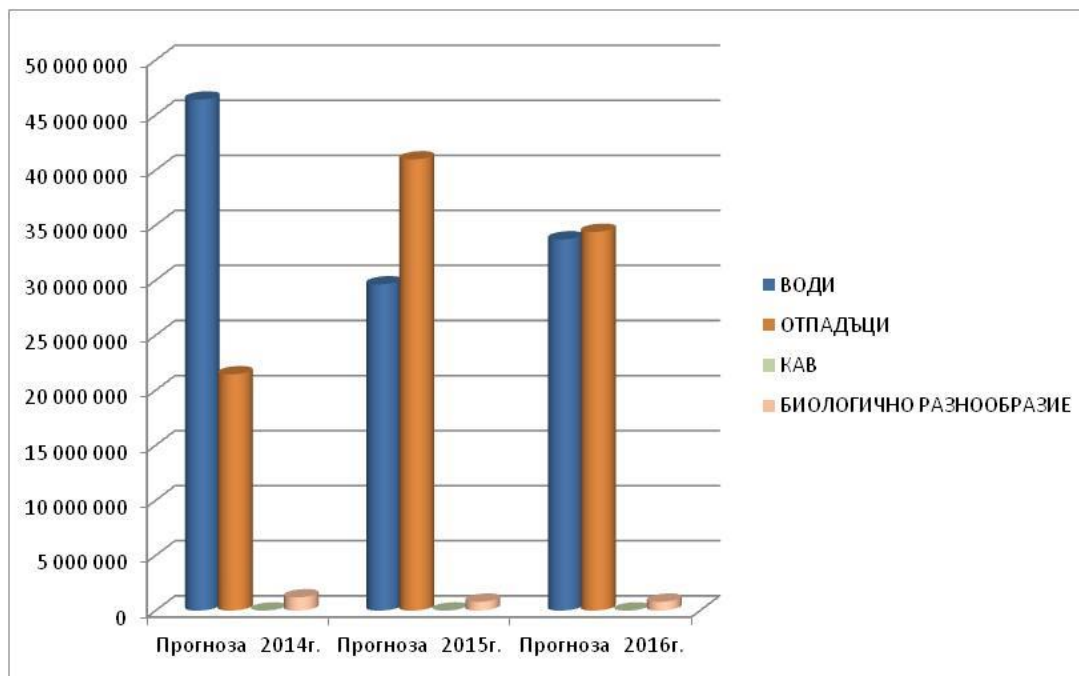
- ✓ безвъзмездна помощ, която може да бъде отпускана на общини и регионални сдружения на общини, в размер до 100 %;
- ✓ безлихвен заем, който може да бъде отпускан на общини в размер до 100% и на търговски дружества и еднолични търговци в размер до 70% от общата стойност на проекта;
- ✓ предоставяне на средства, акумулирани от продуктови такси, с цел обезпечаване дейността на системи за събиране, транспортиране, оползотворяване и/ или обезвреждане на опасни и масово разпространени отпадъци;
- ✓ предоставяне на средства за реализиране на проекти, които са публична държавна собственост, както и върху терени, които са публична държавна или публична общинска собственост и осигуряват изпълнението на поети ангажменти на Р България по международни договори и във връзка с членството на страната ни в ЕС.

Прогнозните разходи на ПУДООС за Финансиране на инвестиционни екологични обекти и безвъзмездна помощ на общини и фирми за периода 2014-2016 г. са представени на следващата фигура:

⁴⁰ <http://pudoos.bg/2013/01/%D1%80%D0%B5%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BB-%E2%84%96-3-%D0%BE%D1%82-27-08-2013-%D0%B3-2/>



Фигура 16: Финансиране на инвестиционни екологични обекти. Безвъзмездни помощи на общини и фирми



Източник: <http://pudoos.bg/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD-%D1%81%D0%BC%D0%B5%D1%82%D0%BA%D0%B8>

➤ **Фонд за органите на местното самоуправление в България - ФЛАГ ЕАД**

Фондът е създаден на основание Разпореждане № 4 на Министерския съвет на Република България от 7 март 2007 г. като инструмент на държавната политика за регионално развитие, който се съфинансира от ЕБВР. Фондът отпуска заеми на общини и на общински дружества, които изпълняват проекти, одобрени от Управляващите органи на ОПОС/ПРСР, както и на общини за подготовка на проектни предложения. ФЛАГ определя цената на всеки един кредит в зависимост от конкретното искане за кредит. Цената на всеки кредит се сумира от следните елементи:

- ✓ Шестмесечна стойност на EURIBOR;
- ✓ Марж на ФЛАГ - включва марж на привличения и на собствения капитал, както и административни разходи. Маржът на ФЛАГ е изчислен на 2.078%.
- ✓ Рискова надбавка - за изпълнение на одобрен проект и за подготовка на проектно предложение: от 0,5 до 3%;
- ✓ Цената на кредита за изпълнение на одобрени от Управляващия орган проекти и за подготовка на проектни предложения варира от 2.977% до 5.477%, изчислени по стойността на шестмесечния EURIBOR към 30.01.2014 г.

Видно от фигурата по-долу е, че към настоящия момент голяма част от общините в страната са ползвали кредити от фонд Флаг, а близо половината са получили два или повече кредита:



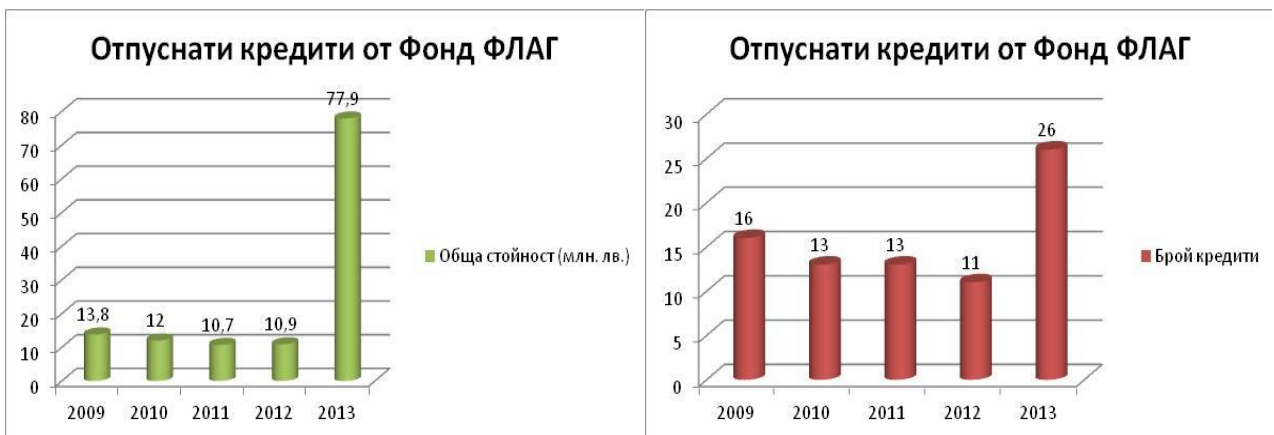
Фигура 17: Структура на отпуснатите кредити от Фонд ФЛАГ по общини



Източник: <http://www.flag-bg.com/img/Map22.png>

Общата стойност и броят на отпуснатите кредити само в рамките на ОПОС 2007-2013 г. са представени както следва:

Фигура 18: Кредити на Фонд ФЛАГ по ОПОС 2007-2013 г.



Източник: <http://www.flag-bg.com/?id=185>



➤ Българска банка за развитие

За целите на настоящия анализ Българска банка за развитие (ББР) се разглежда във връзка с потенциалните бенефициенти в сектор Отпадъци, които могат да бъдат и юридически лица със стопанска цел, попадащи в категорията МСП.

Българска банка за развитие (ББР) е създадена през 1999 г. под името „Насърчителна банка“ АД. През април 2008 г. е променено наименованието в „Българска банка за развитие“ АД, с приемането на специален Закон за Българска банка за развитие.

ББР е единствената държавна (с 99.99% държавно участие) банка на местния пазар, което е една от предпоставките за нейната стабилност.

Съгласно чл. 4 от Закона за ББР – „Приоритетите в дейността на банката са съобразени с политиката на правителството на Република България по отношение на малките и средните предприятия“. Основните дейности са:

- 1) Предекспортно и експортно кредитиране на малки и средни предприятия;
- 2) Предлагане на други продукти, свързани със стимулиране на експорта - гаранция за участие в търг, гаранция за добро изпълнение, гаранция за авансово плащане, гаранция за изплащане на кредит на износител и други;
- 3) Финансиране на малки и средни предприятия чрез участие в капитала им чрез Фонда за капиталови инвестиции;
- 4) Кредитиране чрез местни банки посредници или пряко дейността на малки и средни предприятия;
- 5) Издаване на гаранции за допълване на обезпечението, предлагано от малки и средни предприятия за получаване на кредит от други местни или чуждестранни банки, пряко или чрез Национален гаранционен фонд;
- 6) Рефинансиране на банки, кредитиращи малки и средни предприятия;
- 7) Рефинансиране на чуждестранни банки, кредитиращи купувача на стоки или услуги, предоставяни от малки и средни предприятия;
- 8) Финансиране на инвестиции извън страната на малки и средни предприятия;
- 9) Управление на финансов ресурс на Европейския съюз, в т. ч. на средства от фондове на Европейския съюз;
- 10) Консултантска дейност, свързана основно с подготовка на проекти и кандидатстване за усвояването на средства/субсидии от фондове на Европейския съюз;
- 11) Консултиране на малки и средни предприятия относно капиталовата им структура и свързаните с това въпроси;
- 12) Подпомагане на дейности, свързани с държавни, общински или международни проекти, насочени към развитие на икономиката на страната, като осъществяване на доверителни/управленски, разплащателни и мониторинг операции, както и хармонизиране на усвояването на средства/субсидии по проектите.

Банката извършва директно кредитиране на МСП (приоритетно дългосрочно и с инвестиционна цел) и он-лендинг кредитиране на МСП – чрез предоставяне на целеви финансов ресурс на търговските банки в България с цел финансиране на специфични Бенефициенти – МСП и земеделски



производители. ББР е единствената българска банка която предоставя финансиране чрез останалите търговски банки.

Към 31.12.2013 кредитният портфейл на ББР е с 631 кредитни експозиции с общ размер от 1 496 млн.лв. , от които редовни – 90%, под наблюдение – 2%, нередовни – 2.5% и загуба – 5%.

Разпределението на портфейла по сектори към същата дата е както следва:

| Сектори | Експозиция в хил.лева | % |
|--|-----------------------|---------------|
| Финансови услуги | 911 556 | 60.92 |
| Промисленост | 224 812 | 15.02 |
| Транспорт | 84 994 | 5.68 |
| Търговия | 73 007 | 4.88 |
| Строителство | 67 162 | 4.49 |
| Туристически услуги | 28 855 | 1.93 |
| Събиране и обезвреждане на отпадъци | 28 738 | 1.92 |
| Операции с недвижими имоти | 21 492 | 1.44 |
| Селско стопанство | 15 367 | 1.03 |
| Вземания от правителството | - | 0 |
| Други | 40 325 | 2.69 |
| Всичко | 1 496 308 | 100.00 |

Опитът на банката в сектор Отпадъци е свързан с финансиране на един проект в гр. Варна за създаване на депо за отпадъци с два етапа на финансиране – първоначален етап: за изграждане на инсталация за обезвреждане на твърди битови отпадъци с капацитет 450 т/ден ; второ финансиране: закупуване и монтаж на инсталация за производство на RDF гориво в завод за обработка на ТБО – с общ размер на инвестицията 24 млн.евро; общ размер на финансиране 17.6 млн.евро.

ББР предоставя различни видове гаранции на МСП, основно гаранции за добро изпълнение, участие в търг, за авансово плащане и др. Към 31.12.2013 броят на издадените гаранции е 59 с общ размер на ангажимента – 35 млн.лв.

Гаранционно споразумение с Европейския инвестиционен фонд

ББР е сключила Гаранционно споразумение с Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ) през 2003 година, на база на което ББР участва в гаранционната схема за предоставяне на кредити на малки и средни предприятия (МСП), съгласно дългосрочната програма на Европейския съюз за МСП. ЕИФ се ангажира да предостави пряка гаранция, която да покрива 50% от остатъчната загуба по главницата и лихвите от всеки кредит от Групата заеми, включени в кредитния под-портфейл на банката, формиран на база предвидените в споразумението условия, но общо не повече от 2,520 хил. евро. ББР е прилагала намалени изисквания за обезпечение на кредитите, включени в портфейла гарантиран от ЕИФ.

Към 31.12.2013 г. общата експозиция по кредити, гарантирани от ЕИФ, е в размер на 9,844 хил. лв. Тази сума включва усвоената, но неиздължена част от кредитите от портфейла. Плащанията по гаранции от страна на ЕИФ към тази дата възлиза на 3 млн.евро, от които 1.3 млн.евро са възстановени от ББР.



Във връзка с приложението на програмите на ЕИФ, ББР е запозната и е прилагала процедурите за докладване по държавни помощи „де минимис“.

Национален гаранционен фонд

За да облекчи допълнително условията по кредитите през 2008 г. ББР създава свое дъщерно дружество – Националният гаранционен фонд, което издава гаранции, допълващи обезпеченията, изисквани от търговските банки. Така се увеличава кръгът на фирмите, които банките са склонни да финансират и се понижават лихвите по заемите. През последните 4 години фондът си партнира успешно с 19 търговски банки. 2 600 е общият брой на фирмите, подпомогнати до момента.

Гаранционната схема за собствен риск на НГФ включва:

- ✓ Гаранции за инвестиционни и оборотни кредити, включително за реализацията на проекти по всички оперативни програми
- ✓ Потенциал на схемата: кредити за 360 млн. лева
- ✓ Без такси и комисиони за издаване на гаранциите

1.4.1.2. Финансови инструменти от международни институции

➤ Европейската инвестиционна банка⁴¹

ЕИБ финансира директно големи проекти и използва междинни структури за финансиране на по-малки проекти. ЕИБ предоставя финансиране чрез:

- ✓ *JESSICA* – подкрепяща интегрирани, устойчиви проекти за градско развитие. Програмата използва финансови инструменти като капиталови инвестиции, заеми и гаранции.
- ✓ *JASPERS* - предоставя техническа помощ на всеки етап от проектния цикъл, в т.ч. техническа, икономическа и финансова експертиза за подготовка на големи проекти, финансирани чрез ЕСИФ. Този инструмент се използва за повишаване количеството и качеството на проектите съфинансирани от ЕС. Общият размер на инвестициите, предоставени към момента по програмата е над 60 млрд. евро за повече от 550 проекта.
- ✓ *Програма „Градска и околна среда“* - в рамките на тази програма се финансират проект в следните сектори:
 - **Води** – проекти за водоснабдяване, отвеждане и пречистване на отпадъчни води
 - **Инструмент за общинско подпомагане/ общинска инфраструктура** – финансира новите страни-членки и страните кандидатки за подкрепа на проекти, вкл. в сектор Околна среда

⁴¹ <http://www.eib.org/projects/priorities/index.htm>



- ✓ Програма за намаляване на въглеродните емисии и справяне с измененията на климата - финансира проекти, свързани с изменението на климата от различни сектори, в т.ч. Води и Отпадъци, както е видно от следващата фигура:

Фигура 19: Финансиране от ЕИБ по Сектори



Източник: ЕИБ

ЕИБ предоставя следните продукти на финансовия инженеринг:

Заеми за проектно финансиране

Финансиране на индивидуални проекти, чиято обща стойност надхвърля 25 млн. евро. Тази подкрепа обикновено е ключ към привличане на допълнително финансиране. Заемите покриват до 50% от общите разходи на публични и частни инвеститори, но обикновено делът на финансирането е около 1/3.

Мулти-компонентни заеми - многокомпонентни, многогодишни инвестиции чрез единичен „рамков заем“ за проекти обикновено на централната или местна администрация за инвестиции в инфраструктура, енергийна ефективност, транспорт и градско развитие

Условия на финансиране

- Фиксирана или плаваща лихва
- В някои случаи се начисляват разходи за оценка на проектите, юридически услуги, неусвояване и др.
- Изплащане обикновено на полу-годишна или годишна база. Гратисен период за периода на изпълнение на проекта.



Капиталови и фондови инвестиции

Стимулиране на капиталовите и фондови инвестиции и мобилизиране на частен капитал чрез инвестиции в собствен капитал и фондове. ЕИБ работи с нови и съществуващи фонд-мениджъри в традиционни и иновативни сегменти.

➤ Европейска банка за възстановяване и развитие⁴²

Чрез своята дейност и инвестиционна политика ЕБВР подпомага и съдейства за осъществяване на структурни и секторни реформи в страните на дейност, развитието на конкуренцията, стимулирането на приватизацията и частната инициатива и развитието на инфраструктурата, необходима за подкрепата на частния сектор. ЕБВР инвестира основно в частни предприятия, обикновено съвместно с други търговски партньори. В общественения сектор ЕБВР отпуска финансиране за значими инфраструктурни проекти. Банката също така работи с предприятия от общественения сектор с цел подкрепяне на приватизацията, реструктуриране на предприятията, които са държавна собственост и за подобряването на общинските услуги.

ЕБВР предоставя следните продукти на финансовия инженеринг:

Заеми за големи проекти (5 млн. евро - 250 млн. евро)

Средната стойност на проектите е 25 млн. евро. Заемите на ЕБВР са структурирани с високо ниво на гъвкавост в съответствие с нуждите на проектите и клиентите. База за отпускане на заем е очаквания паричен поток на проекта и способността на клиента за изплащане на дълга в рамките на договорения период. Кредитният риск може да бъде изцяло поет от банката или частично синдикиран на пазара. Заемите могат да бъдат обезпечени с активи на заемополучателя и/или да бъдат конвертирани в акции или дялово участие.

Условия на финансиране

- Минимум 5 - 15 млн. евро, в някои случаи по-малко
- Фиксирана или плаваща лихва
- Основен, подчинен, мецанин или конвертиран дълг
- Кратък до дълъг период на погасяване – от 5 до 15 години
- Гратисен период – в зависимост от спецификата на проекта
- Начисляване на разходи и комисионни – в зависимост от спецификата на проекта

От началото на дейността си в България през 1993 г. до 31 декември 2013 г. ЕБВР е инвестирала 2,8 млрд. евро в различни сектори на икономиката на страната (корпоративен, финансов, инфраструктура, енергетика и енергийна ефективност), като същевременно е мобилизирила над 5,5 млрд. евро от други източници на финансиране.

Според Стратегията за България на ЕБВР банката ще подпомага прехода на България към икономика с ниски нива на въглеродни емисии и повишаване на енергийната ефективност и сигурност. Тя ще подкрепи преминаването на България към по-устойчив растеж, чрез фокус върху подобряване на конкурентноспособността на местния бизнес и инвестиции в модернизация. В допълнение, Банката ще насърчава търговските структури и участието на частния сектор в областта на общинската инфраструктура.

⁴² <http://www.ebrd.com/pages/country/bulgaria.shtml>



Форми на съфинансиране

Инструментите за синдикиране на заеми, най-често използвани от банката са:

- А/В синдикирана заемна структура, в която ЕБВР е заемодателят на целия кредит, а търговските банки извличат ползи от статута на банката на преференциален кредитор
- Предоставяне на част от заемите на ЕБВР на местни търговски банки за насърчаване на тяхното сътрудничество в средносрочното кредитиране
- Съфинансиране с други международни финансови институции
- Паралелно или съвместно финансиране на търговски банки
- Паралелни заеми с търговски банки
- Паралелни заеми с държавни агенции
- Различни форми на гаранции
- Заемно съфинансиране на институционални инвеститори

➤ Световна банка⁴³

Откакто България се присъединява към групата на Световната банка през 1990 г., общата стойност на подкрепата за нея възлиза приблизително на 4 млрд. щ.д.

Стратегията за партньорство за България на групата на Световната банка, утвърдена през 2011 г. предоставя рамка за подкрепата в периода 2011-2013 г. Партньорство се съсредоточава върху България като държава член на ЕС, а основната роля на групата на Световната банка е да предоставя знания и аналитични услуги. Услугите за предоставяне на знания и консултантски услуги са с фокус върху пътната и водната инфраструктура и иновациите.

Към април 2014 г. активният портфейл от проекти финансирани от Световната банка в България включва три дейности с първоначален ангажимент на обща стойност равняваща се на 212.9 млн. щатски долара.

Един от най-мощните проекти на Световната банка е Проектът за развитие на общинската инфраструктура, който цели да се подобри надеждността и качеството на водоснабдяването за общности в определени населени места в района на проекта и да подпомогне общините в инвестиционното планиране за Водния сектор. По проекта се предоставя подкрепа за изготвянето на регионалните генерални планове за системите за водоснабдяване и канализация и доизграждането на три язовира, чието строителство е било преустановено преди около 20 години, както и рехабилитацията на още един, четвърти язовир, който е в експлоатация. Проектът е финансиран със заем от банката на обща стойност 148,3 млн. щ.д.

Световната банка предлага следните продукти, които могат да бъдат използвани в сектор Околна среда:

Финансиране на инвестиционни проекти

Използва се във всички сектори с фокус върху инфраструктурата, човешките ресурси и публичната администрация. Инструментът предоставя дългосрочни заеми (5 до 10 години) и подкрепя широк кръг от дейности, вкл. капиталови инвестиции, заеми и гаранции.

⁴³ <http://www.worldbank.org/en/country/bulgaria>



За разлика от търговското кредитиране, този механизъм подкрепя страните както с необходимия финансов ресурс, така и с техническа помощ. Това включва експертиза за анализи и проектиране във фазата на подготовка на проектите, техническа помощ (вкл. по управление) по време на изпълнението и институционална подкрепа.

Механизъм за разработване на политики

Предоставя финансиране за адресиране на нуждите на клиентите от настояща или очаквана необходимост за развитие. Механизмът подпомага заемополучателя да постигне устойчиво развитие чрез програми и институционални действия, в т.ч. мерки за справяне с изменението на климата. Схемата и обхвата на финансиране се определя в зависимост от Стратегията за партньорство на банката със съответната страна.

Механизмът набляга на консултациите със заинтересованите страни, координация с донора и резултатите и изисква систематичен преглед на доверителния риск, както и потенциалните последици върху околната среда и ефекта от подкрепяните политики. Финансирането може да бъде предоставено чрез заеми или БФП. Средствата се отпускат на клиентите на база на:

- Поддържане на адекватна макроикономическа рамка, определена от банката с помощта на МВФ
- Задоволително изпълнение на цялостната програма за реформи
- Изпълнение на набор от ключови политики и институционални мерки договорени между банката и клиента.

➤ **Банката за развитие към Съвета на Европа**⁴⁴

Финансира проекти за опазване на околната среда, в т.ч.:

- ✓ Намаляване и третиране на твърди и течни отпадъци;
- ✓ Почистване и опазване на повърхностни и подпочвени води;
- ✓ Рекултивиране на почви и почистване на води (decontamination).

Проектите трябва да се изпълняват от МСП. Допустими са и инвестиции на предприятия за създаване на инфраструктура за третиране на твърди и течни отпадъци и отпадъчни води, които не са произведени от самите предприятия. Проектите трябва да облагодетелстват население на местно и регионално ниво.

Начин на финансиране:

- Финансиране на точно определени проекти;
- Финансиране на програми, по които се финансират определен тип проекти;
- Съфинансиране на инвестиции, които са финансирани от ЕС на ниво държава в секторите, определени за приоритетни за БРСЕ;
- Продукт за финансиране на публичния сектор - за покриване на временен финансов недостиг в публичния сектор и за улесняване на бъдещи инвестиции и реформаторски програми в секторите, определени за приоритетни за БРСЕ;
- Може да изиска предоставяне на държавна гаранция за финансирането.

⁴⁴ <http://www.coebank.org>



➤ КФВ чрез КФВ Банка за развитие⁴⁵

КФВ предоставя възможност за финансиране на мерки за околна среда по следните програми:

- ✓ Програма „Климат, околна среда и развитие“ – преди всичко за развиващите се страни; за индустриализираните страни – възможност за финансиране на проекти за намаляване на емисиите на въглероден двуокис и проекти за трансформирането на индустриализираните страни в „зелени“ икономики; прилага се собствен инструментариум за анализ с цел да се гарантира, че проектите отговарят на съответните международни стандарти.
- ✓ Финансиране на проекти в сектор „околна среда“ – управление на отпадъците, енергия, природни ресурси и тропически гори, градско развитие, транспорт и водни ресурси, биоразнообразие, рециклиращи системи;

КФВ прилага набор от програми и инструменти, някои с грантов елемент, техническа помощ; Банката има дългогодишен опит във финансирането на подобни проекти. Възможностите за привличане на ресурс за околна среда за България са по-ограничени, доколкото България не е сред приоритетите на Банката. Възможно е да се изиска обезпечение - държавна гаранция, за финансирането.

➤ Програма LIFE+

LIFE+ е финансов инструмент, чрез който се подпомагат приоритетно мерки по разработване и прилагане на политиката за околна среда на Общността. Програмата включва единна схема на управление на средства: централно пряко управление, осъществявано от Европейската комисия. Крайното решение, относно избирането и финансирането на дадено проектно предложение се взема от Европейската комисия, с помощта на Комитет, съставен от представители на всички страни – членки (чл.13 и 14 от Регламент № 614/2007). Националните компетентни органи в отделните страни – членки имат за задача да съберат всички проектни предложения, след което да ги представят на Европейската комисия за оценка и одобряване.

LIFE+ съдържа три основни компонента:

- ✓ Природа и биологично разнообразие
- ✓ Политики и управление в областта на околната среда
- ✓ Информация и комуникации

➤ Специален фонд за климат и опазване на околната среда на Централно-европейска Инициатива (ЦЕИ)

Фондът е създаден през 2007 г. Могат да кандидатстват всички частни, правителствени и неправителствени организации от 18-те страни членки на ЦЕИ, като бенефициенти ще са страните които членуват в ЦЕИ, но не са членки на ЕС – Албания, Беларус, Босна и Херцеговина, Хърватска, Македония, Молдова, Черна Гора, Сърбия и Украйна. Ще бъдат подпомагани дейности в следните области:

⁴⁵ <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/International-financing/KfW-Entwicklungsbank>



- ✓ Енергийна ефективност
- ✓ Подобряване и разпространение на благоприятни за околната среда технологии
- ✓ Насърчаване на проучванията и развитието в областта на енергийната ефективност
- ✓ Въвеждане на нови технологии за устойчиво развитие
- ✓ Управление на отпадъците
- ✓ Водоснабдяване с питейна вода, управление на водите
- ✓ Увеличаване на информираността за постигане на целите, посредством образователни мерки
- ✓ За финансиране могат да кандидатстват представители на публичния и частния сектор, неправителствени или международни организации.

➤ **Национален доверителен екофонд (НДЕФ)**

Фондът е създаден като самостоятелно юридическо лице със Закона за опазване на околната среда за управление на средствата, предоставени като дарение на България от Правителството на Конфедерация Швейцария по сделката “Дълг срещу околна среда” между България и Швейцария.

Приоритетни области за фонда са:

- ✓ ликвидиране на стари замърсявания,
- ✓ намаляване замърсяването на въздуха,
- ✓ опазване чистотата на водите,
- ✓ опазване на биологичното разнообразие.

От общия размер на финансирането на изпълнени проекти и проекти в процес на изпълнение най-голяма е общата стойност на финансирането на проекти, внесени от общини, следвани от проектите от национални институции, от фирми и от научни институти.

Съгласно Закона за опазване на околната среда НДЕФ отговаря за набирането, одобряването и възлагането на изпълнение на проекти за зелени инвестиции, които ще се финансират от постъпленията от международната търговия с предписани емисионни единици (ПЕЕ), съгласно изискванията на ЗООС и условията по договорите за продажба.

1.4.2. Анализ на анкета, адресирана към общини, потенциални бенефициенти по ОПОС 2014 – 2020 като база за определяне на търсенето на финансови инструменти

➤ **Въведение**

Анализът се базира на отговорите на анкета, адресирана към общини, потенциални бенефициенти на ОПОС 2014- 2020. Анкетата е изготвена в две части – обща информация и специфични въпроси. В указанията към анкетата са разяснени целта на въпросника, както и е представена дефиниция на „финансови инструменти“ (Съгласно чл. 130 от Финансовия регламент).

Анкетата е адресирана и изпратена до всички общини в България (264). Получени са отговори от 109 общини – 41% от всички потенциални респонденти. Анкетата е адресирана до кметове, заместник-



кметове, директори на дирекции, началник отдел (или експерти) в съответните общини. От получените отговори, разпределението на отговорилите е следното: 37% от отговорилите са заместник кметове, 40% са директори на дирекции, 8% са началник отдел, анкетите са попълнение от заместник-кметове, 2% кметове и 12% - експерти. Това говори за ангажираността на респондентите и важността на темата за тях. Отговорилите общини са от 26 области в страната – липсват отговори от София – град и Търговище.

От отговорилите общини 44% са малки (с население до 20 000 жители), 9% са средни – с население между 20 и 50 000 жители, а 7% са големи – с население над 100 000 души. Това разпределение показва добра покриваемост предвид и на общия брой общини по вид.

Таблица 22. Тип общини, отговорили на анкетата (според броя на населението)

Какъв тип община представлявате, според броя на населението: база: 109

| | Процент |
|----------------------------|--------------|
| До 10 хил. жители | 33.9 |
| Между 10 и 20 хил. жители | 29.4 |
| Между 20 и 50 хил. жители | 20.2 |
| Между 50 и 100 хил. жители | 9.2 |
| Над 100 000 хил. души | 7.3 |
| Общо | 100.0 |

➤ Проектен опит на общините

От отговорилите общини, 64% са изпълнявали проекти, финансирани от ОПОС 2007-2014 по ПО „Води“, 40% са изпълнявали проекти по ПО „Отпадъци“, а под 1% са изпълнявали проекти по ПО „Биоразнообразие“ и по отношение на качество на въздуха.

Много е голямо разнообразието от изпълнявани проекти според източника на финансиране – ИСПА, ПУДООС, НДЕФ, ФМ на ЕИП, ПРСР, ОПРР, ЕТС, ФАР – ТГС и др.

Таблица 23. Източник на финансиране по сфери

| Източник на финансиране | Води | Отпадъци | Въздух |
|-------------------------|------|----------|--------|
| ОПОС 2007-2014 | 64% | 36% | 1% |
| ИСПА | 15% | 6% | НП |
| ПУДООС | 62% | 46% | 2% |

Други програми с сектор околна среда:

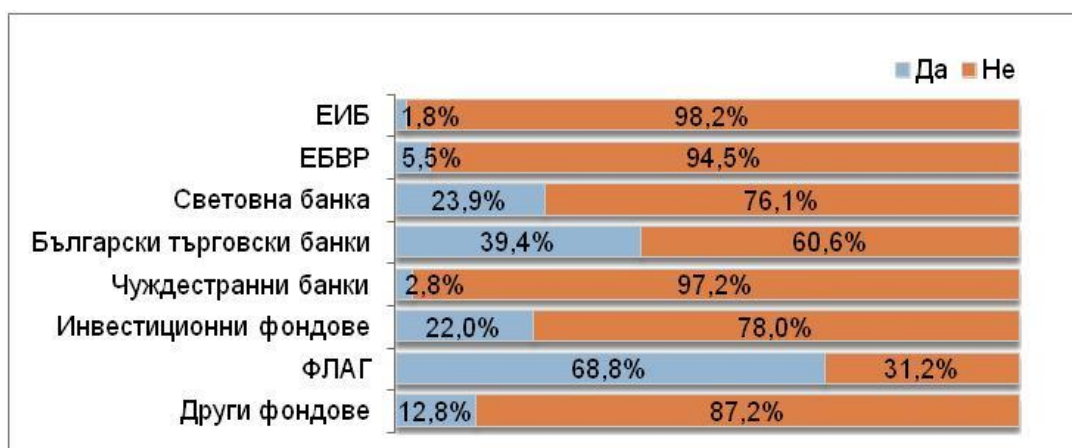


- НДФ – 12%
- ФМ на ЕИП – 5%
- ПРСР – 21%
- ОПРР – 16%
- Програми по ТГС (България – Сърбия, България – Турция, България – Македония, България – Румъния), ФАР – ТГС

➤ Опит в работа с финансови институции

По отношение на предходния опит на общините относно работата и с финансови институции, най-голям процент от тях посочват опит с фонд ФЛАГ – близо 70%. Това е обосновано, тъй като голяма част от респондентите са малки и средни общини, които работят с фонд ФЛАГ с цел осигуряване на префинансиране или съфинансиране за големи проекти, които общините изпълняват. 22% споделят, че имат опит с инвестиционни фондове, 39% - с български търговски банки, 24% - със Световната банка, близо 6% - с ЕБВР

Фигура 20: Опит в работата с финансови институции

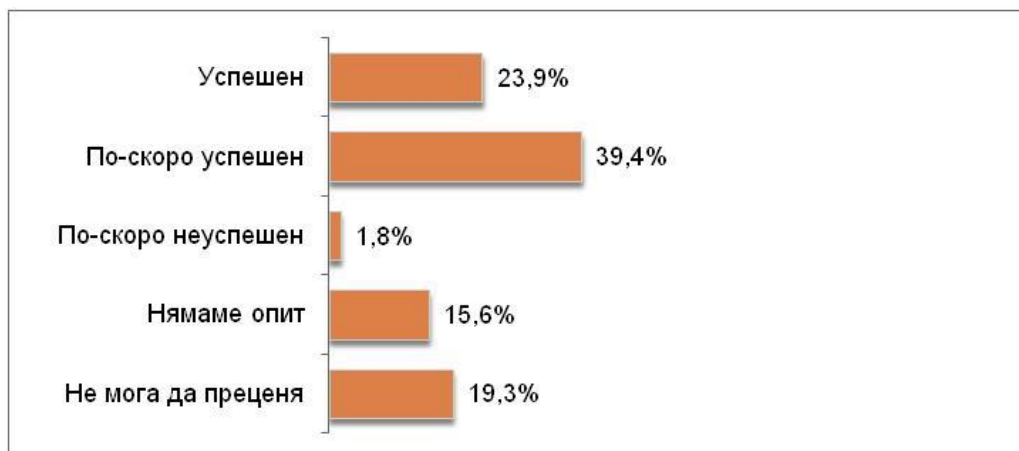


64% от респондентите посочват, че имат опит с JASPERS, а близо 29% - с JESSICA, като 29% посочват опит и с други финансови инструменти.

63% от респондентите посочват, че опитът им при използване на финансови инструменти е успешен, близо 16% споделят, че нямат такъв опит, а 2% посочват, че опитът им е по-скоро неуспешен. 19% посочват, че не могат да преценят.

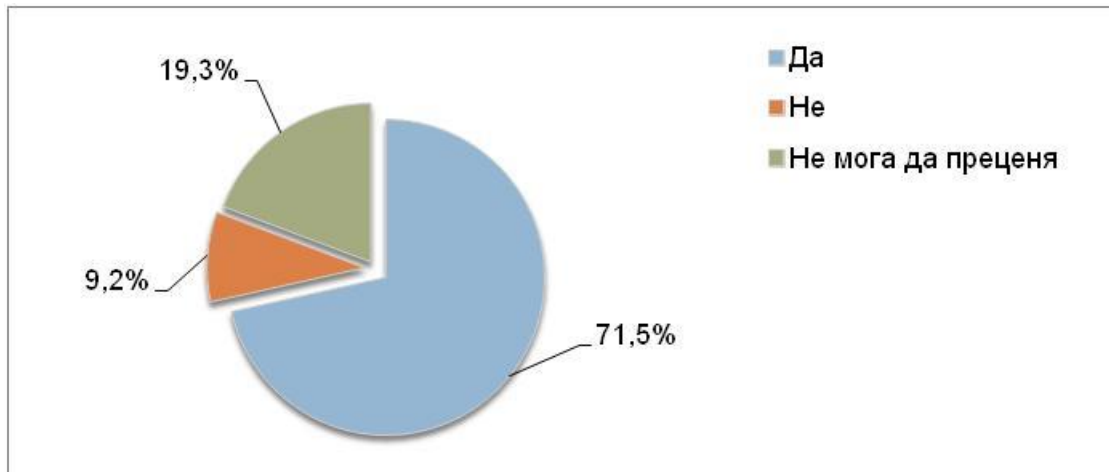


Фигура 21: Доколко е успешен опитът в използване на финансови инструменти



От респондентите, отговорили на анкетата, почти 58% споделят, че имат достатъчно опит в управлението на инвестиции, финансирани чрез финансови инструменти (ФИ), а почти 26% - че нямат опит. Това се подкрепя и от отговорите на въпрос за опита на общините в управление на инвестиции, финансирани чрез БВП – 72% имат опит в това отношение, като едва 9% споделят, че нямат такъв опит.

Фигура 22: Опит в управление на инвестиции, финансирани чрез БВП



Въпреки това 75% от анкетираните споделят, че им е необходима техническа помощ за управление на финансови инструменти и едва 16%, че не им е необходима такава помощ.

➤ **Нагласи относно използване на финансови инструменти**

На въпрос относно наличието на достатъчно информация за финансовите инструменти, предимствата и възможностите от използването им, 53% от отговорилите считат че информацията е налична и достъпна, 32% посочват, че не е, а други 15% не могат да преценят. Това по-скоро насочва



към необходимостта от предоставяне на широко достъпна и ясна информация относно финансовите инструменти и техните предимства, както и възможностите, които предоставя използването им.

Все пак голям дял от отговорилите общини – близо 84% споделят, че възнамеряват да използват финансови инструменти, за сметка на 2%, които споделят, че няма да използват и други 14% не могат да преценят. Това подчертава необходимостта от предоставяне на общодостъпна и разбираема информация за финансовите инструменти.

Това се обуславя и от споделените от общините трудности при получаване или обезпечаване на инвестиционно финансиране – 64% посочват, че имат такива трудности (17% не считат, че имат такива затруднения). Запитани относно причините за тези трудности с най-голям дял е „Недостатъчно приходи за покриване разходите по финансирането“ – 90% от отговорилите, следван от „Невъзможност за осигуряване на исканото от финансиращата банка/институция обезпечение“ - 33%.

Други посочени причини са:

Таблица 24. Трудности относно осигуряване на финансов ресурс

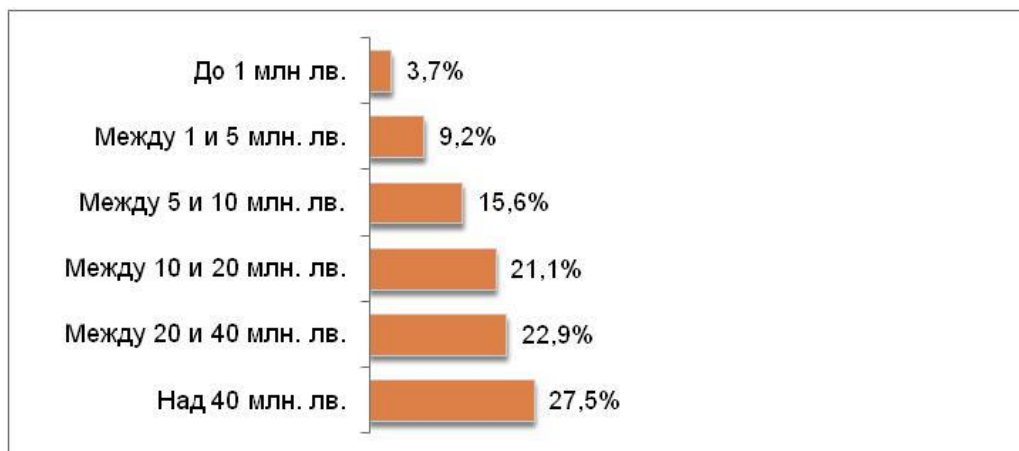
| Причина | Процент |
|---|--------------|
| Инвестицията е оценена от финансовите институции като високо рискова | 13% |
| Забавени плащания от УО към бенефициенти, забавени становища във връзка с прединвестиционни проучвания | 20.0 |
| Забавяне при верификация на искания | 20.0 |
| При изготвяне на РП за реконструкция на ВиК мрежата и КСС за него се установи, че реалната стойност за изпълнение е по- висока от заложената в бюджета на проекта, което формира недостиг на средства, които Бенефициента трябва да осигури. | 20.0 |
| Спрени плащания по сключени договори с ФЛАГ по ОПОС | 20.0 |
| Не мога да преценя | 20.0 |
| Общо | 100.0 |

➤ **Нагласи относно бъдещи инвестиции/финансиране**

Разнообразни са отговорите на общините относно инвестиционните им програми за 5 г. период, като най-много са посочили, необходимост от финансов ресурс 20 до 40 млн. лв. (23%)

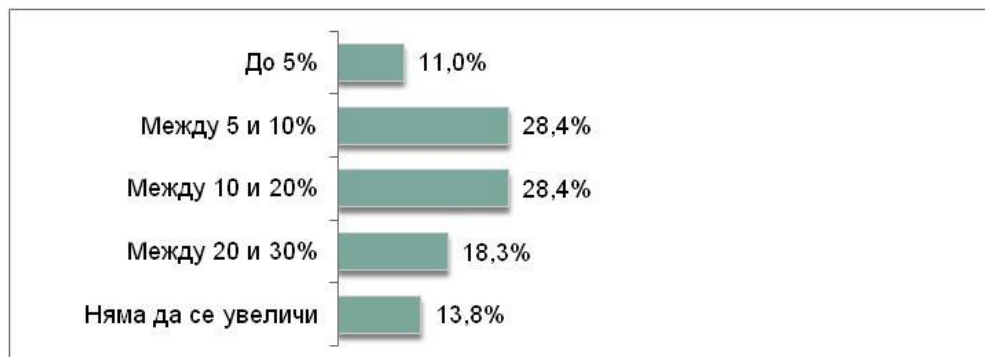


Фигура 23: Необходим финансов ресурс



Същевременно, значителна част от отговорилите посочват, че биха увеличили инвестиционната си програма, ако имат достъп до финансиране. Достъпът до финансиране е описан като БФП и/или финансови инструменти под формата на заем, гаранции или дялов капитал. Най-голяма е концентрацията на отговорилите в групите на 10 до 20% и 5 до 10% - по 28% във всяка от тях. Близко 14% считат обаче, че не биха увеличили инвестиционната си програма:

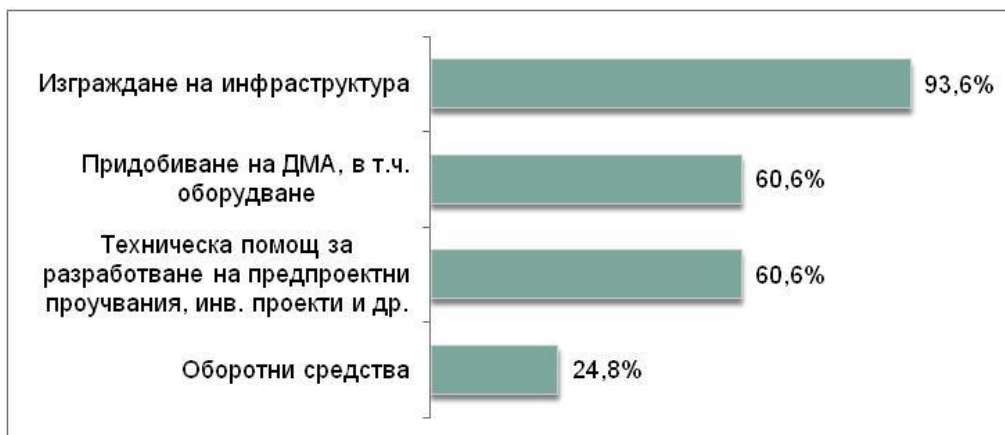
Фигура 24: Изразени нагласи за %-но увеличение на инвестиционната програма



Запитани за целта на допълнителното финансиране, най-голям дял от анкетираните общини са посочили, имат нужда от допълнително финансиране за изграждане на инфраструктура (почти 94%), но сериозен дял отговарят също (почти 61% и в двете категории), че им е нужно за придобиване на ДМА, включително оборудване, както и техническа помощ за разработване на предпроектни проучвания, разработване на инвестиционни проекти. 25% посочват, че имат нужда от оборотни средства.



Фигура 25: Цел на допълнителното финансиране



➤ **Нагласи относно използването на финансови инструменти**

В анкетата са включени и група въпроси относно нагласите за използване на финансови инструменти и целите за това, свързани с опазване на околната среда, сектори: води, отпадъци и качество на атмосферния въздух.

Запитани относно причините за малкия брой на съоръженията за повторно третиране и оползотворяване на отпадъците в страната, общините посочват няколко отговора:

Таблица 25. причини за недостатъчния брой съоръжения за третиране на отпадъци

база: 109, * възможност за повече отговори

| Причина | Процент* |
|--|--------------|
| Липса на финансови средства за закупуване и монтаж на машини и съоръжения | 60.6% |
| Липса на ефективна регулация по управление на отпадъците | 47.7% |
| Недостатъчно средства за закупуване на инсталации за депата за отпадъци | 46.8% |
| Липса на достатъчен обем разделно събрани (сепарирани) отпадъци (суровини) | 45.9% |
| Липса на пазар за продукта от процеса на рециклиране и компониране | 13.8% |
| Други | 3.7% |

Други посочени отговори с много малка тежест са затруднения с нормативната база, излишни процедури от страна на УО, липса на информираност сред населението за ползите от разделно събиране на отпадъци, затруднения при кандидатстване и изпълнение на проекти по ОПОС, разминаване в целите между политика на централно и местно ниво и др.

Запитани за какво биха използвали финансови инструменти, общините респонденти класират по следния начин:



Таблица 26: Цел на използване на ФИ

база: 109, * възможност за повече отговори

| | Процент* |
|--|--------------|
| Площадки и инсталации за предварително третиране на битови отпадъци | 57.8% |
| Анаеробни и/или компостиращи инсталации за биоразградими и/или зелени отпадъци, вкл. техника за разделно събиране на отпадъците | 51.4% |
| Центрове за повторна употреба на битови отпадъци, включително техниката и съоръженията към тях | 30.3% |
| Инсталации за повторно оползотворяване на отпадъците | 24.8% |
| Завод за третиране на отпадъци | 17.4% |
| Други | 4.6% |
| Общо | 186.2% |

Основните нужди, които са посочени са изграждане на **Площадки и инсталации за предварително третиране на битови отпадъци** и **Анаеробни и/или компостиращи инсталации за биоразградими и/или зелени отпадъци, вкл. техника за разделно събиране на отпадъците**.

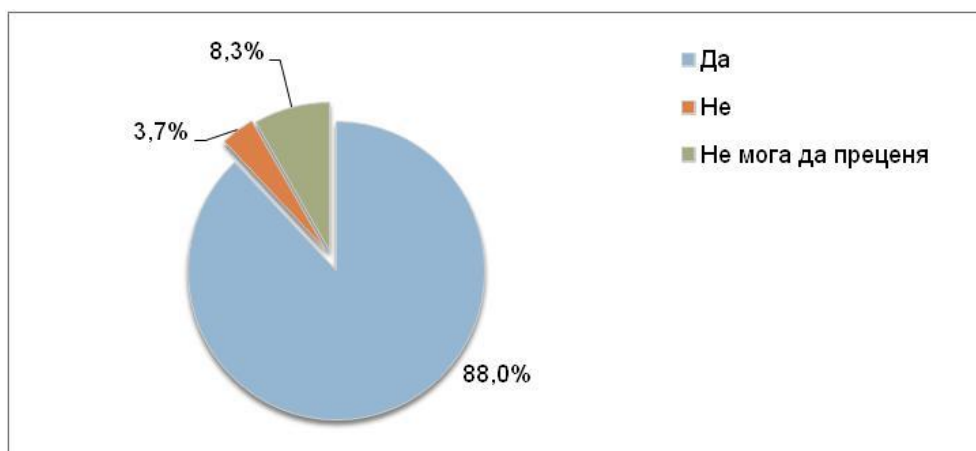
Други посочени нужди с по-малък дял са: Доизграждане на ПСПВ, Изграждане на канализационна мрежа за отпадъчни води; Рехабилитация на водопроводната мрежа, Пречиствателни станции за отпадни и питейни води, реконструкция на ВиК мрежа.

По отношение на чистотата на атмосферния въздух и възможните мерки, свързани с това са зададени група въпроси относно нагласите на общините – потенциални бенефициенти.

Фигура 26: Използване на ФИ за почистваща техника

Ако имате възможност да ползвате финансови инструменти, бихте ли закупили почистваща техника за измиване на пътни платна, площади и тротоари?

база: 109



Основният дял (88%) потвърждават, че биха използвали финансирането за закупуване на почистваща техника за измиване на пътни платна, площади и тротоари.



Друго възможно финансиране по отношение на опазване на чистотата на атмосферния въздух е свързано с транспортните оператори в общините. Запитани в тази посока, респондентите посочват следното:

Фигура 27: Инвестиции от транспортните оператори на общините



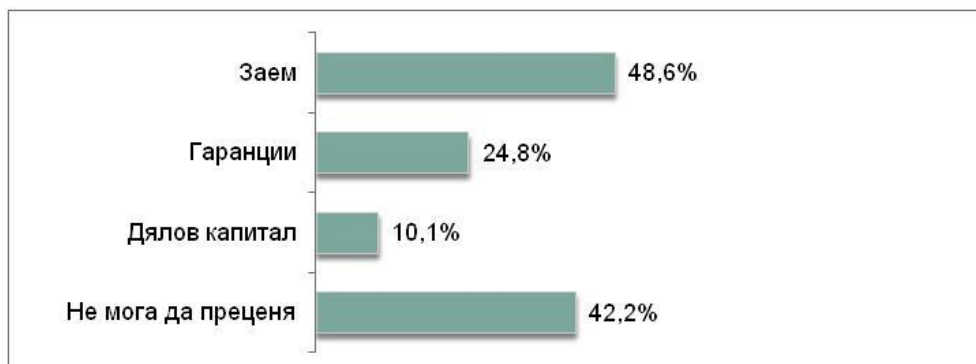
Основният дял отговорили посочват, че ще използват финансирането за закупуване на нови превозни средства (32%), други 10% посочват иновативни технологии и едва 6% посочват закупуване на катализатори за подвижния състав.

➤ **Нагласи относно използване на финансови инструменти по вид**

Последната група въпроси касае нагласите/предпочитанията на респондентите относно вида на използваните финансови инструменти, както и очаквания ефект и предпоставките, които трябва да са налице, за да е възможно това.

Запитани какъв финансов инструмент биха използвали за финансиране на инвестиции, най-голям дял от анкетираните общини посочват, че това е Заем, следван от Гаранции – 24%. 42% обаче не могат да преценят това.

Фигура 28: Предпочитан финансов инструмент



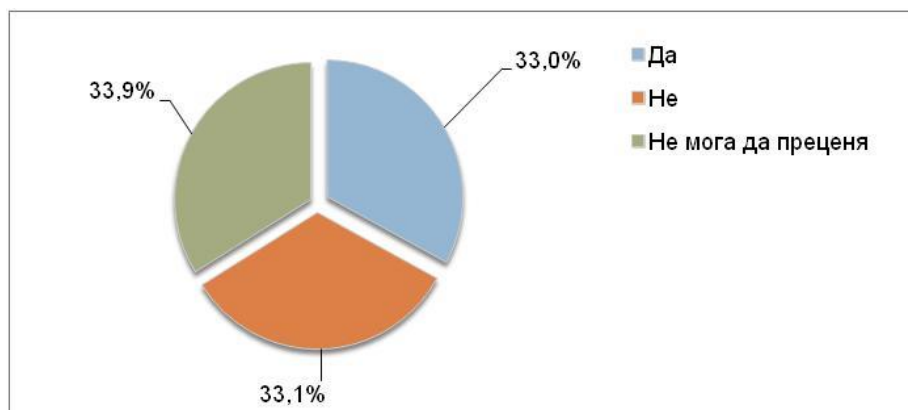
В дългосрочен аспект очакванията са за положителен ефект от използването на финансови инструменти (90%).

Разбира се, необходимо е да са налице определени условия. 33% от анкетираните считат, че са налице подходящи административни процедури (в т.ч. законови и подзаконови нормативни актове),



които да осигурят ефективното и ефикасно приложение на ФИ в сектор околна среда. Равен дял сочат, че не са налице подобни процедури и отново равен дял не могат да преценят. Това като цяло показва липсата на достатъчно достъпна и ясна информация за финансовите инструменти и нормативната и институционална рамка, свързани с използването им.

Фигура 29: Наличие на ясни административни процедури за ФИ в сектор Околна среда



По-конкретно, запитани да оценят тежестта на определени условия за успешното приложение на финансовите инструменти, най-висока оценка (с еднаква тежест – 4.2) получават две условия: Достъпност на ФИ и наличие на Достатъчно финансиране за одобрените проектни дейности. Следващото по тежест условие със средна оценка 3.9 е прозрачността на процедурите за оценка на проектите и следват две други условия с еднаква тежест (3.7): Добро популяризиране на ФИ и Възможност за ползване на техническа помощ при приложение на ФИ.

1.4.2. Анализ на анкета, адресирана към търговски дружества, потенциални бенефициенти по ОПОС 2014 - 2020

➤ Введение

Анализът се базира на отговорите на анкета, адресирана към търговски дружества. Обхватът на респондентите е определен след предварителни разговори с УО на ОПОС относно обхвата на ОПОС 2014-2020, както и възможните бенефициенти по отношение на Приоритетните оси Води, Отпадъци и Качество на атмосферния въздух.

Анкетата е изготвена в две части – обща информация и специфични въпроси. В указанията към анкетата са разяснени целта на въпросника, както и е представена дефиницията на „финансови инструменти“ (Съгласно чл. 130 от Финансовия регламент).

Анкетата е адресирана и изпратена до 211 респонденти, обхващащи различни дружества – с държавно и общинско участие, както и частни компании, опериращи в различни сфери: ВИК, обществен транспорт, сметопочистване и сметосъбиране, рециклиране на отпадъци, търговия с различни стоки, търговски вериги – супермаркети, бяла и черна техника, облекло.



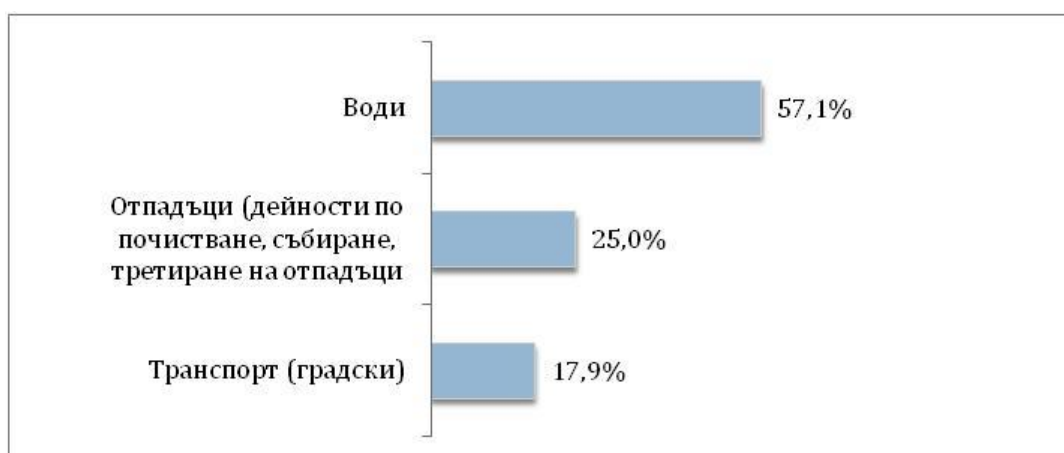
С анкетата са адресирани 211 респонденти, като са получени 15% обратно след многократни (повече от 5) напомнания по телефон и електронна поща.

Профил на отговорилите:

От отговорилите респонденти, 36% са частни търговски дружества, 25% са търговски дружества с общинска собственост, 18% - търговски дружества държавна собственост и 14% - дружества със смесена собственост – държавна и общинска.

По отношение на секторното разпределение, отговорилите респонденти се разпределят по следния начин:

Фигура 30: Разпределение на респондентите по сектори



Най-голям дял от отговорилите оперират в сектор Води – 57%, следвани от сектор отпадъци (включително дейности по почистване и събиране на отпадъци) – 25% и най-малък дял е на дружествата опериращи в сектор Градски транспорт.

Профилът на отговорилите участници, според длъжността, която заемат е 7% са собственици, 4% - търговски директор, 18% - финансов директор и 71% други длъжности. Сред другите длъжности са: управител или директор – 45%, главен счетоводител – 30% и други.

Разпределение на респондентите по области: база: 28

| | Процент |
|-------------|---------|
| Благоевград | 10.7 |
| Бургас | 10.7 |
| Варна | 3.6 |
| Ловеч | 7.1 |
| Монтана | 7.1 |
| Пазарджик | 7.1 |
| Плевен | 3.6 |
| Пловдив | 3.6 |
| Разград | 3.6 |
| Русе | 3.6 |



| | |
|--------------|--------------|
| Сливен | 3.6 |
| Смолян | 3.6 |
| София град | 17.9 |
| София област | 3.6 |
| Стара Загора | 3.6 |
| Търговище | 3.6 |
| Ямбол | 3.6 |
| Общо | 100.0 |

➤ **Опит в работата с финансови институции и бенефициенти**

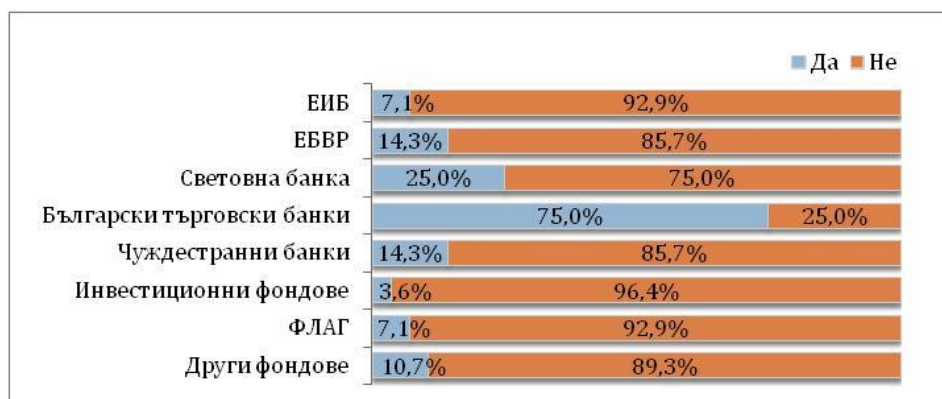
От отговорилите потенциални бенефициенти, едва 8% са използвали финансиране от ПУДООС – 4% от ПУДООС отпадъци и 4% от ПУДООС – КАВ, 7% са използвали финансиране от ФМ на ЕИП и 25% посочват друго финансиране.

Запитани да уточнят източника на финансиране, се получава следното разпределение на отговорите:

| Източник на финансиране | Процент |
|---|--------------|
| Банков кредит | 57.1 |
| МРР и МОСВ | 14.3 |
| Оперативни програми | 14.3 |
| Оперативни програми на ЕС - Конкурентоспособност, ОПРЧР и др. | 14.3 |
| Общо | 100.0 |

По отношение на опита с различни финансови институции, потенциалните бенефициенти посочват разнопосочен опит, но основно с български търговски банки – 75%, по-малко – 25% със Световната банка, 14% с ЕБВР и други чуждестранни банки. Малък дял сочат опит с фонд ФЛАГ и ЕИБ – по 7%.

Фигура 31: Опит с финансови институции



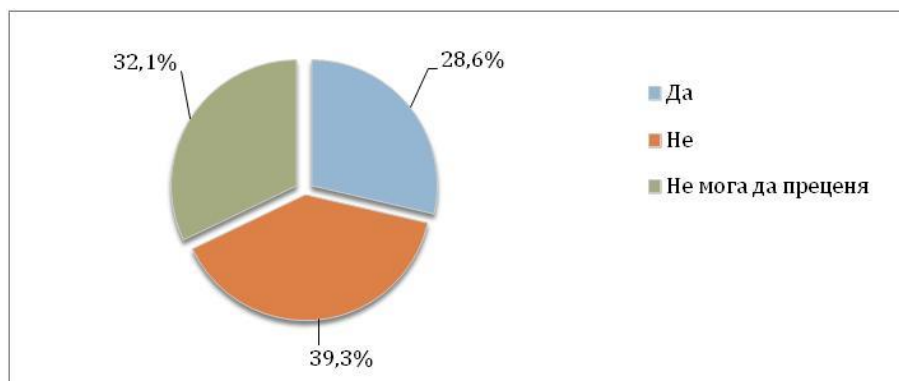


54% определят опита на организацията си от използване на финансови инструменти като успешен, а 36% не могат да преценят.

➤ **Нагласи относно използване на финансови инструменти**

Сравнително малък е делът на отговорилите, които са категорични, че финансирането чрез финансови инструменти се извършва при облекчени условия и има предимства в сравнение с кредитирането на общо основание - това са близо 29%. 32% не могат да преценят, а 39% са категорични, че това не е така.

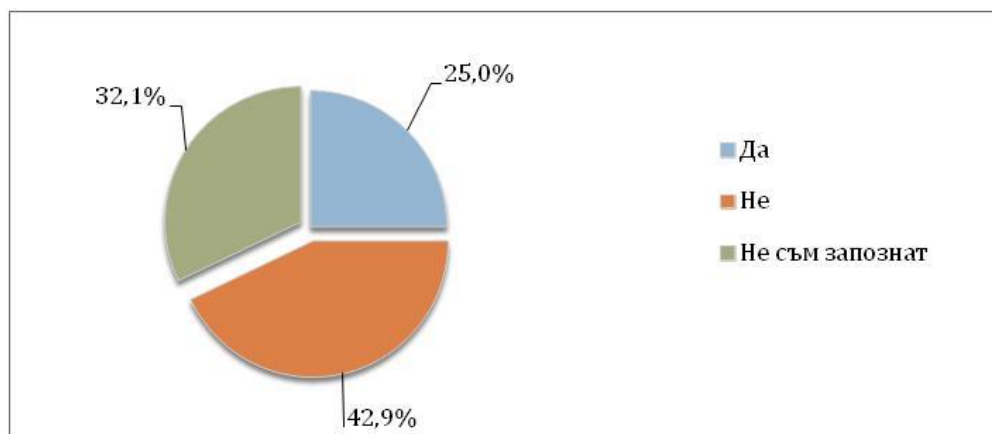
Фигура 32: Финансирането чрез ФИ е при облекчени условия



Все пак близо 43% планират да използват финансови инструменти през периода 2014-2020, като тук негативните отговори са с по-малка концентрация – 21%, докато повече са тези, които не могат да преценят.

Интересно е разпределението при отговорите на следващия въпрос. Запитани, дали информацията за предимствата и възможностите за ползването на финансовите инструменти е достатъчна, налична и достъпна, едва 25% са съгласни с това твърдение, докато близо 43% не са. Отново сериозна група (32%) не може да прецени.

Фигура 33: Достатъчна, налична и достъпна информация за ФИ



Анкетираните дружества са запитани и за класират основните пречки пред използване на финансови инструменти:

* с възможност за повече отговори

| | Процент* |
|--|---------------|
| Липса на информация относно възможностите за финансиране | 42.9% |
| Трудности при подготовката на документи за кандидатстване | 39.3% |
| Дълъг срок за разглеждане на документите | 39.3% |
| Трудно и сложно отчитане пред финансиращите институции | 35.7% |
| Трудности при подготовка на бизнес план и финансови прогнози при кандидатстване | 25.0% |
| Липса на информация относно предимствата на финансовите инструменти пред банково кредитиране | 25.0% |
| Липса на необходима статистическа информация, проучвания, анализи за съответния сектор и пр. | 3.6% |
| Наличие на изгодни условия на финансиране от частни или търговски инвеститори | 3.6% |
| Общо | 214.3% |

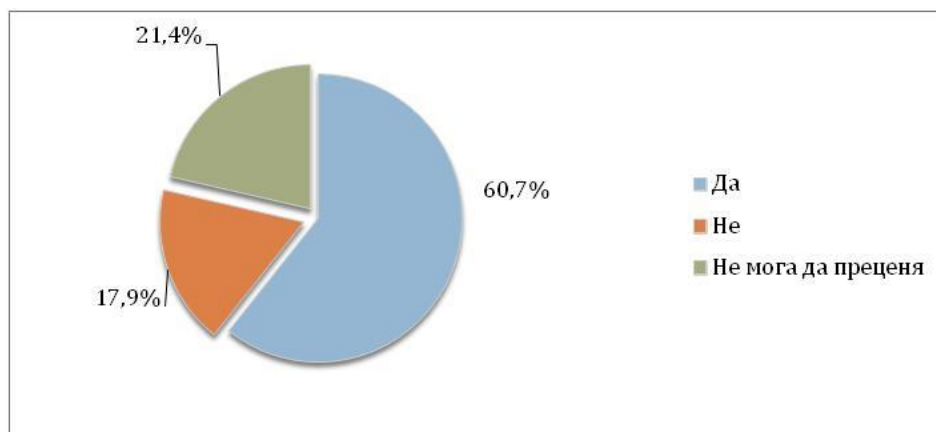
Отново с най-голям дял са тези, които считат, че няма достатъчно информация – 43%, а с равен дял от 39% са отговорите, споделящи за трудности при подготовка и отчитане на сходни проекти.

➤ **Финансиране на инвестиционни дейности**

Група въпроси имат за цел да установят повече информация относно инвестиционните дейности на търговските дружества.

Запитани, дали срещат трудности при получаване или обезпечаване на инвестиционно финансиране, 61% са категорични, че срещат такива трудности.

Фигура 34: Трудности при финансиране

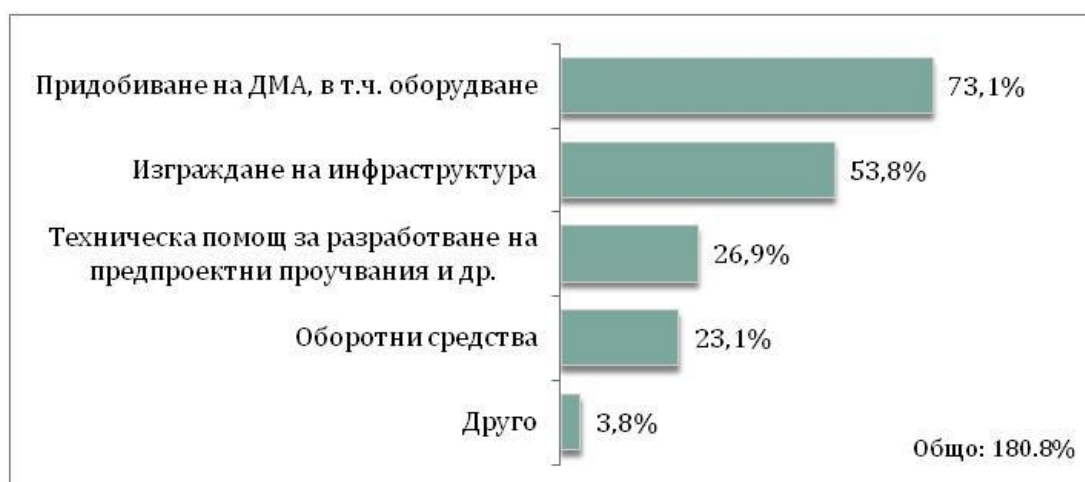


Сред посочените причини, най-голям дял имат *невъзможност за осигуряване на исканото обезпечение* – 41% и *недостатъчно приходи за покриване на разходите* – 35%.

| | Процент |
|---|---------------|
| Невъзможност за осигуряване на исканото от финансиращата банка/институция обезпечение | 41.2% |
| Недостатъчно приходи за покриване разходите по финансирането | 35.3% |
| Инвестицията е оценена от финансовите институции като високо рискова | 17.6% |
| Друго | 17.6% |
| Общо | 111.8% |

Нуждите от допълнително финансиране, най-вече са с цел придобиване на ДМА, вкл. оборудване – 73% са посочили това, изграждане на инфраструктура – 54%, и с по-малки дялове – нужда от оборотни средства (27%) и техническа помощ (23%).

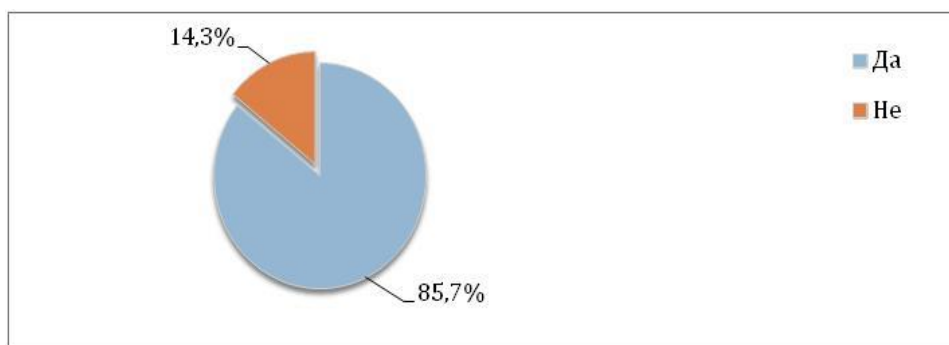
Фигура 35: Цел на финансиране



Болшинството от отговорилите дружества споделят, че имат стратегия или план за развитие, които покриват някаква част или целия период 2014 – 2020 г.

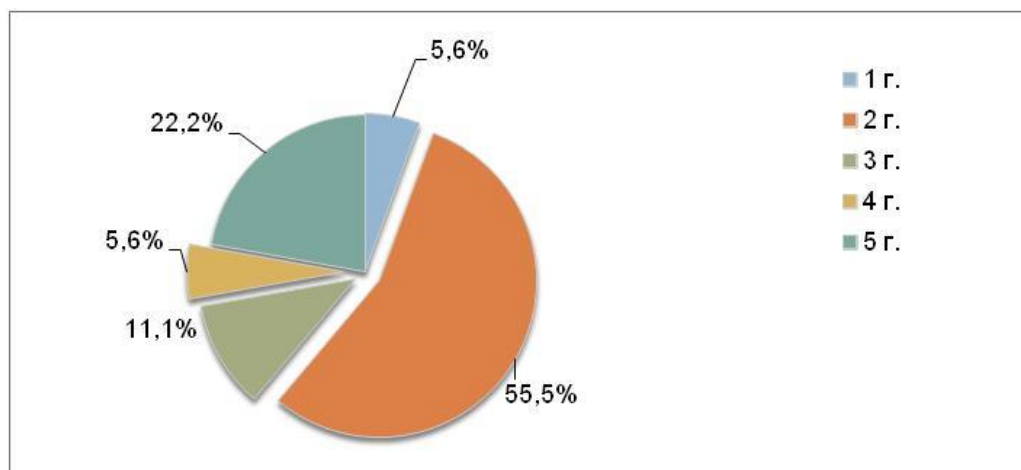


Фигура 36: Разполагате ли със стратегия/план за развитие



Същевременно, 64% от респондентите разполагат с инвестиционна програма. Най-често тя покрива период от 2 г. (56% от случаите), за 22% от отговорилите – програмата покрива 5 г. период, за 11% - 3 г. период.

Фигура 37: Какъв период покрива инвестиционната Ви програма?



Близо 77% от отговорилите сочат, че инвестиционната им програма е в съответствие с основните стратегически документи, които са актуални за сектора.

Предвидени инвестиции по години, съгласно инвестиционната програма:

Таблица 27: Разпределение на инвестиционната програма, според най-големия дял отговорили



| | Размер на инвестицията, хил. лв. (50% от отговорилите) | Размер на инвестицията хил. лв. (50% от отговорилите) |
|-------------------------------|--|---|
| Първа година 2013) | 462 | 500 |
| Втора година (2014) | 756 | 1500 |
| Трета година (2015) | 744 | 1500 |
| Четвърта година (2016) | 2000 | |
| Пета година (2017) | 2000 | |

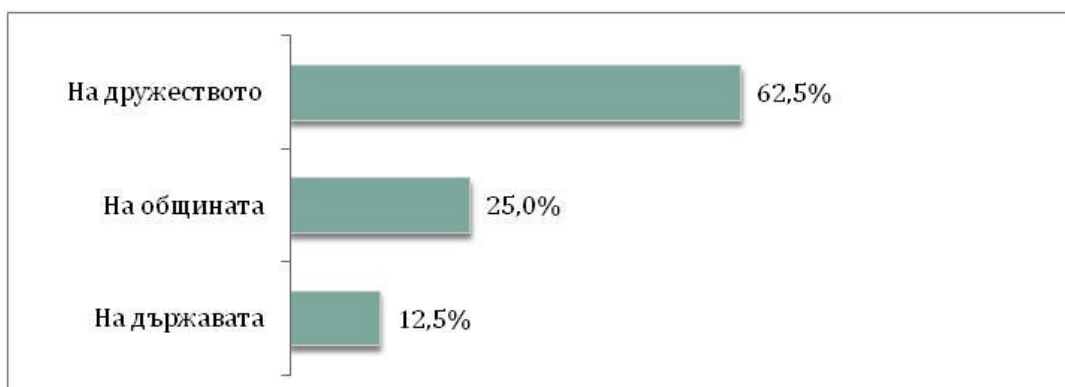
Следват специфични въпроси, разделени по основни сектори: Води, Отпадъци, КАВ

Сектор Води

Следващите въпроси са зададени на респонденти, посочили сектор Води на въпрос. 2. – общо 16

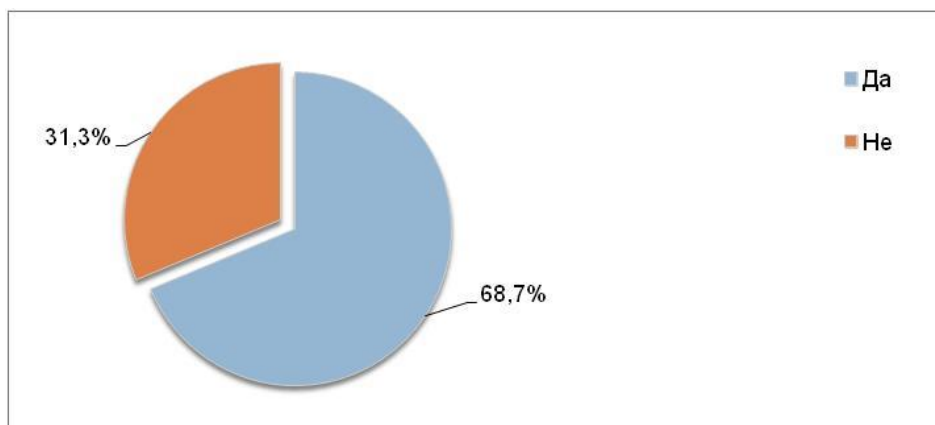
Собственост на активите. Близко 62.5% от отговорилите посочват, че активите за осъществяване на дейността по предоставяне на водоснабдителна и канализационна услуга са собственост на дружеството, 25% - собственост на общината и 12.5% - собственост на държавата. Това потвърждава многообразието в собствеността в сектора.

Фигура 38: Собственост на активите



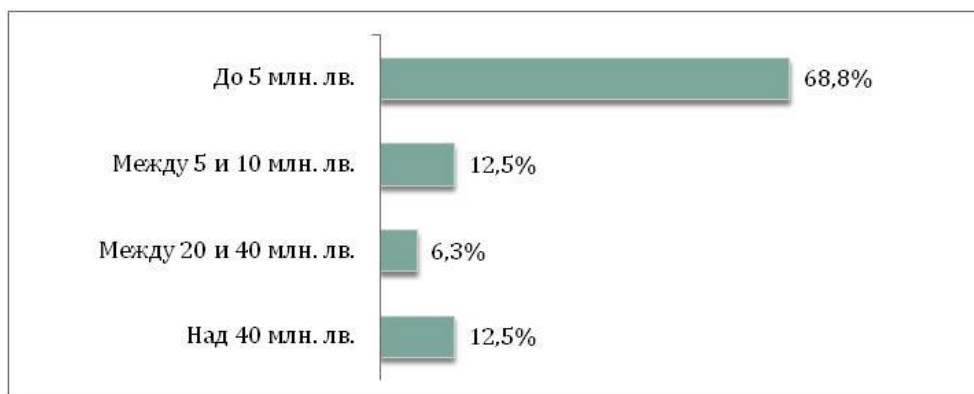
69% отговарят, че има регистрирана ВиК асоциация в региона, в който упражняват дейност. Отрицателните отговори са 31%.

Фигура 39: Съществуване на ВиК асоциация в региона на дейност



Запитани относно необходимия финансов ресурс за изпълнение на инвестиционната си програма, най-голям дял от респондентите (69%) посочват, че това е до 5 млн. лв., 12.5% посочват между 5 и 10 млн. и други 12.5% посочват над 40 млн. лв.

Фигура 40: размер на инвестиционната програма



На въпрос с колко % биха увеличили инвестиционната си програма през следващите 5 г, ако имат достъп до финансиране чрез ФИ (под формата на заем, гаранции или дялов капитал), най-голям дял (31%) посочват между 10 и 20%, следвани от близо 19%, които биха увеличили програмата си с 5%. Близо 19% обаче споделят, че не биха увеличили инвестиционната си програма.



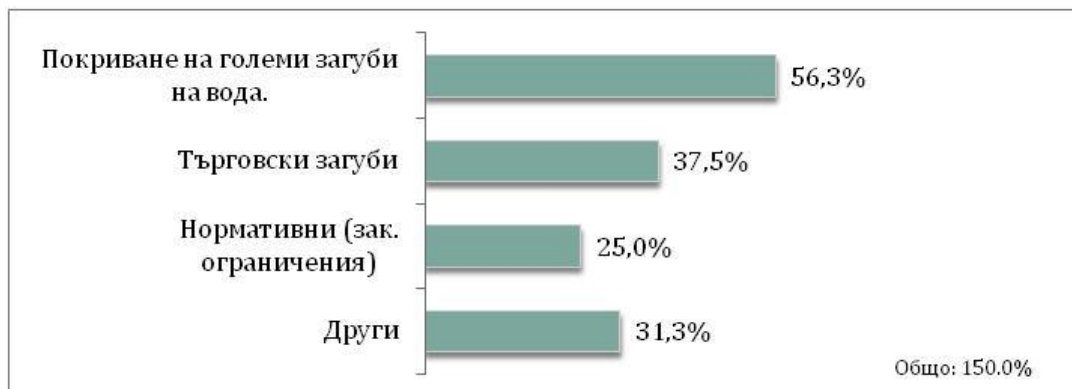
Фигура 41: С колко бихте увеличили инвестиционната си програма



Зададени са и група доуточняващи въпроси, които търсят причините относно затрудненията за инвестиции.

56% от отговорилите считат, че покриването на големите загуби на вода са такава причина, следвани от 37.5%, които считат, че това са търговските загуби и 25%, които отчитат нормативни ограничения.

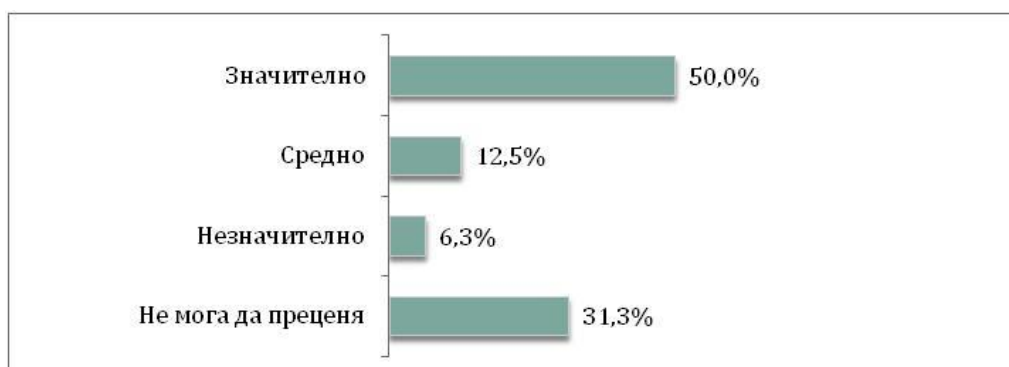
Фигура 42: Причини за ограничаване на инвестициите



Същевременно, 50% от отговорилите посочват, че в значителна степен ДКЕВР ограничава възможностите за инвестиции във ВиК инфраструктура, предвид регулирането тавана на цените за ВиК услуги.

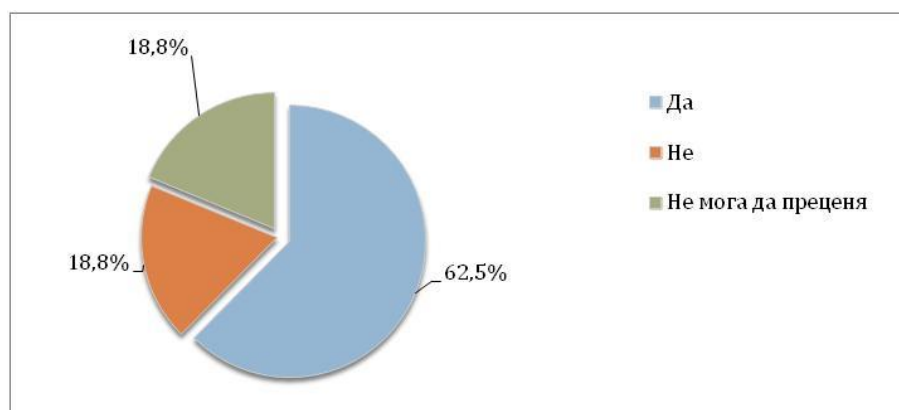


Фигура 43: В каква степен ДКЕВР ограничава възможността за инвестиции



В продължение на този въпрос, близо 53% считат, че либерализацията на цените във ВиК сектора ще допринесе до увеличаване на инвестициите, за сметка на 19%, които не мислят, че е така и други 19%, които не могат да преценят.

Фигура 44: Считате ли, че либерализацията на цените във ВиК сектора ще допринесе до увеличаване на инвестициите

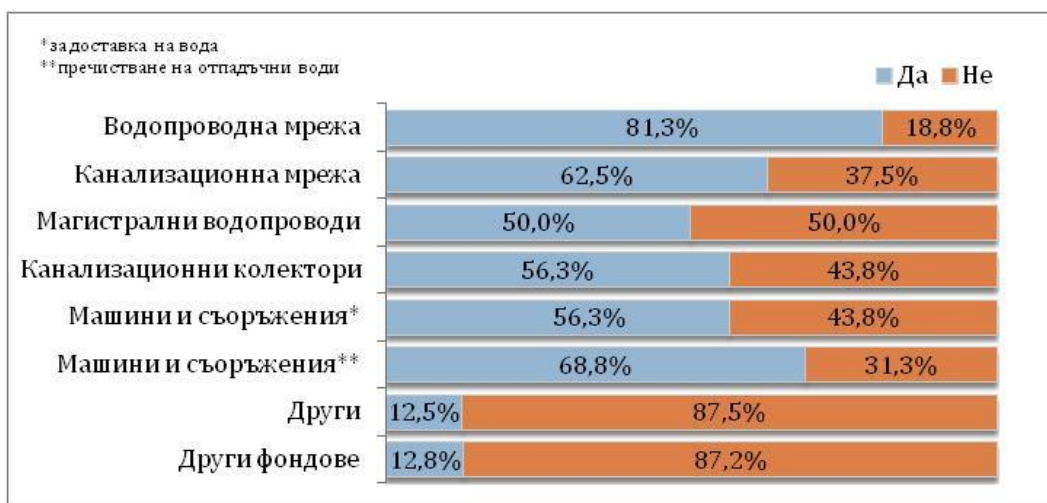


На респондентите е зададен въпрос относно срока за възвръщаемост на инвестиции във ВиК инфраструктура и оборудване и съответно нагласите им да използват финансови инструменти за целта:

| Вид инвестиция | Бихте ли използвали финансови инструменти | |
|--|---|------|
| | Да | Не |
| Водопроводна мрежа | 81.3 | 18.8 |
| Канализационна мрежа | 62.5 | 37.5 |
| Магистрални водопроводи | 50.0 | 50.0 |
| Канализационни колектори | 56.3 | 43.8 |
| Машини и съоръжения за доставка на вода | 56.3 | 43.8 |
| Машини и съоръжения за пречистване на отпадъчни води | 68.8 | 31.3 |
| Други | 12.5 | 87.5 |



Фигура 45



Моля, посочете срока на възвращаемост/ откупуване в брой години по видове инвестиции:
Водопроводна мрежа; база: 16

| | Процент | |
|-----------------|--------------|--|
| 5 | 6.3 | |
| 15 | 6.3 | |
| 25 | 12.5 | |
| 30 | 6.3 | |
| 50 | 18.8 | |
| Не съм запознат | 50.0 | |
| Общо | 100.0 | |

Моля, посочете срока на възвращаемост/ откупуване в брой години по видове инвестиции:
Канализационна мрежа; база: 16

| | Процент |
|-----------------|--------------|
| 15 | 6.3 |
| 25 | 12.5 |
| 30 | 6.3 |
| 50 | 25.0 |
| Не съм запознат | 50.0 |
| Общо | 100.0 |



Моля, посочете срока на възвращаемост/ откупуване в брой години по видове инвестиции:
Магистрални водопроводим база: 16

| | Процент |
|-----------------|--------------|
| 10 | 6.3 |
| 25 | 12.5 |
| 50 | 18.8 |
| 60 | 6.3 |
| Не съм запознат | 56.3 |
| Общо | 100.0 |

Моля, посочете срока на възвращаемост/ откупуване в брой години по видове инвестиции:
Канализационни колектори; база: 16

| | Процент |
|-----------------|--------------|
| 25 | 12.5 |
| 50 | 18.8 |
| 60 | 6.3 |
| Не съм запознат | 62.5 |
| Общо | 100.0 |

Моля, посочете срока на възвращаемост/ откупуване в брой години по видове инвестиции:
Машини и съоръжения за доставка на вода; база: 16

| | Процент |
|-----------------|--------------|
| 10 | 6.3 |
| 25 | 18.8 |
| 30 | 6.3 |
| Не съм запознат | 68.8 |
| Общо | 100.0 |

Моля, посочете срока на възвращаемост/ откупуване в брой години по видове инвестиции:
Машини и съоръжения за пречистване на отпадъчни води; база: 16

| | Процент |
|-----------------|--------------|
| 15 | 6.3 |
| 25 | 12.5 |
| Не съм запознат | 81.3 |
| Общо | 100.0 |

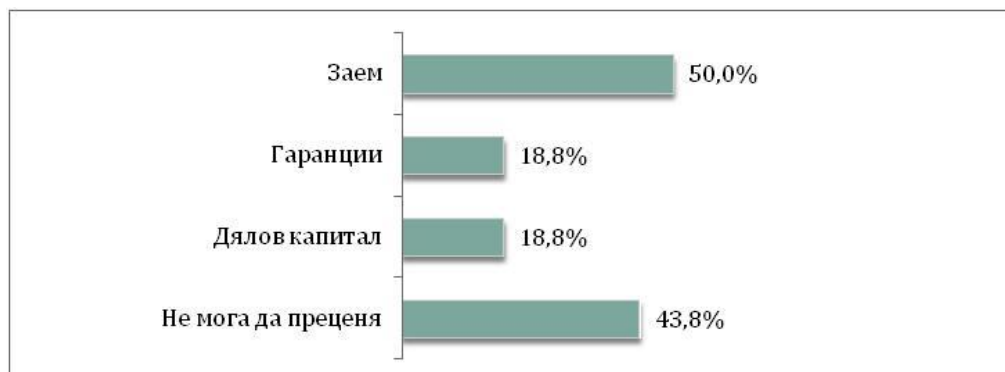


Моля, посочете срока на възвращаемост/ откупуване в брой години по видове инвестиции: Други
база: 16

| | Процент |
|-----------------|--------------|
| 10 | 12.5 |
| Не съм запознат | 87.5 |
| Общо | 100.0 |

По отношение предпочитанията на респондентите, какъв тип финансови инструменти биха използвали за финансиране на инвестициите си, 50% посочват, че това е заем, следвани от по 19% за гаранции и дялов капитал. 44% обаче не могат да преценят кой би бил подходящия финансов инструмент.

Фигура 46: Нагласи за използване на различни видове ФИ



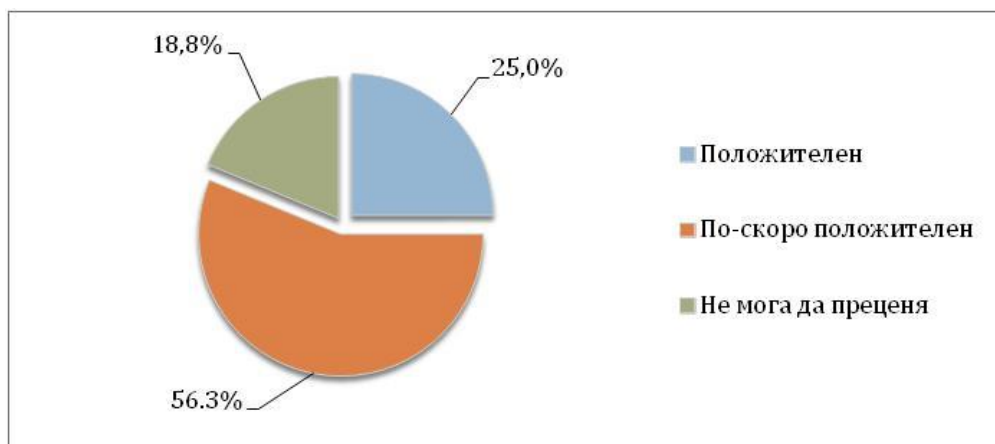
Това се подкрепя и от отговорите на въпроса доколко организациите на респондентите имат опит в управление на инвестиции, финансирани чрез фин. инструменти и/или безвъзмездна финансова помощ. Едва 31% посочват, че имат такъв опит, докато близо 63% нямат. Съответен е делът на тези, които считат, че им е необходима техническа помощ – 63%. 12.5% са категорични, че не им е необходима такава техническа помощ, но 25% се колебаят и не могат да преценят.

Относно очакванията, свързани с използване на ФИ за реализация на инвестиционната програма на дружеството, близо 38% смятат, че тя ще се увеличи.

В дългосрочен аспект се очаква ефектът от използване на ФИ да бъде положителен (81% от отговорилите).



Фигура 47: Ефект от използване на ФИ



Сектор Отпадъци

Следващите въпроси са зададени на респонденти в сектор Отпадъци, общо 7

Според отговорилите, основните причини към момента в страната броят на съоръженията за повторно третиране и оползотворяване на отпадъците да е все още малък са в липсата на финансови средства за инвестиции в съоръжения, както и липсата на ефективна регулация (по 57%). Следват липсата на достатъчен обем сепарирани отпадъци и недостатъчен финансов ресурс за закупуване на инсталации за депата за отпадъци (по 43%).

Запитани, с каква цел биха използвали ФИ (заеми, гаранции, други), респондентите са посочили следните възможности:

*възможност за повече отговори

| Дейности | Процент* |
|--|---------------|
| Площадки и инсталации за предварително третиране на битови отпадъци | 85.7% |
| Анаеробни и/или компостиращи инсталации за биоразградими и/или зелени отпадъци, вкл. техника за разделно събиране на отпадъците (предвид разпоредбите на Наредба за разделно събиране на биоразградими отпадъци от 06.12.2013г.) | 42.9% |
| Центрове за повторна употреба на битови отпадъци, включително техниката и съоръженията към тях | 28.6% |
| Инсталации за повторно оползотворяване на отпадъците | 28.6% |
| Завод за третиране на отпадъци | 28.6% |
| Общо | 214.3% |

В подобен ред са подредени и при отговор на въпроса кои инвестиции биха могли да се финансират изцяло чрез ползването на финансов инструмент

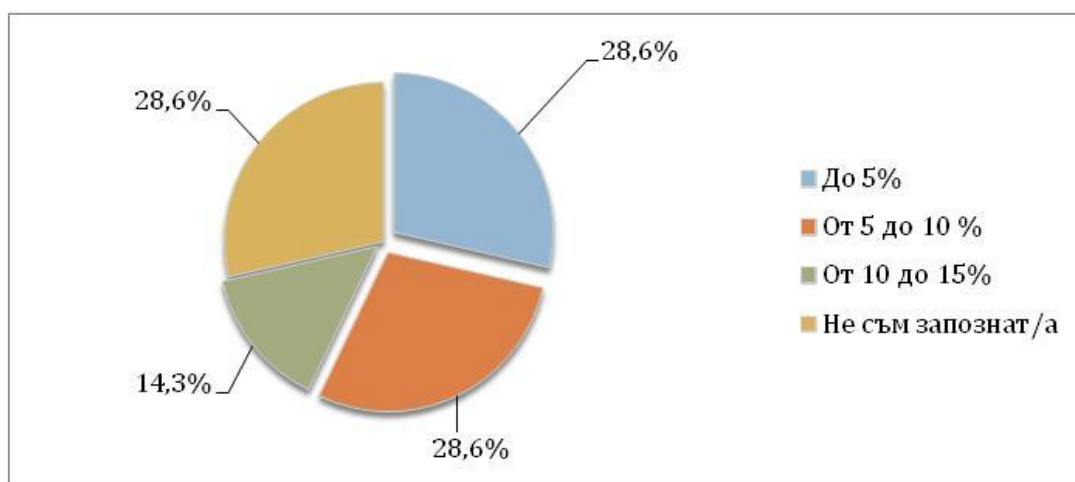


***възможност за повече отговори**

| | Процент* |
|---|---------------|
| Площадки и инсталации за предварително третиране на битови отпадъци | 85.7% |
| Анаеробни и/или компостиращи инсталации за биоразградими и/или зелени отпадъци, вкл. техника за разделно събиране на отпадъците | 57.1% |
| Завод за третиране на отпадъци | 57.1% |
| Центрове за повторна употреба на битови отпадъци, включително техниката и съоръженията към тях | 28.6% |
| Инсталации за повторно оползотворяване на отпадъците | 28.6% |
| Почистваща техника за измиване на пътни платна, площади и тротоари | 14.3% |
| Общо | 271.4% |

Отговорилите респонденти са посочили сравнително голям диапазон на възвръщаемост на последната направена от тях инвестиция, като с равен дял са 5% и от 5 до 10%.

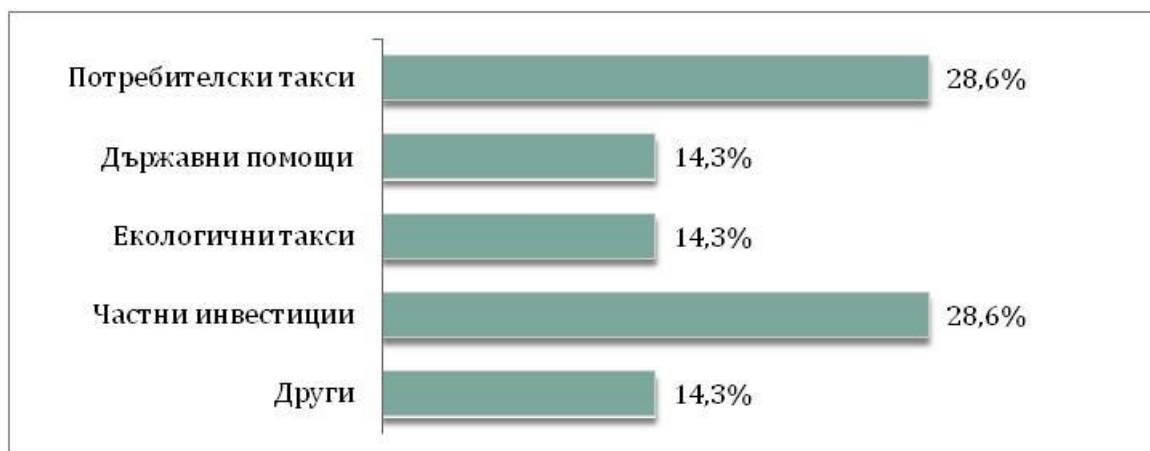
Фигура 48: Възвръщаемост на инвестицията



Относно начина на финансиране на дейността им, респондентите са посочили следните източници на приходи:



Фигура 49: Източници на приходи

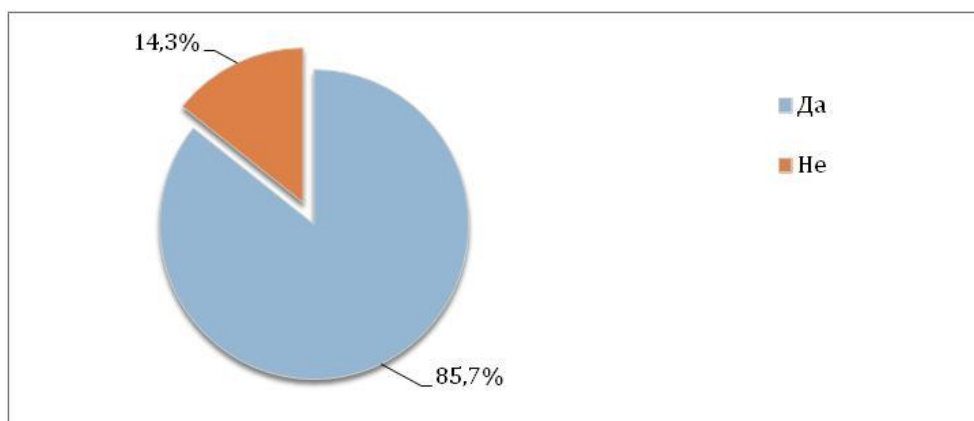


С най-голям дял са приходите от потребителски такси и тези от частни инвестиции – близо 29% всяко.

Отговорилите респонденти също така проявяват интерес към ПЧП (57%) и концесия (43%) в областта си на дейност.

Респондентите посочват, че проявяват интерес към използване на ФИ с цел реализиране на дейности по оползотворяване на отпадъците.

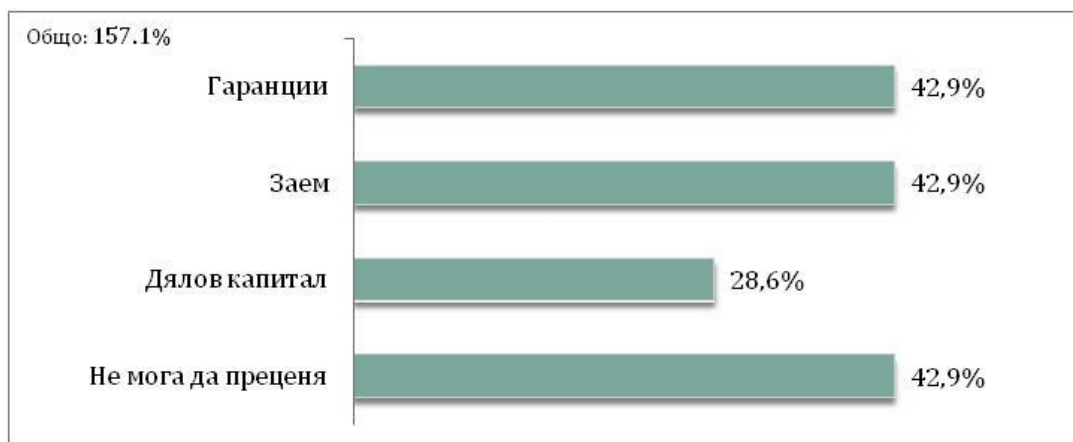
Фигура 50



Запитани да уточнят какъв тип финансов инструмент биха използвали респондентите посочват следното разпределение:



Фигура 51: Тип ФИ, които биха използвали търговските дружества



57% от отговорилите сочат, че използването на финансови инструменти за реализиране на инвестиционната програма ще увеличи свободният финансов ресурс (ликвидните средства на дружеството), с който те ще разполагат.

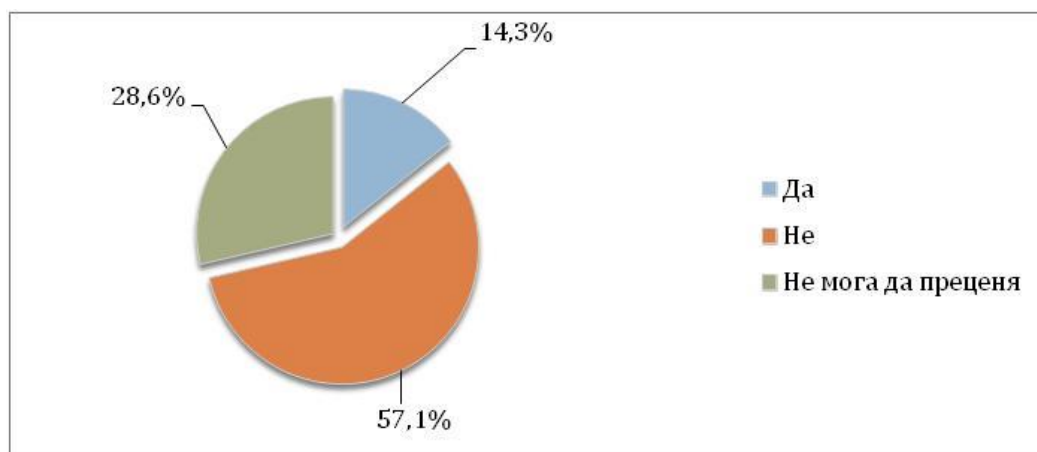
Респективно, в дългосрочен аспект, респондентите са посочили, че очакват ефектът от използването на финансови инструменти да бъде положителен (57%).

Равен дял от респондентите посочват опит и липсата на такъв в управление на инвестиции, финансирани чрез финансови инструменти и/или безвъзмездна финансова помощ – по 43%.

Съответно, 57% считат, че им е необходима техническа помощ за управление на финансови инструменти.

В тази област е зададен и въпрос относно склонността за инвестиции в почистваща техника:

Фигура 52: Ако имате възможност да ползвате финансови инструменти, бихте ли закупили почистваща техника за измиване на пътни платна, площади и тротоари?



57% отговарят, че не биха направили такава инвестиция, 29% не могат да преценят и едва 14% отговарят утвърдително. От тях са посочили, че биха инвестирали до 5 млн. лв.

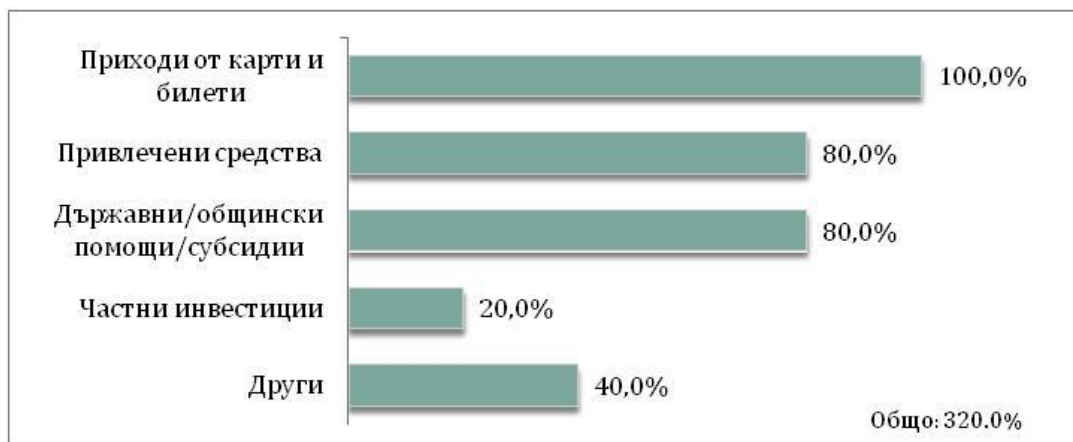


Транспорт (градски)

* Въпроси от 45 до 51 се задават на посочилите "сектор Транспорт" на в.2

Зададени са и специализирани въпроси на предприятия, опериращи в сектор транспорт (градски). Респондентите са отговорили, че дейността им се финансира от няколко източника:

Фигура 53: Източници на приходи за финансиране на дейността



Основният източник е приходи от продажбата на карти и билети, следван от привлечени средства и субсидии.

На въпрос дали биха използвали ФИ с цел намаляване емисиите вредни газове, отделяни от транспортните средства във въздух, 100% посочват, че биха използвали ФИ за закупуване на нови превозни средства. По отношение на това, какъв ФИ биха използвали, 20% предпочитат дялов капитал и 100% - използването на заем.

40% от отговорилите респонденти споделят, че имат опит в управление на инвестиции, финансирани чрез финансови инструменти и/или безвъзмездна финансова помощ.

Въпреки това, едва 20% посочват, че им е необходима техническа помощ при управление на ФИ, а другите 80% или се колебаят или считат, че не им е необходима такава.

Все пак 100% от отговорилите считат, че в дългосрочен план ефектът от използване на ФИ ще е по-скоро положителен.

➤ Изводи

Слабият интерес от страна на респондентите е показателен за непознаване на темата и липсата на интерес към темата.

Основната част от отговорилите респонденти са от сектор Води, по-малко в сектор Отпадъци и най-малко в сектор Градски транспорт. Това се обуславя и от относително структурираните оператори в сектор Води – ВИК дружествата, които са с разнообразна форма на собственост. В сектор Отпадъци дружествата са разнообразни по форма и дейност.



По отношение на опита с различни финансови институции, потенциалните бенефициенти посочват разнопосочен опит, но основно с български търговски банки – 75%, по-малко – 25% със Световната банка, 14% с ЕБВР и други чуждестранни банки. Малък дял сочат опит с фонд ФЛАГ и ЕИБ – по 7%.

Респондентите не са добре запознати с възможностите за използване на ФИ, особено по отношение на Околна среда, не знаят и какви са предимствата и потенциалния ефект. Голяма част от отговорилите споделят, че няма достатъчно информация.

Макар и не голяма част от отговорилите да са запознати с ФИ и ползите от тях, при добро популяризиране и условия, ФИ имат потенциала да привлекат потенциалните бенефициенти.

Това се обуславя от факта, че 61% от отговорилите срещат трудности при осигуряване на финансиране за инвестиции, най-вече поради невъзможност да осигурят исканото обезпечение или недостатъчно проходи.

Основната част от отговорилите (84%) имат стратегия за развитие, съгласувана с основните стратегически документи в сектора. За голяма част от дружествата, стратегията е подкрепена и с инвестиционна програма.

Сектор Води

Респондентите посочват, че имат инвестиционни нужди и биха използвали финансови инструменти, като основната част подкрепят заемен капитал, а по-малка част – Гаранции и дялов капитал.

Едва 31% от отговорилите имат опит в управлението на инвестиции, финансирани чрез фин. инструменти и/или безвъзмездна финансова помощ и съответно 63% имат нужда от техническа помощ в това отношение.

Сектор Отпадъци

86% от респондентите посочват, че биха използвали финансови инструменти за покриване на инвестиционните си нужди, като равен дял посочват Гаранции и Заем. Равен дял от респондентите посочват опит и липсата на такъв в управление на инвестиции, финансирани чрез финансови инструменти и/или безвъзмездна финансова помощ – по 43%. Съответно, 57% считат, че им е необходима техническа помощ за управление на финансови инструменти.

Сектор Транспорт

100% посочват, че биха използвали ФИ за закупуване на нови превозни средства. По отношение на това, какъв ФИ биха използвали, 20% предпочитат Дялов капитал и 100% - използването на заем.

40% от отговорилите респонденти споделят, че имат опит в управление на инвестиции, финансирани чрез финансови инструменти и/или безвъзмездна финансова помощ.

Въпреки това, едва 20% посочват, че им е необходима техническа помощ при управление на ФИ, а другите 80% или се колебаят или считат, че не им е необходима такава.

Все пак 100% от отговорилите считат, че в дългосрочен план ефектът от използване на ФИ ще е по-скоро положителен.



1.4.3. Обобщение на търсенето и предлагането на финансови инструменти в сектор Околна среда в България

На първо място, следва да се отбележи, към днешна дата в сектор Околна среда като цяло няма търсене и предлагане на финансови инструменти, които биха могли да се приложат в периода 2014-2020 г. предвид изискванията на Регламент 1303/2013⁴⁶. Заемно финансиране за инвестиции е осигурено за някои проекти от сектор Води и сектор Отпадъци в пред-присъединителния период, както и в периода 2007-2013 г., което обаче не може да се счита за инструмент на финансовия инженеринг в смисъла, в който се анализират финансовите инструменти в настоящия доклад.

Отчитайки този факт, както и спецификата на всеки един от секторите Води и Отпадъци и потенциалните бенефициенти на финансови инструменти в двата сектора може да се направи заключението, че най-подходящи за прилагане в сферата на околната среда са инструментите за **дългово финансиране**, в частност *заеми и гаранции*, поради следните причини:

- ✓ Собствеността на ВиК дружествата и статута на общините като органи на местното самоуправление не позволяват използване на капиталово финансиране, при което се придобива право на собственост и управление
- ✓ Дори и при бенефициент частна фирма (в сектор Отпадъци) придобитите активи в резултат от проектите не биха се приемали от банките като обезпечение, тъй като те не са ликвидни⁴⁷
- ✓ И в двата сектора проектите, които е необходимо да бъдат реализирани са свързани с публични услуги, т.е. капиталово финансиране като мецанин или дялов капитал не се считат за адекватен инструмент.

По-подробна оценка на възможните форми на подкрепа, предоставяни чрез финансови инструменти е направена в следващата точка.

⁴⁶ Член 37, параграф 9 гласи, че Финансовите инструменти не могат да се използват за предварително финансиране на безвъзмездни средства, каквото финансиране осигурява Фонд ФЛАГ към момента например.

⁴⁷ Това съждение е направено на база проведени интервюта с международни и национални банкови институции



2. Добавена стойност на финансовите инструменти

2.1. Анализ на възможните видове форми на подкрепа, предоставяни чрез финансови инструменти – заеми, дялово участие, гаранции, др., както и техни специфични под-видове съобразно сферата на интервенция по ОПОС (количествено и качествено измерение на добавената стойност на всеки от възможните видове финансови инструменти)

Основните стъпки, през които е необходимо да премине оценката на добавената стойност финансовите инструменти съгласно Методологията за предварителна оценка на тяхната приложимост са следните:



2.1.1. Обща характеристика на възможните финансови инструменти

„**Финансови инструменти**“ означава мерките на Съюза за финансова подкрепа, предоставяна като допълнителна подкрепа от бюджета с цел реализиране на една или повече конкретни цели на политиките на Съюза. Инструментите може да бъдат под формата на капиталови или квазикапиталови инвестиции, заеми или гаранции или други инструменти за поделение на риска, като по целесъобразност може да бъдат комбинирани с безвъзмездни средства⁴⁸.

Най-общо финансовите инструменти (без безвъзмездната помощ) могат да бъдат отнесени към две категории – капиталово финансиране и дългово финансиране. Характеристиките на всяка една от двете категории са представени накратко както следва:

⁴⁸ РЕГЛАМЕНТ (ЕС, ЕВРАТОМ) № 966/2012 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 25 октомври 2012



Капиталово финансиране

- Стартово финансиране
 - Рисков капитал
 - Мецанин капитал
 - Грантове
 - Директен капитал
 - Конвертируем капитал
- (чрез фондове или директно, в зависимост от размера и/или достъпа до финансиране)

Характеристики

- 1) Право на собственост и управление
- 2) Риск за инвестирания капитал
- 3) Прехвърлянето и постъпленията са условни по отношение на сумите и не зависят от времеви периоди
- 4) Рискът се намалява чрез инвестиционно портфолио и съ-финансиране от частния сектор
- 5) Възвращаемостта на капитала може да бъде висока

Дългово финансиране

- Микро кредити
 - Облигации
 - Старши облигации
 - Подчинен дълг
 - Заеми
 - Гаранции
- (чрез фондове или директно, в зависимост от размера и/или достъпа до финансиране)

Характеристики

- 1) Предоставя се погасителен план
- 2) Риск и възвращаемостта за капитала и погасителните вноски
- 3) В повечето случаи облигациите и заемите имат справедлива ликвидност
- 4) Рискът се намалява чрез инвестиционно портфолио с други ФИ
- 5) Управлението и информацията се осъществяват от трети страни, освен ако не е предвидено друго

Предвид дефинираните в т. 1.4.3. по-горе най-приложими за сектор Околна среда финансови инструменти, по смисъла на РЕГЛАМЕНТ (ЕС, ЕВРАТОМ) № 966/2012 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 25 октомври 2012 относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета (Финансовият регламент), те са дефинирани както следва:

- ✓ **„Заем“** означава споразумение, което задължава заемодателя да предостави на заемополучателя договорена парична сума за договорения срок и според което заемополучателят е длъжен да изплати тази сума в рамките на договорения срок
- ✓ **„Гаранция“** означава писмен ангажимент за поемане на отговорност за целия или за част от дълга или задължение на трета страна или за успешното изпълнение от тази трета страна на нейните задължения, в случай, който води до подаването на иск за плащане по гаранцията, като например неизпълнението на задължението за плащане по заем



От друга страна РЕГЛАМЕНТ (ЕС) № 1303/2013 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 17 декември 2013 година дели финансовите инструменти за подкрепа на дейности и крайни получатели, които са в съответствие с програмата на два типа:

- ✓ Финансови инструменти, съответстващи на стандартните условия, определени от Комисията (off-the-shelf), или
- ✓ Съществуващи или новосъздадени финансови инструменти (tailor-made), които са специално разработени с цел постигане на специфичните цели, изложени в рамките на съответния приоритет.

Възможните инструменти по отношение на техния вид и тип за сектор Отпадъци и сектор ВиК, както и обосновка за това са представени в следваща таблица:



| Сектор | Финансов инструмент | Тип на инструмента | Обосновка |
|--------------------|---------------------|---|--|
| Сектор Води | Заем | Съществуващ или новосъздаден финансов инструмент (tailor-made) | <p>Предвид изключително големия инвестиционен недостиг в сектора, е необходимо част от разходите по отделните проекти (20-25% в зависимост от обхвата на проекта и финансовия потенциал на ВиК дружеството), да бъдат съфинансирани чрез заем, отпускани на съответните ВиК дружества – бенефициенти по ОПОС. Тъй като в България Водният сектор е регулиран, финансовото състояние на ВиК операторите не им позволява да получат кредитиране от търговските банки на пазарни цени. Това обуславя нуждата да бъде предложен финансов инструмент, чрез който ВиК дружествата ще могат да осигурят по-голяма част необходимото съфинансиране на проектите при облекчени условия.</p> <p>От друга страна, поради спецификата на сектора, както и поради факта, че към настоящия момент в страната няма съществуващ финансов инструмент по смисъла на Регламент 1303/2013, е необходимо да бъде създаден самостоятелен такъв, който да е съобразен както с определените от ЕК условия, така и с конкретните нужди на ВиК операторите, които са публични търговски субекти.</p> |
| | Гаранция | | <p>За увеличаване на т.нар. ливъридж ефект, както и отчитайки факта, че банковата система в страната е достатъчно ликвидна, е възможно осигуряване на паралелно финансиране чрез създаване на гаранционен механизъм. Чрез него, търговските банки ще получат стимули да отпускат кредити (среден размер - 1,5 млн. евро) при облекчени условия на ВиК операторите, посредством които последните ще допълнят портфолиото от ресурс за съфинансиране на проектите в сектора.</p> |
| Сектор Отпадъци | Гаранция за МСП* | Финансов инструмент, съответстващ на стандартните условия, определени | <p>За финансиране на инвестиции в сектор отпадъци е възможно да се приложи гаранция, като финансов инструмент съответстващ на стандартните условия, определени от ЕК. Принципиите на такъв тип финансов инструмент са:</p> <ul style="list-style-type: none"> Съответствие с правилата за държавна помощ, т.е. няма нужда от нотифициране; |

| Сектор | Финансов инструмент | Тип на инструмента | Обосновка |
|--------|---------------------|------------------------------|--|
| | | от Комисията (off-the-shelf) | <ul style="list-style-type: none"> • Общи хармонизирани условия за кредитиране; • Липса на припокриване със съществуващи финансови инструменти; • Изпълнение в съответствие с пазарната практика. <p>Основните характеристики на т.нар. ограничена гаранция са следните:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Покритие на кредитния риск до определен лимит, което позволява на финансовия посредник да улесни достъпа на МСП до финансиране на преференциални условия; • Приносът на програмата към инструмента е обикновено между 5 и 30 млн. евро; • Таван на гаранцията – до 80% в зависимост от конкретния заем (кредитния риск в размер на не по-малко от 20% се поема от финансовия посредник) • Нивото на ограничение на гаранцията (т.нар. “cap rate”) се определя предварително при оценката на риска, но не повече от 25% • Ливъридж – между 4 и 6 пъти • Не се счита за държавна помощ на нивото на финансовия посредник, а на нивото на МСП се прилага режим de minimis • Цел на заема – финансиране на материални и нематериални активи и оборотен капитал, свързан с финансираната инвестиция; • Период на погасяване – между 1 и 10 години; • Стойност на заема – до 1,5 млн. евро • Предимство за МСП – достъп до финансиране на преференциални условия (по-ниска лихва и такси за обслужване) |

| Сектор | Финансов инструмент | Тип на инструмента | Обосновка |
|--------|---------------------|--|---|
| | Гаранция | Съществуващ или новосъздаден финансов инструмент (tailor-made) | Възможно да бъде създаден и гаранционен механизъм, чиито параметри да бъдат по-различни от тези на гореописаната гаранция за МСП по отношение стойността на заема (напр. средно 2 млн. евро) и потенциалните бенефициенти, тъй като общинските предприятия „Чистота“ също биха могли да бъдат потенциални бенефициенти за мерки в сектор Отпадъци, но гаранцията, съответстваща на стандартните условия на Комисията не е приложима за тях, поради факта, че тези предприятия са дружества с публично участие и не се третират като МСП. В този случай, ще бъде необходимо да се приложи процедура по нотификация за държавна помощ, както е описано в т. 2.4. по-долу. |

*Предложената гаранция за МСП като off-the-shelf инструмент е приложима в случай, че се прилага за определени мерки/дейности по ОПОС в сектор Отпадъци, които потенциално ще носят печалба на бенефициенти МСП – самостоятелно или чрез участие в ПЧП с община. В случай на ПЧП кредитополучателят също следва да бъде МСП, тъй като то ще е субектът, който ще оперира с изградената инфраструктура и ще реализира приходи от стопанска дейност.



2.1.2. Оценка на количественото измерение на добавената стойност

Количественото измерение на добавената стойност следва да бъде анализирана по отношение на:

- ✓ Ефект на лоста на приноса на ЕС за допълнителни вноски към инвестиционните проекти на всички нива, вкл. до нивото на крайния бенефициент. Колкото по-висок е ефектът на лоста на финансовия инструмент, толкова по-голяма е добавената стойност;
- ✓ Интензитет на субсидията на финансовия инструмент. Колкото по-малък е интензитетът на субсидията за даден проект или група проекти, толкова по-висока е добавената стойност;
- ✓ Революиращ ефект, позволяващ рециклирането на фондовете; и
- ✓ Допълнителен принос на крайните получатели, тъй като той се изключва от изчисленията на ефекта на лоста.

Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.” попада в третия сценарий, както е посочено в т. 4.1.1. от том 1 на Методология за предварителна оценка, а именно:

**Финансов инструмент сравнен със схема за БФП в по-сабо развитите региони на ЕС
Помощта от ЕСИФ подкрепя 85% от допустимите разходи, а националното финансиране – 15%**

Според Финансовия регламент ефектът на лоста на финансирането от фондовете на ЕС се равнява на размера на финансиране на крайните бенефициенти разделен на стойността на финансирането от ЕС, т.е.:

$$\text{Ефект на лоста} = \text{Общо разходи} \div \text{Принос от ЕС}$$

На базата на тази формула, е изчислен ефектът на лоста за секторите Води и Отпадъци, който заедно с интензитета на субсидията, революирация ефект и допълнителния принос на крайните бенефициенти за видовете финансови инструменти са представени по-долу.

Сектор Води

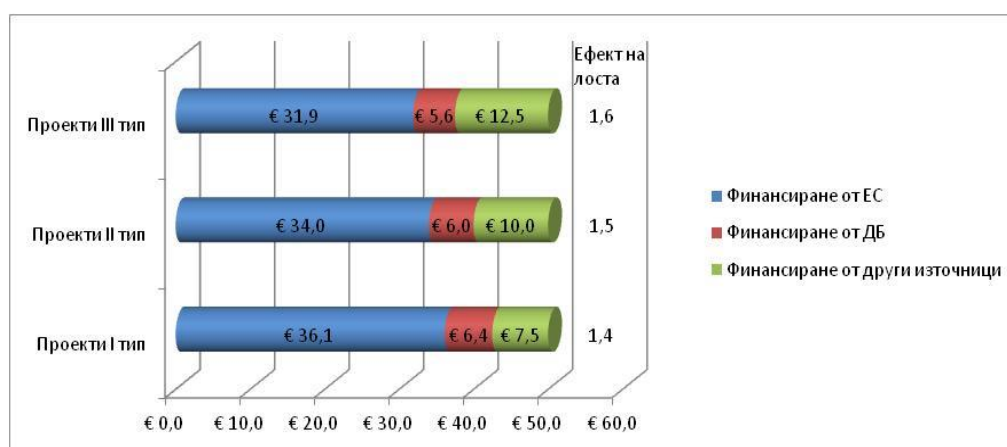
За целите на изчисление на ефекта на лоста са направени следните допускания:



- ✓ Разгледани 3 вида проекти⁴⁹: 1) с размер на съфинансирането от други източници⁵⁰ – 15%; 2) с размер на съфинансирането от други източници – 20%; и 3) размер на съфинансирането от други източници – 25%. Това допускане е направено на база преглед на анализа на финансовото състояние на ВиК дружествата и интервюта с потенциални бенефициенти и банкови институции, в резултат от което е изведено заключението, че ВиК дружествата не биха могли да съфинансират повече от 25% от общата стойност на инвестициите.
- ✓ Приета е средна стойност на проект от 50 млн. евро⁵¹.

Резултатите от изчисленията са представени на следващата фигура:

Фигура 54: Ефект на лоста на проектите във ВиК сектора



Както е видно от представената информация, ефектът на лоста на помощта от ЕС за трите типа проекти във ВиК сектора е между 1,4 и 1,6.

Сектор Отпадъци

За изчислението на ефекта на лоста в този сектор са направени следните допускания:

⁴⁹ Регламен 1303/2013 дава възможност за прилагането на единна ставка в размер до 25 % от допустимите преки разходи, при условие че ставката се изчислява въз основа на коректен, справедлив и проверим метод на изчисление или метод, прилаган в рамките на схеми за предоставяне на безвъзмездни средства, финансирани изцяло от държавата- членка, за подобен тип операция. Освен това изискване на Регламента е единните ставки да се базират на ретроспективните данни, на потенциала за възстановяване на разходите и на принципа „замърсителят плаща“, където е приложимо. В случая, прилагането на единни ставки за съ-финансиране на проектите е неприложимо, тъй като финансовото състояние на отделните бенефициенти е различно и при прилагането на този подход съ-финансирането чрез финансови инструменти ще бъде ограничено само до бенефициенти, които могат да си позволят да осигурят такова, респективно не би могъл да се постигне очакваният ефект от реализирането на програмата.

По-приложим е подходът за изготвяне на отделен анализ разходи-ползи за всеки проект, но при липса на готови проекти към настоящия момент не е възможно да се прогнозира каква ще е средната стойност очакваното съ-финансиране от страна на бенефициентите. Освен това, опитът показва, че предварителното определяне на минимален размер на съ-финансиране води до изкривяване на резултатите от финансовите анализи, тъй като при такава ситуация бенефициентите не са склонни да осигурят по-голям размер на собствения принос.

Поради тези причини са разгледани 3 варианта на съ-финансиране от страна на бенефициентите, които при реалистично направени прогнози в анализите разходи-ползи биха били вероятни.

⁵⁰ Финансирането от други източници може да бъде заем, собствени средства или комбинация от двете

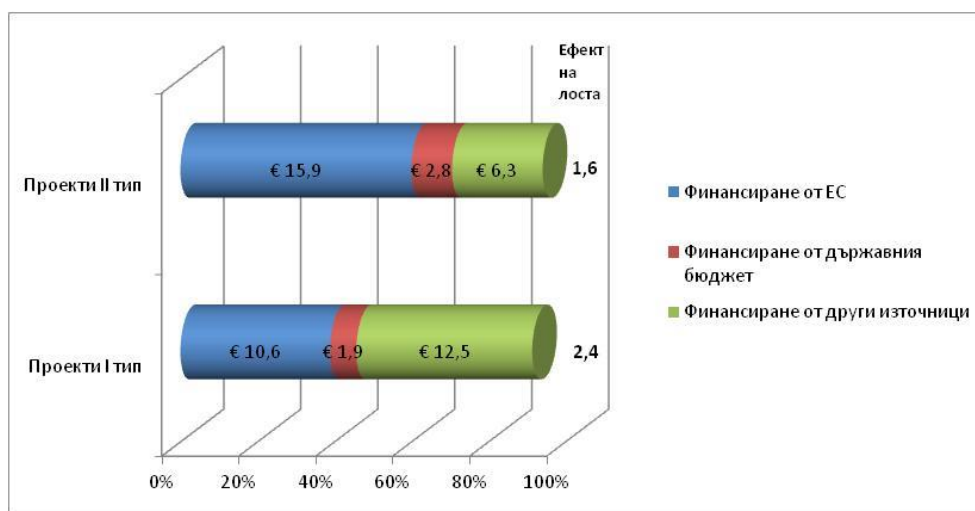
⁵¹ По преценка на консултанта, на база необходимите инвестиции според краткосрочните програми към Регионалните генерални планове е определен среден размер на проектите от 50 млн. евро.



- ✓ При сравнително по-малки първоначални разходи (2-3 млн. евро), проектите биха могли да се реализират изцяло от търговски субекти чрез заемни средства
- ✓ При по-голяма стойност на първоначалните разходи (25 млн. евро) са разгледани 2 типа проекти: 1) БФП⁵² и заемно финансиране в съотношение 50:50; и 2) БФП и заемно финансиране в съотношение 75:25.

Резултатите от изчисленията са представени на следващата фигура:

Фигура 55: Ефект на лоста на проектите в сектор Отпадъци



Както е видно от горната фигура, в сектор Отпадъци би могъл да се получи по-голям ефект на лоста на БФП при проектите, които 50% от необходимия ресурс се осигурява чрез заемно финансиране.

По отношение на интензитета на субсидията във всеки един от предложените финансови инструменти, са направени следните изчисления:

Заеми

За да бъде един заем предложен на по-атрактивни условия, част от кредитния риск следва да бъде покрит чрез безвъзмездна помощ от ЕС. Тук проучването показва, че при структуриране на фонд, в който БФП играе ролята на подчинен капитал, оптималното съотношение между БФП и външен ресурс от международни финансови институции е между 15% и 35%. Т.е. за проект във ВиК сектора на средна стойност 50 млн. евро, различният размер на интензитета в структурата на заема дава следните резултати:

Таблица 28: Интензитет на субсидията в структурата на заема за проекти от ВиК сектора

| Общ размер на проекта | БФП | Съ-финансиране чрез привлечен външен ресурс |
|-----------------------|-----|---|
|-----------------------|-----|---|

⁵² БФП включва както финансирането от ЕФРР, така и финансирането от държавния бюджет



| | КФ 85% | ДБ 15% | Общо | КФ като подчинен капитал 15% | Финансиране от други източници 85% | Общо | Общ размер на финансирането от ЕС |
|----|--------|--------|-------|------------------------------|------------------------------------|-------|-----------------------------------|
| 50 | 36,13 | 6,38 | 42,50 | 1,13 | 6,38 | 7,50 | 37,25 |
| 50 | 34,00 | 6,00 | 40,00 | 1,50 | 8,50 | 10,00 | 35,50 |
| 50 | 31,88 | 5,63 | 37,50 | 1,88 | 10,63 | 12,50 | 33,75 |

| Общ размер на проекта | БФП | | | Съ-финансиране чрез привлечен външен ресурс | | | Общ размер на финансирането от ЕС |
|-----------------------|--------|--------|-------|---|------------------------------------|-------|-----------------------------------|
| | КФ 85% | ДБ 15% | Общо | КФ като подчинен капитал 25% | Финансиране от други източници 75% | Общо | |
| 50 | 36,13 | 6,38 | 42,50 | 1,88 | 5,63 | 7,50 | 38,00 |
| 50 | 34,00 | 6,00 | 40,00 | 2,50 | 7,50 | 10,00 | 36,50 |
| 50 | 31,88 | 5,63 | 37,50 | 3,13 | 9,38 | 12,50 | 35,00 |

| Общ размер на проекта | БФП | | | Съ-финансиране чрез привлечен външен ресурс | | | Общ размер на финансирането от ЕС |
|-----------------------|--------|--------|-------|---|------------------------------------|-------|-----------------------------------|
| | КФ 85% | ДБ 15% | Общо | КФ като подчинен капитал 35% | Финансиране от други източници 65% | Общо | |
| 50 | 36,13 | 6,38 | 42,50 | 2,63 | 4,88 | 7,50 | 38,75 |
| 50 | 34,00 | 6,00 | 40,00 | 3,50 | 6,50 | 10,00 | 37,50 |
| 50 | 31,88 | 5,63 | 37,50 | 4,38 | 8,13 | 12,50 | 36,25 |

Забележка: Всички стойности са в млн. евро. Изчисленията са направени по следните формули:

$$\text{БФПО} = (\text{ОРП} * 85\% + \text{ОРП} * 15\%)$$

$$\text{ПВР} = (\text{РЗФ} * \text{РПК}\% + \text{РЗФ} * \text{ФДИ}\%)$$

Където:

БФПО - Общ размер на БФП

ОРП - Общ размер на проекта

ПВР - привлечен външен ресурс

РЗФ - размер на заемно финансиране

РПК - размер на подчинения капитал

ФДИ - финансиране от други източници



От тук ясно се вижда, че колкото е по-голям интензитетът на приноса от КФ в заема и колкото е по-малък размерът на външното заемно финансиране, толкова по-малка е стойността на привлеченото външно финансиране. Средната стойност на привлечения външен ресурс за трите вида проекти с различен интензитет на субсидията в структурата на заема е обобщена на следната графика:

Фигура 56: Средна стойност на привлечения външен ресурс за проекти от ВиК сектора



С цел оптимизиране на риска и осигуряване на изгодни условия за заемно финансиране за проектите от ВиК сектора, е препоръчително да се възприеме подход за дял на БФП в общата стойност на заема като финансов инструмент в диапазона 20-25%, чрез който ще се постигне лостов ефект от 1:3 или 1:4.

Гаранции

Гаранциите, които могат да бъдат използвани за проекти и от двата сектора са за привличане на финансиране от търговските банки на принципа на предлаганите към момента гаранции за МСП⁵³. Тук разграничение може да се направи по отношение на видовете бенефициенти (ВиК дружества за сектор Води и МСП или общински предприятия за сектор Отпадъци) и размера на кредитите:

- ✓ За сектор Води – гаранции за кредити на средна стойност 1,5 млн. евро като паралелно финансиране на заеми от фонд за инвестиции във ВиК сектора
- ✓ За сектор отпадъци:

⁵³ Финансов инструмент, съответстващ на стандартните условия, определени от Комисията (off-the-shelf)

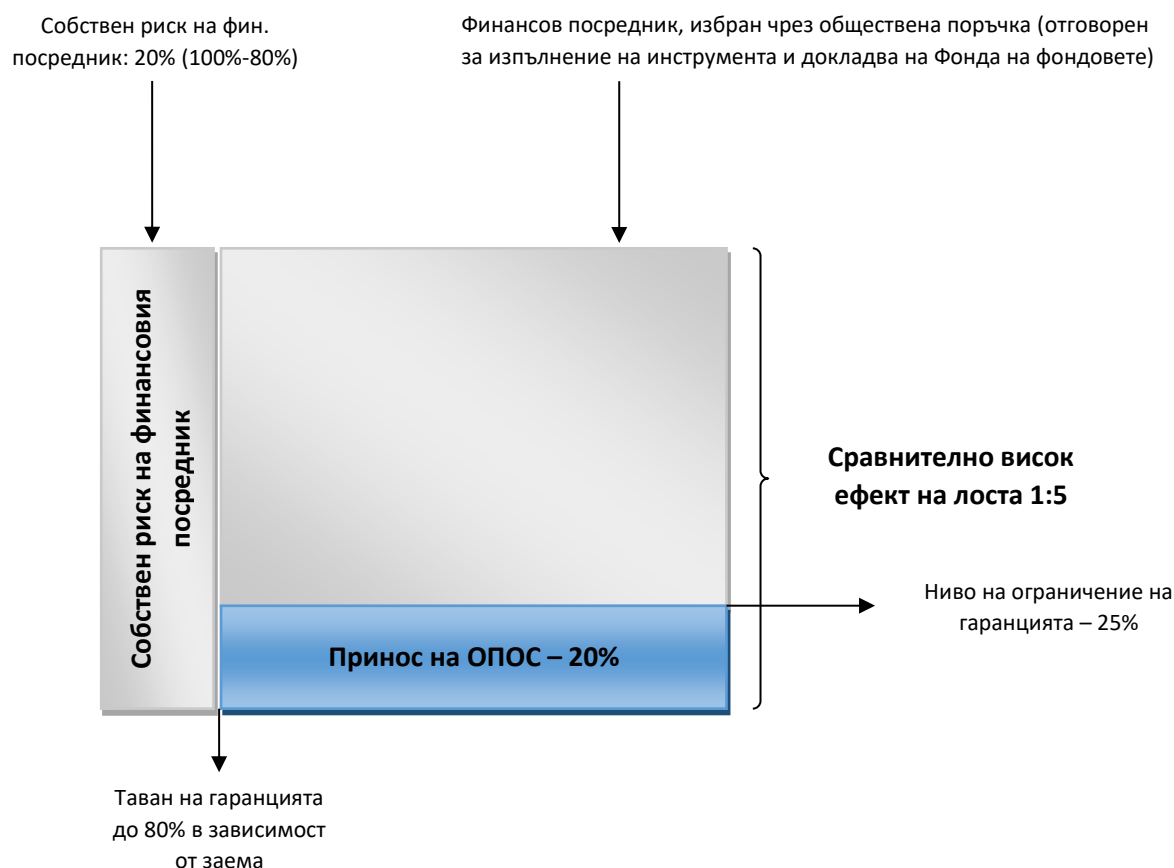


- Гаранции за кредити на стойност до 1,5 млн. евро за финансиране на МСП за инвестиции в проекти за управление на отпадъците (off-the-shelf финансов инструмент)
- Гаранции за кредити на средна стойност 2 млн. евро за финансиране на общински предприятия по чистота (tailor-made финансов инструмент)⁵⁴

В който и да е от случаите, интензитетът на БФП в структурата на финансовия инструмент зависи от:

- ✓ Тавана на гаранцията – до 80% в зависимост от конкретния заем (кредитния риск в размер на не по-малко от 20% се поема от финансовия посредник)
- ✓ Нивото на ограничение на гаранцията (т.нар. “cap rate”) се определя предварително при оценката на риска, но не повече от 25%

Това на практика означава следното:



Източник: Directorate-General for Regional and Urban Policy

⁵⁴ Тъй като общинските предприятия не попадат в обхвата на МСП в смисъла на инструмента за ограничени гаранции



Т.е. ако приносът на ОПОС представлява 20% или 30% от финансирането на проекта под формата на гаранция, интензитета на помощта от ЕС в двата случая би бил следния:

Фигура 57: Интензитет на помощта от ЕС в гаранционен механизъм



Рециклирането на фондовете зависи от няколко фактора:

- ✓ Срокът за изпълнение на инвестиционните проекти, който следва да се равнява на гратисния период за изплащане на дълга
- ✓ Срокът за погасяване на заема, който от своя страна зависи от размера на инвестицията и периода на нейното изплащане.

Предвид факта, че проектите в секторите Води и Отпадъци имат различни характеристики по отношение на горепосочените фактори, то рециклирането на фондовете в двата сектора ще бъде различно.

Сектор Води

Досегашният опит показва, че срокът за реализиране на проектите във ВиК сектора е средно 3 години, предвид мащаба на инвестиционните проекти, погасяването на дълга не би следвало да бъде по-кратко от 10 г. На базата на тези допускания, за проект на стойност 50 млн. евро със стойност на заемното съфинансиране в размер на средно 20%, всяка година се рециклират ~ 12% от средствата от КФ или пълното рециклиране на БФП е за период от ~ 8 години:

Фигура 58: Примерен погасителен план на заемно финансиране за проект във ВиК сектора



| Инвестиционен проект във Водния сектор | млн. евро | Инвестиционен период | Период на изплащане на кредита | | | | | | | | | |
|---|-----------|----------------------|--------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | | | 1 год. | 2 год. | 3 год. | 4 год. | 5 год. | 6 год. | 7 год. | 8 год. | 9 год. | 10 год. |
| Общ размер на инвестицията | 50 | 1 год. 2 год. 3 год. | 1 год. | 2 год. | 3 год. | 4 год. | 5 год. | 6 год. | 7 год. | 8 год. | 9 год. | 10 год. |
| БФП - 80% от проекта | 40 | | | | | | | | | | | |
| Заемно съ-финансиране - 20% от проекта | 10 | | 1 202 414 | 1 202 414 | 1 202 414 | 1 202 414 | 1 202 414 | 1 202 414 | 1 202 414 | 1 202 414 | 1 202 414 | 1 202 414 |
| - БФП в структурата на заема - 25% | 2,5 | | 300 603 | 300 603 | 300 603 | 300 603 | 300 603 | 300 603 | 300 603 | 300 603 | 300 603 | 300 603 |
| - Ресурс на МФИ в структурата на заема - 75% | 7,5 | | 901 810 | 901 810 | 901 810 | 901 810 | 901 810 | 901 810 | 901 810 | 901 810 | 901 810 | 901 810 |
| Оскъпяване на заем - лихва + такси и комисионни | 3,5% | | | | | | | | | | | |

Това на практика означава, че половината от средствата от КФ могат да се вложат два пъти за периода на действието на програмата, ако финансовият инструмент се структурира през първите 2 години от програмния период.

Сектор Отпадъци

Мерките, предвидени за финансиране в сектор Отпадъци по ОПОС 2014-2020 г. се различават от тези, финансирани в периода 2007-2013 г. Въпреки това, се очаква средният срок за изпълнение на проектите да е сходен с този на инвестициите във Водния сектор, т.е. 3 години. Ако приемем обаче, че средният размер на проектите в сектор Отпадъци е 2 млн. евро, които ще се изплащат изцяло чрез финансов инструмент, а периодът на изплащане на заемното финансиране – 5 години, тогава резултатът е следния:

Фигура 59: Примерен погасителен план на заемно финансиране за проект в сектор Отпадъци

| Инвестиционен проект сектор Отпадъци | млн. евро | Инвестиционен период | Период на изплащане на кредита | | | | |
|--|-----------|----------------------|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| | | 1 год. 2 год. 3 год. | 1 год. | 2 год. | 3 год. | 4 год. | 5 год. |
| Общ размер на инвестицията | 2 | | | | | | |
| Заемно съ-финансиране - 100% от проекта | 2 | | 442 963 | 442 963 | 442 963 | 442 963 | 442 963 |
| - БФП в структурата на заема - 20% | 0,4 | | 88 593 | 88 593 | 88 593 | 88 593 | 88 593 |
| - Ресурс на банките в структурата на заема - 80% | 1,6 | | 354 370 | 354 370 | 354 370 | 354 370 | 354 370 |
| Оскъпяване на заем - лихва + такси и комисионни | 3,5% | | | | | | |

Т.е., целият размер на средствата от ЕФРР могат да се вложат два пъти за периода на действието на програмата, ако финансовият инструмент се структурира през първите 2 години от програмния период.

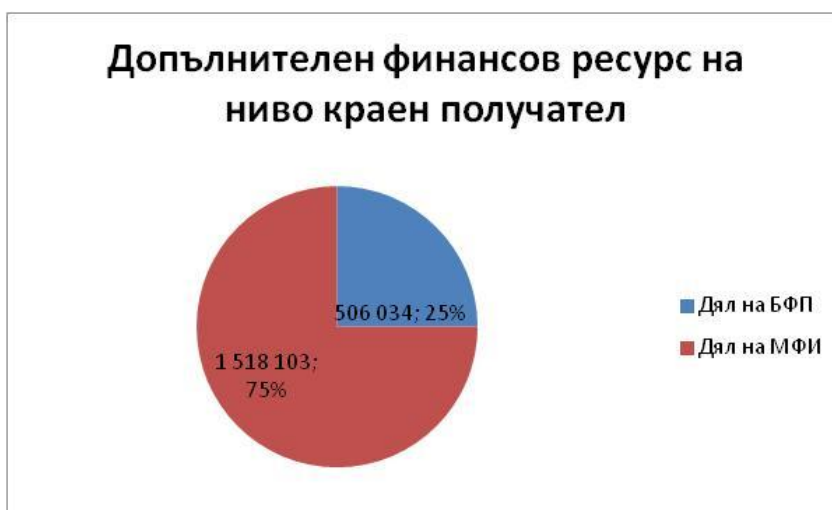
Допълнителният принос на крайните получатели, който ще се мобилизира в резултат от изпълнение на проекти в двата сектора може да се отнесе към 2 категории:

- ✓ Собствени средства за съфинансиране на проектите
- ✓ Лихви, изплащани обратно към финансиращата институция

За проектите в сектор Води може да се твърди, че допълнителният принос на крайните получатели, който ще се мобилизира ще бъде основно от лихви, тъй като малка част от ВиК дружествата ще могат да осигурят собствени средства за съфинансиране. Т.е., ако приемем, че 3,5% е средният размер на разходите по заемното финансиране на инвестициите, то при 25% БФП в структурата на заема, допълнителния ресурс, който ще се мобилизира от страна на крайния получател в рамките на проект на средна стойност 50 млн. евро се равнява на 2 млн. евро, от които 0,5 млн. евро биха могли да се реинвестират отново във фонда:



Фигура 60: Допълнителен финансов ресурс на ниво краен получател във ВиК сектора



Това означава, че при следващия цикъл на рециклиране БФП, която ще може да се вложи в кредитния портфейл е с 20% повече, което при ефект на лоста от 1:4, означава, че за 1 евро БФП ще бъдат мобилизирани допълнително 4 евро от международни финансови институции.

За сектор Отпадъци могат да бъдат разгледани два случая, при които ще бъде мобилизиран допълнителен финансов ресурс: 1) чрез собствени средства за съфинансиране на проектите; и 2) лихвите, които ще бъдат изплатени обратно с погасяването на кредита.

При първия случай, може да се направи допускането, че средно 25% от общата стойност на инвестицията може да се осигури чрез собствени средства на бенефициента. Това значи, че за проект на средна стойност от 2 млн. евро 1,5 млн. ще бъдат осигурени чрез заем. Ако отново приемем, че 3,5% е средният размер на разходите по заемното финансиране на инвестициите, то при 20% БФП в структурата на заема, допълнителния ресурс, който ще се мобилизира от страна на крайния получател в рамките на проект на средна стойност 2 млн. евро, от които 75% заемно финансиране се равнява на 0,661 млн. евро (0,5 млн. евро собствен принос и 0,161 млн. евро изплащане оскъпяването на кредита), от които 0,032 млн. евро биха могли да се реинвестират отново:



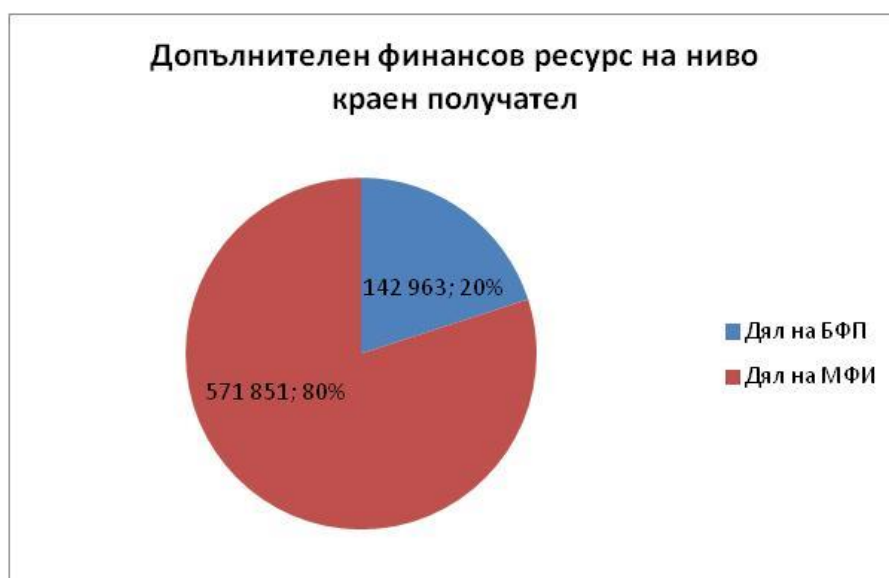
Фигура 61: Допълнителен финансов ресурс на ниво краен получател сектор Отпадъци



Това означава, че при следващия цикъл на рециклиране БФП, която ще може да се вложи в кредитния портфейл е с 10,5% повече, което при ефект на лоста от 1:5, означава, че за 1 евро БФП ще бъдат мобилизирани допълнително 5 евро от финансови институции.

Във втория случай, целият ресурс на инвестицията се мобилизира чрез заемно финансиране, което означава, че при 3,5% среден размер на разходите по заемното финансиране и при 20% БФП в структурата на заема, допълнителният ресурс, който ще се мобилизира от страна на крайния получател в рамките на проект на средна стойност 2 млн. евро, се равнява на 0,714 млн. евро от които 0,143 млн. евро биха могли да се реинвестират отново:

Фигура 62: Допълнителен финансов ресурс на ниво краен получател сектор Отпадъци





2.1.3. Оценка на качествено измерение на добавената стойност

Качественото измерение на добавената стойност може да включва например⁵⁵:

- ✓ Предлагане на финансов продукт, който точно отговаря на пазарния недостиг без да застрашава конкуренцията;
- ✓ Разработване на нов финансов продукт под формата на финансов инструмент, който не е предлаган преди това;
- ✓ Подкрепа за реформиране и изграждане на капацитет в сектора;
- ✓ Даване на предимство на финансов инструмент, който осигурява ликвидност под формата на префинансиране на инвестицията;
- ✓ Преодоляване на специфичен пазарен неуспех;
- ✓ Привличане на допълнителни източници на експертиза и ноу-хау в процеса на подкрепа на крайните бенефициенти.

Качественото измерение на добавената стойност за двата сектора е представена в следващата таблица:

⁵⁵ Тук са посочени само категориите за качествено измерение на добавената стойност, които са приложими за сектора



**Качествено измерение на
добавената стойност**

Сектор Води

Сектор Отпадъци

**Предлагане на финансов
продукт, който точно
отговаря на пазарния
недостиг без да застрашава
конкуренцията**

Както бе споменато в анализа на пазара, във ВиК сектора е налице изкуствен монопол, поради собствеността на ВиК операторите и районирането на услугите. Това означава, че едно ВиК дружество обслужва определена територия без конкуренция. В този смисъл, финансовият продукт под формата на фонд за инвестиции, който може да осигурява заемно финансиране и паралелно финансиране чрез гаранции ще отговори на пазарния недостиг без да застрашава конкуренцията, тъй като на практика такава към момента във Водния сектор няма.

В Сектор отпадъци гаранционния механизъм би подпомогнал частния сектор да мобилизира допълнителен ресурс за реализиране на инвестиции. В зависимост от формата, която ще бъде избрана (off-the-shelf или tailored-made финансов инструмент) конкуренцията не би следвало да бъде застрашена, тъй като в първия случай ЕК вече е разрешила отпускането на държавна помощ при определени условия, а във втория ще бъде проведена процедура по нотификация, в резултат от която ще бъдат дефинирани параметрите на допустимата държавна помощ.

**Разработване на нов
финансов продукт под
формата на финансов
инструмент, който не е
предлаган преди това**

Към настоящия момент в сектора няма предлагане на финансови инструменти по смисъла на Регламент 1303/2013 г. Структурирането на нов финансов продукт ще увеличи ефекта на лоста в съотношение минимум 1:3 и ще спомогне да бъде запълнен поне частично значителния недостиг на финансиране в сектора.

Гаранционен механизъм, който да подпомага достъпа до финансиране на частни и общински предприятия за реализиране на проекти по управление на отпадъците към момента не съществува в страната. Разработването на такъв продукт по модела на вече съществуващия гаранционен механизъм за МСП ще мобилизира 5 пъти повече финансов ресурс от страна на финансовите институции и ще спомогне за преодоляване на зависимостта от безвъзмездно финансиране за постигане на целите в сектора.

Качествено измерение на добавената стойност

Сектор Води

Сектор Отпадъци

Подкрепа за реформиране и изграждане на капацитет в сектора

Въвеждане на финансов инструмент във ВиК сектора ще ускори изпълнението на реформите, тъй като ще наложи определени условия за финансиране на ВиК операторите и ще дисциплинира тяхното управление. По този начин ще стартира подобряване финансовото състояние на ВиК операторите, които чрез реализиране на по-мощни инвестиции (до момента отговорност предимно от общините и държавата), ще натрупат капацитет за по-ефективно реализиране на инвестиционните си програми в бъдеще, вкл. чрез използване на външно финансиране.

Въпреки, че вече има известно навлизане на частни субекти в сектора, в по-голямата си част мерките по управление на отпадъците все още се реализират предимно от общините под формата на публични услуги, което води до неефективно оползотворяване на ресурсите. Чрез създаване на стимули посредством финансови инструменти за по-активното навлизане на бизнеса, в т.ч. чрез създаване на ПЧП, ще се мобилизира капацитета на частния сектор за реализиране и управление на инвестиции и ще се създаде предпоставка за преминаване към икономика на кръговете, в която по-голяма част от отпадъците се рециклират и връщат обратно в производството.

Даване на предимство на финансов инструмент, който осигурява ликвидност под формата на префинансиране на инвестицията

Заемното съфинансиране на проектите и в двата сектора може да бъде осигурено преди отпускането на БФП, в случай че в рамките на съответния проект е предвидена такава. По този начин ще бъде осигурена ликвидност за изпълнение на инвестициите, а префинансирането им ще ускори процеса на реализация, което означава, че периодът, в който един проект започва да се изплаща може да бъде изтеглен по-рано, респективно да бъде удължен. Това ще донесе допълнителна добавена стойност за крайния бенефициент, който ще може да се възползва от предимството да реинвестира допълнителния финансов ресурс, мобилизиран от по-ранните приходи.

Преодоляване на специфичен пазарен неуспех

Въвеждането на финансов инструмент в сектора ще даде възможност на ВиК операторите да ползват кредитен ресурс, до който те нямат достъп на пазарен принцип, поради сравнително слабата им финансова

Както бе споменато и в анализа на пазара, основният пазарен неуспех е липсата на сътрудничество между публичния сектор и бизнеса, което затруднява процеса на постигане съответствие с изискванията на

Качествено измерение на добавената стойност

Сектор Води

Сектор Отпадъци

ефективност, породена от регулирането на сектора. По този начин ще бъдат създадени условия за поне частично запълване на финансовия недостиг, както и за дисциплиниране на сектора като цяло.

европейското и национално законодателство. Чрез създаване на стимули за частния сектор за навлизане по-активно в дейностите по управление на отпадъците, ще се преодолее липсата на ефективна връзка между собственика на отпадъка (общините) и субекта, който би могъл да ги оползотворява (бизнеса), като и двете страни биха могли да реализират приходи от това.

Привличане на допълнителни източници на експертиза и ноу-хау в процеса на подкрепа на крайните бенефициенти

Структуриране на финансов инструмент с участието на международните финансови институции и предвиждане на техническа помощ за крайните бенефициенти при реализиране на инвестициите, ще привлече капацитета на банковите институции за по-ефективно управление на финансовия ресурс. В резултат от първоначалната оценка на финансовото състояние на ВиК дружествата за целите на структуриране на финансовия портфейл на проектите, ще бъдат идентифицирани мерки, които да подобрят капацитета на крайните бенефициенти в дългосрочен аспект.

Чрез мобилизиране на търговските банки на българския пазар посредством реализиране на гаранционен механизъм за проекти в сектор Отпадъци, ще бъде привлечена и тяхната експертизата в процеса на структуриране на схемата на финансиране на отделните проекти. По този начин ще бъде оказана подкрепа на крайните бенефициенти за изготвяне на инвестиционна стратегия и оценка и комбиниране на различните инвестиционни възможности.



2.2. Съпоставка между финансовия инструмент, в качеството му на специфична форма на предоставяне на финансова помощ за постигане на определени цели и резултати, и други алтернативни форми на предоставяне на финансова помощ (грантове, награди и възстановима помощ) по правилата на отделните фондове на ЕС, които могат да бъдат реализирани за постигане на същите цели и резултати, чиято реализация преследва финансовият инструмент

Тясна връзка с оценката на добавената стойност има нуждата с осигуряване на съгласуваност с други форми на публична интервенция, вкл. безвъзмездна помощ. Основните аспекти на оценката са свързани с припокриването или конфликта с други форми на публична интервенция в същия сегмент, в т.ч.:

- ✓ Нормативни/регулаторни изисквания, вкл.:
 - Закони, изпълняващи целта на предвижданите финансови инструменти, които могат да правят тези инструменти излишни
 - Закони, изключващи целта на финансовите инструменти
- ✓ Фискални интервенции, като например:
 - Намаляване или освобождаване от такси
 - Държавни трансфери
- ✓ Други форми на публична интервенция, напр.:
 - Донорски програми
 - Други финансови инструменти
 - Дейности от други източници на финансиране и други нива на администрация
 - Подкрепа, предлагана от управляващите органи от всички съществуващи револвиращи фондове

Резултатите от оценката по отношение на съгласуваност на предложените финансови инструменти с други форми на публична интервенция са представени в следващата таблица:



| Категории публични интервенции | | Финансови инструменти в сектор Води | Финансови инструменти в сектор Отпадъци |
|---|---|--|--|
| <p>Нормативни/регулаторни изисквания</p> | <p>Закони, изпълняващи целта на предвиджаните финансови инструменти, които могат да правят тези инструменти излишни</p> | <p>Съгласно Закона за регулиране на ВиК услугите, цените на тези услуги се регулират от ДКЕВР. Тази регулация обаче, не може да се оцени като изпълняваща целта на предвидените финансови инструменти в сектора, а по-скоро обратното, тъй като ограничава финансовия потенциал на ВиК операторите, респективно размера на инвестициите и поражда инвестиционния недостиг в сектора.</p> | <p>В страната съществуват следните икономически стимули и инструменти по силата на законодателството:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Такси за депониране и третиране <ul style="list-style-type: none"> ▪ Обезпечения за покриване на последващи разходи за затваряне на депата и отчисления за депониране на отпадъци ▪ Такса битови отпадъци и разходи за управление на битовите отпадъци на общините ✓ Екологични данъци и такси ✓ Схеми за отговорност на производителя ✓ Финансови гаранции и застраховки <p>Нито един от тези инструменти обаче, не изпълнява целта на предвиджаните финансови инструменти, а по-скоро някои от икономическите стимули биха генерирали ресурс за изплащане на финансовите инструменти или осигуряване на допълващо финансиране.</p> |

| Категории публични интервенции | Финансови инструменти в сектор Води | Финансови инструменти в сектор Отпадъци |
|--------------------------------|---|--|
| Фискални интервенции | Закони, изключващи целта на финансовите инструменти | Няма |
| | Намаляване или освобождаване от такси | <p>Законът за регулиране на ВиК услугите въвежда понятието „социална поносимост“ на тарифите, която се определя на 4% от нетния разполагаем доход на домакинствата. Това означава, че таксите, заплащани от потребителите на ВиК услуги имат таван, но потребителите не са освободени от такива. Това означава, че ресурсът за инвестиции е регулаторно ограничен, но същевременно не може да се твърди, че при либерализиране на тарифите, ще се генерира достатъчен финансов ресурс за инвестиции в сектора, респективно финансовият инструмент не може да измести пазарното финансиране поради прекалено големия финансов недостиг. Напротив, приложен адекватно в настоящата ситуация, финансовият инструмент ще изиграе ролята на катализатор на бъдещи приходи за инвестиции чрез дисциплиниране на сектора, но това може да се очаква в дългосрочен план.</p> |

| Категории публични интервенции | | Финансови инструменти в сектор Води | Финансови инструменти в сектор Отпадъци |
|--|--|---|---|
| Други форми на публична интервенция | Държавни трансфери | Няма | Няма |
| | Донорски програми | Финансиране за проекти в секторите Води и Отпадъци се предлага и по други донорски програми, вкл. с източник на финансиране ЕС. По силата на приложимите нормативни актове, обаче не се допуска финансиране на едни и същи дейности от различни източници (т.е. дублиране на разходите), за което се извършва предварителна проверка за двойно финансиране преди подписване на споразумение/договор. В този смисъл финансовите инструменти за двата сектора по-скоро ще допълнят инвестиционния портфейл | |
| | Други финансови инструменти | Във Вик сектора не се предлагат други финансови инструменти по смисъла на Регламент 1303/2013 | Финансовите инструменти по инициативата Jeremie потенциално се явяват източник на финансиране на проекти в сектор Околна среда. Към момента обаче, поради по-големия размер на инвестициите в дейности по оползотворяване на отпадъците, няма финансирани проекти в сектора от тази инициатива. |
| | Дейности от други източници на финансиране и други нива на администрация | <p>ПУДООС набира финансов ресурс предимно от:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Такси определени със законодателството в сферата на околната среда; ✓ Целево предоставени средства от държавния бюджет; ✓ Глоби и имуществени санкции по ЗООС; ✓ Приходи от портфейлни инвестиции с краткосрочни ДЦК и облигации; и др. <p>Бенефициенти на ПУДООС са основно публични институции – общини, а финансирането се предоставя най-вече под формата или на БФП за финансиране на проекти или под формата на безлихвени кредити за мостово финансиране.</p> <p>По отношение на предвидените финансови инструменти, ПУДООС би могло да се използва като допълващо финансиране, но не и да се счита, че финансовите инструменти биха заменили този вид финансов ресурс.</p> | |

| Категории публични интервенции | Финансови инструменти в сектор Води | Финансови инструменти в сектор Отпадъци |
|--------------------------------|---|---|
| | Подкрепа, предлагана от управляващите органи от всички съществуващи револвиращи фондове | Няма |
| | | Няма |



2.3. Оценка на възможностите за комбиниране на финансови инструменти и други форми на подкрепа (грантове, награди, възстановима помощ) за постигане на синергичен ефект за съответната сфера на интервенция

В резултат от съпоставката на предвидените финансови инструменти с други форми на публична интервенция, направена в предходната точка от настоящия анализ, може да се направи изводът, че комбинирането на БФП с финансови инструменти има потенциал за постигане на синергичен ефект. Синергичният ефект е в пряка зависимост от размера на БФП от съответната приоритетна ос на ОПОС 2014-2020, която ще се задели за финансови инструменти. Това означава, че колкото по-голям размер на средствата от съответната приоритетна ос бъдат заделени за финансови инструменти, ще бъде постигнат по-голям синергичен ефект, предвид очаквания лостов ефект за сектор Води от 1:4, а за сектор Отпадъци – 1:5.

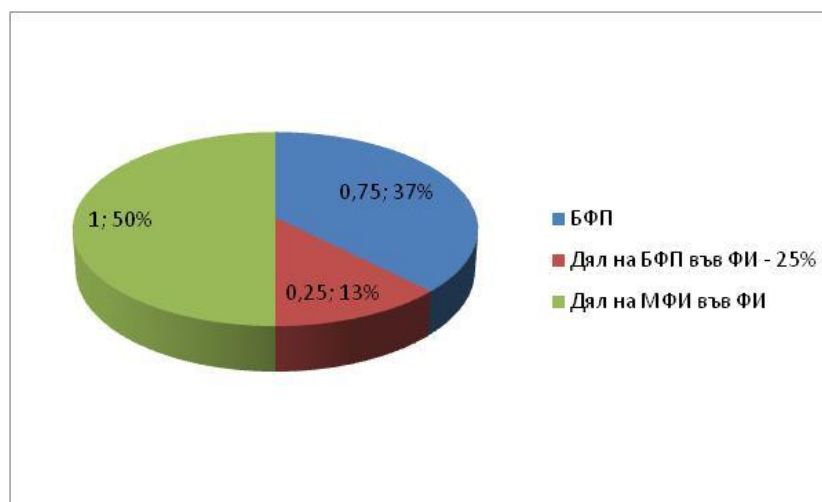
Синергичният ефект за веки един от двата сектора, който би могъл да се генерира в зависимост от БФП, която би се отделила като ресурс от всяка една от разглежданите приоритетни оси, е представен на следващите фигури:

Сектор Води

Вариант I

| | |
|--|-----------------------|
| Финансов недостиг | 7,5 млрд. евро |
| Наличен ресурс по ОПОС за инвестиции | 1 млрд. евро |
| Ефект на лоста | 1:4 |
| БФП | 75% |
| Дял на БФП във ФИ - 25% от Приоритетната ос | 25% |
| Дял на МФИ във ФИ | 1 млрд. евро |
| Общ инвестиционен портфейл | 2 млрд. евро |
| Оставащ финансов недостиг | 5,5 млрд. евро |

Фигура 63: Синергичен ефект I вариант – сектор ВИК

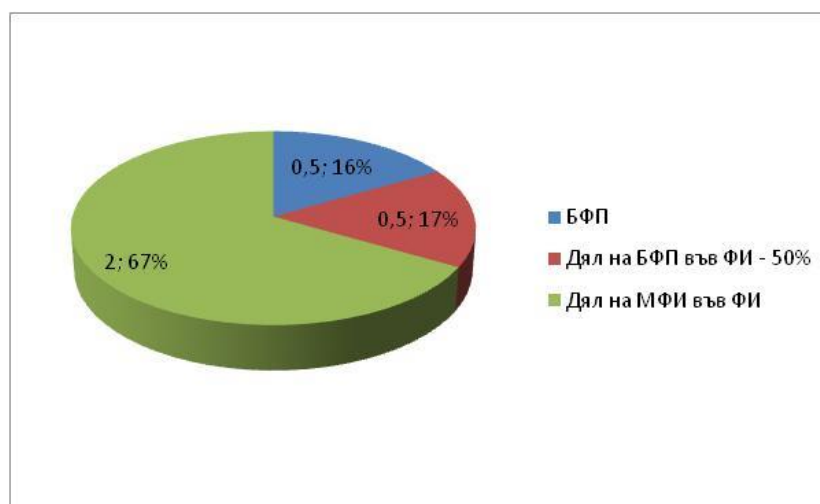




Вариант II

| | |
|--|----------------------|
| Финансов недостиг (млрд. евро) | 7,5млрд. евро |
| Наличен ресурс по ОПОС за инвестиции (млрд. евро) | 1 млрд. евро |
| Ефект на лоста | 1:4 |
| БФП | 50% |
| Дял на БФП във ФИ – 50% от Приоритетната ос | 50% |
| Дял на МФИ във ФИ | 2 млрд. евро |
| Общ инвестиционен портфейл | 3 млрд. евро |
| Оставащ финансов недостиг | 4,5 млрд. евро |

Фигура 64: Синергичен ефект II вариант – сектор ВиК

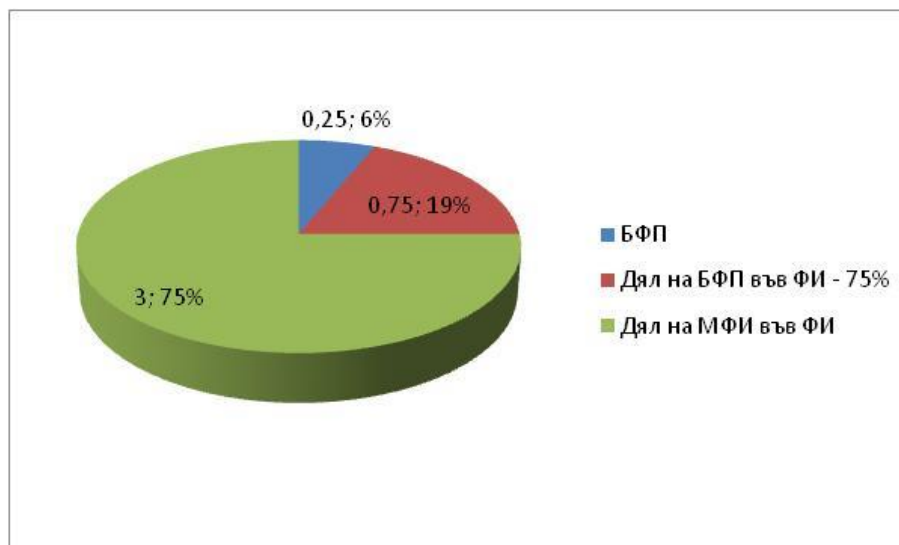


Вариант III

| | |
|--|-----------------------|
| Финансов недостиг (млрд. евро) | 7,5 млрд. евро |
| Наличен ресурс по ОПОС за инвестиции (млрд. евро) | 1 млрд. евро |
| Ефект на лоста | 1:4 |
| БФП | 25% |
| Дял на БФП във ФИ - 75% от Приоритетната ос | 75% |
| Дял на МФИ във ФИ | 3 млрд. евро |
| Общ инвестиционен портфейл | 4 млрд. евро |
| Оставащ финансов недостиг | 3,5 млрд. евро |



Фигура 65: Синергичен ефект III вариант – сектор Вик



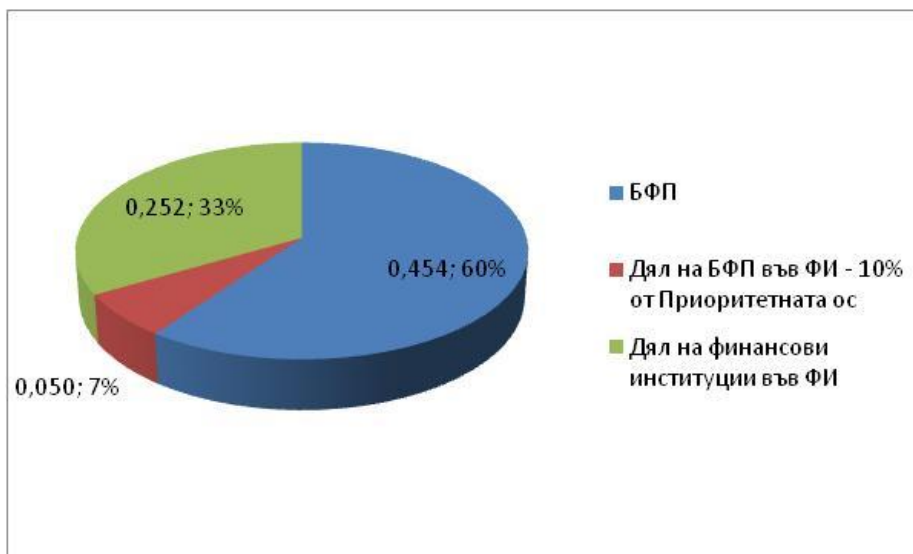
Сектор Отпадъци

Вариант I

| | |
|---|-------|
| Финансов недостиг (млрд. евро) | 1,254 |
| Наличен ресурс по ОПОС за инвестиции (млрд. евро) | 0,504 |
| Ефект на лоста | 1:5 |
| БФП | 0,454 |
| Дял на БФП във ФИ - 10% от Приоритетната ос | 0,050 |
| Дял на финансови институции във ФИ | 0,252 |
| Общ инвестиционен портфейл | 0,756 |
| Оставащ финансов недостиг | 0,498 |



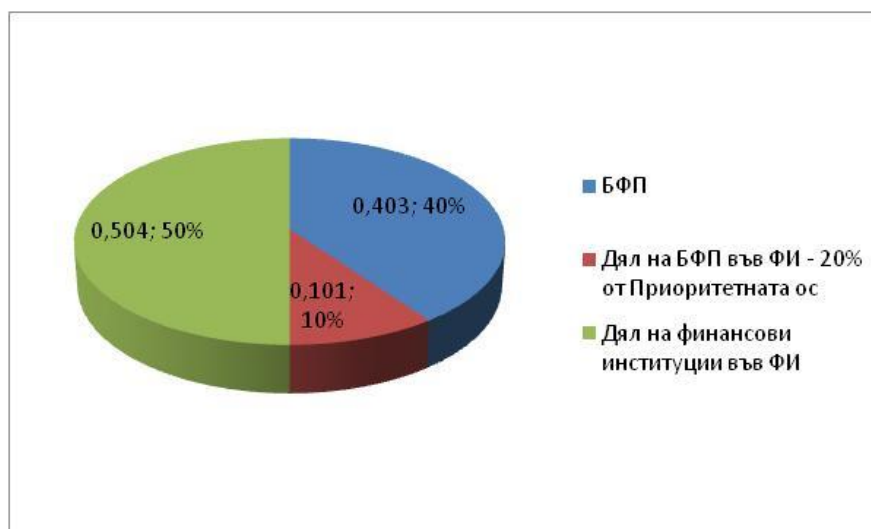
Фигура 66: Синергичен ефект I вариант – сектор Отпадъци



Вариант II

| | |
|---|-------|
| Финансов недостиг (млрд. евро) | 1,254 |
| Наличен ресурс по ОПОС за инвестиции (млрд. евро) | 0,504 |
| Ефект на лоста | 1:5 |
| БФП | 0,403 |
| Дял на БФП във ФИ - 20% от Приоритетната ос | 0,101 |
| Дял на финансови институции във ФИ | 0,504 |
| Общ инвестиционен портфейл | 1,008 |
| Оставащ финансов недостиг | 0,246 |

Фигура 67: Синергичен ефект II вариант – сектор Отпадъци

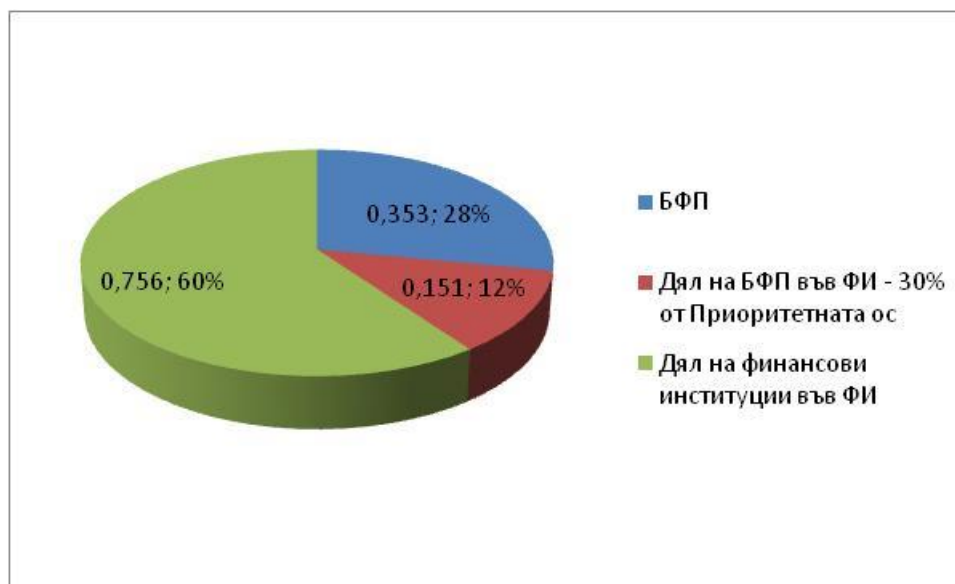




Вариант III

| | |
|--|--------------|
| Финансов недостиг (млрд. евро) | 1,254 |
| Наличен ресурс по ОПОС за инвестиции (млрд. евро) | 0,504 |
| Ефект на лоста | 1:5 |
| БФП | 0,353 |
| Дял на БФП във ФИ - 30% от Приоритетната ос | 0,151 |
| Дял на финансови институции във ФИ | 0,756 |
| Общ инвестиционен портфейл | 1,260 |
| Оставащ финансов недостиг | 0,000 |

Фигура 68: Синергичен ефект II вариант – сектор Отпадъци



Както е видно от представените по-горе графики, поради изключително големия инвестиционен недостиг в сектор Води, е необходимо да бъде заделен по-голям ресурс от бюджета по Приоритетна ос I на ОПОС за финансови инструменти, с който да се обособи отделен фонд за инвестиции. Финансирането от този фонд допълнително може да се допълни чрез паралелно финансиране от банките чрез предоставяне на гаранции от страна на фонда, което ще увеличи допълнително синергичния ефект.

За сектор Отпадъци е достатъчно 30% от бюджета по Приоритетна ос II на ОПОС да бъде предвиден за финансови инструменти, за да бъде запълнен инвестиционният недостиг.



2.4. Анализ и оценка на приложимост на правилата за държавни помощи, пропорционалността на предвидената намеса и мерки за минимизиране ефекта на изкривяване на пазара

Приложимостта на правилата за държавни помощи могат да бъдат разгледани в рамките на 5 отделни стъпки:



Посочените стъпки са разгледани по-подробно в следващите точки.

2.4.1.Общи положения

Европейската комисия и голяма част от държавите членки виждат бъдещето на Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) в нарастваща подкрепа на финансовите инструменти (ФИ), които да се използват за подкрепа на жизнеспособни инвестиции, които се не могат да генерират достатъчно финансиране от пазарни източници. Когато се програмира използването на ФИ, е задължително всички участващи в програмирането и изпълнението на този вид инструменти да спазват приложимото право и най-вече в по отношение на държавната помощ и обществените поръчки.



Съгласно чл.37 ал.2 на Регламент 1303/2013 г., предварителната оценка за подкрепата на определен финансов инструмент, с оглед на целите по дадения приоритет, следва да бъде съпроводена с оценка относно наличието или липсата на държавна помощ.

Предварителна оценка е неразделна част от програмния документ и има задължителен характер за Управляващия орган (УО), като цялостната оценка за държавна помощ следва да бъде предоставена, за всеки един случай, преди Управляващият орган да е взел решение за отпускане на принос от програмата на даден финансов инструмент - чл. 37 ал. 3 от Регламент 1303/2013 г.

По-този начин, Регламент 1303/2013 г. недвусмислено препраща към правната регламентация на държавните помощи в законодателството на ЕС, като основен компонент на политиката за свободната конкуренция.⁵⁶

Предоставянето на държавна помощ е принципно забранено. В чл. 107 (1) на ДФЕС, респективно §1 т.1 от ДР на Закона за държавните помощи (ЗДП), се дава легална дефиниция на държавната помощ като „всяка помощ, предоставена от държавата или общината или за сметка на държавни или общински ресурси, пряко или чрез други лица, под каквото и да е форма, която нарушава или застрашава да наруши свободната конкуренция чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия, производството и търговията на определени стоки, или предоставянето на определени услуги, доколкото се засяга търговията между държавите членки“.

Според константната съдебна практика на Общия съд на ЕС в Люксембург⁵⁷, за да се констатира държавна помощ (т.н. тест за държавна помощ) е необходимо **кумулятивното** наличие на следните условия:

- a) помощта следва да се предоставя от държавни или общински ресурси;
- b) получател на помощта (бенефициент) трябва да бъде единствено предприятие⁵⁸;
- c) помощта следва да предоставя икономическо предимство на бенефициента;
- d) икономическото предимство следва да се предоставя на определено предприятие или определени предприятия (селективен критерий);
- e) помощта трябва да засяга или да породи опасност от засягане на търговията между държавните членки на ЕС;
- f) помощта засяга или може да засяга конкуренцията на съответния продуктов и географски пазар.⁵⁹

⁵⁶ Чл.2 т.13 на Регламент 1303/2013 г. изрично препраща към правилата за държавните помощи като определя държавната помощ бланкетно – помощ, която попада в чл.107 (1) на ДФЕС, като за целите на настоящия регламент помощта включва и правилото de minimis, по смисъла на: Регламент (ЕО) №1998/2006 на Комисията, Регламент (ЕО) №1535 /2007 на Комисията и Регламент (ЕО) №875 /2007 на Комисията

⁵⁷ Case 30/59, Steenkolenmijnen v High Authority 1961 ECR 1, at p.19

⁵⁸ Съгласно §1 т.7 на Закона за защита на конкуренцията „ предприятие е всяко физическо, юридическо лице и непсонифицирано образование, което извършва стопанска дейност, независимо от правната и организационната си форма.

⁵⁹ Съгласно §1 т.15 на ДР на ЗЗК съответния пазар се състои от:

a/ продуктов пазар- който включва всички стоки и услуги, които могат да се приемат за взаимнозаменяеми по отношение на техните характеристики, предназначение и цени и



От посочената по-горе дефиниция на държавната помощ е видно, че основният критерий за оценка е свързан с въздействието на държавната интервенция върху пазара и върху конкурентните отношения в него.

В тази връзка, следва да се отбележи, че разпореждането с държавни/общински ресурси не трябва да се ограничава до разпореждания на публични средства, осъществявани от държавни/общински власти или от държавни/общински организации, под контрола на държавата/общината. Сдружения, организации с нестопанска цел, на които са възложени публични функции, фондации с държавно участие и пр. правни субекти, които разходват публични средства също така, подлежат на контрол за извършени разпоредителни сделки, ако същите попадат в приложното поле на чл.107 (1) на ДФЕС.

В чл.2 т.15 от Регламент 1303/2013 г. е дадена възможно най-обемната дефиниция на публични разходи като: всеки публичен принос за финансирането на операции, източник на които произхожда от бюджета на национален, регионален и местен публичен орган, от свързаните с европейските и инвестиционни фондове бюджет на Съюза, от бюджета на публичноправните организации или от бюджета на сдружения на публичноправните организации и за целите на определяне на ставката на съфинансиране за програмите и приоритетите на ЕСФ може да сключва и финансови средства, набрани съвместно от работодатели и работници.

Особено съществено за Управляващия орган е, че контролът върху държавните помощи не включва оценка за целите/намерението на публичните власти за отпускане на конкретната държавна помощ. Наличието или липсата на държавна помощ в конкретната държавна интервенция, не зависи от целите, преследвани от властите - например, подобряване на водоснабдяването на дадено населено място, опазване на качеството на атмосферния въздух и пр. общественоползени цели. Оценката се прави по публично оповестени критерии, регламентирани в ЕС законодателството и въз основата на съдебния прецедент от практиката на съда в Люксембург.

Посочените от донора (публичната власт) цели ще имат значение единствено при преценката на регулатора по държавните помощи на ЕС–Европейската комисия, относно предпоставките за освобождаване от забраната за предоставяне на държавни помощи разписани в чл. 107 (2) и 107(3) на ДФЕС изключения.⁶⁰ При това, задължението да докаже наличието на изчерпателно изброените в алтернативен порядък изключения от забраната, е изключително задължение на държавата членка, като донор за държавната помощ.

Също така, без значение за оценката, е формата/вида на държавната помощ, която държавата възнамерява да предостави. Всички видове помощи се „приравняват“ по определени методика до определена сума пари, която се равнява евентуално, стойността на държавната субсидия (безвъзмездна финансова помощ (БФП)).

Например: при предоставяне на заем на бенефициент без лихва/или с лихва, по-ниска от пазарната, номиналният размер на помощта се изчислява като разлика между нормалната пазарна лихва, която ще бъде начислена на бенефициента (обикновено определена на базата на кредитния рейтинг на получателя – рискова премия) и предоставената лихва по конкретния заем. В определени случаи

б/ географски пазар- включващ определена територия, в която се предлагат съответните взаимнозаменяеми стоки и услуги и в която конкурентните условия са еднакви и се различават от тези в съседни райони.

⁶⁰ т.н. „ съвместими с общия пазар държавни помощи“



обаче, целият заем може да се приеме, че представлява държавна помощ, ако не са предвидени дължимите по правилата на донора обезпечения и гаранции или, ако заемът се предоставя на икономически оператор в затруднение.

В случай, когато помощта се предоставя чрез публична гаранция за получаване на заем от пазарен субект (кредитна институция, фонд и т.н.), размерът на държавната помощ се равнява на разликата на дължимите такси, които биха изисквали кредитните институции въз основа на кредитния рейтинг на бенефициента и таксите, които реално ще се заплащат от бенефициента, като правилото е публичната гаранция да не надхвърля 80% от размера на заема.

В случаи на подкрепа на предприятия чрез капиталова „инжекция/дялова вноски/парична вноски в записания капитал на дружеството“, номиналният размер на държавната помощ е целият размер на вноската като записан или регистриран капитал.⁶¹

Подобни правила съществуват и за случаи на държавна помощ под формата на данъчни облекчения или данъчни изключения, при продажбата на публични земи с или без тръжни процедури и пр. проявни форми на държавни помощи.

Развитието на пазара на рисково финансиране, към който спада използването от държавите членки на различни видове финансови инструменти, е сравнително ново начинание, което наложи своевременното приемане на нови нормативни актове от Европейския съюз, по отношение на оценката на съвместимостта на приложимия финансов инструмент с правилата на държавните помощи на ниво ЕС.

В Съобщението на Комисията „Европа 2020-стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“⁶² се определя нова стратегическа рамка към индустриалната политика, включително и политиката по отношение на опазване на околната среда, която следва да постави икономиката на Съюза по пътя на динамичен растеж, като засили неговата конкурентоспособност, като се подчертава колко е важно да се улесни достъпът на предприятията и по-специално малките и средни предприятия (МСП) до финансовите пазари.”

Специално, по отношение на законодателството, регулиращо предоставяне на държавни помощи за опазване на околната среда, на 26.06.2014 г. Европейската комисия публикува специални **Насоки относно държавната помощ за опазване на околната среда и за енергетика за периода 2014—2020 г.**⁶³. Комисията отново потвърждава константната си позиция, че и за новия програмен период, за всички форми на държавно подпомагане и с цел да се избегнат ситуации, в които мерките за държавна помощ могат да нанесат вреда на околната среда „държавите членки трябва по-специално да гарантират и спазване на правото на Съюза в областта на околната среда, да извършват оценка на въздействието върху околната среда, когато това се изисква съгласно правото на Съюза, и да следят за издаването на всички съответни разрешения“.⁶⁴

⁶¹ Виж Guidelines on State Aid to promote risk finance investments – 2014/C19/04, приети на 15.01.2014 г.

⁶² Com (2010) 2020, окончателен, 3.3.2010 г.

⁶³ 2014/C 200/01

⁶⁴ Насоки относно държавната помощ за опазване на околната среда и за енергетика за периода 2014 — 2020 г.⁶⁴, параграф 7



На основание чл.107 (1), буква „в” от ДФЕС, комисията може да приеме за съвместими с вътрешния пазар държавни помощи, които имат за цел да улеснят някои икономически дейности, доколкото тези помощи не засягат по неблагоприятен начин условията на търговия до степен, противоречаща на общия интерес.

С цел, по-добро определяне на приоритета на ЕС по отношение на дейностите по правоприлагането в областта на държавните помощи и постигане на опростяване на режима, както и за осигуряване на прозрачност, по-ефективно оценяване и контрол в спазване на правилата на държавните помощи на национално равнище и на равнище Европейски съюз, за новия програмен период 2014-2020 г., ЕС прие нов **Регламент за освобождаване от задължението за уведомяване, при предоставянето на държавна помощ от държавата членка.**⁶⁵(GBER)

Съгласно пар.5 и 6 на GBER, помощи, предоставени от държавата членка, които отговарят на всички условия в Регламента, а именно: на общите условия и на специалните условия за отделните категории помощ, следва да бъдат освободени от задължение за уведомяване на ЕК, установено в чл.108 (1) на ДФЕС.

В чл. 4 на GBERe подробно разписана система на „прагове”-т.е. при надхвърлянето им като размер на помощта, GBERне се прилага. В тези случаи, държавата членка е задължена да изпрати уведомление до ЕК, изготвена въз основа на изискванията на Процедурния регламент.

Помощта за рисково финансиране на едно предприятие, независимо дали е предоставена чрез един или няколко финансови инструменти не трябва да надхвърля прага от 15 млн. евро.⁶⁶ В допълнение, предоставената помощ чрез избрания финансов инструмент трябва да отговаря на изискванията на раздел „Трети” на GBER⁶⁷, а за предоставените помощи за опазване на околната среда, е необходимо и съответствие с изискванията на раздел „Седми” на GBER⁶⁸.

В чл.2 т.101 на GBERe дадена и легална дефиниция на дейностите относими към опазване на околната среда- т.е. „всяка дейност, която има за цел да се възстановят или предотвратят щети върху физическата среда или природните ресурси, причинени от собствени действия на бенефициента, да се намали рискът от подобни щети или да се осигури по-ефикасното използване на природните ресурси, включително мерки за спестяване на енергия и използването на възобновяеми енергийни източници”.

Особено съществено е да се подчертае, че Регламент GBERe приложим единствено за **схеми за рисково подпомагане** в полза на МСП⁶⁹. Предоставяне на държавна помощ на бенефициент, извън

⁶⁵ Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията от 17.06.2014 г. за обявяване на някои категории помощи за съвместими с вътрешния пазар и приложение на чл. 107 и 108 от Договора

⁶⁶ Чл.4 б „ж” на GBER

⁶⁷ Помощи за достъпа на МСП до финансиране – чл.21 и чл.22

⁶⁸ Помощи за опазване на околната среда- чл.36, 37, 38, 39,40, 41,42,43,44,45,46,47,48,49

⁶⁹ Определено като такова в чл.2 на Приложение №1 на GBER както следва: в категорията микро, малки и средни предприятия МСП се включват предприятия, в които работят по- малко от 250 души и чиито годишен оборот не надхвърля 50 млн евро и/или чийто годишен баланс не надвишава 43 млн. евро.



схема на държавна подпомагане-помощ ad hoc⁷⁰, не подлежи на оценка по Регламент GBERи следва да бъде нотифициране по общия ред пред ЕК.

2.4.2. Европейски структурни и инвестиционни фондове

2. В случай на подкрепа на финансови инструменти от европейските структурни и инвестиционни фондове⁷¹ (ЕСИФ), трябва да се има предвид, че финансовите средства, предоставени на определени от Управляващият орган бенефициенти, следва да бъдат оценявани с оглед на правилата на държавните помощи-т.е. фактът, че тези средства се предоставят за осъществяване на европейско значими цели и за задоволяване на общоевропейски интереси в определени актуални области или политики, **не изключва тези финансови трансакции от приложното поле на чл.107(1) от ДФЕС.**

ЕСИФ, предназначени за определена държава членка, които се разходват чрез национални публични власти (най- общо, договарящи органи) са третираны като публични фондове, защото управляващите власти имат правомощията да определят насоките за тяхното разходване и избора на годни за получаване на помощта бенефициенти.⁷²

В този смисъл, договарящият орган (Управляващ орган или междинно звено), в качеството му на администратор на държавна помощ, по смисъла на §1 т.4 от ЗДП, е длъжен да посочи, в насоките за кандидатстване, вида на държавната помощ, която ще се предостави, като се позове изрично на конкретното европейско законодателство за вида на държавната помощ.⁷³

С оглед на достоверността на предварителната оценка на избрания финансов инструмент, когато този финансов инструмент бива подкрепен от европейски структурни и инвестиционни фондове за съвместимост с правилата за предоставяне на държавна помощ е изключително важно, донорът на помощта, предварително да определи кръга от възможни получатели на държавна помощ.⁷⁴ При условие, че възможни бенефициенти по отделните приоритетни оси на Оперативна програма „Околна среда“ (ОПОС) (води, отпадъци, опазване качеството на атмосферния въздух) са дружества с ограничена отговорност, акционерни дружества или най- общо, търговци, по смисъла на чл. 1 от Търговския закон, то безспорно, тези лица са предприятия и като такива следва да отговарят на критериите за икономически оператор, който осъществява стопанска дейност.

Както беше отбелязано, критерият за определянето на един субект като бенефициент на държавна помощ не е правно-организационната му форма, а дали извършва или не стопанска дейност. Възможно е обаче, като бенефициенти да бъдат определени и юридически лица с нестопанска цел. Чл. 3 от Закона за юридически лица с нестопанска цел допуска възможността, неправителствени организации да извършват стопанска дейност (да предлагат стоки и услуги). Когато получатели на помощта са организации, създадени със закон, чиято дейност или част от нея могат да бъдат

⁷⁰ Чл.2 , т.14 б”л” на GBER

⁷¹ Чл.37 т.1 от Регламент 1303/2013 г.

⁷² Case C-290/83, Commission v France, 1985, ECR 439

⁷³ В този смисъл са „Актуализирани методически указания по прилагане на режима на държавните помощи във връзка с финансиране по Оперативните програми, съфинансирани от Структурните и Кохезионния фонд на ЕС” т.1.

⁷⁴ Правилото на чл. 37.1. б”б” на Регламент 1303/2013 г.



квалифицирани като стопанска дейност, независимо дали това е изрично записано, или не в закона по създаването, те също се третират като предприятия. В тези случаи, правилата за държавните помощи са приложими и за тях. Този подход е широко застъпен в практиката на съда в Люксембург, като посочва „че ако едно лице е регистрирано като фондация или сдружение с нестопанска цел, не възпрепятства възможността то да осъществява стопанска дейност и като такова следва да се определи като предприятие по смисъла на правилата за държавните помощи“.⁷⁵

В случаите, когато бенефициенти по програми, финансирани от фондове на ЕС са представители на централната власт, местно самоуправление и второстепенни разпоредители с бюджетни кредити, правилата за държавната помощ не се приложими спрямо тях, доколкото те не извършват стопанска дейност и не формират печалба. При условие, че посочените органи в последствие изразходват държавни средства, включително и от фондове на ЕС, чрез избор на изпълнител, действия по партньорство с частни субекти, възлагане на присъщи дейности и пр., тези действия трябва да се извършват въз основа на открити, прозрачни и недискриминационни процедури—чл.37 (1) параграф 2 на Регламент 1303/2013 г.

В чл.2 т.10 на Регламент 1303/2013 г. е дадена легална дефиниция на бенефициер (бенефициент)-това е публична или частна организация, която в контекста на правилата за държавна помощ, предоставена чрез схема за държавна помощ е получател на помощта, а в контекста на прилагане на финансови инструменти е организация, която прилага финансов инструмент или фонда на фондове, ако е уместно.

Съществена част на предварителната оценка относно приложимостта на избрания финансов инструмент е дали е възможно, чрез прилагането му, да се предостави **икономическо предимство**, изразено най-често като намаляване на разходи или минимизиране на възможните финансови задължения (данъци, такси, осигурителни тежести и пр.), на определено предприятие или група предприятия.

В тази посока, на базата на приложимостта на правото на съюза и въз основа на релевантната съдебна практика на Съда на ЕС, ЕК е разработила определена методика за оценка на въздействието върху пазара на всяка една държавна интервенция-т.н. принципа на пазарния инвеститор в икономиката.⁷⁶

Най-общо, оценката включва отговор на въпроса: осъществена ли е публичната инвестиция по начин сходен на поведението на частния инвеститор, в конкретната икономическа обстановка. Според посочения принцип, публичните власти могат да предоставят субсидии, заеми, гаранции, капиталови „инжекции“ и пр. по същият начин и при същите условия, при които един частен, пазарен инвеститор би предоставил тези финансови средства.

При условие, че определеният финансов инструмент се предоставя при „пазарни“ условия на определения от управляващия орган бенефициент, въпреки спазването на определена административна процедура при избора на бенефициент, няма да е налице държавна помощ.⁷⁷

⁷⁵ Case C-475/99 *Ambulanz Glockner* [2001] ECR I 09089

⁷⁶ Виж Общи принципи за икономическата оценка на съвместимостта на държавните помощи съгласно чл.87 §3 от ДЕО

⁷⁷ Case C-482/99 *France v Commission (Stardust Marine)*,



В определен случай, е възможно, държавата да се отклони от задължението си да действа като пазарен инвеститор, когато предоставя определени държавни помощи, които попадат в обхвата на изключението по чл. 107 (3) от ДФЕС. За съвместими с вътрешния пазар могат да се приемат:

- a) помощи за насърчаването на икономическото развитие на региони, където жизненото равнище е необичайно ниско или където има високо равнище на непълна заетост, както и на регионите посочени в чл. 349, като се вземе предвид структурната, икономическата и социална ситуация в тях;
- b) помощи да насърчаването на изпълнението на важен проект от общоевропейски интерес или за преодоляване на сериозни затруднения в икономиката на държавата членка;
- c) помощи, които имат за цел да улеснят развитието на някои икономически дейности или на някои икономически райони, доколкото тези помощи не засягат неблагоприятно условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес;
- d) помощи да насърчаването на културата и опазването на културното наследство, доколкото тези помощи не засягат условията на търговия и конкуренцията в рамките на съюза в степен противоречащ на общия интерес
- e) такива други видове помощи, каквито могат да бъдат определени с решение на Съвета по предложение на Комисията

Освен цитираната по-горе т. д) допълнително чл. 109 ДФЕС предвижда за прилагане на тази разпоредба Съветът, по предложение на Комисията и след консултация с Европейския парламент, приема подходящи регламенти.

2.4.3. Оценка за съвместимостта

Оценката за съвместимостта на предвижданата държавна помощ по изключенията на разписания текст от ДФЕС, се извършва от ЕК чрез прилагане на т.н. „балансиращ тест“⁷⁸ – в тези случаи, съвместимостта на помощта засяга най-вече балансирането на отрицателното въздействие върху търговията и конкуренцията на общия пазар с положителното въздействие по отношение на приноса за осъществяването на ясно определени цели от общ интерес.

Комисията търси отговор на следните въпроси от държавата членка при оценката относно съвместимостта на помощта:

- 1) Насочена ли е мярката за помощ към ясно определена цел от общ интерес?
- 2) Изготвена ли е мярката подходящо да изпълнение на целта от общ интерес т.е. насочена ли е предложената помощ към пазарна неефективност или за други цели. Подходящо средство ли мярката за постигане на съответните цели на политиката на държавата; съществува ли стимулиращ ефект – т.е. мярката променя ли поведението на бенефициента; пропорционална ли е мярката за помощ на проблема, който трябва да бъде решен- т.е.

⁷⁸ в този смисъл Насоки на ЕК за икономически оценка на съвместимостта на държавната помощ съгласно чл.87 (3) от ДЕО
173



възможно ли е същата промяна в поведението на бенефициента да се постигне с по-малко помощ?

- 3) Ограничени ли са нарушенията на конкуренцията и въздействието върху търговията, като че цялостния баланс да е положителен.

Държавата може да възлага изпълнение на значими публични задължения по доставка на стоки или предоставяне на услуги, които са съществени за гражданите и за които няма заявен частен интерес, поради ниски нива на възможните печалби на частни или на притежавани от нея субекти. В тези случаи, предприятията, които изпълняват тези функции от общ, обществен интерес следва да получават компенсация за свръх разходи, включително и чрез съответни приложими финансови инструменти.

ЕК във всички случаи на оценка на тези компенсации, извършени с държавни/общински средства прилага ясен и разбираеми критерии, извлечен от съдебната практика.⁷⁹

Предлагана парична компенсация на предприятията следва да отговаря на следните изисквания:

- 1) Предприятието получател на компенсацията трябва да извършва точно определени, предварително зададени от държавата, публични дейности;
- 2) Параметрите на паричната компенсация трябва да бъдат изчислени предварително по обективен и пазарен начин;
- 3) Паричната компенсация не трябва да надхвърля необходимите разходи да изпълнение на публичните дейности, като се вземе предвид и разумната печалба от тези дейности;
- 4) При условие, че предприятието, на което са възложени публични дейности не е избрано чрез процедура по ЗОП, нивото на компенсацията ще бъде определена на базата на разходите на друго типично предприятие в същата област, при съответната разумна печалба.

При спазването на тези условия се приема, че не е предоставена държавна помощ и няма нарушение на принципа на частния пазарен инвеститор.

Altmark прецедентът може да бъде използван и при оценка на финансови инструменти като схеми за рисков капитал, при условие, че се финансират дейности от общ, икономическо-обществен интерес и публичните и частни инвеститори имат еднакво участие в схемата, както по отношение на внесения капитал, така и по отношение на нивото на поетия риск, продължителността на схемата, условията за получаване на приходи от прилагането ѝ и условията за пазарен изход от схемата.

Последното условие, което е обект на оценка е наличието или отсъствието на въздействие (ефект) върху търговията между страните членки на ЕС и свързаното с него нарушаване на конкуренцията на вътрешния пазар на ЕС.

Ефектът върху търговията може не само да бъде „директен“ - чрез държавното подпомагане се въздейства върху търговията в съюза чрез предоставяне на непазарно предимство на местен

⁷⁹ Case C-280/00, Altmark Trans, 2003, ECR-I 7747



икономически оператор, което да му позволи износ на европейския пазар, но и „индиректен” - например, чрез стабилизиране на предприятие в затруднение, което позволява на същото да придобие господстващо положение на съответния пазар и по-такъв начин, да въздейства върху търговията чрез ограничаване на вноса в държавата членка на определени стоки или предоставянето на услуги от предприятие със седалище извън страната.⁸⁰

Обстоятелството, че помощта се предоставя на предприятие, което не изнася субсидираните стоки също така, е без значение за оценката. В допълнение, без отношение към оценката, с оглед наличието или отсъствието на този критерий, е размерът на предоставената помощ и целта на помощта.

2.4.4. Стъпки на оценката и приложимо право

Според императивната разпоредба на чл. 38 б.„в”, параграф 2 на Регламент 1303/2013г., при изпълнение на финансовите инструменти, организациите осигуряват спазване на приложимото право, включително правилата за държавната помощ на Съюза.

Следователно, оценката дали чрез прилагане на избрания финансов инструмент ще се спазят правилата на държавната помощ ще се извършва единствено от органът за контрол върху държавните помощи по чл.108 от ДФЕС–Европейската комисия.⁸¹

Комисията е в правото си да приема Регламенти⁸² за оценка на държавните помощи, както и форми-стандарт за нотифициране на индивидуални помощи и схеми на държавни помощи, които са задължителни за държавите членки.

Системата на оценка на ЕК за наличие на елементи на държавна помощ в предлаганата помощ или схема на помощ включва принципно три елемента:

- 1) Оценка относно наличието на елементите на понятието държавна помощ по смисъла на чл.107(1) на ДФЕС. В конкретната хипотеза, ако приемем, че финансовият инструмент ще бъде контролиран от управляващия орган и инструмента ще бъде прилаган в определен район без засягане на международни пазари, то, определящо за оценката за наличие или липса на държавна помощ (тест за държавна помощ), ще бъде дали се предоставя селективно икономическо предимство, независимо от донора на помощта (би бил то управляващ орган, който разходва публични фондове на ЕС или фонд тип холдинг⁸³ с частно или държавно участие.). По отношение на втория подход за използване на финансови инструменти, ЕК има изградена методология, която е изградена на базата на горепосочените Насоки за държавна помощ при насърчаване на рискови финансови инвестиции (Guidelines on State Aid to promote risk finance investments). При условие, че е спазен принципа на пазарния инвеститор, то не би

⁸⁰ Case 730/79 Philip Morris v Commission 1980, ECR 2671, at para 11

⁸¹ Чл.108 (1) на ДФЕС Комисията в сътрудничество с държавите членки държи под наблюдение всички системи за предоставяне на помощ, съществуващи в тези държави.

⁸² Регламент № 659/1999 на Съвета относно определяне на подробни правила за член 93 от ДЕО (процедурен регламент) и Регламент № 794/2004 на комисията от 21.04.2004 г. за прилагане на Регламент № 659/1999 на Съвета (имплементиращ регламент)

⁸³ В тази посока- State Aid SA. 35040(2012/N) –Bulgaria, JESSICA Holding Fund Bulgaria



следвало държавното участие във фонда да се третира като държавна помощ⁸⁴. Изследването на селективността се извършва на различни нива:

- ✓ на ниво - инвестиционен фонд ако междинно звено за трансфер на публични средства до крайни получатели (end-users);
- ✓ на ниво - възнаграждение на фонд мениджърите⁸⁵;
- ✓ на ниво - участие на частния инвеститор във фонда⁸⁶, както и връзката на селективността и общностното измерение на държавната помощ.

При определени случаи, когато има основание за оценка, че е възможно да настъпи ситуация на пазарен неуспех (в която пазарът не функционира адекватно), финансовият инструмент може да предвиди преференциално заплащане за частния инвеститор или преференциални условия за частния инвеститор.

- 2) Оценка за съвместимост на предлаганите мерки на държавно подпомагане с принципите на ненарушаване на общия пазар и търговията между държавите членки - чл.107 (2) и чл.107(3) на ДФЕС. Тази оценка се прилага само ако се установи, че е налице държавна помощ, по горепосочения критерии.
- 3) Оценка за наличието или липсата на нотификация на мярката на държавна интервенция - т.н. правило за предварително уведомяване (нотификация) на регулатора за всеки проект или намерение на държавата членка да предостави държавна помощ- чл.107 (3) от ДФЕС.

Съгласно чл.7 на ЗДП, администраторът на държавна помощ е длъжен да нотифицира ЕК за всяка една индивидуална или схема на държавна помощ преди да я приложи спрямо избраните от него бенефициенти. Съобразно целта на държавната помощ, администраторът на помощта попълва формите на Приложение № 1 на Регламент № 794/2004 на комисията от 21.04.2004г. за прилагане на Регламент № 659/1999 на Съвета (процедурен регламент)⁸⁷. Фактически, уведомлението по чл.7 от ЗДП се изготвя от администратора на помощта чрез интерактивната система SANI⁸⁸, като копие от окончателния вариант се изпраща и на хартиен носител и на министъра на финансите като наблюдаващ орган на държавата членка по държавните помощи.⁸⁹

Не подлежат на предварителна нотификация следните видове помощи:

- 1) Помощи “de minimis”. Съгласно чл. 3 (1) и (2) на Регламент № (ЕС) № 1407/2013 от 18.12.2013 г. относно прилагане на членове 107 и 108 от ДФЕС към помощта de minimis, ЕК приема, че

⁸⁴ Т.187-199 на решението на ЕК по нотификация на Република България State Aid SA. 35040(2012/N) –Bulgaria, JESSICA Holding Fund Bulgaria

⁸⁵ В този случай се анализират сключените договори за управление с управляващите фонда и дали те отговарят на пазарните нива.

⁸⁶ В случай се изследва подробно наличието на принципа на “pari passu” –който изисква еднаквост на извършения принос (трансакция) от публичния и от частния инвеститор във фонда, включително и относно сроковете и условията за осъществяване на инвестицията.

⁸⁷ Изменен с Регламент № 734/2013 от 22 .07.2013 г. за изменение на Регламент № 659/1999 на Съвета

⁸⁸ State Aid Notification Interactive

⁸⁹ Подробна информация за работата на системата SANI е посочена на Интернет страницата на отдел „Държавни помощи „ на МФ – www.stateaid-bg.com



мерки за държавно подпомагане, чиито общ размер не надхвърля 200 000 евро за период от три бюджетни години за едно предприятие са освободени от задължението да бъдат предварително нотифицирани за оценка за съвместимост от ЕК. Този „таван“ на помощта се прилага независимо от формата/вида на предоставената помощ. Съгласно чл.11 ал.1 от ЗДП, администраторът на помощта е длъжен да публикува на Интернет страницата си информация за предоставената държавна помощ de minimis, като съгласно чл.11 ал. 3 на същия закон, той е длъжен да информира Министъра на финансите в срок от 3 дни след сключване на договора с бенефициента.

- 2) Помощи, които попадат в обхвата на Общия регламент за групово освобождаване от задължението за предварително уведомяване на ЕК за предоставяне на държавна помощ от държавата членка (GBER)⁹⁰ (ABER за секторите селско стопанство и рибарство). Съгласно чл.4 б."с" на новия Регламент за групово освобождаване, не подлежи на предварителна нотификация инвестиционна помощ за опазване на околната среда в размер до 15 млн. евро, за всяко едно предприятие, за всеки един проект. Видът на допустимата помощ, която подлежи на освобождаване е подробно описан в чл.5 на регламента. Помощта трябва да отговаря и на специфичните изисквания за помощ за опазване на природната среда, разписани в глава 7 на регламента.

За de minimis и GBER/ABER помощите УО трябва да направи самооценка и да спази всички изисквания, разписани в регламента в схемите за подпомагане и/или в индивидуалните помощи.

В случаи на схема на държавни помощи, които попадат в обхвата на GBER, администраторът на помощта (УО) е длъжен да разработи самостоятелно схемата на помощ при спазване на всички изисквания и критерии, по начина, по който са определени в GBER за конкретния вид помощ. Като общо правило схемата следва да съдържа параметри по отношение на интензитета на помощта, приемливите разходи, обхвата на помощта, препратка към релевантните регламенти на ЕС за конкретния вид помощ.

На второ място, преди да се приеме, че GBER е приложим към разработената от администратора помощ е задължително, администраторът да съгласува условията на помощта с наблюдаващия национален орган – Министъра на финансите по реда на чл.9 ал.1 от ЗДП.

Уведомлението трябва да отговаря на условията на раздел III на Правилника за прилагане на Закона за държавните помощи⁹¹ (ППЗДП) и по-специално, на част II на Приложение № 1 на формуляр за предоставяне на обобщена информация съгласно задължението за докладване, установено в чл.9, параграф 1 на Регламент №800/2008 г. Администраторът на помощта (УО) следва да посочи вида на схемата за държавна помощ, която по негова преценка попада в приложното поле на GBER, потенциалните бенефициенти, размерът на държавното подпомагане и максималният интензитет на помощта в % или максималният размер на помощта в национална валута. Ако са предвидени бонуси за МСП същите следва да бъдат посочени с оглед забраната на надвишаване на фиксираните в GBER интензитети на помощи за отделните видове помощи. Съгласно чл.3 ал5 на ППЗДП администраторът

⁹⁰ До 30.06.2014 г. действа Регламент №800/2008 г. на комисията относно деклариране на някои категории помощи за съвместими с общия пазар в приложението на чл. 87 и 88 от договора (общ регламент за групово освобождаване). От 01.07.2014 г. ще действа новоприет регламент, който (все още, не е официално публикуван в ОJ

⁹¹ Приет с ПМС № 61/ 2007 г., последно изменение ДВ, бр.3 /2010 г.



на помощта изпраща обобщената информация по официален път. Към уведомлението до МФ, също така, се прилагат и всички необходими документи, които доказват приложимостта на GBER за конкретната мярка на държавно подпомагане. При условие, че Министъра на финансите установи несъответствие на предлаганата мярка с правилата на регламента за групово освобождаване и администраторът на помощта не приведе мярката в съответствие в срока по чл.9 ал.3 на ЗДП, администраторът на помощта не може да приложи мярката, а е длъжен да подаде уведомление по чл.7 от ЗДП до ЕК с оглед оценката на съвместимостта на мярката от страна на Европейската комисия. Едва след получаване на положително становище от МФ, администраторът на помощта може фактически да приложи мярката, но съгласно чл.9 ал.5 от ЗДП е длъжен в срок от три дни след влизане в сила на мярката да уведоми МФ. Администраторът е длъжен своевременно да представя на МФ доклади за изпълнение на мярката съгласно изискването на Наредба №6 за реда за наблюдение и осигуряване на прозрачност на държавните помощи.⁹² Предоставената държавна помощ трябва да бъде включена в годишния доклад за отпуснатите държавни помощи, който до 31 март на текущата година следва да се представи на наблюдаващия орган за държавните помощи на Република България- Министъра на финансите. Също така администраторът на помощта следва да изгради и поддържа собствени регистър на държавните помощи, в който да отразява всяка една промяна на вече одобрена схема на държавна помощ или промяна на бенефициентите по схемата. Съгласно Наредба № 6 администраторът на помощта е длъжен периодически да уведомява МФ за всички промени в европейското законодателство и практика, засягащи държавните помощи в областта, за която отговаря.

На второ място, преди да се приеме, че GBER е приложим към разработената от администратора помощ е задължително, администраторът да съгласува условията на помощта с наблюдаващия национален орган – Министъра на финансите по реда на чл.9 ал.1 от ЗДП. Към уведомлението до МФ се прилагат и всички необходими документи, които доказват приложимостта на GBER за конкретната мярка на държавно подпомагане. След получаване на положително становище от МФ администраторът може фактически да приложи мярката, но съгласно чл.9 ал.5 от ЗДП е длъжен в срок от три дни след влизане в сила на мярката да уведоми МФ. Администраторът е длъжен своевременно да представя на МФ доклади за изпълнение на мярката.

При оценката относно приложимостта на правилото de minimis и GBER, включително и когато се използват средства с източник – фондове на ЕС следва се имат предвид следните правила:

- 1) Помощ de minimis не се натрупва с държавна помощ за същите приемливи разходи, ако в резултат на това натрупване, интензитетът на помощта би превишил приемливите разходи за определени конкретни обстоятелства на отделния случай с GBER или индивидуално решение за ЕК за допустимост на държавната помощ.
- 2) Държавна помощ може да бъде натрупана с друга помощ/помощи по отношение на същите приемливи разходи, само ако това натрупване няма да доведе до интензитет на помощта, надвишаващ максимално приложимия таван спрямо конкретната мярка.

При условие, че предвижданата мярка на държавна помощ, която ще се предостави чрез специфичен финансов инструмент не попада в обхвата на горепосочените изключения, то държавата членка, чрез националния си орган – за Република България, съгласно чл. 5 ал.2 т.3 от ЗДП Министъра на

⁹² обнародвана в ДВ бр.77/2002 г.



финансите⁹³, е длъжна да нотифицира ЕК с уведомление по образец за намерението си да предостави държавна помощ. Уведомлението се изготвя от администратора на помощта, проверява се от МФ и се изпраща от него до ЕК за оценка и произнасяне. Помощта се явява за законосъобразна и допустима след получаване на положително решение от ЕК, че помощта може да бъде предоставена. Администраторът на помощта не може да предостави помощ преди решението на ЕК. Същият носи имуществена отговорност в лично качество, ако приведе в изпълнение нотифицираната помощ⁹⁴. Горната процедура се прилага както за случаите на предоставяне на индивидуална помощ, така и при предоставяне на помощ по схема за държавна помощ⁹⁵.

2.4.5. Оценка на съвместимостта на отделните видове финансови инструменти

Помощта, независимо от избрания финансов инструмент, предоставяна на крайни бенефициенти пряко или чрез финансови посредници⁹⁶ подлежи на оценка за съвместимост съгласно правилата на държавните помощи в ЕС.

За помощите, отговарящи на условията на GBER, ЕК няма да извършва оценка за съответствие. В случаи на схема на държавни помощи, които попадат в обхвата на GBER, администраторът на помощта (УО) е длъжен да разработи самостоятелно схемата на помощ при спазване на всички изисквания и критерии, по начина, по който са определени в GBER за конкретния вид помощ. Администраторът е длъжен да съгласува условията на помощта с наблюдаващия национален орган – Министъра на финансите, по реда на чл.9 ал.1 от ЗДП.

2.4.5.1. Рисково финансиране

За мерките за помощ за рисково финансиране, които държавата членка или публичен субект на държавата членка извършват под формата на пряка инвестиция в предприятия, без участие на финансови посредници, не се прилагат правилата по GBER или на специално издадените от ЕК за новия програмен период- **Насоки относно държавните помощи за насърчаване на инвестиции в рисковото финансиране (2014/С 19/04)**. За тези форми на държавно подпомагане се прилагат също така, по подобие на помощта ad hoc, общите процедурни правила за уведомяване на ЕК за намерението да се предостави държавна помощ.⁹⁷

⁹³ Съгласно чл. 5 ал.3 на ЗДП наблюдаващ орган на Р.България за помощи в областта на земеделието и рибарството е министъра на земеделието и храните.

⁹⁴ Съгласно чл.17 т ЗДП администратор на държавна помощ, които не изпълни задължението си по чл. 8 ал.6 от ЗДП се наказва с глоба или имуществена санкция от 4000 до 10000 лева.

⁹⁵ Съгласно §1 т.7 на ЗДП схема за държавна помощ е всеки акт, въз основа на който, без да се изискват допълнителни мерки за изпълнение, могат да се предоставят индивидуални държавни помощи на предприятия, определени по общ или абстрактен начин, във всеки акт, въз основа на който помощ, която не е свързана с определен проект, може да се предостави едно или няколко предприятия за неопределен период от време и/или в неопределен размер.

⁹⁶ Съгласно чл.2.3 Определения, т."х" на съобщение на Комисията -Насоки относно държавните помощи за насърчаване на инвестиции в рисковото финансиране (2014/С 19/04) финансов посредник означава всяка финансова институция, независимо от нейната форма и собственост, включително и фондовете, инвестиращи в други фондове, частните инвестиционни фондове, публичните инвестиционни фондове, банките институциите за микрофинансиране и гаранционните дружества

⁹⁷ Чл.2 т.19 и т.20 на Насоки относно държавните помощи за насърчаване на инвестиции в рисковото финансиране



Помощ за рисково финансиране не може да бъде предоставена на големи предприятия, на предприятия, регистрирани на фондовата борса или регулиран пазар, тъй „като фактът, че те са котираны, доказва способността им да привличат частно финансиране”⁹⁸.

Комисията отказва да разглежда схеми на финансиране, при които отсъстват частни инвеститори⁹⁹, при това същите трябва да поемат равен на поетия от държавата стопански риск, както и в случаи, когато ползите от рисковата инвестиция са изцяло за сметка на частния инвеститор.

Помощи за рисково финансиране няма да се приемат да съвместими с общия пазар, ако са предоставени на предприятия в затруднение или на предприятия, които са получили неправомерна държавна помощ, която не възстановена в пълен размер.

В определени случаи е възможно, определената схема за държавно подпомагане, да не представлява държавна помощ, по смисъла на чл. 107, (1) от ДФЕС. Обикновено, това са случаите, когато помощта отговаря на критерия на оператор в условията на пазарна икономика или защото, изпълнява условията на приложимия Регламент „de minimis”.

В първия случай е задължително икономическите операции, които осъществяват публичните органи, да са извършени на принципа *pari passu*-т.е. публичните и частните инвеститори поделят еднакъв риск и имат еднакви ползи, а също така имат еднакво ниво на субординация по отношение на един и същ риск.¹⁰⁰ Освен това е необходимо и участието на частния инвеститор да е значимо. Обикновено, частни инвестиции в размер на 30 % от общия бюджет на рисковата инвестиция, независимо от избрания финансов инструмент, се счита за значимо. При спазването на тези общи условия, Комисията приема, че предприятието, в което се инвестира рисковият капитал не е бенефициент на държавна помощ, тъй като инвестицията може да се разглежда като направена при пазарни условия.

Вече отбелязахме, че възможните финансови инструменти за рисково финансиране¹⁰¹ в полза на независимо частни инвеститори, на равнище финансови посредници, за които се прилага GBER или индивидуалния режим за оценка за съвместимост, подробно обяснен, в Насоки относно държавните помощи за насърчаване на инвестиции в рисковото финансиране, могат да бъдат систематизирани в следните категории финансови инструменти:

1. Гаранции за покриване на загубите от инвестиции за рисково финансиране пряко или непряко на допустими предприятия;
2. Заеми за предоставяне на инвестиции за рисково финансиране пряко или непряко на допустими предприятия;

⁹⁸ Чл.2, т.22 на Насоки относно държавните помощи за насърчаване на инвестиции в рисковото финансиране

⁹⁹ Частните инвеститори обикновено включват и ЕИФ и ЕЦБ инвестиращи на собствен риск и със собствени средства, банките, които инвестират на собствен риск и със собствени средства, частните дарения и фондации, дружества за управление на имущества на заможни семейства, корпоративни инвеститори, застрахователни компании, пенсионни фондове, частни лица и академични институции.

¹⁰⁰ Чл.2.1.1 т.32 на Насоки относно държавните помощи за насърчаване на инвестиции в рисковото финансиране

¹⁰¹ Съгласно чл.2 т.71 на GBER „инвестиция за рисково финансиране означава капиталова или квазикапиталова инвестиция, заеми, включващи лизинг, гаранции и комбинации от гаранции или комбинации от тези инструменти в полза на допустими предприятия с цел извършване на нова инвестиция”



3. Капиталово или квазикапиталово участие или финансова дотация за предоставяне на инвестиции за рисково финансиране пряко или непряко на допустими предприятия.

Финансовите посредници, които управляват акумулираните средства, независимо от тяхната правна форма, трябва да отговарят на различни условия, когато се прилагат GBER или когато се прилагат Насоките относно държавните помощи за насърчаване на инвестиции в рисковото финансиране. Съществуват обаче, общи, императивни условия, за да може схемата за рисково подпомагане да бъде оценена като съвместима с общия пазар. Тези условия са следните:

1. Финансовият посредник/посредници или управители на фондове се подбират чрез открита, прозрачна и недискриминационна процедура в съответствие с приложимото съюзно или национално право, която има за цел установяването на подходящи механизми за споделяне на рисковете и ползите, като за инвестиции, които не са под формата на гаранции се отдава предпочитание на асиметричното разпределение на печалбата пред защитата срещу рискове от загуби;
2. Финансовият посредник се управлява на търговски принцип. Това изискване се счита за изпълнено, когато финансовият посредник, в зависимост от вида финансов инструмент, управителят на фонда или друг ръководен орган отговарят на следните условия:
 - ✓ да действат добросъвестно и с грижата на професионален управител, като прилагат най-добрите практики и подлежи на регулаторен контрол;
 - ✓ възнаграждението на управителя или ръководния орган съответства на пазарните практики;
 - ✓ възнаграждението е обвързано с финансовия резултат;
 - ✓ управителят е представил и защитил инвестиционна стратегия, критерии и график на инвестициите; инвеститорите имат право да бъдат представени в управленските органи на фонда като например надзорен или консултативен комитет.

2.4.5.2 Предоставяне на гаранция

Оценката на финансовия инструмент, при който е възможно да е налице елемент на държавна помощ – мярка за рисково финансиране, чрез **предоставяне на гаранция**, покриване на загубите от инвестиции, пряко или непряко, на допустими предприятия, се извършва въз основа на правилата, разписани в Насоките относно държавните помощи за насърчаване на инвестиции в рисковото финансиране, GBER и въз основа на специално издаденото **Известие на Комисията относно прилагане на членове 87 и 88 от Договора за ЕО по отношение на държавните помощи под формата на гаранции.**¹⁰²

Под гаранция за нуждите на анализа и оценката от регулатора следва да се разбира, „*писмен ангажимент за поемане на отговорност за всички кредитни операции за рисково финансиране от трета страна или на част от тях, например дългови или лизингови инструменти, както и*

¹⁰² Публикувани в ОВ на 20.06.2008 г.



квазикапиталови инструменти”¹⁰³. Най-общо, в най-честата си форма, гаранциите са свързани със заеми или с друго финансово задължение, което се договаря между заемополучателя и заемодателя. За да бъдат съвместими с изискванията на GBER, гаранциите следва да се предоставят в рамките на определени гаранционни схеми¹⁰⁴.

С оглед на правното си основание, съществуват различни форми на гаранции. Без списъкът да е изчерпателен, съществуват следните видове гаранции:

- ✓ общи гаранции-т.е. гаранции, предоставени на предприятията като такива, за разлика от гаранциите, свързани със специфична трансакция, която може да бъде заем, капиталова инвестиция и др.;
- ✓ гаранции предоставени със специфичен инструмент, за разлика от гаранции, свързани със статута на предприятието;
- ✓ гаранции предоставени директно или контра гаранции, предоставени от гаранта, първо ниво;
- ✓ гаранции, които произтичат от договорни отношения (официални договори, гаранционни писма) или друг източник на правото, за разлика от гаранции, чийто форма е по-малко ясна (като допълнителни писма, устно поемане на задължения).

Отправната точка за конкурентния анализ на предоставената гаранция от държавата членка на предприятието бенефициент е дали е разходван държавен ресурс. Ползата за бенефициента от предоставената гаранция е, че рискът, свързан с гаранцията, се поема от държавата. Такова поемане на риск от държавата нормално би трябвало да бъде възнаградено с подходяща премия. Когато държавата се отказва от цялата или от част от премията, е налице полза на предприятието и изтичане на ресурс от държавата. Следователно, дори и никакви плащания да не са извършени от държавата по предоставената от нея държавна гаранция е възможно да е налице държавна помощ по смисъла на чл.107 (1) на ДФЕС. **Помощта е предоставена в момента на даването на гаранцията, а не в момента, когато гаранцията е задействана или в момента, когато се правят никакви плащания, съгласно условията на гаранцията.** Дали дадена гаранция представлява държавна помощ или не, и, ако какъв може да бъде размерът на държавната помощ, трябва да се оцени в момента на предоставянето на гаранцията.

За да приеме, че предоставена държавна помощ, чрез **индивидуална гаранция**, на определено предприятие е съвместима с правилата на държавните помощи в ЕС, същата трябва да отговаря на следните условия:

- ✓ размерът на гаранцията трябва да бъде изчислен за определена максимална сума за специфична финансова трансакция, неограничена във времето;

¹⁰³ Чл.2.3. т.хiv на Насоки относно държавните помощи за насърчаване на инвестиции в рисковото финансиране

¹⁰⁴ Чл.1.3.б „а” на Известие на Комисията относно прилагане на членове 87 и 88 от Договора за ЕО по отношение на държавните помощи под формата на гаранции определя гаранционна схема като инструмент, въз основа на който, без да се изискват допълнителни мерки за прилагане, могат да се предоставят гаранции на предприятия, като се спазят някои условия за продължителност, размер, основна трансакция, вид и размер на предприятието като МСП.



- ✓ гаранцията не трябва да покрива повече от 80% от неизплатения остатък от заема или от друго финансово задължение;
- ✓ предприятието, заемополучател не трябва да е във финансово затруднение;
- ✓ срокът на гаранцията трябва да бъде ограничен до максимум 10 години.

При предоставянето на гаранция като мярка за рисково финансиране на предприятия по схема, управлявана от финансов посредник, за да се приеме, че **гаранциите по гаранционната схема**, отговарят на изискванията на GBER и Насоките относно държавните помощи за насърчаване на инвестиции в рисковото финансиране, е необходимо да бъдат изпълнени следните условия:

- ✓ -номиналният размер на заема, за който се издава гаранцията, се взема предвид при изчисляване на максималния размер на инвестицията. Гаранцията не може да надхвърля 80% от заема, за който е издадена;
- ✓ -финансовият посредник трябва да докаже, че без помощта на гаранцията, инвестицията не би се осъществила или била се осъществила с ограничения. Финансовият посредник е длъжен да докаже, че използва механизъм, че всички предимства са прехвърлени във възможно най-голяма степен на крайни бенефициенти под формата на по-ниска гаранционна схема.¹⁰⁵

Комисията в **Известието на Комисията относно прилагане на членове 87 и 88 от Договора за ЕО по отношение на държавните помощи под формата на гаранции** е регламентирала облекчен механизъм за индивидуална оценка на риска на заемополучателя, ползващ гаранционната схема, с оглед на факта, че извършването на индивидуална оценка на риска на всеки заемополучател е скъп и труден процес, който може да е не подходящ, когато дадена гаранционна схема покрива голям брой заеми, за които схемата представлява инструмент за споделяне на риска. В тези случаи, когато дадена схема се отнася до предоставяне на гаранции на МСП и гарантираната сума не надвишава прага от 2.5 млн. евро за дружество, участник в схемата, при спазване на другите условия, комисията приема, че предоставената гаранция попада в обхвата на GBER.

При условие, че се предоставят гаранции на стартиращи предприятия¹⁰⁶, същите могат да не съответстват на пазарните условия за срок от 10 години, с максимален размер на гарантирания заем, за депресивен район, по смисъла на чл.107 (3) б. "а" от ДФЕС, каквото е Република България, в размер на 3 млн.евро.

2.4.5.3. Заеми за инвестиции

Възможно е предоставяне на дългови инструменти под формата на **заеми¹⁰⁷ за инвестиции**, на равнище финансови посредници или пряко и непряко на допустими предприятия. Дълговите

¹⁰⁵ Определена в правната литература като "state aid for end-users".

¹⁰⁶ Стартиращо предприятие е малко предприятие, което е създадено до пет години от получаване на помощта, не е регистрирано на фондовата борса и все още не е разпределяло печалба и не е било създадено чрез сливане- чл.22 т.2 на GBER/ и чл.2.3 б „хх“ на Насоки относно държавните помощи за насърчаване на инвестиции в рисковото финансиране

¹⁰⁷ Под заем следва да се разбира споразумение, което задължава заемодателя да предостави на заемополучателя договорена сума пари за договорен срок, според което заемополучателя е длъжен да изплати обратно тази сума в договорения срок. То може да бъде под формата на заем или на друг инструмент на финансиране, включително лизинг, и



инструменти, включващи предоставянето на финансови средства, могат да имат различни форми, включително подчинени заеми и заеми с поделение на риска на портфейла. Финансовите посредници могат да получат подчинени заеми за укрепване на капиталовата структура, за да могат да предоставят допълнително финансиране на допустимите предприятия. Заемите с поделение на риска по портфейла са предназначени за предоставяне на заеми на финансови посредници, което поемат задължението да съфинансират портфейл от нови заеми или лизинги на допустими предприятия до определен процент на съфинансиране в съчетание с поделение на риска по портфейла за всеки отделен заем. В тези случаи, се приема, че кредитните институции, които поделят риска в портфейла следва да осигурят значителен процент на инвестициите от избрания финансов посредник. Такъв значителен процент следва да се разглежда, когато е осигурен повече от 30% от стойността на базисния кредитен портфейл.

За да се приложи изключението по GBER, при предоставяне на заеми от финансови посредници, трябва да привлекат допълнително финансиране от независими частни инвеститори на равнището на финансови посредници или на допустими предприятия, така че общият процент на частното участие да достигне следните минимални прагове:

- a. 10% от рисковото финансиране, предоставено на допустимо предприятие преди първата им търговска продажба на които и да е било пазар;
- b. 40% от рисковото финансиране, предоставено на предприятие, което упражнява търговска дейност не по-малко от 7 години след първата търговска продажба;
- c. 60% от рисковото финансиране, предоставено на допустимо предприятие, което не се котира на фондовата борса, което има бизнес план, който предполага навлизането на нов пазар, като оборотът на този нов пазар ще надхвърли 50% от средния ми годишен оборот за предходните 5 години.

Във всички възможни форми на финансови инструменти, включително и за заеми, при асиметрично разпределение на загубата между публичните и частните инвеститори, първата загуба, поета от публичния инвеститор се ограничава до 25% от общия размер на инвестицията.

2.4.5.4. Капиталови инвестиции и квазикапиталови инвестиции

Капиталови инвестиции¹⁰⁸ и **квазикапиталовите инвестиции**¹⁰⁹ също така са възможни финансови инструменти за рисковото финансиране. От значима важност за оценката са различните асиметрични характеристики на капиталовото участие, които предвиждат диференцирано третиране на

се характеризира с това, че осигурява на заемодателя минимална доходност. Рефинансирането на съществуващи заеми не представлява допустим заем. – чл.2 т.82 на GBER

¹⁰⁸ Чл.2 т.74 от GBER означава предоставяне на капитал в полза на предприятие, които капитал се инвестира пряко или непряко в замяна на собственост върху съответен дял в капитала на това предприятие

¹⁰⁹ Квазикапиталова инвестиция означава вид финансиране, нареждащо се между собствения капитал и дълга, който носи по-висок риск от първостепенния дълг и по-нисък риск от базовия собствен капитал. Тяхната възвращаемост за притежателя зависи главно от печалбите и загубите на съответното целено предприятие и те не са обезпечени в случай на неизпълнение на задължения. Квазикапиталова инвестиция могат да бъдат структурирани като дълг, необезпечен и подчинен, включително дълг „мечанин“, а в някои случаи и конвертируем в собствен капитал, или в привилегирован собствен капитал чл.2.3 б „ххV“ на Насоки относно държавните помощи за насърчаване на инвестиции в рисковото финансиране



инвеститорите, тъй като някои от инвеститорите, в повечето случаи публичните власти, имат по-голямо участие в рисковете и по-малко участие в ползите. Обикновено, условията за участие на частните инвеститори включват защита, свързана с разпределение на печалбата (upside protection)- т.е. публичният инвеститор се отказва от печалбата, защита срещу част от загубите (ограничаване на загубите на частния инвеститор) или комбинация от двете.

Принципът за оценка на описаните асиметрични характеристики е *pari passu*, като възможните отклонения от границите, заложи в GBER следва да се дефинират например, като сума на първа загуба, поемана от публичния инвеститор.

Така например, в чл.21,т.13,,в”, на GBER, мярката за рисково финансиране, под формата на капиталова инвестиция, не може да предвижда, в случая на асиметрично разпределение на загубата между частния и публичен инвеститор, първата загуба, поета от публичния инвеститор, да бъде над 25% от общия размер на инвестицията.

2.4.6. Специфични изисквания за оценка държавната помощ при прилагане на финансовите инструменти за опазване на околната среда

Вече посочихме, че на 28.06.2014 г., Европейската комисия обнародва нови **Насоки относно държавната помощ за опазване на околната среда и за енергетиката за периода 2014-2020 г.**¹¹⁰(Насоките). Насоките имат за цел да се информират държавите членки, публичните и частни субекти, опериращи в сферата на опазване на околната среда за подхода, който ще използва Комисията при оценка на проектите за държавни помощи, които донорите на помощта са депозирали в Комисията за оценка и санкция от нея. Насоките заедно с раздел „Седми” на GBER регламентират нова правна рамка на държавните помощи, която определено е насочена към повече частни инвестиции в сектора и към поетапното премахване на директните държавни помощи чрез заместването им с пазарни, финансови инструменти, с определен рисков елемент за публичните инвеститори.

Съгласно разпоредбата на чл. 1.2. на Насоките, Комисията ще разглежда и оценява мерки за държавно подпомагане и ще се произнася с решение относно съвместимост на мерките с общия пазар по чл.108 (1) от ДФЕС за 14 вида мерки на държавно подпомагане в сектори околна среда и енергетика. От тези изчерпателно изброени мерки 4 мерки са относими към сектора околна среда както следва:

- a. помощ за надхвърляне на стандартите на Съюза¹¹¹ или за повишаване на нивото на нивото на околната среда при отсъствието на стандарти на Съюза;
- b. помощ за ранно адаптиране към бъдещи стандарти на Съюза;
- c. помощи за проучване в областта на околната среда;
- d. помощ за възстановяване на замърсени терени.

¹¹⁰ ОJ, (2014/С 200/1)

¹¹¹ Съгласно т.1.3 Определения, (3) на Насоките стандарт на Съюза означава: а/ задължителен стандарт на Съюза, определящ нивата, които трябва да постигнат отделните предприятия по отношение на околната среда



Насоките относно държавната помощ за околната среда, по подобие на Насоките относно държавните помощи за насърчаване на инвестиции в рисковото финансиране, ще бъдат прилагани за оценка и произнасяне само за помощи ad hoc и схеми на държавна помощ, които са били нотифицирани от държавата членка и, за които не се прилагат правилата на глава „Седма“ на GBER.¹¹²

Насоките за опазване на околната среда не се отклоняват от установените принципи за оценка на мярката на държавно подпомагане на ЕК. За да бъде прието, че мярката на държавно подпомагане, независимо от нейната форма на проявяване и независимо дали е предоставена пряко от държавата членка или опосредствано чрез рисков финансов инструмент, трябва кумулативно да удовлетворява следните критерии¹¹³:

- ✓ принос на мярката-т.е. мярката за държавна помощ да е насочена към цел от общ интерес, в съответствие с чл.107(3) на ДФЕС;
- ✓ необходимост от държавна намеса: мярката да е насочена към коригиране на ситуация, в която предоставянето на помощ може да доведе до съществено подобрене, каквото не може да бъде постигнато само от пазара, например чрез отстраняване на ясно изразена пазарна неефективност;
- ✓ целесъобразност на мярката на държавна помощ;
- ✓ стимулиращ ефект: помощта трябва да променя поведението на съответното предприятие по такъв начин, че то да започне допълнителна дейност, която не би се осъществила без помощта или би се осъществила по ограничен или различен начин;
- ✓ пропорционалност на помощта: размерът на помощта е ограничен до необходимия минимум, за да се стимулират допълнителни инвестиции или дейности в съответната област;
- ✓ избягване на неоправдани отрицателни ефекти върху конкуренцията и търговията между държавите членки: отрицателните ефекти на помощта са ограничени в достатъчна степен, така че общият ефект на мярката е положителен;
- ✓ прозрачност на помощта: държавите членки, икономическите оператори и обществеността могат да получат достъп до всички актове и до информацията, отнасяща се до отпуснати съгласно тези актове помощ.

По отношение на държавните помощи за ефективното използване на ресурсите и по-специално, помощи за управление на отпадъците, в т.3.5 на Насоките са предвидени специфични изисквания за предоставящата помощта, независимо от вида държавна помощ. Например, държавата членка трябва да демонстрира количествено измерими ползи в тази дейност, по-специално, размерът на икономии на ресурси и увеличената ефективност на ресурсите. Специфично за отпадъците е

¹¹² GBER освобождава от задължението за уведомяване на ЕК за следните видове помощи за опазване на околната среда: - инвестиционни помощи, които дават възможност на предприятията да надвишат стандартите на Съюза за опазване на околната среда или да повишат равнището на съюза за опазване на околната среда при липса на стандарт на Съюза- чл.36 на GBER
-инвестиционни помощи за адаптиране към бъдещи стандарти на Съюза- чл.37

¹¹³ Чл.3.1. на Насоките



необходимо държавата да представи план за управление на отпадъците, който да съответства на принципа за йерархията на отпадъците, съобразно Седмата програма за действие в областта на околната среда.¹¹⁴ Държавна помощ за управление на отпадъци ще бъде оторизирана единствено, когато мерките за държавна подпомагане включват дейности по повторна употреба и рециклиране на води и полезни изкопаеми, които в противен случай ще се третират като неоползотворени отпадъци. По-специално, в контекста на ПЗП предприятията, които генерират отпадъци, следва да бъдат освобождавани от разходи за тяхното третиране. Освен това не трябва да се засяга по отрицателен начин нормалното функциониране на пазарите на вторични суровини.

Комисията ще счете, че помощ за управление на отпадъци обслужва цели от общи интерес ако са изпълнени следните кумулативни условия:

- a. инвестицията цели намаляване на замърсяването, причинено от други предприятия и не обхваща замърсяване, причинено от получателя на помощта;
- b. помощта не трябва да облекчава косвено замърсителите от тежестта, която трябва да бъде поета от тях според законодателството на съюза и на националното законодателство;
- c. инвестицията не трябва да надвишава модернизацията- т.е. предотвратяване, повторно използване, рециклиране или повторно използване на традиционни технологии по иновационен начин, по- специално бъде насочена към кръгова икономиката, пир които отпадъците се използват като ресурс;
- d. в противен случай третираните материали ще трябва да бъдат обезвредени или да се третират по начин, който е по-малко благоприятен за околната среда;
- e. инвестицията не води до обикновено повишаване в търсенето на материали, без да се увеличава събирането им.

Съобразно използвания подход на прагове за отделните видове помощи и съответно интензитет на помощта¹¹⁵, GBER предвижда максимален, допустим интензитет на помощта¹¹⁶ при предоставяне на държавни инвестиционни помощи за предприятия за надвишаване на стандартите на Съюза. Този интензитет може да бъде увеличен с 10 пункта за помощи, предоставени на средните предприятия и с 20% за помощи, предоставени на малки предприятия. Допълнително за подпомагани предприятия в Република България интензитетът на помощта може да бъде увеличен с 15 пункта.

За държавни помощи, предназначени за ранно адаптиране на бъдещи стандарти на Съюза¹¹⁶, интензитетът на помощта е ограничен до 20% от допустимите разходи за малки предприятия; 15% от допустимите разходи за средните предприятия; 10% от допустимите разходи за големи предприятия, ако изпълнение и приключване на инвестицията са настъпили повече от три години преди датата на влизане в сила на новия стандарт на съюза или 15% от допустимите разходи за малки предприятия; 10% от допустимите разходи за средните предприятия; 5% от допустимите разходи за големи предприятия, ако изпълнение и приключване на инвестицията са настъпили между една и три години

¹¹⁴ Директива 2008/98/ЕО, чл. 28.

¹¹⁵ Интензитет на помощта означава брутният размер на безвъзмездната помощ, изразен като процент от допустимите разходи, преди приспадане на данъци и други такси- чл.2, т.26 на GBER

¹¹⁶ Чл.37 от GBER



преди датата на влизане в сила на новия стандарт на съюза. По подобие на предходната помощ за райони попадащи по регионалната карта в хипотезата на чл. 107 (1), б. "а" на ДФЕС, интензитетът на помощта за предприятията от този регион може да се увеличи с още 15 процентни пункта.



Фигура 69: Финансови инструменти и държавна помощ

| | |
|------------------------------------|--|
| Пазарно съответствие | <ul style="list-style-type: none">• Ако предвиденият ФИ, работи на пазарни принципи, то държавна помощ няма.• <u>Не се предприемат следващи стъпки</u> |
| Регламент de minimis | <ul style="list-style-type: none">• Помощта е предоставяна с ФИ в обхвата на Регламент de minimis• <u>Няма нотификация</u>• <u>Администраторът на помощта я вписва в регистъра de minimis</u> |
| GBER/ABER | <ul style="list-style-type: none">• Помощта е предоставяна с ФИ в обхвата на GBER/ABER• <u>Няма нотификация</u>• <u>Документира се. Уведомяване на ЕК след отпускане на помощта</u> |
| Стандартизирани ФИ (off-the shelf) | <ul style="list-style-type: none">• Помощта е предоставяна със стандартизиран ФИ (off-the –shelf)• <u>Няма нотификация</u>• <u>Документира се. Уведомяване на ЕК след отпускане на помощта</u> |
| Друга помощ | <ul style="list-style-type: none">• Ако предоставената помощ е извън случаите по-горе• <u>Предприемат се следващи стъпки за нотификация</u>• <u>Изчаква се решение на ЕК за съвместимост с вътрешния пазар</u> |



3. Допълнителни публични и частни ресурси

Основните етапи на тази част от анализа са:



3.1. Оценка на допълнителните публични и частни ресурси - анализ на нивото, на което следва да бъдат привлечени частните инвестиции/съфинансиране (на ниво холдингов фонд, финансови посредници или съответно краен получател)

За да се придобие ясна представа за допълнителните публични и частни ресурси, които биха могли потенциално да се привлекат чрез финансови инструменти, е необходимо да се вземе предвид, че такива ресурси могат да бъдат мобилизирани:

- ✓ От различни заинтересовани страни;
- ✓ На нивото на самия финансов инструмент до нивото на крайните бенефициенти;
- ✓ Посредством националното съфинансиране към програмата при определени условия;
- ✓ Чрез финансови средства или принос в натура¹¹⁷

Следва да бъде отбелязано, че допълнителните ресурси под формата на национално съфинансиране към ОПОС могат да бъдат предоставени до края на допустимия период (31 декември 2023 г.). Съгласно чл. 41 от Общия Регламент, приносът от ЕСИФ и допълнителни

¹¹⁷ Съгласно чл. 37 (10) от Общия Регламент, приносът в натура под формата на земя и недвижима собственост е възможен само за проекти за развитие на селските райони и проекти за градско възстановяване и развитие, когато земята или недвижимия имот е част от инвестицията



ресурси следва концепцията на фазиращи междинни плащания към финансовия инструмент, като стойността на първото плащане е 25% от общата сума.

Ако допълнителните ресурси не са под формата на национално съфинансиране към ОПОС и се считат за допълнителен принос към ЕСИФ, тогава не се прилагат правилата на фондовете.

3.1.1. Идентифициране на различни потенциални източници

Потенциалните източници на допълнителни ресурси за сектор Води и сектор Отпадъци имат различна структура. Поради тази причина, те ще бъдат разгледани по отделно за всеки един от двата сектора, както следва:

Сектор Води

| Потенциални допълнителни ресурси | Описание |
|--|--|
| Национално съфинансиране към ОПОС 2014-2020 | Предвиденото националното публично съфинансиране по Приоритетна ос I „Води“ на ОПОС 2014-2020 г. е на стойност 182 403 509 евро, което представлява 15% от общата стойност на ресурса по тази ос. Национално частно съфинансиране по ОПОС не е предвидено. |
| Международни финансови институции (МФИ) | Съгласно направената оценка на ефекта на лоста, се очаква в резултат от структуриране на финансов инструмент за ВиК сектора да бъдат привлечени допълнителни финансови ресурси от международни финансови институции в съотношение 1:4. Това означава, че ако потенциално 20% от ресурса по ПО бъдат заделени за финансови инструменти, ще бъдат мобилизирани допълнително близо 1 млрд. евро за инвестиции в сектора. |
| Търговски банки на българския пазар | Българските банкови институции биха могли да осигурят паралелно финансиране за проектите в сектора, извън това, осигурено от МФИ. Към момента, 20% от предвидените средства за финансови инструменти по програмата са заделени за гаранции. Ако бъде приложен гаранционен механизъм за паралелно финансиране, ефектът на лоста се очаква да бъде 1:5. Това означава, че ако бъдат мобилизирани 20% финансови ресурси от програмата за финансови инструменти, от които 20% да бъдат определени за гаранции, то се очаква потенциално да бъдат осигурени допълнително ~ 240 млн. евро от български банкови институции. |
| Фонд ФЛАГ | За изминалия програмен период фонд ФЛАГ е финансирал инвестиции във ВиК сектора на обща стойност близо 100 млн. |



| Потенциални допълнителни ресурси | Описание |
|--|---|
| <p>ПУДООС</p> | <p>евро. Част от тези средства са използвани за т.нар. мостово финансиране.</p> <p>На тази база може да се прогнозира, че чрез фонд Флаг могат да бъдат мобилизирани допълнително минимум 100 млн. евро за инвестиции в сектора за периода 2014-2020.</p> |
| <p>Собствен ресурс на ВиК дружествата (<u>извън този за съфинансиране на проектите по ОПОС</u>)</p> | <p>ПУДООС финансира мерки във ВиК сектора на стойност средно около 15 млн. евро годишно¹¹⁸, които потенциално могат да бъдат използвани като допълнителен ресурс за финансиране на проекти във Водния сектор. Т.е. за 7 години този ресурс се равнява на 105 млн. евро.</p> <p>Извън проектите, които се предвижда да бъдат реализирани по ОПОС, съгласно одобрените бизнес-планове, ВиК дружествата заделят финансов ресурс за изпълнение на годишната си инвестиционна програма. За периода 2014-2023 г. прогнозата за размера на вътрешногенерираните от ВиК дружествата средства е близо 437 млн. евро¹¹⁹, които представляват допълнителен ресурс за инвестиции в сектора.</p> |
| <p>Допълнителен принос от общинските бюджети</p> | <p>Тъй като част от активите на ВиК инфраструктурата са публична общинска собственост, се очаква и самите общини да допринесат към финансирането на инвестициите в сектора. На база извадково проучване на консултанта се очаква допълнителният ресурс, който може да бъде мобилизиран годишно от страна на общинските бюджети е 10 млн. евро годишно или 70 млн. евро за периода на изпълнение на програмата.</p> |

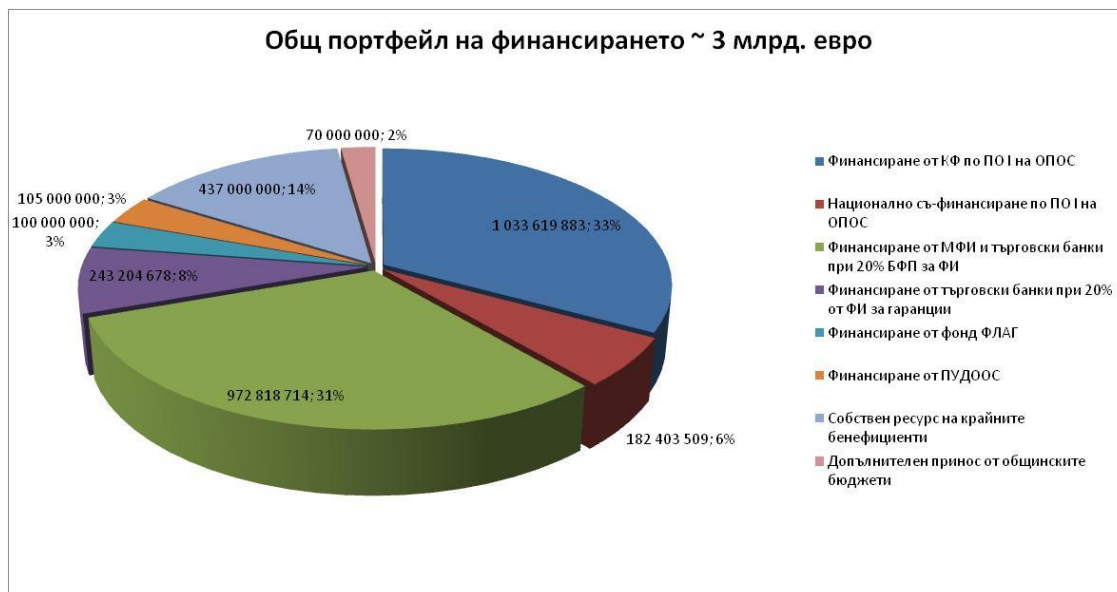
Въз основа на така идентифицираните източници, може да се прогнозира следната структура на финансиране на инвестиции в сектора за периода 2014-2020 г.:

¹¹⁸ <http://pudoos.bg/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD-%D1%81%D0%BC%D0%B5%D1%82%D0%BA%D0%B8/>

¹¹⁹ Стратегия за развитие и управление на ВиК сектора в България



Фигура 70: Допълнителни публични и частни ресурси във ВиК сектора при 20% БФП за ФИ



При 10% БФП за ФИ общият портфейл на финансирането би се равнявал на 2,5 млрд. евро както е посочено на следващата фигура

Фигура 71: Допълнителни публични и частни ресурси във ВиК сектора при 10% БФП за ФИ





Сектор Отпадъци

| Потенциални допълнителни ресурси | Описание |
|---|---|
| <p>Национално съфинансиране към ОПОС 2014-2020</p> | <p>Предвиденото национално публично съфинансиране по Приоритетна ос II „Отпадъци” на ОПОС 2014-2020 г. е на стойност 38 647 943 евро, което представлява 15% от общата стойност на ресурса по тази ос. Национално частно съфинансиране по ОПОС не е предвидено.</p> |
| <p>Международни финансови институции (МФИ) и търговски банки на българския пазар</p> | <p>Съгласно направената оценка на ефекта на лоста, се очаква в резултат от структуриране на финансов инструмент за сектор Отпадъци да бъдат привлечени допълнителни финансови ресурси от финансови институции в съотношение 1:5. Това означава, че ако потенциално 20% от ресурса по ПО бъдат заделени за финансови инструменти, ще бъдат мобилизирани допълнително близо 258 млн. евро.</p> |
| <p>Фонд ФЛАГ</p> | <p>За изминалия програмен период фонд ФЛАГ е финансирал инвестиции в сектор Отпадъци на обща стойност близо 13 млн. евро. Част от тези средства са използвани за т.нар. мостово финансиране.</p> <p>На тази база може да се прогнозира, че чрез фонд Флаг могат да бъдат мобилизирани допълнително ~ 15 млн. евро за инвестиции в сектора.</p> |
| <p>ПУДООС</p> | <p>ПУДООС финансира мерки в сектор Отпадъци на стойност средно около 15 млн. евро годишно¹²⁰, които потенциално могат да бъдат използвани като допълнителен ресурс за финансиране на проекти сектора.</p> |
| <p>Собствен ресурс на крайните бенефициенти (извън този за съфинансиране на проектите по ОПОС)</p> | <p>Извън проектите, които се предвижда да бъдат реализирани по ОПОС, крайните бенефициенти на проекти в сектор Отпадъци биха могли да мобилизират допълнителен финансов ресурс чрез собствени средства за инвестиции в сектора. Тук е трудно да се направи точна прогноза за допълнителните средства, които биха могли да се мобилизират от частни източници, но ако се базираме на факта, че предприятията заделят средно по 10% собствен ресурс за инвестиции¹²¹ и ако приемем, че тези 10% биха допълнили общата стойност на проектите, които ще се реализират чрез гаранционния механизъм, то тогава се очаква да се привлечат от частния сектор още около 25 млн. евро.</p> |

¹²⁰ <http://pudoos.bg/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD-%D1%81%D0%BC%D0%B5%D1%82%D0%BA%D0%B8/>

¹²¹ http://www.sme.government.bg/uploads/2013/06/SMEs_2013-bg.pdf



Въз основа на така идентифицираните източници, може да се прогнозира следната структура на финансиране на инвестиции в сектора за периода 2014-2020 г.:

Фигура 72: Допълнителни публични и частни ресурси в сектор Отпадъци



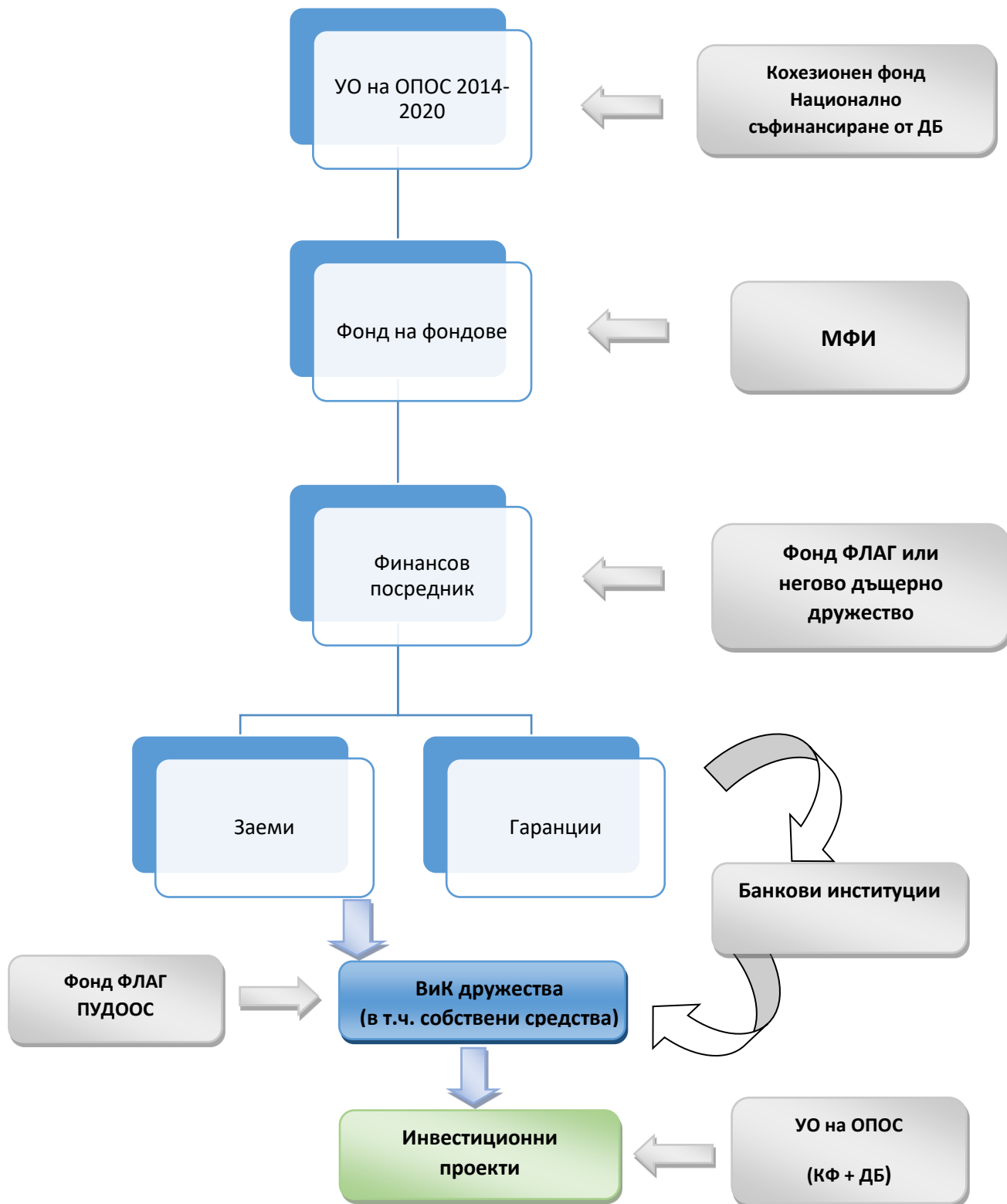
3.1.2. Идентифициране на нивото, на което действа националното съфинансиране към ЕСИФ

След идентифициране на източниците, от които могат да бъдат мобилизирани допълнителни публични или частни ресурси, е идентифицирано нивото, на което те могат да действат за всеки един от двата сектора както следва:



Сектор Води

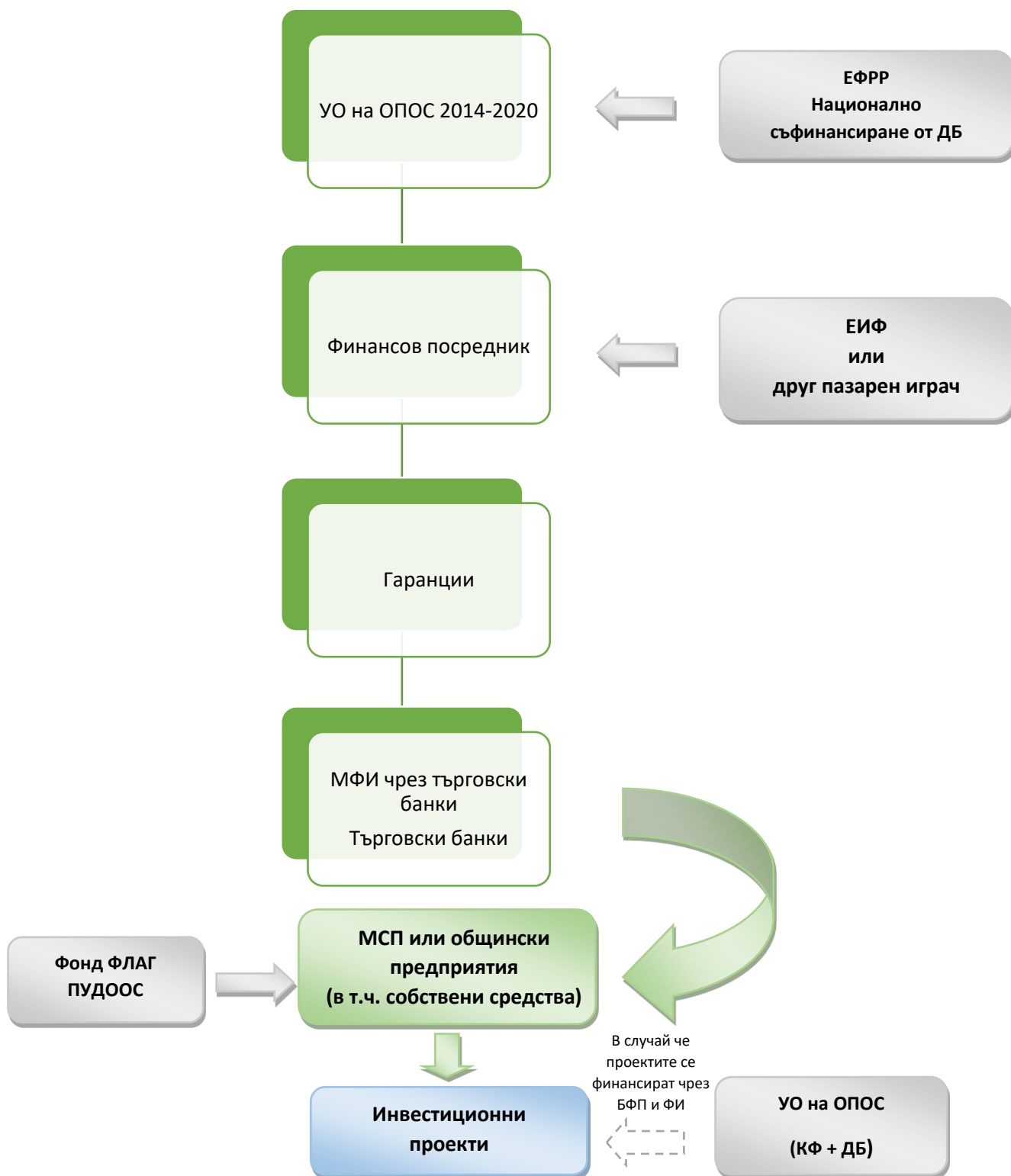
Фигура 73: Възможни нива на действие на националното съфинансиране към ЕСИФ





Сектор Отпадъци

Фигура 74: Възможни нива на действие на националното съфинансиране към ЕСИФ





3.2. Оценка на допълнителни публични и частни ресурси, които могат потенциално да бъдат привлечени като ресурс за финансовия инструмент на ниво краен получател (leverage effect)

Концепцията на ефекта на лоста има по-широко значение от концепцията на националното съфинансиране към ЕСИФ. Съгласно чл. 140 от Финансовия Регламент и чл. 233 от Правилата за прилагането му, ефектът на лоста на фондовете на ЕС е равен на сумата на финансиране на крайните бенефициенти, разделена на сумата на приноса от ЕС:

Ефект на лоста на ЕСИФ

$$= \frac{\text{Сума на финансиране на крайните бенефициенти}}{\text{Принос от ЕС}}$$

Изчислението на ефекта на лоста следва правилата на Регламента, което означава, че: 1) собственият принос крайните бенефициенти към проектите не се взема предвид; 2) номиналната стойност на разходите се отчита независимо от нейния финансов характер (напр. възвръщаем или не); и 3) бъдещите инвестиционни цикли не се взимат под внимание, ако има такива (напр. револвиращи инструменти).

Обобщено, ефектът на лоста е изчисление на очакваното допълнително публично и частно финансиране разделено на номиналната стойност на разходите от ЕСИФ.

Предвид казаното дотук, ефектът на лоста на ЕСИФ за двата сектора е изчислен както следва:

Сектор Води

Както бе споменато по-горе, общият портфейл на финансиране на проектите във ВиК сектора би имал следната структура при заделени 20% средства от ПО I на ОПОС за финансови инструменти:

| | |
|---|----------------------|
| Финансиране от КФ по ПО I на ОПОС | 1 033 619 883 |
| Национално съ-финансиране по ПО I на ОПОС | 182 403 509 |
| Финансиране от МФИ и търговски банки при 20% БФП за ФИ ¹²² | 972 818 714 |
| Финансиране от търговски банки при 20% от ФИ за гаранции ¹²³ | 121 602 339 |
| Финансиране от фонд ФЛАГ ¹²⁴ | 100 000 000 |
| Финансиране от ПУДООС | 105 000 000 |
| Собствен ресурс на крайните бенефициенти | 437 000 000 |
| Допълнителен принос от общинските бюджети | 70 000 000 |
| Общ размер на инвестиционния портфейл | 3 022 444 445 |

¹²² Сумата е равна на 20% от общото финансиране по ОПОС (КФ+ ДБ) при очакван ефект на лоста 1:4

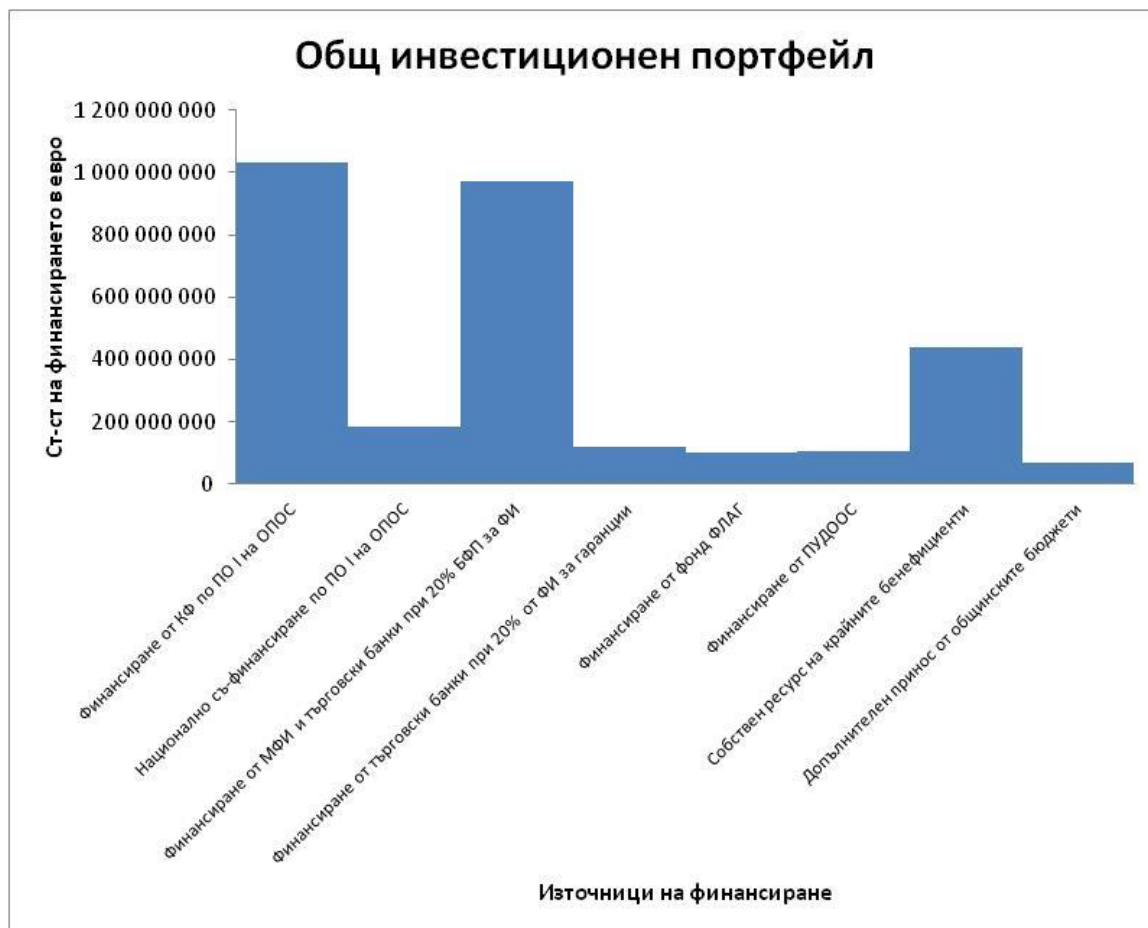
¹²³ Сумата е равна на 20% от финансирането от МФИ и търговските банки при очакван ефект на лоста 1:5

¹²⁴ Финансирането от останалите посочени източници е прогнозно на база преценка на консултанта



Това означава, че ефектът на лоста на финансирането от Кохезионния фонд е 1:~3, т.е. за всяко евро от ЕСИФ се мобилизират допълнителни ~3 евро от други публични или частни източници до нивото на крайния бенефициент.

Фигура 75: Общ инвестиционен портфейл на проектите в сектор Води при 20% БФП за ФИ



Общият портфейл на финансиране на проектите във ВиК сектора би имал следната структура при заделени 10% средства от ПО I на ОПОС за финансови инструменти:

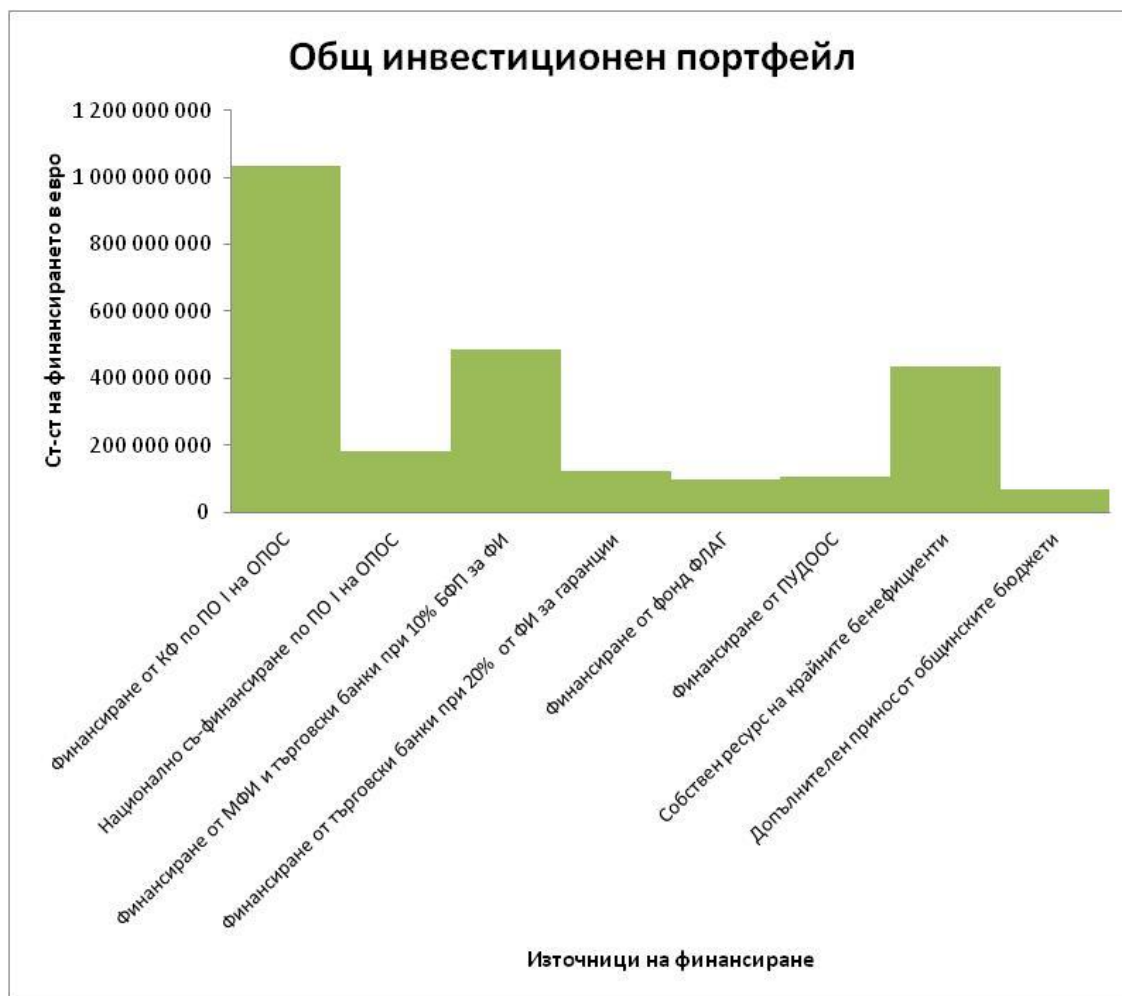
| | |
|--|----------------------|
| Финансиране от КФ по ПО I на ОПОС | 1 033 619 883 |
| Национално съ-финансиране по ПО I на ОПОС | 182 403 509 |
| Финансиране от МФИ и търговски банки при 10% БФП за ФИ | 486 409 357 |
| Финансиране от търговски банки при 20% от ФИ за гаранции | 121 602 339 |
| Финансиране от фонд ФЛАГ | 100 000 000 |
| Финансиране от ПУДООС | 105 000 000 |
| Собствен ресурс на крайните бенефициенти | 437 000 000 |
| Допълнителен принос от общинските бюджети | 70 000 000 |
| Общ размер на инвестиционния портфейл¹²⁵ | 2 536 035 088 |

¹²⁵ Вж. забележките за горната таблица



В този случай ефектът на лоста на финансирането от Кохезионния фонд е 1:~2,5, т.е. за всяко евро от ЕСИФ се мобилизират допълнителни ~2,5 евро от други публични или частни източници до нивото на крайния бенефициент.

Фигура 76: Общ инвестиционен портфейл на проектите в сектор Води при 10% БФП за ФИ



Както е видно от графиките по-горе, най-голям дял в структурата на финансиране извън финансирането от ОПОС имат международните финансови институции и собственият ресурс на ВиК дружествата.

Сектор Отпадъци

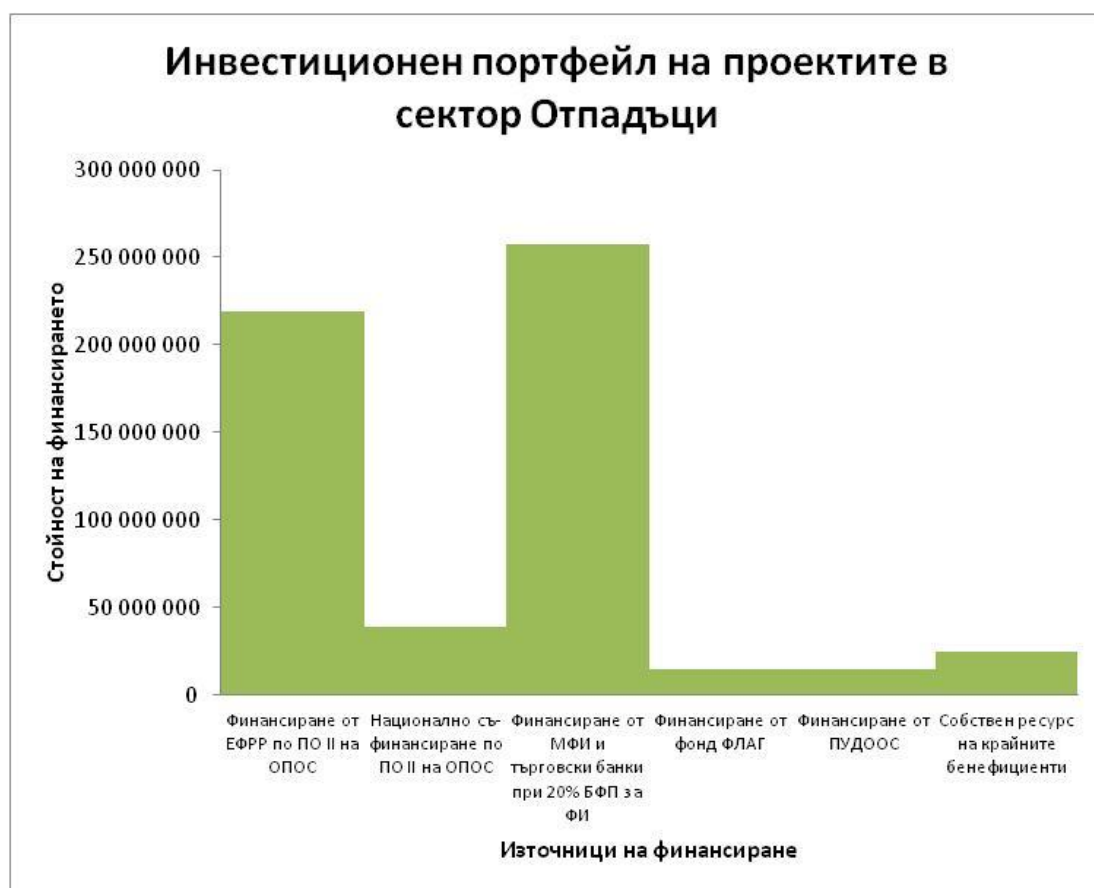
Общият портфейл на финансиране на проектите сектор отпадъци би имал следната структура при заделени 20% средства от ПО II на ОПОС за финансови инструменти:



| | |
|---|--------------------|
| Финансиране от ЕФРР по ПО II на ОПОС | 219 005 009 |
| Национално съ-финансиране по ПО II на ОПОС | 38 647 943 |
| Финансиране от МФИ и търговски банки при 20% БФП за ФИ ¹²⁶ | 257 652 952 |
| Финансиране от фонд ФЛАГ ¹²⁷ | 15 000 000 |
| Финансиране от ПУДООС | 15 000 000 |
| Собствен ресурс на крайните бенефициенти | 25 000 000 |
| Общ размер на инвестиционния портфейл | 570 305 904 |

Това означава, че ефектът на лоста на финансирането от ЕФРР е 1:~2,5, т.е. за всяко евро от ЕСИФ се мобилизират допълнителни ~2,5 евро от други публични или частни източници до нивото на крайния бенефициент.

Фигура 77: Общ инвестиционен портфейл на проектите в сектор Отпадъци



Видно от графиката е, че извън приноса от ЕФРР най-голям ресурс се мобилизира от банковия сектор.

¹²⁶ Сумата е равна на 20% от общото финансиране по ОПОС (ЕФРР+ ДБ) при очакван ефект на лоста 1:5

¹²⁷ Финансирането от останалите посочени източници е прогнозно на база преценка на консултанта



В заключение, колкото по-висок е ефектът на лоста, толкова по-голямо е въздействието от финансовите инструменти. Въпреки това, максимизирането на лостовия ефект не е основната цел на политиката на ЕСИФ, тъй като:

- ✓ Ефектът на лоста може да бъде по-малък в по-слабо развитите региони, какъвто е нашата страна;
- ✓ По-нисък ефект на лоста се очаква да бъде постигнат по време на криза, каквато в момента все още не е преодоляна в България; и
- ✓ Прекалено висок ефект на лоста може да намали стимулиращия ефект и да привлече повече неефективни проекти.

3.3. Анализ и оценка на необходимите стимули за привличане на частни инвестиции/съфинансиране, както и механизмите, чрез които ще бъдат предоставени стимулите (на конкурентен принцип или чрез независима оценка)

Преференциално възнаграждение е вече използвано в периода 2007-2013 г., но то е ограничено само до приходите. В периода 2014-2020 г. преференциалното възнаграждение е разширено също и до ресурса, който се изплаща обратно. Поради този факт, биха могли да вземат под внимание следните видове преференциално възнаграждение:

- 1) Асиметрично разпределение на печалбата (напр. разпределението на тежестта не е на базата на равни права на инвеститорите в инфраструктура, а дава преференция на частния сектор)
- 2) Асиметрично разпределение на загубата (напр. гаранции, които покриват първоначално риска от загуба на иновативни заеми)
- 3) Преференциално възнаграждение към фонд мениджъра, в случай че същият инвестира в рамките на установените граници съгласно делегираните актове към Общия Регламент (напр. микрофинансиране)
- 4) Режим на преференциално освобождаване (напр. рискът, който се поема върху недоговорените средства във фонд за енергийна ефективност)

В съответствие с увеличавения обхват на схемите за преференциално възнаграждение на ниво ЕС, обхватът на Регламента за групово освобождаване е по-широк отколкото преди и риска от финансиране на МСП.

В случай, че съответният сектор се счита от страна на банките за прекалено рисков, компенсация чрез асиметрично разпределение на печалбата не би била възможна или ще бъде твърде скъпа. Рискът може да бъде временен (напр. при икономическа криза или нов продукт без история), но може да бъде също систематичен (секторен риск) или свързан с портфейла (ниска усвояемост на гаранциите, напр. при ограничен брой инвестиции). В такива случаи, **намалването на риска (посредством асиметрично разпределение на загубата)** за частния сектор е необходимо да бъде оценено. Най-успешни инструменти за споделяне на риска са т.нар. първа загуба буфери,



което означава, че до определено ниво загубите най-напред се поемат от финансирането от ЕС. Ако загубите, които възникват по време на изпълнение на финансовия инструмент са по-ниски от това определено ниво, те се покриват от публични ресурси. Ако обаче загубите по време на изпълнението на финансовия инструмент са по-високи, частта на определения таван се разпределя на принципа *pari passu* между частния и публичния инвеститор или следва друго договорено правило.

Опитът с преференциалното възнаграждение е по-скоро значителен за финансови инструменти за МСП, въпреки, че по-голямата част от натрупания опит не обхваща ресурсите от ЕСИФ. В другите сектори опитът е оскъден.

Въпреки това, като пример може да бъде използвана преференциалната схема за частни инвеститори в рамките на испанския фонд за градско развитие, която включва първоначално разпределение на загубата от страна на публичния ресурс, за да защити част от частните инвестиции и да даде възможност на частния сектор да получи пръв неговата печалба (до нивото на справедливия процент на възвращаемост).

При тази схема частните инвеститори трябва да покрият минимум 30% от допустимите разходи, а нивото на справедливия процент на възвращаемост е определено чрез конкурентен подбор или независима оценка. Всеки проект трябва да демонстрира, че не получава (достатъчно) финансиране на пазарен принцип.

Обичайната практика е да се определя таван на печалбата на частния инвеститор, за да се избегне избирателно държавно подпомагане и за да се увеличи револвиращия ефект от ограничения риск от загуби, свързан със защитата на частния сектор. Може да бъде използвана следната йерархия при съображения за държавна помощ:

- ✓ Преференция се дава при пълно участие на частния сектор в разпределянето на риска;
- ✓ Ако преговорите покажат, че това не е приемливо, преференцията за пълно покриване на риска следва да бъде ограничена;
- ✓ Същевременно следва да бъде определен таван на нивото на печалба.

Въз основа на казаното до тук, може да се направи заключението, че оценката на преференциалното възнаграждение на този етап би била по-скоро теоретична и базирана на множество допускания. Поради тази причина е по-удачно да се опишат механизмите, които следва да бъдат използвани за оценка на необходимостта и преференциалното възнаграждение с цел привличане на средства от частни инвеститори, които са представени по-долу.

3.3.1. Описание на механизмите, които следва бъдат използвани за Оценка на необходимостта и нивото на преференциално възнаграждение/стимули с цел привличане на средства от частни инвеститори (като напр. конкурентен процес на оценяване)

Съгласно разпоредбите на чл. 37 от Регламент 13030/2013, когато подкрепя финансови инструменти, управляващият орган може:

- а) да инвестира в капитала на съществуващи или новосъздадени правни субекти, включително финансираните от други европейски структурни и инвестиционни фондове,



предназначени за изпълнението на финансови инструменти, които съответстват на целите на съответните европейски структурни и инвестиционни фондове, които ще предприемат задачи по изпълнението; подкрепата за такива субекти се ограничава до необходимите суми за изпълнението на нови инвестиции;

- b) да поверява задачи по изпълнението на:
- i. ЕИБ;
 - ii. международни финансови институции, в които някоя от държавите-членки е акционер, или финансови институции, установени в държава-членка и целящи постигане на публичен интерес под контрола на публичен орган;
 - iii. публичноправна или частноправна организация; или
- c) да предприема пряко задачи по изпълнението в случай на финансови инструменти, състоящи се само от заеми или гаранции.

При изпълнението на финансовите инструменти организациите осигуряват спазването на приложимото право, включително правилата за европейските структурни и инвестиционни фондове, държавната помощ, обществените поръчки и съответните стандарти и приложимото законодателство относно изпирането на пари, борбата с тероризма и данъчните измами.

Националният публичен и частен принос може да се предоставя на равнище фонд на фондове, на равнище финансов инструмент или на равнище крайни получатели

В този смисъл, изборът на фонд мениджър или финансов посредник¹²⁸, както и нивото на преференциално възнаграждение, е необходимо да бъдат извършени на база конкурентен подбор, т.е. чрез провеждане на обществена поръчка.

Основните принципи, на които следва да се базира конкурентния подбор са:

- ✓ Дю дилиджънс – налагане на изискване институцията, избрана за изпълнение на финансовия инструмент да отговаря на определени критерии:
 - Наличие на капацитет
 - Икономическа и финансова жизнеспособност
 - Система за външен и вътрешен контрол, правила за управление
 - Поддържане на адекватна счетоводна система и съгласие да бъде одитирана
 - Право да действа съгласно европейското и национално законодателство
- ✓ Открити и прозрачни критерии за избор - избягване конфликт на интереси
- ✓ Задължение за отваряне на доверителни сметки/отделен блок на финансиране, водене на отделно счетоводство и осигуряване на „адекватна ликвидност“
- ✓ Стандартни условия на споразумението за финансиране

По отношение на разходите и възнаграждението:

¹²⁸ Освен в случаите, когато изборът не се извършва чрез обществена поръчка в позволените случаи



- ✓ Следва да не се допуска двойно финансиране
- ✓ Възнаграждението за изпълнение следва да се базира на реално инвестираните средства
- ✓ При фонд на фондовете:
 - Базовото възнаграждение следва да е в размер на 3% за първата година, 1% за втората и 0,5% за всяка следваща
 - Възнаграждението за споделяне на риска не трябва да надхвърля 0,5% на година от ресурса, изплатен от програмата
- ✓ Изпълнението следва да се оценява на база:
 - Плащанията от ЕСИФ
 - Изплатените обратно ресурси
 - Качеството на мерките за максимизиране на въздействието, съпътстващи инвестицията
- ✓ УО трябва да бъде информиран за начина на изчисление на възнаграждението за изпълнение и да получава доклади
- ✓ Таванът с натрупване за фонд на фондове е 7% от общата стойност на изплатения принос от програмата

По отношение на лихвите и възвращаемостта на ресурса:

- ✓ Лихвите, получени от ресурса от ЕСИФ следва да се подчиняват на пазарния принцип в съответствие с правилото за добро финансово управление
- ✓ Следва да бъдат използвани за същите цели (инвестиции/разходи) в рамките на същия финансов инструмент или под друга форма на подкрепа в съответствие с целите на съответния приоритет до края на периода на допустимост
- ✓ По време на периода на допустимост:
 - Последващи инвестиции чрез същия или друг финансов инструмент
 - Ако е приложимо, преференциално възнаграждение за ко-финансиране
 - Възстановяване на разходите
 - Принос към целите и резултатите на програмата
- ✓ След периода на допустимост:
 - Последващи инвестиции чрез същия или друг финансов инструмент
 - Рециклиране за минимум 8 години в съответствие с първоначалните цели или ако целите на програмата все още отговарят на нуждите на пазара



В допълнение, по-долу е представена схема, въз основа на която е оценен стимула за участие на финансов посредник в схема за гаранционно финансиране с ограничено портфолио на гаранцията:

➤ Допускания

- ✓ Стойност на заема – 3 млн. евро
- ✓ Процент на гаранцията - 80%
- ✓ Таван на ограничението – 25%
- ✓ Ефект на лоста – $1/(80\%/25\%) = 5$

➤ В случай на лош кредит

- ✓ Оставаща сума за погасяване – 2 млн. евро
- ✓ Банката уведомява фонда за задействането на гаранцията
- ✓ **Фондът изплаща лошия кредит в рамките на 60 дни: 2 млн. евро x 80% = 1,6 млн. евро**

До тавана на
ограничението
(принос от програмата)

➤ Действия за възстановяване на загубите

- ✓ Възстановена сума – 1,5 млн. евро (от 2 млн. евро)
- ✓ Част на фонда – 1,5 млн. евро x 80% = 1,2 млн. евро
- ✓ Част на финансовия посредник – 0,3 млн. евро

➤ Действия за връщане

- ✓ Без финансовия инструмент финансовия посредник щеше да загуби:
2 млн. евро – 1,5 млн. евро = 0,5 млн. евро
- ✓ С финансовия инструмент финансовия посредник губи:
2 млн. евро – 1,6 млн. евро – 0,3 млн. евро = **0,1 млн. евро**

Интерес на финансовия
посредник



4. Извлечени поуки

Анализът в този раздел е направен последователно, преминавайки през следните стъпки:



4.1. Анализ на добри практики по прилагането на инструментите за финансов инженеринг в други страни членки на ЕС в сектор околна среда

4.1.1. Използване на финансови инструменти в страните членки на ЕС в периода 2007-2013г.

През периода 2007-2013г. са използвани три основни форми на финансов инженеринг:

- ✓ **Капитал** – директни инвестиции в дяловия капитал. Включва собственост и капацитет за влияние в обекта на инвестицията. Може да покрие началния капитал или увеличаване на капитала. Разпознава се още като рисков капитал, който е строго определен вид частен капитал. Може да приеме различни форми с различно ниво на риск. Рискът за инвеститора може да бъде висок, както и възвръщаемостта.
- ✓ **Заеми** - заеми за финансиране на стопански дейности или проекти, в продължение на период от време и при договорен лихвен процент на възвръщаемост, обикновено въз основа на качеството на паричния поток и стойност на основните активи; може да бъде по пазарни или субсидирани условия.
- ✓ **Гаранции** - средства обезпечаване сигурността на предприятията, които не са в състояние да получат финансиране по друг начин; може да покрие целия или част от капитала. Може да бъде под формата на гаранции по банкови заеми, микрокредити или собствен капитал. Могат да включва такса или по-висока лихва за кредитополучателя.



Съгласно изискванията на Структурните фондове, тези инструменти са използвани за:

- a) целите на развитие на търговски малки и средни предприятия под формата на рисков капитал, гаранции или заеми;
- b) фондове за градско развитие, инвестиращи в ПЧП и други проекти, включени в интегрирани планове за устойчиво градско развитие;
- c) фондове или други схеми за стимулиране, предоставящи заеми, гаранции за възвръщаеми инвестиции, или еквивалентни на тях инструменти за енергийна ефективност и използване на енергия от възобновяеми източници в сгради, включително в съществуващи жилища.

Всички те могат да бъдат част от стратегията за изпълнение на оперативните програми, съгласно разпоредбите на чл. 44 от Общо-приложимите разпоредби за Структурните фондове (СФ) на ЕС.

В сравнение с миналия период, за периода 2014-2020г. Европейските структурни инвестиционни фондове (ЕСИФ) могат да подкрепят всяка тематична цел в обхвата на оперативната програма. В миналия период примерите за използване на финансови инструменти, тогава наричани инструменти на финансов инженеринг, подкрепени от Структурните и Кохезионния фонд на ЕС, са само инструменти за подкрепа на малки и средни предприятия, които могат да бъдат и такива с предмет на дейност в сферата на околна среда, в сферата на градско развитие, включително ВиК инфраструктура или отпадъци, когато са в обхвата на ИПГВР, или за енергийна ефективност. Затова за целите на настоящия доклад, примерите за прилагане на финансови инструменти, подкрепени от Европейските структурни фондове и Кохезионния фонд, се дават най-вече от гледна точка на:

- a) извличане на поуки с цел избягване повтарянето на грешки,
- b) като пример за успешни схеми на финансиране, които в следващия период могат да бъдат използвани за прилагане на финансови инструменти в подкрепа постигането на тематични цели 5 и 6 към които е насочена Оперативна програма „Околна среда 2014-2020г.“

Важен аспект на използването на ФИ е целите на следваната политика да бъдат постигнати, чрез търговски механизми. Има няколко страни на този въпрос.

- 1) Публичните средства биха могли да бъдат похарчени по-ефикасно и ефективно по този начин. Например предоставянето на собствен капитал на търговско дружество има капацитета да допринесе и за ефективност и за ефикасност от гледна точка на икономическото развитие и чрез осигуряване на възвръщаемост на обществени (и частни) средства, които могат да бъдат реинвестирани по-нататък.
- 2) Има потенциал да се привлече частният сектор при вземането на решението за инвестиция, с оглед на подобряване на търговско качество.
- 3) Финансираните с публични средства инструменти за финансов инженеринг могат да разширят възможностите за финансиране разширяване на фирмите - тази логика е в основата на подхода на коинвестиционния фонд, използван в редица страни членки



– като по този начин допринася за развитието на финансовия пазар и потенциално отключва нови възможности за финансиране, например, чрез развитие на сегмента на частните финансиращи институции.

От друга страна, предвид натиска върху бюджета и ограниченията на равнище ЕС и на национално равнище, използването на инструментите за финансов инженеринг може да направи инвестициите на публични ресурси по-ефективни. След като инвестициите впоследствие се възстановят, инструментите за финансов инженеринг позволяват средствата от структурните фондове да бъдат инвестирани в множество крайни получатели последователно извън първоначалния програмен период, като по този начин (на теория) създават трайна следа от фондовете на ЕС и по-голяма ефективност на публичните инвестиции.

Инструментите за финансов инженеринг са насочени и към привличане на инвестиции от други източници, т.е. допълнителни ресурси от външни инвеститори (частния сектор), което помага за увеличаване на ливъридж и мултиплициращия ефект от средства на СФ и като цяло увеличаване на средствата за постигане целите на политиката. Това отваря нови пазари за различни форми на публично - частно партньорство, предава експертизата на международните финансови институции и позволява изграждането на институционален капацитет чрез тези партньорства (2013а ЕО: 5-6). Взети заедно, тези качества на ФИ потенциално водят до по-голяма добавена стойност на политическите интервенции, както и по-голяма ефективност и ефикасност по отношение на използването на ресурсите в публичния сектор, което дава възможност политиките да постигнат повече с фиксирани или ограничени ресурси.

Независимо, че инициативата JESSICA е насочена към привличане на допълнителни ресурси от ПЧП към средствата от СФ като част от интегрирания план за устойчиво градско развитие основно в контекста на градското развитие, част от проектите са в сектор околна среда.

В този смисъл е използван примерът на инициативата като схема на финансиране, която може да бъде приложена в сектор околна среда през периода 2014-2020г. Постигането на тази цел изисква специфични стратегии, които да поставят рамката за инвестиции и допълнят предвиждането за публични и инфраструктурни съоръжения в един интегриран подход, като мобилизират широк кръг от партньори с различни финансови възможности и умения за мениджмънт. Идеята е публичният сектор да запази водещата си роля в проектите, финансирани по подобна инициатива, но не като единствения инвеститор или рисков играч, а по-скоро като осигуряващ условия за развитие и извличащ ползи от увеличените и диференцирани ресурси за насърчаване на възстановяването.

През периода 2007-2013г. използването на ФИ е нараснало значително, като до 2011г. са създадени 529 фонда по 178 оперативни програми, главно по Европейския Фонд за Регионално Развитие (ЕФРР). Най-вече са използвани ФИ под формата на заеми. Наблюдават се големи разлики в използването на ФИ в различните държави членки. Най-висока степен на използване на ФИ се наблюдава в Полша, Франция, Италия, Великобритания и Германия, които съставляват около 75% от всички ФИ. Причините за различната степен на използване на ФИ са различия в социално-икономическото развитие и традициите на държавите, както и липса на знание и опит с търговските практики сред публичните заинтересовани страни.

Структура на финансовите инструменти в кохезионната политика

БИМ КОНСУЛТИНГ ООД

209



Има различни начини за управляващите органи да организират или структурират инструментите за финансов инженеринг. След като нуждата и приложимостта на ФИ е обоснована и сумите от структурните фондове в рамките на оперативната програма са осигурени, УО оценява различните начини за структуриране на ФИ. Това може да бъде направено чрез холдингов фонд или чрез директна помощ от ОП към ФИ (ЕО 2013а: 11). Управляващите органи имат четири основни варианта (виж фигура 4.1.1):

- ОП прави пряк принос към ФИ (т.е. няма холдингов фонд), и инструментите за финансов инженеринг се управляват от финансови посредници (например Високотехнологичните фондове в оперативна програма „Upper Austria“);
- ОП осигурява средствата за холдингов фонд и управлението на фонда се възлага, чрез обществена поръчка (например Venture Finance Plc действа като холдингов фонд по ОП за икономическо развитие на Унгария);
- ОП осигурява средствата за холдингов фонд и е сключен договор за управлението му с ЕИФ / ЕИБ (например ОП Лангедок - Русийон)
- ОП осигурява средства за холдингов фонд и е сключен договърът за управление с национална финансова институция, без провеждане на търг съгласно националното законодателство, при условие че националното законодателство е съвместимо с Договора в тази връзка (например регионални оперативни програми в Полша)

Фигура 78: Холдингов фонд



Източник: European Commission (2013)

Фондовете, независимо дали са предоставени пряко или непряко чрез холдингов фонд, може да предлагат инструментите за финансов инженеринг под формата на собствен капитал или възвръщаеми инвестиции, като например заеми и гаранции.

Подходи за управление на инструментите за финансов инженеринг

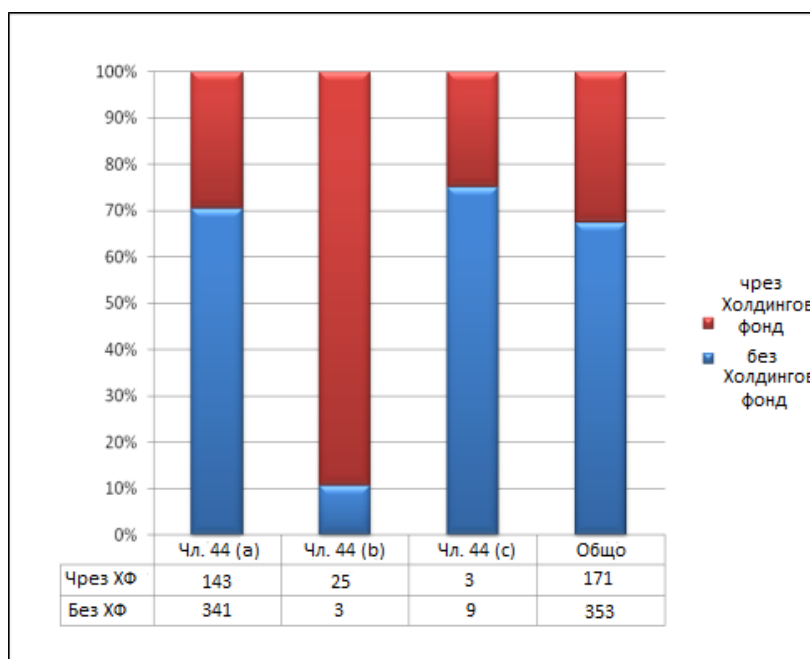


Повечето държави-членки използват едновременно и холдингови фондове и директни вноски за предоставяне на ФИ. Решението дали да използват или не холдингов фонд се извършва от управляващите органи, в зависимост от обстоятелствата в държавата. Съществуват редица преимущества от използването на холдингов фонд, например използване на "подход на портфейла", позволяващ по-голяма гъвкавост и разпределение на средствата в зависимост от търсенето и икономическите условия.

През 2011 г. по-голямата част от всички специални фондове (около 67%) са реализирани без структура на холдинговия фонд (виж фигура 4.1.2.). Общо 353 специални фондове са реализирани без холдингови фондове и 171 фонда чрез 68 холдингови фондове. Повечето от инструментите за финансов инженеринг за предприятия оперират без холдингов фонд, докато повечето от инструментите за финансов инженеринг за градско развитие се осъществяват чрез холдингови фондове.

Холдинговите фондове се управляват от ЕИБ или от ЕИФ (общо 31), или от други местни финансови институции или органи (37, от които 34 са инструментите за финансов инженеринг за малки и средни предприятия). От всички 68 холдингови фонда 47 са за финансиране на МСП (Art 44(a)), 18 за проекти за градско развитие (Art 44(b)) и 3 за ФИ за енергийна ефективност и енергия от възстановими източници (Art 44(c)).

Фигура 79: ИНСТРУМЕНТИ ПРИЛАГАН С И БЕЗ ХОЛДИНГОВ ФОНД



Неравномерно прилагане на ФИ в страните членки

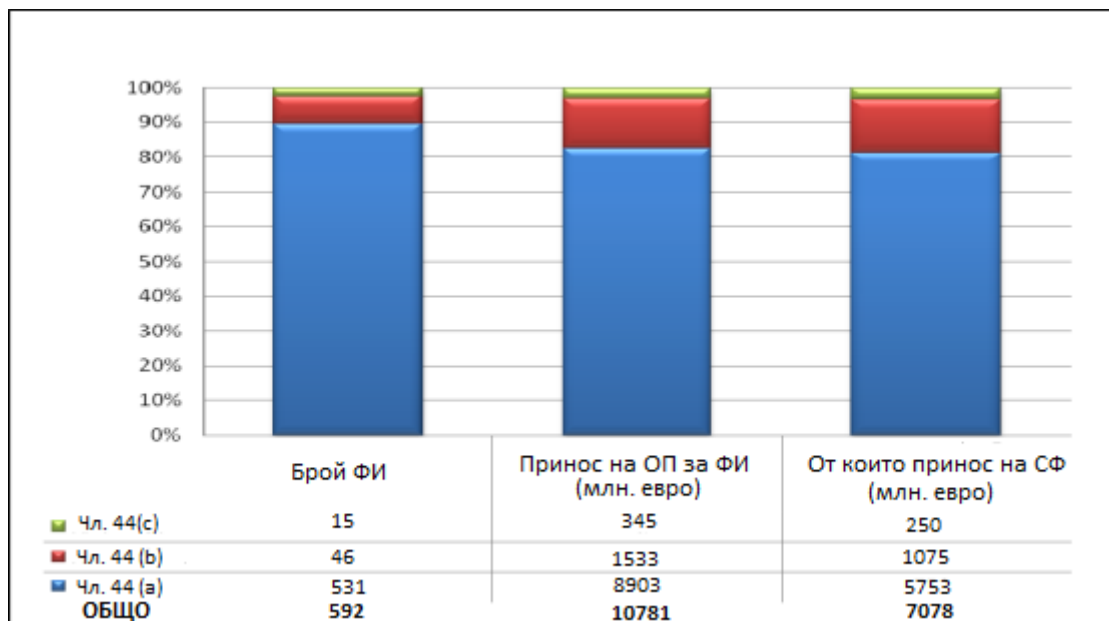
До края на 2011 г. са създадени общо 592 специални фондове (фигура 4.1.3.), чрез 178 оперативни програми във всички държави-членки, с изключение на Ирландия и Люксембург. Създаден е и един трансграничен фонд, прилагащ инструментите за финансов инженеринг, EUREFI фонд за рисков капитал, подкрепен по програма INTERREG IVA Grande (Франция,



Белгия, Люксембург) - и първоначално създаден още през програмния период, под INTERREG II 1994-99. Общата стойност на приноса на всички ОП за инструментите на финансов инженеринг е в размер на € 10 781 мил; от тях 7078мил евро са осигурени от ЕСИФ (ЕФРР и ЕСФ - въпреки че вноските по линия на ЕСФ са само около 3% от общия принос на структурните фондове (ЕО 2013а: 3).

Финансовите инструменти в подкрепа на търговски дружества (съгласно чл. 44а) са около 90% от всички приложени в периода 2007-2011. Съответно подкрепата на ОП представлява 82% от всички средства за финансови инструменти. Доста по-нисък процент е насочен към мерките съгласно чл. 44b (7,8% от всички ФИ и 14,2% от средствата по ОП), както и за енергийна ефективност и енергия от ВЕИ, съгласно чл. 44с (2,5% от всички ФИ и 3,2% от приноса на ОП). Тези цифри включват 68 холдингови фонда, от които 47 в подкрепа на ФИ за развитие на предприятията, създадени съгласно чл. 44а, 18 за градско развитие, създадени съгласно чл. 44b, както и 3 за енергийна ефективност, създадени съгласно чл. 44с.

Фигура 80: БРОЙ ФИНАНСОВИ ИНСТРУМЕНТИ И ПРИНОС НА ОП за ФИ към края на 2011



Съществуват значителни различия между страните-членки в общия брой и размер на помощта за инструментите за финансов инженеринг (Фигура 4.1.4.). Налице е силна концентрация на ФИ, използвани в няколко държави-членки - Полша, Франция, Италия, Великобритания и Германия, заедно са усвоили 75% от всички средства, използвайки инструментите за финансов инженеринг; а Италия, Гърция, Полша, Германия и Великобритания заедно съставляват 49% от приноса на ЕСИФ за инструментите за финансов инженеринг.

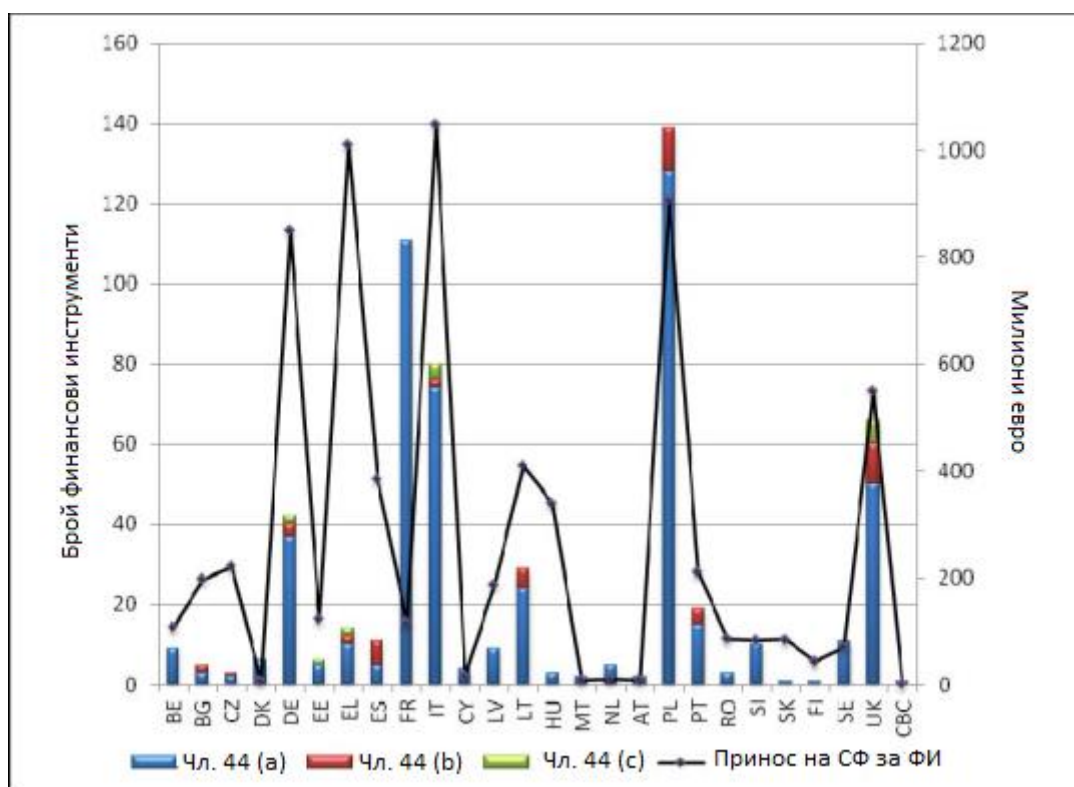
В някои страни, като например Франция, са създадени голям брой от инструменти за финансов инженеринг, но приносът на ЕСИФ е сравнително нисък. Този модел не е универсален - в Гърция, например, е вярно обратното. Повечето страни, включително България, са създали по-малко от десет инструмента за финансов инженеринг, с принос на ЕСИФ в размер по-малко от 200 мил. евро. Във всички страни инструментите за финансов



инженеринг за малки и средни предприятия преобладават и инструментите за финансов инженеринг са реализирани във всички, или почти всички, региони.

Помощта по член 44 (а) - инструментите за финансов инженеринг за търговски предприятия - се отпуска чрез всички видове инструментите за финансов инженеринг (заеми, гаранции, собствен капитал, рисков капитал и други продукти). За разлика от тях инструментите за финансов инженеринг за инфраструктура (член 44b) и енергийна ефективност и възобновяеми енергийни източници (член 44c) в предишния програмен период се отпуска само под формата на заеми.

Фигура 81: БРОЙ ФИНАНСОВИ ИНСТРУМЕНТИ И ПРИНОС НА СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ



Кредитите са най-често използваният инструмент, а също така имат най-голям принос към крайните получатели (€ 1,553.57 млн). А много по-малка сума е отпусната на крайните получатели чрез собствен капитал/рисков капитал от инструментите за финансов инженеринг като цяло.

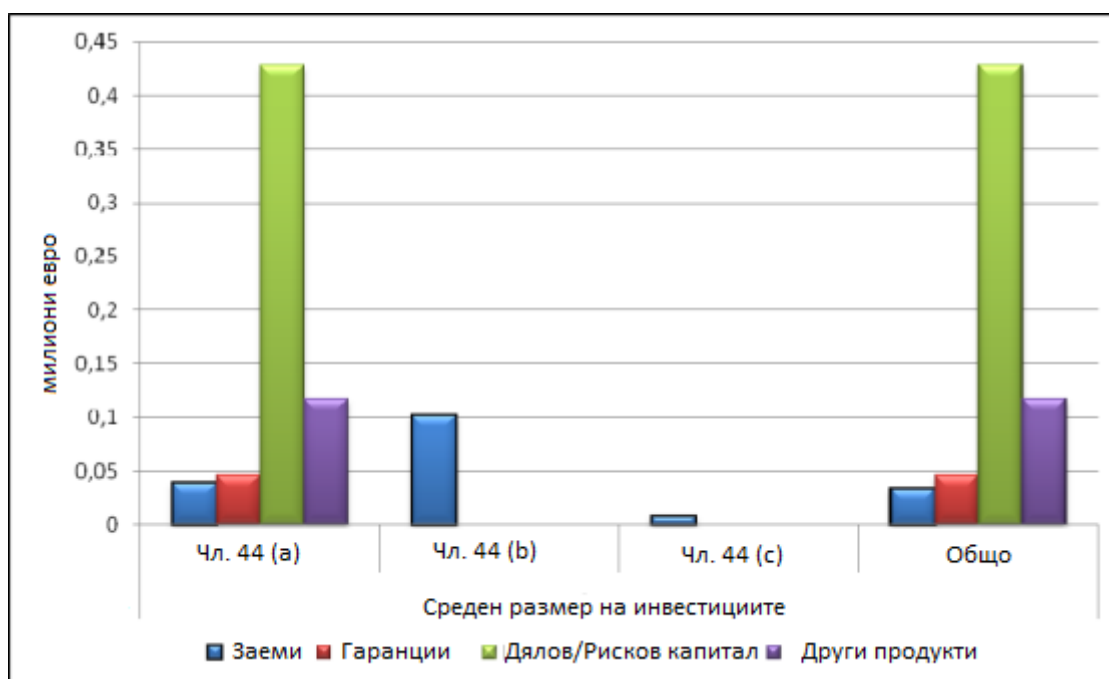
Въпреки това, разглеждайки средния размер на всяка инвестиция, (Фигура 4.1.5.), се отчита, че средният размер на заемите и гаранции е много по-малък, отколкото средния капитал/рисков капитал за инвестицията. Има и разлики в средния размер на заема сред инструментите за финансов инженеринг. Средният размер на заема е най-малкият (€7000) сред инструментите за финансов инженеринг за енергийна ефективност и възобновяеми енергийни източници и най-висок в инструментите за финансов инженеринг за градско развитие (€ 0.1млн).



Напредък в използването на инструменти на финансов инженеринг

Като цяло използването на инструментите за финансов инженеринг се е повишило в рамките на програмите на политиката на сближаване през последователните програмни периоди, от € 0.57млрд (0.44 % от общата отпусната сума Структурните фондове) от ЕФРР през 1994-99 г., до € 1,3 млрд. през 2000-06 г. (0,8 % от Общо отпуснатите средства), както и € 11.6 млрд през 2007-13 г. (4.4 % от общата отпусната сума). Използването на ЕФРР за съфинансиране на инструментите за финансов инженеринг се е увеличило с течение на времето в повечето страни, но не всички. В Белгия, Германия и Великобритания, финансирането е разпределено към инструментите за финансов инженеринг за първи път в програмния период на 1994-99г. и в следствие в редица други държави в периода 2000-2006 г., включително Испания, Холандия и Австрия, както и Латвия и Словения след 2004 г., когато те влизат в ЕС и стават достъпни за подпомагане по линия на ЕФРР.

Фигура 82: СРЕДЕН РАЗМЕР НА ИНВЕСТИЦИИТЕ ПО ВИДОВЕ ФИ



В повечето страни членки на ЕС начало на подкрепата от ЕФРР за инструментите за финансов инженеринг е поставено през 2007-2013г. Като цяло, употребата се е увеличила повече в регионите на конвергенция, отколкото в областите на конкурентоспособността. Напредъкът в използването на ФИ от периода 2000-2006г. до 2007-2013г. е изцяло в резултат на по-голямо финансиране заделено за заеми, гаранции по заеми и други форми на кредит, отколкото за фондове за рисков капитал, които средно са останали непроменени.

Причини за неравномерното прилагане на ФИ в държавите-членки



Съществуват значителни разлики в употребата на ФИ сред страните-членки. Това най-вече се дължи на различията в дейността на финансовите пазари в различните страни и разлики в традициите и социално-икономически условия, които влияят върху това как и до каква степен се прилагат инструментите за финансов инженеринг.

Нивото на развитие и иновации в областта на финансовите пазари варира между страните-членки. Способността на търговските дружества да получат финансиране се разглежда като основния им проблем (според изследване на достъпа до финансиране на ЕК от 2011), но то също е различно в отделните страни. В някои от тях, най-важната пречка за една фирма да получи заем е липсата на финансиране като цяло (ЕО 2011b: 79); в други страни, това може да бъде ограничено от обезпечението, изисквано в замяна на финансиране, променливата експертиза в местните клонове на банките за оценка на бизнес перспективите, липсата на традиция банковият сектор да подкрепя местните предприятия, или просто липсата на местни банки. Има разлики и в капацитета за иновации на финансовите пазари и търсенето на финансова подкрепа за инвестиции. Освен това, пазарите на рисков капитал се различават в различните страни.

Оказва се, че съществува пазарен недостиг и нужда от обществена подкрепа в страни, където финансовите пазари са по-слабо развити. Въпреки това, не съществува тясна връзка между степента на банкова подкрепа за малките предприятия и дела на финансиране от ЕФРР, отпускано за заеми. Също така, има само слаба връзка между способността за иновации и дела на финансиране от ЕФРР, отпускано за рисков капитал.

Някои държави-членки имат добре развити финансови пазари, но в други отсъстват. Въздействието на тези обстоятелства върху инструментите за финансов инженеринг, съфинансирани от структурните фондове, има две измерения:

- 1) ФИ използвани в рамките на Кохезионната политика не са привлекателни, тъй като такива инструменти вече са предвидени на национално ниво. В следствие на това някои управляващи органи считат, че има повече смисъл да се възползват от съществуващите опит и структури, а не да създават паралелна институционална рамка. Парадоксално е, че липсата на добре развити финансови пазари или традиции в обществената подкрепа, също може да ограничи използването на инструментите за финансов инженеринг от УО, поради липса на експертиза и опит - това е една от основните причини за неизползване на инструментите за финансов инженеринг.
- 2) Освен това, тъй като използването на инструментите за финансов инженеринг е ново за много страни-членки, безвъзмездните средства са били предпочитани от политиките пред инструментите за финансов инженеринг. Също така, трудностите за включване на по-широки цели в схемите за финансов инженеринг, както и тяхната непригодност за проекти, които не генерират приходи, или за конкретни видове инвестиции, като изследвания и технологично развитие и иновации, предотвратяват тяхното използване.

Финансови инструменти извън Кохезионната политика

Инструментите за финансов инженеринг, опериращи в рамките на програмите по Кохезионната политика, стоят редом с редица други инициативи и инструменти на равнище



ЕС, и работещи на вътрешния пазар в рамките на страните-членки. Някои от инициативите на равнище ЕС, които осигуряват инструментите за финансов инженеринг в сектор околна среда и борба с измененията на климата са Европейският фонд за енергийна ефективност (ЕЕЕФ), 2020 Европейски фонд за енергия, изменения в климата и инфраструктурата (Marguerite), Европейската инициатива за енергийна подкрепа (ELENA), LIFE и др. Важно е да се отбележи, че подобни мерки работят в други области на политиката на ЕС и че е налице значителен опит с подобни мерки в редица държави-членки.

Някои изследвания сочат, че ФИ, съфинансирани в рамките на Кохезионната политика, се прилагат редом с други револвиращи инструменти на ниво държави-членки. Като цяло, обаче, е трудно да се оцени значимостта и важността на използването на такива револвиращи инструменти, тъй като те често са експлоатирани от политиките на местно ниво, макар и с публични средства.

В редица държави-членки, като например Дания, Финландия, Германия, Испания и Обединеното кралство, тези вътрешни револвиращи инструменти, са добре установени, докато в други, особено по-малките държави, те не са толкова широко използвани. Много дългогодишни вътрешни инструменти осигуряват заеми и гаранции по заеми, и съответно, участието на публичния сектор в предоставянето на достъп до финансиране, чрез инструментите за финансов инженеринг, е било съсредоточено върху предоставянето на подкрепа предимно на търговски предприятия и предприемачеството.

Използването на ФИ е утвърдена част от политиката за развитие в повечето страни-членки. Друга основна употреба на револвиращи инструменти в страните-членки е в подкрепа на иновациите, чрез предоставянето на финансиране за технологично ориентирани фирми, както и за подпомагане на изследователски проекти.

Има и редица примери за местни инструменти в подкрепа на околната среда, които са представени в т. 4.1.2. от настоящия доклад. От сравнително скоро публичният сектор се включва и в револвиращи инструменти в подкрепа на тематичните области на ниско съдържание на въглерод и енергия от възобновяеми източници.

Съвместно и централно управление на финансовите инструменти

Докато инструменти по структурните фондове, Кохезионния фонд, Европейския фонд за морските басейни и рибарството (ЕФМБР) и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), следват принципа на "споделено управление" между ЕС и държавите-членки, средствата в областта на научни изследвания и околна среда се управляват централно от Европейската комисия.

В Европейската комисия, тези различни инструменти са управлявани от различни отдели. Посочените в таблицата по-горе инструменти за конкурентноспособност и иновации и Европейския механизъм за микрофинансиране например попадат под отговорността на Генерална дирекция Икономически и финансови въпроси (DG ECFIN). И двете се управляват от Европейската комисия заедно с ЕИФ.

Същото важи и за механизма за поделяне на риска (Risk Sharing Financial Facility), при който средства на ЕС и ЕИБ стойност 2 млрд. са насочени към генерирането на 10млрд заеми за проекти за изследвания и иновации, както и инструмента за поделяне на риска (Risk Sharing Instrument), при който DG ECFIN е представена в Управителния съвет, който упражнява



контрола на изпълнението и проектирането на нови продукти и разширяване на обхвата на инструмента.

DG ECFIN участва в изработването на няколко нови централно управлявани инструмента за периода 2014-2020г.

Съвместните инструменти дават възможност за комбиниране на средства от централния бюджет със средства от структурните фондове, както и с „off-the-shelf instruments” – стандартизирани инструменти, условията, за които ще бъдат определени от ЕС на база научените уроци през предишния програмен период и в съответствие с правилата за държавни помощи.

Предимства на използването на финансови инструменти

Основната идея за прилагането на ФИ при изпълнението на публични проекти е повишаване ефективността от използването на публичните средства, подобряване качеството на проектите, чрез включването на частни инвеститори и отключването на нови източници на финансиране, което да покрие нуждите от инвестиции.

Накратко основните предимства от използването на ФИ, очертани в различни изследвания и доклади са:

1. **Ливъридж ефект /ефект на лоста/** - въпреки че е трудно да бъде измерен този ефект, ФИ имат по-силно финансово въздействие в сравнение с безвъзмездната помощ, поради способността им да привлекат допълнително публично и частно финансиране, като по този начин умножават ефекта от използването на средствата от СФ, както и от националното и/или местно финансиране.
2. **Устойчивост** – ФИ могат да подпомогнат дългосрочното повторно използване на публичните средства, което се посреща добре от всички заинтересовани страни, предвид ограниченията на бюджетните средства. Управляващите органи могат да реинвестират средствата от СФ на ниво регион след края на програмния период и така да генерират добавена стойност.
3. **Повишаване на капацитета** – използването на ФИ води до повишаване институционалния капацитет, чрез партньорството между публичния и частния сектор. Използването на ФИ като цяло засилва участието на финансови посредници/институции в изпълнението на регионалната политика на ЕС. Обединяването на опита и ноу-хау на двата типа заинтересовани страни би могло да доведе до повишаване качеството на проектите.
4. **Разпределение на риска** – ФИ са използвани от публичните институции, за да финансират предприятия или проекти, които се смятат за рискови от частния сектор. Това е особено важно предимство за малки предприятия, които не могат да получат финансиране, предвид избягването на риска от частните инвеститори.
5. **Ускоряване изпълнението на оперативните програми** – използването на ФИ от УО може да доведе до ускоряване изпълнението на програмата, чрез засилване усвояването на средствата и намаляване на риска от отказ от финансов ангажимент.



6. **Околна среда** – при отсъствието на финансови и други инструменти на пазара в подкрепа привличането на частни инвестиции в проекти за околна среда, използването на ФИ е изключително важно. Използването на ФИ дава възможност за участието на частни инвеститори в проекти в подкрепа на околната среда, което подпомага привличането на допълнителни средства, чрез публично-частни партньорства в сравнение с безвъзмездна помощ.
7. **Косвено въздействие** – Когато използването на финансовите инструменти се основава на анализ на инвестиционния недостиг в регионалните и националните пазари, те могат да имат косвено въздействие върху развитието на икономиката, като например създаването на запазване на работни места.

По-подробно обяснение относно преимуществата от използване на ФИ, както следва:

1) Ливъридж ефект

Основното предимство от използването на инструменти на финансовия инженеринг е възможността да насочат допълнителни средства към проектите, които имат по-високо финансово въздействие от безвъзмездното финансиране, поради способността им да привличат допълнително публично и частно финансиране, като по този начин умножават ефекта от ресурса на структурните фондове и националното финансиране.

Подобен ефект на лоста е дори по-видим в по-малките държави, които традиционно са по-неатрактивни за чуждестранните инвеститори.

2) Устойчивост

Използването на инструменти на финансовия инженеринг може да насърчи дългосрочното обръщение на публични средства, което се смята за изключително важно предвид ограниченията на бюджета.

3) Повишаване на капацитета

Използването на ФИ може да подпомогне изграждането на институционалния капацитет, чрез партньорства между публичния и частния сектор, може да разшири включването на финансови посредници/институции в прилагането на регионалната политика на ЕС и може да насърчи обединяването на експертен опит и ноу-хау.

В допълнение взаимодействието на публичния и частния сектор в крайна сметка води до уеднаквяване на интересите на страните и дава най-добрия резултат. От една страна се преследват целите на публичната политика, характерни за публичните институции, а от друга водят до въвеждането на пазарните механизми, характерни за частните инвеститори. В случай на предоставяването на рисков капитал, обединяването на експертния опит и ноу-хау на частните инвеститори като банките биха могли да предоставят съществен практически опит на ВиК дружествата или фирмите в сектор отпадъци, като им се предостави компетентен партньор, който е в състояние да предоставя съвети и техническа подкрепа. Достъпът до ноу-хау се възприема добре не само от бенефициентите на финансова подкрепа, но и от финансовите посредници и стратегически партньори.



4) Разпределение на риска

Използването на инструментите за финансов инженеринг може да насърчи инвеститорите да инвестират (повече) в проекти, които не са привлекателни без публична интервенция, тъй като тези видове инвестиции, се считат за твърде рискови от нормалните частни финансови институции. Това е особено важно за сравнително малки фирми, работещи в секторите води и отпадъци с висок риск, които, особено в контекста, в който частните инвеститори не са склонни да предприемат каквито и да било рискове, не биха имали достъп до финансиране на база тяхната ниска еднократна обезпеченост.

Такъв пример е инициативата на германската NRW-Bank. В интервю с представител на банката се казва, че чрез фонда за микрокредити (50% от средствата са от ЕФРР, а останалите 50% са принос на NRW) банката отпуска заеми, покриващи финансовите нужди на стартиращи предприятия за период от 6 месеца. Този целеви заем в размер между €5,000 и €25,000 е насочен към стартиращи предприятия, които не могат да докажат възвръщаемост и съответно да получат класически заем от частна банка.

Друг пример е фондът CAT Invest Zealand, съфинансиран от ЕФРР и управляван от финансовия посредник 'CAT' в Дания. Фондът издава акции до €1 млн., които не надвишават 30% от капитала на бенефициентите, които не получават подкрепа от частни институции.

Също така във всички оперативни програми основната полза и обосновка за използването на ФИ е адресирането на идентифициран инвестиционен недостиг в сектора на програмата, като например:

- ✓ В отговор на специфичните финансови проблеми за новите на пазара в Sachsen-Anhalt.
- ✓ Като отговор на идентифицираните проблеми по отношение на наличието на рисков капитал за стартиращи фирми в Източна Финландия
- ✓ Идентифициран проблем с липсата на средства за финансиране на стартиране и развитие на предприятия в Словения, поради недостатъчно развит капиталов пазар, липсата на фондове за рисков капитал, твърде малко преки чуждестранни инвестиции, банкови инструменти, които не са адаптирани за финансиране създаване и растеж на предприятията и липса на държавни субсидии.

Трите гореспоменати предимства, според интервюирани в рамките на проучване за прилагане на ФИ в рамките на кохезионната политика, а именно ефектът на лоста, револвиращият характер и покритието на риска водят до наличието на евтин финансов ресурс (т.е. с ниски лихви, по-малко обезпечение, удължен гратисен период, без такси и т.н.).

5) Ускоряване изпълнението на оперативните програми

За УО използването на ФИ може да значи ускоряване на изпълнението, засилване на усвояването на средствата и намаляване на риска от отказване от ангажимент (default). Също така, според УО, след създаване на фонда, процедурите за получаване на финансиране са по-кратки, защото са по-малко бюрократични в сравнение с безвъзмездната помощ. С други дими инвестициите могат да бъдат направени по-бързо.



Тази практика обаче е критикувана от Европейската сметна палата (ЕСП) и не е насърчавана от ЕК. Според ЕСП, в сравнение с безвъзмездната помощ, сегашната регулаторна рамка на структурните фондове не дава възможност за отказване на финансов ангажимент, което означава, че където е налице холдингов фонд, финансовите ресурси се държат в този фонд за целия програмен период вместо да се превеждат на крайните бенефициенти (т.е. няма трансове на средства). Според условията за предстоящия период, средствата могат да бъдат отпуснати на четири транша.

6) Околна среда

Предвиждането на нови ФИ за околна среда е особено важно, имайки предвид, че на пазара има само няколко финансови или други инструмента, които играят подобна на целеви фонд за околна среда роля. Значението им е засилено от икономическата криза.

В този смисъл инициатива подобна на JESSICA може да действа като катализатор за създаването на партньорства между страните-членки, регионите, ЕИБ, други банки и заинтересовани страни и инвеститори, за разрешаване проблемите на околната среда. Насърчаване на нови участници в околната среда, особено от частния сектор. Използването на ФИ ще предостави възможност за участие на частните инвеститори в проекти за градско развитие, чрез подпомагане привличането на допълнителни средства чрез ПЧП, както и мобилизиране на допълнителна подкрепа извън безвъзмездната помощ.

Интересен пример е Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), единствената държавна банка за развитие в Полша. Институцията, сред всичките си дейности, поема и ролята на мениджър на фонд за градско развитие по инициативата JESSICA в три района в Полша с общ бюджет от 615 млн. полски злоти.

7) Косвено въздействие

Идентифицирани са множество предимства на използването на ФИ в сравнение с безвъзмездната помощ:

- ✓ Използването на инструментите за финансов инженеринг може потенциално да насърчи ефективност при крайните получатели, чрез по-голяма финансова дисциплина и повишено осъзнаване на необходимостта за изплащане на заема (за разлика от безвъзмездни средства). Този фактор се определя също като "осигуряване на качеството" на проекта. С други думи, инструментите за финансов инженеринг могат да насърчат компаниите да растат и да станат по-конкурентоспособни, за да се върне инвестицията, което налага планирането и разработване на стратегия за растеж. Преминаването от безвъзмездна помощ към инструментите за финансов инженеринг изисква по-стратегическо мислене от УО.
- ✓ Срокове: Инструментите за финансов инженеринг покриват предварително необходимите средства. Това е значително предимство пред безвъзмездната помощ, тъй като безвъзмездната помощ и субсидиите покриват разходите пост-фактум, т.е. след като са направени. Това е изключително важно в период на икономически спад, когато компаниите трудно могат да си позволят предварително финансиране на инвестицията без допълнителна подкрепа.



- ✓ Широк обхват на допустимите разходи: Инструментите на финансовия инженеринг покриват по-широк спектър разходи от безвъзмездната помощ. Докато безвъзмездната помощ може да покрива само разходи за активи, например машини, ФИ могат да покриват допълнителни разходи, които не са допустими по оперативната програма.
- ✓ В сравнение с безвъзмездната помощ и субсидиите ФИ не нарушават конкуренцията на пазара, ФИ се отпускат на конкурентен принцип.

В допълнение към по-горе споменатите характеристики на ФИ, се посочват две позитивни косвени въздействия от прилагането на такива инструменти, които могат да отговорят адекватно на идентифицирания пазарен недостиг:

- ✓ Създаване и запазване на работни места (и възможния последващ принос за социалното осигуряване)
- ✓ Стимулиране на играчите на пазара.

Словенският инвестиционен фонд, например, отчита, че чрез издадените от ОП Програма за използване на финансови инструменти са създадени средно 1.12 работни места на предприятие, с увеличаване с 32% добавената стойност на зает до три години след инвестицията.

Недостатъци на използването на финансови инструменти

Основните пречки пред ефективното използване на ФИ са:

- 1) **Период на създаване и договаряне на средства за ФИ** – въпреки че периодът за създаване и договаряне на ФИ зависи от опита, УО като цяло посочват дългият период за това като една от основните пречки пред използването на ФИ.
- 2) **Регламенти за Структурните фондове** – възприемат се като сложни и трудни за прилагане в реални пазарни условия, като се отчита парадокса, че от една страна ФИ целят да покрият риска, чрез публични средства, а от друга страна регламентите не позволяват подкрепата на предприятия, които имат икономически затруднения.
- 3) **Ноу-хау и опит** - частично поради липсата на знания и опит сред публичните участници в сферата на търговските практики, както и в обратната посока – недостатъчното разбиране на финансистите на регламентите на ЕС, се счита, че ФИ са трудни за създаване и прилагане. Експертизата не двете страни рядко се обединява.
- 4) **Външни фактори** – външни фактори допринасят за забавяне в прилагането на някои ФИ. Такива са проблеми с търсенето, като недостиг на инвестиции в контекста на икономическата криза, или проблеми с предлагането, като например конкуренция с други видове подкрепа от страна на бизнеса.
- 5) **Мониторинг и отчитане** – отчитане на приноса на ФИ към постигане целите на оперативните програми се определят като предизвикателство пред прилагане на ФИ, въпреки че заинтересованите страни имат опит с този тип изискване при работа с публични институции.



4.1.2. Добри практики и фактори за успех в отделните етапи на създаване на финансовите инструменти

Подготовка на инвестиционната стратегия

По време на подготовка на инвестиционната стратегия за прилагане на финансови инструменти следва да се вземе предвид мотивацията и капацитета на бенефициентите на оперативната програма, които се явяват крайни ползватели на финансовите инструменти. **Идеята е да се оказва пълна подкрепа на бенефициентите, за да се постигне успешно крайната цел на програмата. Критичен момент е гъвкавостта на инвестиционната стратегия, която трябва да бъде максимално гъвкава, за да могат финансовите инструменти да се съобразяват с ограниченията на пазара.**

Предимството на холдинговия фонд е, че може да инвестира в определен период от време в зависимост от икономическата обстановка и способността на финансовите посредници да абсорбират средствата.

Добри практики за гъвкавост на инвестиционната стратегия

Фонд с много инструменти: Примерът на Андалусия е създаване на един фонд, който предоставя много видове финансови инструменти: собствен капитал, мецанин финансиране, заеми, конвертируеми заеми, гаранции. Това прави фонда изключително гъвкав и дава възможност за посрещане на финансовите нужди, особено в трудна икономическа среда.

Фонд за индивидуални финансови инструменти: Регион Централна Дания е избрал структура без холдингов фонд. Пазарният анализ е идентифицирал недостиг на пазара на заемно и капиталово финансиране. Тъй като вече е имало регистриран гаранционен фонд, не е имало нужда от създаването на нов. Затова създават фонд, който да отпуска финансиране на индивидуален принцип, според решението на фонд мениджъра за това дали да отпусне заем, да инвестира в капитала или да използва комбинация от двата финансови инструмента.

Комбиниране на финансов инструмент с грант: Примерът на Унгарската агенция за развитие показва възможността за комбиниране на грант със заем. Финансовият посредник разглежда формуляра за кандидатстване за кредит едновременно с разглеждането на формуляра за безвъзмездна помощ от УО. Окончателното решение за одобряване финансирането се взема от Управляващия орган.

Включване на финансовите инструменти в оперативната програма

Двете ключови думи, определящи по-ефективно включване на финансови инструменти в Оперативната програма са яснота и опростяване, с оглед предотвратяване на проблеми, възникващи през тълкуване. Нещо повече, разрешаване регулационни проблеми възможно най-



скоро в програмирането на инициативи за финансов инженеринг, спестява време в по-късните етапи.

Ето защо е от решаващо значение да се анализира нормативната уредба, като се проведат разговори и обмен на информация с националните и европейските органи.

Добри практики за избягване на грешките

Берлин използва финансови инструменти, финансирани от ЕФРР от периода 2000-2006г. На база на опита си те съветват да не се залагат много детайли в оперативната програма, а вместо това да се посочи сумата за финансови инструменти и индикатори за резултат, за да има повече възможност да промени в зависимост от търсенето на пазара.

Съфинансиране

Има два вида съфинансиране:

- ✓ национално
- ✓ частно

Съфинансирането може да бъде направено на три нива:

- ✓ Директна инвестиция в Холдинговия фонд
- ✓ Инвестиция във финансовия посредник
- ✓ Инвестиция в проекта (например 50% частно съфинансиране в капитала на дружеството)

Нивото на съфинансиране е много важно. **Съфинансиране на нивото на Холдингов фонд е по-трудно, тъй като структурата е твърде голяма и ползите са по-ограничени или е по-трудно да се направи оценка от частните инвеститори.** Следователно привличане на съинвеститори на ниво сделка е по-лесно. Въпреки това, някои страни са успели да привлекат съфинансиране на нивото на холдинговия фонд.

Необходимо да има много балансиран инструмент между частния и обществен интерес. Може да се наложи въвеждането на различни мерки, за да има повече ползи за частните финансови институции, което прави инвестицията по-привлекателна за тях. В допълнение, колкото по-ясен е договорът за финансиране, толкова по-добри са отношенията е с частния инвеститор.

Добри практики за привличане на частно съфинансиране

Висок процент на съфинансиране – примерът на Финломбардия, Италия

Инструментите за финансов инженеринг са предназначени да бъдат съфинансирани. Тъй като размерът на наличните средства е в постоянен спад, е необходимо внимателно да се включат и местните икономически субекти с цел предоставяне на съфинансиране: това е механизъм, който призовава различните участници в съвместен местен проект, който има и последващ ефект на лоста. В тази връзка Финломбардия променя два от инструментите, за да привлече частни



инвеститори. **Процентът на финансиране от фонда е увеличен с цел намаляване размера на съфинансиране от частните банки.** Другата промяна се състои в намаляване срока на финансовия посредник, предоставящ гаранции, наполовина с цел да го мотивират да обслужи бенефициентите по-бързо, както и възможност да се използват повече от един финансови посредници.

Изискване фонд мениджърът да осигури съфинансиране - примерът на регион Централна Дания

Осигуряването на съфинансираща институция е използвано като условие в процедурата за избор на фонд мениджър, което да е равно на това от ЕФРР. По този начин финансовите институции са участвали в поръчката заедно с фонд мениджъра, за да покажат социална отговорност, но и заради увереността им в доходността на инициативата.

Преференциални клаузи - Националната агенция за развитие в Унгария

При инвестиции в рисков капитал, Унгария призова частните инвеститори за съвместно финансиране на крайните получатели. Въведена е клауза "ограничена доходност" и клауза за "смекчаване на загуба", за да привлекат колкото се може повече съинвеститори.

"Ограничена Доходност": по време на окончателната оценка, ако фондът има положителна обща доходност, ограничение на последната може да се прилага по отношение на националните ресурси, инвестирани в капитала. Това означава, че само предварително определена сума на доходността може да се припише на държавата - и всеки излишък се връща на частните инвеститори.

"Смекчаване на загубата": съответно, ако фондът има отрицателна доходност, определен процент на загуба, равна на най-високия записан капитал на фонда, ще бъде покрита от фонда. Останалата сума от загубата ще бъде поделена между държавата и частните инвеститори пропорционално на техния принос.

Привличане на ЕИБ като частен съинвеститор: пример за DCLG в Северозападна Англия

Северозападна Англия прилага финансови инструменти, чрез създаване на North West фонд. След получаване на 102 милиона евро съфинансиране от ЕФРР, холдинговият фонд изисква еквивалентна сума от Европейската инвестиционна банка под формата на заем. Подписано е споразумение за финансиране между региона и ЕИБ, в което ясно се споменава, че заемът трябва да бъдат възстановен като приоритет. То включва задължение за холдинговия фонд да води отделни сметки между средствата от ЕФРР и тези от ЕИБ. Финансирането чрез ресурси, които не са държавни ресурси по смисъла на член 107, ал. 1 от Договора за ЕО се счита за предоставено от частни инвеститори. Това важи и за финансиране от Европейската инвестиционна банка и Европейския инвестиционен фонд.

Управление на фонда

Според разпоредбите на чл. 34 от Регламент 1303/2013 фонд мениджърът може да бъде публична или частна институция. При решение средствата да се управляват от холдингов фонд има няколко варианта за избор на фонд мениджър:



- ✓ ЕИБ;
- ✓ Международна финансова институция, в която страната членка е акционер или финансови институции в страната, които работят в публичен интерес под контрола на публичните власти;
- ✓ Друга институция, действаща по законите на страната.

Важно е да се спазят и разпоредбите относно мениджмънт таксите за периода 2014-2020г., както следва:

- ✓ Мениджмънт таксите се изчисляват на базата на резултатите и приложимите прагове:
 - Резултати от финансовия инструмент.
 - Качество на подкрепа за крайните получатели, както и техния принос към постигане на целите и резултатите, които оправдават финансовия принос на програмата към финансовия инструмент.
- ✓ Да се постигне ефикасност и ефективност на инвестициите.
- ✓ Да се избягва двойното таксуване.

Добри практики за управление на фонда

Управление чрез съвместно партньорство (публичен / частен): например на региона Оверн, Франция.

Управляващият орган решава да избере мениджър за фонда си, чрез покана за участие в търг. Един от двамата кандидати напълно отговаря на критериите, поискани от Управляващия орган. Кандидатът е частно дружество в консорциум с Камарата на търговията и промишлеността (CCIRA). Частната финансова компания Софимак партнерс има 35-годишен опит изпълнява ролята на мениджър на други фондове в региона. Съответно, това публично-частно партньорство е решение, покриващо всички области на действие. Всъщност, Софимак партнерс управлява холдинговия фонд и упражнява мониторинг върху инвестиционния портфейл с рисков капитал, CCIRA - върху кредитния портфейл на фонда. Ефективното сътрудничество между заинтересованите страни, е един от ключовите фактори за успеха на фонда в Оверн.

Подготовка на споразумението за финансиране

Най-добрите практики за изготвяне на споразумението за финансиране е да се използват специалист в публичното право, защото недостатъчно консултации и подкрепа от експерти в тази област често води до нежелани резултати.

Някои партньори обмислят създаването на работна група, която може да се състои от два отбора. Комбинацията от правни и оперативни специалисти е мъдър избор за комбиниране на различни, но допълващи се гледни точки.

Необходимо е също така да се насърчи диалогът с властите, за да се адаптират правилата и изгладят всички различия в тълкуването.



Избор на инвестиционна схема

При създаване на фонд - независимо дали е холдингов фонд или не - има две възможности: създаване на отделен фонд (под различни правни форми), който ще управлява безвъзмездната помощ, или да го включат като дейност на финансова институция под отделна сметка.

Инструментите за финансов инженеринг, в по-голямата си част, са управлявани от национален орган за финансов контрол и гарантиране на сигурността на средствата на акционерите и инвеститорите в последния. Европейските средства подлежат на контрол на определен период от време (на тримесечна / шест-месечно / годишно), както и редовни одити на Управляващия орган (на регионално и национално равнище) и Европейската комисия, в които мениджърите и крайните получатели на средствата трябва да участват.

Изборът на инвестиционен инструмент до голяма степен зависи от националното нормативна уредба. В Испания, средствата контролирани от Националната комисия по ценните книжа се ползват от намаляване на данъците (от само 1%), но са много ограничени (само за дялово участие в капитал и квази-капиталови заеми). Съответно, УО е избрал нерегулиран фонд (без юридическа правосубектност), който е обект на облагане с данък, но, от друга страна, има по-голяма гъвкавост по отношение на финансовите инструменти. Фактът, че фондът е 100% публична собственост е улеснил избора на тази правна структура (гъвкавостта е по-важна от освобождаване от данъци и печалба). Изборът би бил различен, ако са били ангажирани частни инвеститори.

Управление

Управлението се изпълнява от Управителния съвет, съставен от Управляващия орган и понякога представители на съфинансиращите институции . Що се отнася до фонд мениджъра, той също може да бъде член на този Управителен съвет, с или без правомощия за вземане на решения.

4.1.3. Примери за местни инструменти в подкрепа на околната среда в други държави.

➤ Система на основните източници на финансиране на екологични проекти в Полша¹²⁹

Успехът в сферата на устойчивото развитие, подобреното качество на живот и здраве на населението, ефективно опазване на ресурсите и тяхното рационално използване в Полша са резултат от функционирането на система за финансиране на опазване на околната среда и управление на водите, която е гъвкава и лесно приспособима към новите предизвикателства. Системата включва национални и международни източници на финансиране. В резултат от еволюцията на системата в момента тя се базира на екологични фондове (Фондове) - Националният фонд за опазване на околната среда и управление на водите, основа през 1989г., който изпълнява проекти от стратегическо значение на национално ниво и Регионални фондове за опазване на околната среда и управление на водите, учредени през 1993г., които подкрепят проект от регионално значение в 16те региона на Полша.

¹²⁹ <http://www.nfosigw.gov.pl/en/>



Спецификата на полската система за финансиране опазването на околната среда включва целево отпускане на средства, чийто произход са такси и глоби за ползване на околната среда в сферата на устойчивото развитие. По този начин е приложен принципът „замърсителят плаща“ и средствата са насочени към проекти, които предотвратяват замърсяването. Екологичните фондове, както националният, така и регионалните, играят ключова роля и при разпределянето на чужди средства за опазване на околната среда и управление на водните ресурси. Системата от фондове представлява финансов инструмент и средство за организация на Министъра на околната среда, който подкрепя осъществяването на Националната политика по околна среда.

В периода 1989-2012 най-голяма част от средствата са използвани за контрол върху замърсяване на водите, управление на водните ресурси и контрол върху замърсяването на въздуха, които са довели до значително подобряване качеството на околната среда. През 1999г. към системата са добавени районните фондове. В резултат от реформата на системата за публични финанси през 2010г. общинските и районни фондове са контролирани директно от бюджета на отделните административни единици, като в същото време са задължени да използват постъпленията от екологични такси и глоби за дейности, свързани с опазване на околната среда.

Синергия и ефект на лоста с други източници на средства

Имало е и има значително повече елементи във веригата на наличните източници на финансиране за опазване на околната среда в Полша, които допринасят за икономическия механизъм, който се променя и адаптира към нуждите на една модерна държава. Най-важната характеристика на системата са синергията и ефекта на "финансов ливъридж". Системата от екологични фондове стимулира хиляди проекти в цялата страна, благодарение на съфинансирането, като задейства инициативата да търсят други, допълнителни източници на финансиране и отваря друг пазарен механизъм, с участието на банковия и частния сектор например.

Банка за опазване на околната среда и Фондация Екофондс

В системата за финансиране на опазването на околната среда, която се основава на екологични фондове, важна роля играе Банка за опазване на околната среда, чрез съфинансиране и сътрудничество с екологичните фондове (започнала дейността си през 1991 г.), която има предвидени 11 млрд. злоти за финансиране на проекти за опазване на околната среда през последните 22 години. Фондация Екофондс, създадена през 1992 г. и активна до 2010 г., също играе голяма роля и получава признание в световен мащаб. Целта на фондацията е ефективно управление на средствата, които произлизат от превръщането на част от полския дълг към финансиране на проекти за опазване на околната среда, така нареченото еко-преобразуване или „дълг срещу околна среда“. През периода на своята дейност 1992 – 2010г. Фондация Екофондс има разплатени около 2,5 млрд. полски злоти от своите средства за дейности в полза на околната среда.

Нарастващи източници на финансиране

Приходите на екологичните фондове са постъпленията от екологични такси и глоби, както и приходи от лихви по отпуснати заеми. В допълнение към основните форми на финансова помощ, като безвъзмездни помощи, заеми и отписвания на кредити, са възникнали нови



възможности за съфинансиране, свързани с отпускането на субсидии за лихви по банкови кредити, частични плащания по главница на банкови кредити и лихви или субсидии за обратно изкупуване на облигации. От 2001г. плащанията по отпуснати кредити надвишават приходите от екологични такси и глоби и са се превърнали в основен източник на финансиране за фондовете, като по този начин са се превърнали в нарастващи източници на финансиране.

Финансирани проекти

Националният и регионалните фондове засилват връзката с местните власти и разширяват възможностите за финансиране на екологични проекти в различни сектори на икономиката. Разходите им за екологични проекти непрекъснато нараства в последните години. Благодарение на усилията на фондовете за опазване на околната среда и управление на водните ресурси, състоянието на околната среда в Полша значително се е подобрило. Това включва намаляване емисиите прах в атмосферата, подкрепа за програмата за изграждане на пречиствателни станции за отпадъчни води, драстичен спад на емисиите вредни вещества в околната среда, създаване на система за управление на отпадъците, както и засилване на консервацията. В допълнение към инвестиционната дейност, Фондовете подкрепят различни проекти за екологично образование за много социални групи.

Партньори по света и в Европа

Системата от екологични фондове е механизъм, който е уникален от гледна точка на размер и видове дейности. Националната система за финансиране опазването на околната среда, подкрепяна от екологичните фондове, е международно призната, включително то Европейската комисия, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и Световната банка. Полската система се дава за добър пример на модел за развиващите се икономики и страни в политически преход.

Фондовете преди и след приемането в ЕС

Фондовете изиграват важна роля в усвояването на финансова подкрепа от фондовете на ЕС, особено в предприсъединителния период, и осигуряват финансова подкрепа за програмите от бюджета на ЕС през периодите 2004-2006 и 2007-2013.

Най-значимият аспект от гледна точка на финансиране е ролята на Националния и регионални фондове на изпълнителен орган на Оперативна програма Инфраструктура и околна среда в периода 2007-2013г. Този им опит допринася за това да бъдат определени за управлението на проекти, съфинансирани от Зелената Инвестиционна Схема (GIS), финансовия инструмент LIFE+ Financial Instrument, Норвежкия финансов механизъм и финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство, предприсъединителни фонд ISPA, Кохезионния фонд в периода 2000-2006, Секторната оперативна програма „Подобряване конкурентноспособността на предприятията“ (2004-2006), Екологичен партньорски фонд PHARE, Датския екологичен партньорски фонд, SIDA Фонд на шведската агенция за международно сътрудничество и развитие, както и двустранни фондове в периода 1990-2008г. Регионалните фондове за опазване на околната среда изиграват ключова роля в усвояването на средства през първите години на членство в ЕС както и в бюджетния период 2007-2013 по оперативни програми, чрез осигуряването на силна институционална и



финансова подкрепа за органите на местните власти, бизнеса, екологичните организации и други бенефициенти.

Броят и стойността на проектите, както и постигнатите резултати, са доказали институционалния капацитет на Фондовете да изпълняват и финансират разнообразни проекти и програми и така потвърждават ефективността на цялата система. Фондовете са напълно подготвени да посрещнат новите предизвикателства, като осигурят тласък за полската икономика и местните власти в следващите години.

Обща стратегия 2013-2016

Приоритет на ЕС до 2020г. – поради заплахите от измененията в климата – е преходът към нисковъглеродна икономика и ефективна употреба на ресурсите. В новия финансов период 2014–2020 ЕК ще отдели най-много средства в подкрепа на енергийната ефективност и източниците на възобновяема енергия, научно-изследователска и развойна дейност и иновации, в подкрепа на малки и средни предприятия, както и развитие на селските райони.

Във връзка с тези ясно очертани предизвикателства за екологично устойчиво развитие на Европейския съюз в "Общата стратегия за действие за Националния фонд и регионалните фондове за опазване на околната среда и управлението на водите за периода 2013-2016 с перспектива за 2020 година" са формулирани цели за четирите основни направления за финансиране на опазването на околната среда в Полша: устойчиво опазване и управление на водните ресурси, управление и защита на депата за отпадъци, опазване на атмосферата, включително противодействие на климатичните промени, както и опазването на природата и биологичното разнообразие. Стратегията за 2013-2016 планира подкрепа от Националния към регионалните фондове с отпускането на целеви средства за решаване на регионални проблеми. Стратегията предвижда подкрепа за прилагането на съществени дейности на Фондовете по приоритетите на преследваните екологични цели, произтичащи от националните и регионални стратегически документи, по-специално на Националната политика в областта на околната среда за периода 2009-2012 с перспектива до 2016 година, както и стратегията за енергийна сигурност и околна среда. Под стратегическата перспектива до 2020г. системата от Фондове, които взаимно се подпомагат, ще подкрепя бенефициентите в изпълнението на висококачествени проекти за подобряване на околната среда и устойчиво управление на ресурсите ѝ, като постоянно подобряват ефективността им.

Екологична политика до 2016 г.

Нуждите от финансиране на проекти за опазване на околната среда са огромни. От една страна те са резултат от изпълнение на задълженията на Полша в областта на опазване на околната среда в следствие приемане на приложимото право, а от друга от необходимостта от съобразяване на икономическия растеж с грижа за околната среда. Основната посока за интервенции по отношение на опазването на околната среда ще включва действия, насочени към осигуряването на устойчиво развитие и ефективно функциониране на икономиката и обществото в лицето на рисковете, породени от изменението на климата.

Значителен поток на средствата от ЕС, включително възстановими средства, предназначени за дейности по опазване на околната среда в годините 2014-2020, нови финансови инструменти, повишаващи информираността на населението за околната среда, нови



области на икономическото развитие, иновации и нови технологии, дават възможност на фондове за развитие на техните институционални компетенции.

Добри възможности се предоставят и чрез увеличаване и оптимизация разпределението на приходите от екологични такси и глоби при запазване на ефективна, децентрализирана система за събирането им, а също и чрез стимулиране на "зелен" (екологосъобразен) икономически растеж в Полша, чрез, наред с други неща, подкрепа за енергийната ефективност, възобновяемите източници на енергия, екоинновации, икономика с ниски емисии и създаване на условия за създаването на "зелени" работни места. Също така е важно да се насърчава екологичното поведение, действия и инициативи за конзервация на биоразнообразието, както дейностите за адаптация към изменението на климата, които се превръщат във важно, трудно и скъпо предизвикателство.

Силни страни на системата от фондове за опазване на околната среда и управление на водите

- ✓ голям финансов потенциал и позицията на най-големия специализиран участник на пазара за финансиране на опазването на околната среда;
- ✓ висококвалифициран персонал;
- ✓ познаване на икономическите и правни въпроси, свързани с проекти за опазване на околната среда;
- ✓ опит във финансирането на екологични проекти;
- ✓ опит в управлението на средства, произхождащи от чуждестранни източници, включително по-специално от фондовете на ЕС;
- ✓ статут на юридическо лице въз основа на законови разпоредби, даващ възможност за използване на различни форми на преференциално финансиране на опазването на околната среда, съобразени с нуждите на бенефициентите, и позволяващо максимизиране на въздействието върху околната среда;
- ✓ източници на приходи въз основа на законови разпоредби (стабилен бюджет);
- ✓ разработени принципи на сътрудничество с централните правителствени органи, националните правителства и местни органи на управление, както и неправителствени екологични организации;
- ✓ контакти с международни финансови организации;
- ✓ възстановяваща се (револвираща) система за финансиране.

➤ Структура на прилагане на местни финансови инструменти в Латвия

Латвийският инвестиционен екологичен фонд

Латвийският екологичен инвестиционен фонд (Фонда) е създаден 1997г. Министерство за опазване на околната среда и регионално развитие на Латвия притежава 100% от дяловете на Фонда.

Мисията на Фонда е да намали замърсяването на околната среда, като насърчава проекти за опазването ѝ и повишава капацитета на общините и търговските предприятия в подготовката и



изпълнението на качествени и ефективни проекти от идеята до реализацията им. Дейността му е насочена към постигане на възможно най-голямо подобрене на околната среда, като инвестира ресурси в екологични инфраструктурни инвестиционни проекти.

Дейността на Фонда се изразява в подкрепа на търговските начинания на частния и публичния сектор, чрез привличане на финансиране за реализация на проекти за изграждане на екологична и бизнес инфраструктура. От 2010г. Фондът упражнява надзор на изпълнението и мониторинг след изпълнението на проекти, съфинансирани от Финансовия инструмент за изменение в климата (Climate change financial instrument – схема за зелени инвестиции, осигуряваща съфинансиране от около 200 млн. евро).

Партньори на Фонда са предприятия, доставчици на комунални услуги, местни власти, асоциации и изследователски центрове.

Като партньор в проекти за трансгранично сътрудничество, Фондът осигурява:

- ✓ управлението на проекта,
- ✓ трансфер на знания, добри практики и технологии;
- ✓ обучения и информационни събития,
- ✓ управление на комуникациите.

Основни дейности, които Фондът упражнява са:

Финансови услуги – отпускане на заеми, съчетаващ местни и чуждестранни финансови ресурси в подкрепа на общини и търговски дружества при изпълнението на благоприятни за околната среда проекти

1998-2012 Споразумение за заем с Nordic Environmental Finance Corporation (NEFCO - Международна финансова институция, основана от скандинавските страни, която отпуска финансиране на страните Русия, Украйна, Естония, Латвия, Литва и Беларус) на стойност 3.5 млн. евро за осъществяването на проекти в сектор води от общините

1999-2002 Споразумение за заем с програма Phare на стойност 2 млн. евро за проекти за екологична инфраструктура

2005-2008 Споразумение за заем с NEFCO на стойност 3 млн. евро (инвестиран на револвиращ принцип три пъти за три години с общ размер на инвестицията 9 млн. евро), отпускани на общините за реализацията на проекти във водния сектор, съфинансирани от ЕФРР.

2010-2013 Споразумение за заем с NEFCO на стойност 5 млн. евро отпускани на общините за реализацията на проекти във водния сектор, съфинансирани от ЕФРР

Управление на програми – набиране на финансови средства за изпълнението на инфраструктурни екологични проекти и мониторинг на изпълнението на проектите

2003-2004 Схема за финансиране "Реконструкция на котелни помещения в на сърчаване преминаването на биомаса", финансирана от ПРООН (UNDP) (осигурено съфинансиране на стойност 0.2 млн. щ.д.)

2003-2004 Програма "Инициатива за енергийна ефективност на жилищата в Латвия, " финансирана от Германското федерално министерство на околната среда, в



качеството му на изпълнителен орган на проекта Консервация на природата и Ядрена безопасност (заем 5млн. евро, безвъзмездно 2 млн. евро)

Проекти *"Екологично обезвреждане на оборудване, съдържащо ПХБ 2006-2008 (полихлорирани бифенили)"*, съфинансиран от ПРООН (съфинансиране в размер на 0.7млн. щ.д.)

Проект *"Демонстриране и насърчаване на добри практики за намаляване 2010-2011 отпадъците от здравеопазването и предотвратяване изпускането на диоксини и живак "* – съфинансиран от ПРООН (съфинансиране в размер на 0.6млн. щ.д.)

Мониторинг на изпълнението на проекти, съфинансирани от Финансовия инструмент за изменение в климата – осигуряване на ефективно използване на съфинансирането за устойчивост на проектите и намаляване на въглеродния двуокис.

Фондът упражнява мониторинг по време на и след изпълнението на проекти, **2010-2015** съфинансирани от **Финансовия инструмент за изменение в климата** в размер на 200 млн. евро.

Фондът за изменение на климата (ФИК) - програма, финансирана от държавния бюджет на Латвия

Целта на ФИК е предотвратяване на глобалното изменение на климата, адаптация към ефектите от изменение на климата и принос към намаляване емисиите парникови газове (например, чрез подпомагане енергийната ефективност на сгради в публичния и частния сектор, разработването и внедряването на технологии за добив на енергия от възобновяеми източници, както и приложението на интегрирани решения за намаляване емисиите парникови газове).

Финансирането се осигурява от постъпленията от продажба на квотите емисии, търгувани съгласно Протокола от Киото. Продажбата на емисии е възможна, защото Латвия няма да има нужда от предоставените и квоти, тъй като съгласно контрола на изпълнението на протокола за периода 2008-2012 е отчетено намаление на нивата от 1990г., и потенциалният излишък ще е поне 40 милиона квоти. Използването на всички останали квоти за други цели, като предоставянето на квоти на търговски предприятия, не е възможно. Продажбата на квоти е възможна, при условие че целият приход се инвестира в развитието на Латвия. Решението за участието на Латвия в международната търговия с емисии е взето от Съвета на министрите през 2006г.

Дейността на ФИК се регулира от сключените международни договори за продажбата на емисионни квоти, както и от приложимото законодателство, като например Закона за участието на Латвия в механизмите по Протокола от Киото от 2007г., подзаконовия нормативен акт на Консултативния съвет на Съвета на министрите за Финансовия инструмент за изменение на климата", Решение на Съвета на министрите No. 644 "Процедури за изпълнение на проекти, финансирани от Финансовия инструмент за изменение на климата, подаване и разглеждане на доклади за изпълнението им".

Условия за финансиране

Фондът за изменение на климата отпуска заеми за изпълнението на проекти при следните условия:



- ✓ Ако изпълнението на проекта води до отлично количествено и качествено подобрене на околната среда,
- ✓ Ако проектът е финансово жизнеспособен, т.е. предоставеното финансиране покрива разходите по изпълнението на проекта и проектът генерира достатъчно приходи, за да покрие всички оперативни разходи, включително изплащането на главницата и лихвите по заема.

Фондът финансира проекти, благоприятни за околната среда, и подкрепя общини и търговски дружества по време изпълнението на проекти в следните сфери:

- ✓ Подобряване качеството на питейната вода,
- ✓ Пречистване на отпадъчни води,
- ✓ Природосъобразно производство на топлинна енергия,
- ✓ Екологично производство,
- ✓ Топлоизолация на сгради,
- ✓ Оползотворяване на отпадъци,
- ✓ Други.

➤ *Структура на прилагане на финансови инструменти в Република Хърватска*

Фонд за опазване на околната среда и енергийна ефективност на Република Хърватска е структуриран извънбюджетен фонд, който финансира проекти в следните три основни области: опазване на околната среда, енергийна ефективност и използване на енергия от възобновяеми източници.

Създаден през 2003г. със закона за опазване на околната среда и енергийната ефективност, Фондът е първият и единствен извънбюджетен фонд, който финансира програми и проекти за опазване на околната среда, за енергийна ефективност и за енергия от ВЕИ. Фондът е юридическо лице с публични правомощия да определя административни актове за глоби, регистрационни такси, условия, на които трябва да отговарят получателите на финансиране, условия за разпределяне на средствата.

Учредителните права и задълженията се упражняват от Правителството на Хърватия, като отговорни са министрите на околната страна и икономиката (енергетиката).

Фондът е отговорен за дейността си до размера на активите си. Република Хърватска има солидарна неограничена отговорност, без ограничение, за задълженията на Фонда.

Основната дейност на Фонда е:

Финансиране на подготовката, разработването и изпълнението на програми, проекти и други подобни начинания в сферата на:

- ✓ Опазване на околната среда
- ✓ Управление на отпадъците
- ✓ Енергийна ефективност и използване на енергия от ВЕИ

В допълнение в сферата на енергийната ефективност:



- ✓ Изпълнение на политиката по енергийна ефективност в съответствие със Закона за ефективност на крайното потребление на енергия.
- ✓ Фондът изпълнява ролята на Национална агенция по енергийна ефективност съвместно с Министерство на икономиката, труда и предприемачеството.
- ✓ Нова роля в подготовката и изпълнението на енергийни проекти като Междинно звено за енергийни проекти, финансирани от Структурните фондове на ЕС.

Източници на финансиране

Средствата за финансиране дейността на Фонда се осигуряват в съответствие с принципа „замърсителят плаща“ от такси, събрани от задължени лица, според закона за опазване на околната среда и закона за енергийната ефективност, както и от други източници, произтичащи от специалните регламенти, както следва:

- ✓ Такси, събирани на основание Закона за фонда и Закона за отпадъците
- ✓ Двустранни и многостранни споразумения за сътрудничество
- ✓ Приходи от управление на паричните средства на Фонда
- ✓ Бюджети на органите на регионалното и местното самоуправление в съответствие със съвместните програми за изпълнение
- ✓ Безвъзмездна помощ

Специфичните такси, които се използват като източник на финансиране са:

- ✓ Такси за замърсяване на околната среда (такси за емисии въглероден двуокис, серен двуокис и азотен двуокис)
- ✓ Такси за изхвърляне на отпадъци в околната среда (неопасни и опасни отпадъци, индустриални отпадъци, специални категории отпадъци като опаковки, употребявани гуми, електрическо и електронно оборудване, масла, употребявани превозни средства, батерии и акумулатори)
- ✓ Екологична такса върху моторните превозни средства.

Разпределение на ресурсите на Фонда

На базата на публично обявени покани за кандидатстване, ресурсите се изразходват за:

- ✓ Местни и регионални органи на самоуправление;
- ✓ Юридически и физически лица, които инвестират собствени средства в проекти, в проекти, за които са публикувани покани.

Фондът не публикува покани за проектни предложения, когато той самият, като страна по договор, директно съфинансира или участва в изпълнението на проекти.

Финансирането от Фонда не може да надвишава 40% от допустимите инвестиционни разходи, като изключения се правят за:

- ✓ Проекти и програми от на регионалните или местни власти за:
 - територии под специалната защита на правителството - до 80%
 - острови и планински райони - до 60%
- ✓ Национални програми и проекти (одобрени от правителството).



Ресурсите се отпускат под формата на:

- ✓ Безлихвен заем – за период от 7 години (гратисен период 2 години, период на изплащане 5 години) в размер до 190 000 евро.
- ✓ Субсидия на лихвите – до 2% от лихвения процент и в размер до 108 000 евро.
- ✓ Финансова помощ само за органите на регионалните и местни власти до 190 000 евро.
- ✓ Безвъзмездна помощ – за образователна, изследователска и развойна дейност в размер до 22 000 евро.

Един от основните примери за прилагане на политиката за зелена икономика в Хърватска е създаването на Фонда за опазване на околната среда и енергийна ефективност, базиран на принципа „замърсителят плаща“, който е регламентиран в Закона за опазване на околната среда: замърсителят поема разходите, породени от замърсяване на околната среда, включително разходите за оценка на щетите, оценка на необходимите мерки и разходите за отстраняване на вредите за околната среда. Замърсителят също така поема разходите за мониторинг на околната среда и прилагане на предписаните мерки за предотвратяване на замърсяванията, независимо дали тези разходи произтичат от предписаната екологична отговорност, като отделяне на емисии в околната среда, или се събират под формата на такса, създадена по силата на подходящ финансов инструмент или задължение, произтичащо от регламент за намаляване замърсяването на околната среда.

Фондът има ключова роля в екологизирането на икономиката на Република Хърватска, чрез финансиране на подготовката, изпълнението и разработването на програми, проекти и други подобни дейности в сферата на:

- ✓ запазването, устойчивото използване, опазването и подобрието на околната среда,
- ✓ енергийната ефективност и използването на енергия от ВЕИ,
- ✓ популяризирането на целите и принципите за опазване на околната среда за постигане на систематично и интегрирано екологично качество
- ✓ консервация на природните дадености и рационално използване на природните ресурси и енергия като основна предпоставка за устойчиво развитие
- ✓ упражняване на гражданските права за здравословна околна среда.



4.2. Анализ на структурата на прилаганите в периода 2007-2013 г. финансови инструменти в сектор околна среда в България – предимства и недостатъци

| | Вътрешни | Външни |
|-------------|---|--|
| Положителни | <p>Силни страни</p> <p>ПУДООС – опит в оценка на проекти и в двата сектора ВиК и отпадъци. Опит в управлението на финансови средства от различни източници включително БФП.</p> <p>ФЛАГ – опит в оценка на проекти във ВиК сектора и оценка финансовото състояние на общини.</p> <p>НГФ - опит в предоставянето на гаранции и работата с търговски банки. Опит в оценка на финансовото състояние на предприятия. Финансова институция, съгласно законите на България.</p> | <p>Възможности</p> <p>ПУДООС- възможност да бъде използвана при оценка на проектите, кандидатстващи за финансов инструмент в сектор отпадъци и сектор води.</p> <p>ФЛАГ – възможност да бъде използвана създадената структура за оценка на проектите, чиито бенефициенти са общини.</p> <p>НГФ - възможност да бъде използвана създадената структура за предоставяне на гаранции в сектор отпадъци. Възможност за създаване на нова структура за управление на финансовите инструменти по ОП Околна среда.</p> |
| Отрицателни | <p>Слаби страни</p> <p>ПУДООС – липса на капацитет за управление и отчитане на финансови инструменти. Не е финансова институция.</p> <p>ФЛАГ – липса на опит в оценка на проекти в сектор отпадъци. Не е финансова институция.</p> <p>НГФ - липса на опит в публичния сектор. Финансовият им рейтинг е по-нисък от този на международните финансови институции.</p> | <p>Опасности</p> <p>ПУДООС – риск от отказ от страна на ЕК и международните финансови институции да поверят парите си на тази структура. Неясен изход от процедурата за нотификация на ЕК за държавна помощ.</p> <p>ФЛАГ – риск от отказ от страна на ЕК и международните финансови институции да поверят парите си на тази структура. Неясен изход от процедурата за нотификация на ЕК за държавна помощ.</p> <p>/НГФ - риск от отказ от страна на ЕК и международните финансови институции да поверят парите си на тази структура. Риск от по-малък размер на предоставеното от страна на търговските банки финансиране в сравнение с това при гаранция от международна финансова институция с кредитен рейтинг ААА. Неясен изход от процедурата за нотификация на ЕК за държавна помощ.</p> |

4.3. Трудности при прилагане на финансови инструменти – извлечени поуки

На база основните трудности пред прилагането на финансовите инструменти на отделните етапи от подготовката и управлението, могат да бъдат изведени следните препоръки:

По време на планирането:

- Избягване на конкуренция с вече създадени местни инструменти.
- Избягване на конкуренция с безвъзмездна финансова помощ.
- Възможност за използване на вече съществуващи структури с цел спестяване на време и използване на натрупания капацитет.



По време на структурирането на фонда и преговори с партньорите

- От ключово значение е да бъде постигнат баланс между обществения и частния интерес, което може да стане само с консултации с ЕСИФ и банките партньори.

По време на избора на фонд мениджър

- От изключително значение е да бъдат определени условия към бъдещия фонд мениджър, които да гарантират не само неговите професионални способности и опит, но и финансовото му състояние и мотивация. Ако е избран чрез процедура за избор на изпълнител, може да се поиска от фонд мениджъра да предостави допълващо финансиране. Ако няма холдингов фонд ще е трудно банка-партньор от България да има принос на ниво фонд, поради ограничения на законите относно дейността на международните финансови институции, техните вътрешни правила и др.

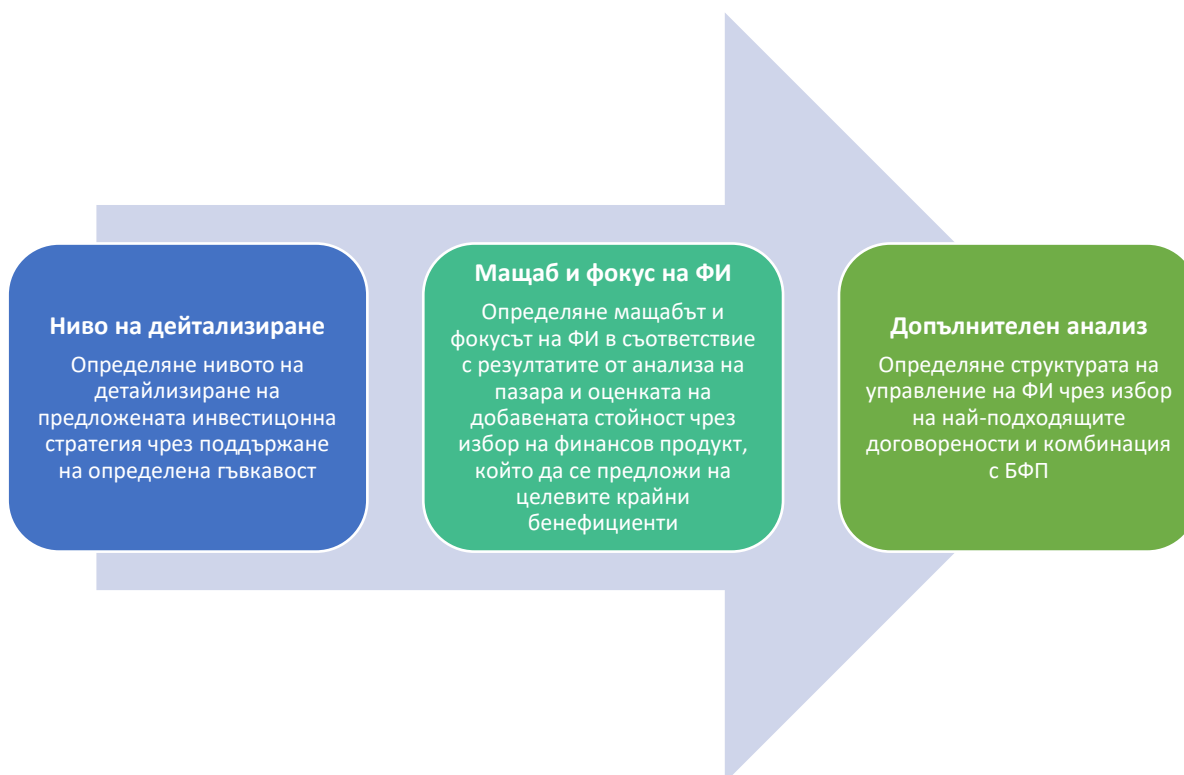
По време на подготовка на програма за финансиране:

- Да не се допуска създаването на затворен финансов механизъм, който не позволява промяна на финансовите инструменти в процеса на прилагане.
- Да се избегне риска от пропуски при съгласуване с правилата за държавна помощ.
- Да се съобрази пакетът от мерки с капацитета и мотивацията на крайните получатели, за да се предвиди техническа помощ при необходимост от такава.
- Добре е да бъде създадена работна група от експерти с различен профил, за да се гарантира съобразяването както на правните, така и на техническите въпроси.



5. Предложение за инвестиционна стратегия

Предложението за инвестиционна стратегия се извършва на база следните стъпки:



Настоящата инвестиционна стратегия е част от фазата на проектиране на финансовите инструменти и представлява предложение за стратегическа политика, която УО и Министерство на финансите ще решат да прилагат.

Взетите решения на база настоящия доклад ще положат основата за прилагане на финансовите инструменти в следващите фази от процеса, а именно – създаване на финансовите инструменти и изготвяне на инвестиционната стратегия от Мениджъра на холдинговия фонд или фонд мениджъра, както и прилагането на финансовите инструменти във връзка със структурирането на инвестиционния портфейл и финансовия модел на проектите. След прилагане на инструментите УО следва да предвиди фазата на рециклиране на средствата.



5.1. Адекватни финансови инструменти, съгласно идентифицираните нужди в сектор околна среда за периода 2014-2020 г.

На база анализа на пазара, добавената стойност и очаквания ефект на лоста, подробно представени в т. 1, т. 2 и т. 3 от настоящия доклад, както и разгледаните добри практики и научени уроци в т. 4, са идентифицирани проблемите в сектор Води и сектор Отпадъци, чието разрешаване може да бъде подпомогнато, чрез прилагането на конкретни финансови инструменти. Препоръчва се използването на следните финансови инструменти, които ще допринесат за постигане целите на Оперативната програма, както и на стратегическите цели на национално и европейско ниво.



| Предвидено по ОПОС | Проблеми, които могат да бъдат адресирани, чрез финансови инструменти | Решения на проблемите | Подходящи инструменти за решение на проблемите | Структуриране на финансовите инструменти |
|---|---|---|--|---|
| <p>Приоритетна ос 1 Води 10% от средствата от ЕСИФ да бъдат заделени за финансови инструменти</p> | <p>Слабата финансова жизнеспособност и липсата на ефективност пречат на ВиК дружествата да финансират и изпълняват големи програми за капиталови инвестиции, които са необходими за постигане на изискванията за съответствие и необходимите дългосрочни нива на обслужване.</p> <p>Проектите във ВиК сектора като цяло са на значителна стойност. Повечето инвестиции се изплащат много бавно, а за част от тях практически липсва възвращаемост. Същевременно наличната БФП е недостатъчна за покриване на инвестиционните нужди.</p> <p>Недостатъчно в реализирането на проекти е участието на операторите, които пряко събират приходите от ВиК</p> | <p>Да бъде приложен финансов инструмент, чрез който ВиК дружествата ще могат да осигурят по-голяма част от необходимото съфинансиране на проектите при облекчени условия.</p> <p>Въвеждането на финансов инструмент в сектора ще даде възможност на ВиК операторите да ползват кредитен ресурс, до който те нямат достъп на пазарен принцип, поради сравнително слабата им финансова ефективност, породена от регулирането на сектора. По този начин ще бъдат създадени условия за поне частично запълване на финансовия недостиг, както и за дисциплиниране на сектора като цяло.</p> <p>Структуриране на финансов инструмент с участието на международните финансови институции и предвиждане на техническа помощ за крайните бенефициенти при реализиране на инвестициите, ще привлече капацитета на банковите институции за по-</p> | <p>Заем, който да финансира разходите на крайните получатели за съфинансиране на проектите в сектора.</p> <p>За увеличаване на т.нар. ливъридж ефект, както и отчитайки факта, че банковата система в страната е достатъчно ликвидна, е възможно осигуряване на паралелно финансиране чрез създаване на гаранционен механизъм.</p> | <p>25% от БФП по ПО за мерките за изграждане, рехабилитация и модернизирание на ВиК инфраструктура да бъдат заделени за финансов инструмент. Същите да бъдат вложени във фонд за устойчиви инвестиции във ВиК сектора под формата на подчинен капитал, за да привлекат финансиране от международните финансови институции.</p> <p>Средствата се предоставят под формата на заем директно на крайните бенефициенти и/или под формата на гаранция за допълващо финансиране от търговски банки.</p> <p>Очакван ливъридж ефект от международни финансови институции 1:4. Очаква ливъридж ефект от търговските банки по гаранционен механизъм 1:5.</p> |



| | | | | |
|--|---|--|--|--|
| | <p>услуги, което предполага и недостиг на капацитет в рамките на техните структури.</p> | <p>ефективно управление на финансовия ресурс. В резултат от първоначалната оценка на финансовото състояние на ВиК дружествата за целите на структуриране на финансовия портфейл на проектите, ще бъдат идентифицирани мерки, които да подобрят капацитета на крайните бенефициенти в дългосрочен аспект.</p> | | |
| <p>Приоритетна ос 2 Отпадъци 10% от средствата от ЕСИФ да бъдат заделени за финансови инструменти</p> | <p>Въпреки, че се наблюдава навлизане на частни субекти в сектора, в по-голямата си част мерките по управление на отпадъците все още се реализират предимно от общините под формата на публични услуги, което води до неефективно оползотворяване на ресурсите.</p> <p>Навлизането на бизнеса в сектора е частично ограничено чрез нормативни рестрикции в ЗУТ и други нормативни актове, което прави инвестиционните схеми недостатъчно ефективни.</p> | <p>Чрез създаване на стимули за частния сектор за навлизане по-активно в дейностите по управление на отпадъците, ще се преодолее липсата на ефективна връзка между собственика на отпадъка (общините) и субекта, който би могъл да ги оползотворява (бизнеса), като и двете страни биха могли да реализират приходи от това.</p> | <p>Гаранционен механизъм, който да подпомага достъпа до финансиране на частни и общински предприятия за реализиране на проекти по управление на отпадъците по модела на вече съществуващия гаранционен механизъм за МСП.</p> | <p>10% от БФП по ПО за ФИ за мерки за изграждане центрове за повторна употреба на битови отпадъци, изграждане на компостиращи инсталации за биоразградими и/или зелени отпадъци, площадки и инсталации за предварително третиране на битови отпадъци. Същите да бъдат вложени в гаранционен фонд, който да отпуска гаранции на търговските банки, които финансират МСП. Очакван ливъридж ефект от международни финансови институции 1:5, а от други източници 1:2,6.</p> |



В допълнение към субсидиране на разходите за заеми или гаранции, ресурсите от ЕСИФ могат да се използват и като рискови буфери за покриване на първите загуби (first-loss mechanism), които предоставят генерираните приходи за възстановяване на основния капитал, предоставен от международните финансови институции и частните инвеститори. При такава структура, се създават траншове от капитал с различно ниво на риск, където първата загуба може да бъде покрита от средствата на ЕСИФ, а следващите - от международните финансови институции и търговските банки/банки-партньори. При такъв механизъм за погасяване първите вноски се използват за погасяване на основния капитал, а последният транш покрива подчинения капитал. Използването на концесионни ресурси в рамките на тази структура позволява да бъдат привлечени допълнителни търговски средства, за да бъдат използвани в по-голям мащаб за целите на програмата. Траншовете на средства от ЕСИФ ще осигурят условия за участието на инвеститори, които не са склонни да поемат съответните нива на риск.



5.1.1. Видове финансови инструменти по приоритетни оси

В резултат от анализите в първата част на доклада и изводите за адекватните финансови инструменти, които могат да бъдат използвани за решаване на проблемите по съответните приоритети, представен в т. 5.1. по-горе, се препоръчва използването на заеми и гаранции по Приоритетна ос1 и гаранции по Приоритетна ос 2. Същите следва да бъдат приложени, чрез създаването на Фонд за устойчиви инвестиции във ВиК сектора и гаранционен фонд за проекти в сектор Отпадъци, мотивите за което са изложени в останалата част от т.5 „Предложение за инвестиционна стратегия.“

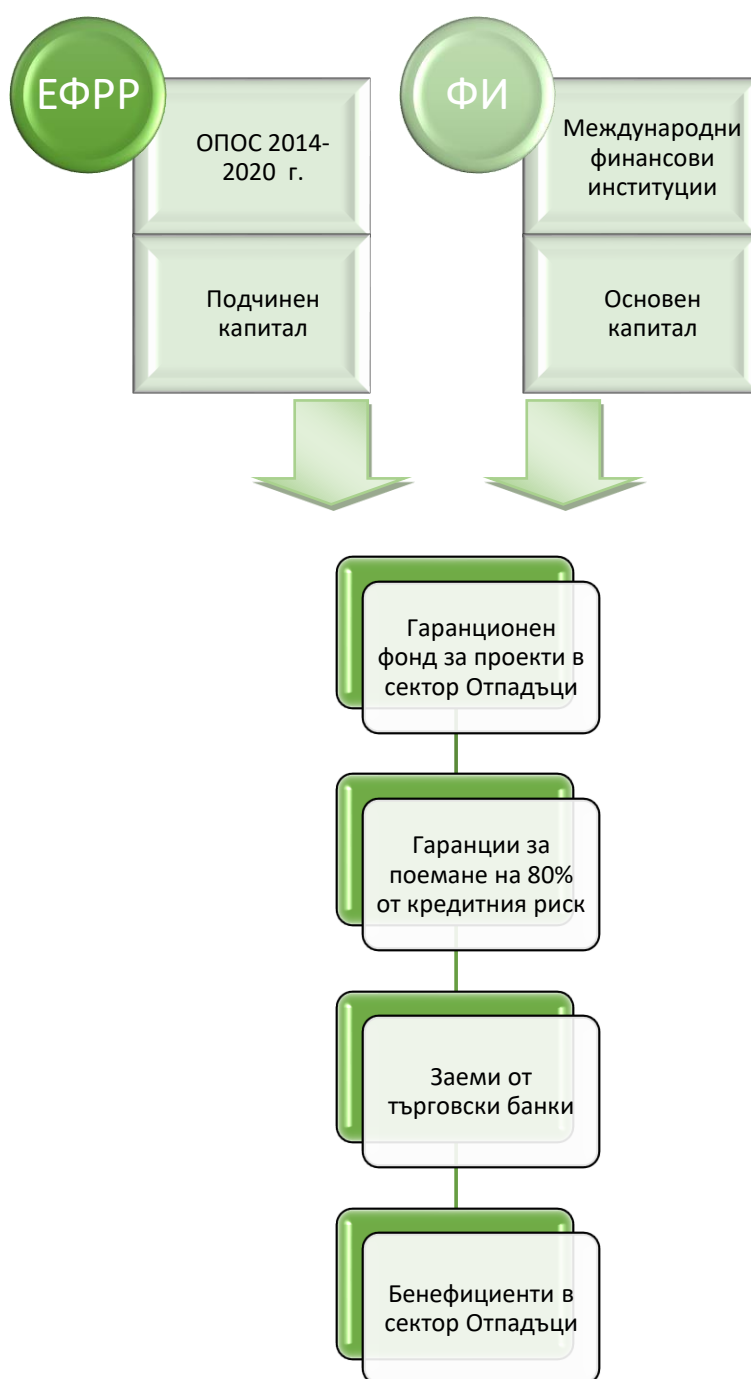
Фонд за устойчиви инвестиции във ВиК сектора





По ос 1 води се предвижда създаването на фонд за устойчиви инвестиции във ВиК сектора, който да предоставя два вида финансови инструменти – заеми за реализирането на инвестиционни проекти за изграждане, рехабилитация и модернизиране на ВиК инфраструктура, отчитайки Регионалните генерални планове и Плановете за управление на речните басейни, насочени към агломерации с над 10 000 екв.ж. и гаранции за обезпечаване финансирането на същите, предоставено от търговските банки в случай, че са достатъчно ликвидни и могат да осигурят паралелно финансиране в съответния размер.

Гаранционен фонд за проекти в сектор Отпадъци





По приоритетна ос 2 се предвижда създаването на гаранционен фонд с цел предоставяне на гаранции, срещу които търговските банки да финансират частния сектор и общинските предприятия за реализиране на инвестициите в проектиране и изграждане на изградяване центрове за повторна употреба на битови отпадъци, изграждане на компостиращи инсталации за биоразградими и/или зелени отпадъци, площадки и инсталации за предварително третиране на битови отпадъци.

5.1.2. Възможности за привличане на ресурс от международни финансови институции за финансиране на околна среда

Възможните подходи за решения по основните въпроси, свързани с привличането на ресурс са:

1. Източници на финансиране
 - ✓ Една от възможностите е да се потърсят средства за целево финансиране на проекти за опазване на околна среда (основно) от следните международни финансови институции – Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), Банка за развитие към Съвета на Европа (БРСЕ), Световна банка, Европейската банка за възстановяване и развитие, Скандинавската инвестиционна банка (СИБ), Черноморската банка за търговия и развитие (ЧБТР), КФВ, Японската банка за международно сътрудничество (ЯБМС).
 - ✓ Друг възможен подход за осигуряване на финансиране е целево емитиране на облигации за финансиране на проекти в областта на околната среда.
2. По отношение на привличането на ресурс от МФИ е важно да се уточни:
 - при какви условия те биха предоставили ресурс – цена – лихвен процент и допълнителни такси и комисиони, цел на финансиране, обезпечение по заема, други специфични изисквания;
 - за какъв тип проекти и Бенефициенти (МСП, големи предприятия, общини) е необходимо финансирането
3. Възможен инициатор за привличане на финансов ресурс:
 - Българската държава – за институции, в които България е акционер – ЕИБ, БРСЕ, ЧБТР, а също така и КФВ, ЯБМС и СИБ, с които България поддържа много добри отношения; много по-лесно ще се получат средства. Инициативата за този подход може да дойде от Министерство на финансите или Министерство на околната среда и водите.
4. Възможни са различни начини на финансиране:
 - От гледна точка на източника на финансиране, може да се използва само един източник или комбинация на източници на финансов ресурс от няколко институции при предварително определени условия;
 - От гледна точка на продукта е възможно да се финансират отделни големи проекти или определена програма, по която се финансират определен тип проекти и Бенефициенти – например, само за ВиК проекти.

Важен елемент за увеличаване на финансовия ресурс за целите на програмата е привличането на интереса на търговските банки към осигуряване на допълнителни средства (ливъридж).

В зависимост от конкретната ситуация на финансовия пазар е възможно да се приложи комбинация от предоставяне на средства, което е по-подходящият подход в условия на недостатъчна ликвидност и споделяне на риска, чрез гаранции и/или съфинансиране.

Към днешна дата българските банки имат добра ликвидност и предпочитаната от тях подкрепа е споделяне на риска чрез гаранции. По тази причина е висок интересът към гаранционни схеми, а средствата за свързано с проектите на бенефициентите кредитиране се осигуряват от банките.



В рамките на програмния период ситуацията може да се промени, затова е подходящо в инструментариума да бъдат заложени и подходи за осигуряване на ликвидност.

- Размер на финансирането и наличие на държавна гаранция - Възможно е някои международни финансови институции (КФВ, БРСЕ) да изискат пълна или частична държавна гаранция за финансирането. Това би изисквало бързо стартиране на процедура за търсене на ресурс, за да може предоставянето на гаранция да бъде включено в държавния бюджет за 2015 година, който се гласува в края на предходната година, т.е. на 2014. Алтернативата е такава гаранция да бъде предложена в процедурата по изготвяне на Бюджет 2016.

По време на проучването на пазара са проведени интервюта с няколко международни финансови институции, а именно – Световна банка, ЕИФ и ЕБВР. Предвид политиката на всяка една от тези организации се очертават следните конкретни възможности:

Световна банка – могат да осигурят средства за финансиране на ВиК сектора. Същите са изготвили Националната стратегия за управление и развитие на водния сектор в България по задание на Министерство на регионалното развитие.

ЕБВР – имат интерес да финансират ВиК сектора. Имат опит във финансирането на отделни ВиК оператори и инфраструктурни проекти, както и във финансирането и управлението на Фонд ФЛАГ.

ЕИБ – политиката им е насочена към финансиране на малки и средни предприятия и бизнеса като цяло. По тази причина не биха финансирали ВиК сектора. Могат да предоставят средства за създаването на фонд, който да осигурява финансиране на частни компании или ПЧП в сектор отпадъци.

По време на структурирането на фонда е добре да бъдат поканени за преговори и останалите международни финансови институции, за да се договорят възможно най-добрите условия за постигане целите на конкретните финансови инструменти.

5.2. Целева група на крайните получатели и възможности за комбиниране на финансови инструменти с други форми на подкрепа, в т.ч. техническа помощ и безвъзмездна финансова помощ.

Пазарният анализ очертава няколко основни групи бенефициенти, които имат нужда да получат финансови инструменти с цел неутрализиране или намаляване на ефекта от пазарните неуспехи и неоптимални инвестиционни ситуации.

Сектор Води

При адресиране на неуспехите на пазара във ВиК сектора се очертава нуждата от осигуряване на допълнителни финансови средства над размера на безвъзмездната финансова помощ за реализиране на планираните инвестиции на ВиК операторите. При все че активите ще бъдат собственост на общините и държавата след прилагане на реформата във ВиК сектора, съгласно приетия от правителството график за отписване на активите и в съответствие със Стратегията за развитие на водния сектор, банките идентифицират ВиК операторите като основният получател на средства. Причината за това е ролята им на контролиращ паричния поток играч, който носи пряка отговорност за събирането на потребителските такси от гражданите.



Във ВиК Сектора пазарът е сегментиран в три основни групи оператори:

1. Оператори, които биха могли да изтеглят кредит на пазарен принцип, за да допълнят инвестиционния недостиг за постигане на съответствие с изискванията на нормативната база.
2. Оператори, които са в средния сегмент и се характеризират със сравнително добра кредитоспособност (съгласно данни от Сравнителен анализ на ВиК сектора, изготвен от ДКЕВР във връзка с одобрението на бизнес плановете и анализ на състоянието на ВиК Операторите към Национална стратегия за развитие и управление на водния сектор), но имат проблем с финансирането на пазарен принцип, поради недостатъчно стабилни финансови показатели.
3. Оператори, които са в лошо финансово състояние и не биха могли да получат финансиране нито на пазарен принцип, нито има смисъл да се финансират, чрез финансов инструмент.

Сегментите на пазара на ВиК операторите ясно показват основната нужда от финансов инструмент, а именно в средния сегмент, в който операторите имат положителен финансов поток, но в същото време недостатъчно устойчив, за да си позволят финансиране при пазарни условия.

В рамките на предишния програмен период, бенефициенти по ос 1 Води от ОП „Околна среда 2007-2013г.“ са общините, на чиято територия се предоставят ВиК услугите и чиито актив са водопроводната и канализационна мрежа. ВиК операторите са били асоциирани партньори по проектите, като в екипа на всеки един от финансираните проекти е имало представител/и на ВиК оператора. Това е позволило частично натрупване на знания и опит за управление на инвестиционни проекти, финансирани със средства от ЕС у операторите. Основно опит са изградили общините, което пък води до въпроса - не е ли по-логично те да изпълняват проектите и да бъдат получатели на финансовия инструмент и през периода 2014-2020г. Отговорът на този въпрос идва от резултатите от анализа на пазара и мнението на заинтересованите страни. От една страна общините и държавата в качеството си на собственици на активите (дори и в бъдещ период след прилагане на Националната стратегия за управление и развитие на водния сектор), са натрупали опит в управлението на проекти през периода 2007-2013 г. От друга страна обаче, за да могат да изплащат обратно средствата от допълнителното финансиране, получено под формата на финансов инструмент, те трябва да използват потребителските такси. Събирането на таксите е ангажимент на ВиК операторите. В случай, че ВиК операторите бъдат ангажирани с изплащането на средствата, получени от общините, чрез подписване на тристранен договор между финансиращата институция, общината и ВиК оператора съответно, ще се получи колизия с ролята на ВиК асоциацията. Защо? Съгласно Националната стратегия за развитие и управление на водния сектор и приетия Закон за водите, са създадени ВиК асоциации. След прехвърляне на активите от ВиК дружествата към общините и държавата, асоциациите трябва да подпишат договори за управление на ВиК активите и предоставяне на ВиК услуги с операторите. Следователно договорните отношения се изместват от общините и държавата към асоциациите, които съгласно чл. 198в, ал. 4 от Закона за водите имат следните функции:

- ✓ определя ВиК оператора по реда на този закон или избира В и К оператор по реда на Закона за концесиите;



- ✓ приема решение за сключване на договора от името и за сметка на собственика на ВиК системата с ВиК оператора за възлагане на дейностите по предоставянето на ВиК услугата и поддържането на ВиК системите, включително за поемане на финансови задължения от ВиК оператори, и контролира изпълнението по договора.

В тази ситуация общините нямат преки взаимоотношения с операторите, т.е. при евентуални взаимоотношения по време на изпълнението на проекти за инвестиции във ВиК инфраструктура, отношенията следва да се запазят.

Във варианта си от м. юни 2014 г. ОПОС 2014-2020 г. предвижда бенефициенти на инвестиционните мерки по програмата в сектор Води да бъдат Общини, Асоциации по ВиК и ВиК оператори. Икономическата логика обаче показва, че бенефициенти на средства по ОПОС, в т.ч. финансови инструменти, следва да бъдат ВиК дружествата, тъй като те са юридическите лица, които събират приходите от ВиК услуги. Това е потвърдено и от Европейската комисия, която в официалните си коментари м. август 2014 г. по текста на оперативната програма казва, че „предвид техния технически капацитет и отговорности за изпълнение на изискванията за заустване, както и увеличение на тарифите, бенефициенти на инвестиции във ВиК инфраструктура финансирани чрез ОПОС следва да бъдат консолидираните регионални ВиК дружества”.

Определянето на крайните бенефициенти на финансови инструменти е необходимо да бъде направено въз основа на анализ на основните финансови показатели на операторите на ВиК услуги. Такъв анализ е вече извършен за целите на Националната стратегия за управление и развитие на водния сектор (НСУРВС) в Република България¹³⁰, а резултатите от него са представени накратко както следва:

✓ Показатели за рентабилност

Показателите за рентабилност се разглеждат и като показатели за доходност или за възвращаемост. Чрез тях се установява ефективността при използването на ресурси или приходи на фирмите. Коефициентите на рентабилност са положителни величини, когато финансовият резултат е печалба, и отрицателни, когато финансовият резултат е загуба. При анализа на рентабилността на ВиК дружествата са използвани следните показатели:

Коефициент на рентабилност на приходите от продажби

$$= \frac{\text{Финансов резултат}}{\text{Нетен размер на приходите от продажби}}$$

Стойностите на показателя за анализирани ВиК дружества за периода 2007-2009 г. са представени в следващата таблица:

Таблица 1. Коефициент на рентабилността на приходите от продажби

| | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. |
|--|---------|---------|---------|
|--|---------|---------|---------|

¹³⁰ <http://www3.moew.government.bg/?show=top&cid=569>



| | | | |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Малки ВиК дружества (17) | -0,0661 | -0,1064 | -0,1200 |
| Средни ВиК дружества (15) | 0,0109 | 0,0346 | 0,0359 |
| Големи ВиК дружества (13) | -0,0805 | -0,0398 | -0,0200 |
| Много големи ВиК дружества (11) | 0,0415 | 0,1349 | 0,1547 |
| Общо ВиК дружества (56) | 0,0063 | 0,0775 | 0,1014 |

Коефициент на рентабилност на собствения капитал

$$= \frac{\text{Финансов резултат}}{\text{Собствен капитал}}$$

Стойностите на показателя за анализираниите ВиК дружества за периода 2007-2009 г. са представени в следващата таблица:

Таблица 2. Коефициент на рентабилността на собствения капитал

| | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Малки ВиК дружества (17) | -0,1106 | -0,2455 | -0,2852 |
| Средни ВиК дружества (15) | 0,0082 | 0,0242 | 0,0291 |
| Големи ВиК дружества (13) | -0,0730 | -0,0403 | -0,0211 |
| Много големи ВиК дружества (11) | 0,0515 | 0,1599 | 0,2134 |
| Общо ВиК дружества (56) | 0,0068 | 0,0833 | 0,1246 |

Коефициент на капитализация на активите

$$= \frac{\text{Финансов резултат}}{\text{Сума на реалните активи}}$$

където:

Реални активи = ДМА + КрМА – Краткосрочни задължения

Стойностите на показателя за анализираниите ВиК дружества за периода 2007-2009 г. са представени в следващата таблица:

Таблица 3. Коефициент на капитализация на активите

| | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. |
|---------------------------|---------|---------|---------|
| Малки ВиК дружества (17) | -0,0730 | -0,1587 | -0,2253 |
| Средни ВиК дружества (15) | 0,0074 | 0,0248 | 0,0277 |



| | | | |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Големи ВиК дружества (13) | -0,0474 | -0,0264 | -0,0145 |
| Много големи ВиК дружества (11) | 0,0285 | 0,0899 | 0,1158 |
| Общо ВиК дружества (56) | 0,0042 | 0,0525 | 0,0764 |

✓ Показатели за ефективност

Показателите за ефективност са количествени характеристики на съотношението между приходите и разходите на предприятието. Те разкриват какви икономически ефекти реализират дружествата с помощта на единица разходи или единица приходи. Показателите за ефективност, които се използват в анализа, са:

Коефициент на ефективност на приходите

$$= \frac{\text{Общо разходи}}{\text{Общо приходи}}$$

Стойностите на показателя за анализираниите ВиК дружества за периода 2007-2009 г. са представени в следващата таблица:

Таблица 4. Коефициент на ефективност на приходите

| | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Малки ВиК дружества (17) | 1,0478 | 0,9742 | 0,9361 |
| Средни ВиК дружества (15) | 0,8820 | 0,8986 | 0,8908 |
| Големи ВиК дружества (13) | 0,8974 | 0,8871 | 0,8761 |
| Много големи ВиК дружества (11) | 0,8779 | 0,8213 | 0,8202 |
| Общо ВиК дружества (56) | 0,8862 | 0,8480 | 0,8406 |

Коефициент на ефективност на разходите

$$= \frac{\text{Общо приходи}}{\text{Общо разходи}}$$

Стойностите на показателя за анализираниите ВиК дружества за периода 2007-2009 г. са представени в следващата таблица:

Таблица 5. Коефициент на ефективност на разходите

| | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. |
|---------------------------|---------|---------|---------|
| Малки ВиК дружества (17) | 0,9544 | 1,0264 | 1,0682 |
| Средни ВиК дружества (15) | 1,1338 | 1,1128 | 1,1226 |
| Големи ВиК дружества (13) | 1,1143 | 1,1272 | 1,1414 |



| | | | |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Много големи ВиК дружества (11) | 1,1391 | 1,2176 | 1,2192 |
| Общо ВиК дружества (56) | 1,1285 | 1,1793 | 1,1896 |

✓ **Показатели за финансова стабилност/ автономност**

Показателите за финансова автономност дават количествена характеристика на степента на финансовата независимост на фирмата от кредиторите. Те показват съотношението между собствения капитал и общия размер на всички източници на финансиране на фирмата.

Коефициент на финансова автономност

$$= \frac{\text{Собствен капитал}}{\text{Пасиви}}$$

Стойностите на показателя за анализирани ВиК дружества за периода 2007-2009 г. са представени в следващата таблица:

Таблица 6. Коефициент на финансова автономност

| | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Малки ВиК дружества (17) | 0,5503 | 0,4834 | 0,4004 |
| Средни ВиК дружества (15) | 0,7182 | 0,8189 | 0,8326 |
| Големи ВиК дружества (13) | 0,5711 | 0,5543 | 0,5588 |
| Много големи ВиК дружества (11) | 0,4571 | 0,4451 | 0,4247 |
| Общо ВиК дружества (56) | 0,5153 | 0,5070 | 0,4866 |

Коефициент на задлъжнялост

$$= \frac{\text{Пасиви}}{\text{Собствен капитал}}$$

Стойностите на показателя за анализирани ВиК дружества за периода 2007-2009 г. са представени в следващата таблица:

Таблица 7. Коефициент на задлъжнялост

| | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Малки ВиК дружества (17) | 1,8171 | 2,0685 | 2,4974 |
| Средни ВиК дружества (15) | 1,3923 | 1,2211 | 1,2011 |
| Големи ВиК дружества (13) | 1,7511 | 1,8040 | 1,7894 |
| Много големи ВиК дружества (11) | 2,1877 | 2,2468 | 2,3545 |
| Общо ВиК дружества (56) | 1,9405 | 1,9726 | 2,0551 |



✓ Показатели за ликвидност

Коефициентите за ликвидност показват възможностите на фирмата за изплащане на текущите ѝ задължения. Ликвидността на ВиК дружествата е изследвана чрез следните показатели:

Коефициент на обща ликвидност

$$= \frac{\text{Краткотрайни активи}}{\text{Краткосрочни задължения}}$$

Стойностите на показателя за анализирани ВиК дружества за периода 2007-2009 г. са представени в следващата таблица:

Таблица 8. Коефициент на обща ликвидност

| | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Малки ВиК дружества (17) | 1,4256 | 1,2295 | 0,7684 |
| Средни ВиК дружества (15) | 1,1328 | 1,4471 | 1,7490 |
| Големи ВиК дружества (13) | 2,0273 | 1,7568 | 1,5426 |
| Много големи ВиК дружества (11) | 1,4109 | 1,3716 | 1,2666 |
| Общо ВиК дружества (56) | 1,5007 | 1,4579 | 1,3463 |

Коефициент на незабавна ликвидност

$$= \frac{\text{Краткосрочни вземания} + \text{парични средства}}{\text{Краткосрочни задължения}}$$

Стойностите на показателя за анализирани ВиК дружества за периода 2007-2009 г. са представени в следващата таблица:

Таблица 9. Коефициент на незабавна ликвидност

| | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Малки ВиК дружества (17) | 1,0156 | 0,7346 | 0,6012 |
| Средни ВиК дружества (15) | 0,9284 | 1,1905 | 1,4814 |
| Големи ВиК дружества (13) | 1,7723 | 1,5200 | 1,3479 |
| Много големи ВиК дружества (11) | 1,1870 | 1,1511 | 1,0718 |
| Общо ВиК дружества (56) | 1,2697 | 1,2255 | 1,1478 |

Основните изводи, които са изведени в резултат от анализа са:



- ✓ Малките и големите дружества не успяват да реализират печалба от постъпленията си.
- ✓ Малките ВиК дружества са в по-неблагоприятно положение спрямо другите оператори по отношение ефективност на приходите.
- ✓ Коефициентът на ефективност на разходите показва подобряване на финансовите резултати за средните, големите и много големите ВиК дружества, докато при малките има влошаване на стойностите.
- ✓ Коефициентите на обща ликвидност на анализираните ВиК дружества са над единица, което показва способността на компаниите да изплатят краткосрочните си задължения наведнъж.
- ✓ Средните по големина ВиК дружества имат най-добри стойности на незабавна ликвидност, но при другите три групи дружества текущите стойности на коефициента също са благоприятни.

Следователно:

- 1) Потенциалните бенефициенти на финансови инструменти могат да бъдат всички ВиК дружества от категориите средни, големи и много големи (общо 39 на брой), а част от ВиК дружества биха могли да използват заемно финансиране на пазарен принцип.
- 2) Окончателното решение за финансиране на ВиК оператори чрез финансови инструменти и размерът на тяхното използване следва да се вземе на база конкретен проект след изготвяне на отделен анализ „разходи – ползи“/финансов анализ с анализ на чувствителността и риска, вкл. оценка на социалната поносимост на тарифите за ВиК услуги за отделните схеми на финансиране чрез комбинация от БФП и заеман и/или собствен ресурс.

Сектор Отпадъци

ОПОС 2014-2020 г. предвижда бенефициенти на инвестиционните мерки по програмата в сектор Отпадъци да бъдат Общини и Юридически лица със стопанска цел (ЮЛСЦ). В резултат от анализа на пазара, в т.ч. анкетни проучвания и интервюта сред заинтересованите страни, са идентифицирани два типа ЮЛСЦ – дружества, регистрирани по Търговския закон и общински предприятия, създадени съгласно Закона за общинската собственост.

Определянето на крайните бенефициенти на финансови инструменти в сектор Отпадъци е необходимо да бъде направено въз основа на анализ на основните финансови показатели на съответния ползвател.



Министерството на финансите е разработило методика за периодична оценка на общините за финансовата им самостоятелност и финансовите резултати от дейността им¹³¹. Оценката се прави с цел:

- ✓ постигане на по-добро управление на публичните ресурси на местно ниво;
- ✓ постигане на по-голяма прозрачност в дейността;
- ✓ приемане на решения за стимули;
- ✓ повишаване на контрола на местно ниво.

Общата оценка се извършва въз основа на подреждането на общините по резултата от средноаритметичната стойност на четири групи показатели: 1) показатели за финансова самостоятелност; 2) показатели за финансова устойчивост; 3) показатели за ефективност; и 4) показатели за инвестиционна активност. Тежестта на всеки от показателите в общата оценка на общината зависи от особеностите на всеки от тях.

Групирането на общините става посредством обобщените, претеглени показатели в следните интервали:

- ✓ над 80 т. – **1 група**;
- ✓ между 60 т. и 79.9 т. – **2 група**;
- ✓ между 40 т. и 59.9 т. – **3 група**;
- ✓ между 20 т. и 39.9 т. – **4 група**;
- ✓ под 20 т. – **5 група**.

Всяка от групите дава обобщена характеристика за състоянието на общината по отношение на финансовата самостоятелност, устойчивост и ефективност:

Група 1: Финансово предсказуема и добре балансирана

По отношение на управлението на бюджета, тази категория общини се характеризира с висока фискална автономност и умение да покрива разходите си чрез собствени средства. Нивото на прозрачност и надеждност на финансовата информация е високо и се асоциира с навременни, изчерпателни и добре контролирани финансови отчети.

Група 2: Балансирана

Тази категория общини се различава от група 1 в частта на балансирането на приходите и разходите, а именно могат да се наблюдават краткосрочни колебания в съотношението на баланса. Въпреки това общините от тази група следват разумна фискална политика.

Група 3: Добре развиваща се

Приходите на общината като цяло са недостатъчни, за да покрият нуждите на инфраструктурното развитие, което води до натрупване на умерен дълг в общината. Нивото на прозрачност и надеждност на финансовата информация е добро, въпреки, че финансовите отчети може да не са толкова детайлни и пълни в сравнение с предните две категории.

¹³¹ Източник: Министерство на финансите - <http://www.minfin.bg/bg/page/810>

**Група 4: Консолидираща се**

Разходите в тази категория не се покриват напълно от приходите на общината. Възможно е натрупването на дълг да застраши водената фискална политика. Нивото на прозрачност на финансовата информация е ниско, контролът и наблюдението не са своевременни. Методиката за управление на риска трябва да се подобри.

Група 5: Небалансирана

Разходите в тази категория общини не се покриват напълно от приходите, което води до лоши финансови резултати. Очертават се тенденции за растеж на дълга и просрочията в средно- и дългосрочен план. Високото равнище на стойностите за дълга и просрочените задължения може да е следствие нарушения на законовите норми, неефективна система за вътрешен контрол, неефективно използване на финансовите ресурси, забавено изплащане на дълга и задълженията към доставчици.

За по голяма сравнимост общините са сравнявани и по категории, определени на база население:

- ✓ първа категория – София, Пловдив, Варна;
- ✓ втора категория – градове с население над 50 000 жители;
- ✓ трета категория – градове с население от 20 000 до 49 999 жители;
- ✓ четвърта категория – градове с население от 6 000 до 19 999 жители;
- ✓ пета категория – градове с население под 6 000 жители.

Резултатите от оценката на финансовото състояние на общините към края на 2012 г. са представени в следващата таблица:

Таблица 10. Оценка на общините по степен на финансова устойчивост в края на 2012 г.

| № | Общини | | Крайна оценка по всички показатели |
|---|--------------|------------------------|------------------------------------|
| | Наименование | Категория по население | Група 31.12.2012 |
| 1 | ЧЕЛОПЕЧ | 5 | 1 |
| 2 | НЕСЕБЪР | 3 | 2 |
| 3 | ШАБЛА | 5 | 2 |
| 4 | ЧАВДАР | 5 | 2 |
| 5 | БАНСКО | 4 | 3 |



| | | | |
|----|-----------------|---|---|
| 6 | БЛАГОЕВГРАД | 2 | 3 |
| 7 | ПЕТРИЧ | 2 | 3 |
| 8 | РАЗЛОГ | 3 | 3 |
| 9 | САНДАНСКИ | 3 | 3 |
| 10 | АЙТОС | 3 | 3 |
| 11 | БУРГАС | 2 | 3 |
| 12 | КАМЕНО | 4 | 3 |
| 13 | КАРНОБАТ | 3 | 3 |
| 14 | ПОМОРИЕ | 3 | 3 |
| 15 | ПРИМОРСКО | 4 | 3 |
| 16 | РУЕН | 3 | 3 |
| 17 | СОЗОПОЛ | 4 | 3 |
| 18 | СРЕДЕЦ | 4 | 3 |
| 19 | СУНГУРЛАРЕ | 4 | 3 |
| 20 | ЦАРЕВО | 4 | 3 |
| 21 | АВРЕН | 4 | 3 |
| 22 | АКСАКОВО | 3 | 3 |
| 23 | БЕЛОСЛАВ | 4 | 3 |
| 24 | БЯЛА | 5 | 3 |
| 25 | ВАРНА | 1 | 3 |
| 26 | ВЕТРИНО | 5 | 3 |
| 27 | ДЕВНЯ | 4 | 3 |
| 28 | ПРОВАДИЯ | 3 | 3 |
| 29 | СУВОРОВО | 4 | 3 |
| 30 | ВЕЛИКО ТЪРНОВО | 2 | 3 |
| 31 | ГОРНА ОРЯХОВИЦА | 3 | 3 |
| 32 | ЗЛАТАРИЦА | 5 | 3 |
| 33 | ПАВЛИКЕНИ | 3 | 3 |
| 34 | ПОЛСКИ ТРЪМБЕШ | 4 | 3 |
| 35 | СВИЦОВ | 3 | 3 |
| 36 | СТРАЖИЦА | 4 | 3 |
| 37 | ВРАЦА | 2 | 3 |
| 38 | КОЗЛОДУЙ | 3 | 3 |
| 39 | ХАЙРЕДИН | 5 | 3 |
| 40 | ГАБРОВО | 2 | 3 |
| 41 | СЕВЛИЕВО | 3 | 3 |
| 42 | ТРЯВНА | 4 | 3 |
| 43 | ГЕНЕРАЛ ТОШЕВО | 4 | 3 |
| 44 | ДОБРИЧ | 2 | 3 |
| 45 | ДОБРИЧ - СЕЛСКА | 3 | 3 |



| | | | |
|----|---------------------|---|---|
| 46 | КАВАРНА | 4 | 3 |
| 47 | ТЕРВЕЛ | 4 | 3 |
| 48 | АПРИЛЦИ | 5 | 3 |
| 49 | ЛЕТНИЦА | 5 | 3 |
| 50 | ЛУКОВИТ | 4 | 3 |
| 51 | ТРОЯН | 3 | 3 |
| 52 | УГЪРЧИН | 4 | 3 |
| 53 | ВЪЛЧЕДРЪМ | 4 | 3 |
| 54 | МЕДКОВЕЦ | 5 | 3 |
| 55 | МОНТАНА | 2 | 3 |
| 56 | ПАНАГЮРИЩЕ | 3 | 3 |
| 57 | СТРЕЛЧА | 5 | 3 |
| 58 | БРЕЗНИК | 4 | 3 |
| 59 | ПЕРНИК | 2 | 3 |
| 60 | ТРЪН | 5 | 3 |
| 61 | ГУЛЯНЦИ | 4 | 3 |
| 62 | ДОЛНА МИТРОПОЛИЯ | 3 | 3 |
| 63 | ИСКЪР | 4 | 3 |
| 64 | ЛЕВСКИ | 4 | 3 |
| 65 | НИКОПОЛ | 4 | 3 |
| 66 | ПЛЕВЕН | 2 | 3 |
| 67 | ПОРДИМ | 4 | 3 |
| 68 | КНЕЖА | 4 | 3 |
| 69 | АСЕНОВГРАД | 2 | 3 |
| 70 | БРЕЗОВО | 4 | 3 |
| 71 | КАЛОЯНОВО | 4 | 3 |
| 72 | МАРИЦА | 3 | 3 |
| 73 | ПЛОВДИВ | 1 | 3 |
| 74 | РАКОВСКИ | 3 | 3 |
| 75 | РОДОПИ | 3 | 3 |
| 76 | САДОВО | 4 | 3 |
| 77 | СТАМБОЛИЙСКИ | 3 | 3 |
| 78 | СЪЕДИНЕНИЕ | 4 | 3 |
| 79 | КУКЛЕН | 4 | 3 |
| 80 | ЗАВЕТ | 4 | 3 |
| 81 | ИСПЕРИХ | 3 | 3 |
| 82 | КУБРАТ | 4 | 3 |
| 83 | РАЗГРАД | 2 | 3 |
| 84 | САМУИЛ | 4 | 3 |



| | | | |
|-----|-----------------|---|---|
| 85 | БОРОВО | 4 | 3 |
| 86 | ВЕТОВО | 4 | 3 |
| 87 | ДВЕ МОГИЛИ | 4 | 3 |
| 88 | ИВАНОВО | 4 | 3 |
| 89 | РУСЕ | 2 | 3 |
| 90 | СЛИВО ПОЛЕ | 4 | 3 |
| 91 | ЦЕНОВО | 5 | 3 |
| 92 | АЛФАТАР | 5 | 3 |
| 93 | СИЛИСТРА | 2 | 3 |
| 94 | СИТОВО | 5 | 3 |
| 95 | ТУТРАКАН | 4 | 3 |
| 96 | НОВА ЗАГОРА | 3 | 3 |
| 97 | СЛИВЕН | 2 | 3 |
| 98 | ТВЪРДИЦА | 4 | 3 |
| 99 | СТОЛИЧНА ОБЩИНА | 1 | 3 |
| 100 | БОЖУРИЦЕ | 4 | 3 |
| 101 | БОТЕВГРАД | 3 | 3 |
| 102 | ГОДЕЧ | 5 | 3 |
| 103 | ГОРНА МАЛИНА | 4 | 3 |
| 104 | ДОЛНА БАНЯ | 5 | 3 |
| 105 | ЕЛИН ПЕЛИН | 3 | 3 |
| 106 | ЕТРОПОЛЕ | 4 | 3 |
| 107 | ЗЛАТИЦА | 5 | 3 |
| 108 | ИХТИМАН | 4 | 3 |
| 109 | КОПРИВЩИЦА | 5 | 3 |
| 110 | КОСТЕНЕЦ | 4 | 3 |
| 111 | КОСТИНБРОД | 4 | 3 |
| 112 | МИРКОВО | 5 | 3 |
| 113 | САМОКОВ | 3 | 3 |
| 114 | СВОГЕ | 3 | 3 |
| 115 | СЛИВНИЦА | 4 | 3 |
| 116 | БРАТЯ ДАСКАЛОВИ | 4 | 3 |
| 117 | ГЪЛЪБОВО | 4 | 3 |
| 118 | КАЗАНЛЪК | 2 | 3 |
| 119 | РАДНЕВО | 3 | 3 |
| 120 | СТАРА ЗАГОРА | 2 | 3 |
| 121 | ЧИРПАН | 3 | 3 |
| 122 | ТЪРГОВИЩЕ | 2 | 3 |
| 123 | ДИМИТРОВГРАД | 2 | 3 |
| 124 | ЛЮБИМЕЦ | 4 | 3 |



| | | | |
|-----|----------------|---|---|
| 125 | МИНЕРАЛНИ БАНИ | 5 | 3 |
| 126 | СИМЕОНОВГРАД | 4 | 3 |
| 127 | ХАРМАНЛИ | 3 | 3 |
| 128 | ХАСКОВО | 2 | 3 |
| 129 | ВЪРБИЦА | 4 | 3 |
| 130 | КАОЛИНОВО | 4 | 3 |
| 131 | КАСПИЧАН | 4 | 3 |
| 132 | ШУМЕН | 2 | 3 |
| 133 | БОЛЯРОВО | 5 | 3 |
| 134 | ЕЛХОВО | 4 | 3 |
| 135 | СТРАЛДЖА | 4 | 3 |
| 136 | ТУНДЖА | 3 | 3 |
| 137 | ЯМБОЛ | 2 | 3 |
| 138 | БЕЛИЦА | 4 | 4 |
| 139 | ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ | 3 | 4 |
| 140 | ГЪРМЕН | 4 | 4 |
| 141 | КРЕСНА | 5 | 4 |
| 142 | САТОВЧА | 4 | 4 |
| 143 | СИМИТЛИ | 4 | 4 |
| 144 | ХАДЖИДИМОВО | 4 | 4 |
| 145 | ЯКОРУДА | 4 | 4 |
| 146 | МАЛКО ТЪРНОВО | 5 | 4 |
| 147 | ВЪЛЧИ ДОЛ | 4 | 4 |
| 148 | ДОЛНИ ЧИФЛИК | 4 | 4 |
| 149 | ДЪЛГОПОЛ | 4 | 4 |
| 150 | ЕЛЕНА | 4 | 4 |
| 151 | ЛЯСКОВЕЦ | 4 | 4 |
| 152 | СУХИНДОЛ | 5 | 4 |
| 153 | БЕЛОГРАДЧИК | 4 | 4 |
| 154 | БОЙНИЦА | 5 | 4 |
| 155 | БРЕГОВО | 5 | 4 |
| 156 | ВИДИН | 2 | 4 |
| 157 | ГРАМАДА | 5 | 4 |
| 158 | ДИМОВО | 4 | 4 |
| 159 | КУЛА | 5 | 4 |
| 160 | МАКРЕШ | 5 | 4 |
| 161 | НОВО СЕЛО | 5 | 4 |
| 162 | РУЖИНЦИ | 5 | 4 |
| 163 | ЧУПРЕНЕ | 5 | 4 |
| 164 | БОРОВАН | 5 | 4 |



| | | | |
|-----|-----------------|---|---|
| 165 | БЯЛА СЛАТИНА | 3 | 4 |
| 166 | КРИВОДОЛ | 4 | 4 |
| 167 | МЕЗДРА | 3 | 4 |
| 168 | МИЗИЯ | 4 | 4 |
| 169 | ОРЯХОВО | 4 | 4 |
| 170 | РОМАН | 4 | 4 |
| 171 | ДРЯНОВО | 4 | 4 |
| 172 | БАЛЧИК | 3 | 4 |
| 173 | КРУШАРИ | 5 | 4 |
| 174 | АРДИНО | 4 | 4 |
| 175 | ДЖЕБЕЛ | 4 | 4 |
| 176 | КИРКОВО | 3 | 4 |
| 177 | КРУМОВГРАД | 4 | 4 |
| 178 | КЪРДЖАЛИ | 2 | 4 |
| 179 | МОМЧИЛГРАД | 4 | 4 |
| 180 | ЧЕРНООЧЕНЕ | 4 | 4 |
| 181 | БОБОВ ДОЛ | 4 | 4 |
| 182 | БОБОШЕВО | 5 | 4 |
| 183 | ДУПНИЦА | 3 | 4 |
| 184 | КОЧЕРИНОВО | 5 | 4 |
| 185 | КЮСТЕНДИЛ | 2 | 4 |
| 186 | НЕВЕСТИНО | 5 | 4 |
| 187 | РИЛА | 5 | 4 |
| 188 | САПАРЕВА БАНЯ | 4 | 4 |
| 189 | ТРЕКЛЯНО | 5 | 4 |
| 190 | ЛОВЕЧ | 3 | 4 |
| 191 | ТЕТЕВЕН | 3 | 4 |
| 192 | ЯБЛАНИЦА | 4 | 4 |
| 193 | БЕРКОВИЦА | 4 | 4 |
| 194 | БОЙЧИНОВЦИ | 4 | 4 |
| 195 | БРУСАРЦИ | 5 | 4 |
| 196 | ВЪРШЕЦ | 4 | 4 |
| 197 | ГЕОРГИ ДАМЯНОВО | 5 | 4 |
| 198 | ЛОМ | 3 | 4 |
| 199 | ЧИПРОВЦИ | 5 | 4 |
| 200 | ЯКИМОВО | 5 | 4 |
| 201 | БАТАК | 4 | 4 |
| 202 | БЕЛОВО | 4 | 4 |
| 203 | БРАЦИГОВО | 4 | 4 |
| 204 | ВЕЛИНГРАД | 3 | 4 |



| | | | |
|-----|--------------|---|---|
| 205 | ЛЕСИЧЕВО | 5 | 4 |
| 206 | ПАЗАРДЖИК | 2 | 4 |
| 207 | ПЕЩЕРА | 4 | 4 |
| 208 | СЕПТЕМВРИ | 3 | 4 |
| 209 | ЗЕМЕН | 5 | 4 |
| 210 | КОВАЧЕВЦИ | 5 | 4 |
| 211 | РАДОМИР | 3 | 4 |
| 212 | БЕЛЕНЕ | 4 | 4 |
| 213 | ДОЛНИ ДЪБНИК | 4 | 4 |
| 214 | ЧЕРВЕН БРЯГ | 3 | 4 |
| 215 | КАРЛОВО | 2 | 4 |
| 216 | КРИЧИМ | 4 | 4 |
| 217 | ЛЪКИ | 5 | 4 |
| 218 | ПЕРУЩИЦА | 5 | 4 |
| 219 | ПЪРВОМАЙ | 3 | 4 |
| 220 | ХИСАРЯ | 4 | 4 |
| 221 | СОПОТ | 4 | 4 |
| 222 | ЛОЗНИЦА | 4 | 4 |
| 223 | ЦАР КАЛОЯН | 4 | 4 |
| 224 | БЯЛА | 4 | 4 |
| 225 | ГЛАВИНИЦА | 4 | 4 |
| 226 | ДУЛОВО | 3 | 4 |
| 227 | КАЙНАРДЖА | 5 | 4 |
| 228 | КОТЕЛ | 4 | 4 |
| 229 | БАНИТЕ | 5 | 4 |
| 230 | ДЕВИН | 4 | 4 |
| 231 | ДОСПАТ | 4 | 4 |
| 232 | МАДАН | 4 | 4 |
| 233 | НЕДЕЛИНО | 4 | 4 |
| 234 | СМОЛЯН | 3 | 4 |
| 235 | ЧЕПЕЛАРЕ | 4 | 4 |
| 236 | АНТОН | 5 | 4 |
| 237 | ДРАГОМАН | 5 | 4 |
| 238 | ПИРДОП | 4 | 4 |
| 239 | ПРАВЕЦ | 4 | 4 |
| 240 | ГУРКОВО | 5 | 4 |
| 241 | МЪГЛИЖ | 4 | 4 |
| 242 | НИКОЛАЕВО | 5 | 4 |
| 243 | ОПАН | 5 | 4 |
| 244 | ПАВЕЛ БАНЯ | 4 | 4 |

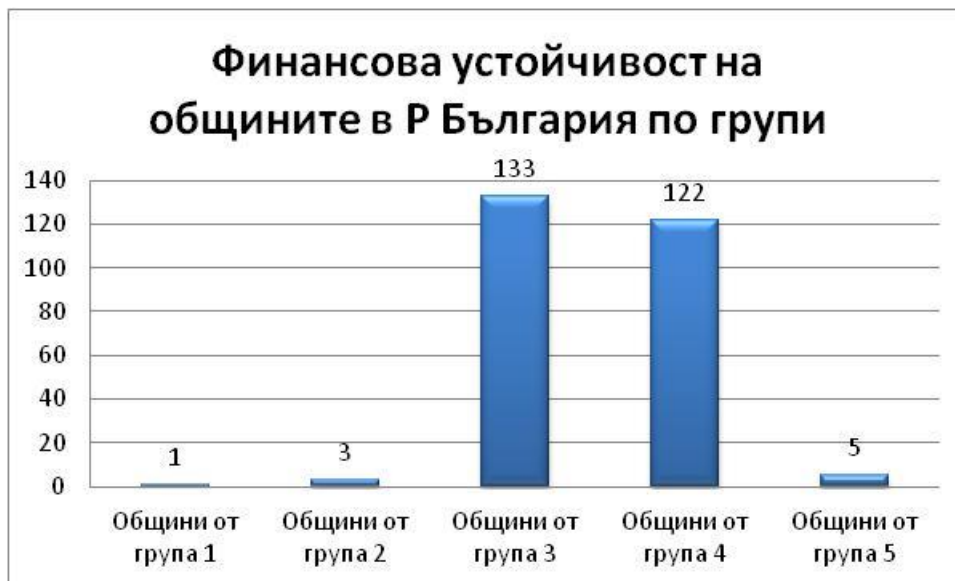


| | | | |
|-----|----------------|---|---|
| 245 | АНТОНОВО | 4 | 4 |
| 246 | ОМУРТАГ | 3 | 4 |
| 247 | ОПАКА | 4 | 4 |
| 248 | ПОПОВО | 3 | 4 |
| 249 | ИВАЙЛОВГРАД | 4 | 4 |
| 250 | МАДЖАРОВО | 5 | 4 |
| 251 | СВИЛЕНГРАД | 3 | 4 |
| 252 | СТАМБОЛОВО | 5 | 4 |
| 253 | ТОПОЛОВГРАД | 4 | 4 |
| 254 | ВЕЛИКИ ПРЕСЛАВ | 4 | 4 |
| 255 | ВЕНЕЦ | 4 | 4 |
| 256 | НИКОЛА КОЗЛЕВО | 4 | 4 |
| 257 | НОВИ ПАЗАР | 4 | 4 |
| 258 | СМЯДОВО | 4 | 4 |
| 259 | ХИТРИНО | 4 | 4 |
| 260 | СТРУМЯНИ | 5 | 5 |
| 261 | РАКИТОВО | 4 | 5 |
| 262 | БОРИНО | 5 | 5 |
| 263 | ЗЛАТОГРАД | 4 | 5 |
| 264 | РУДОЗЕМ | 4 | 5 |

От представената по-горе информация е видно, че като цяло почти всички общини в България (с изключение на 5-те от пета група) са кредитоспособни, но особено тези от 3-та и 4-та група имат нужда от допълващо финансиране чрез финансови инструменти при по-облекчени условия, тъй като натрупването на дълг може да застраши фискалната им устойчивост в средносрочен и дългосрочен план.



Фигура 83 Финансова устойчивост на общините в Р България по групи



Основните изводи, които могат да бъдат изведени в резултат от анализа са:

- 1) Минимум 255 общини в страната са потенциални ползватели на финансови инструменти за реализиране на инвестиционни мерки в сектор Отпадъци, като само 4 от общо 264 биха могли да осигурят съ-финансиране чрез кредити на пазарен принцип в зависимост от мащаба на съответния проект.
- 2) Юридическите лица със стопанска цел също са потенциални бенефициенти на ФИ, като финансовият инженеринг би бил стимул за частния сектор за реализиране на съвместни проекти с общините в сектора.
- 3) Окончателното решение за финансиране на бенефициентите чрез финансови инструменти в сектор Отпадъци следва да се вземе на база конкретен проект след изготвяне на отделен анализ „разходи – ползи“/финансов анализ с анализ на чувствителността и риска, вкл. оценка на отделните схеми на финансиране чрез комбинация от БФП и заемен и/или собствен ресурс както и в зависимост от финансовото състояние на съответния бенефициент към момента на кандидатстване.

5.3. Възможни пречки от институционален, административен, правен аспект и др., които могат да затруднят прилагането на финансови инструменти, както и набор от адекватни мерки за тяхното преодоляване.

SWOT анализ на финансови инструменти и структури за управление

| | Вътрешни | Външни |
|-------------|--|---|
| Положителни | <p>Силни страни</p> <p>Заем (он-лендинг) - Използва се, когато пазарното финансиране ще направи инвестицията нежизнеспособна. Намалява риска за всички кредитори и може да насърчи местните банки да навлязат на пазара на кредитиране на инвестиции във ВиК сектора. Заемите към крайните получатели са подходящи за по-големи инвестиции, когато банките партньори не могат да осигурят достатъчно средства.</p> <p>Гаранция - Привлича капитал чрез дълг при условия, които биха могли да гарантират възможността за реализиране на проекта. Сметчава или управлява рисковете. Подходящи при много на брой, но не много големи инвестиционни проекти.</p> <p>Съфинансиране (коинвестиция) - Подобрява условията за финансиране и привлича допълнителни ресурси.</p> <p>Структура с холдингов фонд - специална структура за управление на множество фондове, която отговаря за управление на средствата, риска, за мониторинг и докладване изпълнението на инвестиционната стратегия от името на Управляващия орган. Позволява диверсификация на инвестициите и ефективен контрол.</p> <p>Фонд Мениджър – опит в управлението на финансови инструменти, капацитет да обслужва получателите на финансирането; предаване на опит и знания на УО;</p> | <p>Възможности</p> <p>Заем – възможност за използване на част от средства от ЕСИФ по ОП Околна среда 2014-2020 г. Има възможност за комбиниране на БФП с финансови инструменти.</p> <p>Гаранция – Международните финансови институции могат да издадат гаранции на банките-партньори в България за финансиране на инвестиции в сектор ВиК и отпадъци. Банките на българския пазар потвърждават интерес в прилагането на гаранционна схема, която от една страна покрива риска им, а от друга им позволява да ползват собствените си средства. Възможност да се ползват и за по-големи инвестиции, каквито са проектите във ВиК сектора, тъй като ликвидността на търговските банки в момента е добра.</p> <p>Съфинансиране – има възможност средствата от ЕСИФ да се ползват като подчинен капитал или капитал за покриване на първите загуби, за да имат стимул международните финансови институции да предоставят финансиране във фонда.</p> <p>Структура с холдингов фонд – възможност да предоставя техническа помощ на УО в придобиване на умения за директно управление на фонд, както и да облекчи работата на УО в докладването.</p> <p>Фонд Мениджър – възможност фондът да бъде поверен на ЕИБ, на международна финансова институция, в която България има дял или на друга институция, която работи в публичен интерес на територията на страната и която е под контрола на публичен орган (съществуващи фондове, ББР, НГФ, ФЛАГ, ПУДООС), или на друга институция, създадена по правилата на частното или публичното право, чрез процедура за избор, както и да бъде поет от УО. Има възможност фонд мениджърът да предостави допълнително финансиране в резултат от изискване при избора му.</p> |

| | Вътрешни | Външни |
|-------------|--|--|
| Отрицателни | <p>Слаби страни</p> <p>Заеми - При отпускане на средства, обвързани с изпълнението, е трудно да се определят ключовите моменти за отпускане на средства.</p> <p>Гаранции - Трудно е рискът да се определи количествено и в международните финансови институции квотата за финансиране на гаранции е същата както при заеми.</p> <p>Холдингов фонд – Холдингов фонд не е нужен, когато вече има готови структури, които УО да използва за отпускане на финансови инструменти или когато ще се ползва само един вид финансов инструмент за един тип инвестиция с ясни цели и структура на инвестицията. Създава допълнително ниво на мониторинг и контрол, които може да се окажат тежки и скъпи.</p> <p>Фонд мениджър – ако не участва със собствени средства, а само управлява средствата, може да не е достатъчно заинтересован и да не упражнява ефективен контрол.</p> | <p>Опасности</p> <p>Опасност от „наводняване” на пазара с финансови инструменти като цяло, което да доведе до липса на търсене. Опасност от липса на търсене на финансовите инструменти, поради липса на опит у крайните получатели или поради предпочитане на БФП /конкуренция между БФП и ФИ/</p> <p>Заеми – трудности при упражняване на контрол върху изпълнение на задълженията от страна на крайния получател; липса на интерес от банките при добра ликвидност.</p> <p>Гаранции - обемът на заемите към крайните получатели във ВиК сектора може да не е по силите на всички банки в България, т.е. да не могат да отпуснат собствени средства само срещу гаранция.</p> <p>Холдингов фонд – създаването на холдингов фонд може да отнеме много повече време от създаването на директен фонд, поради сложността на структурата.</p> <p>Фонд Мениджър – пропуски при избора на Фонд мениджър да бъдат оценени капацитетът и финансовото му състояние, могат да доведат до провал на стратегията за прилагане на финансовия инструмент. Когато срокът на управление от избрания фонд мениджър е по-къс или много по-къс от срока на действие на фонда, има опасност от прекъсване на процеса на отпускане на финансови инструменти при назначаване на нов фонд мениджър, както и периода на прехвърляне на документите от стария към новия фонд мениджър.</p> |



ИЗВОДИ НА БАЗА SWOT АНАЛИЗА

На база направените анализи на пазара, включително изследване мнението на заинтересованите страни УО може да използва следните силни страни на вариантите за финансови инструменти и тяхното структуриране, за да се намали въздействието на слабите страни и опасностите, които носи външната среда:

- 1) Средствата от ЕСИФ да бъдат използвани за подчинен капитал и покриване на първите загуби с цел привличане на средства от международни финансови институции и повишаване ефекта от инвестициите.
- 2) Да бъде взето решение за прилагане на инструментите заеми /он-лендинг и гаранции за привличане на допълнителни средства от банките в България в двата сектора, според изчислената в настоящия доклад добавена стойност. Предвид индикативните бюджети на проектите в секторите Води и Отпадъци, в сектор ВиК да бъдат приложени инструментите заеми и/или гаранции за банките партньори, а в сектор отпадъци – гаранции за банките партньори, които да отпускат заеми на крайните получатели.
- 3) Да бъде използвана възможността за комбиниране на финансовия инструмент с БФП с цел премахване на опасността от конкуренция между БФП и ФИ, чрез използване на финансовия инструмент за допълване на собствения принос от страна на бенефициента по програмата.
- 4) Предвид липсата на опит в работата с финансови инструменти от страна на УО, трябва да бъде оценен капацитетът на съществуващите структури и съществуващите фондове в страната, в това число дали институцията, финансираща съществуващ фонд би финансирала финансови инструменти в съответния сектор от съответния вид. Ако някоя от съществуващите структури може да поеме управлението на финансовите инструменти, ще се спести време.
- 5) Ако бъде избрана опция за ползване на съществуваща структура, която не е финансова институция, работеща по законите в страната, следва да се организира избор на обслужваща банка, към която да бъде поставено изискването за допълнително финансиране на крайните получатели на финансиране.
- 6) При създаване на нов фонд следва да бъде избрана структура на управление – чрез холдингов фонд или в директен фонд. Това зависи най-вече от това дали фондът ще управлява средствата по няколко оперативни програми, в който случай ще има смисъл от холдингов фонд, или ще бъде фонд за управление на финансовите инструменти по ОПОС. Възможно е да бъдат направени два отделни фонда според вида финансови инструменти – фонд за съфинансиране на ВиК сектора и гаранционен фонд за гарантиране първите загуби в сектор Отпадъци.
- 7) Изготвената в рамките на настоящия доклад стратегия следва да включва допускания, позволяващи преразглеждане на стратегията при промяна на външната среда, включително промяна в ликвидността на банките в България.



5.4. Мерки, които трябва да се приложат, за да се гарантира, че прилаганите финансови инструменти се използват за покриване на специфични нужди на пазара ефикасно, в съответствие с целите на ОПОС и без да ограничават частното финансиране (Методология за оценка на всяка процедура/покана по програмата, за да не се допусне нарушаване на принципите за защита на конкуренцията).

Различните видове финансови инструменти трябва да бъдат прилагани единствено при спазване на правната рамка на Европейския съюз за оценка на съвместимостта на държавната подкрепа с правилата на конкуренцията и интегритета на общия пазар.

От гледна точка на практическо прилагане на правилата за държавните помощи при използването на финансовите инструменти УО (администраторът на помощта) следва да обърне внимание върху следното:

1. Възможно ли е избраният финансов инструмент да бъде приложен без държавна помощ - т.е. задължителният в случая "тест за държавна помощ" да е отрицателен. В случай, че мярката за държавно подпомагане не съдържа елементите на определението за държавна помощ по чл. 107 (1) на ДФЕС или финансовият инструмент е приложен, при спазване на принципа *pari passu*, като модификация на теста за действието на частен инвеститор в икономиката, то **финансовият инструмент може да бъде приложен без уведомление и оценка от ЕК**.
2. При условие, че УО има съмнение относно съвместимостта на предложения финансов инструмент с правилата за държавните помощи на ЕС, то следва да се предприемат следните действия:
 - 2.1. Въз основа на предоставените данни за размера на държавната подкрепа, вида и броя на потенциалните бенефициенти на помощта, допустимите разходи и други характеристики на предлагания финансов инструмент, да се прецени дали използваната мярка, като самостоятелен финансов инструмент или комбинация от инструменти, отговаря/ят на изискванията на Регламент 651/2014 за освобождаване от задължение за нотификация (Регламент GBER). Подробни правила за видовете помощи, които могат да се ползват по този Регламент са посочени в чл.21-30 на Регламента.

Най- важните от тях са:

- ✓ на равнище допустими предприятия - помощите за рисковото финансиране са ограничени до сумата от 15 млн. евро за всяка допустимо предприятия. Допустимите предприятия могат да бъдат само МСП;



- ✓ помощ за капиталови и квазикапиталови инвестиции в допустими предприятия могат да се предоставят в заместващ капитал, само ако той е съчетан с нов капитал, представляващ най-малко 50% от всеки инвестиционен кръг в допустимото предприятие;
- ✓ помощ за капиталови и квазикапиталови инвестиции в допустими предприятия пряко или непряко в управление на ликвидността могат да се използват не повече от 30% от съвкупният капиталов риск на финансовия посредник и записания и непоискан капитал. Допълнителното финансиране от независимите частни инвеститори на равнище финансов посредник или допустимо предприятие е подробно разписано като процент в чл.21 (5) б. "а", "б" и "в" на Регламент GBER.
- ✓ помощ под формата на гаранция - номиналният размер на заема, за който се издава гаранцията, се вземе предвид при изчисляване на инвестицията, като не надхвърля 15 млн. евро за допустимо предприятие. Гаранцията не може да надхвърли 80% от заема, за който е издадена.
- ✓ помощ под формата на заем - номиналният размер на заема се взема предвид при изчисляване на максималният размер на инвестицията, така че да не надхвърля общия таван от 15 млн. евро за допустимо предприятие.

В тези случаи, УО (администраторът на помощта) е длъжен **да съгласува условията за предоставяне на помощта с наблюдаващият национален орган - Министъра на финансите, по реда на чл. 9 ал.1 от ЗДП.**

2.2. По подобие на горепосочената процедура, УО (администраторът на помощта) следва да извърши проверка дали помощта е била вече нотифицирана пред ЕК (респективно, като част от вече одобрена схема за държавна помощ), или дали предвидената държавна помощ се управлява директно от ЕК или от упълномощен от нея- ЕИБ, ЕИФ или друга банкова институция. **При наличие на подобно уведомление или при констатиране на обстоятелството, че планираната мярка, под формата на финансов инструмент, е администрирана от ЕК пряко или чрез избран от нея финансов посредник, не е необходимо депозирането на ново уведомление до ЕК-УО (администраторът на помощта) само посочва номера на одобрената схема и предоставя помощта.**

2.3. По подобие на процедурата посочена в т.2.1., УО (администраторът на помощта) следва да прецени, дали за конкретния финансов инструмент не е приложим Регламент (ЕС) 1407/2013 за помощ de minimis. Преценката се отнася единствено за допустими помощи - само за "прозрачни помощи"-т.е. помощи под формата на лихвени субсидии или безвъзмездни средства. Помощи под формата на капиталови и квазикапиталови инвестиции се смятат за прозрачна помощ de minimis, само ако капиталът, представен на едно и също предприятие не надхвърля тавана на помощ de minimis- 200 000 евро за период от три бюджетни години. В тези случаи, ако се достигне до становището, че е налице минимална помощ, то съгласно чл.11 от ЗДП, УО (администраторът на помощта),



е длъжен да **информира министъра на финансите в срок до три дни от предоставянето на всяка минимална помощ**, а също така, е задължен да публикува на Интернет страницата си условията на помощта и получателя на помощта

3. В случай, че хипотезите на т.2 са неизпълними и планираната мярка най-вероятно представлява държавна помощ, то УО (администраторът на помощта) е длъжен да изготви и представи уведомление до ЕК при спазване на изискванията на Регламент (ЕС) № 659/1999 на Съвета от 22.06.2013 г. за установяване на подробни правила за прилагането на чл. 108 от ДФЕС и Регламент (ЕС) № 734/ 2013 на Съвета от 22.06.2013 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 659/1999 за установяване на подробни правила за прилагане на чл.93 от ДЕО. **В този случай мярката за държавно подпомагане предоставена като финансов инструмент не може да бъде предоставена без официално решение, с което ЕК приема, че предлаганата мярка е съвместима с общия пазар.** В случая, ЕК ще оценява мярката на държавно подпомагане съобразно разписаните критерии в "Съобщение на Комисията-Насоки относно държавните помощи за насърчаване на инвестициите в рисковото финансиране (2014/С 19/04)". Комисията ще оцени помощта подробно като прилага т.н. "общи принципи за съвместимост" и "специфични принципи за съвместимост"-приложими за конкретно избрания финансов инструмент или комбинация от финансови инструменти. Оценката се извършва на три нива:

- ✓ на ниво инвеститор - оценка дали участието на частния инвеститор в мярката е икономически значимо? Размерът на частната инвестиция в проекта надхвърля ли 30%? Частната инвестиция извършена ли е едновременно с държавната инвестиция в крайния бенефициент?
- ✓ на ниво фонд (управител) или финансов посредник- в случая, ако управляващият инвестицията не съинвестира с държавата, то посредникът се явява **средство за трансфериране на държавната помощ**, а не като получател на помощта, при условие че финансовият посредник е избран чрез открита и недискриминационна процедура и неговото възнаграждение не е над пазарните нива. Ако финансовият посредник е публичен субект и той е избран без процедура за подбор, то Комисията ще оцени дали таксите за управление са ограничени с таван и ако общият размер на възнагражденията им отразява пазарните условия, то е възможно да приеме, че този посредник не получава държавна помощ. При условие, че инвестицията извършена от държавата чрез финансов посредник е под формата на заем или държавна гаранция, то следва, да се прилагат от посредника "Известие на Комисията относно прилагане на чл.87 и 88 от ДЕО по отношение на държавните помощи под формата на гаранции" и "Съобщение на Комисията относно референтните лихвени проценти". При прилагане на горните нормативни актове Комисията обикновено приема, че финансовият посредник не е получател на държавна помощ.



- ✓ на ниво предприятия, в които се извършва инвестицията. При условие, че финансовият посредник предоставя финансовия инструмент за рисково финансиране при условията на Известие за гаранциите и Съобщението за референтните лихвени проценти - т.е. на чисто търговски принцип, то не следва тези предприятия да се считат за бенефициенти на държавни помощи.

5.5. Определяне на адекватна институционална рамка за управление на инструментите за финансов инженеринг в България в периода 2014-2020 г.

Инвестиции в капитала на съществуваща или новосъздадена структура за управление на финансовите инструменти е подходяща опция в случай, че:

- ✓ Увеличаването на средствата в съществуващата структура би допринесло за постигане целите ѝ и целите на програмата.
- ✓ УО цели да приложи финансовите инструменти, чрез отделна структура с ясно дефинирани цели и система за управление. Това не пречи УО да възложи част от задачите по управление на фонда на фондовете на други финансови посредници съгласно чл. 38 (5).
- ✓ Структура с фонд на фондовете (холдингов фонд) се избира с цел прилагане на финансовите инструменти в съответствие с ЕСИФ.

Поверяване на управлението на финансовите инструменти на друга структура:

УО може да назначи финансова институция, която работи в обществен интерес и под контрола на публичните власти за:

- ✓ Фонд мениджър (отговорен за управлението на фонда на фондовете); или
- ✓ Мениджър на определен финансов инструмент (финансов посредник)

Това обикновено е национална или регионална банка за развитие или агенция, или международна финансова институция или ЕИБ.

Прилагането на финансовите инструменти може да бъде поверено и на други структури, които подлежат на контрола на публичното или частното право, като например агенции, фондове за публично-частно партньорство, търговски банки или други институции. В този случай финансовите посредници се избират, чрез процедура за избор на изпълнител в съответствие с приложимото европейско право и националното законодателство.

"Фонд от фондове" (в периода 2007-2013 г. известен като "Холдингов фонд") е фонд, създаден с цел да осигури подкрепа за прилагане на финансови инструменти, чрез няколко финансови посредника. Целта на "Фонд от Фондове" е да обедини няколко фонда, създадени, за да инвестират в повече от един финансови инструменти чрез финансови посредници, за да се даде възможност за гъвкавост и балансиране на риска и ползите от фондовете, в допълнение към създаването, управлението и контрола на финансови инструменти.



Това може да помогне за постигане на желания размер на средствата, които да се привлекат за инвестиции, както за постигане на ефективност на размера и обхвата, като в същото време се даде възможност за гъвкавост, и се предоставят по-големи възможности за диверсификация на портфейла, за да се постигнат желаните финансови и нефинансови ползи и управление на рисковете.

Накратко плюсовете и минусите от структурирането на фонд на фондовете са:

Плюсове:

- ✓ Стабилна структура, която осигурява независимо и професионално управление на средствата, което наблюдава ключови въпроси като управление на наличните средства, управление на риска, мониторинг и докладване.
- ✓ Позволява по-голяма гъвкавост и диверсификация на инвестициите.
- ✓ Осигурява техническа, управленска и финансова експертиза.
- ✓ Ако има няколко фонда, Фондът на фондовете генерира ползи в резултат от икономия на мащаба.

Минуси:

- ✓ Създаването на фонд на фондовете може да бъде сложно и продължително начинание до постигане на споразумение.
- ✓ Изисква допълнително ниво на докладване и мониторинг.
- ✓ Добавената стойност на фонд на фондовете е много ниска при налична експертиза на публичните институции в сферата на финансирането и управлението на фондове.

Споразумението за финансиране се подписва на две нива:

Ниво I – между държавата член или УО и Фонд на фондовете.

Ниво II – между държавата член или УО (или Фонд на фондовете ако е приложимо) и индивидуалния финансов инструмент. Ниво II на Споразумението за финансиране се нарича и оперативно споразумение.

При избор на структура без фонд на фондовете споразумението за финансиране се подписва само на второто ниво между държавата член или УО и финансовите инструменти.

Споразумението за финансиране трябва да осигури коректното прилагане на стратегията, включително цели, които трябва да бъдат постигнати, целеви сектори и крайни получатели, които получават подкрепата, чрез последователна инвестиционна стратегия, гама от продукти, типове проекти и индикатори, които да бъдат постигнати, чрез финансовите инструменти. Споразумението за финансиране съдържа и правила, задължения и процедури, които да бъдат спазвани от ангажираните в процеса страни относно финансовия принос на ОП „Околна среда 2014-2020г.“ В допълнение, споразуменията за финансиране, следва също така да съдържат правила и условия за това кога и как изплатените заемни средства трябва да бъдат върнати на Управляващия орган.



Поради високите инвестиционни разходи във ВиК инфраструктура, не се препоръчва заемите да се отпускат на ВиК дружествата, чрез търговски банки, повечето от които не могат да си позволят да добавят собствен ресурс в такъв размер, а директно чрез една банкова институция, която е определена за финансов посредник. Участието на много банки не носи добавена стойност в случая.

Сравнително ниските нива на инвестиционните разходи, необходими за реализиране на инвестиции в сектор отпадъци, където ще се прилагат само гаранции, е препоръчително да се приложат, чрез множество банки посредници, които са достатъчно ликвидни, за да осигурят заем срещу предоставената от гаранционния фонд гаранция, което доприняса за постигане ефекта на лоста.

Използването на фонд на фондовете не е препоръчително предвид усложняване схемата на работа и по-дългия срок за структурирането му.

Банката посредник, която очевидно трябва да има лиценз за банкова дейност, може да бъде избрана чрез публична процедура за избор на изпълнител или Управляващият орган директно да избере съществуваща банка, за която не се прилага ЗОП (каквато е ББР), като директно се договорят условията и се сключи споразумението. Целта следва да бъде банката да предоставя инвестиционни кредити директно на потенциалните кредитополучатели. Това предполага, че проверката на кредитоспособността, изплащането на кредита и мониторинга, както и оценката на риска за рефинансиране се извършва от банката. Банката може или да образува отделен фонд или просто да държи активите на фонда в отделна сметка (отделен финансов блок, като част от целия баланс на банката).

Банката получава средствата от ЕСИФ и съответното съфинансиране от Управляващия орган въз основа на споразумението за финансиране. Въпреки това, ако е необходимо, УО може да включи в поканата за представяне на оферти задължение на банката да осигури съфинансиране от собствения си капитал.

Като част от процедурата за избор на изпълнител кандидатите трябва да представят бизнес план, който да бъде приложен към Споразумението за финансиране.

Бизнес планът е от изключително значение, тъй като в него се определят обхватът и целите, инвестиционната стратегия, размера на финансовите инструменти, както и резултатите, измерени, чрез индикаторите за успех на финансовия инструмент. Той трябва да включва следното:

Инвестиционна политика на фонда: инвестиционни цели, резюме на портфолиото от потенциални проекти, включително методология за избор на проекти, проектни индикатори, допустимост на крайните получатели, риск профил, срок, финансови и регулаторни ограничения.

Инвестиционен срок: Предлага срок за жизнен цикъл на финансовия инструмент, който ограничава периода на инвестицията.

Национално съфинансиране: остойността националното съфинансиране.



Публични и частни привлечени средства за коинвестиции: определя очакваното ниво на съинвестиции на ниво фонд на фондовете, на ниво финансов инструмент или на ниво краен получател.

Правна и организационна структура: описва правната рамка и дяловото участие.

Разходи и такси за управление: определя предложеното ниво на таксите за управление, включително образуване на таксите и метод на изчисление.

Мониторинг и докладване: процедури за мониторинг и докладване в съответствие с регламентите на ЕС.

Процедура по одит: Фонд мениджърът ще получава регулярни отчети от независим одитор, посочен в споразуменията за структуриране на финансовите инструменти.

Процедури за приключване на инвестициите и повторно използване на ресурсите: планове за първоначални и последващи инвестиции, както и стратегии за излизане от пазара.

Фонд мениджърът следва да обмисли различните предпоставки с цел привличане на частно финансиране (нива на лихвите, рискове за ликвидност, стимули за частния и публичния сектор, ниво на публична подкрепа). Фонд мениджърът следва да оценява финансовата ефективност на инвестициите и да идентифицира рисковете и възможностите за интервенции от страна на частните инвеститори. Независимо от конкретния им тип, финансовите инструменти следва да спазват принципа на споделяне на риска с публичните и частните съинвеститори.

Преди пристъпване към фазата на прилагане на финансовите инструменти, фонд мениджърът следва да определи правилата за управление и процесите, които:

- ✓ Определят параметрите на прилаганите финансови инструменти;
- ✓ Осигуряват ясен процес на вземане на решения (например решения за инвестиции);
- ✓ Определят принципите на управление (инвестиционна политика и процес на одобрение);
- ✓ Определят всякакви допълнителни процедури за управление и контрол (стратегия за управление на риска, процедура за разрешаване на въпроси, възникващи по време на прилагането на финансови инструменти от страна на УО и Фонда на фондовете към Фонд мениджъра;
- ✓ Определят ясни роли и отговорности в одобрението на инвестициите, мониторинга и наблюдението на изпълнението и балансираното вземане на решения на база проверка на информацията;

На база предложенията на кандидатите за фонд мениджър по всички изброени дотук въпроси, УО или Фондът на фондовете (ако все пак се избере този вариант) може да вземе решение за това кой е най-подходящият от тях, като оцени дали отговарят на следните минимални изисквания:

- а) да има право да изпълнява съответните задачи по прилагането на финансовите инструменти съгласно правото на Съюза и националното право;
- б) има подходяща икономическа и финансова жизнеспособност;



в) има подходящ капацитет за прилагане на финансовия инструмент, включително организационна структура и рамка за управление, осигуряващи необходимата увереност за управляващия орган;

г) разполага с ефективна и ефикасна система за вътрешен контрол;

д) използва счетоводна система, осигуряваща своевременно точна, пълна и надеждна информация;

е) споразумението трябва да бъде одитирано от одитните органи на държавата членка, Комисията и Европейската сметна палата.

Освен на минималните изисквания, УО или Фондът на фондовете следва да оцени опита на организацията в прилагането на финансови инструменти със сходно естеството, експертните знания и опита на предвидените членове на екипа, както и оперативния и финансовия капацитет на организацията.

5.6. Структура и механизъм за управление на инструментите:

А. Надграждане на съществуващи или създаване на нови финансови инструменти.

След избора на структурата за прилагане на финансовите инструменти УО следва да определи типа на финансовите инструменти. Както беше описано в т. 5.1. подходящите за прилагане инструменти за намаляване ефекта на пазарните неуспехи и неоптимални инвестиционни ситуации са специално създадените, тъй като на пазара не се предлагат инструменти за сектор околна среда¹³². Освен това, крайните получатели в сектор Води са специфични и до момента не са структурирани инструменти, които да адресират техните нужди. Гаранционният инструмент в сектор Отпадъци е подобен на предлагания инструмент за МСП по JEREMIE, но включва крайни получатели, които не са сред възможните получатели по JEREMIE, както и предвиждат различен допустим размер на финансиране, което изисква структурирането на нов инструмент. Друг фактор за структурирането на нов инструмент са предвижданията за комбинация между безвъзмездна помощ и финансови средства, което може да се направи единствено, чрез разработването на нов финансов инструмент.

Б. Съотношение между финансовите инструменти в случай на комбиниране/припокриване

Съгласно чл. 37 (7) Регламент 1303 финансовите инструменти могат да се комбинират с безвъзмездна помощ под формата на:

- ✓ Грант за техническа помощ, субсидии на лихвите и субсидии на таксите по гаранции могат да се комбинират с финансовите инструменти, чрез едновременно отпускане,

¹³² Единствено за частни фирми, които са МСП може да се приложат съществуващите гаранционни механизми в рамките на инициативата Jeremie



когато са директно свързани с финансовия инструмент и се отпускат на едни и същи крайни получатели.

- ✓ При все това средствата, отпуснати от безвъзмездна помощ, и тези по финансовия инструмент се отчитат отделно.
- ✓ Крайните получатели, които получават подкрепа, чрез финансов инструмент, финансиран от ЕСИФ, могат получат финансиране по друг приоритет или програма на ЕСИФ, както и от друг инструмент, подкрепен от бюджета на Съюза.
- ✓ Това означава, че двете форми на подкрепа са две отделни операции с отделни допустими разходи.
- ✓ Води се отделна отчетност за двете форми на подкрепа.

Основните предимства на комбинирането на финансови инструменти и безвъзмездна помощ са следните:

- ✓ Обуславя прехода от режим на БФП към револвиращи финансови инструменти, като премахва зависимостта от БФП.
- ✓ Гъвкавост в избора на подходяща комбинация от БФП и ФИ, в зависимост от специфичните нужди на крайните получатели и достъпа им до финансиране, където ФИ може да е по-полезен, независимо, че интензитетът на субсидията е по-нисък.

В. Финансовите инструменти на ниво ЕС, национално или регионално ниво.

Финансовите инструменти, описани в настоящото предложение за инвестиционна стратегия се предвижда да се прилагат на национално ниво.

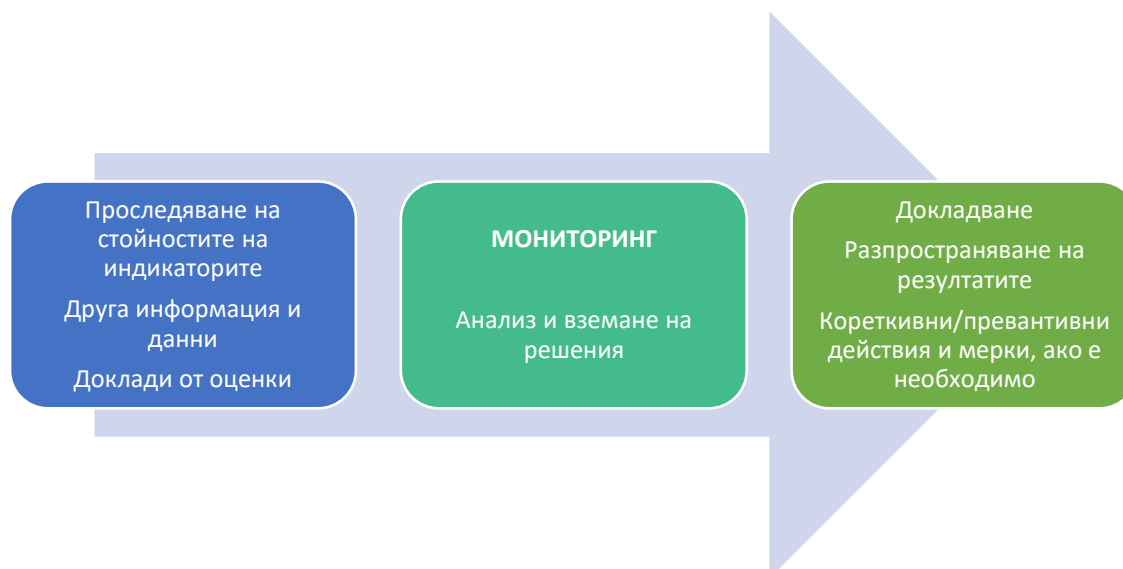


6. Очаквани резултати

Тъй като структурите и процесите за управление и използване на финансови инструменти са сложни, необходима е ясна система за мониторинг. Чл. 47 от Общия регламент изисква УО да подготвят специален доклад за прилагане на ФИ, който да бъде приложение към Годишния доклад за изпълнение. В този анекс трябва да се включи информация за дейностите, свързани с прилагането на финансови инструменти.

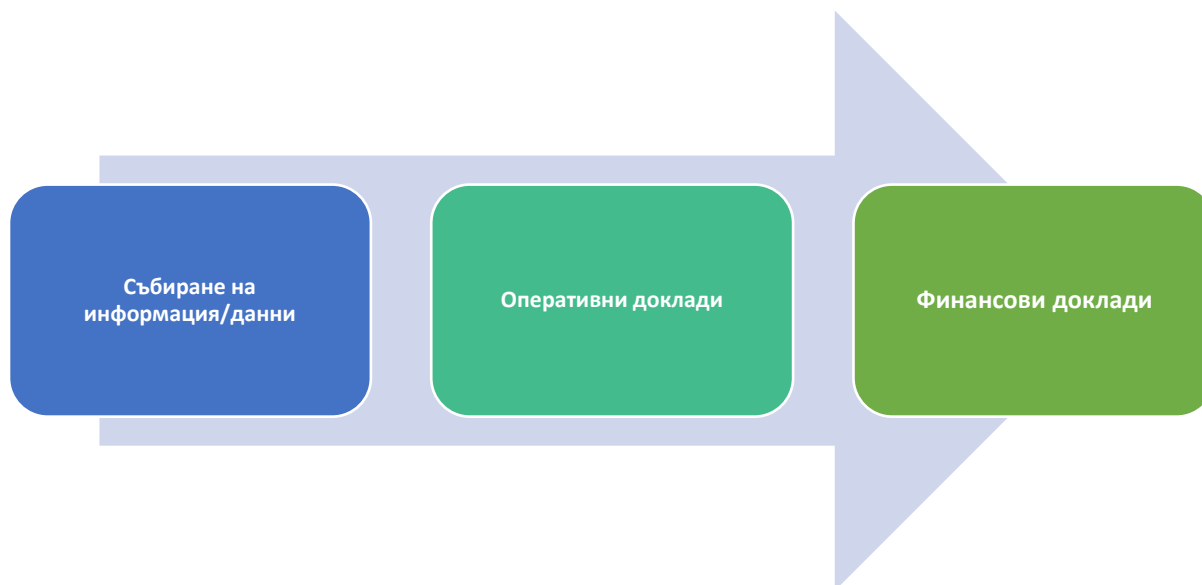
Изискванията за мониторинг и докладване трябва да са част от споразумението за възлагане на управление/за финансиране при прилагане на финансови инструменти. Единственото изключение е, когато УО сами прилагат финансови инструменти, когато изискванията за докладване се определят като част от процедурите (системите за управление).

Основните елементи на наблюдението са представени на следната графика:



Съдържанието на специфичния доклад за финансовите инструменти трябва да отговаря на изискванията на чл. 46 (2) като предоставя подробна информация за същите. Тази информация и изисквания са част от споразумението за изпълнение на финансови инструменти. За да може да отговори на изискванията, УО трябва да организира система за докладване и наблюдение, която да им носи нужната информация – биха могли да се добавят изисквания за по-кратки интервали на докладване (например на тримесечие). По-кратките интервали на докладване и наблюдение могат да позволят на УО да открива по-бързо предизвикателствата в прилагането на финансови инструменти и да реагира бързо. Например, УО трябва да изисква информация за направените допустими разходи в исканията за плащане.

УО може да приложи процес в три стъпки:



УО трябва да зададе формата за **събиране на данни** от системата за наблюдение, като по този начин ще се създадат еднакви категории данни и това ще улесни агрегирането на информация.

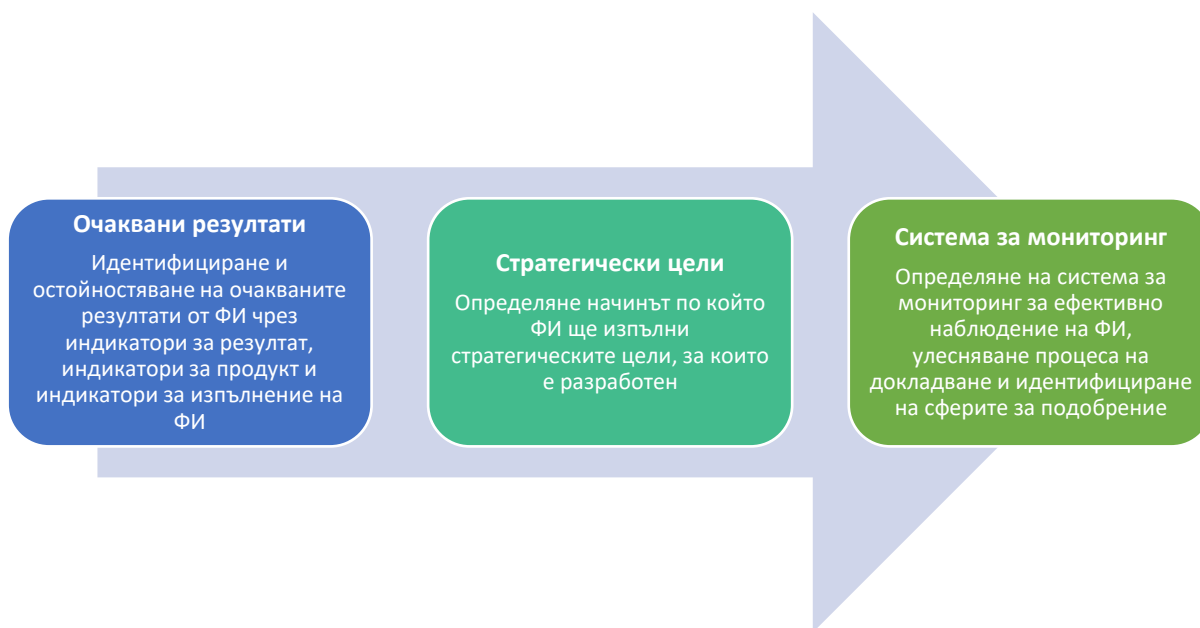
Оперативните доклади трябва да обхващат набирането и оценката на проектни предложения и сключването на договори, целевите групи, към които са насочени финансовите инструменти, оценка на риска на инвестициите. Тези доклади трябва да представят информация за изпълнение на финансовите инструменти. Докладите трябва да включват и анализ на напредъка спрямо планираните цели, инвестиционната стратегия и клаузите на договорите за финансиране.

Финансовите доклади е необходимо да се фокусират върху финансовото изпълнение, като тук информацията варира според вида на управление, като това трябва да бъде заложено в договора.



6.1. Анализ очакваните резултати и как предвидените инструменти ще доведат до постигане на специфичните цели и резултати на съответната приоритетна ос или на конкретната мярка

Определянето на очакваните резултати преминава през следните стъпки:



В прегледаната литература (документален анализ), ползите от използване на финансови инструменти се изразяват чрез:

- ✓ Балансирано използване на ресурсите и по-голям ефект от използване на ЕСИФ
- ✓ Повишена ефективност и ефикасност от използване на средствата, поради револвиращия им характер
- ✓ По-добър качествен подбор на проектите, тъй като бенефициентите трябва да възстановят финансирането
- ✓ Достъп до по-голям обхват финансови инструменти, които реализират и определени политики, като включват и частния сектор и по-голяма експертиза
- ✓ Промяна на „културата на зависимост от БФП“
- ✓ Привличане на подкрепа от частния сектор (и финансиране) за изпълнение на целите на публичната политика

В конкретния случай – прилагане на финансови инструменти по ОПОС 2014 – 2020 се предвижда следното:



Приоритетна ос 1 - Води

Мерките, предвидени по ОП ще допринесат за:

- ✓ Осигуряване на вода за човешка консумация (инфраструктура за добив, пречистване, съхранение и разпределение);
- ✓ Управление на водите и опазване на питейните води (включително управление на речни басейни, водоснабдяване, специфични мерки за адаптиране към изменението на климата, отчитане на потреблението на централно ниво и на ниво отделен потребител, системи за таксуване и намаляване на течовете);
- ✓ Пречистване на отпадъчни води.

Финансови инструменти

Предлага се създаването на фонд за устойчиви инвестиции във ВиК сектора, който да предоставя два вида финансови инструменти – заеми за реализирането на инвестиционни проекти за изграждане, рехабилитация и модернизиране на ВиК инфраструктура, отчитайки Регионалните генерални планове и Плановете за управление на речните басейни, насочени към агломерации с над 10 000 екв.ж. и гаранции за обезпечаване финансирането на същите, предоставено от търговските банки в случай, че са достатъчно ликвидни и могат да осигурят финансиране в съответния размер.

Чрез използването на ФИ ще бъдат постигнати очакваните резултати от ПО, а именно:

- ✓ подобро пречистване на питейните води и подобрен достъп до питейни води с необходимо/подобро качество и намаляване на необходимостта от пречистване на питейните води или подобро качество на питейните води
- ✓ подобряване качеството на услугата по водоснабдяване; на ефективността на използване на водите или повишаване на дела от населението с достъп до питейни води с подобро качество (като част от интегрираните проекти, когато е предвидено изграждане/рехабилитация/реконструкция на водоснабдителна мрежа)
- ✓ Повишена ефективност и ефикасност от използване на средствата, поради револвиращия им характер
- ✓ По-добър качествен подбор на проектите, тъй като бенефициентите трябва да възстановят финансирането

Приоритетна ос 2 - ОТПАДЪЦИ

Мерките, предвидени по тази приоритетна ос ще допринесат за:

- ✓ Управление на битови отпадъци (включващо мерки за минимизиране, сортиране и рециклиране на отпадъците);
- ✓ Управление на битови отпадъци (включващо мерки за механично-биологично третиране, термично третиране, изгаряне и депониране).



Финансови инструменти

Предлага се създаването на гаранционен фонд с цел предоставяне на гаранции, срещу които търговските банки да финансират реализиране на инвестициите по мерки проектиране и изграждане на компостиращи инсталации за биоразградими и/или зелени отпадъци, проектиране и изграждане на площадки и инсталации за предварително третиране на битови отпадъци, проектиране и изграждане на инсталации за подготовка за оползотворяване и оползотворяване на битови отпадъци

Чрез използването на ФИ ще бъдат постигнати очакваните резултати от ПО, а именно:

- ✓ Предотвратяване образуването на битови отпадъци, респективно – намаляване на количеството на депонираните битови отпадъци
- ✓ Увеличаване дела на оползотворените битови отпадъци и намаляване на количеството на депонираните битови отпадъци
- ✓ Увеличаване дела на рециклираните битови отпадъци и намаляване количеството на депонираните битови отпадъци
- ✓ Увеличаване дела на оползотворените битови отпадъци и намаляване на количеството на депонираните битови отпадъци
- ✓ Принос към постигане на целите и подобряване на управлението на отпадъците като цяло
- ✓ Повишена ефективност и ефикасност от използване на средствата, поради револвиращия им характер
- ✓ По-добър качествен подбор на проектите, тъй като бенефициентите трябва да възстановят финансирането



| ПО | СЦ | Очаквани резултати | ФИ | Очаквани резултати |
|------------|---|--|--|---|
| ПО 1. Води | <p>Специфична цел 1. Опазване и подобряване състоянието на водните ресурси</p> <p>Специфична цел 2. Подобряване оценката на състоянието на водите</p> | <ul style="list-style-type: none"> Подобрено пречистване на отпадъчните води и намаляване на неблагоприятните въздействия от някои етапи на пречистването на отпадъчните води (за дейностите по третиране на утайки) Подобрено пречистване на отпадъчните води Подобрено пречистване на питейните води и подобрен достъп до питейни води с необходимо/подобрено качество и намаляване на необходимостта от пречистване на питейните води или подобро качество на питейните води Подобряване качеството на услугата по водоснабдяване; на ефективността на използване на водите или повишаване на дела от населението с достъп до питейни води с подобро качество (като част от интегрираните проекти, когато е предвидено изграждане/рехабилитация/реконструкция на водоснабдителна мрежа) | Фонд за устойчиви инвестиции във ВиК сектора | <ul style="list-style-type: none"> Мобилизиране на допълнителни средства от МФИ и други източници за запълване (поне частично) на инвестиционния недостиг Повишена ефективност и ефикасност от използване на средствата, поради револвиращия им характер По-добър качествен подбор на проектите, тъй като бенефициентите трябва да възстановят финансирането Ускоряване реформата във ВиК сектора Създаване на административен капацитет във ВиК операторите за изпълнение на инвестиции и по-добро финансово управление Принос към постигане целите на ОПОС 2014-2020 Натрупан опит в сектора за разработване и управление на финансови инструменти |

| ПО | СЦ | Очаквани резултати | ФИ | Очаквани резултати |
|-------------------|--|--|---|---|
| ПО 2. Отпадъци | Специфична цел 1. Намаляване на количеството депонирани отпадъци | <ul style="list-style-type: none"> • Предотвратяване образуването на битови отпадъци, респективно – намаляване на количеството на депонираните битови отпадъци • увеличаване дела на оползотворените битови отпадъци и намаляване на количеството на депонираните битови отпадъци • увеличаване дела на рециклираните битови отпадъци и намаляване количеството на депонираните битови отпадъци • увеличаване дела на оползотворените битови отпадъци и намаляване на количеството на депонираните битови отпадъци • принос към постигане на целите и подобряване на управлението на отпадъците като цяло | Гаранции за поемане на част от кредитния риск | <ul style="list-style-type: none"> • Принос към постигане на целите и подобряване на управлението на отпадъците като цяло • Повишена ефективност и ефикасност от използване на средствата, поради револювиращия им характер • По-добър качествен подбор на проектите, тъй като бенефициентите трябва да възстановят финансирането • Създадени стимули за партньорство между бизнеса и публичния сектор за справяне с предизвикателствата в сектора • Използвана експертиза и опит от страна на частния сектор • По-ефективно управление на отпадъците и преминаване от линейна икономика към икономика на кръговете |



6.2. Анализ на инвестиционните приоритети и съответстващите им специфични цели (по смисъла на чл. 87 от проекта на регламент) от съответната приоритетна ос/приоритетни оси, които ще бъдат изпълнени чрез финансовите инструменти

Очаква се ФИ да са част от дефинираната стратегия на ОПОС 2014-2020 и в този смисъл, да бъдат ясно описани в логиката на интервенцията на програмата. Програмата ясно трябва да опише как приложението на ФИ ще допринесе за постигането на стратегическата и специфичните цели, там където те са предвидени да бъдат използвани. В описанието на стратегията на ОПОС е предвидено да бъдат използвани ФИ като един от инструментите за подкрепа, като е детайлизирано за кои приоритети, специфични цели и инвестиционни приоритети е приложимо.

Логика на интервенцията:

| | Приоритетна ос 1. Води | Приоритетна ос 2. Отпадъци |
|---|--|--|
| Инвестиционен приоритет | Инвестиране в сектора на водите за съобразяване с изискванията на достиженията на правото на Съюза в областта на околната среда и адресиране на нуждите, идентифицирани от държавите-членки за инвестиции отвъд тези изисквания. | Инвестиране в сектора на отпадъците за съобразяване с изискванията на достиженията на правото на Съюза в областта на околната среда и адресиране на нуждите, идентифицирани от държавите-членки за инвестиции отвъд тези изисквания. |
| Тематична цел | Тематична цел № 6 „Опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност“ | Тематична цел № 6 „Опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност“ |
| Бюджет от ЕС | 1 033 619 883 евро | 219 005 009 евро |
| Специфична цел | Специфична цел 1. Опазване и подобряване състоянието на водните ресурси Специфична цел 2. Подобряване оценката на състоянието на водите | Специфична цел 1. Намаляване на количеството депонирани отпадъци |
| Планиран бюджет за финансови инструменти | 103 361 989 (10%) евро | 21 900 501 (10%) евро |
| Предложени финансови инструменти от предварителната оценка | Фонд за устойчиви инвестиции във ВиК сектора: <ul style="list-style-type: none"> Гаранции за поемане на част от кредитния риск Директни кредити | Гаранционен фонд Гаранционен фонд за поемане на 80% от кредитния риск |

Предлаганите финансови инструменти имат пряк принос за постигане на целите на Оперативната програма по съответните приоритетни оси и инвестиционни приоритети. Все пак



окончателното решение за това какъв тип инструменти, към кои бенефициенти и с какъв финансов ресурс трябва да бъде взето от УО като се има предвид следното:

- ✓ За приоритетна ос 1 се предлага използването на ФИ, като е направено уточнение, че окончателното решение за финансиране на ВиК оператори чрез финансови инструменти и размерът на тяхното използване следва да се вземе на база конкретен проект след изготвяне на отделен анализ „разходи – ползи“/финансов анализ с анализ на чувствителността и риска, вкл. оценка на социалната поносимост на тарифите за ВиК услуги за отделните схеми на финансиране чрез комбинация от БФП и заеман и/или собствен ресурс.
- ✓ За приоритетна ос 2 се предлага използването на ФИ, като е направено уточнение, че окончателното решение за финансиране на бенефициентите чрез финансови инструменти в сектор Отпадъци следва да се вземе на база конкретен проект след изготвяне на отделен анализ „разходи – ползи“/финансов анализ с анализ на чувствителността и риска, вкл. оценка на отделните схеми на финансиране чрез комбинация от БФП и заеман и/или собствен ресурс както и в зависимост от финансовото състояние на съответния бенефициент към момента на кандидатстване.
- ✓ За приоритетна ос 5 е направен извод, че сектор „Въздух“, предвид мерките които предвижда за изпълнение, е незрял по отношение на използване на финансови инструменти и не се препоръчва използване на такива на този етап, но е направена препоръка за актуализиране на предварителната оценка при промяна на мерките.

Сравнение между предлаганата стратегия на програмата, заключенията на предварителната оценка на програмата и предварителната оценка за използване на финансови инструменти:

| ПО | Предлагани от програмата | Предварителна оценка на програмата относно логика на интервенция | Предварителна оценка за използване на финансови инструменти |
|------------|---------------------------|--|--|
| ПО 1. Води | Да (10% от бюджета на ПО) | Така планираните мерки водят до опазване и подобряване на управлението и състоянието на водните ресурси и в най-голяма степен допринасят за постигане на очакваните резултати от програмата и рамката за изпълнение. Логиката на интервенция е ясна | Предлага се използването на ФИ, като е направено уточнение, че окончателното решение за финансиране на ВиК оператори чрез финансови инструменти и размерът на тяхното използване следва да се вземе на база конкретен проект след изготвяне на отделен анализ „разходи – ползи“/финансов анализ с анализ на чувствителността и риска, вкл. оценка на социалната поносимост на тарифите за ВиК услуги за отделните схеми на финансиране |



| ПО | Предлагани от програмата | Предварителна оценка на програмата относно логика на интервенция | Предварителна оценка за използване на финансови инструменти |
|-------------------|---------------------------|--|--|
| | | | чрез комбинация от БФП и заеман и/или собствен ресурс. |
| ПО 2. Отпадъци | До (10% от бюджета на ПО) | Планираните мерки допринасят за постигане на очакваните резултати от програмата и водят до постигане на съответствие с йерархията при управлението на отпадъците, съгласно целите, залегнали в националното и европейското законодателство. Във връзка със заложените интервенции по ПО 2 (код 017), липсва подходящо формулирана мярка за превенция и минимизиране на количеството на битовите отпадъци – такъв принос биха могли да имат пилотните/демонстрационните проекти на етап изпълнение на програмата. | Предлага се използването на ФИ, като е направено уточнение, че окончателното решение за финансиране на бенефициентите чрез финансови инструменти в сектор Отпадъци следва да се вземе на база конкретен проект след изготвяне на отделен анализ „разходи – ползи“/финансов анализ с анализ на чувствителността и риска, вкл. оценка на отделните схеми на финансиране чрез комбинация от БФП и заеман и/или собствен ресурс както и в зависимост от финансовото състояние на съответния бенефициент към момента на кандидатстване. |
| ПО 5. КАВ | ДО (10% от бюджета на ПО) | Видно е, че така изброените мерки не допринасят значително за постигането на изброените по-горе очаквани резултати, с изключение на мярката за закупуване на многофункционална почистваща техника. В тази връзка, препоръчваме да се изберат нови мерки за адресиране на специфичната цел, в това число да се включат мерки, идентифицирани в общинските програми по КАВ. Показателят за изпълнение „Прегледани/ анализирани | На база на направените изводи, се счита, че предвид предлаганите за финансиране мерки, сектор Въздух е все още „незрял“ и има нужда от най-вече безвъзмездно финансиране ¹³³ . Въпреки това заключение, при бъдещо изменение на предвидените за финансиране дейности по програмата ¹³⁴ , е необходимо преразглеждане на оценката за приложимостта на |

¹³³ Какъвто пример е даден и в т. 3.1.4 от том 4 на Методологията за предварителна оценка на финансовите инструменти - http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/ex_ante_vol4.pdf

¹³⁴ Напр. предвиждане на мерки за закупуване на нов подвижен състав, за които евентуално би било подходящо прилагането на инструменти за финансов инженеринг.



| ПО | Предлагани от програмата | Предварителна оценка на програмата относно логика на интервенция | Предварителна оценка за използване на финансови инструменти |
|----|--------------------------|---|---|
| | | общински програми“ следва да бъде заменен с подходящ или заличен. | финансови инструменти в този сектор. |

6.3. Определяне на индикатори за измерване на постигнатите цели и резултати

Предлаганите индикатори, част от системата за мониторинг към момента на изготвяне на предварителната оценка, са част от предлаганата инвестиционна стратегия.

Предлагат се следните индикатори по приоритетни оси:

Приоритетна ос 1. Води

| Тип финансов инструмент | Фонд за устойчиви инвестиции във ВиК сектора | | | | |
|---|---|---------------|---|---|---|
| Източник на финансиране Бюджет за фонда от ОПОС (25% от ресурса по приоритетна ос) Специфични цели на инвестиционния приоритет | Кохезионен фонд | | | | |
| | 304 005 848 евро | | | | |
| Индикатор за резултат | Специфична цел 1. Опазване и подобряване състоянието на водните ресурси | | | | |
| | Специфична цел 2. Подобряване оценката на състоянието на водите | | | | |
| | Индикатор | Мерна единица | Базова стойност | Целева стойност | Източник на информация |
| | Допълнителен брой жители, с достъп до подобро пречистване на отпадъчни води | Брой е.ж. | 0 | 230 000 през 2018 г. 1 130 000 през 2023 г. | Доклади за изпълнение на проекти, годишни доклади на МОСВ, Междинна и последваща оценка на ОПОС |
| Допълнителен брой жители, с достъп до подобро водоснабдяване | Брой жители | 0 | 89 000 през 2018 г. 220 000 през 2023 г. | Доклади за изпълнение на проекти, годишни доклади на МОСВ, Междинна и последваща оценка на ОПОС | |
| Индикатор за продукт (output) | Индикатор | Мерна единица | Базова стойност | Целева стойност | Източник на информация |
| | Водни тела с подобро | брой | 3 | 35 | Последваща оценка на |



| | | | | | |
|--------------------------|--|--|--|---|---|
| Индикатори за изпълнение | екологично състояние по физико-химични и/или биологични елементи за качество | | | | изпълнението на ОПОС |
| | Водни тела с подобрен мониторинг на количественото и химичното състояние | брой | 90 (по количествено състояние) 153 (по химично състояние) | 140 (по количествено състояние) 173 (по химично състояние) | Последваща оценка на изпълнението на ОПОС |
| | Индикатор | Мерна единица | Базова стойност | Целева стойност | Източник на информация |
| | Финансирани проекти чрез ФИ | Брой | 0 | 20 | Мониторингови доклади за ФИ |
| | Ефект на лоста | Привлечено финансиране от други източници/публична подкрепа за ВиК проекти | 0 | 3 | Мониторингови доклади за ФИ |
| Разходи за управление | % от общия размер на кредитите | 0 | 4% | Мониторингови доклади за ФИ | |

Приоритетна ос 2. Отпадъци

| | | | | | |
|---|--|----------------------|------------------------|-----------------------------|---|
| Тип финансов инструмент | Гаранционен фонд за поемане на 80% от кредитния риск | | | | |
| Източник на финансиране | Европейски фонд за регионално развитие | | | | |
| Бюджет за фонда от ОПОС (10% от ресурса по приоритетна ос) | 25 765 295 евро | | | | |
| Специфична цел на съответния инвестиционен приоритет | Намаляване на количеството депонирани отпадъци | | | | |
| Индикатор за резултат за съответния инвестиционен приоритет | Индикатор | Мерна единица | Базова стойност | Целева стойност | Източник на информация |
| | Допълнителен капацитет за рециклиране на отпадъци | т/годишно | 0 | 1000 т/2018 и 10 000 т/2023 | Доклади за изпълнение на проекти, годишни доклади на МОСВ |
| Индикатор за продукт | Индикатор | Мерна единица | Базова стойност | Целева стойност | Източник на информация |



| | | | | | |
|---|-------------------------------------|--|--------------------------|------------------------|-------------------------------|
| | Количество на депонираните отпадъци | тон | 1 123 750 ¹³⁵ | 786 625 ¹³⁶ | |
| Индикатор, включен в рамката за изпълнение | Индикатор | Мерна единица | Базова стойност | Целева стойност | Източник на информация |
| | Финансирани проекти чрез ФИ | Брой | 0 | 100 | Мониторингови доклади за ФИ |
| | Ефект на лоста | Привлечено финансиране от други източници/публична подкрепа за ВиК проекти | 0 | 4 | Мониторингови доклади за ФИ |
| | Разходи за управление | % от общия размер на кредитите | 0 | 4% | Мониторингови доклади за ФИ |

¹³⁵ Съгласно Националния план за управление на отпадъците 2014-2020, допустимо количество към 2013 г.

¹³⁶ Към 2020 г.



7. Допускания, позволяващи преразглеждане на предварителната оценка.

Този компонент от оценката преминава през:



7.1. Оценка на риска

Един от инструментите, чрез който може да се подобри управлението на ФИ от страна на УО е оценката на риска.

УО може да анализира и оцени риска, съответно и да вземе мерки за предотвратяването на рисковете, на базата на научените уроци и практики. Съответно трябва да се предложат средства и мерки за преодоляване на риска.

Стратегията за управление на риска представлява интегриран подход, включващ:

- ✓ Определение на рисковете и категоризацията им;
- ✓ Оценка на влиянието на риска;
- ✓ Оценка на вероятността от настъпване на риска;
- ✓ Съставяне на матрица на рисковете с оглед на тяхното разпределение;
- ✓ Прилагане на мерки за адресиране на приоритизираните рискове.



Идентификация на рисковете (дефиниране на рисковите фактори) и определяне на носителя на риска

Първата стъпка при анализа на риска е да се идентифицират всички свързани с финансовия инструмент рискове (количествено измерими и качествени), за да се състави списък (регистър на рисковете). Регистърът следва да е основа за оценяването на рисковете. Същевременно е необходимо да се определи носителя на риска, за да се планират насочени и адекватни корективни действия, в зависимост от спецификите на носителя.

Оценка на влиянието на рисковете

При оценка на влиянието на рисковете, т.е. на потенциалните загуби, е важно да се определят количествено последиците от конкретния риск само веднъж и да е сигурно, че същият риск вече не е отчетен при формирането на основните разходи.

За да протече тази оценка по-ефективно следва да се категоризират рисковете в съответствие с важността им (като *критични (К)*, *сериозни (С)*, *умерени (У)*, *пренебрежими (П)*) и да се започне от концентрирането първо върху най-значимите.

При оценка на влиянието на рисковете е важно те да бъдат очаквани разходи (а не само планирани разходи), методологически може да се процедира на базата на практически доказателства дали това е възможно, или поне да се използват общоприети приблизителни данни.

Оценката на риска не означава концентриране само върху преките ефекти от малко или повече определени рискове, но също и откриване на общия ефект от рисковете и преценяване на възможните им взаимодействия.



Освен оценката на влиянието от даден риск трябва да се проследи и времето на възможните последици от този риск. Това оказва влияние върху нетната настояща стойност (ННС) на това влияние. При дисконтирането на общото влияние на риска, то трябва да бъде разпределено през целия период на действие на финансовия инструмент.

Оценка на вероятността от настъпване на риска

Възможният ефект от даден риск трябва да бъде свързан с вероятността от възникването му. Затова допусканите параметри и процедурите, които е необходимо да се следват при оценяване на възможностите, трябва да бъдат логични и добре документирани.

Както оценката на влиянието на рисковете, така и категоризацията на вероятността от настъпването им е полезен метод за залагане на приоритети в този процес (напр. *често срещан, възможен, вероятен, отдалечен, невъзможен*).

Матрица на рисковете

Логически, след оценката на идентифицираните рискове, се изготвя *матрица на рисковете* съгласно тяхното разпределение според важността им и вероятността от настъпване.

| Вероятност от възникване | Важност на риска/влияние | | | |
|---------------------------|--------------------------|--------|----------|----------|
| | Пренебрежим | Умерен | Сериозен | Критичен |
| А (<i>често срещан</i>) | С | С | К | К |
| В (<i>възможен</i>) | У | С | С | К |
| С (<i>вероятен</i>) | П | У | С | С |
| Д (<i>отдалечен</i>) | П | П | У | С |
| Е (<i>невъзможен</i>) | П | П | П | У |

План за управление на риска

Основните методи за управление на риска са:

- ✓ *Избягване на риска* - реинженеринг на процес или дейност, така че да се избегне появата на риска
- ✓ *Диверсификация на риска* - прехвърляне и разпределяне на риска на различни нива, за да се избегне първоначалния висок риск на едно ниво
- ✓ *Контролиране на риска* – разработване и изпълнение на мерки за контрол за предотвратяване, идентифициране и коригиране на риска и последициите от него
- ✓ *Споделяне на риска* – с други бизнес партньори и договорни страни
- ✓ *Прехвърляне на риска* – към трета страна, чрез делегиране на функции
- ✓ *Приемане на риска* – когато прилагането на други методи за управление са необснвано скъпи



Изборът на най-подходящ метод включва балансиране между разходите за изпълнение на всяка една опция и потенциалните ползи. Като цяло, цената за управление на риска трябва да бъде пропорционална на получените ползи. Предпочитаните методи са тези, при които се постига значително намаление на риска на сравнително ниска цена.

В повечето случаи е малко вероятно един единствен метод да е цялостното решение за управление на даден риск. Честно е необходимо да се използва комбинация от методи, напр. намаляване, прехвърляне и мониторинг на риска.

Избраните методи следва да бъдат приложени в съответствие с плана за управление на риска.

Управлението на риска е продължителен процес. С цел гарантиране наблюдение на процеса по управление на риска, проследяване на мерките за преодоляване на рисковете и съответно ефективен контрол на риска, е необходимо да бъдат предприети следните действия:

- ✓ Поддържане на база данни с рискове
- ✓ Организиране на периодичен преглед на мерките на контролиране и проеодоляване на риска

Управляващият орган може да си разработи процедура за оценка и проследяване на риска, която да стане част от цялостната процедура за оценка на риска и съответно от наръчник за изпълнение на ОП.

| Категории риск | Видове рискове, които попадат в категорията |
|-------------------------|--|
| Административни рискове | Липса на ангажираност от страна на управляващите, липса на подкрепа от финансиращите институции, недобра координация с други подобни инициативи или инструменти |
| Управленски рискове | Недобро управление на проектите/програмите; недобро планиране, мониторинг и контрол; недобър обхват, липса на капацитет за управление на проектите от страна на УО и бенефициентите; липса на гъвкавост спрямо променящите се нужди на бенефициентите, избор на мениджър на фонда, яснота и опростени правила за прилагане, облекчени процедури за докладване и мониторинг |
| Финансови рискове | Рискове при осигуряване на средства, рискове от страна на партньорите, рискове при съфинансиране, прекалено ограничителна инвестиционна стратегия, рискове, свързани с избора на фонд мениджъра, липса на интерес от страна на финансиращите институции, степен (%) съфинансиране – добре балансиран инструмент между публично и частно финансиране – привличане на частни инвеститори във фонда |
| Организационни рискове | Недобра организация за управление, недобро управление на промяната, липса на интерес от страна на бенефициентите, необходимост от нормативни промени |



Оценката може да покаже, че рисковете са надценени. В този случай може да се предвиди допълнителен обем със същия финансов принос (по-висок “ливъридж”).

Необходимо е системата за мониторинг да проследява рисковете и докладването редовно:

- ✓ Годишно наблюдение и докладване за приложение и изпълнение на ФИ; Информацията, събирана на годишна база от системата за мониторинг може да покаже много бързо необходимостта от актуализация.
- ✓ Предефинирани условия и междинни целеви стойности на индикаторите, които да бъдат сравнявани с данните от системата за мониторинг;
- ✓ Специализирани или текущи оценки

7.2. График (времеви период), на който ще се актуализира оценката относно постигане на специфичните цели и резултати за съответната приоритетна ос или за конкретната мярка.

Планът за оценка на изпълнението на ФИ следва да бъде съобразен с плана и съответно графика за оценка на ОПОС 2014-2020.

Преглед и актуализиране на предварителната оценка за използване на финансовите инструменти по ОПОС

Пазарните условия и инвестиционни тенденции могат да търпят промени преди и по време на приложение на финансовите инструменти. В този смисъл (чл. 37 (2) от общия регламент) се предвижда, че УО може да изиска преразглеждане на предварителната оценка, в случай, че настъпят промени в средата.

Ако очакваните резултати от приложение на ФИ не бъдат постигнати към средата на периода (в края на 2017 г.), инвестиционната стратегия може да бъде актуализирана. Необходимо е да са налице следните условия:

Слабо съответствие между предложените цели и постигнати резултати. (измерени чрез проследяване на индикаторите). Ако е налице голямо разминаване между двете, това може да застраши постигането на целевите резултати и тогава е необходима актуализация на целевите резултати. Трябва да се актуализира инвестиционната стратегия и добавената стойност;

Недостатъчен ресурс в предложените схеми за подкрепа, за да се отговори на търсенето: ако обемът е прекалено малък, а нуждата – голяма, то тогава ФИ не могат да постигнат поставените цели. Ако процесът на плащане е прекалено бърз или прекалено забавен, това може да подложи на риск приложението на ФИ. Тогава трябва да се направи оценка и актуализация на инвестиционната стратегия.

- ✓ Ако оценката покаже, че пазарната ситуация не е променена, но степента на усвояване е подценена или надценена;
- ✓ Изпълнението е в съответствие с поставените цели, но има промяна в пазарната ситуация, като промяната води до значително по-високо или по-ниско търсене за схемите на подкрепа.



Обемите могат да бъдат увеличени или намалени, но може да бъде добавена и техническа помощ или да се предприемат други мерки, за да се увеличи степента на усвояване, при условие, че резултатите от оценката покажат следното:

- (1). Предварителната оценка не е коректна по отношение на очакваните резултати, нуждите от публични инвестиции за подценени или надценени;
- (2). Предварителната оценка е коректна, но средата се е променила и нивото на пазарни неуспехи може да бъде по-високо или по-ниско.

Непреценяване на риска при приложение на ФИ. Ако възникне ситуация, когато рисковете от приложение на ФИ са по-високи от очакваните, което води до загуби при приложение на ФИ и нарушаване на револвиращия характер на ФИ. Прегледът може да преразгледа и актуализира рисковете, за да се гарантира подходящото ниво на револвиращи средства и от там – „ливъридж“ ефекта.

Оценката може да покаже, че рисковете са надценени. В този случай може да се предвиди допълнителен обем със същия финансов принос (по-висок “ ливъридж”).

Необходимо е системата за мониторинг да проследява рисковете и докладването редовно:

- ✓ Годишно наблюдение и докладване за приложение и изпълнение на ФИ; Информацията, събирана на годишна база от системата за мониторинг може да покаже много бързо необходимостта от актуализация.
- ✓ Предефинирани условия и междинни целеви стойности на индикаторите, които да бъдат сравнявани с данните от системата за мониторинг;
- ✓ Специализирани или текущи оценки





Списък на приложенията

Приложение №001. Списък на проведените интервюта и резюме от протоколите.

Приложение №002. Доклад от проведената фокус група.

Приложение №003. Анкетно проучване с респонденти потенциални бенефициенти по ОПОС 2014 – 2020.

Приложение №004. Анкетно проучване с респонденти общини, потенциални бенефициенти на ОПОС 2014 – 2020.

Приложение №005. Въпросници за анкети с потенциални бенефициенти.

Приложение №006. Контролен лист за пълнота на предварителната оценка.

Приложение №007. Препоръчителен размер на средствата от ос 1 на ОПОС.