

ЧАСТНИЯТ СЕКТОР И УСТОЙЧИВОТО РАЗВИТИЕ: РОЛЯ НА ЧАСТНИТЕ ИНВЕСТИЦИИ ЗА ФИНАНСИРАНЕ ОПАЗВАНЕТО НА ОКОЛНАТА СРЕДА В БЪЛГАРИЯ

Милкана Мочурова
Икономически институт на БАН

Докладът анализира ролята на публичният и частният сектор за устойчивото развитие в контекста на присъединяването към ЕС. Доказва се нуждата за промяна на нагласата, че управлението на околната среда е задължение само на държавата към разбиране на значението и подкрепа на активността на частния сектор. Аргументира се необходимостта за комбиниране на частни и публични ресурси, вкл. под форма на публично-частни партньорства, за финансиране на опазването на околната среда в периода до присъединяване към ЕС.

Ключови думи: частен сектор, финансиране на опазването на околната среда, управление на околната среда, финансов сектор, присъединяване към ЕС, публично-частни партньорства

Key words: private sector, environmental financing, financial sector, environmental management, financial sector, EU accession, public-private partnerships

Разходи за опазване на околната среда и инвестиционни нужди в България

На срещата на върха в Рио де Жанейро през 1992 г. ясно бе поставена целта "устойчиво развитие". Десет години по-късно тя остава световна цел и е препотвърдена в Декларацията на хилядолетието. Постигането на тази цел (включително опазването на околната среда като един от аспектите на устойчивото развитие) изисква значителни ресурси - мобилизиране на съществуващите и привличане на нови ресурси.

При присъединяването си към Европейския съюз (ЕС) България трябва да възприеме *политиката на ЕС в областта на околната среда* и да изпълни съответните директиви. От една страна изпълнението на екологичното законодателство на ЕС ще доведе до широкообхватни *ползи за страните-кандидатки*: ползи за здравето, за еко-системите, за природните ресурси, социални ползи и икономически ползи в широк смисъл (напр. ще спомогне за развитие на туризма, за постигане на енергийна ефективност и др.). От друга страна изпълнението на "инвестиционно-тежките директиви"¹ ще бъде голямо предизвикателство за страната, като се има предвид лошото състояние на инфраструктурата и малкото разполагаеми финансови ресурси. Изследвания на Световната банка² показват, че общата сума на *необходимите инвестиционни разходи* е между 5,49 и 8,02 млрд. евро (по цени от

1998 г.). Ако се включат и други необходими инвестиции за околната среда, изискуеми не от екологичните директиви, а от законодателство за единния пазар на ЕС, сумата достига между 6,105 – 8,637 млрд. евро. Прогнозните годишни инвестиционни и оперативни разходи за околната среда са между 1,2 и 1,7 млрд. евро³. За сравнение: тези необходими разходи за околната среда представляват 8%-11% от БВП през 2001 г., а реалните разходи за околната среда през 2001 г. по данни на НСИ са само 2,1% от БВП. Авторите на изследването на Световната банка приемат, че в периода 1998-2015 г. БВП ще нараства годишно с 5%, но дори и при тази оптимистична прогноза необходимите годишни разходи за околна среда в България са 4,9% - 6,7% от прогнозния БВП през 2015 г. Това доказва *значителното несъответствие между инвестиционните нужди и средствата, които реално се отделят за опазване на околната среда*, и съответно - поставя проблема за по-ефективно управление на съществуващите финансови ресурси и/или осигуряване на нови ресурси.

През 90-те години *ролите на публичния и частния*⁴ сектор във финансирането на околната среда се променят. Първоначално публичният сектор притежава всички природни ресурси, осигурява услугите в околната среда и финансира повечето дейности, но с приватизацията това се променя и частният сектор поема все по-голяма роля в услу-

1 Водоснабдяване и третиране на отпадни води; Управление на отпадъци; Контрол на замърсяването на въздуха; Контрол на промишленото замърсяване, вж. подр. СЕС, Communication from the Commission – The Challenge of Environmental Financing in the Candidate Countries, COM (2001) 304 final, Brussels, 2001

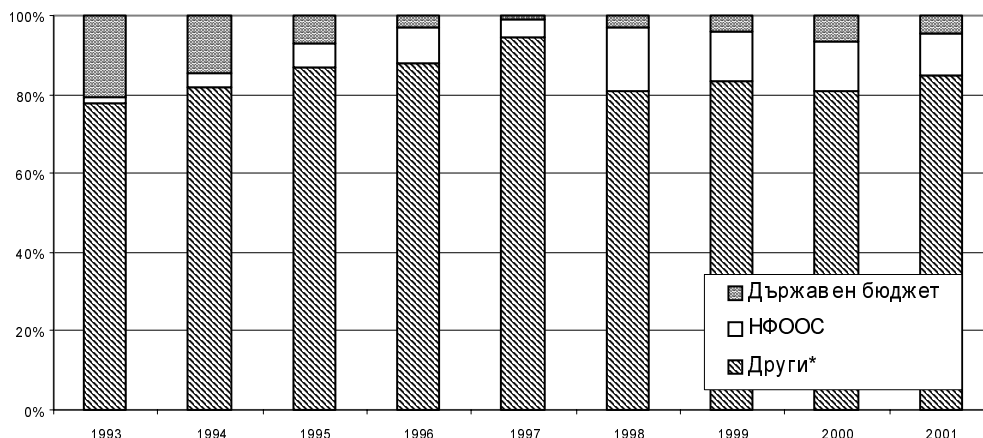
2 Bucknall, J., R. Cestti, A. Damyanova, Bulgaria – The Challenges of Complying with EU Environmental Directives, Working Paper No 30, ECSSD, Word Bank, 29.03.2001

3 Вж. подр. Bucknall J., et al, 2001, pp. 6-7 за възприетите предположения при изчисленията.

4 Тук ще разбираме "частен сектор" в широк смисъл, вкл. български и чуждестранни предприятия, смесени дружества, мултинационални компании, финансови институции, инвестиционни фондове и т.н.

гите в околната среда, инвестициите и управлението на природните ресурси. *Основен източник на финансиране* на дейностите по опазване на околната среда са средствата на предприятията и общините - в периода 1993 - 2001 г. делът им се

движи в границите 78-85% (фиг. 1). Делът на Националния фонд за опазване на околната среда (НФООС) и държавния бюджет е значително по-малък.



Изт.: Изчисления от автора по данни на МОСВ, Зелена книга, издания 1993-2001

*Други: включва средства на стопанските субекти и общините

Фигура 1 Структура на разходите за опазване на околната среда по източници на финансиране



Изт.: Eurostat, Environmental Protection Expenditure in Accession Countries, Data: 1996-2000, 2002

Фигура 2 Разходи за опазване на околна среда в публичния сектор и индустрията (1996-2000) в млн. ECU/EUR

Данните на Eurostat (фиг. 2) потвърждават горната тенденция - *общите разходи в индустрията са значително повече от разходите в публичния сектор.*

Участие на частния сектор във финансирането на дейностите по опазване на околната среда

Има различни *начини на участие на частния сектор* във финансирането на дейностите по опазване на околната среда:

Когато частният сектор инвестира в частен проект, инвестицията се прави от замърсителя (индустрията). Когато частни проекти се подкрепят

от публични ресурси, има субсидиране от публичния сектор. Публичните проекти могат да се финансират от частни източници основно чрез публично-частни партньорства. Когато публични проекти се финансират от публични средства, няма участие на частния сектор.

За целите на настоящото изследване се анализират следните *форми* на участие на частния сектор във финансирането на дейностите по опазване на околната среда в България⁵:

- инвестиции от частния сектор – разходи на индустрията;

Таблица 1

	Частен проект	Публичен проект
Частни финанси	Индустрия	Принцип "Замърсителят плаща"
Публични финанси	Субсидия	Инфраструктура

Източник: Enviro-Markets International (Цит. по REC, Environmental Financing ..., p. 54)

- инвестиции от частни финансови институции в публична инфраструктура;
- публично-частни партньорства /ПЧП/.

Както бе посочено по-горе, делът на частния сектор в инвестиционните и текущите разходи за околна среда в предприеждинителния период се увеличава. Точният дял на участието е трудно да изчисли. Предприятията плащат екологични такси, които постъпват в целеви фонд (НФООС/ ПУДООС) и след това част от тях се "връщат" обратно в частния сектор под формата на субсидии и заеми при облекчени условия. Следователно *реалното участие на сектора е по-високо от официалните данни*. В България в момента не съществуват механизми, които да насърчават инвестиции на частния сектор в опазване на околната среда, въпреки доказани недостиг на ресурси от външни източници.

В България финансовата система все още не е изцяло развита и съответно не е развито и набирането на средства за околната среда чрез финансовите пазари и чрез банковата система. Някои от основните пречки освен традиционните за всички инвестиции (високи лихвените проценти и високите изисквания за обезпечения), *пречки при проектите в околната среда* са и: кредитоспособността на клиентите (общини и частни предприятия); ниската възвръщаемост на екологичните проекти; относително краткият срок на кредитите в сравнение с дългосрочния характер на инвестициите; качеството на проектите (от първоначалната разработка до физическото приключване на услугите, доставките или строителството); сложният характер на екологичните проекти и липсата на специалисти в банките в тази сфера. У нас няма специализирани банки или специализирани отдели в банките за финансиране на екологични проекти⁶. Един от малкото примери на изпълнението на мащабни екологични проекти, *финансирани с участието на консорциум наши*

банки, е рехабилитацията на ТЕЦ "Марица-изток 3". Обща стойност на проекта е 600 млн. евро и предвижда рехабилитация на четирите генериращи мощности на ТЕЦ „Марица-изток“ 3 и изграждане на сероочистващи инсталации към тях. Те ще струват около 100 млн. евро. Финансирането на проекта се осигурява чрез заеми от български и чужди банки и собствено финансиране на собствениците „Ентърджи“ и „Енел“. Общо чрез кредити за проекта се отпускат 348 млн. евро⁷. Реализацията на този проект показва, че с участието на частните собственици на предприятията и с наши и чуждестранни банки, могат да се финансират мащабни екологични проекти, от които се нуждае страната в предприеждинителния период, и че инвестициите само в един проект могат да са съизмерими с годишните бюджети на програма ИСПА и Предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда (ПУДООС).

На международно ниво ООН инициира т.нар. *Глобален договор* с цел приобщаване на частния бизнес към проблемите на развитието чрез подкрепа на девет принципа в областта на околната среда, трудовите стандарти и човешките права. В България Глобалният договор⁸ стартира през януари 2003 г. и до момента 55 фирми са подписали принципите за етичен бизнес и декларират готовността си да поемат по-голяма отговорност към обществото. Програмата за околна среда на ООН (UNEP) разработва съвместно с търговски банки и застрахователни дружества от цял свят Декларация на финансовите институции за околната среда и устойчивото развитие. Институциите, подписали декларацията, се ангажират да отчетат проблемите на околната среда в своите операции.

Европейският "еквивалент" на повечето принципи в Глобалния договор е понятието "*социална отговорност на бизнеса*". Според тази концепция

6 В Полша например има Банка за опазване на околната среда (Bank Crony Srodowiska S.A.), която кредитира екологични инвестиции и подпомага общините при емитиране на облигации, с част от които се финансират екологични проекти.

7 От тях 112.1 млн. евро осигурява Европейската банка за възстановяване и развитие, а 140.7 млн. евро дават „Креди Агрикол“, „Сосиете Женерал“, „Банка Медиокредито“ и „Банк Аустрия кредитанцалт“. Допълнително финансиране от 75 млн. евро се осигурява от българските банки - Булбанк, ОББ, Биохим и SG Експресбанк. Черноморската банка за търговия и развитие също отпуска 20 млн. евро за проекта. Вж. подр. в-к "Банкер" бр. 15/12.04.2003 г., стр. 32 и в-к "Капитал" бр. 14/ 2003

8 В областта на околната среда като примери за добри практики се сочат фирмите "Златна Панега цимент" и UMICORE, www.undp.bg/globalcompact

на ЕС фирмите доброволно интегрират социалните и екологични въпроси в дейността си и в отношенията с партньорите си. ЕК издава Зелена харта и през 2002 г. в дебатите за социалната отговорност на бизнес участват и страните-кандидатки. Обсъждат се рамка и общоприети принципи и измерими критерии за отчитането и прилагането на тези принципи.

Публично-частните партньорства /ПЧП/ се прилагат като ефективен начин на съфинансиране на инфраструктурни проекти и прехвърляне на риска на частния сектор. ПЧП са споразумения между правителството и частния сектор за осигуряване на инфраструктура или услуги. Въпреки че в много страни остава дълбоко залегнало разбирането, че публичният сектор е отговорен за предоставянето на основни услуги, то се *променят методите*, по които тези услуги се създават, купуват и предоставят. Това отразява по-голямата нужда и желание

да се работи с частния сектор и да се привлекат и използват финансовите и човешки ресурси на частния сектор. Има широк кръг от възможност за включване на частния сектор при финансирането, физическото развитие и изпълнение на екологични проекти, традиционно доминирани от публичния сектор. Има различни видове ПЧП. Те могат да се *класифицират* например в зависимост от поетата отговорност. В единия край на спектъра публичният сектор запазва цялата отговорност за финансирането, изграждането, използването и поддържането на активите, заедно с отговорността за поемане на всички, свързани с това рискове. В другия край частният сектор поема всички тези отговорности. По-голямата част от подходите за ПЧП попадат в средата на спектъра, като рисковете и отговорностите се споделят между публичния сектор и неговите частни партньори. Някои от основните видове договори⁹ са:

Таблица 2

Публична отговорност			Частна отговорност
Традиционни обществени поръчки	Договори ВОТ “построй-експлоатирай-предай” Договори за строителство до ключ Договори “проектирай-постоян-експлоатирай-предай” и др.	Договори DBFO “проектирай-изгради-финансирай-експлоатирай” Концесия за поддръжка и др.	Договори ВОО “изгради-притежавай-експлоатирай” и др.

ПЧП имат редица *предимства*, подкрепят се от международните финансови институции и вече са прилагат в предприсъединителния период у нас – например концесиите във водния сектор - концесията на “Софийска вода” АД е за срок от 25 години и инвестиционната програма се финансира от ЕБВР и чуждестранните акционери на фирмата. Световната банка финансира проект за реструктуриране на ВиК сектора и подготовка на концесии за ВиК дружествата във Варна и Шумен, които засега са неуспешни. Следователно ПЧП имат и редица *рискове*¹⁰, някои от които вече се проявиха в *България в предприсъединителния период*:

- Недостатъчно законодателство и неадекватна правна рамка - например във ВиК сектора се създаваха ПЧП без Законът за водите да регламентира ясно тези нови обществени отношения и без да е създаден независим регулаторен орган, който да контролира ценообразуването. Първите ключови договори с водни сдружения бяха неизгодни за държавата, възникнаха конфликти за собствеността на ВиК мрежата и се наложи през 2003 г да се

промени закона за водите и да се закрийт водните сдружения.

- Липса на капацитет за организиране на търгове и провеждане на преговори за сключване на договори и управление на концесиите. Например при концесията на “Софийска вода” АД ключов елемент е формулата за определяне цената на водата, при която възниква съмнение при отразяването на реалните капиталови и оперативни разходи и опасение, че ползите от подобряване на ефективността остават само за акционерите на фирмата¹¹.

- Недостатъчен опит на публичния сектор и нежелание на частния сектор да участва – частният сектор не желае да инвестира, ако възвращаемостта не е достатъчна да компенсират поетия риск. Освен това частният сектор не желае да поема риск на неразвити пазари, където има кратка история на участие на частни предприятия. В България възниква и допълнителен проблем – “отрицателна история” поради негативния опит във ВиК сектора.

9 Вж. подр. за различните видове договори Василева, А., “Проектите ВОТ и възможности за тяхното приложени в България”, сп. Икономическа мисъл, бр. 7/ 2000 г., стр. 94-108 и ЕС web site; PEPA tool 24

10 Класификацията на рисковете е цит. по REC, Environmental Financing ..., p. 87

11 EBRD 2002, working paper 75, цит. по REC, Environmental Financing ...,p. 59

- Ограничени приходи – в много случаи не е възможно от политическа и социална гледна точка да се спре веднага субсидирането на дадени услуги и да се премине към цена, която изцяло покрива разходите. За частния сектор е трудно да участва, ако инвестициите не могат да се възвърнат изцяло.

- Кредитен риск при партньора – има риск относно кредитоспособността на публичния сектор, който играе важна роля при субсидирането, когато не е възможно да се увеличат цените на услугите и риск дали публичният сектор ще играе ролята на равностоен търговски партньор.

Изброените рискове пречат на привличането на добри чуждестранни и български инвеститори и ангажирането им с дългосрочни проекти в околната среда и ограничават приложението на ПЧП в предприсъединителния период.

Възможности за комбиниране на публични и частни ресурси

Държавният бюджет, екофондовете и чуждестранните източници никога не са били водещи във финансирането на околната среда в България (фиг. 1 и фиг. 2). Доминираща роля винаги са имали собствените средства на стопанските субекти. Това доказва, че не бива да се подценява потенциала на частния сектор да участва във финансирането на необходимите мащабни инвестиции в предприсъединителния период. По време на прегледа на околната среда в България експерти на Икономическата комисия за Европа на ООН (UNECE) установяват, че у нас все още разбирането за екологични инвестиции е ограничено основно само до технически и институционални подобрения в публичния сектор и “подобриенията на околната среда и инвестициите се считат основно за проблем на министерството или държавата”¹². Това се потвърждава и от новия Национален план за икономическо развитие 2003-2006 г.¹³, който не предвижда участие на частния сектор във финансирането на околната среда. В допълнение на това дори се наблюдава и стремеж за одържавяване на някои дейности в управлението на околната среда чрез новосъздаденото ПУДООС. Следователно в България все още не е настъпила промяна във възгледите за мястото и ролята на частния сектор. Трябва да се *промени нагласата*, че финансирането на дейностите по опазване на околната среда е проблем и задължение само на държавата към разбиране на значени-

ето и отговорността на частния сектор и подкрепа на неговата инвестиционна активност.

В предприсъединителния период и публичният сектор, и частният сектор, ще имат съответните самостоятелни роли във финансирането на околната среда. Но тъй като направените до момента инвестиции са незначителна част от нуждите на страната, следва, че *ако двата сектора продължат да изпълняват ролите си по настоящия начин и инвестират с досегашните темпове, няма да е възможно да се постигне съответствие с европейските стандарти в планираните срокове*. Следователно в предприсъединителния период остава да се използва възможността за комбиниране на частни и публични ресурси, вкл. под формата на публично-частни партньорства /ПЧП/. Публичният сектор няма да може самостоятелно да посрещне големите инвестиционни нужди в сектор околна среда. Вместо да се опитва да финансира 100% ограничен брой проекти, публичният сектор може да играе ролята на катализатор на финансови ресурси – като финансира малък дял от стойността на много проекти и привлича съфинансиране от разнообразни външни и вътрешни частни източници.

Въпреки че при неправилно управление ПЧП крият рискове и световният и българският опит в използването им не е еднозначен, няма друга реалистична възможност за значително увеличаване на ресурсите за околна среда в България в краткосрочен план освен комбинирането на публични и частни ресурси.

ПЧП ще изискват усъвършенстване на националното законодателство и на *правилата за ИСПА на Европейската комисия /ЕК/*. ЕК все още не е изработила правила за ПЧП, които да позволят на ИСПА да използва механизма на ПЧП при минимален риск за нарушаване на изискванията за защита на конкуренцията¹⁴. Това значително забавя привличането на съфинансиране от частния сектор за големи инфраструктурни проекти в предприсъединителния период. Имайки предвид, че недостигът на ресурси за околната среда е общ проблем за страните-кандидатки, че Шестата екологична програма на ЕС за действие “Околна среда 2010” изисква екологичната политика да бъде иновативна в подходите си и да търси нови начини да работи със широки кръгове от обществото и че други документи на Комисията препоръчват участие на частния сектор чрез ПЧП¹⁵, то ЕК следва да на-

12 UNECE, Environmental Performance Reviews, Bulgaria, 2000, p. 50

13 Национален план за икономическо развитие на Република България, приет от МС на 5.06.2003 г., стр.305

14 Вж. подр. заключенията от одита на програма ИСПА, European Communities, Court of Auditors, Special Report No5/2003, p. 19

15 CEC, Communication from the Commission – The Challenge of Environmental Financing in the Candidate Countries, COM (2001) 304 final, Brussels, 2001, p. 14

сърчи това участие именно в предприежинителния период като регламентира възможността ПЧП да бъдат бенефициенти по програма ИСПА.

Досега у нас са използвани само традиционните обществени поръчки и концесиите, а практиката в другите страни познава много *по-голямо разнообразие от договори за ПЧП*. Те дават различни възможности за разпределяне на ролята между частния и публичния сектор и прехвърляне на риска към частния сектор. За да се избегне негативният опит от концесиите на ВиК дружествата, в предприежинителния период е много важно всички договори за ПЧП да бъдат ясно регламентирани и да има съответствие между нормативните актове за ПЧП, за защита на конкуренцията и за обществените поръчки.

Заклучение

Повечето от възможните механизми на финансиране на опазването на околната среда се известни отдавна у нас и вече се използват. Следователно в периода на присъединяване към ЕС е важно усъвършенстване на прилагането на съществуващите подходи чрез развитието на отделни механизми и комбиниране на използването им. Проблем за България е че, липсват механизми за насърчаване на участието на частния сектор в дейностите по опазване на околната среда и дори се наблюдава тенденция на изтласкване на частния сектор от еко-пазара. Не е развито финансирането чрез банковата система и финансовите пазари. Поради неадекватната правна рамка и липсата на административен капацитет, първите публично-частни партньорства (ПЧП) у нас са неуспешни.

Недостигът на финансови средства за околната среда е общ проблем за страните-кандидатки, който изисква търсенето на бързи решения. Въпреки че при неправилно управление публично-частните партньорства крият рискове и световният опит в използването им не е еднозначен, няма друга реали-

стична възможност за значително увеличаване на ресурсите за околна среда в краткосрочен план освен комбинирането на публични и частни ресурси по всички начини, включително и в рамките на програма ИСПА.

Финансовото осигуряване на дейностите по опазване на околната среда е решаващо за провеждане на всяка политика в тази сфера. Единствено чрез осигуряване на необходимите ресурси и след изпълнение на всички проекти, необходими за постигане на европейските стандарти, може да се реализират очакваните социални, икономически и екологични ползи от подобряване на състоянието на околната среда и от присъединяването към ЕС.

Литература

1. Василева, А., "Проектите ВОТ и възможности за тяхното приложение в България", сп. Икономическа мисъл, бр. 7/ 2000 г.
2. МОСВ, Зелена книга (Годишни доклади за състоянието на околната среда) 1993-2001 г.
3. Национален план за икономическо развитие на Република България, приет от МС на 5.06.2003г.
4. Национален статистически институт, бюлетин "Околна среда", 2001 г.
5. Bucknall, J., R. Cestti, A. Damyanova, Bulgaria – The Challenges of Complying with EU Environmental Directives, Working Paper No 30, ECSSD, Word Bank, 29.03.2001
6. CEC, Communication from the Commission – The Challenge of Environmental Financing in the Candidate Countries, COM (2001) 304 final, Brussels, 2001
7. European Communities, Court of Auditors, Special Report No5/2003
8. European Communities, Eurostat, Environmental Protection Expenditures in Accession Countries, Data: 1996-2000, 2002
9. REC, Environmental Financing in CEE 1996-2001, Hungary, 2003
10. UNECE, Environmental Performance Reviews, Bulgaria, 2000

PRIVATE SECTOR AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT: THE ROLE OF PRIVATE INVESTMENTS IN ENVIRONMENTAL FINANCING IN BULGARIA

Milkana Mochurova
Institute of Economics, Bulgarian Academy of Sciences

ABSTRACT

The paper analyses the roles of public and private sectors in sustainable development in the context of EU accession. It proves the necessity to change the attitude that environmental financing concerns only the government and to raise awareness of responsibilities of the private sector and support to private investment activities. The need to combine public and private resources for environmental financing in the EU pre-accession period (incl. public-private partnerships), is justified.