

НЯКОИ ПРОБЛЕМИ НА ЕКОЛОГИЧНОТО ИНВЕСТИЦИОННО ФИНАНСИРАНЕ

Найден Найденов

Университет за национално и световно стопанство, София

Резюме

Постигнатите споразумения през преговорния период за присъединяване на Р България към Европейския съюз (ЕС) в екологичната област засягат постигането на важни изисквания по няколко директиви в секторите „води“ и „отпадъци“. Тяхното финансово осигуряване обхваща периода 2004–2014 г. като предвижда външно безвъзмездно финансиране от ЕС от Програма ИСПА (2000-2010 г.) и Програма „Околна среда 2007-2013“, поддържана от Структурните фондове и национално съфинансиране. В настоящото изследване се открояват някои проблемни области, свързани с планирането и усвояването на посочените финансови ресурси, законови пропуски и възможностите да се постигнат изискванията на директивите на разходно-ефективна основа.

Ключови думи: управление на води, управление на отпадъци, екологично инвестиционно финансиране
Key words: management of water, management of landfill of waste, environmental investment financing

Увод

През преговорния период за присъединяване към ЕС правителството на Р. България постигна през 2004 г. споразумения по прилагането на няколко директиви в екологичната област, сред които най-значими от финансова гледна точка са тези за сектори „Води“ и „Отпадъци“. От пакета директиви за водите средносрочни ангажименти са поети по Директива 91/271 за градските отпадни и канализационни води и Директива 76/464 за изпускането на опасни вещества във водите, като по-късно след 2014 г. ще се заделят финансови средства за посрещане на Директивите 98/83 за качеството на питейните води и 91/676 за опазване на водите от нитратно замърсяване в селското стопанство. Разходите по справянето с Рамковата директива за водите засяга преди всичко местните власти, но за нея новоприсъединените страни разполагат с по-дълъг период, включително и след 2014 г. Постигането на изискванията по Директиви 99/31 за управлението на твърдите отпадъци и Директива 94/62 за опаковането и отпадъците от опаковки е свързано с най-големи бюджетни разходи в средносрочен план [2, 4]. С тези директиви страната е задължена да: (а) създаде 42 пречиствателни станции и 3500 помпени станции и да отстрани недостига на вода във водоснабдителната система; (б) изгради допълнително 16000 км канализационна мрежа, която да обслужва 2,4 млн. души; (в) увеличи броя на селищата, където замърсените води се пречистват и подобри третирането на отпадните води в други населени места, и (г) обнови на водоснабдителната мрежа. Общите инвестиционни разходи по тези директиви по данни на Минис-

терство на регионалното развитие и благоустройството се оценяват на 6,933 милиарда евро за периода 2004-2014 г. [2, 5]. От друга страна постигането на Директива 99/33/ЕС за депониране на отпадъците е свързано с осъществяването на инвестиционна програма, която включва изграждането на нови регионални депа, затваряне на стари нерегламентирани депа и тяхното рекултивиране, и изграждане на места за обработка на опасни отпадъци. Програмата обхваща 54 проекта, покрива 264 населени места и възлиза на 478 милиона евро за периода 2005-2015 г. [5]. Финансовото осигуряване е планирано да бъде както от външни безвъзмездни източници - Програма ИСПА и Кохезионният фонд (КД) и Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР), така и от национално съфинансиране.

Проблемите могат да бъдат открити в следните три области:

- планиране на финансовото обезпечаване на програмите по източници на финансиране – външни и вътрешни;
- своевременно и качествено изготвяне на проектите и тяхното изпълнение;
- законови промени, които да стимулират процеса на осъществяване на програмите.

1. Проблеми при планиране на финансовото обезпечаване на програмите

Проектното публично финансиране за секторите „Води“ и „Отпадъци“ в краткосрочната рамка за периода 2004-2008 г. значително превишава планирания бюджет за капиталови екологични инвестиции. Таблица 1. представя планираните капиталови разходи по всички ас-

пекти на опазването на околната среда, включително по програмите за управление на води и отпадъци. В нея е посочено безвъзмездното финансиране от ЕС – реално от Програма ИСПА, и потенциално за 2008 г. от Кохезионният фонд и Европейският фонд за регионално развитие, както и националното съфинансиране, включително от публични източници като Предприятието за управление на дейности по опазване на околната среда (ПУДООС) и общинските бюджети. КФ и ЕФФР са в основата на фи-

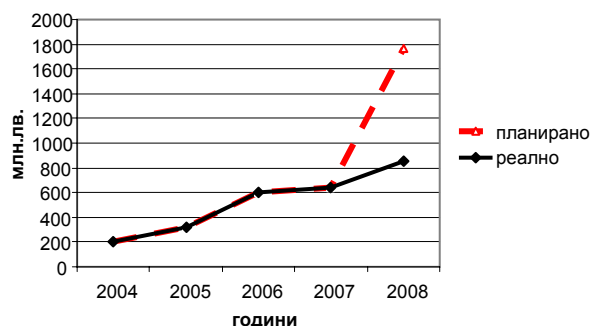
нансовия пакет за реализиране на Оперативна програма „Околна среда 2007-2013“ (ОПОС) и възлизат на 1 800 748 085 евро, от които 71,3% са предвидени за водния сектор и 20,4% за сектор управление на отпадъците. Данните от табл. 1. показват още, че планираните средства в краткосрочната рамка за води и отпадъци значително превишават очакваната подкрепа от бюджетни източници, като особено голяма е тази разлика след 2006 г.

Табл. 1. Публични екологични разходи (млн. лв.)

	2004	2005	2006	2007	2008
Капиталови разходи в консолидирания бюджет	140	297	321	369	424
Финансиране на сектори „Води“ и „Отпадъци“					
Външно финансиране вкл. от ЕС	59	99	231	199	1142
Държавен бюджет	39	55	66	72	56
ПУДООС	42	101	140	160	160
Финансиране от местни източници	65	66	166	208	410
Общо без местно финансиране	140	255	437	431	1357
Общо включително с местно финансиране	205	321	603	638	1767

Източник: Министерство на финансите и МОСВ

За разглеждания период безвъзмездното външно финансиране по Програма ИСПА обаче остава пропусната възможност, въпреки че за България и Румъния официално програмата приключва в края на 2010 г., до когато е срокът за одобряване на екологичните проекти. Забавеното усвояване и вероятната загуба на средства ще остави отворена ножицата между планирани и реално усвоени финансови средства за управлението на водите и отпадъците (фиг. 1.). На практика това означава, че редица одобрени проекти ще бъдат завършени с национални средства, а направените предварителни плащания за техническа помощ ще трябва да бъдат възстановени на ЕС. Досега от Програма ИСПА за проекти по двете директиви в секторите Води и Отпадъци са усвоени едва половината от планираното безвъзмездно финансиране. Пропуснатите финансови средства по ИСПА засягат важни екологични проекти на общинската инфраструктура, които имат социално и икономическо значение. Заедно с пропуснатите екологични ползи остават нерешени въпроси и в социалната сфера, свързани със заетостта и повишаването на доходите на населението в общините поради нереализирани или замразени проекти.



Фиг. 1. Реално одобрени и планирани екологични публични разходи за 2007г

2. Публичните екологични разходи в контекста на ССФР

Средносрочната фискална рамка (ССФР) на Р. България за периода 2004-2008 г. възлиза на около 2,6-2,8% от консолидирания бюджет за опазване на околната среда (табл. 2.) Това е около един процент от brutния вътрешен продукт (БВП), който е съпоставим с този на другите страни от Централна и Източна Европа и ЕС15. Общите екологични разходи в ЕС15 са около 2% от БВП, но половината от тях идват от частния сектор [1, 5]. В новоприсъединените страни членки на ЕС много по-малка част от екологичните инвестиции са за сметка на частния сектор. Това е благоприятно за конкурентоспособността на предприятията и им позво-

лява в по-голяма степен да допринасят за икономическия растеж. Хармонизирането на екологичното законодателство безспорно налага провеждането на по-строга екологична политика, която би поставила националните фирми в по-неизгодно положение в сравнение с основните задгранични конкуренти, ако трябваше изцяло те за своя сметка да посрещнат общоевропейските екологични изисквания. Затова по-доброто усвояване на средствата от фондовете на ЕС следва да се разглежда като приоритетна цел, която допринася не само за облекчаване на вътрешните източници на финансиране на екологични проекти – държавни и общински, но и допринася за повишаване конкурентността на националните предприятия. В Програмата на МОСВ за осъществяване на Директива 99/31/ЕС за депониране на отпадъци, например за периода 2004-2008 г. са предвидени средства от външно финансиране (ИСПА) в размер на 55,0% за 2004 г., като постепенно те намаляват до 34,3% през 2008 г., докато

средствата от държавния бюджет за същия период нарастват от 33,1 до 39,0%, при трикратно нарастване на общинските разходи, съответно между 6,1 и 19,2%. Инвестициите от ПУДООС е трябвало да нарастват от 2,6 на 3,5%, а на частния сектор съответно между 3,2 и 4,0%. Така общите разходи по Програмата за управление на отпадъците за периода 2004-2008 г. като дял от БВП трябваше да намалее от 0,23% на 0,12% при устойчив ръст на БВП за същия период. Изготвянето и утвърждаването на проектите за изграждане на регионални депа за отпадъци и закриването на част от тях, вероятно почти изцяло ще остане за периода на действие на Оперативна програма „Околна среда 2007-2013“. Това не само ще промени съотношението в планираните средства, но и значително ще оскъпи инвестициите за сметка на вътрешни източници, което се потвърждава от потребността да се създаде национален резервен фонд за подпомагане на Програмата за управление на отпадъците.

Табл. 2. Екологични публични разходи (млн. лв.)

	2004	2005	2006	2007	2008
Капиталови	140	297	321	369	424
Текущи	249	120	121	125	128
Общо	389	417	442	494	552
Като процент от консолидираните правителствени разходи					
Капиталови (%)	0,9	1,9	1,9	2,0	2,2
Текущи (%)	1,7	0,7	0,7	0,7	0,6
Общо (%)	2,6	2,6	2,6	2,7	2,8

Източник: Министерство на финансите и МОСВ

Налице са няколко проблеми, касаещи финансирането на дейностите по постигане на директивите в секторите води и отпадъци, които се свеждат до следното.

Твърде нереалистично изглежда да се очаква нарастващият дял на финансирането на общинско ниво да се осигури от увеличаване на тарифите за доставка, отвеждане и пречистване на водите и такса за достъп до депата за отпадъци. Подобно увеличение на тарифите за разглеждания период би било справедливо само ако качеството на услугите също расте, а не изпреварващо с цел да се осигури авансово ресурс за съфинансиране. При това сега част от събираните приходи от подобни такси се отчисляват в държавния бюджет, така че следва да се направи законова промяна по-скоро в тази посока, като средствата останат изцяло на разположение на общините. Друг проблем е недостатъчното ангажиране на частния бизнес

по пътя на публично-частното партньорство в изграждането на екологична инфраструктура, за което съществуват и законови ограничения. Например доскоро в областта на управлението на водите съществуваше законова неяснота относно тяхната собственост, а закъснелата законова промяна забави утвърждаването от Европейската комисия на финансовата рамка за водния сектор. Подобен проблем възникна и с намирането на площадки за регионални депа за отпадъци. Законодателството трябва да се промени и в посока сдружаването на общините при изграждането на регионални депа за отпадъци. Необходимо е новият субект в резултат на сдружаването да не е в противоречие със Закона за държавните помощи и да може да се финансира от ОПОС. Създаването на резервен фонд е друга наложителна законова мярка, за да могат да се финансират разходите по реалното изготвяне на прединвестиционните проуч-

вания в сектора управление на отпадъците на регионално ниво.

3. Причини за забавяне одобрението на проекти по Оперативна програма „Околна среда 2007-2013“

Проучванията върху мотивите за неодобрение по процедура „Техническа помощ за подготовка на инвестиционни проекти по приоритетна ос 1 (сектор Води) показват, че най-много са случаите – малко повече от половината, на неосигурени достатъчно налични средства за финансиране на разходите от страна на бенефициентите, съгласно Насоките за кандидатстване. На второ място - в 30% от случаите, като причина за отказ е липсата на доказателства, че агломерацията е над 2000 екв. ж., т.е. населеното място е включено в приложения списък към Програмата за изпълнение на Директива 91/271. На трето място като мотив за отказ – в 18% от случаите, се сочи, че не са приложени необходимите технически спецификации за избор на изпълнител по реда на Закона за обществените поръчки за дейностите, за които се предвижда изпълнителят да е различен от бенефициента. В края на 2009 г. например са преразгледани 157 проблемни проекти за техническа помощ за общините, свързани с подготовката на инвестиционни екологични проекти.

Дискусионен остава проблемът и за оценката на проектите с цел недопускане неефективност и преоразмереност. Един от подходите би бил прилагането на принципа за най-добра налична технология (ВАТ) т.е. технология, която позволява да се постигнат необходимите резултати за качество на околната среда с минимални разходи [3].

От общо планираният по ОПОС финансов ресурс за периода 2007-2009 г. са сключени договори за 781 млн. лева, което представлява 22,8%, а реално усвоените средства възлизат едва на 0,49%, което налага необходимостта от ускоряване на усвояемостта. Ниското равнище на плащанията сочи липсата на действия по общини, което е пропусната възможност за подпомагане на икономиката в условията на криза. Важна причина за забавяне на процеса на усвояване на финансовите средства от ЕС по ОПОС са възникналите съмнения относно ефективността на проектите. ОПОС не може да се разглежда като източник на средства на всяка цена, защото е преди всичко инструмент за постигане на национални приоритети и полити-

ки, свързани главно с директивите за водите и отпадъците.

В процеса на подготовка на проектите общините, ползвайки средства за техническа помощ са допуснали редица нарушения като преоразмеряване на проекти и нарушаване на принципа за ефективност на разходите. Например от 29 водни проекти смятани от ЕК за съмнителни, на 12 е намалена стойността, а пет са анулирани, като общата стойност на спорните проекти е за 323 млн евро.

Заклучение

Посрещането на екологичната част от „достиженията на Общността“ (*acquis communautaire*) през предприєдинителния период трябваше да увеличи търсенето на бюджетни ресурси в България и общите разходи за опазване на околната среда през периода 2004-2008 г. се очакваше да нараснат с около 50% (като капиталовите разходи свързани с околната среда да нараснат трикратно, а текущите разходи да намалееят). В същото време по-качествените екологични услуги в резултат на планираните инвестиции в управлението на водите и отпадъците биха могли да допринесат за превръщане на селските райони (80% от територията на страната) в атрактивни за бизнес и значително да повишат качеството на живот на местното население. Системното строителство на обекти с екологично предназначение от своя страна би довело до разкриването на работни места, повишаване на доходите и привличането на инвеститори. За да не се случат тези очаквания причините следва да се търсят и в самия процес на планиране на разходите за инвестиции още през средносрочния период. Разходните планове за водния сектор и отпадъците са били несъгласувани с цялостната бюджетна рамка за околната среда още в началото, като е било заложено значително превишаване на проектния средносрочен бюджет. Това подсказва, че още когато са планирани средствата в екологичната област е съществувала презумпцията за непълно усвояване на финансовите ресурси от ЕС най-вече по Програма ИСПА. И въпреки че по Оперативна програма „Околна среда 2007-2013“ средствата не са застрашени, твърде бавното им усвояване лишава българската икономика в условията на криза от важно безвъзмездно външно финансиране. Причините трябва да се търсят най-вече в такива проблемни области като недостатъчния контрол върху усвояването на

средствата за техническа помощ при изготвянето на проектите и някои законови предпоставки, които се отнасят до сдружаването на общините, определянето на собствеността върху водите, цялостно използване на таксите за екологични услуги като средства за съфинансиране на екологични проекти от общините.

Литература

1. EUROSTAT, *Environmental protection expenditure in Europe*. Data 1990-1999, Luxembourg 2001
2. GOB, MOF, AEAF, MRDPW *Pre-Accession Economic Programme (2004-07)*, November 2004
3. OECD *Bulgaria: Science, Research and Technology*, 2004
4. UNDP *Assessment of the Municipal and District Capacities for Absorption of the EU Structural and Cohesion Funds" Bulgaria*, 2002
5. WORLD BANK *Public Finance Policy Review, Leveraging EU Funds for Productivity and Growth*, Report №. 33992- BG, WB, February 2006
6. Найденов, Н. *Финансови инициативи на Общността и устойчиво развитие на селските райони*,. Сп. „Управление и устойчиво развитие“, No 3-4, 2002, стр. 89–94 (in Bulgarian)

SOME PROBLEMS OF THE ENVIRONMENTAL INVESTMENT FINANCING

Nayden Naydenov

University of National and World Economy, Sofia, Bulgaria

Abstract

During the negotiations The Government of Bulgaria made several commitments to meet a number of directives, the most demanding of which in budgetary terms are those relating to water and wastewater and to solid waste. The programs have been worked out of detail in 2004 and in all cases there are still some open questions. The total cost of the agreed program under EU Directives related to water supply, urban wastewater and sewerage has been estimated to be Euro 6,9 billion over the period to 2014. The financing plan of the other program under EU Directives on landfill of waste entails an investment of Euro 478 million in 2005-2015. The key questions in the area of environment are: (1) the environmental plans would need to be scaled down to reflect reduced availability of financing sources and ensure their consistency with the projected budget envelope; (2) there is a need to facilitate private sector participation of water and waste services delivery, and (3) to increase capacity for timely preparation of projects and other documents to ensure access to EU funds.