

Извършване на оценки на изпълнението на
оперативна програма „Околна среда 2014-2020г.“

Дейност 2:

Оценка на ефективността и
ефикасността на изпълнение на приоритетна
ос 5 „Подобряване на качеството на
атмосферния въздух“ на ОПОС 2014-2020

Резюме на ДОКЛАД ЗА ОЦЕНКА

Министерство на околната среда и водите
Изготвено от: Обединение „ЕКОСТИЛ“



Резюме

Настоящото резюме представя основните изводи и препоръки от Оценката на ефективността и ефикасността на изпълнение на **приоритетна ос 5 „Подобряване на качеството на атмосферния въздух“** на Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020.

Оценката е осъществена в периода **септември 2019 г. – март 2020 г.** от експерти на обединение „Екостил“ с водещ партньор Екорис Саут Ййст Юроп ЕООД и партньор - БИМ Консултинг ООД, съгласно договор Д-30-24/01.04.2019 сключен с Министерство на околната среда и водите.

Оценката **представя резултатите към 31.01.2020 г.**

Основната цел на оценката е да предостави независим анализ на изпълнението на приоритетна ос 5 „Подобряване на качеството на атмосферния въздух“ на Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020, като по този начин подпомогне Управляващия орган на програмата в ефективното и ефикасно провеждане на процесите по управление, наблюдение, оценка и контрол.

Оценката спада към оценките, които се извършват по време на изпълнението на програмата и по своята същност е **тематична оценка**. Тя се осъществява съобразно изискванията на Регламент (ЕС) 1303/2013 и е включена в Плана за оценка на Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г.

Оценката дава отговори на предварително дефинирани **оценителни въпроси**, структурирани в следните **теми за оценка**: уместност на подкрепата, ефективност на постигане на резултатите; ефикасност на изпълнение; и прилагане на финансови инструменти.

За осъществяване на оценката са използвани вече **налични данни** от системата за мониторинг на програмата, стратегически и нормативни документи, както и предходни анализи. **Първични данни** бяха набрани чрез следните методи: кабинетно проучване на документи, срещи-интервюта с ключови заинтересовани страни; онлайн проучване сред общини, бенефициенти или потенциални бенефициенти по програмата; и фокус група с общини, бенефициенти по програмата и Асоциацията на еколозите в общините в България.

Анализите са осъществени посредством набор от инструменти, съобразно поставените въпроси за оценка както следва: анализ на логиката на интервенция, анализ на заинтересованите страни, анализ на нуждите, анализ на индикатори, анализ на финансовото изпълнение, анализ на административната тежест, анализ за ефикасност (разходи/постигнати резултати(ползи)).

Основните констатации на доклада за оценка са представени по-долу по всяка от темите за оценка.

Уместност на подкрепата

Стратегията на приоритетна ос 5 правилно дефинира и адресира нуждите, свързани със замърсяването с фини прахови частици, како основен проблем с качеството на въздуха в

редица общини в страната. Наблюдава се превишение на средночасовите норми на съдържание на азотни оксиди само в по-големите градове с интензивен трафик и поради това намаляването на замърсяването с азотни оксиди е съпътстваща цел.

Макар и уместни, не всички подкрепени до момента мерки имат пряк ефект върху постигане на заложените цели. Най-голям пряк ефект се очаква от инвестиционните мерки за подмяна на отоплителни устройства на твърдо гориво с по-ниско емисионни начини на отопление в седем общини (Бургас, Видин, Димитровград, Монтана, Пловдив, Смолян и Столична община).

В сравнение с мерките за битовото отопление, подкрепата за намаляване емисиите от обществения транспорт има по-малък пряк принос към намаляване на емисиите на фини прахови частици. Общо 10 общини и общински превозвачи (Бургас, Варна, Враца, Русе, Перник, Плевен, Сливен, Стара Загора, Хасково и Столична община) получават подкрепа за подмяна на обществени превозни средства, с по-ниско емисионни такива. В същото време, тези мерки подобряват надеждността и удобството на обществения превоз и по този начин индиректно способстват за намаляване ползването на лични автомобили и съответно замърсяването от тях (включително вторично замърсяване с реемисии от пътната настилка).

Подкрепата за разработване или актуализиране на общински програми за качество на въздуха цели разработването на актуални управленски документи, които да способстват прилагане на мерки на местно ниво. Изработването на програмите, обаче не води до добра готовност на общините да изпълняват мерките и до по-голяма готовност да се възползват от финансирането по Оперативната програма. Това е така тъй като за прилагането, особено на инвестиционните мерки, са необходими допълнителни проучвания.

Интегрирането към Националната система за мониторинг качеството на атмосферния въздух на информационна система за докладване на данни е уместна към нуждите на Изпълнителната агенция по околна среда и на страната, тъй като по този начин е изпълнено изискване на Решение 2011/850/ЕС на Европейската комисия.

Като цяло **подкрепата** в областта на подобряване качеството на въздуха е **пилотна** за Оперативна програма „Околна среда“ и все още няма разработен успешен подход за нейното предоставяне. Основните трудности при програмиране на подкрепата по приоритетна ос 5 са свързани с липсата на предходен опит в подкрепа на мерки за подобряване качеството на въздуха, късно разработената стратегическа рамка и липсата готови мерки от страна на общините, които да бъдат финансирани.

Поради напредналия етап на изпълнение, съществена промяна в стратегията не е възможна. От друга страна, сега е подходящият момент да се стартират мерки, които да способстват **програмирането на интервенциите за следващия програмен период**. При програмиране на подкрепата в следващия програмен период е важно да се разгледат приоритетните нужди и да се отчете комплексността на възможните решения и необходимостта от осъществяване на допълващи мерки. Докладът за оценка разглежда два алтернативни подхода за предоставяне на подкрепа през следващия програмен период:

- Приоритизиране и подготовка на готови за финансиране от Оперативна програма „Околна среда“ 2021-2027 мерки.

- Създаване на възможност за финансиране на мерки за опазване качеството на въздуха с подкрепа не само от Оперативна програма „Околна среда“, но и от други оперативни програми и източници на финансиране.

Двата подхода имат предимства и недостатъци. В идеалния случай би могла да се разглежда комбинация между двата подхода с цел да се постигнат максимални ефекти.

Ефективност на постигане на целите

Постигнати са заложените **етапни цели** за фактическо и финансово изпълнение към края на 2018.

Договорените средства по приоритетна ос 5 надвишават бюджета на оста близо пет пъти. Поради това, за да се обезпечи изпълнението на сключените договори е необходимо прехвърляне на средства от други приоритетни оси, съфинансирани от Кохезионния фонд. В тази връзка Управляващият орган подготвя промяна в програмата.

Към края на януари 2020, не е отчетен напредък като за **индикаторите за изпълнение**, така и за **индикатора за резултат**. Това е така, тъй като двете инвестиционни процедури са в начален етап на изпълнение. Усвояването на средствата за сега е слабо (32%) поради същата причина.

На база на сключените договори, може да се прогнозира значително преизпълнение на целевите стойности на индикаторите за изпълнение. Това в голяма степен се дължи на допълнителното финансиране, извън първоначално заложеното в бюджета на оста. При индикатора измерващ населението, обхванато от мерките, преизпълнението е резултат и от това, че се отчита цялото население в дадена община, бенефициент по програмата.

Все още е рано да се направи прогноза за постигане на заложената целева стойност на индикатора за резултат. Това ще е възможно след определяне на приноса на мерките, насочени към битовото отопление като източник на фини прахови частици, който се очаква да бъде посочен след приключване на подготвителната фаза на проектите.

Намаляване на замърсяването на въздуха с фини прахови частици може да се очаква към края на 2023 основно в седем подкрепени общини: Бургас, Видин, Димитровград, Монтана, Пловдив, Смолян и Столична община.

Факторите, които оказват негативно влияние върху изпълнението и ефективността на интервенциите са както вътрешни за програмата, така и външни. Това са: липсата на досегашен опит; забавяне в стартирането на инвестиционните процедури; затрудненията при изпълнение на проектите; подкрепа за мерки, макар и уместни на целите на приоритетната ос, нямат пряк ефект върху намаляване на емисиите на фини прахови частици; късно разработената стратегическа рамка на национално ниво; липсата на готовност от страна на общините да се възползват от подкрепата; недобра информираност на гражданите; социални аспекти, които могат да окажат влияние върху ефективността и устойчивостта на мерките.

За успешно прилагане на мерките, за адресиране на битовото отопление като източник на емисии, много важно е **повишаване на информираността и мотивация на населението и набирането на достатъчни и достоверни данни за емисиите**. Населението, като цяло, не е достатъчно информирано и се отнася предпазливо към планираните мерки за намаляване на емисиите от битовото отопление.

Ефикасност на изпълнение

Насоките за кандидатстване са консултирани с бенефициентите, което е подобрило тяхното качество. Бенефициентите ги считат за ясни. В насоките за кандидатстване е препоръчително да се посочват източниците на данни, които се ползват за целите на определянето на минималните и максимални бюджети на проектите, с цел да се избегнат въпроси и съмнения относно разпределението на бюджета.

Доказването на капацитета на бенефициентите и на заложените стойности в бюджета представлява административна тежест както за бенефициентите така и за Управляващия орган без да има съществен ефект върху качеството на проектните предложения. Поради това е възможна оптимизация и опростяване на изискванията в тази област.

Затруднения при **кандидатстване** се изпитват при подготовка на техническите аспекти на проектите и при залагане на индикаторите. В тази връзка на бенефициентите е предоставено методическо ръководство за определяне на базовите и целевите стойности на показателите за резултат.

Процесите на **оценка на проектни предложения** протичат в по-кратки от законово определените срокове, а използването на Информационната система за управление и наблюдение (ИСУН) за подаване и оценка на проектните предложения значително подобрява ефикасността.

Изпълнението на проектите затруднява малка част от бенефициентите и то специално тези, по инвестиционните процедури. Основните трудности са свързани с провеждането на обществените поръчки и с осигуряването на човешки ресурс за управлението на проектите.

Необходим е по-голям **фокус върху ефикасността на средствата** (постигане на максимален ефект с по-малко средства), още на етапа на кандидатстване. Предоставянето на подкрепа чрез директно договаряне е обусловено от това, че бенефициентите са определени на базата на приоритизация, поради ограничения в бюджета. За осигуряване на максимална ефикасност на разходване на средствата, при еднакви други условия, подходящ би бил и конкурентен подход на предоставяне на подкрепа. Собствеността на икономическите оператори не би трябвало да е основа за отказ от финансиране. Публичните и частните компании следва да се поставят при равни условия, когато дейността, която изпълняват може да допринесе за постигането на целите на програмата. Така ще могат да бъдат финансирани най-ефикасните от гледна точка на разходи спрямо постигнати показатели на качеството на въздуха проекти.

Прилагане на финансови инструменти

По приоритетна ос 5 **не се прилагат финансови инструменти**. В рамките на актуализацията на предварителната оценка на финансовите инструменти, е изготвен анализ на търсенето в сектор „Подобряване качеството на атмосферния въздух“, който идентифицира нужди извън обхвата на Оперативна програма „Околна среда“ 2014–2020 г.

В рамките на настоящата оценка са идентифицирани следните области на възможно прилагане на финансови инструменти в следващия програмен период: инвестиции в техника за измиването на улиците и закупуване на електромобили. Финансови инструменти биха били подходящи и за икономически оператори, които биха инвестирали в мерки за подобряване качеството на въздуха. Заемно финансиране за

мерки за подобряване качеството на въздуха, които не са включени като приоритетни в Националната програма за подобряване на качеството на атмосферния въздух, поради това, че първоначалната инвестиция е по-висока спрямо други алтернативи, но все пак биха довели до подобряване качеството на въздуха (като термпомпи и възобновяеми енергийни източници например) също може да се разгледа като подходящ инструмент.

Препоръки

В доклада са отправени следните препоръки:

- Да се стартират дейности, с които да се приоритизират мерки по общини и Райони за оценка и управление качеството на въздуха и да се подготви тяхното финансиране по следващата оперативна програма.
- Да се търси синергичен ефект с други оперативни програми и друго финансиране, включително да се изследва приложимостта на финансови инструменти.
- Да се планира провеждане на информационни кампании, насочени към гражданите относно замърсяване на въздуха с фини прахови частици, както на национално така и местно ниво. Информационните кампании трябва да адресират всички целеви групи и да спомогнат за предоставяне на информация за възможна подкрепа, както и да стимулират гражданската инициативност и генериране на търсене „отдолу-нагоре“.

При предоставяне на подкрепа в бъдеще е необходимо да се обръща повече внимание на ефикасността на мерките, които се финансират. В тази връзка се препоръчва:

- Да се финансират мерки с ясен ефект върху подобряване на качеството на въздуха още на етап кандидатстване;
- Наред с директното предоставяне на подкрепа да се разгледа възможността за прилагане на процедури на конкурентен подбор, които ще осигурят финансиране на ефикасни мерки;
- Да се разгледа възможността при някои процедури да се въведе изискване за съфинансиране от бенефициентите.

Дефинирането на бъдещи мерки и бенефициенти не би трябвало да се ограничава само до публични институции. Трябва да се разгледат потенциално всички заинтересовани страни, които биха могли да прилагат мерки за подобряване на качеството на атмосферния въздух, както и всички възможни начини за подкрепа, включително прилагане на финансови инструменти.