

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

ДОКЛАД ЗА ОЦЕНКА

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



Съдържание

Съдържание	1
Резюме	5
Списък на таблиците и фигурите.....	11
Списък на таблиците	11
Списък на фигурите.....	11
Списък на използваните съкращения.....	13
Речник на използваните термини	15
I. Обхват на оценката и описание на оценяваните интервенции.....	17
II. Въведение и цели на оценката	19
II.1. Цели на оценката.....	19
II.2. Оценителни въпроси.....	19
III. Използвана методология за извършване на оценката	21
IV. Отговор на оценителните въпроси	23
РАЗДЕЛ 1. УМЕСТНОСТ	23
<i>Оценителен въпрос 1.1. Доколко стратегията по приоритетна ос 5 съответства на реалната ситуация в сектор „Въздух”? Необходима ли е промяна в стратегията и ако да, какви са основанията за това?</i>	23
<i>Оценителен въпрос 1.2. Как обявените процедури за предоставяне на БФП по ос 5 на ОПОС 2014- 2020 г. допринасят за постигане на целите на оста? Какво е съответствието на обявените процедури за предоставяне на БФП с постигането на целите на оста?</i>	36
<i>Оценителен въпрос 1.3. Обявените процедури, релевантни ли са към конкретните нужди на подпомаганите бенефициенти?.....</i>	38
<i>Оценителен въпрос 1.4. Има ли по-добри алтернативи за оползотворяване на средствата по оста?</i>	39
РАЗДЕЛ 2. ЕФЕКТИВНОСТ	45
<i>Оценителен въпрос 2.1. Какъв е напредъкът в постигането на целите по приоритетна ос 5 на ОПОС 2014-2020 г.? Какво е изпълнението на ос 5 по отношение на финансовите данни, общите и специфичните индикатори за резултат и количествени целеви стойности? Какви са промените в стойностите на индикаторите за резултат и етапните цели към средата на 2019 г.?.....</i>	45
<i>Оценителен въпрос 2.2. Какво е финансовото изпълнение по ос 5 на ОПОС? Каква е степента на усвояемост на средствата по ос 5 и какви са нуждите от подобрене на</i>	

процеса на усвояване? Необходимо ли е прехвърляне на средства между отделните приоритетни оси/по години във връзка с прилагането на ос 5 и ако е наложително, какви са причините за това?	47
Оценителен въпрос 2.3. Ефективни ли са съществуващите процедури и изпълняваните интервенции за постигане на поставените цели по ос 5?	48
Оценителен въпрос 2.4. Съществуват ли критични фактори, които да оказват негативно влияние върху изпълнението и ефективността на интервенциите по ос 5? ...	49
РАЗДЕЛ 3. ЕФИКАСНОСТ	53
Оценителен въпрос 3.1. В каква степен разработените процедури и правила за провеждане на процедурите по ос 5 са достатъчно ясни и опростени за потенциалните бенефициенти? Доколко ясни и подходящи са въведените критерии за оценка на проектни предложения? Има ли нужда от корективни действия в процедурите и реда за изпълнение на интервенциите по ос 5?	53
Оценителен въпрос 3.2. Какви са най-често допускните грешки от кандидатите в процеса на кандидатстване и в процеса на изпълнение на одобрени проекти по ос 5? Кои са възможностите за оптимизиране на процедурите по кандидатстване, изпълнение и отчитане на проектите по ос 5?	55
Оценителен въпрос 3.3. Какви са качеството и ефективността на оценката на проектните предложения по процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по ос 5?	58
Оценителен въпрос 3.4. Ефективна и функционална ли е системата за събиране на данни за индикаторите по ос 5 с оглед регулярното отчитане на напредъка в изпълнението?	59
Оценителен въпрос 3.5. Каква е ефикасността на изпълняваните интервенции по ос 5 към средата на 2019 г.?	61
Оценителен въпрос 3.6. Какви са изводите и препоръките от прегледа на системата за предоставяне на БФП по ос 5?	65
Оценителен въпрос 3.7. Какви са изводите и препоръките за оптимизиране на насоките за кандидатстване, указанията към бенефициентите и др. документи, разработени от УО?	66
РАЗДЕЛ 4. ПРИЛАГАНЕ НА ФИНАНСОВИТЕ ИНСТРУМЕНТИ	69
Оценителен въпрос 4.1. Какво е нивото на изпълнение на финансовите инструменти по ос 5 към средата на 2019 г., в случай че в хода на изпълнение на приоритетната ос се актуализира предварителната оценка на финансовите инструменти по програмата и се въведе възможността за прилагането им конкретно по ос 5?	70
Оценителен въпрос 4.2. Адекватни ли са те спрямо потребностите в рамките на ос 5?	71
Оценителен въпрос 4.3. Какви са основните трудности при използването на финансови инструменти и да се дадат препоръки за подобрения.	72
V. Заключение и препоръки	73
Уместност	73

Ефективност.....	74
Ефикасност.....	75
Прилагане на финансови инструменти	76
Препоръки.....	78
VI. Приложения.....	81
Приложение 1. Списък на документите и източниците на информация	81
Приложение 2. Логика на интервенция на ПО5 „Опазване чистотата на атмосферния въздух“	85
Приложение 3. Основни данни за процедурите по ПО5	86
Приложение 4. Принос на процедурите по ПО5 към индикаторите и целите приоритетната ос.....	88
Приложение 5. Изчисления за ефикасността на инвестициите по процедури 5.003 и 5.004	91
Приложение 6. Обобщени резултати от проучването сред общини, бенефициенти по ПО5 на ОПОС	92

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 Ийст 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 по-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 термопомпи 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.

Списък на таблиците и фигурите

Списък на таблиците

Таблица 1. Оценителни теми и въпроси.....	20
Таблица 2. Респонденти на анкетното проучване сред общини	22
Таблица 3. Норми за опазване на човешкото здраве на концентрация във въздуха на някои вещества, с цел защита на човешкото здраве или	24
Таблица 4. Причини за неизпълнение на мерките от общинските планове за КАВ.....	33
Таблица 5. Принос на процедурите към постигане на целите на индикаторите на ПО5	37
Таблица 6. Показатели за изпълнение по ПО5 „Подобряване на качеството на атмосферния въздух“.....	46
Таблица 7. Показатели за резултат по ПО5 „Подобряване на качеството на атмосферния въздух“.....	47
Таблица 8. Финансово изпълнение на ПО5 към 31.01.2020 г.	48
Таблица 9. Доколко трудно е изпълнението на проектите от общините по ПО5	56
Таблица 10. Осреднено време за оценка на проектни предложения по процедури.....	59
Таблица 11. Цени на общински програми за КАВ в лв. на жител.....	62
Таблица 12. Процедури по ПО5 „Подобряване качеството на атмосферния въздух“	86
Таблица 13. Принос на процедурите по ПО5 „Подобряване качеството на атмосферния въздух“ към заложените в програмата индикатори.....	88

Списък на фигурите

Фигура 1. Дизайн на оценката.....	21
Фигура 2. Райони за оценка и управление на качеството на атмосферния	26
Фигура 3. Основни източници на замърсяване на въздуха с ФПЧ.....	28
Фигура 4. Основни източници на замърсяване с азотен и серен диоксид	30
Фигура 5. Самооценка на общините относно изпълнение на мерките	32
Фигура 6. Мнение на общините относно уместност на мерките на ОПОС.....	38
Фигура 7. Мнение на общините относно приоритетност на подкрепата по ОПОС	39
Фигура 8 Степен на яснота на процедурите по ПО 5 според анкетираните общини	53
Фигура 9. Степен на трудност при подготовка на проектните предложения.....	54
Фигура 10. Степен на административна тежест на правилата и процедурите по ПО 5	55
Фигура 11. Трудности при подготовка на проектни предложения	55
Фигура 12 Трудности при изпълнение на проектите по ПО5	57
Фигура 13. Връзка между брой население и цев на общински плна за КАВ	63
Фигура 14. Източници на съфинансиране по проектите, финансирани по ПО 5 на ОПОС	71

Списък на използваните съкращения

БФП	Безвъзмездна финансова помощ
ЕС	Европейски съюз
ЕСИФ	Европейски структурни и инвестиционни фондове
ЗЧАВ	Закон за чистотата на атмосферния въздух
ИАОС	Изпълнителна агенция „Околна среда“
ИГРП	Индикативни годишни работни програми
ИСУН	Информационната система за управление и наблюдение
ИАОС	Изпълнителна агенция „Околна среда“
ИГРП	Индикативни годишни работни програми
ИСУН	Информационната система за управление и наблюдение
КН	Комитет за наблюдение
МОСВ	Министерство на околната среда и водите
НСИ	Национален статистически институт
НМЛОС	Неметанови летливи органични съединения
НСОРБ	Национално сдружение на общините в България
ОПОС	Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020
ПО	Приоритетна ос
РОУКАВ	Район за оценка и управление качеството на въздуха
УО	Управляващ орган
ФПЧ	Фини прахови частици
ФМФИБ ЕАД	Фонд мениджър за финансовите инструменти в България ЕАД (Фонд на фондовете)
ЦКЗ	Централно координационно звено
БФП	Безвъзмездна финансова помощ
ЕС	Европейски съюз
ЕСИФ	Европейски структурни и инвестиционни фондове

Речник на използваните термини

Агломерация	Всеки район за оценка и управление с население по-голямо от 250 000 жители
Азотни оксиди	Сумарната концентрация в милиардни части (ppb) на азотен оксид и азотен диоксид, изразена като концентрация на азотен диоксид в микрограми на кубичен метър ($\mu\text{g}/\text{m}^3$).
Емисия	Прякото или непряко изпускане на вещества, вибрации, топлинни лъчения или шумове в атмосферния въздух, водите или почвите от организирани или неорганизиран източници в рамките на дадена инсталация или отделянето на парникови газове от въздухоплавателни средства, извършващи авиационна дейност, включена в списъка по приложения № 1 и № 2 от Закона за ограничаване изменението на климата.
РОУКАВ	Район за оценка и управление на качеството на атмосферния въздух е част от територията на страната в граници, определени съгласно разпоредбите на чл. 9 и 18 на Наредба № 12 от 15 юли 2010 г. за норми за серен диоксид, азотен диоксид, фини прахови частици, олово, бензен, въглероден оксид и озон в атмосферния въздух.
Фини прахови частици (ФПЧ)	Фините прахови частици са микроскопични твърди или течни вещества, суспендирани в земната атмосфера. Източниците на прахови частици могат да бъдат естествени (които се срещат в природата) или изкуствени. Според големината на частиците те се категоризират на ФПЧ ₁₀ с диаметър под 10 μm и ФПЧ _{2,5} с диаметър под 2,5 μm
ФПЧ10	Всички частици, преминаващи през размерно-селективен сепаратор, определен съгласно референтния метод за вземане на проби и измерване нивата на ФПЧ10, с 50 %-на ефективност на задържане при аеродинамичен диаметър на частиците до 10 микрона
ФПЧ2,5	Всички частици, преминаващи през размерно-селективен сепаратор, определен съгласно референтния метод за вземане на проби и измерване нивата на ФПЧ2,5, с 50 %-на ефективност на задържане при аеродинамичен диаметър на частиците до 2,5 микрона.
Норма за качество на атмосферния въздух	Ниво на концентрацията на даден замърсител в атмосферния въздух, установено в нормативен документ с цел избягване, предотвратяване или ограничаване на вредни въздействия върху здравето на населението и/или околната среда, което следва да бъде постигнато в определен за целта срок, след което да не бъде превишавано

I. Обхват на оценката и описание на оценяваните интервенции

Оценката на ефективността и ефикасността на изпълнение на приоритетна ос 5 „Подобряване на качеството на атмосферния въздух“ на ОПОС 2014-2020 е част от обществена поръчка на Министерство на околната среда и водите (МОСВ), имаща за цел „Извършване на оценки на изпълнението на оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ (ОПОС).

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

ОПОС 2014-2020 г. е една от оперативните програми, съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) за Република България през програмен период 2014-2020 г. ОПОС 2014- 2020 г. се изпълнява на цялата територия на Република България и е пряко обвързана с постигането на ключови цели, свързани с опазване на околната среда от стратегията на Съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж - Стратегия Европа 2020. Програмата се финансира със средства от Кохезионния фонд и Европейския фонд за регионално развитие на Европейския съюз, както и с национално съфинансиране.

ОПОС е структурирана в 6 приоритетни оси (ПО), като в обхвата на настоящата оценка, попада само една от тях ПО 5 „Подобряване на качеството на атмосферния въздух“. Това е нова приоритетна ос, която се финансира за първи път в този програмен период. В предходната програма ОПОС 2007-2013 не са финансирани дейности за подобряване качеството на атмосферния въздух.

В обхвата на оценката влиза ПО5 „Подобряване на качеството на атмосферния въздух“ на ОПОС 2014-2020, както и всички процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по оста.

ПО 5 е насочена към мерки за подобряване качеството на атмосферния въздух. Основната цел е понижаване количествата на фини прахови частици (ФПЧ)¹⁰ /NO_x в общини с нарушено качество на атмосферния въздух. Предвидена е подкрепа за преглед и анализ на общинските програми за качество на атмосферния въздух, в резултат на който ще се определят прецизно източниците на замърсяване и конкретният им принос както и ще се извърши инвентаризация на емисиите на замърсители, на база на което ще се дефинират подходящи за местните условия мерки за намаляване на замърсяването. Подкрепата за инвестиционните мерки е предвидена да се фокусира върху основните източници на замърсяване – битовото отопление и транспорта.

Първоначално заделените средства по тази приоритетна ос са 3,32% от инвестициите по ОПОС 2014-2020 г. и възлизат общо на 115 048 825 лева. В средата на 2019 е предложена промяна на оперативната програма като резерва за изпълнение на ПО4 е прехвърлен към ПО 5 и така заделените средства са увеличени на 124 264 107 лева (3,59%).

Бенефициенти по приоритетната ос са както следва: структури /звена в структурата на МОСВ, общини с нарушено качество на атмосферния въздух, юридически лица със стопанска и с нестопанска цел.

Финансови инструменти: При предоставяне на средствата по тази приоритетна не е предвидено използване на финансови инструменти, но е посочено, че такива може да бъдат приложени в случай на актуализиране на предварителната оценка на финансови инструменти по ОПОС 2014-2020 и установена възможност за прилагане на финансови инструменти по приоритетната ос. В актуализираната оценка за използване на финансовите инструменти¹ по отношение на ПО5 се посочва, че за да бъде приложен финансов инструмент по оста е необходима промяна в обхвата на ОПОС 2014–2020 г. с която се осигурява подкрепа за проектиране и изграждането на станции за зареждане на превозни средства с алтернативно гориво (предложена мярка в Инвестиционната стратегия за финансови инструменти по оста).

Големи проекти: не са планирани.

¹ Европейска банка за възстановяване и развитие, Актуализирана предварителна оценка на финансови инструменти и инвестиционна стратегия за финансови инструменти по Оперативна програма „Околна среда 2014–2020 г.“, декември 2018 г.

II. Въведение и цели на оценката

II.1. Цели на оценката

Оценката има за **цел** да:

- Подпомогне УО в ефективното и ефикасно управление на процесите, свързани с управление, наблюдение, оценка и контрол на оперативната програма.
- Предостави независим анализ и оценка на изпълнението на логиката на интервенции, на целите и на системата от индикатори на ОПОС 2014- 2020 г.;
- Проследи постигнатите резултати с публичен ресурс от ЕС по програмата в т.ч. доколко постигнатите резултати отговарят на заложените цели, на нуждите на бенефициентите и целевите групи и спомагат за постигането на очаквания социално-икономически ефект;
- Допринесе за подобряване на качеството на изпълнението на ОПОС 2014-2020 г. чрез извършване на оценка на тяхната ефективност и ефикасност;
- Идентифицира проблеми и рискове при изпълнението на програмата, в т.ч. корективни мерки за изпълнение на целевите стойности на индикаторите от рамката за изпълнение, както и за избягване на риска от загуба на средства от резерва по програмата;
- Изготви препоръки за подобряване на процеса на изпълнение на програмата за програмен период 2014-2020 г., както и формулиране на препоръки за следващия програмен период.

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

Оценката е осъществена в **контекста** на приложимото европейско и национално законодателство и стратегически документи, както и насоките на ЕК за осъществяване на подобен вид оценки.

II.2. Оценителни въпроси

В техническата спецификация за осъществяване на оценката Възложителят е изброил оценителни въпроси, които в офертата за изпълнение на оценката са допълнени с един оценителен въпрос (представен в таблицата по-долу със *син наклонен шрифт*), за по-пълно обхващане на темите на оценката. На проведената Встъпителна среща с Възложителя беше предложено в оценката да бъде включен още един оценителен въпрос. Той е представен в *червен шрифт*.

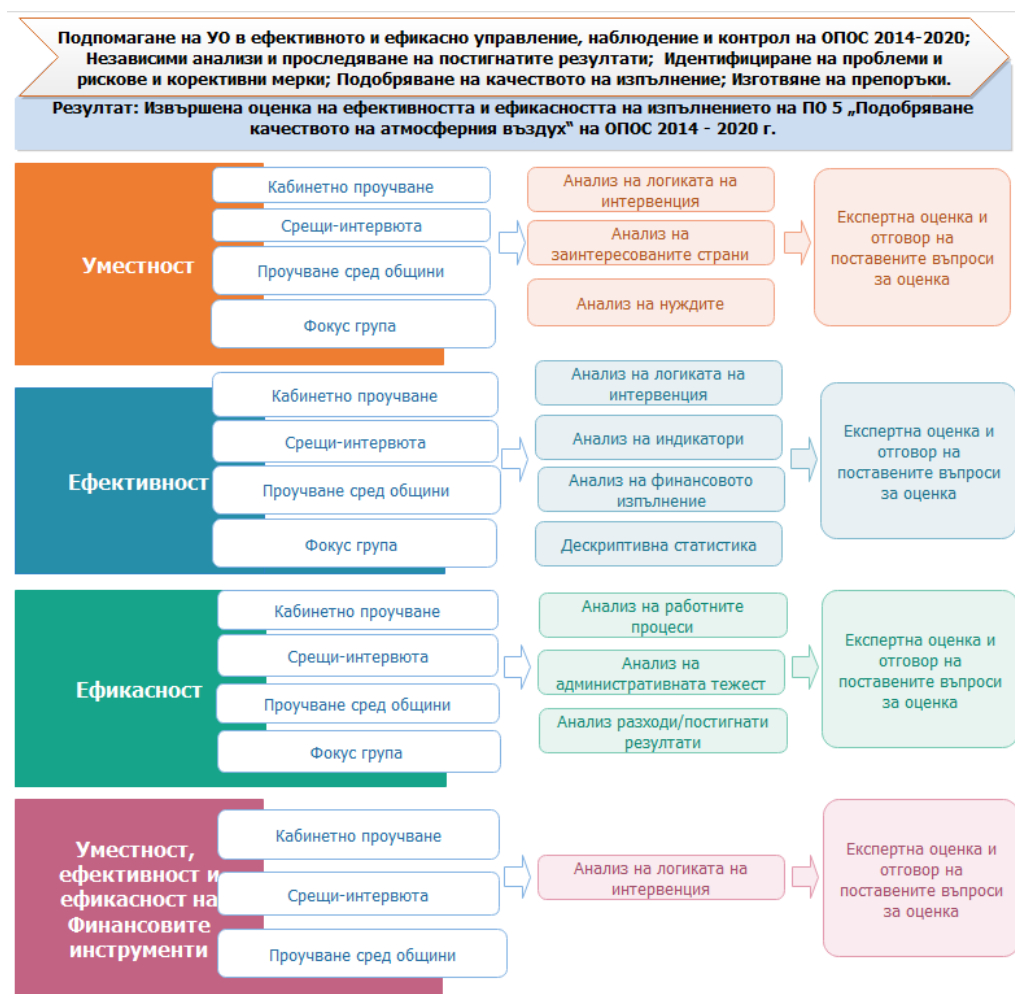
Темите за оценка и оценителните въпроси, са представени в Таблица 1.

Таблица 1. Оценителни теми и въпроси

Тема на оценката	Оценителни въпроси
Уместност	• Доколко стратегията по приоритетна ос 5 съответства на реалната ситуация в сектор „Въздух“? Необходима ли е промяна в стратегията и ако да, какви са основанията за това? • Как обявените процедури за предоставяне на БФП по ос 5 на ОПОС 2014- 2020 г. допринасят за постигане на целите на оста? Какво е съответствието на обявените процедури за предоставяне на БФП с постигането на целите на оста? • <i>Обявените процедури релевантни ли са към конкретните нужди на подпомаганите бенефициенти?</i> • <i>Има ли по-добри алтернативи за оползотворяване на средствата по оста?</i>
Ефективност	• Какъв е напредъкът в постигането на целите по приоритетна ос 5 на ОПОС 2014-2020 г. към средата на 2019 г.? Какво е изпълнението на ос 5 по отношение на финансовите данни, общите и специфичните индикатори за резултат и количествени целеви стойности? Какви са промените в стойностите на индикаторите за резултат и етапните цели към средата на 2019 г.? • Какво е финансовото изпълнение по ос 5 на ОПОС? Каква е степента на усвояемост на средствата по ос 5 и какви са нуждите от подобрене на процеса на усвояване? Необходимо ли е прехвърляне на средства между отделните приоритетни оси/по години във връзка с прилагането на ос 5 и ако е наложително, какви са причините за това? • Ефективни ли са съществуващите процедури и изпълняваните интервенции за постигане на поставените цели по ос 5? • Съществуват ли критични фактори, които да оказват негативно влияние върху изпълнението и ефективността на интервенциите по ос 5?
Ефикасност	• В каква степен разработените процедури и правила за провеждане на процедурите по ос 5 са достатъчно ясни и опростени за потенциалните бенефициенти? Доколко ясни и подходящи са въведените критерии за оценка на проектни предложения? Има ли нужда от корективни действия в процедурите и реда за изпълнение на интервенциите по ос 5? • Какви са най-често допусканите грешки от кандидатите в процеса на кандидатстване и в процеса на изпълнение на одобрени проекти по ос 5? Кои са възможностите за оптимизиране на процедурите по кандидатстване, изпълнение и отчитане на проектите по ос 5? • Какви са качеството и ефективността на оценката на проектните предложения по процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по ос 5? • Ефективна и функционална ли е системата за събиране на данни за индикаторите по ос 5 с оглед регулярното отчитане на напредъка в изпълнението? • Каква е ефикасността на изпълняваните интервенции по ос 5 към средата на 2019 г.? • Какви са изводите и препоръките от прегледа на системата за предоставяне на БФП по ос 5? • Какви са изводите и препоръките за оптимизиране на насоките за кандидатстване, указанията към бенефициентите и др. документи, разработени от УО?
Уместност, ефективност и ефикасност на финансовите инструменти	• Какво е нивото на изпълнение на финансовите инструменти по ос 5 към средата на 2019 г., в случай че в хода на изпълнение на приоритетната ос се актуализира предварителната оценка на финансовите инструменти по програмата и се въведе възможността за прилагането им конкретно по ос 5? • Адекватни ли са те спрямо потребностите в рамките на ос 5? • Какви са основните трудности при използването на финансови инструменти и да се дадат препоръки за подобрения.

III. Използвана методология за извършване на оценката

За осъществяване на оценката са използвани и комбинирани различни методи за набиране на информация и анализ, както е посочено на фигурата по-долу:



Фигура 1. Дизайн на оценката

Оценката е разделена на 4 теми, като е показано на фигурата: уместност, ефективност, ефикасност и оценка на прилагане на финансовите инструменти. 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, дескриптивна статистика, анализ на работните процеси, анализ на административната тежест, анализ за ефикасност (разходи/постигнати резултати(ползи)).

Първоначална информация по всяка от темите за оценка ще бъде набрана посредством **кабинетно проучване на документи**.

В допълнение са проведени **срещи-интервюта** с представители на УО, НСОРБ, Дирекция „Опазване чистотата на въздуха“ в МОСВ, ИАОС, Софийска община, Световна банка и неправителствени организации, работещи по проблемите на опазване чистотата на въздуха.

Беше проведено **онлайн проучване сред общини** - бенефициенти и потенциални бенефициенти по ПО5 с цел набиране на информация и отразяване на тяхното мнение относно нужди, уместност на подкрепата, ефективност и ефикасност на процедурите за кандидатстване, управление и мониторинг и основни фактори, пречатстващи постигане на целите на проектите. В проучването бяха поканени да вземат участие всички 25² общини, които са с нарушено качество на въздуха и са потенциални бенефициенти по ОПОС. От тях, 22 общини вече имат проект по ОПОС. В проучването участваха общо 32 потенциални респондента³, от които на анкетата отговориха 24 респондента от 19 общини (един респондент е попълнил частично анкетата). Резултатите от проучването са представени в Приложение 6, а основните данни за участниците са обобщени в следващата таблица:

Таблица 2. Респонденти на анкетното проучване сред общини

Респонденти	Поканени (брой)	Отговорили (брой)	% на отговорите
Бенефициент по ПО5 на ОПОС	29	22	76%
Потенциален бенефициент	3	2	67%
Общо респонденти	32	24	75%
Общо общини	25	19	76%

По-голяма част от респондентите (55%) изпълняват проекти за разработване/актуализация на общинските програми за качеството на атмосферния въздух; 32% от респондентите управляват проекти за подобряване качеството на атмосферния въздух и 14% са респондентите от проектите за адресиране на транспорта като източник на замърсяване на атмосферния въздух.

В допълнение на онлайн проучването е проведена **фокус група** с общини цел по-задълбочено дискутиране на въпросите по отношение на уместност, ефективност и ефикасност и обсъждане на алтернативни варианти за предоставяне на подкрепа. Във фокус групата взеха участие общо 9 експерта, представители на 5 общини (Благоевград, Враца, Плевен, Пловдив и Стара Загора) и на Асоциацията на еколозите от общините в България (виж Приложение 7).

² Асеновград, Благоевград, Бургас, В. Търново, Варна, Видин, Враца, Г. Оряховица, Гълъбово, Димитровград, Кърджали, Ловеч, Монтана, Несебър, Пазарджик, Перник, Плевен, Пловдив, Русе, Сливен, Смолян, Стара Загора, Столична община, Хасково и Шумен

³ При общини с повече от един проект по ОПОС, в проучването бяха поканени да участват ръководителите на всеки от проектите

IV. Отговор на оценителните въпроси

РАЗДЕЛ 1. УМЕСТНОСТ

Настоящият раздел разглежда уместността на подкрепата по ПО5 на ОПОС към наблюдаваните нужди и приносът ѝ за постигане на поставените цели. Анализите са представени под формата на отговор на поставените четири оценителни въпроса. В каре, в началото на оценителните въпроси, е даден кратък отговор на въпросите.

Оценителен въпрос 1.1. *Доколко стратегията по приоритетна ос 5 съответства на реалната ситуация в сектор „Въздух”? Необходима ли е промяна в стратегията и ако да, какви са основанията за това?*

Стратегията на ОПОС правилно дефинира и адресира нуждите. В същото време не всички подкрепени до момента мерки се очаква да имат пряк ефект върху постигане на заложените по програмата цели. Подкрепата в областта на подобряване качеството на въздуха е пилотна за ОПОС.

Възможни са промени в подходите най-вече в посока фокусиране и приоритизиране на подкрепата. Поради напредналия етап на изпълнение, съществена промяна в стратегията на този етап 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 могат да се разгледат и алтернативни подходи. Последните са изложени в оценителен въпрос 1.4.

Нуждите и предизвикателствата в сектор „Въздух“ са определени от европейската и националната стратегическа и регулаторна рамка, замърсяването на въздуха в страната и състоянието на системата за мониторинг. Основните характеристики на сектора са разгледани по-долу.

Стратегическа и нормативна рамка

Основният законодателен документ в страната за сектора е Законът за чистотата на атмосферния въздух (ЗЧАВ)⁴. Със закона се определят показатели и норми за качеството на атмосферния въздух; поставят се ограничения за изпускания емисии; определят се правата и задълженията на държавните и общинските органи, на юридическите и физическите лица по контрола, управлението и поддържането на качеството на атмосферния въздух; въвеждат се изисквания за качеството на течните, а с поправка от 2019 г., и на твърдите горива. Следи се съдържанието на следните замърсители в атмосферния въздух (чл. 4 ал.1): суспендирани частици; фини прахови частици; серен диоксид; азотен диоксид и/или азотни оксиди; въглероден оксид; озон; олово (аерозол);

⁴ В сила от 1996 г., последно изменение от октомври 2019 г.

бензен; полициклични ароматни въглеводороди; тежки метали – кадмий, никел, живак и арсен.

През октомври 2019 г. влезе в сила Наредбата за изискванията и контрола върху дървесината, която се използва за битово отопление. Основните заинтересовани страни⁵, обаче, са на мнение, че наредбата не работи на практика тъй като не въвежда стандарти за съдържанието на влажност, който да е задължителен за производителите и/или доставчиците на дървесина, а прехвърля отговорността към потребителите.

Разработена е [Наредба за изискванията за качеството на твърдите горива](#), използвани за битово отопление, която все още не е приета. С Наредбата се очаква да се въведат норми за допустимо съдържание на сяра (до 1%), пепел (до 12%) и обща влага (до 20%) във въглищата и брикетите от въглища за битово отопление, както и изисквания за пакетиране и етикетироване.

България е транспонираля европейските директиви в областта на опазване чистотата на въздуха и е поела ангажимент да спазва нормите за опазване на човешкото здраве и сроковете заложи в тях (виж таблицата по-долу).

Таблица 3. Норми за опазване на човешкото здраве на концентрация във въздуха на някои вещества, с цел защита на човешкото здраве или

Замърсител	Средночасова норма		Среднодневна норма		Средногодишна норма	Срок за постигане на съответствие
	µg/m ³	брой превишения за година	µg/m ³	брой превишения за година	µg/m ³	
SO ₂	350	24	125	3	--	1.01.2005
NO ₂	200	18			40	1.01.2010
ФПЧ ₁₀	-	-	50	35	40	1.01.2005
ФПЧ _{2,5}	-	-	-	-	25/20	1.01.2015/1.01.2020
Озон			120	25	-	1.01.2010

Източник: Директива 2008/50/ЕО; Решение за изпълнение на Комисията 2011/850/ЕС за правила на прилагане на Директива 2008/50/ЕО и Директива 2004/107/ЕО; Наредба №12 от 15.07.2010 г. за норми за серен диоксид, азотен диоксид, фини прахови частици, олово, бензен, въглероден оксид и озон в атмосферния въздух

Страната е отправила искания към ЕК за освобождаване от задълженията за спазване на изисквания в установените срокове на два замърсителя: ФПЧ и азотен диоксид (за София и Пловдив). Уважено е само искането, свързано с азотния диоксид, като е определен краен срок за спазване на изискванията до 31 декември 2013 г.

Поради неспазване на нормите за съдържание на ФПЧ, правителството на България през 2017 г., на база на заведено дело от страна на ЕК, е осъдено за неизпълнение на

⁵ Становища на неправителствени организации ([За Земята](#)), на НСОРБ (проведено интервю) и на общини (споделени на проведената фокус група)

изискванията на Директива 2008/50/ЕО относно съдържанието на ФПЧ10⁶ в атмосферния въздух.

След откриване през 2014 г. на процедура по нарушение, през октомври 2019 г. ЕК завежда дело срещу България за превишаване на нормите за серен диоксид в района на Гълъбово⁷.

В периода 2011-2013 г. Европейската комисия прави преглед на законодателството в областта на опазване на чистотата на въздуха, в резултат на което е приета Програма за чист въздух за Европа⁸ и по-строги изисквания за намаляване на националните емисии на някои атмосферни замърсители. В програмата се посочва, че въпреки, че нормите на ЕС за качество на въздуха все още изостават от тези на другите развити държави, спазването на някои от тях среща трудности. Към 2017 г. общо 17 държави членки, включително България докладват превишения в нормите за ФПЧ10. С програмата са въведени възможности за подкрепа чрез Европейските структурни и инвестиционни фондове и програма LIFE. През 2016 г. е приета Директива 2016/2284⁹, която поставя национални цели за страните членки за намаляване на емисиите на пет замърсителя – серни оксиди, азотни оксиди, летливи органични съединения, амоняк и ФПЧ.

През 2019 г. е приета Национална програма за подобряване качеството на атмосферния въздух (2018–2024г.)¹⁰. Програмата съдържа мерки, които да бъдат изпълнени до края на 2024 г., за да се постигне съответствие с изискванията на директивата за по-чист въздух за Европа по отношение на нивата на ФПЧ10. Мерките са насочени към секторите, за които е установено, че имат основен принос към замърсяване с ФПЧ – битово отопление и транспорт и се отнасят до: (1) по-ранно въвеждане на Регламент (ЕС) 2015/1185 по отношение на по-строги стандарти за проектиране на отоплителни топлоизточници; (2) въвеждане на стандарти за качество на горивата за въглища, използвани за битово отопление; (3) приемане на организационни мерки – забрана на продажбата на дърва за огрев на тегло и въвеждане на ограничения във времето, когато се допуска директен добив на дърва за огрев от населението и кога общините могат да предоставят дърва за огрев на домакинствата; и (4) задължително поэтапно изваждане от употреба на отоплителни уреди, които не отговарят на изискванията на Регламентите за екодизайн (ЕС) 2015/1185 и (ЕС) 2015/1189 и замаяната им с други средства за отопление. Програмата предлага и две мерки за ограничаване на замърсяването с ФПЧ от транспорта, макар да отбелязва, че техният принос към намаляването на замърсяването с ФПЧ на фона на мерките, насочени към битовото отопление е незначителен. Това са следните мерки: (1) подобряване контрола върху превозните средства с цел справяне с проблема с премахването на каталитичните филтри и на филтрите за твърди частици от

⁶<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=189624&pageIndex=0&doclang=BG&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=383355>

⁷<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220873&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=5720293>

⁸ COM (2013) 918

⁹ Директива (ЕС) 2016/2284 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 година за намаляване на националните емисии на някои атмосферни замърсители, за изменение на Директива 2003/35/ЕО и за отмяна на Директива 2001/81/ЕО

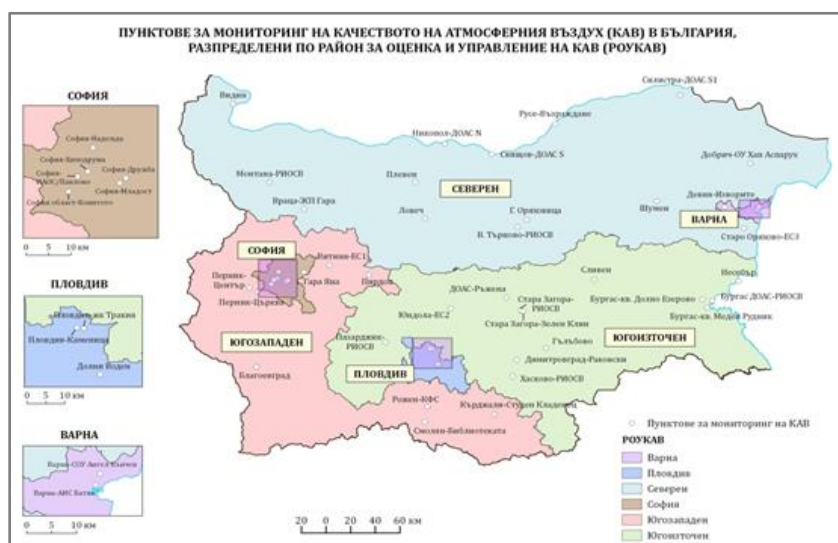
¹⁰ Решение № 334 на Министерския съвет от 07.06.2019 г.

дизеловите автомобили и (2) създаване на зони с ниски емисии в най-урбанизираните градове – София и Пловдив.

В отговор на посочената в програмата мярка за въвеждане на стандарти за качество на горивата е направена поправка в ЗЧАВ, приета е Наредбата за изискванията и контрола върху дървесината, която се използва за битово отопление и е разработена Наредба за изискванията за качеството на твърдите горива (наредбите са коментирани по-горе).

За прилагане на изискванията на Директива (ЕС) 2016/2284 (чл. 6 и чл. 10) през септември 2019 г.¹¹ е приета Национална програма за контрол на замърсяването на въздуха (2020 – 2030 г.). Програмата има за цел да доведе до намаляване на общите годишни антропогенни емисии на следните замърсители: серен диоксид (SO₂), азотни оксиди (NO_x), неметанови летливи органични съединения (НМЛОС), амониак (NH₃) и фини прахови частици (ФПЧ_{2.5}), спрямо емисиите за определената в директивата, базова 2005 г. В стратегията са разгледани политики и мерки за намаляване на емисиите от битово отопление, сухопътен транспорт и селско стопанство, но не се разглеждат мерки за намаляване на емисиите от индустрията. По отношение на битовото отопление мерките съвпадат с тези, определени в Национална програма за подобряване качеството на атмосферния въздух 2018-2024. Мерките, целящи намаляване на емисиите на азотен оксид от сухопътния транспорт касаят модернизиране на автопарка чрез позволяване само на „по-чист“ внос и въвеждане на зони с ниски емисии в София и Пловдив.

Наблюдение качеството на въздуха



Съгласно изискванията на Директива 2008/50/ЕО България е определила три агломерации (Столична, Пловдив и Варна) и три района (Югоизточен, Северен/Дунавски и Югозападен) за оценка и управление на качеството на въздуха¹² (РОУКАВ) (виж фигурата вляво).

Фигура 2. Райони за оценка и управление на качеството на атмосферния въздух (РОУКАВ)

Източник: ИАОС

¹¹ Решение № 541 на Министерския съвет от 13.09.2019 г.

¹² Утвърдени със Заповед №969/21.12.2013 г. на министъра на околната среда и водите.

По данни на ИАОС¹³ през 2019 г. в Националната Автоматизирана Система за Контрол Качеството на Атмосферния Въздух са функционирали: 30 автоматични измервателни станции, 4 автоматични измервателни станции за мониторинг качеството на въздуха в горски системи; 9 пункта с ръчно пробонабиране и последващ лабораторен анализ, 5 ДОАС¹⁴ системи, разположени в градовете Свищов, Никопол, Силистра, Бургас и Стара Загора (с. Ръжена). Пунктовете за мониторинг на качеството на атмосферния въздух са разположени в 34 населени места. Системата разполага и с 6 броя мобилни автоматични станции, включени към регионалните лаборатории в София, Пловдив, Плевен, Стара Загора, Варна и Русе. ФПЧ₁₀ се мерят в 40 пункта в страната, а ФПЧ_{2,5} само в 10 от тях.

През 2017 г. към Националната система за мониторинг качеството на атмосферния въздух в реално време е интегрирана информационна система за докладване на данни за качеството на атмосферния въздух, която е създадена с подкрепата на ОПОС 2014-2020 (процедура 5.001).

При разговорите с ИАОС и МОСВ беше коментирано, че не се очаква разширяване на системата за национален мониторинг на качеството на въздуха, тъй като тя покрива изискванията на законодателството.

В допълнение на националната система за мониторинг на качеството на въздуха ЗЧАВ (чл. 20 ал. 2) дава възможност на общините, съгласувано с министъра на околната среда и водите, да изграждат собствени системи за мониторинг на качеството на въздуха. Тези системи са необходими не само за следене на качеството на въздуха, но и за набиране на данни, на чиято база да е възможно изготвянето на по-прецизни планове за управление на качеството на въздуха. Например по проект¹⁵ на Столична община през 2019 е изградена мониторингова мрежа от 22 станции, които измерват ФПЧ, СО, NO₂ и SO₂. През септември 2019 г. община Търговище въвежда система за измерване на съдържанието на ФПЧ₁₀ и ФПЧ_{2,5} с две измервателни станции. По-голяма част от общините, обаче, не разполагат със собствени пунктове за мониторинг качеството на въздуха и разчитат на данни от националната система за мониторинг на качеството на въздуха.

Качество на въздуха

Фини прахови частици

Основен проблем с качеството на въздуха в страната е замърсяването с ФПЧ. Емисиите на ФПЧ_{2,5} са се увеличили с 32% от 24 kt през 1990 г. до 32 kt през 2017 г.¹⁶. Населението, живеещо при нива на замърсяване с ФПЧ₁₀ над допустимите норми е 3.3 млн. (78.6 %) в населени места, в които се контролира този замърсител¹⁷.

¹³ http://eea.government.bg/bg/nsmos/spravki/Spravka_2019/air2

¹⁴ Работещи на принципа на диференциална оптична атомноабсорбционна спектрофотометрия

¹⁵ Проект „Ефективно използване на новите технологии за чист атмосферен въздух“ (AIRTHINGS), финансиран по Програма „Балкани – Средиземно море“ (2014 – 2020) на Европейския съюз.

¹⁶ [МОСВ, ИАОС. Национален доклад за състоянието на околната среда, 2019 г.](#)

¹⁷ Изчисленията са извършени съгласно методика на Европейската агенция по околна среда. Методиката изчислява възможния максимум на евентуално засегнатото население като се приема, че във всяко

Положително е, че през 2017 г. в шест общини, включени в наказателната процедура на Европейската комисия за неспазване на нормите по показател ФПЧ, е постигнато съответствие с нормите – Девня, Добрич, Пирдоп, Сливен, Гълъбово и Стара Загора. При Девня, Добрич и Пирдоп тази тенденция е устойчива (налице в последните четири поредни години)¹⁸.

Общини, които са извън националната система за мониторинг качеството на въздуха, също е възможно да са с наднормено замърсяване с ФПЧ. Например, за Златица е разработена общинска програма за КАВ за периода 2013-2016 г. Съгласно данни от мониторинговия пункт на „Аурубис България“ АД, в общината се отчитат превишения от нормите на ФПЧ. Свищов също е сред общините с вероятни превишения на нормите за ФПЧ.

Според анализите, представени в Националния доклад за състоянието на околната среда,



основен източник на замърсяване с ФПЧ е битовото горене с дял от 83% за ФПЧ_{2,5} и 57% за ФПЧ₁₀ (виж графиките по-долу). Принос за замърсяване с ФПЧ₁₀ имат негоривните производствени процеси и селското стопанство (по 14%) както и пътния транспорт (7-8%).

Фигура 3. Основни източници на замърсяване на въздуха с ФПЧ

Източник: ИАОС, Национален доклад за състоянието и опазването на околната среда, 2019. По данни на НСИ за 2017 г.

Емисиите на черен въглерод (сажди) не се измерват и разглеждат отделно, като се приема че са част от емисиите на ФПЧ_{2,5}, свързани основно с битово изгаряне (63%) и с използването на дизелови двигатели от транспортните средства (33%).

При прегледа на резултатите от мониторинга през 2018 година за 28-те общини, които не са отговаряли на изискванията за качество на атмосферния въздух по отношение на ФПЧ₁₀ се вижда, че основен проблем продължава да бъде надвишаването на допустимите 35 превишения на средноденонощната норма за ФПЧ₁₀ от 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. В същото време средногодишната норма за ФПЧ₁₀ от 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ за периода 2016-2018 година е постигната в над 60% от 28-те общини. Това показва, че двете норми за ФПЧ₁₀ (средногодишната и средно денонощната) са много близки по стойности и че влиянието на метеорологичните фактори в някои общини е много силно.

населено място, в което е регистрирано превишение на нормата, цялото население е подложено на негативното влияние на прахови частици.

¹⁸ Съгласно чл. 27 (ал7) на ЗЧАВ намалението на броя на превишенията на нормите за вредни вещества и на средногодишните нива на замърсителите се оценява за предходната календарна година на база средната стойност на регистрирания брой превишения на нормите за вредни вещества и на средногодишните нива на замърсителите за последните три календарни години.

Установено е, че основните превишения на средноденонощната норма за ФПЧ_{10} се случват през зимата. В същото време в някои общини като Бургас, Димитровград, Гълъбово, Монтана, Перник, Плевен, Пловдив, Русе, София, Варна, Велико Търново, Видин и Враца редовно се наблюдават превишения и през пролетта и лятото, което предполага, че в споменатите общини е възможно наличието на други значителни източници, различни от битовото отопление¹⁹.

На общинско ниво се наблюдават значителни разлики в приноса на различните източници към емисиите на ФПЧ . Битовото отопление е основен източник на емисии на ФПЧ_{10} в около 60% от програмите, а уличното движение – в останалите 40%. Докато за Варна и София например, значителен дял има транспорта (57% за София, 47% за Варна) в по-малките градове, неговият дял е определен като незначителен. В Общинската програма на Пловдив също е изчислено, че делът на транспорта при замърсяването с ФПЧ е само 7%. В някои общини е значителен и делът на промишленото замърсяване (Перник (27%), Русе (27%), Бургас (25%)).

Серни и азотни оксиди

Националният доклад за състоянието и опазването на околната среда за 2017 г. отчита, че в периода 1990-2017 г. емисиите на SO_2 намаляват с 91%, а тези на NO_x - с 66%. Намаляването на емисиите се дължи основно на намалението на емисиите от топло електрическите централи (ТЕЦ), а при NO_x , също така, макар и в по-малка степен, на намаление на емисиите от автомобилния транспорт.

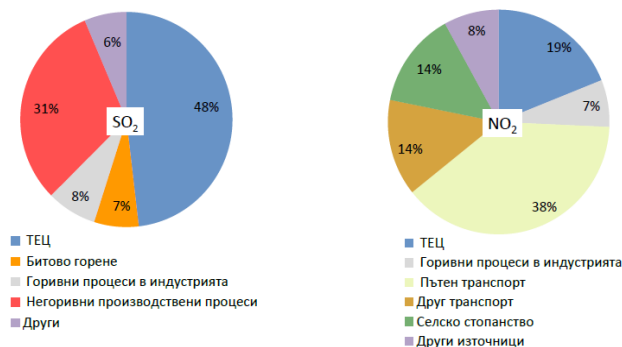
Въпреки това съществуват „горещи“ точки където продължават да се наблюдават превишения. По отношение на серния диоксид това е основно Гълъбово, но същ така спорадични превишения се отчитат и в Перник, Сливен, Димитровград (Раковски) и Благоевград.

Превишения на нормите на съдържание във въздуха на азотни оксиди се отчитат основно в Пловдив и София. През 2018 г. превишения на пределната стойност на средночасовите норми ($200 \mu\text{g}/\text{m}^3$) и/или на горния оценъчен праг ($140 \mu\text{g}/\text{m}^3$) са отчетени още в Плевен, Варна, Монтана, Благоевград, Гълъбово и Стара Загора²⁰. Надвишаването на горния оценъчен праг и средночасовите норми в големите градове, въпреки голямата разлика (съответно 3.5 и 5.0 пъти) в сравнение със средногодишната стойност на азотните оксиди показва, че уличния транспорт и задръстванията са проблем в тези населени места.

¹⁹ Съгласно анализите, представени в Националната програма за подобряване качеството на атмосферния въздух (2018-2024 г.)

²⁰ ИАОС, Годишен бюлетин за нивата на основните показатели за качество на атмосферния въздух, 2018 г.

Основен източник на замърсяване със серен диоксид (SO_2) са ТЕЦ (48%), следвани от негоривни производствени процеси (31%). При азотните оксиди (NO_x), основен източник на замърсяване е пътният транспорт (38%), следван от ТЕЦ, друг транспорт и селското стопанство (виж фигурата вдясно).



Фигура 4. Основни източници на замърсяване с азотен и серен диоксид

Източник: ИАОС, Национален доклад за състоянието и опазването на околната среда, 2019.
По данни на НСИ за 2017 г.

Тропосферен озон и бензо(а)пирен

Измерените концентрации на тропосферен озон²¹ в страната не представляват заплаха за човешкото здраве. Не се наблюдават превишения на краткосрочната целева норма на озон в градски условия. В периода 2015-2017 г. превишения са регистрирани в три извънградски фонов станции.

Не така стоят неща по отношение на бензо(а)пиренът. В годините са наблюдава устойчиво превишение на нормите. През 2017 г. в 9 от общо 14 пункта, където се отчита този замърсител, се наблюдава превишение на средногодишната норма по показател бензо(а)пирен.

Тропосферният озон не се емитира директно в атмосферата, а се формира чрез комплексни химични реакции, последващите емисии на газове, които допринасят за образуването на озон, като азотни оксиди (NO_x), неметанови летливи органични съединения, метан (CH_4) и въглеродният оксид (CO) в присъствие на слънчева светлина и високи температури.

Бензо(а)пиренът се изолира в проби от ФПЧ10. Получава се при непълно изгаряне на различни горива. Основните източници на бензо(а)пирена са битово отопление (най-вече изгарянето на дърва, въглища и отпадъци), производството на кокс и стомана, както и пътният трафик. Други източници са пожарите.

Поради гореизложеното поддържането на добро качество на въздуха по отношение на озон и бензопирен зависи от ограничаване съдържанието във въздуха на други замърсители като азотни оксиди и ФПЧ.

²¹ Тропосферният озон (лош озон) е озонът в близост до земната повърхност. За разлика от стратосферния озон (добър озон), който има изключително полезно действие да абсорбира ултравиолетовите лъчи от слънцето, като по този начин предпазва живите организми, наличието на приземен (тропосферен) озон създава риск за човешкото здраве и растежа и развитието на растителността.

Тежки метали, арсен и въглероден диоксид

По данни на ИОАС, в пунктовете в страната през 2017 г.²², не се отчитат превишения на праговете за съдържание на тежки метали, арсен и въглероден диоксид. Последното превишение на съдържанието на кадмий е било през 2015 в пункт Долни Воден, а последното превишение на съдържанието на олово, в същата станция през 2013 г.

Общински планове за управление на КАВ

Основните стратегически документи за управление качеството на въздуха на местно ниво са общинските програми за КАВ, които са изработват съобразно изискванията на националното законодателство²³ и Директива 2008/50/ЕО. Програмите дефинират цели и посочват мерки, етапи и сроковете за тяхното постигане; организациите и институциите, отговорни за изпълнение, средствата за обезпечаване на програмата, системата за отчет и контрол за изпълнението и системата за оценка на резултатите. Програмите трябва да включват подходящи мерки, така че периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък.

Прегледът на общинските програми за подобряване качеството на атмосферния въздух показва, че програмите и плановите към тях съдържат различни мерки, за намаляване на емисиите от битовото горене и транспорта като: проучвания за нагласи на населението за определени мерки и с цел набиране на данни и информация; изграждане на предупредителна система за населението; подмяна на отоплителни уреди; увеличаване абонатите на централно топлоснабдяване или газифициране; прилагане на стандарти за горивата; енергийна ефективност на обществени и жилищни сгради; подмяна на горивни инсталации и поставяне на филтри; провеждане на информационни кампании; насърчаване използването на нискоемисионни горива; образователни програми; въвеждане на зони и еко стикери за автомобили; модернизация на автобусния парк; оптимизиране на трафика; изграждане на велоалеи и отдаване под наем на велосипеди; поддръжка и ремонт на пътната мрежа; изграждане на нови пътища за извеждане на трафика от жилищни или централни градски зони; измиване на улиците; увеличаване на уличното озеленяване; разширяване на зелените площи и др. В голямата си част плановите съдържат мерки, които са заложили в оперативните програми или в национални стратегически документи. Това е така, тъй като тези програми са основен източник за финансиране за прилагане на мерките. По този начин се получава огледално пренасяне на мерки от оперативните програми и национални стратегии в плановите, без последните да са уточнени и изследвани за приложимост към конкретни условия в общината. Това от една страна способства прилагането на мерките в оперативните програми, но от друга страна не всички от тези мерки са приоритетни за общините, а в същото време не се залагат мерки, които са по-ефективни, но за тях не е осигурено финансиране. Мерките, които са от компетенциите на националните власти, като

²² Доклад за състоянието на околната среда за 2017, приет 2019

²³ чл. 27, ал.1 от ЗЧАВ; чл. 31 и чл. 32 на Наредба №7 от 03.05.1999 г. за оценка и управление на качеството на атмосферния въздух; чл. 37 и чл. 38 на Наредба №12 от 15.07.2010 г. за норми за серен диоксид, азотен диоксид, фини прахови частици, олово, бензен, въглероден оксид и озон в атмосферния въздух

например приемането на наредби, също нямат голяма добавена стойност за плановите, тъй като не са от компетенциите на общинските власти.

Прегледът на изпълнението на мерките от плановите и програмите показва, че голяма част от мерките не се изпълняват. В някои от докладите се посочват основно следните причини: липса на финансиране, отлагане във времето на предоставянето на подкрепа на национално ниво по оперативните програми или на приемането на регулационни и законодателни мерки.

Подобни констатации са направени и в одитния доклад на Сметната палата²⁴ относно мерките, предприети за борба с основните източници на замърсяване в София, Пловдив и Стара Загора. Дори за тези големи и финансово по-добре обезпечени общини се констатира, че те „често не разполагат с достатъчно финансови средства за реализиране на адекватни мерки за подобряване на качеството на въздуха и не се възползват достатъчно активно от възможността да реализират проекти и дейности в областта на опазване чистотата на въздуха със средства от източници извън общинския бюджет. Очакваните резултати за решаване на проблемите с качеството на въздуха в трите общини, обект на одита не са постигнати, независимо от отделените средства за осъществяване на дейности по опазване чистотата на атмосферния въздух“.

Онлайн проучването, което проведехме сред общините, които са бенефициенти и потенциални бенефициенти по ОПОС показва, че по отношение на мерките, насочени към битовото отопление²⁵ 52% от общините-респонденти отговорят, че са изпълнили или очакват да изпълнят по-малко от половината от инвестиционните мерки (виж фигурата вляво); 48% от общините-респонденти, очакват да изпълнят по-малко от половината от



регулаторните мерки и 30% от общините — по-малко от половината от образователно-информационните мерки. Добро изпълнение (повече от половината) на инвестиционните мерки очакват едва 9% от респондентите, а на образователно-информационните мерки – 4% от респондентите.

Източник: Собствено онлайн проучване сред общините с нарушено КАВ

Фигура 5. Самооценка на общините относно изпълнение на мерките от общинските планове за КАВ

²⁴ Сметна палата, ОДИТЕН ДОКЛАД № 0300100417, за извършен одит на изпълнението „Ефективност и ефикасност на мерките предприети от националните и местните власти за борба срещу основните източници на замърсяване на атмосферния въздух в големите градове” за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г., приет юни 2018 г.

²⁵ За останалите мерки, насочени към транспорта и индустрията, моля вижте резултатите в Приложение 6

Очаквано сред посочените причини за неизпълнение на мерките на първо място (37%) е липсата на финансиране (виж таблицата по-долу). Но това не е единствената причина. При прилагане на регулаторните мерки сред основните причини е липсата на достатъчен човешки ресурс и необходимост от допълнителни проучвания. Дискусиите по време на проведената фокус група показаха, че общините не разполагат с актуализирани данни за инвентаризация на емисиите и поради това не могат да дефинират по-точни мерки в плановете. В някои случаи дори имат съмнения в надеждността на заключенията, до които е достигнато след моделирането и анализите към общинските планове за КАВ.

Като причини за неизпълнение на мерките се посочват и юридически и административни спънки и несъгласие или разногласие между целевите групи (граждани, ползватели, производители, търговци, контролни органи и др.) по отношение на въвеждането на регулаторните мерки, тъй като засягат различни интереси. Според представители на общините, участници в проведената фокус група, създаването на действаща регулаторна рамка на национално ниво би имала значителен ефект върху качеството на въздуха и би дала възможност на общините, както да прилагат мерките, така и да разработват регулации на местно ниво. Коментирано беше, че прилагането на някои от последните законодателни промени не е ефективно, като визираха Наредба № 6 от 7 октомври 2019 г. за изискванията и контрола върху дървесината, която се използва за битово отопление.

Таблица 4. Причини за неизпълнение на мерките от общинските планове за КАВ

Причини за неизпълнение на мерките от общинските планове за КАВ	Регулаторни мерки	Образователно информационни мерки	Инвестиционни мерки	Общ брой респонденти	%
	бр. респонденти	бр. респонденти	бр. респонденти	бр. респонденти	
Липса на финансиране	12	12	22	46	36%
Недостатъчен човешки ресурс и експертиза	10	5	7	22	17%
Административни ограничения	9	2	6	17	13%
Юридически ограничения	8	0	4	12	10%
За изпълнението на мерките са необходими допълнителни проучвания	10	0	2	12	10%
Несъгласие или разногласие сред целевите групи	6	3	2	11	9%
Не срещаме трудности	1	5	0	6	5%

Източник: Собствено онлайн проучване сред общините с нарушено КАВ

Стратегия на ОПОС за адресиране на нуждите в сектор „Въздух“

Стратегията на ОПОС за подкрепа в сектор „Въздух“ е насочена към намаляване на замърсяването с ФПЧ и с азотни оксиди. Специфичната цел гласи: *Намаляване замърсяването на атмосферния въздух чрез понижаване количествата на ФПЧ10 /NOx*. Подкрепата е фокусирана върху общините, които имат проблеми с тези два показателя и предвижда две линии на подкрепа:

- (1) Разработване, прецизиране, актуализиране и подобряване на качеството на общинските програми за КАВ с прецизно определяне на източниците на замърсяване и конкретния им принос, инвентаризиране на емисиите на замърсителите от тези източници и моделна оценка. Резултатът от разработването на общинските програми за КАВ е да се идентифицират адекватни към местните условия мерки за подобряване качеството на въздуха, както и да се предприемат мерки за развитие и оптимизиране на системите за мониторинг на КАВ.
- (2) Инвестиционни мерки, фокусирани върху основните източници на замърсяване с ФПЧ и азотни оксиди – битово отопление и обществен транспорт. Като възможни инвестиционни мерки програмата предвижда: подмяна на стационарни индивидуални и многофамилни домакински горивни устройства на твърдо гориво; поставяне на филтри за прахови частици на индивидуални горивни инсталации; мерки за алтернативно отопление на жилищни райони, състоящи се от индивидуални къщи и/или малки многофамилни сгради, използващи твърдо гориво за отопление; намаляване използването на конвенционални горива в обществения транспорт, замяна на изпускателните устройства (retrofitting) на превозните средства на градския транспорт; други мерки, идентифицирани като подходящи, произтичащи от анализа на общинските програми за КАВ.

Предложената рамка на стратегията в ОПОС 2014-2020 за намаляване на замърсяването с ФПЧ е уместна на идентифицираните в сектора нужди. Замърсяването на въздуха с ФПЧ е основен проблем на качеството на въздуха в редица населени места. Намаляването на азотните оксиди е съпътстваща цел, предвид, че инцидентни превишения по този показател се наблюдават само при някои от по-големите градове с интензивен транспорт, задръствания в час пик и голям брой лични автомобили. Автомобилният парк е остарял, а почти 70% от леките автомобили са на възраст над 15 години, много от тях произведени по стандарт Еуро 1 или преди него. В тези градове уличният транспорт е основен замърсител с азотни оксиди.

Приетата през 2019 г. Национална програма за подобряване качеството на атмосферния въздух (2018–2024 г.) потвърждава уместността на програмираните в ОПОС инвестиционни мерки, насочени към битовото отопление, за подобряване качеството на въздуха по отношение на замърсяването с ФПЧ: поетапно изваждане от употреба на отоплителни уреди, които не отговарят на изискванията на Регламентите за екодизайн (ЕС) 2015/1185 и (ЕС) 2015/1189 и замяната им с други средства за отопление. В същото време стратегията предлага редица регулаторни мерки: мерки в сектор битово отопление (включително горни граници на емисии за локални отоплителни източници); стандарти за качеството на горивата; извеждане от употреба на уреди на твърдо гориво, които не отговарят на изискванията; създаване на зони с ниски емисии; както и график за изпълнение.

Заделените средства по приоритетната ос за справяне с проблема са в размер на 115 млн. лева (след прехвърлянето на средства от ПО4 са увеличени на 124 млн. лева), което е между 7 и 15 пъти по-малко от прогнозните средства за осъществяване на инвестиционните мерки, свързани с битовото отопление, посочени в Национална програма за подобряване качеството на атмосферния въздух (2018–2024г.) (между 857

млн. лв.-1.7 милиарда лв.). Очевидно програмата ще може да подкрепи част от общините и само част от необходимите мерки за подмяна на отоплителни уреди.

Ограниченият бюджет на програмата обуславя предоставянето на подкрепа за инвестиционни мерки за предварително подбрани общини. ОПОС подкрепя еднотипни инвестиционни мерки в общините-бенефициенти, но очакваните ефекти за всяка от подкрепените общини ще са различни в зависимост от това какъв е дела на замърсяването от битово отопление и каква част от нуждите се обхващат. Поради това, макар при подбора на общините да са заложили критерии, които имат за цел да се подкрепят приоритетни нужди²⁶, пилотният характер на процедурата и дефинираният в преговорите с ЕК двустепен характер на проектите не може да гарантира, че ще се постигне най-добра ефективност от гледна точка на подкрепа по програмата. Какви ще са ефектите от подкрепата ще стане ясно след приключване на първата фаза на подкрепените проекти. В същото време, за отразяване на местните специфики, се дава достатъчно гъвкавост на общините да изберат начин на подмяна на отоплението на твърдо гориво с други, предварително дефинирани по-ниско емисионни енергийни източници, което ще даде възможност да се отчетат местните специфики. Възможна е подмяната на отоплителни устройства в самостоятелни обекти в жилищни сгради както на физически лица (домакинства) така и на юридически лица, което дава възможност по-пълно да се обхванат нуждите.

Също така, ОПОС предоставя хоризонтална подкрепа на всички общини, потенциални бенефициенти по ОПОС, за разработване или актуализиране на общински планове за подобряване КАВ. По този начин програмата има за цел да подпомогне планирането в общините и да способства осъществяването на анализи и изработването на мерки за намаляване замърсяването на въздуха. В същото време, хоризонталната подкрепа за актуализиране на общинските програми за КАВ има следните ограничения, що се отнася до постигане на целите:

- Подкрепата по програмата не води до по-добра готовност на общините да изпълняват мерките. Програмите допринасят за идентифициране и планиране на възможни мерки за намаляване на замърсяването с ФПЧ, но макар в някои планове да се правят анализи за конкретните източници на емисии и тяхната локализация по квартали, залаганите мерки остават твърде общи. Липсата на проектна готовност за осъществяване на инвестиционни мерки е основен проблем за изпълнение на конкретни мерки.
- Изработването на програмите за управление на качеството въздуха в общините, които не отговарят на изискванията е нормативно установено (чл. 27 от ЗЧАВ), поради което тези планове вероятно щяха да бъдат разработени и без подкрепата по ОПОС. Някои общини са пристъпили към актуализиране на плановете с финансиране от други източници (Пазарджик). Ефикасността на разходваните средства варира значително между общините (виж оценителен въпрос 3.5).

²⁶ Общини с най-значително замърсяване, най-голям брой засегнато население, и с най-голям дял на битовото отопление като източник на замърсяване с ФПЧ и със заложила мярка за подмяна на отоплителни уреди

- Макар в насоките за кандидатстване да са заложили критериите за качество²⁷, проблем в програмите е липсата на детайлни данни за емисиите от битовото отопление по отношение на тяхното пространствено локализиране, залагането на общи мерки, за които няма проучвания къде и как ще се прилагат както и на мерки, които не зависят от общините или за които няма осигурен бюджет. Това съответно води до слабо изпълнение на мерките.

Подкрепата за намаляване емисиите от обществения транспорт няма директен принос към намаляване на емисиите на ФПЧ. Тези мерки подобряват надеждността и удобството на обществения превоз и по този начин индиректно водят и до намаляване ползването на лични автомобили и съответно замърсяването от тях (включително вторично замърсяване с ФПЧ от реемисии от пътната настилка), но прякят им ефект е върху замърсяването с азотни оксиди.

***Оценителен въпрос 1.2.** Как обявените процедури за предоставяне на БФП по ос 5 на ОПОС 2014- 2020 г. допринасят за постигане на целите на оста? Какво е съответствието на обявените процедури за предоставяне на БФП с постигането на целите на оста?*

Двете инвестиционни процедури имат пряк принос към постигане на целите. Приносът на останалите три процедури е косвен (подпомагане осъществяването на анализи и планиране, подобряване на докладването към ЕК на данни от мониторинг). Със стартираните процедури се очаква индикаторите за изпълнение да бъдат значително преизпълнени. На този етап не е ясно в каква степен ще бъде изпълнен индикаторът за резултат. По-голяма яснота ще има след приключване на първата фаза на проектите за предприемане на мерки за подобряване качеството на въздуха, когато ще бъде дефиниран обхвата на реалните мерки за подобряване качеството на въздуха и очаквания им принос към намаляване емисиите на ФПЧ.

От стартираните 5 процедури само две - 5.003²⁸ и 5.004²⁹ ще имат директен принос към целта и заложените индикатори.

Мерките за подобряване качеството на въздуха се очаква да намалят замърсяването с ФПЧ от битовото отопление. Процедурата, обаче, поради ограничен финансов ресурс, обхваща само 7 от 25те общини, с регистрирани превишения на съдържанието на ФПЧ.

Приносът процедура 5.004 за транспорта към намаляване на ФПЧ е с по-ограничен ефект в сравнение с процедурата, насочена към битовото отопление (5.003). Значително по-голям принос от мерките в областта на транспорта се очаква за по-големите общини (София, Бургас и Варна), докато при останалите общини ефектът върху замърсяването на въздуха с ФПЧ е по-малък.

²⁷ Математическо моделиране на замърсяването, залагане на количествени показатели за въздействието на бъдещите мерки върху нивата на замърсителите; залагане на прогнозни разходи и източниците на финансиране за осъществяване на мерките.

²⁸ BG16M1OP002-5.003 Мерки за подобряване качеството на атмосферния въздух

²⁹ BG16M1OP002-5.004 Мерки за адресиране на транспорта като източник на замърсяване на атмосферния въздух

Процедура 5.004 се очаква да има принос към намаляване на емисиите от азотни оксиди. Индикатор за намаляване на емисиите на NO_x, първоначално е заложен в стратегията на ОПОС, но след това е отпаднал, поради незначителния принос на програмата към този индикатор. Поради това приносът на мерките за намаляване на замърсяването с азотни оксиди няма да бъде отчетен чрез индикаторите.

Приносът на процедурите към заложените целеви стойности на индикаторите е представен в **Приложение 4**. В таблицата по-долу са представени обобщените стойности.

Таблица 5. Принос на процедурите към постигане на целите на индикаторите на ПО5

Индикатор	Базова стойност	Целева стойност	Прогнозиран принос от процедурите	
			Реален	(%)
За изпълнение				
Население, обхванато от мерките за намаляване на количествата на ФПЧ ₁₀ и NO _x (лица)	0	1 300 000	3 016 535*	232%
Проекти, насочени към намаляване на количествата на ФПЧ ₁₀ и NO _x	0	5	18 (+1) **	360% (380%)
За резултат				
Количество на ФПЧ ₁₀ (тона/година)	7 347,71	7 017,71	7336,04***	3,5%

Източник: Собствени изчисления на база на заложените индикатори по процедурите, както и на база информация от подадените проектни предложения и/или указания за участие. * населението на общините, които са бенефициент по повече от едни проект е броено само веднъж; ** Проектът на община Перник по процедура 5.004 е в оценка; *** включва намаление на ФПЧ само от транспортните проекти (11,68 тона/година); приносът на проектите за битово отопление ще стане ясен след завършване на първия им етап.

От горната таблица се вижда, че със стартираните процедури двата заложен индикатора за изпълнение ще бъдат значително изпълнени.

Към момента не може реално да се прецени приносът на процедурите към индикатора за резултат, тъй като основният принос е на процедура 5.003, а той ще може да бъде прогнозиран едва след приключване на първия етап от изпълнението на проектите.

Целевата стойност на индикатора за резултат е определена на базата на Методология, разработена от Световна банка по изпълнение на предварително условие № 7 за България. Въпреки, че към момента на база на сключените договори, разпределението на средствата е 80% за проекти за намаляване на емисиите от градския транспорт и 19% за намаляване на емисиите от битовото отопление, 90% от първоначално заложеният бюджет са разходвани съгласно първоначалните разчети – а именно за мерки насочени към битовото отопление. Поради това би трябвало финансираните проекти по процедура 5.003 да способстват за постигане на заложения резултат за намаление на емисиите на ФПЧ.

По първата от останалите три процедури (5.001) е разработена и въведена информационна система за докладване на данни за КАВ към ЕК и е документиран избора на площадки на пунктове за мониторинг на КАВ, съгласно Директива 2015/1480/ЕС. По този начин от края на 2017г. са изпълнени изискванията на Решение 2011/850/ЕС.

Процедурата няма пряк принос към целта на ПО5, но подобрява информационната база и предоставя по-добри възможности на различни заинтересовани страни да получат достъп до актуални данни.

Останалите две процедури (5.002 и 5.005) имат за цел да подпомогнат общините да разработят или актуализират общинските програми за качеството на атмосферния въздух. Програмите са основен планов инструмент на местно ниво за осъществяване на мерки за подобряване на КАВ и поради това имат индиректен принос към заложената по ПО5 цел. Финансирането на програмите е способствало за постигане на етапната финансова цел за 2018. В същото време, реалният им принос към подобряване качеството на въздуха е неясен, поради посочените в предния оценителен въпрос ограничения: (1) не предоставят готовност за изпълнение планираните мерки; (2) изпълнението на плановите до сега сочи, че се прилагат много малка част от мерките.

Оценителен въпрос 1.3. *Обявените процедури релевантни ли са към конкретните нужди на подпомаганите бенефициенти?*

Обявените процедури адресират нужди на общините и на ИАОС. Макар подкрепата за общините по ОПОС да отговоря на нуждите им, само процедурите с мерки за подобряване качеството на атмосферния въздух се считат за приоритетни.

Повечето от общините, които участваха в анкетното проучване, са на мнение, че подкрепата по ОПОС отговоря на техните нужди (79%). 17% считат, че подкрепата само до някъде отговоря на нуждите, а 4% не могат да преценят.



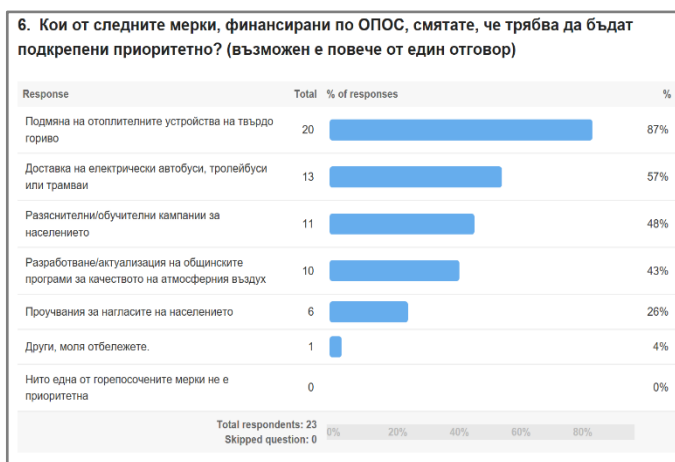
Общините са на мнение, че подкрепата по ОПОС е важна, но е необходимо финансиране и за останалите мерки от общинските планове за управление на КАВ. Други респонденти споделят мнение, че мерките за подмяна на отоплителните уреди са уместни, но на този етап не е ясно доколко ефективни ще бъдат за намаляване на замърсяването. Мнението на общините относно уместността на мерките, подкрепени по ОПОС е представено на фигурата вляво.

Източник: Собствено онлайн проучване сред общините с нарушено КАВ

Фигура 6. Мнение на общините относно уместност на мерките на ОПОС

Общините споделят мнение, че са необходими цялостни решения за справяне с проблема с по-фокусирана подкрепа и използване на средствата за намиране на дълготрайни решения като разширяване на централното топлоснабдяване и газифициране на населените места.

Има разминаване между оценката на бенефициентите за уместността на подкрепата и нейната приоритетност. Докато повечето респонденти считат, че подкрепата за разработването на общински планове за КАВ напълно отговаря на нуждите (87%), като приоритетни са определени мерките за подмяна на отоплителните устройства (87%). Едва след това идват другите мерки, подкрепени от ОПОС - инвестициите в електрически автобуси (57%), и разработването на планове за КАВ (43%). (виж фигурата вдясно).



Източник: Собствено онлайн проучване сред общините с нарушено КАВ

Фигура 7. Мнение на общините относно приоритетност на подкрепата по ОПОС

В областта на подобряване на мониторинга на качеството на въздуха, ОПОС е подкрепила интегрирането към Националната система за мониторинг качеството на атмосферния въздух на информационна система за докладване на данни (процедура 5.001). Подкрепата е много уместна към нуждите на бенефициента (ИАОС), тъй като е дала възможност на Агенцията да изпълни изискване на ЕК за докладване на данни за мониторинг на качеството на въздуха.

На общинско ниво е необходимо създаване на бази данни (включително с исторически такива) както на замърсяването, така и на емисиите. В идеалния случай, би било добре, всички данни да бъдат представяни в обща национална Географска Информационна Система (ГИС КАВ), включително данни за емисии, качество на въздуха, климатични данни и релеф. Това ще способства моделирането, което ще даде възможност за по-точно определяне на териториалния обхват на замърсяването. Чрез ГИС КАВ ще се визуализират, както проблемите и нуждите на общините, така и резултатите от прилагането на съответните мерки.

Оценителен въпрос 1.4. Има ли по-добри алтернативи за оползотворяване на средствата по оста?

За да се отговори на съществуващите към момента предизвикателства и за постигане осезаем ефект от подкрепата за намаляване на замърсяването с ФПЧ е възможно прилагането на различни подходи. Разгледани са два алтернативни подхода, както и техните предимства и недостатъци. Възможна е и комбинация между тях с цел чрез взаимното им прилагане да се избегнат някои от рисковете и недостатъците им.

Предвид напредналата фаза на изпълнение на ПО5 и на ОПОС, отговорът на поставения оценителен въпрос не визира промени, които да бъдат направени в изпълнението на приоритетната ос, а по-скоро на базата на досегашния опит, разглежда въпроси и

предлага алтернативни подходи, които да бъдат взети предвид при програмирането на подкрепата за следващия програмен период.

Анализите, изложени в предходните оценителни въпроси поставят следните теми за обсъждане, с цел постигне по-добър фокус, приоритизиране и по този начин по-голяма ефективност на подкрепата по ОПОС:

Кои са приоритетните нужди за подобряване качеството на атмосферния въздух за всяка община и за РОУКАВ и каква е готовността за тяхното финансиране?

Макар битовото отопление през зимния сезон да е определено като основна причина за замърсяването с ФПЧ, има разлики между общините както в дела на основните източници на емисии, така и в икономическите и инфраструктурни условия и поради това, различни подходи за постигане на максимална ефективност и ефикасност за всеки отделен случай.

Първоначална информация за основните източници на замърсяване и нуждите на всяка община може да бъде получена от общинските планове за КАВ. В същото време, плановете не предоставят достатъчно данни за специфициране на мерките, така че да са в готовност за изпълнение, особено що се касае за мерките, свързани с битовото отопление.

Ако се подходи стратегически за цялата страна би трябвало да се отчетат възможностите за подобряване качеството на въздуха както на ниво община, така и на ниво РОУКАВ. Това е така, тъй като несъответствието с изискванията на Директива 2008/50/ЕО се отчита и следи на ниво район. Това предполага регионален подход на дефиниране и приоритизиране на мерките за подобряване качеството на въздуха в следните 6 района - Столичен, Пловдив и Варна, Югоизточен, Северен/Дунавски и Югозападен.

Отчитане на комплексността на възможните решения и планиране на допълващи се мерки:

Замърсяването на въздуха ФПЧ е причинено от различни източници, зад които стоят разнородни причини. Замърсяването също така зависи от релефа, климатичните и метеорологичните особености в населените места. Решенията за намаляване на замърсяването зависят от спецификите на общините по отношение на налична енергийна инфраструктура, икономически и социални особености. Поради това, за намаляване на замърсяването, в повечето случаи са необходими повече от една и взаимно допълващи се мерки. Не всички мерки са в сферата на възможна подкрепа по ОПОС. Съгласно разработените стратегически документи³⁰, общинските планове за КАВ, както и съгласно мнението на различни заинтересовани страни, които бяха интервюирани по време на настоящата оценка необходими са мерки най-малко за:

- Ограничаване на източниците на замърсяване, за което са възможни различни подходи:
 - Регулаторни мерки на национално и местно ниво като установяване на изисквания (стандарты) за качество на твърдите горива; изисквания към ефективно изгаряне и регламентиране на емисиите от уредите за

³⁰ Национална програма за подобряване КАВ 2018-2024 г.

- отопление; установяване на нискоемисионни зони, контрол върху нерегламентираното изгаряне на отпадъци (включително за отопление) и др.
- Преминаване към използване на енергийни източници с по-малко емисии, включително възобновяеми.
 - Подобряване на транспорта в градовете – използване на ниско емисионни транспортни средства; подобряване на трафика; управление на уличното движение; въвеждане на нискоемисионни зони в големите градове, изграждане на система от велоалеи, извеждане на транзитното движение извън гъстонаселените райони.
 - Ограничаване на вторичното замърсяване от пътната настилка – поддържане и ремонт, редовно почистване.
 - Ограничаване замърсяването от други неинвентаризирани източници на емисии – кариери, сметища, промишлени инсталации, автосервиси, малки предприятия в градски промишлени зони.
- Подобряване на енергийната ефективност с цел намаляване на разходите за отопление в жилищни и обществени сгради, а от тук и осигуряване на устойчивост на мерките, особено при социално слаби слоеве на населението³¹.
 - Осигуряване на дългосрочност и устойчивост на решенията с отчитане на цената и пазара на енергоизточниците и социалните аспекти. Въвеждане на възобновяемите/алтернативни локални енергийни източници като ефективен и икономичен начин за енергоснабдяване и отопление.
 - Подобряване акумулиращата и пречистваща способност на околната среда – увеличаване на залесяването около пътните артерии и увеличаване на зелените площи в населените места.
 - Набиране на данни, създаване на бази данни и информационни системи за източниците на емисии и качеството на въздуха, които да способстват осъществяването на анализи и моделиране с цел да се набележат и приоритизират ефективни, ефикасни и устойчиви мерки.
 - Провеждане на информационни кампании на местно и национално ниво, които да осведомят гражданите за предизвикателствата, свързани с опазване качеството на въздуха, вредите от замърсения въздух и приноса на всеки гражданин към намаляване на емисиите. Изпълнението на пилотни проекти (район Нови Искър) показва, че гражданите се отнасят с резерви към подмяна на отоплението на твърдо гориво с по-ниско емисионни средства и интересът към мерките е слаб. От друга страна гражданската информираност ще създаде натиск, както на местно така и национално ниво, върху властите за предприемане на действия.

³¹ Например след преминаване към алтернативен по-ниско емисионен източник на отопление да не се наблюдава връщане към първоначалния начин на отопление, поради високи разходи.

В условията на ограничен финансов ресурс, кои са най-ефективните мерки които трябва приоритетно да бъдат подкрепени от ОПОС? За кои мерки може да се осигури/търси друг източник на финансиране? Как да се осигури максимална ефикасност на финансирането?

Както беше отбелязано по-горе, в голямата си част мерките са комплексни и за тях може да се търси финансиране от различни източници, включително други оперативни програми, национално финансиране и общински бюджет. По отношение на специфициране на финансирането от ОПОС е необходимо да се определят мерките, където подкрепата по ОПОС би имала най-голяма добавена стойност.

За някои от потенциално възможните мерки подходящо би било прилагането на финансови инструменти, макар предавателната оценка на ФИ за периода 2014-2020 да не идентифицира подобни нужди. Поради това този вид подкрепа също би трябвало да се разгледа за следващия програмен период. Финансовите инструменти са много подходящи с цел привличане на допълнителен ресурс.

Добавянето на условие за съфинансиране също може да се разгледа като мярка за увеличаване на прагматичността на предложенията за финансиране. По този начин ще си отсеят общините/бенефициентите, които са убедени в ефективността на предлаганите от тях мерки и са готови да застанат зад тях финансово.

Кой е най-ефективният подход за предоставяне на подкрепа?

При ограничен финансов ресурс трябва да бъде взето стратегическо решение за това какви са приоритетите. Дали да се подкрепят приоритетно:

- Общини, в които замърсяването е най-голямо и има най-голям брой засегнато население?
- Общини, които са определени за райони и където при постигане несъответствие целият район може да излезе от наказателната процедура на ЕК – Столична община, Пловдив и Варна.
- Общини с проектна готовност, където може най-бързо да се постигнат резултати.
- Общини с най-малки превишения над допустимите стойности, където с най-малки усилия (средства) ще се постигне съответствие.

По-долу са разгледани алтернативи за адресиране на горните въпроси:

Алтернативен подход 1: Приоритизиране и подготовка на готови за финансиране от ОПОС мерки

Като част от подготовката на следващата оперативна програма, чрез настоящата ОПОС 2014-2020 може да се предостави подкрепа за:

- Приоритизиране и уточняване на нуждите и мерките за подобряване КАВ, които да бъдат подкрепени от ОПОС през следващия програмен период.
- Подготовката на приоритетни проекти за всеки район (и общините в тях).

Осъществяването на анализите и подготовката на мерките, ще доведе до готови за финансиране проекти, чието реализиране може да бъде финансирано от ОПОС.

Предимства на подхода:

- Осигурява се стратегически подход на национално ниво, като по този начин най-добре се адресират националните нужди (включително по отношение на наказателната процедура на ЕК).
- Преодоляват се проблемите с липсата на приоритизирани и готови за финансиране проекти, като се отчете устойчивостта и стимулиращият ефект на предоставяните средства.

Недостатъци и рискове:

- Необходимо е тясно сътрудничество между националните и местни власти.
- Осъществяването на анализите и подготовката на проектите ще отнеме време, което може да забави изпълнението на мерките.
- Извън подкрепа остават важни мерки, които не са свързани пряко с намаляването на замърсяването, но потенциално, в дългосрочен аспект, биха имали съществен принос: като проучвания и изработване на бази данни; провеждане на информационни кампании. Последните могат да се включат като компонент от проектите, но по този начин ще бъдат ограничени само до подкрепените райони и общини.

Алтернативен подход 2. Създаване на възможност за подкрепа на мерки за подобряване качеството на въздуха от различни източници.

При програмиране на следващия програмен период е възможно да бъде заделена сума за инвестиции, целящи подобряване качеството на въздуха от редица оперативни програми, включително ОПОС, ОПРР, ОПРЧР, ОПИК, ОПНОИР и националния бюджет. Част от финансирането може да се предоставя чрез финансови инструменти, а другото чрез безвъзмездна финансова помощ (с или без съфинансиране от бенефициентите, в зависимост от мерките).

Всеки УО ще администрира собствените си процедури, които на национално ниво ще представляват синергичен план за действие за подобряване качеството на въздуха.

Единствено ще е необходимо осъществяване на координация между УО на отделните програми с цел получаване на синергичен ефект. За целта към КН на ОПОС може да се създаде под-комитет „Въздух“, който да осъществява координацията.

Възможно е и създаването на национален координационен комитет „Въздух“, който освен подкрепата по оперативните програми да наблюдава всички мерки, които се изпълняват в областта на подобряване на КАВ както на национално, така и на общинско ниво. По този начин ще се даде възможност и за обмен на опит между общините.

Финансирането ще подкрепя проекти на общини и други бенефициенти (НПО, сдружения на граждани, администрация, университети или изследователски звена, частни компании). Финансиране може да се предоставя както за комплексни проекти, така и за единични мерки в следните области: (1) мерки за намаляване на емисиите на ФПЧ и подобряване качеството на въздуха; (2) мерки за събиране на данни, проучвания

и анализи и изготвяне на бази данни; (3) провеждане на информационни кампании; (4) комбинация от горните.

Предимства на подхода:

- Дава се възможност за инициатива от страна на заинтересованите страни – общините и други потенциални бенефициенти (общини, НПО, граждански сдружения, университети и изследователски центрове, администрация, частни компании).
- Осигурява се многофондово финансиране за адресиране на различни аспекти от проблемите с качеството на въздуха.

Възможно е стартирането на мерките веднага след одобрение на оперативните програми за следващия програмен период.

Недостатъци и рискове:

- Съществува риск, че общините, които са основен двигател на мерките на местно ниво, ще се справят със задачата да подготвят качествени и готови за прилагане проекти, които водят до най-ефективни и ефикасни решения.
- Не може да се осигури стратегически подход за постигане на съответствие на национално ниво.
- Съществува риск, значителна част от ресурса да бъде разпиляна за неприоритетни нужди с неясен ефект.

РАЗДЕЛ 2. ЕФЕКТИВНОСТ

Оценителен въпрос 2.1. *Какъв е напредъкът в постигането на целите по приоритетна ос 5 на ОПОС 2014-2020 г.? Какво е изпълнението на ос 5 по отношение на финансовите данни, общите и специфичните индикатори за резултат и количествени целеви стойности? Какви са промените в стойностите на индикаторите за резултат и етапните цели към средата на 2019 г.?*

Постигната е заложената цел за изпълнение. Към януари 2020, не е отчетен напредък като за индикаторите за изпълнение, така и за индикатора за резултат. Това е така, тъй като двете инвестиционните процедури са в начален етап на изпълнение.

В същото време, на база на сключените договори, се очаква значително преизпълнение на целевите стойности на индикаторите за изпълнение.

Все още не може да се направи прогноза за постигане на заложената целева стойност на индикатора за резултат. Това ще е възможно след определяне на приноса на проектите, финансирани по процедура 5.003, който се очаква да бъде посочен след приключване на подготвителната фаза на проектите.

Фактическото изпълнение по отношение на индикаторите за изпълнение и резултат към 31.01.2020 г. е представено в таблиците по-долу. Подробна информация по проекти и процедури е дадена в **Приложение 4**. При индикаторите за изпълнение е анализирано постигането на етапните цели (за 2018 г.) на база на реално отчетените стойности на индикаторите към края на 2018 г.

Прогнозирана е вероятността за постигане на крайните цели на базата на постигнатото до момента и договореното изпълнение. Финансовото изпълнение по приоритетни оси е разгледано в следващия оценителен въпрос.

Показателите за резултат и за изпълнение по ПО5 не са променяни от началото на изпълнението на Програмата. Особеност за тази приоритетна ос е, че базовата и целевата стойност на единствения индикатор за резултат не са заложили при програмиране на програмата, а са установени на по-късен етап през 2017 г. в резултат на техническа помощ, предоставена от Световна Банка в рамките на изпълнение на общото предварително условие G7³².

³² Наличие на статистическа база, необходима за оценяване на ефективността и въздействието на програмите. Наличие на система от показатели за резултатите, необходими за подбора на действия, които най-ефективно допринасят за постигане на желаните резултати, за наблюдение на напредъка към постигане на резултатите и за извършване на оценка на въздействието.

Таблица 6. Показатели за изпълнение по ПО5 „Подобряване на качеството на атмосферния въздух“

Показател	ЕЦС (2018)	Изпълнение към 31.12.2018	% спрямо ЕЦС	Изпълнение към 31/01/2020				
				КЦС (2023)	Изпълнение към 31.01.2020	% спрямо КЦС	Договорено изпълнение	% спрямо КЦС
Население, обхванато от мерките за намаляване на количествата на ФПЧ ₁₀ и NO _x (лица)	-	-	-	1 300 000	0	0	3 016 535*	232%
Проекти, насочени към намаляване количествата на ФПЧ ₁₀ и NO _x (бр.)	-	-	-	5	0	0%	18	360%
Подадени проекти, насочени към намаляване количествата на ФПЧ ₁₀ и NO _x (бр.)	2	3	150%	5	този индикатор е разновидност на предходния и е въведен само за целите на рамката за изпълнение			

ЕЦС: Етапна целева стойност; КЦС: Крайна целева стойност; Източници: Данни на УО на ОПОС, Годишен доклад за изпълнение на ОПОС за 2018г., ИСУН, Собствени изчисления на база информация от подадените проектни предложения; * населението на общините с повече от един проект е отчетено само веднъж.

Заложен е само един индикатор за изпълнение на етапната цел „Подадени проекти, насочени към намаляване количествата на ФПЧ₁₀ и NO_x“, който е докладван като изпълнен: към 31.12.2018 г. Три общини са подали проектно предложение по процедура 5.003: Монтана, Бургас и Столична община.

Към края на януари 2020 г. индикаторите за изпълнение не отчитат напредък, тъй като договорените проекти не са приключили. Потенциално след успешното приключване на проектите, индикаторите се очаква да бъдат значително преизпълнени. В същото време трябва да се има предвид, че при отчитането на населението, обхванато от мерките за намаляване на количествата на ФПЧ и азотни оксиди е броено цялото население на дадена община. Този начин на отчитане допринася за значителното очаквано преизпълнение на индикатора, като се има предвид, че само населението на Столична община е над заложената целева стойност от 1 300 000 жители.

Очакваното значителното превъзходство на стойностите на индикатора „Проекти, насочени към намаляване количествата на ФПЧ₁₀ и NO_x (бр.)“ в голяма степен се дължи на сключването на 11 договора по процедура 5.004, която е извън първоначалния бюджет на ПО5.

Към края на януари 2020 г. няма отчетен напредък в постигането на целевите стойности на **индикатора за резултат**, както е видно от таблицата по-долу.

Таблица 7. Показатели за резултат по ПО5 „Подобряване на качеството на атмосферния въздух“

Показател	Базова стойност	КЦС (2023)	Изпълнение към 31/01/2020			
			Фактическо изпълнение	% спрямо КЦС	Договорено изпълнение	% спрямо КЦС
Количество на ФПЧ ₁₀ (тона/година)	7 347,71	7 017,71	0	0	7336,04*	3,5%

КЦС: Крайна целева стойност; ЕЦС: Етапна целева стойност; КЦС: Крайна целева стойност; Източници: Данни на УО на ОПОС, ИСУН, Собствени изчисления на база информация от подадените проектни предложения; * включва намаление на ФПЧ само от транспортните проекти (11,68 тона/година); приносът на проектите за битово отопление ще стане ясен след завършване на първия им етап.

Липсата на напредък е поради това, че инвестиционните процедури са все още в начален етап на изпълнение. Процедурата за подкрепа на мерки за подобряване качеството на атмосферния въздух (5.003) е стартирана 2018, а договорите са сключени в началото на 2019. Както се добави и това, че проектите имат подготвителна фаза, която все още не е приключила, реални ефекти ще могат да бъдат отчетени през зимата на 2023 г.

Процедурата, насочена към транспорта (5.004), се очаква да има по-малък принос от процедура 5.003. По процедурата през октомври 2019 г. са сключени 11 договора, а един е в оценка. Ефекти ще могат да бъдат отчетени след приключване на проектите през 2023 г.

Договореното изпълнение по индикатора за сега не е ясно тъй като се очаква приносът на процедура 5.003 да бъде определен след приключване на подготвителната фаза на проектите. Приносът на процедура 5.004 към индикатора е 3,5% с потенциална възможност индикаторът да бъде значително преизпълнен в зависимост от приноса на процедура 5.003.

Оценителен въпрос 2.2. *Какво е финансовото изпълнение по ос 5 на ОПОС? Каква е степента на усвояемост на средствата по ос 5 и какви са нуждите от подобрене на процеса на усвояване? Необходимо ли е прехвърляне на средства между отделните приоритетни оси/по години във връзка с прилагането на ос 5 и ако е наложително, какви са причините за това?*

Договорените средства по ПО5 значително надвишават бюджета на оста. Поради това, за да се обезпечи изпълнението на сключените договори е необходимо прехвърляне на средства от други приоритетни оси съфинансирани от КФ. В тази връзка УО на ОПОС подготвя изменение на програмата. Етапната цел, свързана с финансовото изпълнение към края на 2018 г. е постигната. Усвояването на средствата за сега е слабо (32%) тъй като проектите по двете инвестиционни процедури все още са в начален етап на изпълнение.

Ресурсът по ПО5 е увеличен през 2019 г. от 115 млн. лв на 124 млн. лв след преразпределение към оста на резерва за изпълнение на ПО4.

Договорираната към края на януари БФП възлиза на 608 млн. лв., което близо 5 пъти надвишава бюджета на оста (виж таблицата по-долу).

За да бъдат разплатени сключените договори ще е необходимо прехвърляне на средства към приоритетната ос от други приоритетни оси, съфинансирани от КФ.

Таблица 8. Финансово изпълнение на ПО5 към 31.01.2020 г.

Приоритетна ос	ПО5
Ресурс по приоритетната ос, вкл. резерв (лв.)	115 048 825
Ресурс по приоритетната ос след преразпределението на средства през 2019 г. (лв)	124 264 107
Договорираните средства – БФП (лв)	608 728 661
Обявени процедури (лв.), които още не са договорени	5 101 858
Реално разплатени средства (лв.)	195 640 231
Договорираните средства, % от ресурса (след преразпределението на средства)	529%
Реално разплатени средства, % от ресурса (след преразпределението на средства)	170%
Реално разплатени средства, % от договорените	32%
Общ размер на сертифицираните разходи от Сертифициращия орган в евро (етапна цел)	743 151
Общ размер на сертифицираните разходи от Сертифициращия орган в евро (изпълнение)	749 137
Финансов показател-етапно изпълнение, %	101%

Източници: ИСУН 2020; УО на ОПОС

Етапната цел, свързана с финансовото изпълнение към края на 2018 г. е постигната.

Реално разплатените средства по оста към края на януари 2020 отнесени към сключените договори е 32%. Изпълнението не е високо поради това, че основните средства по оста са по процедурата за доставка на екологосъобразни транспортни средства (5.004) където договорите са сключени в края на 2019 г. и са още в начален етап на изпълнение. Слабо е и изпълнението по другата инвестиционна процедура (5.003), където инвестиционните мерки ще стартират едва след приключване на проучвания, които се изпълняват в момента (виж Приложение 3).

Оценителен въпрос 2.3. *Ефективни ли са съществуващите процедури и изпълняваните интервенции за постигане на поставените цели по ос 5?*

Подкрепените процедури по ПО5 все още не са довели до намаляване замърсяването на въздуха с ФПЧ и азотни оксиди в подкрепените общини. Двете процедури, които са очаква да окажат непосредствен ефекти върху качеството на въздуха все още са в начална фаза на изпълнение. Реални резултати могат да се очакват към края на 2023. Положителен ефект върху намаляването на емисиите на ФПЧ се очакват основно в 7 подкрепени общини: Бургас, Видин, Димитровград, Монтана, Пловдив, Смолян и Столична община. Тяхното количествено изражение, обаче, все още не е ясно. Прогнозни данни ще са налични след приключване на подготвителната фаза на подкрепените проекти.

Към момента не се наблюдават непосредствени резултати върху подобряване качеството на въздуха в подкрепените общини, което да е следствие от интервенциите по ОПОС. Двете процедури, които се очаква да имат реален принос към намаляване на емисиите на ФПЧ и азотни оксиди са в начален етап на изпълнение, като мерките които ще доведат до намаляване на емисиите все още не са осъществени.

След прилагането на мерките по процедура 5.003 се очакват реални ефекти върху намаляване на емисиите в 7 подкрепени общини (от общо 25 потенциални бенефициенти). Какъв ще бъде ефекта в количествено измерение все още не може да се каже. Прогнозният ефект ще бъде определен след приключване на подготвителната фаза на проектите, където ще бъдат специфицирани мерките и съответно определено очакваното количествено намаляване на емисиите на ФПЧ.

Изпълнението на проектите в областта на транспорта (процедура 5.004) ще имат ефект върху намаляване емисиите на азотни оксиди и по-слаб непосредствен ефект върху емисиите на ФПЧ (очаквана е редукция на ФПЧ в размер на 11,68 т/година общо за 11 финансирани проекти). В същото време, финансираните проекти, потенциално могат да доведат до допълнително намаляване на замърсяването с ФПЧ чрез стимулиране на населението да използва градски транспорт, тъй като се очаква, че изпълнението на проектите ще доведе до увеличаване на привлекателността, удобството и надеждността на градския транспорт.

Останалите три процедури, макар че способстват подобряването мониторинга и управлението на качеството на въздуха, нямат непосредствен принос към целта на ПО5, а именно: *Намаляване замърсяването на атмосферния въздух чрез понижаване количествата на ФПЧ10 /NOx.*

Оценителен въпрос 2.4. *Съществуват ли критични фактори, които да оказват негативно влияние върху изпълнението и ефективността на интервенциите по ос 5?*

Факторите, които оказват негативно влияние върху изпълнение и ефективността на интервенциите по ПО5 както вътрешни за програмата, така и външни.

Сред вътрешните фактори са: липсата на досегашен опит в УО на ОПОС в сектор „Въздух“; забавяне в стартирането на инвестиционните процедури; подкрепа за мерки, които, макар да отговарят на целите, нямат пряк ефект върху намаляване на емисиите на ФПЧ; затруднения при изпълнение на проектите.

Множество външни фактори, също оказват негативно влияние. Това са: 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; липсата на стратегическа рамка при програмиране на подкрепата.

Няколко са факторите, които оказват влияние както върху изпълнението така и върху ефективността на интервенциите по ПО5. Последните са разгледани по-долу.

Липсата на опит в подкрепа на мерки за подобряване КАВ и стратегическа рамка. Подкрепата чрез европейските структурни фондове в областта на въздуха е пилотна за страната. Такава подкрепа не е предоставяна в предходния програмен период. Програмирането на ПО5 за намаляване на емисиите на ФПЧ от битовото отопление стъпва на анализ на нуждите, но не и съществуващи по време на подготовка на програмата на стратегически документи. Стратегическите документи в областта на замърсяването на въздуха с ФПЧ са приети в средата на 2019 г. Това значително затруднява поставянето на цели (базовата и целева стойност на индикатора за резултат са определени през 2017 г.), а в следствие и програмирането на процедурите. Все още няма натрупан опит, на който да се стъпи, така че да се програмират най-удачните мерки.

Недостатъчно задължаваща и насърчаваща регулаторна рамка. Анализите направени в Националната програма за подобряване качеството на атмосферния въздух (2018–2024г.) сочат, че прилагането на регулаторни мерки би оказало съществен ефект върху подобряване качеството на въздуха. Такива мерки са: (1) по-ранно въвеждане на Регламент (ЕС) 2015/1185 по отношение на по-строги стандарти за проектиране на отоплителни топлоизточници; (2) въвеждане на стандарти за качество на горивата за въглища, използвани за битово отопление; (3) приемане на организационни мерки – забрана на продажбата на дърва за огрев на тегло и въвеждане на ограничения във времето, когато се допуска директен добив на дърва за огрев от населението и кога общините могат да предоставят дърва за огрев на домакинствата (4) подобряване контрола върху превозните средства (2) създаване на зони с ниски емисии. Недостатъчно ефективната регулация в горните области не създава стимули и търсене „отдолу-нагоре“, което подкрепата по ОПОС да задоволи.

Не всички от подкрепените мерки имат директен принос към намаляване на емисиите на ФПЧ. Изпълнението на приоритетната ос към момента показва, че само 16% от договорените към момента средства (процедура 5.003) са насочени към мерки, които се очаква да имат реален принос към намаляването на емисиите на ФПЧ. По-голямата част от средствата (83%) са насочени към транспорта, където приносът се отчита освен пряко при подмяната на дизеловите автобуси и косвено – при пренасочване на пътничкопотока от ползване на лични автомобили към по-привлекателен екологосъобразен градски транспорт. Трябва да се отбележи, че първоначално заложеният бюджет на ПО5 е разходван съгласно плановете – 98% от него са насочени към мерки за намаляване на замърсяването от битовото отопление (процедура 5.003). В следствие, обаче, значителен допълнителен ресурс е насочен към обществения транспорт. Причините за насочването на ресурса към транспортни мерки, а не към битовото отопление чрез разширяване на подкрепата за други общини са основно три: (1) напредналият етап на изпълнение на програмата и рискове за успешно приключване на проектите в областта на битовото отопление, тъй като ще се изисква подготвителна фаза преди инвестициите да бъдат направени; (2) липсата на увереност, и все още неясните параметри на очакваните ползи от мерките насочени към намаляване на емисиите на ФПЧ от битовото отопление. Проектите са пилотни за страната и все още няма изпълнение и потвърдени успешни практики; (3) чрез мерките за доставка на нови нискоемисионни транспортни средства се адресират належащи нужди на общините за модернизиране на градския транспорт, което ще доведе до подобряване на надеждността и удобството на градския транспорт, а от тук и потенциално може да се очакват ефекти

върху качеството на въздуха чрез намаляване ползването на лични автомобили; (4) проектите за доставка на нови автобуси, тролейбуси и трамваи и подобряване на транспортните схеми и инфраструктура са сравнително по-малко рискови и по-бързи за изпълнение.

Забавяне в стартирането на инвестиционните процедури. Процедура 5.003 е стартирана едва през 2018, въпреки че е ключова за постигането на целите на програмата. Първоначално стартирането на процедурата е отложено от 2016 за 2017, за да се изчака определянето на базовите и целевите стойности на индикаторите по ПО5. След това процедурата отново е отложена за 2018 поради промяна в подхода за предоставяне на подкрепа. Първоначално идеята е била да се предостави подкрепа на всички общини. След преговори с представители на ЕК е взето решение за концентриране на ресурса към предварително подбрани общини с цел получаване на по-значим ефект.

Общините не разполагат с готови за финансиране мерки. Общинските планове за КАВ не са достатъчно ефективен инструмент за дефиниране на готови за изпълнение мерки, които да бъдат подкрепени със средства по програмата. Както беше посочено по-горе, в оценителен въпрос 1.1, често плановите съдържат мерки, които са пренесени огледално от оперативни програми. Голяма част от мерките са твърде общи, без определени очакваните ефекти по отношение на намаляване на емисиите на ФПЧ. Изпълнението им изисква допълнителни проучвания и подготовка.

Нисък интерес и инициативност от страна на домакинствата и гражданите, към които са насочени мерките за намаляване на замърсяването от битовото отопление. Скъпостта на енергията³³, показва, че интересът от страна на гражданите към мерките за подмяна на уреди за отопление на твърдо гориво с други алтернативни източници на отопление е слаб. Това във висока степен се дължи и на липсата на достатъчно информация. Гражданите не са информирани за ползите от мерките за качеството на въздуха така и за обхвата на мерките и възможностите им за участие. Информация се разпространява предимно чрез интернет (сайтове на общините и социални платформи) и по този начин не стига до голяма част от заинтересованите групи. Необходими са по-целенасочени информационни кампании, както като част от проектите, така и за привличане на общественото внимание като цяло, което ще доведе до по-голяма заинтересованост и инициативност към проблемите и действията за подобряване качеството на въздуха.

Социални аспекти на домакинства, към които са насочени мерките. Все още няма официални данни за изпълнението на проектите по процедурата насочена към битовото отопление, но първоначална информация, споделена от общините на проведената фокус група показва, че делът на домакинствата, които изразяват желание да преминат към централно топлоснабдяване или газоснабдяване, където има такава техническа възможност, е много малък. Това загатва за възможни предизвикателства с дългосрочната ефективност и устойчивост на мерките. Предпочитаните алтернативи са

³³ Информация от страна на бенефициенти по процедура 5.003, споделена по време на проведената фокус-група по отношение на подадените заявки от крайни бенефициенти, относно предпочитанията им за преминаване към по-ниско емисионни методи на отопление.

свързани с по-малко разходи за ползването на енергия и избягване на монополните доставчици.

Затруднения при изпълнението на проектите. Затруднения при изпълнение на проектите общо за всички процедури изпитват сравнително малко бенефициенти - около 28% от общините, които са отговорили на анкетното проучване. Най-големи затруднения за изпълнение на проектите се изпитват по процедура 5.003 и 5.002 (виж оценителен въпрос 3.2 по-долу). Затрудненията са свързани основно с *провеждането на обществените поръчки* (50% от отговорилите на анкетата); *осигуряването на вътрешен човешки ресурс* (32%); *осигуряване на средства за префинансиране на дейностите* (18%).

РАЗДЕЛ 3. ЕФИКАСНОСТ

Този раздел разглежда системите за управление и създадените условия за изпълнение на програмата, ефикасността на действията на УО и на бенефициентите, както и ефикасността на подкрепените мерки от гледна точка на разходи/постигнати или очаквани резултати. Анализите са представени в общо седем оценителни въпроса, изложени по-долу.

Оценителен въпрос 3.1. *В каква степен разработените процедури и правила за провеждане на процедурите по ос 5 са достатъчно ясни и опростени за потенциалните бенефициенти? Доколко ясни и подходящи са въведените критерии за оценка на проектни предложения? Има ли нужда от корективни действия в процедурите и реда за изпълнение на интервенциите по ос 5?*

Процедурите и правилата по ПО 5, разработени от УО на ОПОС са като цяло са ясни за бенефициентите. При бъдещи процедури е препоръчително да се предоставя информация относно източниците на данни, за осигуряване на пълна прозрачност на подбора за всички заинтересовани страни.



За 87% от участниците в анкетата процедурите по ПО 5 са ясни. Около 9% не могат да кажат дали това е така, докато само 4% считат, че има необходимост от повече конкретика в някои части на насоките, без да уточняват къде (виж фигурата вляво)

Източник: Собствено онлайн проучване сред общините с нарушено КАВ

Фигура 8 Степен на яснота на процедурите по ПО 5 според анкетираните общини

Процедурата за разработване/актуализация на общинските програми за качеството на атмосферния въздух (5.002)³⁴ е съобразена с периода на общинските програми и необходимостта от актуализация или подготовка на нови. Поради това процедурата поставя два срока за кандидатстване – 30.01.2017 и 30.01.2019 г. Обявяването на процедурата (на 22.07.2016г.) логично предшества процедурите, предвиждащи инвестиционни мерки, които би следвало да са планирани в рамките на общинските програми. Наличието на само два зададени въпроса от потенциални бенефициенти по

³⁴ BG16M1OP002-5.002 „Разработване/Актуализация на общинските програми за качеството на атмосферния въздух“

отношение на подготовката на проектни предложения потвърждава изразеното от анкетиранияте мнение, че текстът на насоките за кандидатстване е напълно ясен.

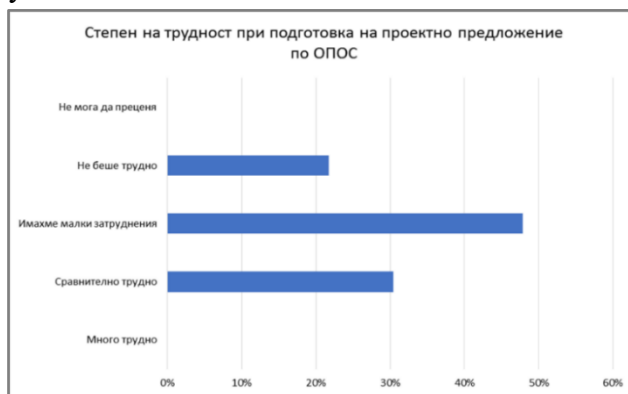
Процедурата насочена към мерки за подобряване качеството на въздуха (5.003)³⁵ е обявена приблизително 28 месеца след обявяване на процедурата за финансиране подготовка/актуализация на общинските програми за КАВ. Въпреки това, поради големия срок на проектите за подготовка на общинските програми за КАВ, повечето от тези програми не са готови, за да бъдат използвани за предоставянето на анализи, които да способстват прилагането на мерките по процедура 5.003.

При процедура 5.003 УО е приел предложението вместо окончателният размер на БФП да бъде определян след приспадане на реалните приходи от върнатите отоплителни уреди при стартиране на втория етап от проектите, евентуалните приходи да бъдат използвани за неикономически дейности за подобряване на КАВ. В насоките за кандидатстване не са посочени възможните неикономически дейности, които допринасят за подобряване на КАВ. Това създава известна неяснота у бенефициентите и създава риск средствата да бъдат използвани неефективно и неефикасно. Като например от една страна приходите, генерирани в рамките на проекта, не се приспадат от БФП, а от друга е възможно нарушаване на законодателството по държавни помощи в случай, че бенефициентите погрешно определят конкретната дейност като неикономическа.

Оценката на проектните предложения по процедурите включва оценка на административно съответствие, на допустимост и на качество. Проверява се дали проектното предложение отговаря на всички критерии, като за всеки критерий се поставя оценка „Да“, „Не“ или „Неприложимо“. Критериите за оценка съответстват на изискванията към бенефициентите, допустимите разходи и дейности, както и на поставените изисквания към качеството на резултатите.

По време на проведената фокус-група участниците заявиха, че редът на обявяване на процедурите според тях е коректен. Изразено беше желание за повече информация при залагане и оценка на допустимите кандидати по процедура 5.003 по отношение на посочване на източника на ползваните данни, на база на които са изчислени средните стойности, определени като граници за допустимост.

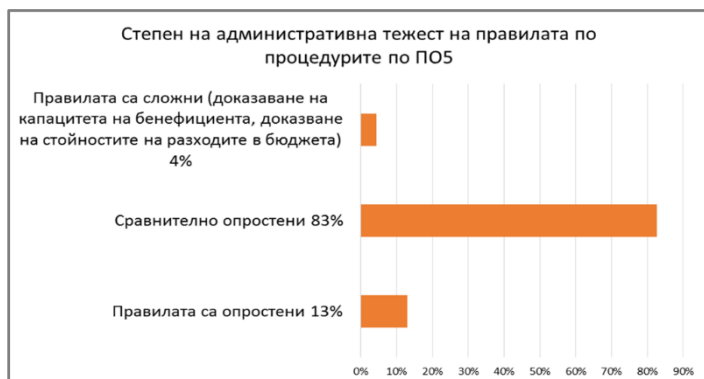
На въпроса дали са срещнали **трудности при подготовката** на проектни предложения, малко над 20% от анкетиранияте служители на общините заявяват, че не са срещнали трудности (виж фигурата по-долу). За близо 50% затрудненията са категоризирани като малки, а за около 30% е било сравнително трудно да подготвят проектните предложения (виж фигурата вдясно).



Източник: Собствено онлайн проучване сред общините с нарушено КАВ

Фигура 9. Степен на трудност при подготовка на проектните предложения

³⁵ BG16M1OP002-5.003 „Мерки за подобряване качеството на атмосферния въздух“



По отношение на административната тежест, само 4% твърдят, че изискванията за доказването на капацитета на бенефициентите и стойностите в бюджета представляват прекомерна административна тежест (виж фигурата вляво).

Източник: Собствено онлайн проучване сред общините с нарушено КАВ

Фигура 10. Степен на административна тежест на правилата и процедурите по ПО 5

Оценителен въпрос 3.2. Какви са най-често допускните грешки от кандидатите в процеса на кандидатстване и в процеса на изпълнение на одобрени проекти по ос 5? Кои са възможностите за оптимизиране на процедурите по кандидатстване, изпълнение и отчитане на проектите по ос 5?

Бенефициентите не докладват особени трудности при изпълнението на проектите. УО е предприел мерки за оптимизация на процедурите в резултат от постъпилите предложения, като по този начин е повишил ефикасността.

При предоставяне на подкрепа през следващия програмен период могат да не се поставят условия към собствеността на бенефициентите/партньорите по проектите (като например те да са 100% общински дружества), което ще разшири възможностите за подкрепа.

В Годишния доклад за изпълнението на ОПОС за 2018 г. е отбелязано, че при кандидатстване проектните предложения са непълни или с документални несъответствия.

Анкетираните общини посочват различни трудности при подготовката на проекти по ПО5. За значителна част от тях трудностите се отнасят до подготовката на техническата част на проектите, подготовката на административната документация, идентификацията на индикаторите и осигуряване на съпътстващи документи (виж фигурата вдясно).



Източник: Собствено онлайн проучване сред общините с нарушено качество на КАВ

Фигура 11. Трудности при подготовка на проектни предложения

Като допълнителни затруднения общините отбелязват подготовката на анализ разходи ползи, документите за оценка на капацитета и обосновката на цените и разходите, заложи в бюджета.

Общините изпитват затруднения основно поради спецификата на подкрепените дейности, свързани с качество на атмосферния въздух. Последното се дължи на липсата на специфична експертиза по темата в общините. В тази връзка, осигуряването на повече информация и обучения по темата се приветства от общините.

В Годишния доклад за изпълнението на ОПОС за 2018 г. са посочени няколко основни проблемни области при изпълнението на проекти по програмата. Предвид естеството на проектите по ПО5, основни пропуски се отбелязват при окомплектоването и пълнотата на представяната документация към исканията за плащане и закъсненията в изпълнението на дейностите. Като цяло обаче, бенефициентите не докладват особени трудности при изпълнението на проектите. Към момента на провеждане на настоящата оценка изпълнението на проектите по ПО5 се оказва трудно за 28% от общините, докато останалите 68% сочат, че степента на трудност е нулева или ниска. Най-големи затруднения за изпълнение на проектите се изпитват по процедура 5.003 и 5.002 (виж таблицата по-долу).

Таблица 9. Доколко трудно е изпълнението на проектите от общините по ПО5

Процедура	Много трудно	Сравнително трудно	Малки затруднения	Не е трудно	Не мога да преценя
5.002 Разработване/Актуализация на общинските програми за качеството на атмосферния въздух	0%	25%	42%	33%	0%
5.003 Мерки за подобряване качеството на атмосферния въздух	14%	29%	29%	29%	0%
5.004 Мерки за адресиране на транспорта като източник на замърсяване на атмосферния въздух	0%	0%	67%	0%	33%
Общо	5%	23%	41%	27%	5%

Източник: Собствено анкетно проучване сред общини, бенефициенти по програмата

Общините споделят, че основно трудностите при изпълнението на проектите се отнасят до провеждането на обществени поръчки и осигуряването на човешки ресурс за управлението на проектите (виж фигурата по-долу).

18% от анкетираните срещат трудности при контрола на изпълнителите на обществени поръчки, подготовка на документите за верификация на разходите и осигуряване на средства за финансиране на дейностите.



Много по-нисък е процентът на тези, които срещат трудности при отчитането на напредъка по проекта, докладването на индикаторите и подготовката на техническите спецификации за възлагане подготовката на анализи.

Източник: Собствено онлайн проучване сред общините с нарушено качество на КАВ

Фигура 12 Трудности при изпълнение на проектите по ПО5

Възможности за оптимизиране на процедурите

По отношение на интервенциите в сектор „въздух“ по процедура 5.003 е приложен подход за концентриране на инвестиционния ресурс в ограничен брой общини, отговарящи на определени условия. Отчитайки популярността на темата и широкия обществен интерес към изпълнението на политиката в сектора, УО е провел активна комуникация с представители както на бенефициентите по оста, така и с различни заинтересовани страни, което е спомогнало за подобряване качеството на насоките за кандидатстване.

УО е приел единственото подадено предложение от потенциалните бенефициенти по процедура 5.002 - капацитетът на бенефициентите да не се оценява повторно в рамките на една година. Това е намалило административната тежест и време за подготовката на проектните предложения, като в същото време не влияе негативно върху качеството на проектите.

Прегледът на списъка с постъпилите предложения и възражения по другите процедури сочи, че по процедура 5.003³⁶ четирима от общо седемте бенефициенти са съгласували насоките без забележки, а от останалите са постъпили такива. По процедура 5.004³⁷ коментари по насоките за кандидатстване са получени от 5 от общо 11 потенциални бенефициенти.

При процедура 5.004, видно от подадените предложения и възражения, следните текстове на т. 13.1.4 Дейности за оптимизиране експлоатацията на новопридобитите превозни средства 1) осигуряване на елементи на интегрирани системи за управление на транспорта и интегрирането им към съществуващите в общината системи и 2)

³⁶ Мерки за подобряване качеството на атмосферния въздух

³⁷ Мерки за адресиране на транспорта като източник на замърсяване на атмосферния въздух

осигуряване на необходимата инфраструктура могат да се тълкуват и поради това уточняването им в процедурата е било желателно с цел подобаване на яснотата на насоките, а от тук и качеството на подадените проектни предложения.

При подобни на процедура 5.004 мерки, УО следва да обмисли отпускането на средства за градски транспорт на общините, в качеството им на възложители на услугата за обществен транспорт, като в същото време изиска те да предоставят закупените превозни средства на операторите при спазване изискванията на Регламент 1370/2007, в който няма ограничение към собствеността на оператора. Регламентът поставя публичните и частните компании при равни условия. Така ще могат да бъдат финансирани най-ефикасните от гледна точка на разходи спрямо постигнати показатели на качеството на въздуха проекти.

От текста на насоките за кандидатстване по процедура 5.004 не става ясно как са определени максималните стойности на проектите предложения на отделните бенефициенти. Община Бургас е обосновала необходимост от повече средства от определения максимален бюджет по процедурата, която УО е приел и съответно е завишил максималната стойност с 5 млн. лв. Препоръчително е УО да предоставя информация за това на база на какви данни определя бюджетите, за които може да се кандидатства. В допълнение е добре същите да бъдат отчитани при поставянето на условия за ефикасност.

Оценителен въпрос 3.3. *Какви са качеството и ефективността на оценката на проектите предложения по процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по ос 5?*

Средните срокове за оценка на проектите предложения са значително по-кратки от законоустановения срок от 90 дни. Процентът на одобрени към подадени проектни предложения е 86%, което показва много добра ефективност.

Оценката на проектни предложения е нормативно установена в ЗУСЕСИФ и в ПМС № 162/05.07.2016 г.³⁸ Процедурите за оценка на проектни предложения от страна на УО на ОПОС са разписани в процедурния наръчник на програмата за двата вида оценка – процедури за директно предоставяне на БФП и процедури чрез подбор на проекти.

Нормативните документи уреждат важни елементи от процеса на оценка, включително срокове за сформирание на оценителни комисии и срокове за оценка на подадените проектни предложения, които са пренесени в процедурите на УО.

В настоящия програмен период, оценката на проектите предложения се осъществява по електронен път, чрез ИСУН 2020. Електронното подаване на документи и електронната оценка, както и нормативно установените изисквания значително подобрява качеството и бързината на оценката.

³⁸ ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 162 на МС от 05.07.2016 г. за определяне на детайлни правила за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по програмите, финансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014 - 2020 г.

Бенефициенти на УО, с които бяха проведени срещи и които отговориха на анкетните проучванията, споделят, че оценката е извършвана в срокове по-кратки от нормативно-установените 90 дни за оценка чрез подбор на проектни предложения. Това се потвърждава и от данните, предоставени от УО (виж таблицата по-долу).

Таблица 10. Осреднено време за оценка на проектни предложения по процедури.

Приоритетна ос 5	Брой дни за работа на ЕРГ (чисти)*	Брой дни за одобряване на проектното предложение (общо с преработка)**	Дни за преработка от кандидата
Създаване на информационна система за докладване на данни за качеството на атмосферния въздух като част от Националната системата за мониторинг на КАВ в реално време	65	117	52
Разработване/актуализация на общински програми за КАВ	78	106	29
Мерки за подобряване качеството на атмосферния въздух	58	82	25
Мерки за адресиране на транспорта като източник на замърсяване на атмосферния въздух	43	60	20

Източник: По данни на УО; *от датата на подаване на проекта до датата на одобряване на доклада от проведена оценка, без дните за преработка от кандидата

** от дата на регистриране на проекта до дата на предаване на доклада от оценка, вкл. дните за преработка от страна на кандидата

Видно и от данните за времето на оценяване на проектните предложения, УО спазва нормативно установения срок от 90 дни. Някои отделни проектни предложения са оценявани малко по-дълго от средното време за процедурите, което може да се отдаде на сложността на проектните предложения или по-ниското качество на подаденото предложение. По последната обявена процедура 5.005 от допустимите 5 бенефициента, проектни предложения са подали 4, които към момента на подготовката на настоящия доклад, са в процес на оценка. Ефективността на оценката е много добра – 86% от подадените проектните предложения по процедурите, по които оценката е приключила, са одобрени.

Оценителен въпрос 3.4. *Ефективна и функционална ли е системата за събиране на данни за индикаторите по ос 5 с оглед регулярното отчитане на напредъка в изпълнението?*

Системата за събиране на данни по ПО5 включва сравнително лесни за проследяване индикатори за изпълнение и в същото време доста по-сложен от методологическа гледна точка индикатор за резултат. С цел прогнозиране постигането на индикаторът за резултат е необходимо при приключване на първия етап от проектите по 5.003 да се проследи спазването на подхода, заложен в Методологията и предприемане на стъпки за актуализирането ѝ при необходимост. Препоръчително е УО да събере от

бенефициентите актуални данни за броя на населението и домакинствата, които ползват отопление на твърдо гориво.

В стратегическия план за изпълнението на ПО 5 на ОПОС, са заложили следните индикатори за резултат:

Специфична цел	Индикатори за резултат	Базова стойност (мерна единица)	Целева стойност (2023 г.)	Количество намалени ФПЧ ₁₀ (тона/година)
Специфична цел 1: Намаляване замърсяването на атмосферния въздух чрез понижаване количествата на ФПЧ ₁₀ /NO _x	5.1 Количество на ФПЧ ₁₀ (тона/година)	7 347,98	7 017,98	330
	5.2 Количество на NO _x (тона/година)	2 140,42	1 821,42	319

Източник: ОПОС 2014-2020

Индикаторът за резултат 5.2. Количество на NO_x (тона/година) вече не се отчита по програмата, след изменение на програмата от 2018 г. Индикаторът е отпаднал поради малкия принос на ОПОС към него. В същото време отпадането на индикатора не дава възможност за определяне на приноса на процедура 5.004 към намаляване на азотните оксиди.

Принос към индикатора за резултат 5.1 имат две процедури 5.003 и 5.004. Към момента на подготовка на настоящия доклад, при индикаторите по проектите по процедура 5.003 са заложили само базови стойности. Целевите стойности ще бъдат определени на база на изготвените в първия етап от изпълнението на проектите анализи. Сумата на базовите стойности на осемте общини е 2290 тона. По процедурата за мерки, насочени към транспорта (5.004), очакваното намаление на ФПЧ от всички проекти е 11,68 тона. Това означава, че останалите 318 тона намаление ще трябва да дойдат от мерките за подмяна на източниците на битово отопление. Делът на тези 318 тона е средно 14% от общото количество от базовите стойности на ФПЧ във всички общини. Оттук следва, че целевата стойност на всяка община следва да е минимум 14%, за да бъде гарантирано постигането на индикатора за резултат по приоритетната ос.

Изпълнението на мерки по приоритетната ос се измерва със следните индикатори:

Индикатори за изпълнение	Мерна единица	Целева стойност (2023 г.)
5.4 Проекти, насочени към намаляване количествата на ФПЧ ₁₀ /NO _x	Брой	5
5.3 Население, обхванато от мерките за намаляване на количествата на ФПЧ ₁₀ /NO _x	Лица	1 300 000

Източник: ОПОС 2014-2020

Сравнявайки заложените индикатор 5.4 за изпълнение с населението по проектите, финансирани по ОПОС, 1,3 млн. изглежда лесно постижима стойност. Ако се разглежда цялото население на общините, само един проект на Столична община покрива този индикатор.

Системата за мониторинг включва подходящи индикатори за резултат и изпълнение, но същите могат да бъдат допълнени с брой домакинства или брой подменени уреди за битово отопление. Единственото условие за безпроблемната ѝ работа е изискването бенефициентите да прилагат единен подход при изчисляване на базовите и целевите стойности на индикаторите. В същото време Методологията, изготвена от Световна банка стъпва на данни от националното преброяване от 2011 г., което значи, че вероятно има промяна в реалната ситуация, която ще се отрази на посочените в проектите целеви стойности на ФПЧ. Събирането на актуални данни от бенефициентите ще осигури необходимата информация на УО за оценка на въздействието и за планирането на следващия програмен период.

Индикатор за брой подменени транспортни средства, също би бил подходящ и вероятно би бил заложен ако процедурата за мерки, насочени към градския транспорт, беше планирана от самото начало на процеса на програмиране. Чрез него ще може да се оцени ефикасността на разходваните по програмата средства, както и да се прогнозира необходимостта от финансиране на сектора след интервенциите по ОПОС.

Коректността на данните обаче е от ключово значение. Прави впечатление, че бенефициентите по 5.004 са спазили основно базовите стойности на индикаторите за ФПЧ³⁹ (с изключение на Столична община). При транспортните проекти е вероятно разминаванията с изчисленията на Световна банка⁴⁰, да идват от различните видове превозни средства, както и от това, че в данните за разходи на тон емисии ФПЧ не се включват допълнителните строително-монтажни работи извън доставката на превозни средства.

От особена важност е проекти с еднакви видове превозни средства и подобни допълнителни работи (като изграждане на контактна мрежа, доставка и монтаж на зарядни станции и др.) да имат сравними стойности на индикаторите за ефикасност разход/тон ФПЧ. За ефикасното функциониране на системата за мониторинг и контрол е важно при определяне на целевите стойности на индикаторите по проектите за подмяна на уреди за битово отопление да се следи за сравнение с подхода, описан в Методологията за изчисление на базовите и целеви стойности на показателите за резултат.

Оценителен въпрос 3.5. Каква е ефикасността на изпълняваните интервенции по ос 5 към средата на 2019 г.?

По-точна представа за ефикасността на разходваните по процедура 5.003 средства ще може да се добие след представянето на резултатите от първия етап на проектите. С цел избягването на риск от неефикасно разходване на средства е препоръчително в бъдеще да бъдат финансирани проекти, за които има яснота по отношение на приносът им към намаляване на емисиите на ФПЧ.

Ефикасността на вложените средства е 2-3 пъти по-ниска при някои проекти в областта на транспорта. Поради това е препоръчително да се обмисли приложимостта на

³⁹ Методология в помощ на заявленията за финансиране по ПО5 на ОПОС, Методологии за изчисление на базови и целеви стойности на показателите за резултати, таблица 7

⁴⁰ Методология в помощ на заявленията за финансиране по ПО5 на ОПОС, Методологии за изчисление на базови и целеви стойности на показателите за резултати, таблица 6

алтернативен подход - допустимите бенефициенти да не се определят според това каква собственост са, а според очаквания ефект от интервенцията.

Оценката на ефикасност разглежда съотношението на разходите спрямо резултатите. Цените на общинските планове за КАВ (процедура 5.002) не могат да бъдат сравнявани изцяло на база брой жители и замърсители, защото разходите за ползването на софтуера за моделиране, както и нанасянето на данни за климат и източници на замърсяване са фиксирани. Разликите по-скоро идват от площта за която се нанасят данни за емисиите, но те не са големи.

Според участвалите във фокус групата представители на общините, цената за изработване на общинските програми за качество на атмосферния въздух се е повишила значително в последните години. Според тях, това се дължи на изискванията за специфично моделиране, за което се използват няколко вида софтуер. Общините не разполагат с такъв софтуер, а нямат и капацитет да го ползват.

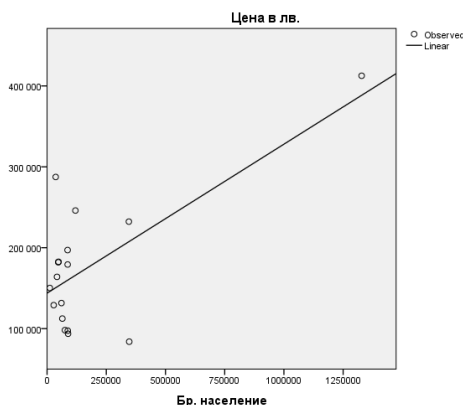
В този смисъл общините нямат възможност да изготвят програмите си самостоятелно, а липсата на широкоразпространена експертиза и налагането на темата от сравнително скоро като приоритет на политиката, е фактор за недостатъчното предлагане на експертиза на пазара. Тези изводи се потвърждават и от сравнението на цените на програмите на база жител, които показват, че при по-големите общини цената е по-ниска, т.е. наблюдава се икономия от мащаба.

Таблица 11. Цени на общински програми за КАВ в лв. на жител

Бенефициент	Обща стойност	Население на общината*	Общо лв. на жител
Община Пловдив	83 886,80	346 893	0,24
Община Благоевград	98 140,00	75 329	1,30
Община Асеновград	131 629,31	60 769	2,17
Община Димитровград	182 000,00	47 287	3,85
Община Гълъбово	150 293,98	11 640	12,91
Община Шумен	97 456,40	87 252	1,12
Община Монтана	182 672,00	48 134	3,80
Община Несебър	129 041,95	27 879	4,63
Община Враца	112 416,00	64 447	1,74
Община Варна	232 288,00	345 369	0,67
Община Перник	93 694,00	88 604	1,06
Община Плевен	245 945,59	119 649	2,06
Община Смолян	287 444,80	36 475	7,88
Община Велико Търново	179 268,75	86 833	2,06
Община Хасково	197 101,44	86 611	2,28
Община Горна Оряховица	164 008,42	41 966	3,91
Столична община	412 583,87	1 328 120	0,31

*Източник: НСИ Население по области, общини, местоживее и пол към 31.12.2018г.

Връзката между населението и цената за подготовка на общинска програма за КАВ е проверена, чрез прилагането на статистически методи за анализ и регресионен модел. Само един от записите е изключен от анализа, този на община Гълъбово, който показва голямо отклонение.



Регресионният модел показва, че 48,5% от изменението в цената се дължи на броя на населението. Останалата част от изменението се дължи на други фактори. Зависимостта е правопрпорционална и с нарастване на населението нараства и цената за изработване на общински план за КАВ. Поради големите разлики в цените на изготвяните общински програми за КАВ, при подготовка на втората процедура за разработване и актуализация УО е определил максимален бюджет за всяка от общините.

Фигура 13. Връзка между брой население и цев на общински плна за КАВ

Петте общини, които не са участвали в процедура 5.002 са потвърдили писмено своя интерес за кандидатстване и са идентифицирали нужния им финансов ресурс: Бургас – 100 000 лв., Видин – 100 000 лв., Кърджали – 35 000 лв., Пазарджик – 35 000 лв., Русе – 110 000 лв. Видно от посочените суми, същите не зависят от броя на населението.

В таблицата по-долу са изчислени инвестициите в мерки, насочени към намаляване на ФПЧ10 от битово отопление. Поради това, че целевата стойност на ФПЧ10 ще бъде определена след изпълнението на първия етап от проектите, не е възможно да бъде изчислена инвестиция на тон реално намалени емисии. Изчислена е стойността на разходите на тон ФПЧ10 базова стойност за придобиване на представа за разходите при хипотеза за елиминиране на всички емисии с цел сравнение на разходите по проектите. Тази информация показва разход на тон емисии в най-добрия случай при спестяване на цялото количество. За сравнение в Методологиите за определяне на базови и целеви стойности на показателите за резултати са посочени разходи в евро на тон понижение на ФПЧ от различните мерки в диапазона от 82,6 хил. евро до 452,8 хил. евро в зависимост от избраните мерки за подмяна на уредите за битово отопление. Най-високата стойност по финансираните проекти е около 30 хил. евро на тон ФПЧ, което сочи, че дори след уточняване на целевите стойности, може да се очаква средствата да се разходват ефикасно, стига планираните намаления да са по-високи от 6,6% .

Полезен би бил индикатор за това колко уреди са сменени или на колко домакинства, за да се сравни цената на единица.

По-точна представа за ефикасността на разходваните процедура 5.003 средства ще може да се добие след представянето на резултатите от първия етап на проектите. Ще могат да бъдат сравнени разходите на брой уреди от един и същи вид, както и разходите за спестяването на един тон ФПЧ. С цел избягването на риск от неефикасно разходване на средства е препоръчително в бъдеще да бъдат финансирани проекти, за които има яснота по отношение на приносът им за намаляване на ФПЧ. В допълнение е добре УО да залага

предварително минимални стойности на намаляване на ФПЧ или да мотивира по-високата ефикасност в рамките на конкурентна процедура за подбор.

Средствата за изпълнение на проектите по процедура 5.004 е логично да бъдат различни като обща сума, поради обхвата на проектите и най-вече броя закупени автобуси (виж Приложение 5). Разлика в единичните цени на превозните средства може да се дължи на множество фактори, в т.ч. производител, капацитет за брой пътници, мощност и др. След като едно старо превозно средство бъде заменено с ново екологично такова, се очаква ФПЧ от старото да бъдат значително намалени или сведени до нула. В този смисъл разлики в очакваните намаления на ФПЧ на брой МПС може да има в зависимост от това колко ФПЧ е емитирало старото превозно средство. Новите превозни средства се очаква да имат различни, но в същото време близки характеристики по отношение на емисии ФПЧ. Така би следвало, ако се заменят един и същ брой от един и същи тип стари МПС на градския транспорт в две различни общини в България, очакваното намаление на ФПЧ да е еднакво или близко в зависимост от характеристиките на старите МПС.

Разглеждайки намалението на емисиите на ФПЧ в тонове на брой МПС, откриваме, че при повечето проекти цифрите са в рамките на 0,01-0,02 тона на година, което е близко до стойностите на потенциално намаляване на емисии ФПЧ от модернизирания автобус, посочени в таблица 9 на Методологиите за изчисляване на базови и целеви показатели за резултат. В сравнение със средните стойности очакването въвеждането на едно превозно средство в Бургас да доведе до спестяването на 0,07 и в София 0,04 тона на година средно за трите проекта се явява отклонение в посока завишено спестяване. Заложените сравнително големи спестявания водят до по-висока ефикасност по отношение на разходи в евро на тон намалени ФПЧ. От таблицата в приложението се вижда, че намаление на ФПЧ в тонове/год. съгласно методология на Световна банка, изчислена на база брой превозни средства и потенциалното намаляване, посочено в таблица 9 от Методологиите, в много от случаите е по-ниско от заложеното в проектите, финансирани по ОПОС. Всички стойности на БФП в евро на тон намалени ФПЧ над 2,4 млн. евро в сравнение с необходимата инвестиция за потенциални мерки по ОПОС, посочена в таблица 10 от Методологиите, са с недостатъчно ниво на ефикасност. Разбира се последното е пряко свързано и с коректността на намалението на ФПЧ на база на което се изчислява този показател.

Като цяло, на база на вложени ресурси/ спестени емисии, може да се направи констатация, че ефикасността на вложените средства е 2-3 пъти по-ниска при някои проекти в областта на транспорта. Освен това, ако се включат всички общини с нарушено качество на въздуха и се даде приоритет на проекти с по-ниски разходи за по-високи спестявания на емисиите ФПЧ, ще се постигне максимална разходна ефикасност. Поради това е препоръчително да се обмисли приложимостта на алтернативен подход - допустимите бенефициенти да не се определят според това каква собственост са, а според очаквания ефект от интервенцията. Независимо от правната форма на оператора на градски транспорт, законодателството позволява финансирането с публичен ресурс на инвестиции, които се очаква да доведат до постигането на цели от обществен интерес, каквато е постигането на добро качество на атмосферния въздух. Отпускането на публични средства за градски транспорт се прави съгласно условията на Регламент 1370/2007, независимо от формата на възлагане на обществената услуга за превоз на

пътници. Регламентът предвижда приспадането на стойността на придобитите активи от дължимата от общината на оператора компенсация за изпълняваната обществена услуга.. Подобна стъпка от страна на УО би повишила ефикасността на БФП по ОПОС.

Заложените индикатори за изпълнение и резултат по програмата позволяват да бъде изчислен предвиденият първоначално разход в евро на тон намалени ФПЧ10 – 178 253 евро на тон емисии. Това показва много добра ефикасност в сравнение с посочените в таблица 10 от Методологията за определяне на базови и целеви стойности на показателите за резултати, които са в диапазона 82638 евро/тон до 452752 евро/тон при мерките за битово отопление и от 333 400 евро/тон до 2 474 870 евро/тон при мерките за градски транспорт.

Вече договорените средства по ПО5 в размер на 311 238 022 евро разпределени на количеството планирано намаление от 330 тона ФПЧ сочат разход в размер на 943 145 евро/тон ФПЧ. Този показател за ефикасност на вложените средства е в диапазона на по-високите индикативните разходи за транспорт, посочени в Методологията на Световна банка.

Заложеният индикатор 5.4. *Проекти, насочени към намаляване на ФПЧ10/NOx към 2023 г.* ще отчете всички проекти по процедурите за подмяна на уреди за битово отопление – 7 броя, както и всички проекти, финансиращи мерки, насочени към градския транспорт – 11 броя. Използвайки първоначално заложения бюджет по оста от 58,8 млн. евро и 5 броя проекти, изглежда, че УО на ОПОС е заложил индикативна стойност от 11,8 млн. евро на проект. Отчитайки очакваното реално изпълнение на всички 18 проекта, насочени към намаляването на ФПЧ, и размера на договорените средства, разходите нарастват до 17,29 млн. евро на проект, т.е. се наблюдава намаляване в ефикасността. Това е така поради по-малкия принос на процедура 5.004 към намалението на ФПЧ.

Друг показател за ефикасност, който може да бъде използван за оценка на ефикасността на вложените средства, е разход в евро на брой лице от населението, обхванато от мерките. Стъпвайки на заложените 1,3 млн. лица, очакваният показател за ефикасност е 45,2 евро на лице, докато вземайки предвид реалните бройки от над 3 милиона, посочени в проектните предложения, нещата изглеждат много по-добре от гледна точка на ефикасност – 19,50 евро на лице.

Оценителен въпрос 3.6. Какви са изводите и препоръките от прегледа на системата за предоставяне на БФП по ос 5?

Системата за предоставяне на БФП по ос 5 като цяло работи добре, макар да се отчитат закъснения при стартирането на основната процедура с принос към намаляване на замърсяването с ФПЧ. Проектните предложения се оценяват в заложените срокове.

По-висока ефикасност на разходваните средства може да се осигури, чрез прилагане на подхода за конкурентен подбор на проектни предложения по отделни процедури. Двуетапното изпълнение на проекти води до по-ниски темпове на усвояване на средствата, така че е препоръчително да се избягва. Вместо това могат да бъдат вложени средства в повишаване на капацитета на бенефициентите и разработването на

анализи за установяване на нуждите преди обявяване на процедурите, насочени към понижаване на ФПЧ.

Предоставянето на подкрепа по ПО5 към момента е изцяло чрез процедури за директно договаряне. Директното договаряне е обусловено от това, че бенефициентите са определени на базата на приоритизация, поради ограничения от бюджета на приоритетната ос. За осигуряване на максимална ефикасност от разходване на средствата при еднакви други условия (приоритетност) подходящ би бил и конкурентният подбор за предоставяне на подкрепа. Ако бенефициентите се класират според прогнозираната разходна ефикасност, то е логично със същите бюджети да се финансират мерки, които водят до най-големи спестявания на ФПЧ.

Процесите на оценка на проектни предложения протичат в по-кратки от законово определените срокове, а използването на ИСУН за подаване и оценка на проектните предложения значително подобрява ефикасността на процесите.

Въпреки по-ранното обявяване и договаряне по процедура 5.003 спрямо процедура 5.004, реално изплатените средства по 5.003 са под 1% от договорените суми. Наблюдаваното забавяне в усвояването на БФП по проектите за битово отопление се дължи на двуетапното изпълнение на проектните предложения. Възможностите за подобрения са свързани с повишаване на капацитета на бенефициентите и с финансирането на анализи за определяне на нуждите и целевите индикатори преди обявяване на процедурите. По този начин ще отпадне необходимостта от проекти, които се изпълняват на два етапа. Това ще доведе до по-добра предвидимост на периода за усвояване на средствата, както и до по-точно прогнозиране на постигането на индикаторите за резултат.

По отношение на проектите за градски транспорт, е препоръчително, на етап оценка на проектните предложения, да се съблюдава спазването на подхода в изготвените указания за бенефициентите при определяне на базовите и целеви стойности на индикаторите.

Също така, следва да се обмисли отпускането на средства без да се поставят ограничения по отношение на собствеността на икономическите оператори. 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.

Оценителен въпрос 3.7. *Какви са изводите и препоръките за оптимизиране на насоките за кандидатстване, указанията към бенефициентите и др. документи, разработени от УО?*

Насоките за кандидатстване и указанията към бенефициентите са добра база за ефективно и ефикасно изпълнение.

Оптимизиране на насоките за кандидатстване за бъдещи процедури е възможно по отношение предоставяне на повече информация (включително източници на данни) за това как са определени таваните на бюджетите.

По отношение на указанията е препоръчано актуализиране на Методологията за изчисление на базови и целеви стойности на показателите за резултати след получаване на данни от бенефициентите/преброяването.

Насоки за кандидатстване

Осигурена е съгласуваност на процедурите с нормативната база на национално ниво и на ниво Европейския съюз. По някои процедури се е наложила промяна в допустимите кандидати, а липсата на интерес у някои допустими бенефициенти е довело до обявяване на втора процедура за разработване/актуализация на програми за КАВ. В насоките за кандидатстване са представени указания за базовите и целеви стойности на индикаторите.

Процедурите като цяло са ясни за бенефициентите и не създават значима административна тежест с изключение на доказване капацитета на бенефициентите и разходите, заложи в бюджета, където има възможност за оптимизация.

Основните заинтересовани страни са консултирани при подготовката на насоките за кандидатстване, което подобрява тяхното качество.

Идентифицирани са няколко **възможности за оптимизиране** на насоките за кандидатстване:

Препоръчително е УО по възможност да дефинира в насоките за кандидатстване възможните неикономически дейности, които допринасят за подобряване на КАВ. Това ще създаде яснота и намали рискът средствата да бъдат използвани неефективно и неефикасно. Препоръчително е, УО да отчита въпросите, получени по време на съгласуване на насоките като знак, че текстът не е достатъчно ясен, и да предприема действия за корекции или допълване на насоките, вместо да дава разяснения.

Препоръчително е УО да оповестява официалните източници на данните, които ползва за целите на определянето минималните и максимални бюджети на проектите.

Указания към бенефициенти и други документи

По ОПОС са разработени ръководства и указания, които улесняват и подпомагат бенефициентите при работата им с програмата. Общите за програмата ръководства и указания са разгледани в предходния доклад за оценка (Оценка на напредъка по изпълнението на ПО1, 2, 3, 4 и 6 на ОПОС).

Специфичен документ, насочен конкретно към бенефициенти по ПО 5 е разработената методология за определяне на базови и целеви стойности на показателите за резултат⁴¹.

Бенефициентите намират указанията и насоките за ясни, полезни и достатъчни, а комуникацията с представители на УО за бърза и полезна.

⁴¹ Световна банка, Управление на качеството на въздуха от общините в България - Методология в помощ на заявленията за финансиране по Приоритетна ос 5 на ОПОС 2014 – 2020. Доклад по техническата помощ: Методологии за определяне на базови и целеви стойности на Показателите за резултати; рамка за избор на мерки“

Не е идентифицирана нужда от разработване на допълнителни указания. Единствената препоръка по отношение на указанията е да се актуализира Методология в помощ на заявленията за финансиране по ПО5 на ОПОС: *Методологии за изчисление на базови и целеви стойности на показателите за резултати*, след получаване на данни от бенефициентите/преброяването.

РАЗДЕЛ 4. ПРИЛАГАНЕ НА ФИНАНСОВИТЕ ИНСТРУМЕНТИ

Съгласно чл. 2 (Определения) ал.29 на Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046⁴² „*финансов инструмент*“ (ФИ) означава мярка на Съюза за финансова подкрепа, предоставяна от бюджета с цел постигане на една или повече конкретни цели на политиките на Съюза, която може да бъде под формата на *капиталови или квазикапиталови инвестиции, заеми или гаранции или други инструменти за разделяне на риска*, като, когато е целесъобразно, може да бъде комбинирана с други форми на финансова подкрепа.

Финансовите инструменти могат да имат голямо значение за увеличаване на ефекта от средствата на Съюза, когато тези средства са обединени с други средства и включват *ефект на лоста*⁴³. Тъй като тези финансови инструменти не могат да бъдат приравнени към услугите или безвъзмездната финансова помощ, следва да се установи нов вид финансова подкрепа.

Съгласно чл. 209 на Регламент 2018/1046 финансовите инструменти се използват в съответствие с принципите на добро финансово управление, прозрачност, пропорционалност, недискриминация, равно третиране и субсидиарност, както и съобразно своите цели и трябва да отговарят на следните условия:

- а) служат за преодоляване на неефективност на пазара или неоптимални инвестиционни ситуации и предоставят подкрепа по пропорционален начин само за крайните получатели, които се считат за икономически жизнеспособни съгласно международно приетите стандарти към момента на предоставяне на финансовата помощ от Съюза;
- б) постигат допълняемост, като предотвратяват замяната на потенциална подкрепа и инвестиции от други публични или частни източници;
- в) не нарушават конкуренцията на вътрешния пазар и са съвместими с правилата за държавна помощ;
- г) постигат ефект на лоста и мултиплициращ ефект с целеви обхват на стойностите, основаващ се на предварителна оценка за съответния финансов инструмент или бюджетна гаранция, чрез мобилизиране на обща инвестиция, чийто размер е по-голям от размера на участието или гаранцията на Съюза, включително, когато е целесъобразно, максимално използване на частни инвестиции;
- д) изпълняват се по начин, който гарантира, че е налице общ интерес от това изпълнителните субекти или контрагенти, участващи в изпълнението, да постигнат целите на политиката, определени в съответния основен акт, с разпоредби по въпроси

⁴² Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза

⁴³ Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 година за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012

като например съвместни инвестиции, изисквания за поделение на риска или финансови стимули, като същевременно се предотвратяват конфликти на интереси с други дейности на субектите или контрагентите;

Според Регламент (ЕС) 1303/2013 финансовите инструменти, подкрепяни от Европейските структурни и инвестиционни фондове, следва да се използват за *разходооефективен отговор на специални пазарни нужди в съответствие с целите на програмите* и следва да не изместват частното финансиране. Поради това решението за финансиране на мерки за подкрепа чрез финансови инструменти следва да се взема на базата на предварителна оценка, в която са констатиран *пазарна неефективност* или *неоптимална инвестиционна ситуация* и са определени очакваното ниво и обхват на нуждите от публични инвестиции.

Оценителен въпрос 4.1. *Какво е нивото на изпълнение на финансовите инструменти по ос 5 към средата на 2019 г., в случай че в хода на изпълнение на приоритетната ос се актуализира предварителната оценка на финансовите инструменти по програмата и се въведе възможността за прилагането им конкретно по ос 5?*

По ПО5 на ОПОС не се прилагат финансови инструменти.

Препоръчително е да се оценят възможностите стопански субекти, чиято дейност не подлежи на разрешение по ЗООС, а само по ЗУТ, да извършват дейности, които биха допринесли за повишаване качеството на атмосферния въздух. В подобна посока може да се извърши анализ от изпълнителя на ex-ante оценката на ФИ за периода 2021-2027 г. с цел оценяване на приложимостта им.

ОПОС не предвижда прилагането на финансови инструменти по тази ос. В рамките на актуализацията на предварителната оценка на ФИ по ОПОС, е изготвен анализ на търсенето в сектор ПКАВ, който не осигурява количествено измерване поради редица установени ограничения, като липса на опит, липса на проектна готовност и др. Идентифицирани са нужди от инвестиции за следните мерки, които са извън обхвата на ОПОС 2014–2020 г.:

- проектиране и изграждане на станции за зареждане на превозни средства с алтернативно гориво;
- покупка на превозни средства с алтернативно гориво, гарантирайки че няма припокриване с ОП „Региони в растеж“.

В тази връзка ФИ не се прилагат по приоритетна ос 5.

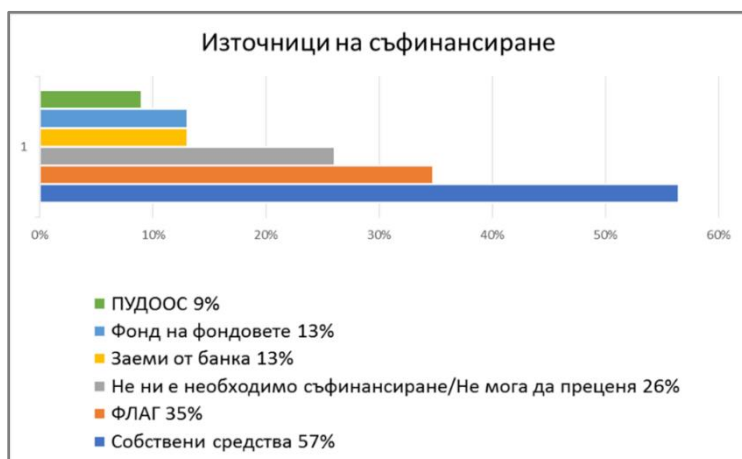
Финансовите инструменти (ФИ) са подходящ начин за използването на един и същи ресурс няколко пъти в рамките на програмния период. В същото време те са инструмент, чрез който УО може да финансира дейности, генериращи приходи, които не е обосновано да бъдат подкрепени с БФП. За да е обосновано прилагането на ФИ, е необходимо същите да бъдат насочени към сфери, които имат нужда от стимул за изпълнението на конкретни мерки или инвестиции, насочени към повишаване качеството на атмосферния въздух.

В подобна посока може да се извърши анализ от изпълнителя на ex-ante оценката на ФИ за периода 2021-2027 г. с цел оценяване на приложимостта им. За целта е необходимо заинтересованите страни, които биха могли да допринесат за подобряване чистотата на атмосферния въздух, но в същото време имат стопанска дейност, да бъдат консултирани за това дали биха ползвали ФИ при преференциални условия.

Оценителен въпрос 4.2. Адекватни ли са те спрямо потребностите в рамките на ос 5?

По ПО5 не се прилагат ФИ, но в рамките на проведеното проучване сред общините и консултации със заинтересованите страни (общински предприятия и търговски дружества, предоставящи комунални услуги) са идентифицирани дейности, за които има интерес от ползване на заеми.

Потребностите от ФИ са изследвани чрез проведеното анкетно проучване и фокус група с общини.



В рамките на проведеното анкетно проучване, 57% общините заявяват, че ползват изцяло собствени средства за да съфинансират проектите си, 26% не могат да преценят доколко имат нужда от собствен принос, докато останалите ползват средства от ПУДООС или заемно финансиране (виж фигурата вляво).

Източник: Собствено онлайн проучване сред общините с нарушено КАВ

Фигура 14. Източници на съфинансиране по проектите, финансирани по ПО 5 на ОПОС

По време на проведената фокус група участниците заявиха, че биха ползвали заемно финансиране за някои от стопанските дейности, свързани с опазване чистотата на атмосферния въздух, като например инвестиции в градския транспорт и машини за измиването на улиците. В рамките на проведените срещи със заинтересовани страни бяха дадени предложения ползването на заемно финансиране за мерки за КАВ, които не са включени като приоритетни в Националната програма за подобряване на КАВ, поради това, че първоначалната инвестиция е по-висока спрямо други алтернативи, но все пак биха довели до подобряване качеството на въздуха (като термопомпи и ВЕИ например). Друга възможност е използване на ФИ при икономически оператори, които биха инвестирали в мерки за подобряване качеството на въздуха, както и малки предприятия с горивни инсталации или съоръжения емитиращи ФПЧ, чиято дейност не попада в обхвата на ЗООС.

Оценителен въпрос 4.3. *Какви са основните трудности при използването на финансови инструменти и да се дадат препоръки за подобрения.*

Опитът до този момент сочи, че основните трудности идват предимно от липсата на търсене, поради което правилното идентифициране на търсенето по отношение на проекти, които биха допринесли за постигане на целите на съответния приоритет, е ключово за успеха им.

Въпреки липсата на конкретен опит с ФИ по ПО5 „Подобряване качеството на въздуха“ ос в рамките на този период опитът с ФИ като цяло сочи, че освен структурата на прилагане на ФИ и успешната инвестиционна стратегия, от ключово значение е правилното идентифициране на търсенето по отношение на проекти, които биха допринесли за постигане на целите на съответния приоритет. В тази връзка ако постигането на по-добро качество на въздуха е свързано със стопански субекти, същите е уместно да бъдат стимулирани за въвеждането на производствени практики, които осигуряват опазване качеството на атмосферния въздух, чрез заеми например. Това разбира се следва да се направи при разграничаване на интервенциите от тези по ОП „Конкурентоспособност“, които финансират мерки за повишаване на ресурсната ефективност, както и при спазване на законодателството за държавни помощи.

V. Заключение и препоръки

Уместност

Стратегията на ОПОС правилно дефинира и адресира нуждите, свързани със замърсяването с ФПЧ, като основен проблем с качеството на въздуха в редица общини в страната. Превишение на средночасовите норми на съдържание на азотни оксиди се наблюдава основно в по-големите градове с интензивен трафик, и поради това замърсяването с азотни оксиди е съпътстваща цел.

Инвестиционните мерки за подмяна на отоплителни устройства на твърдо гориво с по-ниско емисионни начини на отопление потенциално се очаква да доведат до намаляване на замърсяването с ФПЧ в седемте общини-бенефициенти – Бургас, Видин, Димитровград, Монтана, Пловдив, Смолян и Столична община. Това са мерките с най-голям ефект върху качеството на въздуха, от всички мерки подкрепени по ОПОС 2014-2020.

В сравнение с мерките за битовото отопление, подкрепата за намаляване емисиите от обществения транспорт има по-малък пряк принос към намаляване на емисиите на ФПЧ. 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 ФПЧ от реемисии от пътната настилка).

Подкрепата за разработване или актуализиране на общински планове за КАВ няма пряк принос към намаляване на замърсяването. Тази подкрепа слабо влияе върху подобряване качеството на програмите и не води до по-добра готовност на общините да изпълняват мерките. Добавената стойност на подкрепата от ОПОС е малка, особено за общините, които имат финансовата възможност да поемат такъв разход, тъй като изработването на програмите за управление на въздуха в общините, които не отговорят на изискванията е нормативно установено (чл. 27 от ЗЧАВ), поради което тези планове вероятно щяха да бъдат разработени/актуализирани от голяма част от общините и без подкрепа по програмата.

Интегрирането към Националната система за мониторинг качеството на атмосферния въздух на информационна система за докладване на данни няма пряк принос към целите на програмата, но е уместна към нуждите на ИАОСВ и на страната, тъй като по този начин е изпълнено изискване на Решение 2011/850/ЕС на ЕК.

Подкрепата чрез европейските структурни фондове в областта на въздуха е пилотна за страната. Програмирането на ПО5 за намаляване на емисиите на ФПЧ от битовото отопление стъпва на анализ на нуждите, но не и на съществуващи по време на подготовка на програмата на стратегически документи. Това значително затруднява поставянето на цели, а в следствие и програмирането на процедурите.

Все още няма натрупан опит, който да насочва към програмиране на най-удачните мерки. В същото време, общинските планове за КАВ не са достатъчно ефективен инструмент за

дефиниране на готови за изпълнение мерки, които да бъдат подкрепени със средства по програмата. Голяма част от мерките са твърде общи, не стъпват на прецизни данни за емисиите от бита и тяхното пространствено локализиране и изпълнението им изисква допълнителни проучвания и подготовка.

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.

Анализите показват, че подкрепа само от ОПОС не би имала пълен ефект, без допълнителна подкрепа в мерки, които не могат да бъдат финансирани по програмата. Поради това е препоръчително да се търси синергичен ефект с други оперативни програми и друго финансиране.

За следващия програмен период могат да се разгледат алтернативни подходи за предоставяне на подкрепа за решаване на предизвикателствата, свързани със замърсяването с ФПЧ. Настоящият доклад разглежда два алтернативни подхода:

- Приоритизиране и подготовка на готови за финансиране от ОПОС мерки.
- Създаване на възможност за финансиране на мерки за опазване качеството на въздуха с подкрепа не само от ОПОС, 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

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

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 инвестиционните 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. Превишението на планирания брой проекти с мерки насочени към подобряване на КАВ се дължи на 11 нови проекта, адресиращи транспорта като източник на замърсяване на въздуха, финансирани с допълнителни 500 млн. лв., които не са заложили в първоначалния бюджет на приоритетната ос. 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 ФПЧ, който се очаква да бъде посочен след приключване на подготвителната фаза на проектите.

Реални резултати изразяващи се в намаляване на замърсяването на въздуха с ФПЧ могат да се очакват към края на 2023 основно в седем подкрепени общини: Бургас, Видин, Димитровград, Монтана, Пловдив, Смолян и Столична община.

Договорените средства по ПО5 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 КФ. В тази връзка УО на ОПОС подготвя промяна в програмата.

Факторите, които оказват негативно влияние върху изпълнение и ефективността на интервенциите по ПО5 както вътрешни за програмата, така и външни.

Сред вътрешните фактори са: липсата на досегашен опит в УО на ОПОС в сектор „Въздух“; забавяне в стартирането на инвестиционните процедури; затрудненията при изпълнение на проектите; подкрепа за мерки, които нямат пряк ефект върху намаляване на емисиите на ФПЧ.

Външните за програмата фактори, които оказват негативно влияние са: късно разработената стратегическа рамка; 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 осъществяване на мерките, свързани с битовото отопление, от съществено значение е съдействието на домакинствата. Населението, обаче, като цяло не е достатъчно информирано и се отнася предпазливо към планираните мерки за намаляване на емисиите от битовото отопление. 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.

Ефикасност

Стартираните процедури по ПО5 не създават големи затруднения за бенефициентите. Бенефициентите считат насоките за кандидатстване за ясни. Насоките са консултирани с бенефициентите, което е подобрило тяхното качество. Единствено доказването на капацитета на бенефициентите и на заложените стойности в бюджета представлява административна тежест както за бенефициентите така и за УО 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 УО е предоставил на

бенефициентите методическо ръководство за определяне на базовите и целевите стойности на показателите за резултат.

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. 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.

Необходим е по-голям фокус върху ефикасността на средствата (постигане на максимален ефект с по-малко средства), още на етапа на кандидатстване.

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.

Процесите на оценка на проектни предложения протичат в по-кратки от законово определените срокове, а използването на 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.

Прилагане на финансови инструменти

В рамките на актуализацията на предварителната оценка на Финансовите инструменти, е изготвен анализ на търсенето в сектор подобряване КАВ, който не осигурява количествено измерване поради редица установени ограничения, като липса на опит, липса на проектна готовност и др. Идентифицирани са нужди от инвестиции в мерки, които са извън обхвата на ОПОС 2014–2020 г. В тази връзка ФИ не се прилагат по ПОБ.

ФИ са подходящи за финансиране на дейности, генериращи приходи, които не е обосновано да бъдат подкрепени с БФП. За да е обосновано прилагането им е необходимо същите да бъдат насочени към сфери, които имат нужда от стимул за изпълнението на конкретни мерки или инвестиции, насочени към повишаване качеството на атмосферния въздух.

В случай, че в рамките на ex-ante оценката на ФИ се идентифицират подобни нужди за следващия програмен период, същите могат да бъдат анализирани в по-големи детайли от изпълнителя на тази оценка с цел оценяване на приложимостта им. За целта е необходимо заинтересованите страни, които биха могли да допринесат за подобряване

чистотата на атмосферния въздух, но в същото време имат стопанска дейност, да бъдат консултирани за това дали биха ползвали ФИ при преференциални условия.

В рамките на настоящата оценка са идентифицирани следните области на възможно прилагане на ФИ: инвестиции в техника за измиването на улиците, закупуване на електромобили. ФИ биха били подходящи и за икономически оператори, които биха инвестирали в мерки за подобряване качеството на въздуха. Заемно финансиране за мерки за КАВ, които не са включени като приоритетни в Националната програма за подобряване на КАВ, поради това, че първоначалната инвестиция е по-висока спрямо други алтернативи, но все пак биха довели до подобряване качеството на въздуха (като термопомпи и ВЕИ например) също може да се разгледа като подходящ инструмент.

Препоръки

№	Заключение	Раздели от доклада	Препоръка
1	Стратегията на ОПОС правилно дефинира и адресира нуждите, но все още не е намерен най-ефективният механизъм за предоставяне на подкрепа. Поради напредналия етап на изпълнение, съществена промяна в стратегията на ПО5 не е възможна. От друга страна, сега е подходящият момент да се стартират мерки, които да способстват програмирането на интервенциите за следващия програмен период. Основните трудности при прилагане на подкрепата е липсата готови мерки от страна на общините, които да бъдат финансирани. Анализите показват, че подкрепата само от ОПОС не би имала пълен ефект, без допълнителна подкрепа в мерки, които не могат да бъдат финансирани по програмата.	<i>Заключения:</i> Уместност <i>Раздел 1.</i> <i>Уместност:</i> ОВ 1.1, ОВ 1.2, ОВ 1.3 и ОВ 1.4	Препоръчително е да се стартират дейности, с които да се приоритизират мерки по общини и РОУКАВ и да се подготви тяхното финансиране по следващата оперативна програма. Препоръчително да се търси синергичен ефект с други оперативни програми и друго финансиране, включително детайлно да се изследва приложимостта на финансови инструменти.
2	Гражданите са слабо информирани какви са рисковете от замърсения въздух, как могат да допринесат за подобряване качеството на въздуха, и да се възползват от възможности за подкрепа. Използваните канали за разпространение на информация не винаги стигат до всички целеви групи. Необходими са по целенасочени информационни кампании, както като част от проектите, така и за привличане на общественото внимание като цяло, което ще доведе до по-голяма заинтересованост и инициативност към проблемите и действията за подобряване качеството на въздуха.	<i>Заключения:</i> Ефективност <i>Раздел 2.</i> <i>Ефективност:</i> ОВ 2.4	Препоръчително е провеждане на информационни кампании, насочени към гражданите относно замърсяване на въздуха с ФПЧ, 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“.

№	Заключение	Раздели от доклада	Препоръка
3	Необходим е по-голям фокус върху ефикасността на средствата (постигане на максимален ефект с по-малко средства), още на етапа на кандидатстване.	<i>Заключения:</i> Ефикасност <i>Раздел 1.</i> <i>Уместност:</i> ОВ1.4, <i>Раздел 3.</i> <i>Ефикасност</i> ОВ3.1	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 КАВ 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
4	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. Прилагането на финансови инструменти потенциално би било полезно при подкрепата на мерки за подобряване на КАВ. По този начин ще се предостави подкрепа, там където е невъзможна подкрепа чрез БФП и ще се осигури привличане на допълнителни средства.	<i>Заключения:</i> Ефикасност и Финансови инструменти <i>Раздел 3.</i> <i>Ефикасност</i> ОВ3.1 <i>Раздел 4. Финансови инструменти</i> ОВ4.1 и ОВ4.2	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 КАВ, както и всички възможни начини за подкрепа, включително прилагане на ФИ.

VI. Приложения

Приложение 1. Списък на документите и източниците на информация

№	Документ	Източник
Законодателни и стратегически документи		
Хоризонтални		
1.	Стратегия „Европа 2020“	интернет
2.	Национална програма за развитие: България 2020	интернет
3.	Национални програми за реформи и препоръки на Съвета	интернет
4.	Споразумение за партньорство на Република България	интернет
5.	Регламент (ЕС) № 1303/2013	интернет
6.	Регламент (ЕС) № 1301/2013	интернет
7.	Регламент (ЕС) № 1305/2013	интернет
8.	Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 за финансовите правила и предходния регламент (ЕС) 966/2012	интернет
9.	Делегиран регламент (ЕС) № 480/2014	интернет
10.	Делегиран регламент (ЕС) № 240/2014	интернет
11.	Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/207	интернет
12.	Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове	интернет
13.	Наредба № 4 от 22.07.2016 г. за определяне на реда за съгласуване на проектите на документи по чл. 26, ал. 1 от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове	интернет
14.	Закон за обществените поръчки и подзаконовите актове по прилагането му	интернет
15.	Закон за опазване на околната среда	интернет
16.	ПМС № 189 от 28.07.2016 г. за определяне на национални правила за допустимост на разходите по програмите, съфинансирани от ЕСИФ за програмен период 2014-2020 г.	интернет
17.	ПМС № 162 от 05.07.2016 г. за определяне на детайлни правила за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по програмите, финансирани от ЕСИФ за периода 2014-2020 г.	интернет
18.	ПМС № 160 от 01.07.2016 г. за определяне правилата за разглеждане и оценяване на оферти и сключването на договорите в процедурата за избор с публична покана от бенефициенти на безвъзмездна финансова помощ от Европейските структурни и инвестиционни фондове	интернет

19.	Постановление № 79 на Министерския съвет от 2014 г. за създаване на комитети за наблюдение на Споразумението за партньорство на Република България и на програмите, съфинансирани от ЕСИФ, за програмен период 2014–2020 г.	интернет
20.	Наредба за определяне на условията, реда и механизма за функциониране на информационната система за управление и наблюдение на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове и за провеждане на производства пред управляващите органи посредством ИСУН;	интернет
Тематични документи в сектор „Опазване чистотата на атмосферния въздух“		
21.	Закон за чистотата на атмосферния въздух	интернет
22.	Наредба № 12 от 15.07.2010 г. за норми за серен диоксид, азотен диоксид, фини прахови частици, олово, бензен, въглероден оксид и озон в атмосферния въздух (обн., ДВ, бр. 58 от 30.07.2010г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 48 от 16.06.2017 г., в сила от 16.06.2017г.)	интернет
23.	Наредба № 7 от 3.05.1999 г. за оценка и управление качеството на атмосферния въздух	интернет
24.	Наредба № 14 от 23.09.1997 г. за норми за пределно допустимите концентрации на вредни вещества в атмосферния въздух на населените места	интернет
25.	Национална програма за подобряване качеството на атмосферния въздух (2018-2024 г.)	интернет
26.	Национална програма за намаляване на общите годишни емисии на серен диоксид, азотни оксиди, летливи органични съединения, фини прахови частици и амоняк в атмосферния въздух 2020-2030	интернет
27.	Национална програма за намаляване на общите годишни емисии на серен диоксид, азотни оксиди, летливи органични съединения и амоняк в атмосферния въздух, 2007	интернет
28.	Директива 2008/50/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа	интернет
29.	Директива (ЕС) 2016/2284 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 година за намаляване на националните емисии на някои атмосферни замърсители, за изменение на Директива 2003/35/ЕО и за отмяна на Директива 2001/81/ЕО	интернет
30.	Програма за чист въздух за Европа	интернет
31.	Райони за оценка и управление на КАВ, съгласно Наредба № 7 от 1999 г.	интернет
32.	Инструкция за разработване на програми за намаляване на емисиите и достигане на установените норми за вредни вещества, в районите за управление и оценка на качеството на атмосферния въздух, в които е налице превишаване на установените норми, утвърдена със Заповед №РД-996/20.12.2001г. на МОСВ + Приложение	интернет
33.	Инструкция за предварителна оценка качеството на атмосферния въздух, утвърдена със Заповед № РД – 76/07.02.2002г. на МОСВ	интернет

34.	Инструкция за информиране на населението при превишаване на установените алармени прагове за нивата на серен диоксид, азотен диоксид и озон, утвърдена със Заповед №РД-353/29.05.2009г. на МОСВ	интернет
35.	Ръководство за разработване на програми за качеството на атмосферния въздух, изготвен в резултат от проект „Трансфер на знания относно прилагането на Директива 2008/50/ЕО в България: разработване, изпълнение, оценяване и адаптиране на програмите за качество на въздуха и мерките, заложи в тях“	интернет
36.	Наръчник по оценка и управление на качеството на атмосферния въздух на местно ниво за SO ₂ , PM ₁₀ , РВ и NO ₂ (от октомври 2002г.), разработен в рамките на съвместен проект по Програма ФАР 1999г. за административно изграждане (с Немското министерство на околната среда)	интернет
37.	Решение на комисията от 5.09.2012г. относно нотификация от страна на България за отлагане на крайния срок за достигане на пределно допустимите стойности на азотен диоксид (NO ₂) в две зони на следене на качество на въздуха	интернет
38.	Доклад за състоянието на околната среда за 2017, приет 2019	интернет
39.	Общински програми за КАВ	интернет
Документи и данни, свързани с ОПОС		
40.	ОПОС	интернет
41.	Промени в програмата и обосновки	УО на ОПОС
42.	План за оценка на ОПОС 2014-2020 г., одобрен от Комитета за наблюдение на ОПОС 2014-2020 г.;	интернет
43.	Доклад за предварителна (ex-ante) оценка на ОПОС 2014-2020 г.	интернет
44.	Предварителна оценка на финансови инструменти	интернет
45.	Актуализиран доклад за предварителна оценка на прилагане на финансовите инструменти	УО на ОПОС
46.	Доклад за екологична оценка на програмата и Становище по екологична оценка № 15-9/2014 г.	интернет
47.	Вътрешни правила и процедури на Управляващия орган (УО) на ОПОС 2014-2020 г.	УО на ОПОС
48.	Наръчници, правила, процедури и указания към бенефициентите	интернет
49.	Годишни доклади за изпълнение на ОПОС 2014-2020	Интернет/УО на ОПОС
50.	Индикативни годишни работни програми (ИГРП)	интернет
51.	Обосновки към ИГРП	УО на ОПОС
52.	Протоколи и материали от заседанията на Комитета за наблюдение (КН) на ОПОС 2014-2020 г.	Интернет
53.	Финансови данни за изпълнението на ОПОС по ПО5	ИСУН 2020/УО на ОПОС
54.	Контакти на бенефициенти	УО на ОПОС
55.	Насоки за кандидатстване/ Указанията за директно предоставяне	Интернет

56.	Анализи, използвани при програмиране на програмата като: Анализ на настоящата ситуация в сектори „околна среда“ и „климатични промени“ за периода 2007 – 2012 г.	УО на ОПОС
57.	Насоки за интеграция на политиката по околна среда и политиката по изменение на климата във фондовете за КП, ОСП и ОПР за периода 2014 – 2020 г.	интернет
58.	Данни от обявени процедури, подадени проектни предложения и сключени договори	ИСУН 2020/УО на ОПОС
59.	Доклади на бенефициенти	УО на ОПОС
60.	Информация за изпълнение на предварителното условие G7 за определяне на базови и целеви стойности на индикаторите по ПО5 на ОПОС	УО на ОПОС
61.	Данни за постигнатите стойности на индикаторите	УО на ОПОС
62.	Одитни доклади	УО на ОПОС
Други данни и документи		
63.	Статистически данни	НСИ и Евростат
64.	Насоки за мониторинг и оценка за програмен период 2014-2020 г. на ЕК от март, 2014 г.	интернет
65.	Ръководство на ЕК за планове за оценки от февруари, 2015 г.	интернет
66.	Работен документ на Комисията за обобщение на резултатите от оценки и планове по ЕСИФ 2014, издаден през 2016 г.	интернет
67.	Насоки на ЕК относно прегледа на рамките за изпълнението и алокирането на резерва за изпълнение, 2018 г.	интернет

Приложение 2. Логика на интервенция на ПО5 „Опазване чистотата на атмосферния въздух“

Виж прикачения файл



PA5.docx

Приложение 3. Основни данни за процедурите по ПО5

Таблица 12. Процедури по ПО5 „Подобряване качеството на атмосферния въздух“

Процедура	Бенефициент	ИГРП	Форма на подкрепа	Договорени средства		Разплатени средства** (%)	Подадени проекти (брой)	Договори (брой)	Статус
				лв	(%)*				
BG16M1OP002-5.001 Създаване на информационна система за докладване на данни за качеството на атмосферния въздух като част от Националната системата за мониторинг на КАВ в реално време	ИАОС	2015	Директно предоставяне на БФП	606 723,10	87%	87%	1	1	Приключен 15.07.2016 - 25.04.2018
BG16M1OP002-5.002 Разработване/Актуализация на общинските програми за качеството на атмосферния въздух	28 общини	2016	Директно предоставяне на БФП	785 971,12	97%	50%	23 ¹	17	10 приключени 05.2017-02.2019 7 в изпълнение 03.2019-03.2021
BG16M1OP002-5.003 Мерки за подобряване качеството на атмосферния въздух	7 общини	2017/ 2018	Директно предоставяне на БФП	111 442 101,58	100%	1%	7	7 ²	В изпълнение 03.2019-05.2024
BG16M1OP002-5.004 Мерки за адресиране на транспорта като източник на замърсяване на атмосферния въздух	10 общини в партньорство с общинско дружество за обществен транспорт	2019	Директно предоставяне на БФП	493 893 865	99%	39%	12	11 ³	В изпълнение 10.2019 – 8.2023
BG16M1OP002-5.005 Разработване/Актуализация на общинските програми за	5 общини	2019	Директно предоставяне на БФП	0	0	0		0	Отворена Срок за подаване на проектни

качеството на атмосферния въздух – 2									предложения 20.01.2020 г.
--------------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	------------------------------

Източник: ИСУН и по данни на УО; * спрямо бюджета на процедурата; ** спрямо договорените средства (към 30.01.2020) 1. 5 заповеди за прекратяване на процедурата на общини: Пирдоп, Девня, Стара Загора, Добрич и Сливен; 2. Договори на общини Бургас, Видин, Димитровград, Монтана, Пловдив, Смолян, Столична община 3. Договори на общини: Бургас, Варна, Враца, Русе, Плевен, Сливен, Стара Загора, Хасково и 3 договора на Столична община. Проектът на община Перник е в оценка.

Приложение 4. Принос на процедурите по ПО5 към индикаторите и целите приоритетната ос

Таблица 13. Принос на процедурите по ПО5 „Подобряване качеството на атмосферния въздух“ към заложените в програмата индикатори

СЦ Намаляване замърсяването на атмосферния въздух чрез понижаване количествата на ФПЧ10 / NOx			Друг принос
Индикатори за изпълнение		Индикатори за резултат	
Население, обхванато от мерките за намаляване на количествата на ФПЧ10 и NOx (брой)	Проекти, насочени към намаляване количествата на ФПЧ10 и NOx (брой)	Количество на ФПЧ ₁₀ (тон/година)	
BG16M1OP002-5.001 Създаване на информационна система за докладване на данни за качеството на атмосферния въздух като част от Националната системата за мониторинг на КАВ в реално време			Разработена и въведена информационна система за докладване на данни за КАВ Документиран избор на площадки, където са разположени пунктовете за мониторинг
-	-	-	
BG16M1OP002-5.002 Разработване/Актуализация на общинските програми за качеството на атмосферния въздух			Актуализирани общински програми за качеството на атмосферния въздух
-	-	-	
BG16M1OP002-5.003 Мерки за подобряване качеството на атмосферния въздух			Извършени проучвания на нагласите на населението Разработена визия за подхода, по който ще бъдат подменяни отоплителните устройства на твърдо гориво Разработен документ със средни/пределни цени за отопление за различните алтернативни форми на отопление при подмяна на устройство на дърва и въглища Представено предложение за определяне на параметрите на втория етап от проекта на база резултатите от изпълнението на първия етап Разработен механизъм, отчитащ приходите от предаването на заменените отоплителни устройства Проведени разяснителни/обучителни кампании за повишаване осведомеността на населението в общината
1 867 612	7	н.д.	
BG16M1OP002-5.004 Мерки за адресиране на транспорта като източник на замърсяване на атмосферния въздух			

2 209 212	11	11,68	Доставени 323 електрически автобуса: Стара Загора -33; Бургас – 56; Варна – 60; Враца – 13; Русе – 20; София- 52; София – 60; Плевен -14; Хасково -5; Сливен - 10 Доставени 54 тролейбуса: Враца – 9; Русе – 15; София - 30 Доставени 25 трамвая - София Станции за зареждане и съпътстваща инфраструктура Ремонт и реконструкция на контактната мрежа Доставено диагностично оборудване; Доставени специализирани инструменти; Повишаване на електрическите мощности, прокарване на трасе, изграждане на нови трафопостове и присъединяване към електроразпределителна мрежа Изграждане на навеси за зарядните станции и електрическите автобуси. Спестени емисии на NOx: 14.527 т/година (Русе)
BG16M1OP002-5.005 Разработване/Актуализация на общинските програми за качеството на атмосферния въздух – 2			Актуализирани общински програми за качеството на атмосферния въздух
-	-	-	
3010758*	18	11,68+	

Източник: ИСУН; н.д. – няма данни * населението в общини с повече от един проект е броено само веднъж

BG16M1OP002-5.003 Мерки за подобряване качеството на атмосферния въздух

Община/Индикатор	За изпълнение		За резултат
	Население, обхванато от мерките за намаляване на количествата на ФПЧ10 и NOx (брой) *	Проекти, насочени към намаляване количествата на ФПЧ10 и NOx (брой)	Количество на ФПЧ ₁₀ (тон/година)
Бургас	207 595	1	Стойности на този индикатор ще станат ясни след изпълнение на първия етап на проектите, където ще се уточни обхвата на конкретните мерки.
Видин	51 726	1	
Димитровград	46 971	1	
Монтана	46 612	1	
Пловдив	344 555	1	
Смолян	35 717	1	
Столична община	1 336 554	1	
Общо	2 069 730	7	-

Източник: ИСУН 2020; *Това е цялото население на съответните общини, докато засегнатото население, вероятно ще е по-малко. Например на територията на община Бургас замърсяване с ФПЧ се регистрира основно в кв. Долно Езерово (5 447 жители) където са насочени и мерките по проекта.

BG16M1OP002-5.003 Мерки за подобряване качеството на атмосферния въздух

Община/Индикатор	За резултат		Количество на ФПЧ ₁₀ Подобрене (тон/година)
	Количество на ФПЧ ₁₀ БАЗОВА стойност (тон/година)	Количество на ФПЧ ₁₀ ЦЕЛЕВА Стойност (тон/година)	
Бургас	362,68	0,00	Ще стане ясно след приключване на подготвителната фаза на проектите
Видин	198,63	0,00	
Димитровград	119,23	0,00	
Монтана	272,50	0,00	
Пловдив	239,47	0,00	
Смолян	273,67	0,00	
Столична община	824,26	0,00	
Общо	2290,44	0,00	

Източник: ИСУН 2020

BG16M1OP002-5.004 Мерки за адресиране на транспорта като източник на замърсяване на атмосферния въздух

Община/Индикатор	За изпълнение		За резултат Количество на ФПЧ ₁₀ (тон/година)
	Население, обхванато от мерките за намаляване на количествата на ФПЧ ₁₀ и NOx (брой)	Проекти, насочени към намаляване количествата на ФПЧ ₁₀ и NOx (брой)	
Стара Загора	130 751	1	0,72
Бургас	207 988	1	3,90
Варна	340 370	1	1,04
Враца	50 762	1	0,19
Русе	137 403	1	0,67
Плевен	95 250	1	0,10
Сливен	117 873	1	0,17
Хасково	68 619	1	0,07
Столична община	1 341 938	1	4,16
Столична община		1	0,03
Столична община		1	0,63
Общо	2 490 954	11	11,68

Източник: ИСУН 2020

Приложение 5. Изчисления за ефикасността на инвестициите по процедури 5.003 и 5.004

Виж прикачения файл.



Annex 5.xlsx

Приложението е само в електронен вариант.

Приложение 6. Обобщени резултати от проучването сред общини, бенефициенти по ПО5 на ОПОС

Статус:	Затворен	Поканени да участват:	32
Начална дата:	27-11-2019	Отхвърлени мейли:	0 (0%)
Крайна дата:	20-01-2020	Отклонени мейли:	0 (0%)
Отворен:	55 дни	Частично попълнили анкетата:	1 (4,2%)
Въпроси:	22	Прегледана анкета:	0 (0%)
Език:	Български	Изцяло попълнили анкетата:	23 (95,8%)
		Отговорили:	24 (75%)

Идентификация

1. Моля, отбележете ролята на Вашата община по отношение на подкрепата от ОПОС за опазване на чистотата на въздуха (в случай на повече от едни проект, моля отбележете за проекта, за който отговаряте):

(Възможен е само един отговор.)

Отговор	Общо	%	%
Бенефициент по ПО5 на ОПОС	22		92
Потенциален бенефициент по ПО5 на ОПОС	2		8
Общо отговорили: 24		0%	20%
Пропуснали въпроса: 0		40%	60%
		80%	

2. Моля, посочете по коя процедура на ОПОС е Вашия проект:

(Възможен е само един отговор.)

Отговор	Общо	%	%
BG16M1OP002-5.002 Разработване/Актуализация на общинските програми за качеството на атмосферния въздух	12		55
BG16M1OP002-5.003 Мерки за подобряване качеството на атмосферния въздух	7		32
BG16M1OP002-5.004 Мерки за адресиране на транспорта като източник на замърсяване на атмосферния въздух	3		14
Общо отговорили: 22		0%	20%
Пропуснали въпроса: 2		40%	60%
		80%	

Нужди и уместност на подкрепата по ОПОС 2014-2020

3. Смятате ли, че подкрепата по ОПОС отговаря на реалните нужди на Вашата община по отношение на опазване чистотата на атмосферния въздух ?

(Възможен е само един отговор.)

Отговор	Общо	%
Отговоря напълно	19	79
Донякъде отговаря	4	17
Отговаря в малка степен	0	0
Не отговаря	0	0
Не мога да преценя	1	4

Общо отговорили: 24

Пропуснали въпроса: 0

0%

20%

40%

60%

80%

4. Моля, посочете защо смятате така.

Отговор	Общо	%
Имаме нужда от финансова подкрепа относно реализация на мерките в програмата. Мерките, засягащи битово отопление са чудесни, но ефектът от прилагането им не е гарантиран с оглед качеството на използваните горива. В тази връзка нито Общините, нито крайния битов потребител могат да влияят на този фактор. Осигуреното финансиране е крайно недостатъчно за реализиране на мерките, заложи в програмите за КАВ. МОСВ следва да насочи усилия за решаване на проблемите кардинално, например вместо да се разходва значителен финансов ресурс за финансиране на подмяната на печките на дърва и т.н., може да се вложи този ресурс да се газифицира населеното място (изграждане на преносната мрежа, докарване на централна газ до населеното място и т.н.). Газта е най - екологично чистото гориво, което ще окаже положително въздействие върху състоянието на околната среда. Защото има и други проблеми на общините, които не могат да бъдат решени чрез ОПОС, а тяхното финансиране е непосилно за общините.	4	17

Общо отговорили: 4

Пропуснали въпроса: 20

0%

20%

40%

60%

80%

5. До каква степен следните мерки, финансирани от ОПОС, отговарят на нуждите на Вашата община по отношение подобряване качеството на атмосферния въздух?

6. Кой от следните мерки, финансирани по ОПОС, смятате, че трябва да бъдат подкрепени приоритетно?

(Възможен е повече от един отговор.)

Отговор	Общо	%
Разработване/актуализация на общинските програми за качеството на атмосферния въздух	10	43
Проучвания за нагласите на населението	6	26
Подмяна на отоплителните устройства на твърдо гориво	20	87
Разяснителни/образователни кампании за населението	11	48
Доставка на електрически автобуси, тролейбуси или трамваи	13	57
Други, моля отбележете.	1	4
Нито една от горепосочените мерки не е приоритетна	0	0

Общо отговорили: 23

Пропуснали въпроса: 0



7. Кой мерки смятате, че са най-ефективни за решаване на проблемите с качеството на атмосферния въздух във Вашата община? (възможен е повече от един отговор)

(Възможен е повече от един отговор.)

Отговор	Общо	%
Замяна на ползваните горива от населението с такива, с по-малко емисии	18	78
Ограничаване на нерегламентираното изгаряне на отпадъци	18	78
Подобряване на енергийната ефективност в допълнение към подмяната на отоплителни уреди, използващи високоемисионни горива	17	74
Почистване и поддържане на уличната настилка	17	74
Озеленяване и поддържане на зелените площи	16	70
Използване на превозни средства с нулеви или близки до нулевите емисии в градския транспорт	16	70
Ограничаване на трафика, извеждане на транзитното движение извън жилищните зони и създаване на нискоемисионни зони	15	65
Мерки за насърчване използването на екологосъобразни автомобили от населението	13	57
Залесяване около големи пътни артерии	12	52
Мерки за изграждане на инфраструктура за електромобили	11	48
Изграждане на велоалеи	10	43
Подобряване на трафика и пропускливостта на пътните артерии	10	43
Ограничаване на замърсяването от ТЕЦ	9	39
Ограничаване на замърсяването от промишлени инсталации	7	30
Друго, моля отбележете.	0	0
Общо отговорили: 23 Пропуснали въпроса: 0		

8. Ако приемем, че ОПОС разполага с неограничени ресурси, какви мерки бихте искали да подкрепи програмата във Вашата община за решаване на проблемите с качеството на въздуха?

Отговор	Общо	%	
	23	96	
Общо отговорили: 23 Пропуснали въпроса: 0 0% 20% 40% 60% 80%			

- Ограничаване на трафика, подобряването му и повишаване пропускливостта на пътните артерии.
- Използването на екологосъобразни автомобили от населението.
- Мерки за изграждане на инфраструктура за електромобили
- Подобряване на енергийната ефективност в допълнение към подмяната на отоплителни уреди, използващи високоемисионни горива;
- Замяна на ползваните горива от населението с такива, с по-малко емисии
- Всички посочени по-горе, разбира се до колкото зависи само от ОПОС
- Закупуване на специализирани автомобили за почистване и миене на уличната мрежа.
- Подмяна на отоплителни уреди, използващи високоемисионни горива;
- Изграждане на велоалеи;
- Изграждане на система за велосипеди под наем;
- Създаване на нискоемисионни зони;
- Подобряване на трафика и пропускливостта на пътните артерии;
- Използване на превозни средства с нулеви или близки до нулеви емисии в градския транспорт
- Да се смени горивото на ТЕЦ-а, да се газифицират или да се свържат с топлопреносната мрежа домакинствата.
- Поставяне на филтри на комините на домакинствата.
- Осигуряването на централно газифициране на населените места със завишени норми на ФПЧ
- Подмяна на автопарка свързан с поддържане чистотата на уличните платна с високоефективни машини, за миене и метене.
- Мерки, свързани с ограничаване на нерегламентираното изгаряне на отпадъци
- Ограничаване замърсяването от ТЕЦ,
- Почистване на уличната мрежа
- Мерки свързани с директно намаляване на източниците на емисии.
- Ограничаване максимално движението с лични автомобили чрез разширяване обхвата и обема на градския транспорт с превозни средства с нулеви емисии.
- Озеленяване и поддържане на зелените площи
- Ограничаване на трафика, извеждане на транзитното движение извън жилищните зони и създаване на нискоемисионни зони
- Стимулиране на населението за използване на екологосъобразни автомобили
- Подмяна на отоплителните уреди с термопомпи,
- Подмяна на общинския автопарк от ДВГ с електрически и стимулиране използването на електрически тротинетки,
- Озеленяване и поддържането му на всяко възможно място
- Залесяване

Източници на финансиране

9. Моля, посочете какви източници на финансиране използвате за изпълнение на мерките от общинската програма за качество на атмосферния въздух?

(Възможен е повече от един отговор.)

Отговор	Общо	%	%
Общински бюджет	23		100
Финансиране по ОПОС	20		87
ПУДООС	6		26
Финансиране по други програми	11		48
Друго, моля посочете (ОПРР, други програми)	2		9

Общо отговорили: 23

Пропуснали въпроса: 0

0%

20%

40%

60%

80%

10. Моля, отбележете до 5 проекта/мерки, които са изпълнени или се изпълняват на територията на Вашата община, за подобряване качеството на въздуха. Ако мерките/проектите са по програма, моля, посочете името на програмата.

Отговор	Общо	%	%
Open answer	23		96

Общо отговорили: 23

Пропуснали въпроса: 0

0%

20%

40%

60%

80%

11. Моля, посочете каква част от мерките от общинската програма за качество на атмосферния въздух успяхте да изпълните или смятате, че ще изпълните по отношение на мерките за ограничаване на емисиите от транспорта?

12. Моля, посочете каква част от мерките от общинската програма за качество на атмосферния въздух успяхте да изпълните или смятате, че ще изпълните по отношение на мерките за ограничаване на емисиите от битовото отопление?

13. Моля, посочете каква част от мерките от общинската програма за качество на атмосферния въздух успяхте да изпълните или смятате, че ще изпълните по отношение на мерките за ограничаване на емисиите от индустрията?

14.1. Моля, посочете какви трудности срещате при прилагане на мерките от общинската програма за качество на атмосферния въздух? (може да посочите повече от един отговор)

- [Регулаторни мерки](#)

(Възможен е повече от един отговор.)

Отговор	Общо	%	%
Липса на финансиране	12		52
Недостатъчен човешки ресурс и експертиза	10		43
За изпълнението на мерките са необходими допълнителни проучвания	10		43
Административни ограничения	9		39
Юридически ограничения	8		35
4 Несъгласие или разногласие сред целевите групи	6		26
- Не срещаме трудности	1		4
Друго, моля посочете	Общо	%	%
Open answer	0		0

Общо отговорили: 23

Пропуснали въпроса: 0

0% 20% 40% 60% 80%

14.2. Моля, посочете какви трудности срещате при прилагане на мерките от общинската програма за качество на атмосферния въздух? (може да посочите повече от един отговор)

- Образователно-информационни мерки

(Възможен е повече от един отговор.)

Отговор	Общо	%	%
Липса на финансиране	12		52
Недостатъчен човешки ресурс и експертиза	5		22
Не срещаме трудности	5		22
Несъгласие или разногласие сред целевите групи	3		13
Административни ограничения	2		9
Юридически ограничения	0		0
За изпълнението на мерките са необходими допълнителни проучвания	0		0
Общо отговорили: 23 0% 20% 40% 60% 80% Пропуснали въпроса: 0			

14.3. Моля, посочете какви трудности срещате при прилагане на мерките от общинската програма за качество на атмосферния въздух? (може да посочите повече от един отговор)

- Инвестиционни мерки

(Възможен е повече от един отговор.)

Отговор	Общо	%	%
Липса на финансиране	22		96
Недостатъчен човешки ресурс и експертиза	7		30
Административни ограничения	6		26
Юридически ограничения	4		17
Несъгласие или разногласие сред целевите групи	2		9
За изпълнението на мерките са необходими допълнителни проучвания	2		9
Не срещаме трудности	0		0
Общо отговорили: 23 0% 20% 40% 60% 80% Пропуснали въпроса: 0			

15. Как планирате да осигурите съфинансиране за изпълнението на Вашия проект, подкрепен по ОПОС? (възможен е повече от един отговор)

(Възможен е повече от един отговор.)

Отговор	Общо	%	%
Собствени средства	13		57
ФЛАГ	8		35
Друго, моля посочете (Европейски програми, нямаме съфинансиране)	4		17
Заеми от банка	3		13
Фонд на фондовете	3		13
ПУДООС	2		9
Не ни е необходимо съфинансиране/Не мога да преценя	6		26
Общо отговорили: 23		0% 20% 40% 60% 80%	
Пропуснали въпроса: 0			

Подготовка на проектите

16. Моля, отбележете доколко трудна, според Вас, е (беше) подготовката на проектното предложение?

(Възможен е само един отговор.)

Отговор	Общо	%					
Много трудно	0						
Сравнително трудно	7						
Имахме малки затруднения	11						
Не беше трудно	5						
Не мога да преценя	0						
Общо отговорили: 23			0%20%40%60%80%				
Пропуснали въпроса: 0							

17. В каква степен, според Вас, процедурите по ПО5 на ОПОС, по които сте кандидатствали или кандидатствате, са ясни?

(Възможен е само един отговор.)

Отговор	Общо	%
Напълно ясни	20	87
Има някои неща, които не са ясни, моля отбележете кои	1	4
Не мога да преценя	2	9
Общо отговорили: 23		0% 20% 40% 60% 80%
Пропуснали въпроса: 0		

18. До каква степен, според Вас, правилата по процедурите, по които сте кандидатствали (кандидатствате) по ПО5 на ОПОС, са опростени и не създават ненужна тежест?

(Възможен е само един отговор.)

Отговор	Общо	%
Правилата са опростени	3	13
Сравнително опростени	19	83
Правилата са сложни (моля, пояснете защо)	1	4
Не мога да преценя	0	0
Общо отговорили: 23		0% 20% 40% 60% 80%
Пропуснали въпроса: 0		

19. Какви трудности изпитвате (изпитвахте) при подготовката на проектното предложение? (може да посочите повече от един отговор)

(Възможен е повече от един отговор.)

Отговор	Общо	%	%
Да подготвим техническата част от проектите	10		43
Да подготвим административната документация	9		39
Да идентифицираме и посочим индикатори	8		35
Да осигурим съпътстващите документи	7		30
Да разпишем дейностите	4		17
Да подготвим бюджета	3		13
Други, моля отбележете (обосновка на цени и разходите в бюджета, част от съпътстващите документи; Оценката капацитета на бенефициента би могла да се опрости малко. Същата изисква прекалено много документи да бъдат представени, вкл. и такива които са нормативно изискуеми. Това отнема доста време да се съберат всички документи и да се подготвят във формата, в който се изискват; Изготвяне на финансов анализ/АРП и обосновка)	3		13
Да разберам изискванията на насоките за кандидатстване	2		9
Не сме изпитвали трудности	4		17
Да разпишем целите	0		0
Да подадем предложението в ИСУН	0		0
Общо отговорили: 23 Пропуснали въпроса: 0			

Изпълнение на проектите

20. Моля, отбележете доколко трудно, според Вас, е (беше) изпълнението на проекта?

(Възможен е само един отговор.)

Отговор	Общо	%	%
Много трудно	1		5
Сравнително трудно	5		23
Изпитваме малки затруднения	9		41
Не е трудно	6		27
Не мога да преценя	1		5
Общо отговорили: 22 Пропуснали въпроса: 0			

21. Какви трудности срещате (срещнахте) при изпълнението на проекта?

(Възможен е повече от един отговор.)

Отговор	Общо	%
Да проведем обществените поръчки	11	50
Да осигурим достатъчен вътрешен човешки ресурс за управлението на проекта	7	32
Да управляваме изпълнителите на обществените поръчки	4	18
Да осигурим префинансиране на дейностите	4	18
Да подготвим документите за верификация на разходите	4	18
Да отчитаме напредъка по проекта	2	9
Други, моля отбележете (<i>Трудности при подготовката на техническата спецификация към документацията за възлагане на обществена поръчка за изготвяне на анализи (дейност от първия етап от изпълнение на проекта)</i>)	2	9
Да докладваме изпълнението на индикаторите	1	5
Да разберем изискванията на УО на ОПОС	0	0
Не изпитваме(хме) затруднения	5	23

Общо отговорили: 22

Пропуснали въпроса: 0

0% 20% 40% 60% 80%

22. Вие достигнахте до края на анкетата. Благодарим Ви за участието! Ако има нещо друго, което искате да спделите във връзка с подкрепата по ОПОС 2014-2020 за подобряване качеството на въздуха, моля направете го по-долу:

Отговор	Общо	%
Отворен отговор	0	0

Общо отговорили: 0

Пропуснали въпроса: 0

0% 20% 40% 60% 80%

Приложение 7. Списък на участниците в проведената фокус група



Изпълнение на оценка по изпълнението на ОПОС 2014-2020.
Дейност 2: Оценка на ефективността и ефикасността на изпълнение на приоритетна ос 5* Подобряване качеството на атмосферния въздух*

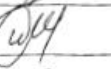
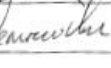


СПИСЪК НА УЧАСТНИЦИТЕ

ФОКУС ГРУПА

„Уместност и ефикасност на подкрепата по ОПОС за подобряване качеството на въздуха“

23.01.2020 г., София, Хотел Хилтън, Зала „Рожен“

№	Име и фамилия	Организация	E-mail	Подпис
1	Ирена Ваткова	Община Враца	irenavatkova@abv.bg	
2	Галъ Блехова	Община Враца	galg_blekhova@abv.bg	
3	Евгений Иванов	Община Плевен	ts-ivanov@abv.bg	
4	Нянина Гандован	Община Плевен	gandovan@abv.bg	
5	Янколина Иванова	Община Стара Загора	di.ivanova@starazagora.bg	
6	Диолана Венкова	Община С. Звонча	v.ivanova@starazagora.bg	

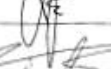
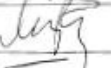
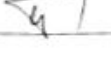
ECORYS ▲

bim
BIM Consulting ... providing the best suitable solutions



Изпълнение на оценка по изпълнението на ОПОС 2014-2020.
Дейност 2: Оценка на ефективността и ефикасността на изпълнение на приоритетна ос 5* Подобряване качеството на атмосферния въздух*



7	Ирена Ваткова	Община Враца	irenavatkova@abv.bg	
8	Елена Кайджикова	Община Враца	elena.kaidjikova@abv.bg	
9	Виктор Кандилов		viktor.kandilov@abv.bg	
10	Десислава Кандилов		desislava.kandilov@abv.bg	
11	Михаил Ватков		mihael.vatkov@abv.bg	
12	Ирена Владимиров		irena.vladimirova@ecorys.com	

ECORYS ▲

bim
BIM Consulting ... providing the best suitable solutions