

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

Деятност 3:

Оценка на въздействието на ОПОС 2014-2020
и на приноса на подкрепата от ЕСИФ за
постигане на специфичните цели
по всеки приоритет

РЕЗЮМЕ

Министерство на околната среда и водите

Изготвено от: Обединение „ЕКОСТИЛ“



София, октомври 2023 г.

Резюме

Оценката на въздействието на Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 (ОПОС) и на приноса на подкрепата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) за постигане на специфичните цели по всеки приоритет е осъществена в периода март-октомври 2023 г.

Разгледано е изпълнението на програмата от нейното одобрение от Европейската комисия на 15 юни 2015 г. до средата на 2023 г. Използваните данни в оценката са към **30.06.2023 г.**

Целта на оценката е да установи приноса на ОПОС 2014-2020 г. за постигане на специфичните цели на всеки инвестиционен приоритет по всяка приоритетна ос, както и на въздействието на програмата като цяло за опазване и защита на околната среда и насърчаване на ефективното използване на ресурсите.

В обхвата на оценката влизат 5-те основни приоритетни оси - (Води (ПО1); Отпадъци (ПО2); Натура 2000 и биоразнообразие (ПО3); Намалване на риска от наводнения и свлачища (ПО4); и Подобряване качеството на атмосферния въздух (ПО5); както и приоритетната ос за техническа помощ (ПО6). Оценката разглежда и добавената през 2022 г. ПО7 за предоставяне на подкрепа за бежанците от Украйна.

Не е включена добавената към програмата в края на оценката (през септември 2023 г.) ПО8 „Подкрепа за малки и средни предприятия чрез инструмента SAFE“.

Оценката включва общо 17 оценителни въпроса, разпределени в следните теми: ефективност (5 въпроса); ефикасност (3 въпроса); въздействие (6 въпроса) и устойчивост (3 въпроса).

За осъществяване на оценката са използвани количествени и качествени методи за **набиране на данни** както следва: кабинетно проучване на документи; срещи-интервюта, посещения на място и фокус група с Управляващият орган на ОПОС.

През май-юни 2023 г. са проведени четири онлайн проучвания сред бенефициенти на ОПОС: общини, ВиК оператори, държавни структури; и юридически лица със стопанска и нестопанска цел. И при четирите групи респонденти над 50% от поканените са отговорили.

Анализите са осъществени посредством комбинация от методи, в зависимост от оценителните теми и въпроси. Основните използвани методи са: анализ на логиката на интервенция, анализ на индикатори, анализ на финансовото изпълнение, дескриптивна статистика, анализ на работните процеси, сравнителен анализ, анализ на административната тежест и анализ на устойчивостта. Разгледано е и изпълнението и постигнатите резултати от конкретни проекти (case studies). За оценка на въздействието са използвани основно теоретични подходи (теория на промяната). Количествени методи (контрафактологичен анализ) е ползван при оценка на въздействието на подкрепата в областта на отпадъците (ПО2).

Направени са следните изводи:

Предвид спецификата и естеството на изпълняваните инфраструктурни проекти, към средата на 2023 г. поставените цели са постигнати или са близо до целта в следните направления: водни тела с подобрен мониторинг на химическото състояние и актуализирани аналитични/ програмни/ стратегически документи в областта на управление на водите; рекултивирани депа; местообитания, подкрепени с цел постигане на по-добра степен на съхраненост; райони с подобрена защита в случай на наводнения.

Инвестициите по ОПОС 2014-2020 г. имат пряко положително въздействие върху изпълнението на политиките по опазване на околната среда във финансираните сектори: **води, отпадъци, превенция на риска от наводнения и свлачища и подобряване качеството на въздуха.**

Макар страната да продължава да изостава в постигане на целите за събиране, пречистване и отвеждане на **градски отпадъчни води** (Директива 91/271/ЕИО), ОПОС има съществен принос за намаляване на това изоставане. Принос се наблюдава и към подобряване на водоснабдяването както и подобряване на мониторинга на водните ресурси и управлението на водите.

Програмата има съществен принос за постигане на целите в областта на **отпадъците** в две направления: (1) допринася към наблюдаваните тенденции за намаляване на депонираните битови отпадъци и увеличението на рециклираните такива; (2) с рекултивация на депа за закриване, предмет на процедура по нарушение на правото на ЕС по дело С-145/14 програмата допринася за изпълнение на задължението на страната по решението на Съда на Европейския съюз от 16.07.2015 г. и по-бързо излизане от режима на санкции, изплащани от държавата.

Подобрено е управлението на **риска от наводнения** в населените места и е намален рискът от свлачища и срутища. В дългосрочен план мерките допринасят за адаптацията към изменението на климата и управлението на риска от кризи, свързани с природни бедствия.

Въздействието от мерките в областта на намаляване на замърсяването на **въздуха** с фини прахови частици все още е минимално поради това, че повечето проекти са в изпълнение. От друга страна, се очаква синергичен ефект в някои от целевите общини, тъй като подобни проекти са финансирани и чрез други програми (LIFE).

Програмата има ограничен принос към опазване на **биологичното разнообразие**, предвид изначално заложените в Националната приоритетна рамка за действие за Натура 2000 малък дял на ОПОС за постигане на целите на Рамката. Този принос е препятстван и, до известна степен, допълнително намален поради липсата на установена нова управленска структура на мрежата Натура 2000 на национално ниво.

Идентифицирани са следните **допълнителни ефекти**: от една страна това са ефекти на изместване при инвестициите във ВиК инфраструктура, където ползите за околната среда водят до утежняване на финансовото състояние на ВиК операторите и по-скъпи услуги за населението. Същевременно е идентифициран мултиплициращ ефект, при който към средствата от програмата са добавени допълнителни ресурси от страна на бенефициентите (ВиК оператори) за инвестиции във ВиК инфраструктура.

Като **добри практики** при изпълнението могат да се споменат работата в електронна среда (ИСУН); гъвкавост и реакция от страна на Управляващия орган при промяна във

външните условия; консултации със заинтересованите страни и оказвана подкрепа на бенефициентите. Управляващият орган е съкратил времето за одобряване на проектни предложения и за верификация на искания за средства и осъществява тези дейности по-бързо от нормативно установените срокове, с което подобрява ефикасността. Голяма част от бенефициентите считат, че административната тежест при предоставяне на безвъзмездна помощ не е съществена. Добрите практики, прилагани от бенефициентите включват: удачно планиране и провеждане на процедури по Закона за обществени поръчки (ранно стартиране); добра координация с други участници и заинтересовани страни; прилагане на дигитални технологии в подкрепа на управлението и ползване на резултатите от проектите и прилагане на иновативни решения.

Приносът на ЕСИФ към инвестициите в подкрепените от ОПОС сектори е съществен, особено по отношение на ВиК, управление на отпадъци и подобряване качеството на въздуха, където инвестираните средства са значителни. В областта на опазване на биологичното разнообразие и намаляване на риска от наводнения и свлачища, инвестициите от ЕСИФ са по-малки. Въпреки това подкрепата също е значима като се имат предвид ограничените бюджетни инвестиции.

Подкрепата по ОПОС 2014-2020г. е устойчива, по отношение на политиките по околна среда и изменение на климата, тъй като е обвързана с европейски и национални стратегически цели. Постигнатите резултати по проектите са полезни за бенефициентите и продължават да бъдат необходими. Финансовата устойчивост като цяло също е добра.

В същото време, липсата на ясна и общоприета национална законодателна и/или стратегическа визия за развитие на някои от секторите, обект на интервенция (Води, Натура 2000), оказва неблагоприятно въздействие върху устойчивостта. Възможни решения за подобряване на финансовото състояние на ВиК операторите, като спестявания от различни видове разходи, ще подобри устойчивостта на инвестициите във водоснабдяване и канализация.

По-слабото изпълнение на някои от поставените цели се дължи на по-късното стартиране на големи и ключови инвестиции в секторите ВиК, отпадъци и въздух, както и закъснения в изпълнението на проектите. Закъсненията при стартиране и изпълнение на тези мерки основно се дължат на липсата на готовност от страна на потенциалните бенефициенти.

Все още голяма част от проектите са в изпълнение, като за някои от проектите за ВиК се планира да бъдат поетапно изпълнени през следващия програмен период. Ключови интервенции с принос към постигане на целите на програмата като проекта на Столична община за изграждане на инсталация за комбинирано производство на енергия с оползотворяване на RDF (продължителни процедури по обжалване) и инвестициите в изграждане на капацитет на новите структури за управление на мрежата Натура 2000 (непроцедиране на внесения проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за биологичното разнообразие) не са осъществени.

Изпълнението на **финансовите инструменти** е много под очакваните обеми. По ПО1 са сключени само 5 договора с ВиК оператори (от 14 подкрепени с БФП). В рамките на инструмента по ПО2 не са реализирани договори за подкрепа с ФИ. Затрудненията на бенефициентите при прилагането на ФИ по ПО1 са свързани с голямата административна тежест, както и предлагане на продукти, които не са достатъчно атрактивни. По ПО2 финансови инструменти не намират приложение, поради ограничения в подкрепата и слаб интерес от страна на определените крайни получатели.

Разширяване на обхвата на подкрепа и предоставянето на по-гъвкави и атрактивни условия, така че да се покрият нужди, които не се подкрепят с безвъзмездна помощ ще доведе до по-добро използване на финансовите инструменти за постигане на целите на програмата.

В някои случаи бенефициентите изпитват затруднения поради липса на опит и капацитет. Други затруднения възникват от недостатъчно ефективна комуникация със заинтересовани страни и целеви групи както и от забавяния, произтичащи от съгласувателни и разрешителни режими.

В периода на изпълнение на програмата, редица **външни фактори** са оказали негативно въздействие. Пандемията от COVID 19 и войната в Украйна водят до закъснения, а високата инфлация в последните две години затруднява изпълнението на проектите в рамките на предвидените бюджети. Нестабилната политическа обстановка с няколко служебни правителства спъва вземането на политически решения и изменението на закони, важни за мерките, подкрепени по ОПОС, най-вече, в областта на НАТУРА 2000 и в сектор Води.

Основните ограничения при оценка на въздействието са свързани с това, че голяма част от проектите са все още в изпълнение както и липсата на достатъчно надеждни данни.

В доклада са отправени следните препоръки:

- С цел осигуряване на повече време за управление на риска от закъснения, Управляващият орган да стартира в началото на изпълнение на Програмата „Околна среда“ 2021-2027 всички мерки, за които има готовност за изпълнение. Препоръчва се приоритетно да се финансират мерки, които имат пряк принос към постигане на целите.
- Управляващият орган да анализира готовността на бенефициентите за изпълнение на мерки, подкрепящи постигането на целите, като състави дълъг списък от възможни проекти, регулярно проследява нивото на проектна готовност и оказва техническа помощ, където е необходимо за постигането на такава.
- През следващия програмен период Управляващият орган, в споразуменията си с Фонд мениджър на финансовите инструменти в България, да постави клауза с изискване финансовите продукти да бъдат по-атрактивни от съществуващите на пазара.
- Препоръчва се подкрепата с финансови инструменти да бъде по-широка от тази с безвъзмездна финансова помощ и да осигурява покриване на допълнителни нужди на крайните получатели, които имат принос към постигане на целите на програмата.
- Управляващият орган на ОПОС да разгледа възможностите за набиране на допълнителни данни от проектите, извън индикаторите по програмата, които да служат за анализ на постигнатото.