

20  
години

НАЦИОНАЛЕН  
ДОВЕРИТЕЛЕН  
ЕКОФОНД



NATIONAL  
TRUST  
ECO FUND

# СТРАТЕГИЯ

## НА НАЦИОНАЛНИЯ ДОВЕРИТЕЛЕН ЕКОФОНД

ЗА ПЕРИОДА 2014 - 2020 г.





20  
години

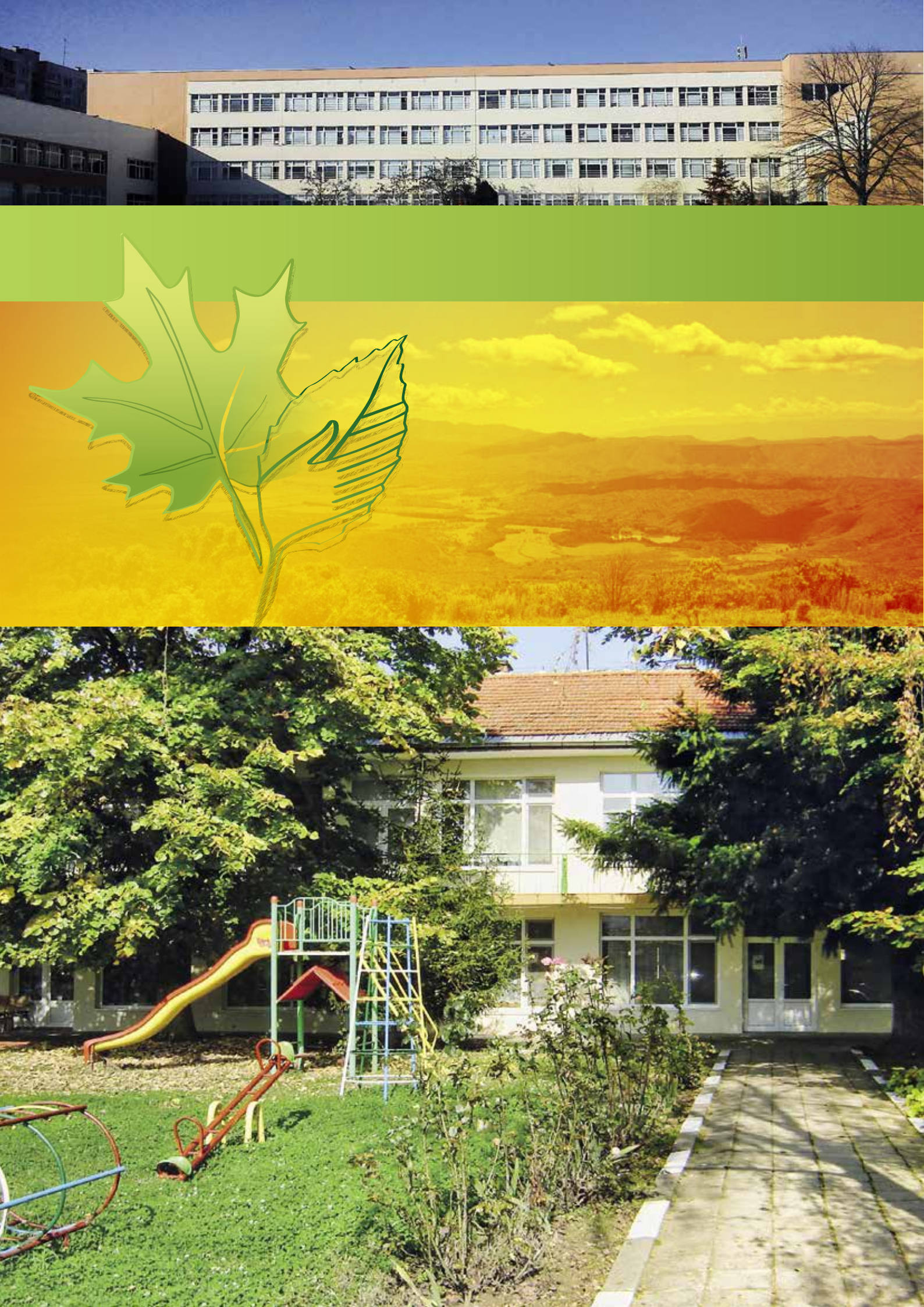
НАЦИОНАЛЕН  
ДОВЕРИТЕЛЕН  
ЕКОФОНД



NATIONAL  
TRUST  
ECO FUND

# СТРАТЕГИЯ

НА НАЦИОНАЛНИЯ  
ДОВЕРИТЕЛЕН ЕКОФОНД  
ЗА ПЕРИОДА 2014–2020 г.



|                                                                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ВЪВЕДЕНИЕ .....                                                                                                                     | 5  |
| 1. АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО .....                                                                                                      | 7  |
| 1.1. Анализ на правното състояние .....                                                                                             | 7  |
| 1.2. Основни функции на НДЕФ, предвидени в законодателството .....                                                                  | 11 |
| 1.3. Институционална структура на НДЕФ .....                                                                                        | 12 |
| 1.4. Анализ на съответствието на правната и институционалната рамка с функциите на НДЕФ .....                                       | 15 |
| 1.5. Финансов анализ .....                                                                                                          | 19 |
| 1.6. Анализ на национални и международни институции със сходна дейност .....                                                        | 20 |
| 1.7. Анализ на потенциала и влиянието на външни фактори, които могат да бъдат определящи за дейността и перспективите на НДЕФ ..... | 27 |
| 1.8. Потенциални източници на финансиране .....                                                                                     | 28 |
| 2. SWOT АНАЛИЗ .....                                                                                                                | 35 |
| 3. ДЪРВО НА ЦЕЛИТЕ .....                                                                                                            | 37 |
| 4. СЦЕНАРИИ ЗА РАЗВИТИЕ .....                                                                                                       | 39 |
| 5. СТРАТЕГИЯ НА НДЕФ ЗА ПЕРИОДА 2014–2020 г. ....                                                                                   | 43 |
| 5.1. Стратегия за институционално развитие .....                                                                                    | 43 |
| 5.2. Стратегия за набиране на средства .....                                                                                        | 47 |
| 5.3. Комуникационна стратегия .....                                                                                                 | 50 |
| 6. ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ ЗА ПЕРИОДА 2014-2016 г. ....                                                                                    | 57 |
| 7. МЕХАНИЗЪМ ЗА ПРИЛАГАНЕ, НАБЛЮДЕНИЕ И АКТУАЛИЗАЦИЯ НА СТРАТЕГИЯТА .....                                                           | 60 |

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

|         |                                                                                                  |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ААМР    | Американска агенция за международно развитие                                                     |
| БАН     | Българска академия на науките                                                                    |
| БВП     | Брутен вътрешен продукт                                                                          |
| ВЕИ     | Възобновяеми енергийни източници                                                                 |
| ГЕФ     | Глобален екологичен фонд                                                                         |
| ДППЕЕ   | Договор за продажба на предписани емисионни единици                                              |
| ДФЗ     | Държавен фонд „Земеделие“                                                                        |
| ЕИО     | Европейска икономическа общност                                                                  |
| ЕО      | Европейска общност                                                                               |
| ЕС      | Европейски съюз                                                                                  |
| ЕСТЕ    | Европейска схема за търговия с емисии                                                            |
| ЗЕ      | Закон за енергетиката                                                                            |
| ЗЕЕ     | Закон за енергийната ефективност                                                                 |
| ЗЕВИ    | Закон за енергията от възобновяеми източници                                                     |
| ЗОИК    | Закон за ограничаване на изменението на климата                                                  |
| ЗООС    | Закон за опазване на околната среда                                                              |
| ЗОП     | Закон за обществените поръчки                                                                    |
| ЗПЗП    | Закон за подпомагане на земеделските производители                                               |
| ЗУТ     | Закон за устройство на територията                                                               |
| ИБ      | Изпълнително бюро                                                                                |
| ИКАО    | Международна организация за гражданска авиация                                                   |
| ИКЕ/ООН | Икономическа комисия за Европа на ООН                                                            |
| КС      | Консултативен съвет                                                                              |
| МВНР    | Министерство на външните работи                                                                  |
| МИЕ     | Министерство на икономиката и енергетиката                                                       |
| МОСВ    | Министерство на околната среда и водите                                                          |
| МРР     | Министерство на регионалното развитие                                                            |
| МС      | Министерски съвет                                                                                |
| МТСП    | Министерство на труда и социалната политика                                                      |
| МФ      | Министерство на финансите                                                                        |
| НДЕФ    | Национален доверителен екофонд                                                                   |
| НИРД    | Научно-изследователска и развойна дейност                                                        |
| НЕМ     | Национална екологична мрежа                                                                      |
| НПО     | Неправителствена организация                                                                     |
| НСЗИ    | Национална схема за зелени инвестиции                                                            |
| НСОРБ   | Национално сдружение на общините в Република България                                            |
| НУДНДЕФ | Наредба за устройството и дейността на НДЕФ                                                      |
| ОИСР    | Организация за икономическо сътрудничество и развитие                                            |
| ООН     | Организация на обединените нации                                                                 |
| ОПОС    | Оперативна програма „Околна среда“                                                               |
| ОССЕ    | Организация за сигурност и сътрудничество в Европа                                               |
| ПЕЕ     | Предписани емисионни единици                                                                     |
| ПК      | Протокол от Киото                                                                                |
| ПРООН   | Програма на ООН за развитие                                                                      |
| ПУДООС  | Предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда                            |
| РКООНИК | Рамкова конвенция на ООН по изменение на климата                                                 |
| СБ      | Световна банка                                                                                   |
| СМР     | Строително-монтажни работи                                                                       |
| УС      | Управителен съвет                                                                                |
| ФЕЕВИ   | Фонд „Енергийна ефективност и възобновяеми източници“                                            |
| ФЗТ     | Фонд „Защитени територии“                                                                        |
| ЦЕИ     | Централноевропейска инициатива                                                                   |
| КРС     | Kommunalkredit Public Consulting GmbH                                                            |
| SWOT    | Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (Силни страни, слаби страни, Възможности, заплахи) |

ВЪВЕДЕНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ

В навечерието на своята 20-годишнина Националният доверителен екофонд (НДЕФ) отчита потребността да преосмисли опита си и да очертае своя стратегия за следващите години.

**Националният доверителен екофонд** е основан през 1995 г., за да управлява средства, предоставени целево от държавния бюджет, включително по силата на суапови сделки за замяна на “Дълг срещу околна среда” и “Дълг срещу природа”. Да управлява и средства от международна търговия с предписани емисионни единици (ПЕЕ) за парникови газове, средства от продажба на квоти за емисии на парникови газове за авиационни дейности, както и средства, предоставени на базата на други видове споразумения с международни, чуждестранни или български източници на финансиране, предназначени за опазване на околната среда в Република България.

**От тогава до сега НДЕФ работи по изпълнението на четири програми.**

НДЕФ е изпълнил ключовата си роля за реализацията на **суаповата сделка „Дълг срещу околна среда“** между Република България и Конфедерация Швейцария, в рамките на която са реализирани 100 проекта в четири основни направления - ликвидиране на стари замърсявания, намаляване замърсяването на въздуха, опазване чистотата на водите, опазване на биологичното разнообразие. Общата сума на финансиране е 26 548 665 лв., като средно 19% от общата стойността на проектите е предоставена от НДЕФ.

**Пилотната програма за възстановяване на околната среда** има за цел елиминиране на значителното екологично замърсяване от Медодобивния комбинат (МДК) в Пиргон, който е в експлоатация от 1957 г. Като част от приватизационната сделка за комбината и в сътрудничество със Световната банка бе изготвена Програма за възстановяване на околната среда. Финансирането на програмата е осигурено със заем на правителството на Република България от Световната банка на стойност 16 млн. щ. д., от правителството на България с безвъзмездно финансиране на стойност 5,7 млн. щ. д и от НДЕФ чрез безвъзмездно финансиране на стойност 3,3 млн. щ. д. за купуване на оборудване. По силата на подписано Агентско споразумение между МОСВ като представител на правителството на България и НДЕФ Националният доверителен екофонд е координатор на програмата.

**Фонд „Защитени територии“** е създаден като специализиран вътрешен фонд (Програма на НДЕФ) на 5.X. 2004 г. Мисията на фонда е да подпомага опазването на ландшафта, естествените местообитания и биологичното разнообразие в защитените територии на България, в съответствие с националната политика за опазване на биологичното разнообразие чрез устойчиво финансиране, допълващо бюджетните разходи на правителството и съфинансирането от донорски проекти за защитените територии. Стратегията на Фонд “Защитени територии” предвижда възможности средствата, които се набират, да бъдат управлявани по два начина. Единият е като доверителен фонд, в който се използват само доходите, получавани от инвестиране на средствата, за да се осигури неизчерпаем източник на финансиране за българските защитени територии. Другият е като изчерпващ се фонд, в който постъпват средства и се насочват директно за финансиране на конкретни проекти за защитените територии.

Промените през 2010 г. в Закона за опазване на околната среда възлагат на НДЕФ управлението на постъпленията от продажбата на предписани емисионни единици (ПЕЕ). В резултат е създадена **Националната схема за зелени инвестиции** (НСЗИ). Постъпленията за изпълнение на проекти са в рамките на две споразумения между Република България и Република Австрия за продажбата на предписани емисионни единици по силата на чл. 17 на Протокола от Киото (ПК). В рамките на програмата в периода между 2011 и 2014 г. са изпълнени проекти за подобряване на енергийната ефективност на 77 публични обекта в страната на обща стойност 27 млн. лв. – училища, университети, детски градини, читалища, театри, спортна зали, болници, поликлиники, административни сгради. Частично (на принципа *de minimis* по регулациите за държавните помощи) са финансирани и два корпоративни проекта за производство на енергия от възобновяеми енергийни източници.

**Разработването на нова стратегическа визия и план за действие на НДЕФ произтича от необходимостта** фондът да осъществява своята роля и функции при наличието на различни възможности за финансиране в една нова правна среда – промени в националното законодателство след присъединяването на България към ЕС, нови международни договорености в областта на околната среда и климата.

Стратегията на Националния доверителен екофонд за периода 2014–2020 г. е разработена в рамките на Проект ID P118427 „Укрепване на капацитета за финансиране и изпълнение на Националния доверителен екофонд“, финансиран със средства на Фонда за институционално развитие на Световната банка. Възложител и собственик на стратегията е Националният доверителен екофонд. **Одобрена е от Управителния съвет на НДЕФ на 30.X.2014 г.**

Основните етапи на разработването на стратегията включват:

1. Анализ на състоянието на НДЕФ – правно, институционално, административно и финансово; анализ на избрани национални и международни институции със сходна дейност.
2. Разработване на проект на Стратегия на НДЕФ за 2014–2020 г. и организиране на обсъждане със заинтересованите страни.
3. Изготвяне на план за действие за периода 2014–2016 г.

**Мисията, целите и стратегическата визия за развитието на НДЕФ са формулирани на базата на анализ на ситуацията.** Анализът включва преглед на вътрешноинституционалното състояние, изследване на сходни институции в страната и в чужбина и възможностите, които предоставя цялостната външната среда. Разработени са сценарии за бъдещо развитие и е дефинирана „Стратегия за периода 2014–2020 г.“. Изготвен е и план за действие за периода 2014–2016 г.

За целите на анализа е проведено кабинетно изследване на нормативни актове и документи на НДЕФ, проучени са статутът и опитът на национални и международни институции със сходна на НДЕФ дейност, направени са десетки интервюта с екипа на НДЕФ, с партньори и със заинтересовани институции. За целите на формулиране на стратегията за развитие на НДЕФ са проведени три семинара с участието на екипа и управителния съвет на НДЕФ, с широк кръг партньори и заинтересовани страни.

## 1. АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО

Целта на този анализ е да се идентифицират важните аспекти на функционирането на НДЕФ, както и да се очертаят основите за бъдещото му развитие. Анализът включва няколко аспекта на вътрешната среда на НДЕФ – правното състояние и функциите на НДЕФ съгласно законодателството, институционалната структура и капацитет, финансови аспекти на функционирането. Прави се значителен преглед на сходни институции в страната и в чужбина, за да се провери дали няма дублиране на функции и съответно да се идентифицират потенциални възможности за партньорства. Анализирани са и вероятни възможности за финансиране в бъдеще и потенциални влияния на външни фактори, които могат да бъдат определящи за дейността и перспективите на НДЕФ.

### 1.1. Анализ на правното състояние

Анализът на правното състояние включва изследване на правната и на институционалната рамка на НДЕФ.

Правната регулация на дейността на НДЕФ е закрепена в Закона за опазване на околната среда и в Наредбата за устройството и дейността на Националния доверителен екофонд.

Изследването на правната рамка на НДЕФ обхваща актове на националното законодателство, международни договори и актове на правото на ЕС. Проучени са също вътрешни документи на фонда, както и други документи, които имат отношение към дейността му.

С приемането на Закона за ограничаване изменението на климата (ЗОИК) (обн., ДВ, бр. 22/2014 г.) формално и по същество се разширява правната уредба на дейността и функциите на НДЕФ. В ЗОИК са пренесени почти всички текстове от Закона за опазване на околната среда (ЗООС), които до момента регулират структурата, елементите и статута на Националната схема за зелени инвестиции. НСЗИ е създадена през 2010 г. с цел подпомагане на проекти за намаляване на емисиите на парникови газове чрез използване на приходите от продажби на предписани емисионни единици (ПЕЕ) съгласно чл. 17 от Протокола от Киото. В ЗОИК са пренесени и разпоредби от ЗООС, с които се дава първоначалната уредба на режима на квотите за емисии на парникови газове от инсталации и авиационни дейности по прилагането на Европейската схема за търговия с емисии (ЕСТЕ) и функционирането на Националната система за инвентаризации на емисии на вредни вещества и парникови газове в атмосферата.

Основните текстове на ЗООС, посветени на НДЕФ, остават в сила като обща правна рамка. Те се развиват в специална законова уредба на неговите задачи и роля в областта на политиката по климата и ограничаването на емисиите на парникови газове. Това са най-актуалните законодателни изменения в екологичното законодателство на България. По този начин функциите на НДЕФ вече се определят от два закона – ЗООС и ЗОИК.

Гарантира се досегашното положение на НДЕФ като орган, който организира дейностите по набирането, оценката, валидацията и финансирането на проекти за зелени ин-

вестиции по НСЗИ (чл. 17, ал. 2 от ЗОИК). Разпоредбите, посветени на НСЗИ, са групирани в Глава трета, Раздел II на ЗОИК (от чл. 16 до чл. 27). В чл. 18, ал. 2, т. 1 от ЗОИК е запазена възможността за купувачите на ПЕЕ да излъчват свои представители в Консултативния съвет на НДЕФ, което е уникална характеристика за НСЗИ в България.

Специфичното в новата уредба е, че с нея особените изисквания за постъпване на приходи от продажби на ПЕЕ и тяхното управление чрез специалната извънбюджетна сметка на Министерството на финансите се отменят частично, като се заличава текстът на чл. 142в, ал. 2 от ЗООС. Текстове на чл. 142в, ал. 1 и ал. 3 от същия закон не са отменени, но уреждат приключването на заварените/сключените до момента договори за продажба на ПЕЕ. Същевременно текстът на чл. 20, ал. 1 от ЗОИК предвижда в бъдеще тези приходи от следващи потенциални договори за продажби или замяна на ПЕЕ да постъпват в бюджета на ПУДООС. С ал. 2 на същия член на МОСВ се възлага контрол по изпълнението на тези договори.

Други нови източници на приходи за НСЗИ не са предвидени в ЗОИК, а перспективите за съживяване и развитие на този специфичен пазар на емисии в близките години са неясни. Това означава, че има голяма вероятност след приключване на изпълнението по вече сключените договори в периода след края на 2014 г. и след това НСЗИ за известно време да съществува само номинално като специфичен механизъм, който няма подкрепа от гарантирани финансови източници. В този аспект и при липса на нови договори за продажба на ПЕЕ ролята на НДЕФ като централно звено в НСЗИ също ще бъде само номинална.

Приетият вариант на ЗОИК дава основа за нови направления и форми на дейност на НДЕФ, макар и в доста по-ограничен формат на функциите, задачите и ролята в механизми за управление на проекти, отколкото беше предвидено в предходен проект на същия закон. ЗОИК споменава в няколко свои разпоредби НДЕФ като възможен инструмент за разпределение на приходи от дейности, свързани с емисиите на парникови газове извън рамката на НСЗИ. По този начин формално е постигнато разширение на дейността и задачите на НДЕФ в качеството му на специфичен национален механизъм в сферата на финансирането на проекти в подкрепа на национални стратегии и програми в областта на климата и опазването на околната среда. Така например ЗОИК предвижда потенциално участие на НДЕФ при прилагането на ЕСТЕ в частта ѝ за използване на приходи от търгове на квоти на емисии от авиационни дейности, както и изпълнението на задълженията на България по Решение № 406/2009 ЕО относно нивата на емисии на парникови газове, определени за Република България, и възможностите за международна търговия с емисии между държавите – членки на ЕС.

Основните положения относно участието на България в Европейската схема за търговия с емисии (ЕСТЕ) са уредени в Глава четвърта на ЗОИК. Съгласно чл. 30, ал. 3 от ЗОИК обхватът на схемата, респективно разпоредбите на ЗОИК, включва инсталациите по Приложение № 1 на ЗОИК и авиационните дейности, съответно посочени в Приложение № 2.

Съгласно чл. 52 от ЗОИК, всички търгове на квоти за емисии на парникови газове по този закон се провеждат в съответствие с Регламент (ЕС) № 1031/2010, като търговете се организират и осъществяват на обща тръжна платформа, както е определена в посочения регламент. Независимо от общия обхват на схемата, общата

тръжна платформа и от общия регламент за тези търгове, в ЗОИК законодателят е разграничил ясно механизмите за управление на приходите от търговете на емисии за инсталациите и съответно приходите от търговете на емисии от авиационните дейности. Чл. 55 от ЗОИК предвижда всички приходи от търгове на емисии по раздел VII на закона (от авиационни дейности и от инсталации по Приложение №1) да се превеждат на ПУДООС, но целите и най-вече формите на управление на тези приходи се различават съществено.

По отношение на приходите от авиационни дейности чл. 56, ал. 2 от ЗОИК предвижда, че те постъпват по бюджета на ПУДООС и **може** да се разходват чрез НДЕФ по ред, **определен с наредба на министъра на околната среда и водите**, като в този случай се прилага съответно и чл. 22, ал. 2 от закона. Това означава, че 5 % от тези приходи могат да се използват за покриване на административните разходи на НДЕФ и ПУДООС, свързани с тази дейност. Останалата част от приходите ще се изразходва съгласно определените в чл. 56, ал. 1 цели и направления на финансиране на дейности по ограничаване на измененията на климата. Текстът не дава достатъчно яснота дали разходването на тези приходи може да се извършва и пряко от ПУДООС или по друг начин без участие на НДЕФ, или пък независимо от изрази „може“ смисълът на тази алинея е разходването на приходите от квотите емисии от авиационни дейности да се извършва задължително чрез НДЕФ. Споменатата в този текст наредба на министъра на околната среда и водите, която следва да определи допълнително реда за изразходване, би могла да даде по-категоричен отговор на този въпрос. Трябва да се отбележи, че тази наредба не е изброена изрично в текста на чл. 5 и чл. 6 от закона, които са посветени на правомощията и задълженията на Министерския съвет и на министъра на околната среда и водите да издават съответно предвидени в ЗОИК подзаконови нормативни актове.

По отношение на приходите от инсталации ЗОИК е предвидил два текста. В съответствие с Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 г. за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността използването на приходите е разделено на две части. Чл. 57, ал. 1 от ЗОИК урежда използването на 71% от приходите от търговете на квоти за инсталациите, с изключение на безплатните квоти съгласно чл. 43-46 от ЗОИК, като посочва 9 групи възможни направления за изразходване на тези приходи, при условие че те могат да се използват само за една или повече от посочените в тази алинея дейности. Чл. 58, ал. 1 урежда използването на останалите 29% от приходите, като определя други три възможни направления за тази част от финансовите средства. Законът е предвидил в чл. 58, ал. 2, че редът и начинът за разходване на приходите по чл. 58, ал. 1 и тези по чл. 57 се определят с постановление на Министерския съвет, при което няма гаранция за участието на НДЕФ в механизма.

Хипотезата на чл. 67, ал. 6 в Раздел II на Глава пета от ЗОИК е още по-различна от гледна точка на определянето на функции и задачи за НДЕФ. Тази глава от закона е посветена на изпълнението на Решение № 406/2009/ЕО. То урежда възможността годишните разпределени количества емисии по чл. 3, §. 2 от Решение № 406/2009/ЕО, разпределени на Република България, да се прехвърлят на други държави – членки на Европейския съюз. Това може да стане по реда на Решение № 406/2009/ЕО, като се спазват и условията на чл. 19 от ЗОИК. По този начин се създава друга възможност за междудържавна

търговия с емисии в рамките на ЕС, която може да формира допълнителни приходи за България. Член 67, ал. 6 от ЗОИК гласи, че приходите от нея постъпват по бюджета на ПУДООС и се разходват чрез НДЕФ при условията на чл. 22 от закона. Това означава, че тези приходи се приравняват по режим на приходите от продажба на ПЕЕ и начина на управление е подобен на този по НСИ. Уточнението в текста на ал. 6 – че средствата се разходват „...чрез НДЕФ“ – е съществено, защото по принцип чл. 22 от ЗОИК съдържа в себе си и хипотезата на ал. 3, която дава възможност подобни приходи да се разходват и пряко чрез ПУДООС. С тази добавка евентуалното прилагане на чл. 22, ал.3 от ЗОИК в хипотезата на чл. 67, ал.5 и 6 от закона се елиминира.

Интерес представлява и хипотезата на §. 4 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗОИК, посветена на заварения случай относно приходите от продажба на квоти на емисии на парникови газове от инсталации чрез търг, постъпили в бюджета на Министерството на околната среда и водите до 31 декември 2012 г. Предвижда се редът и начинът за разходване да се определят с решение на Министерския съвет. В този случай НДЕФ не е изрично упоменат като управляващ орган. В съответствие със и в изпълнение на Директива 2003/87/ЕО е препоръчително и наложително решението на МС да препрати към някоя от посочените по-горе хипотези от ЗОИК с оглед на общите цели при разпределението на подобни приходи във всяка от държавите - членки на ЕС.

Настоящият анализ на новата законова рамка няма да бъде пълен, ако не разгледа и противоречието на ЗОИК с някои заварени разпоредби на други нормативни актове, създадени през 2013 г. Става въпрос за отделни текстове от Закона за енергетиката (ЗЕ), от Закона за енергийната ефективност (ЗЕЕ) и от Закона за енергията от възобновяеми източници (ЗЕВИ), които определят в момента пряко как следва да се изразходват средствата, генерирани от търговете на квоти за емисии в ЕСТЕ. Така например съгласно действащата редакция на чл. 35, ал. 5 и ал. 6 от ЗЕ и чл. 58, ал. 2 от ЗЕЕ, във връзка с чл. 6, т. 2 от ЗЕВИ 100% от приходите от търговете на квоти за емисии на парникови газове през 2013 г. се използват за покриване на добавките към цените за изкупуване на електроенергията от ВЕИ. До приемането на ЗОИК разпоредбата препраща към текстове на ЗООС, по-късно отменени с разпоредбите на ЗОИК. Тази заварена правна конструкция кореспондира до голяма степен с хипотезата на чл. 57, ал.1, т. 8 от ЗОИК, но като цяло е в противоречие с механизмите и разпределение то, предвидени в чл. 57, ал.1 и чл. 58 от ЗОИК.

Съществуването на тези противоречия между новия и заварените нормативни актове е пречка за пълноценно действие на ЗОИК. Да се приложат цитираните разпоредби на ЗЕ, ЗЕЕ и ЗЕВИ означава новата държавна политика в областта на климата да се лиши от реална финансова основа за въвеждане и изпълнение. Тези норми следва да бъдат съответно изменени или отменени, за да се преодолее колизията относно разпределението на приходите от търговете на емисии за инсталациите.

В заключение следва да се посочи, че с анализирания разпоредби на ЗОИК се дава нова правна рамка на държавната политика в областта на климата и на околната среда. ЗОИК има пряко и косвено отношение към функциите, задачите и дейността на НДЕФ. Очертани са няколко различни хипотези за възможното участие на фонда в изпълнението на държавната политика по опазване на околната среда, и по-специално политиката в сферата на климата.

## 1.2. Основни функции на НДЕФ, предвидени в законодателството

### По отношение на източниците на финансиране<sup>1</sup>.

- Целево предоставяни средства от държавния бюджет, в това число във връзка с договори по суапови сделки в сферата на околната среда.
- Управление на средства от международна търговия с ПЕЕ. Функцията произтича от ЗООС и ЗОИК. До този момент единствените постъпления са от договорите с правителството на Република Австрия.
- Управление на средства от продажба на квоти за емисии на парникови газове за авиационни дейности. Съгласно чл. 56, ал. 2 от ЗОИК „приходите от продажбата на квоти за емисии от авиационни дейности постъпват по бюджета на ПУДООС и може да се разходват чрез НДЕФ по ред, определен с наредба на министъра на околната среда и водите“. В този случай се прилага съответно чл. 22, ал. 2. Практическата реализация на тази функция зависи от срочното приемане на подзаконовия нормативен акт. Управление на средства от продажба на квоти за емисии от инсталации. Това е само теоретична възможност (т. е. не и гарантиран приходоизточник), която произтича от чл. 58, ал. 2 от ЗОИК: „Редът и начинът за разходване на приходите по ал. 1 и по чл. 57 се определят с постановление на Министерския съвет.“ Практическата реализация на тази функция зависи от срочното приемане на подзаконовия нормативен акт и конкретните предвиждания за НДЕФ, които ще залежат в него.
- Управление на средствата от продажба на годишните разпределени количества емисии по чл. 3, §. 2 от Решение № 406/2009/ЕО. Съгласно чл. 67, ал. 6 приходите от тази търговия постъпват по бюджета на ПУДООС и се разходват чрез НДЕФ при условията на чл. 22 от ЗОИК.
- Евентуално участие при разходване на приходите от продажба на квоти на емисии на парникови газове от инсталации чрез търг, постъпили в бюджета на Министерството на околната среда и водите до 31.XII.2012 г. Ролята на НДЕФ в този процес зависи от решение на Министерския съвет, прието на основание §. 4 от ПЗР на ЗОИК.
- Управление на групи средства, постъпили от правителства и международни финансови институции и други дарители, предназначени за опазване на околната среда в Република България. Функцията произтича от ЗООС. Тази функция дава на НДЕФ широки възможности за финансиране на проекти практически във всеки екологичен сектор в България и го превръща в основния финансиращ механизъм в сферата на околната среда със средства от чуждестранни донори.

С приемането на ЗОИК не е отменен чл. 58, ал. 2 от ЗЕЕ<sup>2</sup>, поради което за момента е спорно каква част от приходите от търговия с квоти по ЕСТЕ ще могат да се разходват от НДЕФ.

<sup>1</sup> Чл. 66, ал. 1 и чл. 68, ал. 1 от ЗООС.

<sup>2</sup> Чл. 58, ал. 2 от ЗЕЕ (нова, ДВ, бр. 59/2013 г., в сила от 5.VII.2013 г.). Средствата от постъпления от продажби на квоти за емисии на парникови газове се използват за развитие на възобновяемите енергийни източници с оглед спазване на ангажимента на Европейския съюз за 20 на сто използване на такава енергия до 2020 г., развитие на технологии, допринасящи за прехода към безопасна и устойчива икономика с ниски емисии на въглерод, подпомагане спазването на ангажимента за увеличаване на енергийната ефективност, както и стимулиране на инвестициите в производство на електрическа енергия по Закона за енергията от възобновяеми източници и свързаните с това разходи, произтичащи от задължения към обществото.

### По отношение на финансирането на екологични проекти

Тези функции покриват целия процес по управлението на проектите и включват:

- подбор на проекти;
- сключване на договори с избраните бенефициери;
- контрол върху изпълнението;
- отпускане на средства;
- отчет на изпълнението пред компетентните органи и донорите.

Приоритетните области на финансираните до момента проекти включват следните основни направления:

1. Ликвидиране на замърсявания и увреждания на околната среда, включително настъпили в минало време, без да се ограничава до това:
  - а) третиране на опасни отпадъци и вещества;
  - б) намаляване до минимум замърсяването на питейните води и храните с тежки метали, токсични органични съединения и други вредни химикали.
2. Намаляване замърсяването на въздуха и ограничаване на изменението на климата, без да се ограничава до това:
  - а) намаляване здравния риск от високи концентрации на прах, серни и азотни окиси, олово и други токсико-химични фактори в населените места;
  - б) намаляване на емисиите на парниковите газове: въглероден двуокис, метан и др.;
  - в) демонстрационни проекти за подобряване качеството на въздуха.
3. Опазване чистотата на водите, без да се ограничава до това:
  - а) изграждане на общински и промишлени пречиствателни станции за отпадни води;
  - б) превенция и управление на риска от наводнения.
4. Подпомагане на националната екологична мрежа и опазване на биологичното разнообразие, включително пилотни проекти за възстановяване на типове природни местообитания.
5. Други приоритетни области, включени в националната политика в сферата на опазване на околната среда.

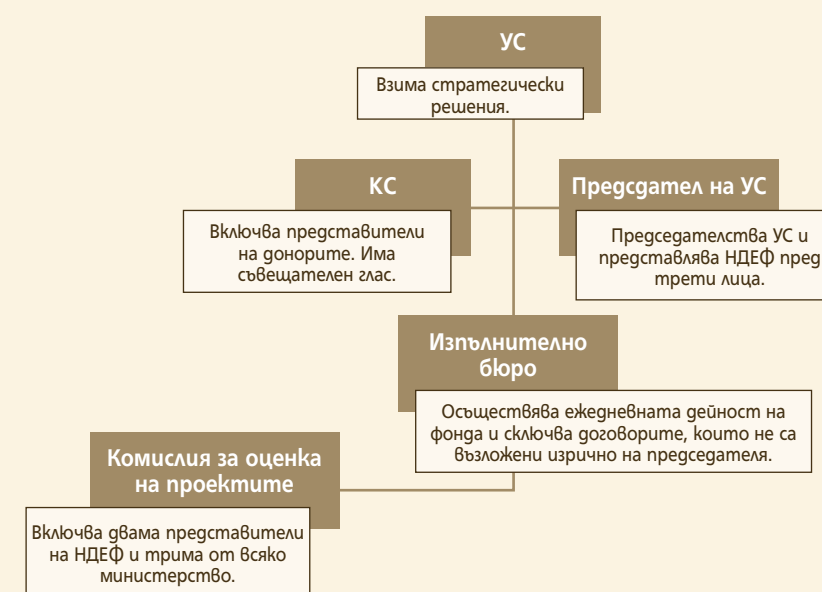
## 1.3. Институционална структура на НДЕФ

### Общи бележки

Националният доверителен екофонд е учреден в изпълнение на Споразумението между правителството на Република България и правителството на Конфедерация Швейцария по суаповата сделка „Дълг срещу околна среда“, сключено на 23.X.1995 г. Чл. 4, ал. 1 от споразумението предвижда създаването на независим доверителен фонд, натоварен с управлението на финансови активи в размер приблизително 20 млн. швейцарски

франка. Средствата са инвестирани в дейности, свързани с опазването на околната среда. Визията за фонда, съдържаща се в споразумението между двете правителства, може да бъде обслужена само от структура, която е независима от държавата и същевременно дава сериозен контрол на донорите върху предоставените от тях средства. Принципът на независимостта е закрепен изрично в Наредбата за устройството и дейността на Националния доверителен екофонд (НУДНДЕФ) и се проявява най-вече в начина на избор на членовете на УС, които включват три лица, независими от централната власт. Участието на донорите в управлението на средствата е гарантирано с правото на вето на донора, предоставил конкретните средства, както и с участието им в Консултативния съвет, който има съвещателен, а в някои случаи и решаващ глас при взимане на най-важните решения за фонда.

Постоянни органи на НДЕФ са Управителният съвет (УС), председателят на УС, Консултативният съвет (КС) и директорът на Изпълнителното бюро (изпълнителен директор), подпомаган от ИБ. В определени случаи НДЕФ създава и помощни органи като комисията за подбор и оценка на проекти по НСЗИ, които осъществяват една или няколко специализирани функции и подпомагат дейността на основните органи.



Диаграма

Институционална структура на НДЕФ

### Управителен съвет

Управителният съвет е представителният орган на НДЕФ, в чиято компетентност са включени най-важните решения за дейността на фонда, включително приемането на вътрешни правила като правилник за работата и оперативни ръководства, приемането на бюджет на фонда, одобряване на образци на договори, одобряване на проекти за финансиране и други<sup>3</sup>.

УС се състои от 7 души, включително председател и двама заместник-председатели, всеки от които има право на 1 глас. Трима от членовете на УС са представители на правителството – заместник-министри на околната среда и водите, на финансите

<sup>3</sup> Чл. 10 от НУДНДЕФ.

и на икономиката и енергетиката<sup>4</sup>. Другите трима от членовете са определени от институции или групи, които са институционално независими от правителството, като Българската академия на науките (БАН), екологичния неправителствен сектор и Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ). Председателят на УС се избира от Министерския съвет, но с предварителното одобрение на КС и с изискването да не заема длъжност в държавната администрация и да не членува в политическа партия. Пак в тази връзка е предвидено двете позиции на заместник-председател да бъдат разпределени между правителствения (в лицето на заместник-министър на околната среда и водите) и неправителствения сектор.

Въпреки че в чл. 5 от НУДНДЕФ председателят на УС не е посочен формално като самостоятелен орган, неговите правомощия го характеризират именно като такъв. Освен функциите по свикване и председателстване на УС председателят има и други важни самостоятелни функции, като общото представителство на фонда, сключването на договорите за получаване и отпускане на финансиране, назначаването на избрания от УС изпълнителен директор и др. Председателят е един от двата постоянно действащи органа на НДЕФ (другият е изпълнителният директор). По тази причина законодателството е предвидило механизми, които да ограничат възможността НДЕФ да остане дълго време без председател<sup>5</sup>. В негово отсъствие той се замества от един от заместник-председателите на УС.

#### Консултативен съвет

ЗООС регламентира Консултативния съвет като орган, предназначен да формира волята на чуждите правителства и на международни организации, които предоставят финансови средства или оказват съдействие на фонда, както и от представители на страните – купувачи на ПЕЕ<sup>6</sup>. НУДНДЕФ съдържа допълнителни правила за формиране на състава на КС, без да ограничават общото право за участие, дадено в закона. В наредбата се въвежда принципът, че членството в КС е доброволно и се реализира по инициатива на съответния дарител.

Първоначалната идея на законодателя е, че само лицата, предоставили безвъзмездно средства или съдействие на фонда, могат да излъчат представители в КС. Впоследствие кръгът на тези лица е разширен, като в него се включват и купувачите на ПЕЕ, доколкото те поставят специални условия за ползването на сумите, платени за придобиване на ПЕЕ, и е логично да имат контрол върху разходването им.

Правомощията на КС като орган са предимно съвещателни, като представител на КС има право да участва във всяко заседание на УС и да изразява становище. В определени случаи КС има и решаващ глас, например при избора на председател на УС.

<sup>4</sup> Чл. 9 от НУДНДЕФ.

<sup>5</sup> Виж чл. 7, ал. 7 и 8 от НУДНДЕФ.

<sup>6</sup> Чл. 66, ал. 4 от ЗООС.

#### Изпълнително бюро и изпълнителен директор

Въпреки че наредбата определя Изпълнителното бюро (ИБ) като орган на НДЕФ<sup>7</sup>, съгласно правната теория органът всъщност е изпълнителният директор, доколкото той разполага с компетентността да извърши действия, които поражда правни последици за фонда. В този смисъл Изпълнителното бюро е само администрацията, която подпомага изпълнителния директор (и другите органи) при осъществяване на правомощията.

Изпълнителният директор отговаря за ежедневното управление на фонда. В своята дейност той е подчинен на УС, чиито решения трябва да изпълнява. Той е натоварен с подготовката на решенията на УС, изготвянето и отчитането на бюджета, назначаването на служителите и други<sup>8</sup>. През 2010 г. в компетентността на изпълнителния директор е включено и правомощието да сключва договорите, които не са в компетентността на председателя на УС. Изпълнителният директор се избира от УС с петгодишен мандат след проведен конкурс. Наредбата е предвидила механизъм, който да предотврати парализирането на фонда при отсъствие на изпълнителния директор, като в този случай неговите функции се поемат временно от председателя на УС.

Изпълнителното бюро като администрация включва три вида служители – изпълнителен директор, експерти и технически сътрудници. Правилникът за работата на НДЕФ съдържа по-подробна уредба на администрацията, като обособява в нея отделни звена – финансово-икономически отдел, технически отдел и отдел по управление и координация на офиса. В момента това вътрешно разпределение на функции в администрацията продължава да съществува, но се извлича тълкувателно от щатното разписание.

Към настоящия момент в Изпълнителното бюро са назначени седем души, работещи по трудово правоотношение.

### 1.4. Анализ на съответствието на правната и институционалната рамка с функциите на НДЕФ

#### Общи бележки

Функциите на НДЕФ са основата, върху която е формирана неговата институционална структура и процедурите за взимане на решения. В този смисъл анализът на правната и институционалната рамка има задачата да установи доколко те съдържат необходимите условия за нормално упражняване на предписаните от закона функции.

В анализа са отчетени и резултатите от интервюта, проведени с представители на трите основни групи заинтересовани страни, идентифицирани в процеса на кабинетното изследване:

<sup>7</sup> Чл. 5, т. 3 от НУДНДЕФ.

<sup>8</sup> Чл. 19 от НУДНДЕФ.

1. НДЕФ:

- служители на Изпълнителното бюро;
- членове на Управителния съвет;
- членове на Консултативния съвет;
- външни експерти.

2. Държавни институции, национални и международни партньорски организации, донори и др.

3. Реални и потенциални клиенти и бенефициери на проектното финансиране.

**Съответствие на правната рамка с функциите на НДЕФ**

Правната рамка на НДЕФ е изключително детайлизирана и включва правни актове с различна степен на юридическа сила. От друга страна, тя по необходимост е разпокъсана, доколкото НДЕФ формално има право да финансира проекти в множество сектори на околната среда, а те се регулират от отделни нормативни актове. Със Закона за ограничаване на изменението на климата (ЗОИК) се постигна частична кодификация по отношение на функциите на НДЕФ във връзка с управление на проекти в областта на изменение на климата.

Като цяло действащата правна рамка на НДЕФ е вътрешно непротиворечива. Законите, уреждащи дейността на НДЕФ, не съдържат съществени разминавания помежду си, докато актовете с по-ниска юридическа сила са съобразени със законите.

Въпреки подробната нормативна уредба правната рамка на НДЕФ съдържа известни празноти и недостатъци:

- **Липса на достатъчно гаранции за постоянното съществуване на НДЕФ (гарантиран източник на приходи).** ЗООС урежда НДЕФ като постоянно действаща институция, но законодателството всъщност не обезпечава това, доколкото предвижда сравнително ограничен списък с източници на приходи. Никой от тези източници не осигурява гарантиран постоянен паричен поток. Не е използвана например възможността да се формират резерви, като се определи минимален процент (например 0,5%) от стойността на всяка сделка или приход за НДЕФ, които да се капитализират в нарочна сметка, за да се разходват по решение на УС в случай на липса на други приходи за покриване на преки и непреки разходи.
- **Липса на правилник за работата на НДЕФ.** До средата на 2011 г. НДЕФ има правилник за работата си, който впоследствие е отменен поради преценката, че същата материя се урежда от съответните оперативни ръководства. Оперативните ръководства обаче уреждат само материята, свързана с отделните програми или фондове в рамките на НДЕФ, а правилникът съдържа общи разпоредби за НДЕФ като цяло. Приемането на правилника е предвидено изрично в Наредбата за устройството и дейността на НДЕФ и също така се извежда тълкувателно от чл. 66, ал. 5 от ЗООС. Тъй като съгласно НУДНДЕФ правилникът се съгласува с Консултативния съвет, би следвало неговото становище да се потърси и при отмяната му. За това липсва информация. Ето защо добре е във възможно най-кратки срокове НДЕФ да ревизира своето решение за отмяна на правилника и да го приеме отново.

- Някои разпоредби от договорите, сключвани от НДЕФ (за получаване или предоставяне на финансиране), трябва да бъдат изменени или допълнени.

Като цяло може да се заключи, че общата правна рамка на НДЕФ съдържа достатъчно условия за нормалното упражняване на неговите функции. Актуализацията на споменатите документи ще хармонизират правната уредба на фонда.

**Съответствие на организационната структура на НДЕФ с функциите му**

Структурата на НДЕФ е изградена на базата на няколко основни принципа: независимост, прозрачност, отчетност и др.<sup>9</sup> Тези принципи са заложили последователно в цялата правна уредба на фонда. Приложението им е изискване за изпълнението на функциите на НДЕФ като финансираща институция, управляваща средства от чуждестранни източници. Като се има предвид, че чуждестранните дарители, особено тези с публичноправен статут, обикновено изискват разходване на средствата за точно определени цели и ефективен контрол върху това разходване, институционалните характеристики на НДЕФ го квалифицират като много подходяща структура за изпълнение на техните изисквания. Балансираният състав на УС гарантира, че средствата няма да бъдат изцяло контролирани от правителството, както и че няма да има възможност да бъдат изразходвани безотчетно или за неподходящи цели. Ролята на КС и на отделните донори осигурява допълнителна гаранция за запазване на интересите на донорите. Наличието на постоянна администрация в лицето на изпълнителния директор и на Изпълнителното бюро от своя страна е предпоставка за формиране на опитен и квалифициран екип, който може ефективно да управлява конкретните проекти.

Двустепенната структура на управление на фонда, олицетворявана от УС и КС, както и сравнително големият състав на УС, неизбежно водят до по-голяма времева рамка на процедурите по взимане на решения от страна на НДЕФ в сравнение с институции, които използват по-опростена структура на управление.

Би могло да се помисли и за по-точно формулиране на условията, при които се упражнява правото на вето на отделните дарители. Във вътрешните актове на НДЕФ е предвидено ограничение за налагане на правото на вето, ако то противоречи на предварителните условия, договорени с дарителя, и това ограничение следва да бъде пренесено и в НУДНДЕФ.

Трябва да се има предвид, че тази двустепенна структура за управление на НДЕФ е най-ефективна, когато са налице дарители или други сходни трети страни (като купувачи на ПЕЕ), които имат траен интерес от това как се разходват предоставените от тях средства. Ако НДЕФ спре да получава донорско или сходно финансиране, Консултативният съвет на практика ще остане без членове и ще спре да функционира. Такава ще бъде ситуацията например, ако НДЕФ получава финансиране само от приходи от продажба на квоти за емисии на парникови газове от авиационна дейност, доколкото купувачите на такива квоти нямат нито интерес, нито право на мониторинг върху предоставените от тях средства. От друга страна, тъй като Консултативният съвет е вероятно най-голямата гаранция за прозрачното разходване на средствата

<sup>9</sup> Чл. 1, ал. 2 и 3 от НУДНДЕФ.

и основната разлика между НДЕФ и останалите финансови механизми в сферата на околната среда в България, с оглед потенциала му за привличане на класически донори този орган трябва да бъде запазен, дори и ако временно не осъществява функции в рамките на определени финансови схеми.

#### **Съответствие на процедурите за взимане на решения и управление на проекти с функциите на НДЕФ**

Въпреки че на ниво нормативни актове и вътрешни правила на НДЕФ процесът на взимане на решения от органите на фонда изглежда прецизно балансиран между спазването на основните принципи и процесуалната икономия, в някои от другите правни инструменти, формиращи правната рамка на фонда, могат да бъдат потърсени допълнителни възможности за оптимизация.

По-конкретно процедурите за взимане на решения и управление на проекти започват да стават прогресивно по-сложни с участието на всяка допълнителна заинтересована страна. До приемането на ЗОИК правната рамка на тези отношения е уредена на ниво договори, например в тристранното споразумение между НДЕФ, ПУДООС и Министерството на финансите за осигуряване на мостово финансиране на НДЕФ до усвояване на средствата, получени от продажбата на ПЕЕ. Регулирането на тези отношения с договорни инструменти по принцип позволява лесното им изменение, но все пак за това изменение е необходимо съгласието на всички страни, които понякога могат да имат различни разбирания за ролята им в процеса на взимане на решения. Евентуална промяна в механизма на институционално взаимодействие трябва да разграничи по-категорично ролите на заинтересованите страни, да предвиди ясни и оптимални срокове за упражняване на контролните правомощия на страните и да ограничи дублирането на контролните им функции спрямо бенефициерите по финансираните проекти. С приемането на ЗОИК правната уредба на отношенията между ПУДООС и НДЕФ е пренесена от договорната правна рамка към подзаконови нормативни актове, които предстои да бъдат приети. Именно тези подзаконови актове трябва да отразят препоръките за подобрението на взаимовръзките между двете институции.

#### **Съответствие на структурата и квалификацията на администрацията на НДЕФ с функциите му**

Структурата на администрацията на НДЕФ се извлича от вида и от броя на длъжностите в Изпълнителното бюро и взаимовръзките между тях. Като цяло тази структура е адекватна на функциите на НДЕФ и сегашното натоварване на фонда. Остава необходимостта от уточняване на наименованията на отделите така, че по-ясно да отразяват реалните им функции. Сегашният брой на служителите съответства на моментното натоварване на фонда по проектите от НСЗИ, като при увеличаване на работата това се компенсира успешно с ангажиране на външни консултанти. Ако се постигне постоянно увеличаване на натовареността на дейността на фонда, може да се помисли за увеличаване на броя на длъжностите, без това да доведе до промяна на самата структура. В тази връзка е необходимо да се прецизира описанието на задълженията на служителите, съдържащи се в длъжностните характеристики. Това ще доведе до по-голяма яснота и терминологично съответствие с предвидените задължения на ИБ в НУДНДЕФ.

### **1.5. Финансов анализ**

Финансовият анализ на дейността на НДЕФ е фокусиран върху оценка на ефективността на управление на средствата при изпълнение на дейността на фонда.

Анализът е направен за целия период на изпълнение на НСЗИ (2012 г., 2013 г. и 2014 г.<sup>10</sup>) и включва двете споразумения за продажба на ПЕЕ.

Разгледани са различни финансови показатели, които дават характеристика на процеса на управление на средствата в най-важния аспект за структурата, управляваща проекти, а именно – „цена“ на администриране на основната дейност.

Подобен аспект на анализа е характерен за дейности, при които е необходимо администриране на процеса на набиране и/или изразходване на средствата. За 2012 г., 2013 г. и 2014 г. основната дейност на НДЕФ е съсредоточена върху управлението на проекти по НСЗИ. При изчисляване на финансовите показатели, характеризиращи процеса на управление на средствата, за база са възприети данни с натрупване за трите анализирани години. По този начин е постигната по-голяма обективност и са елиминирани голяма степен някои колебания и въздействия на фактори (например, забавяне старта на финансиране на договорите с някои от бенефициерите, удължаване на сроковете за изпълнение на част от проектите и др.), които могат да резултират в изкривяване на съответните показатели. За тригодишния период на 1 лв. нетни разходи на НДЕФ (административни разходи) са усвоени 36,38 лв. разходи по изпълнението общо на 42 проекта.

В процентно отношение това означава, че нетните разходи на НДЕФ са 3,6 % от общия размер на разплатените средства за публични и частни проекти за периода 2012-2014 г. Този показател показва добро управление на дейността на НДЕФ и ефективно изразходване на средствата за административна поддръжка на изпълняваните проекти. Направените от НДЕФ административни разходи (3,6% от общия размер на финансираните проекти) са значително по-ниски от допустимите – съгласно споразумението между Република България и Република Австрия общата сума за администриране може да достигне до 5% от постъпленията от продажба на ПЕЕ.

Важен аспект при анализа е оценката на управляваните средства по проекти спрямо преките разходи, включващи разходите за труд, включително управленски разходи.

На 1 лв. преки разходи за тригодишния период са усвоени средства в размер на 52, 36 лв. В процентно съотношение преките разходи представляват приблизително 2 на сто спрямо реално разплатените средства от НДЕФ.

Получените съотношения както за нетните, така и за преките разходи спрямо реалния размер на финансираните публични и частни проекти са индикатор за добро ниво на усвояване на средствата по НСЗИ за тригодишния период на нейното изпълнение.

Общо в рамките на двете споразумения за продажба на ПЕЕ до края на 2014 г. приключват успешно 40 публични проекта със 77 обекта, в т. ч. 8 проекта по първото споразумение и 32 проекта по второто споразумение с Република Австрия, както и два корпоративни проекта за производство на енергия от възобновяеми енергийни източници.

<sup>10</sup> Стойността на използваните показатели за 2014 г. са определени по следния начин: административните разходи включват стойността на реално направените разходи до октомври и предвидените разходи съгласно бюджета на НДЕФ за месеците ноември и декември. Общият размер на средствата за финансиране на проекти за 2014 г. включва стойността на изплатените средства на приключилите проекти до ноември, както и стойността на сключените договори с бенефициери, чиито проекти са в процес на изпълнение и ще приключат до края на годината.

## 1.6. Анализ на национални и международни институции със сходна дейност

Оценката на институционалния капацитет на НДЕФ и изграждането на стратегическа визия за неговото развитие могат да се подпомогнат от сравнение със сходни национални и чуждестранни институции. Сходството се установява по два основни критерия: функционален (финансиране на проекти за опазване на околната среда) и устройствен (обособяване на фондова структура за набиране и управление на средства).

От българските институции са представени накратко Предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда (ПУДООС), Държавен фонд „Земеделие“ (ДФЗ), Фонд „Енергийна ефективност и възобновяеми източници“ (ФЕЕВИ). В анализа е включен преглед на следните чуждестранни структури: Ekofundusz i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Полша); Kommunalkredit Public Consulting GmbH (Австрия); Státní fond životního prostředí České republiky (Чехия).

При разработката консултантът ползва основно нормативни актове на българското право и общодостъпна информация на български и английски език, публикувана на официалните страници на съответните фондове. Анализът се концентрира върху общо представяне на сходните структури, но е напълно достатъчен за изпълнение на целите на заданието – формулиране на идеи за успешно стратегическо развитие на НДЕФ.

### НАЦИОНАЛНИ ИНСТИТУЦИИ

#### Предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда (ПУДООС)

ПУДООС е държавно предприятие по смисъла на чл. 62, ал. 3 от Търговския закон, създадено по силата на чл. 60, ал. 1 от ЗООС. ПУДООС е юридическо лице, което не е търговско дружество, не формира и не разпределя печалба.

Устройството и дейността на предприятието се уреждат с правилник, приет от Министерския съвет. Средствата за административни разходи на предприятието се одобряват от министъра на околната среда и водите едновременно с плана за дейността през текущата година.

Предприятието се управлява от управителен съвет и се представлява от изпълнителен директор. Управителният съвет се състои от седем членове, включително председател. Членове на управителния съвет са: председател – министърът на околната среда и водите; представител на Министерството на околната среда и водите; директорът на Изпълнителната агенция по околна среда; представител на Министерството на финансите; представител на Националното сдружение на общините в Република България; представител на бизнеса, предложен от юридическите лица с нестопанска цел за общественополезна дейност, които в устава или в учредителния си акт включват дейности, свързани с опазване на околната среда; изпълнителният директор на ПУДООС. Членовете на управителния съвет и изпълнителният директор се назначават от министъра на околната среда и водите.

Основен предмет на дейност на предприятието е реализацията на екологични проекти и дейности в изпълнение на национални и общински стратегии и програми в об-

ластта на околната среда. Предприятието осъществява и други дейности, които осигуряват или допълват основния предмет на дейност.

Дейността на предприятието за изпълнение на задачите, свързани с основния предмет на дейност, се финансира от: такси, определени със специалните закони в областта на околната среда; целево предоставени средства от държавния бюджет за екологични програми, когато за това има решение на компетентните органи; дарения от местни и чуждестранни физически и юридически лица; постъпления от лихви по депозити; глоби или имуществени санкции за административни нарушения по този закон, Закона за водите, Закона за почвите, Закона за управление на отпадъците, Закона за лечебните растения, Закона за защитените територии, Закона за чистотата на атмосферния въздух, Закона за подземните богатства, Закона за биологичното разнообразие, Закона за защита от шума в околната среда и Закона за защита от вредното въздействие на химичните вещества и препарати, наложени от министъра на околната среда и водите или оправомощени от него лица; приходи от портфейлни инвестиции с краткосрочни държавни ценни книжа и облигации; приходи от услуги и дейности, свързани с опазване на околната среда; други постъпления, определени с нормативен акт.

Единствената прилика на НДЕФ с ПУДООС е сферата на изпълнение на дейности, а именно опазване на околната среда. Най-важните разлики са: 1) по отношение на управлението на двете институции (единият УС е доминиран от държавни представители, предимно от МОСВ, а другият е балансиран); 2) по отношение на източниците на приходи; 3) по отношение на функциите и начина на разходване на тези приходи.

#### Държавен фонд „Земеделие“ (ДФЗ)

Държавен фонд „Земеделие“ е юридическо лице, първостепенен разпоредител с бюджет, който е част от държавния бюджет. Органи на фонда са управителният съвет и изпълнителният директор. Управителният съвет се състои от 11 членове, като министърът на земеделието и храните е член и председател на управителния съвет по право. В състава на УС влиза по един заместник-министър от страна на МФ, МИЕ, МОСВ, МТСП и МРР, както и още четирима членове, определени от министъра на земеделието и храните. Министърът на земеделието и храните след съгласуване с министър-председателя предлага на управителния съвет да избере изпълнителен директор на фонда, който е член на управителния съвет по право.

Формите на подпомагане включват субсидии, целеви кредити, гаранции или поемане на поръчителство.

В качеството си на разплащателна агенция ДФЗ извършва дейности, свързани с изпълнението на схеми и мерки за подпомагане на Общата селскостопанска политика и Общата политика по рибарство, осъществявани от Европейския съюз.

Приходите във фонда се набират от: ежегодна субсидия от държавния бюджет; премийния приход в размер 4% по застраховки на земеделските култури, животни, машини, сгради, съоръжения и друго имущество, както и други дълготрайни активи на земеделските производители; управлението на средствата на фонда, включително и от лихви; експортните такси за непреработени и преработени земеделски стоки; дарения и помощи от финансови институции и организации и средства по международни

споразумения; средства, получени в рамките на кредити и безвъзмездни помощи по решение на Министерския съвет или със заповед на министъра на земеделието и храните; глоби и имуществени санкции по Глава седма на Закона за регистрация и контрол на земеделската и горската техника; 50% от глобите, санкциите и отнеманията в полза на държавата по Закона за виното и спиртните напитки след приспадане на направените разходи; други средства, определени със закон или с акт на Министерския съвет.

*Единствената прилика на НДЕФ с ДФЗ е сферата на изпълнение на някои дейности, а именно някои от видовете проекти в сферата на опазване на биологичното разнообразие. Най-важните разлики са: 1) по отношение на управлението на двете институции; 2) по отношение на източниците на приходи; 3) по отношение на функциите и начина на разходване на тези приходи.*

#### Фонд „Енергийна ефективност и възобновяеми източници“ (ФЕЕВИ)

Устройството и функциите на Фонд „Енергийна ефективност и възобновяеми източници“ (ФЕЕВИ) са уредени в Закона за енергийната ефективност (ЗЕЕ). Фондът е юридическо лице, което финансира изпълнението на дейности и мерки за повишаване на енергийната ефективност и насърчаване на дейностите по производство и потребление на енергия от възобновяеми източници, с изключение на финансираните от държавния бюджет.

Органи на ФЕЕВИ са Общото събрание на донорите и Управителният съвет.

Общото събрание на донорите се състои от физически и юридически лица, вкл. юридически лица с нестопанска цел, които предоставят финансиране за фонда. То приема правила за организацията на работа и дейността на фонда, избира някои от членовете на УС и взема решение за прекратяване на дейността на фонда.

Фондът се управлява от Управителен съвет от 9 членове, който включва представители на министъра на икономиката и енергетиката, министъра на околната среда и водите, министъра на регионалното развитие, изпълнителния директор на Агенцията за устойчиво енергийно развитие, представители на неправителствени организации и експерти, избрани от Общото събрание на донорите. Председателят на УС се избира измежду членовете на Управителния съвет за едногодишен срок.

Фондът управлява финансови средства, предоставени за инвестиционни проекти за повишаване на енергийната ефективност и за проекти за производство на енергия от възобновяеми източници, съобразно приоритетите, заложи в националната стратегия и в националните планове за действие, приети от Министерския съвет. Фондът осъществява своята дейност съгласно ЗЕЕ и споразуменията с донорите и не е част от консолидираната фискална програма.

Приходите на фонда се набират от: дарения от международни финансови институции, международни фондове, български и чуждестранни физически или юридически лица; лихви по текущи сметки или банкови депозити на фонда; заеми или други финансови инструменти с кредитен характер от международни организации и банки, както и от физически лица и/или от юридически лица, регистрирани като търговци, получени изключително за осъществяване целите на фонда; вноски от търговците на енергия; други постъпления, съответстващи на характера и дейността на фонда.

Средствата на фонда се разходват за: възмездно финансиране на проекти за развитие на енергийната ефективност; възмездно финансиране на дейности и проекти за про-

изводство на енергия от възобновяеми източници; гаранционна дейност по кредити от финансово-кредитни институции, отпуснати по проекти; приоритетно финансиране на проекти за реализиране на мерки за повишаване на енергийната ефективност при крайното потребление на енергия или използване на енергия от възобновяеми източници при крайното потребление на енергия; издръжка на фонда съгласно годишния бюджет за приходите и разходите, одобрен от Управителния съвет.

*Единствената прилика на НДЕФ с ФЕЕВИ е сферата на изпълнение на някои дейности, а именно някои от видовете проекти в сферата на подобряване на енергийната ефективност на публични сгради. Най-важните разлики са: 1) по отношение на управлението на двете институции (статут); 2) по отношение на източниците на приходи; 3) по отношение на функциите и начина на разходване на тези приходи.*

#### МЕЖДУНАРОДНИ ИНСТИТУЦИИ

##### Национален фонд за опазване на околната среда и управление на водите на Полша (Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej)

Националният фонд за опазване на околната среда и управление на водите на Полша е основан през 1989 г. Фондът е със статут на публично юридическо лице, чиято дейност е регламентирана със Закона за опазване на околната среда и с Устава на фонда.

Фондът има централно управление и териториални структури. Централните органи на управление на фонда са Надзорният съвет и Управителният съвет.

Надзорният съвет има до 12 членове, като неговият състав и структура се определят от министъра на околната среда. В Надзорния съвет участват представители на местната власт, министерството на финансите, министерството на икономиката, министерството на регионалното развитие, национално представени НПО, които работят за опазване на околната среда. Председателят на Надзорния съвет се назначава от министъра на околната среда. Надзорния съвет определя критериите за подбор на проекти, които се финансират от фонда.

Управителният съвет се състои от 3-ма до 5-има членове. В него влизат председател и заместник-председател, назначени от министъра на околната среда след провеждане на конкурсна процедура. Управителният съвет администрира ресурсите на Фонда и подбира проектите, които да бъдат подпомогнати от него, контролира използването на отпуснатите заеми и грантове, разработва стратегии и планове за развитие на фонда и т. н.

Органите на фонда се подпомагат от изпълнителна администрация, ръководена от директор, който се назначава от председателя на УС.

Фондът разполага с независим бюджет. Постъпленията в него се формират от различни източници - такси и глоби по Закона за опазване на околната среда, концесионни и експлоатационни такси по Закона за геоложкото и минно дело, глоби по Закона за водите, глоби и такси по Закона за енергетиката и др., включително средства от продажбите на ПЕЕ.

Дейността на фонда е насочена към подпомагане изпълнението на ангажиментите на страната по международното право и правото на ЕС, включително РКОНИК и Про-

токола от Киото. Фондът е национален оператор на схемата за зелени инвестиции (GIS), която осигурява „позеленяване“ на постъпленията от продажба на ПЕЕ.

През програмния период 2007–2013 г. фондът е управляващ орган по оперативна програма Инфраструктура и околна среда на ЕС по отношение на пет приоритетни области: управление на водите и отпадъчните води, опазване на почвите, управление на ресурсите и противодействие на рисковете за околната среда, адаптиране на бизнеса към екологичните изисквания, високоефективно производство и разпределение на енергия, саниране на обществените сгради. В тази си роля към края на 2013 г. фондът е сключил близо 450 споразумения за съфинансиране на стойност над 15 млрд. полски злоти.

За периода 2009–2014 г. фондът съвместно с Министерството на околната среда администрира разпределението на грантовото финансиране на екологични проекти, осигурено по финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Норвежкия механизъм.

Бенефициери на фонда са държавни органи и органи на местното самоуправление, предприятия, институции (включително образователни институции и лечебни заведения), неправителствени организации и физически лица.

Специфична характеристика на фонда е, че разработва и управлява широка гама от финансови продукти, насочени към стимулиране на бенефициерите: инвестиционни грантове, заеми, мостови финансиране, поръчителство по кредити, капиталови инвестиции и др. Благоприятни условия за бенефициерите при отпускането на различни форми на финансиране се осигуряват със сътрудничеството и участието на групи финансови институции (банки) в програмите за подпомагане.

Политиката на фонда определя заемното финансиране като основна форма на подпомагане на проектите. Това характеризира фонда като „възобновяем“ (револвиращ) и му гарантира финансова стабилност.

#### —— **Kommunalkredit Public Consulting GmbH (KPC) - Австрия**

KPC е съществуващо дружество на банка Kommunalkredit Austria, която е мажоритарен собственик с 90% участие в капитала. Банката и KPC не действат на чисто пазарен принцип, а са натоварени със специфични публично-правни функции. KPC е специализирано в изграждането, прилагането и управлението на схеми за подпомагане на околната среда и борба срещу климатичните промени, както и с предоставяне на консултантски услуги. Потенциални клиенти на дружеството са както австрийските институции, така и публични институции от Централна и Източна Европа. С помощта на KPC например е изграден екологичният фонд на Босна и Херцеговина. KPC участва и в международния пазар на въглеродни емисии.

Деятелността на дружеството е изключително многообразна. KPC осъществява много тясно сътрудничество с Министерството на земеделието, горите, околната среда и управлението на водите на Република Австрия. KPC управлява федералната схема за подпомагане на проекти в областта на околната среда и националната програма за механизмите „чисто развитие“ и „съвместно изпълнение“ по Протокола от Киото.

KPC има ключова роля в управлението на националната схема за зелени инвестиции, създадена във връзка с международната търговия с ПЕЕ. От името на австрийското правителство KPC сключва договорите за покупка на ПЕЕ и договаря условията за „по-

зеленяване“ на платените при трансакцията средства. До този момент KPC е сключило общо осем споразумения по австрийската НСЗИ за 38 млн. тона ПЕЕ.

В допълнение към тези функции KPC участва на конкурентен принцип на пазара на консултантски услуги в областта на околната среда и климата.

#### —— **Държавен екологичен фонд на Чешката република (Státní fond životního prostředí České republiky)**

Държавният екологичен фонд на Чешката република (ДЕФ) е създаден през 1991 г. в резултат на сливането на съществуващите по това време Държавен фонд за защита на въздуха и Държавен фонд за управление на водите. Главният мотив за създаването на фонда е създаването на цялостен и гъвкав финансов инструмент за прилагане на държавната политика в областта на околната среда. Фондът, който започва дейността си през 1992 г., е самостоятелно юридическо лице под ръководството на Министерството на околната среда (МОС), което отговаря за разпределението и използването на средствата на фонда.

Деятелността, функциите и задачите на ДЕФ са определени в Устава на фонда. Управлението е структурирано на две нива – Управителен съвет и Изпълнителен офис (администрация).

Управителният съвет (УС) действа като консултативен орган на министъра на околната среда, като неговите решения се предоставят на министъра под формата на препоръки. Председателят и членовете на УС се назначават и освобождават от министъра на околната среда. Другите висши мениджъри – техническият директор и финансовият директор – се назначават от директора на фонда.

В състава на УС влизат представители на шест министерства (Министерството на околната среда, Министерството на финансите, Министерството на регионалното развитие, Министерството на земеделието, Министерството на промишлеността и търговията и Министерството на здравеопазването), шестима членове на долната камара на Парламента на Чехия (от Комисията по околна среда и регионално развитие, от Комисията по бюджета и от Комисията за националната икономика) и един представител на Съюза на градовете и общините.

Оперативната дейност се осъществява от Изпълнителния офис (ИО) на фонда. Фондът подкрепя екологични мерки, прилагани в съответствие с действащата екологична политика и принципите на защита на околната среда на Република Чехия. Средствата се предоставят за екологични проекти в областта на: опазване на водите; опазване на въздуха; опазване на природата и ландшафта; управление на отпадъците.

Важен институционален партньор за ДЕФ е Чешката инспекция по околна среда, която определя и контролира таксите и глобите за замърсяване, които представляват най-голямата част от приходите на фонда. ДЕФ получава финансови средства от Европейския съюз, основно от Кохезионния фонд и от Европейския фонд за регионално развитие, от държавния бюджет и от таксите, събирани от замърсителите – включително такси за заустване на отпадъчни води, такси за промяна на предназначението на земеделски земи, такси за замърсяване на въздуха и такси по Закона за отпадъците.

Постъпления във фонда могат да се набират и от: глоби за неправилно използване на финансовата помощ, предоставена от фонда; трансфери от държавния бюджет; данъци; заеми от юридически лица; донорство от местни и чуждестранни юридически лица.

Фондът предоставя финансова подкрепа под формата на субсидии, заеми и участие за частично покриване на лихвите по заеми. Помощта на ДЕФ е пряка (безвъзмездни средства, само за нетърговски субекти; заеми на нетърговски дружества с 3% лихва и заеми на търговски дружества със 7% лихва) и непряка (гаранции за заеми; субсидии за компенсирание на лихвения процент по кредити, отпуснати от търговските банки).

Основни ползватели на финансирането от фонда са: (1) общини и други нетърговски субекти, (2) търговски дружества.

ДЕФ разпределя субсидиите за кандидати от няколко програми, в т. ч. ОП „Околна среда“, Програма за зелени инвестиции, национални програми, швейцарски фондове. Той управлява и проекти от незавършени програми, които все още не са прекратени, но които вече не финансират нови проекти, а именно: ОП „Инфраструктура“ и Кохезионния фонд. Само в рамките на ОПОС финансираните от ДЕФ инвестиционни проекти за периода 2007–2013 г. се оценяват на над 5 млрд. евро.

ДЕФ има съществени функции по Националната схема за зелени инвестиции на Чехия. Министърът на околната среда отговаря за договарянето на трансакциите с ПЕЕ, но решението за начина, по който се разпределят средствата, се взема от ДЕФ. Одобрението на проектите и мониторинга върху изпълнението се изпълняват от специални колективни органи, в които участват представители на фонда.

## ИЗВОДИ

Сравнителният анализ с изброените по-горе сходни институции дава основание за формулиране на няколко основни извода за статута, устройството и функциите на НДЕФ. Фондът е структура, която успешно съчетава правомощия за изпълнение на публични функции по проектно финансиране в областта на околната среда и известна степен на самостоятелност от държавните институции, както и по отношение на източниците на финансиране. По това той се отличава от всички изследвани сходни структури.

Характерно за НДЕФ е разделението между органа за взимане на решения (УС) и изпълнителния орган (ИБ). Тази характеристика се изтъква като особено ценна в оценката на фонда, направена от ЕКОРИС СИО (януари 2011 г.). В тази връзка следва да се отбележи балансираният състав на УС, който включва представители на правителството и на неправителствени организации. Друга отличителна черта на фонда – възможността за участие на донорите в управлението – е дублирана донякъде единствено при ФЕЕВИ. Но обособяването на донорите в отделен орган (Консултативен съвет) и наличието на право на вето при одобрение на конкретни проекти остават уникални характеристики на НДЕФ.

Сред важните характеристики на НДЕФ, които се посочват и във всички досегашни независими оценки на неговата дейност (ОИСР, ЕКОРИС СИО), са стриктните процедури за подбор на проекти, оценката на тяхното изпълнение, прозрачността на процесите за взимане на решения и независимостта от държавата в цялостното управление на фонда.

## ОСНОВНИТЕ ИЗВОДИ, КОИТО МОГАТ ДА СЕ НАПРАВЯТ ЗА СТРАТЕГИЧЕСКОТО РАЗВИТИЕ НА НДЕФ ВЪЗ ОСНОВА НА СРАВНИТЕЛНИЯ АНАЛИЗ, СА В ТРИ ПОСОКИ:

На първо място, необходимост от преформулиране на правната рамка по начин, който да гарантира постоянен бюджетен приход на фонда или начин за капитализиране на минимални дялове от приходите. Тази особеност на финансирането се наблюдава както при ПУДООС, така и при фондове, натоварени специално със задачи по управлението на национални схеми за зелени инвестиции – Национален фонд за опазване на околната среда и управление на водите на Полша и Държавен екологичен фонд на Чешката република.

На второ място, очертават се възможности на приложение и развитие на експертизата на фонда – участие в оперативни програми на ЕС като партньор на управляващите органи или други специфични функции. Разбира се, договарянето на ролята на фонда в оперативните програми изисква стратегическа визия и съгласуване с компетентните държавни институции. Опитът на Kommunalkredit Public Consulting GmbH (Австрия) показва, че съчетаването на ролята на посредник на държавата с ролята на управляващ орган по НСИ е възможно.

На трето място, НДЕФ следва да засили международното и междуправителственото сътрудничество както с други финансиращи институции, така и с органите на законодателната и изпълнителната власт (по примера на Националния фонд за опазване на околната среда и управление на водите на Полша).

### 1.7. Анализ на потенциала и влиянието на външни фактори, които могат да бъдат определящи за дейността и перспективите на НДЕФ

#### Въпроси от международните преговори по изменение на климата, свързани с НДЕФ

Тече вторият период на задължения по Протокола от Киото (2013–2020 г.) към Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата, договорен от страните в Доха в края на 2012 г. Ангажименти по намаляване на емисиите парникови газове са поели основно ЕС и някои от индустриализираните държави (Норвегия, Швейцария, Монако, Лихтенщайн, Австралия, Украйна, Казахстан и др.), но страни като Канада, Япония и Русия не са поели конкретни задължения, а САЩ така и не са ратифицирали Протокола от Киото.

Международните преговори по изменение на климата влияят индиректно върху дейността на НДЕФ като отговорна институция за Националната схема за зелени инвестиции, която се реализира въз основа на продажба на ПЕЕ. Тези емисионни единици са обект на дългосрочни дискусии между страните и имат отношение към различни аспекти от преговорния процес (амбициозност на целите, запазване на екологичния интегритет на новите договорености).

Пазарната ситуация на всички видове емисионни единици по ПК към момента не е стимул за активна търговия поради изключително ниските си нива.

### Въпроси от Европейската политика по изменение на климата, свързани с НДЕФ

В Европейската схема за търговия с емисии (ЕСТЕ) е налице сравнително активна търговия поради ниските ценови нива на квотите. Големите компании хеджират, а много грузи купуват квоти, поради ниската цена.

В чл. 56, ал. 2, чл. 58, ал. 2 и § 4 от ПЗР на ЗОИК са заложили възможности НДЕФ да управлява средства, които постъпват от продажба на квоти за емисии на парникови газове за авиационни дейности и емисии от инсталации по ЕСТЕ (вж. част 1.2). По тази линия НДЕФ би могъл да финансира проекти за намаляване на емисиите на парникови газове, както и за грузи дейности, свързани директно или индиректно с изменението на климата. Ключово остава решението на национално ниво относно приоритетните области за разходване на тези средства в контекста на разпоредбите на Директивата за ЕСТЕ.

Докато първото направление не очертава положителна перспектива по отношение на очаквани постъпления за финансиране на проекти от НДЕФ в близките 3 - 4 години, то второто направление изцяло зависи от решения на национално ниво.

В заключение може да се направи изводът, че външните фактори, чието развитие директно или индиректно засяга дейността на НДЕФ, са основно в две направления:

- международни договорености във връзка с третирането на ПЕЕ във втория период на задължения на Протокола от Киото, както и при ново глобално споразумение;
- решение на национално ниво за приоритетите при разходване на приходите от Европейската схема за търговия с емисии.

В контекста на тези решения в НДЕФ следва да се създаде и поддържа необходимият административен капацитет за обезпечаване изпълнението на задълженията на България по НСИ и ЕСТЕ.

### 1.8. Потенциални източници на финансиране

Представени са основни европейски и международни програми, финансови инструменти, мрежи и организации, чиято дейност е насочена към опазване на околната среда и действия по климата, и които могат да бъдат потенциални източници на финансови средства за НДЕФ в периода 2014–2020 г.

### ЕВРОПЕЙСКИ ПРОГРАМИ

#### ОП „Околна среда“ 2014–2020 г.

Оперативна програма „Околна среда 2014–2020 г.“ е една от оперативните програми на България, изготвени в изпълнение на Стратегия „Европа 2020“ на ЕС за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Тя е насочена предимно към изпълнение на приоритетите за устойчив растеж на стратегията, и по-конкретно към постигането на тематични цели 5 „Насърчаване на адаптацията към изменението на климата, превенция на риска и управление“ и 6 „Опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност“ на Регламент (ЕС) 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета.

Чрез нея ще се допринесе за намаляване на емисиите на парникови газове в страната, което ще подпомогне за изпълнението на целта на Стратегия „Европа 2020“ за 20% намаляване на емисиите на парникови газове спрямо нивата от 1990 г.

В третата версия на проекта на ОПОС 2014–2020 г. (май 2014 г.), разработен от компетентните органи в Република България, са предвидени шест приоритетни оси:

Приоритетна ос 1 – *Води*

Приоритетна ос 2 – *Отпадъци*

Приоритетна ос 3 – *НАТУРА 2000 и Биоразнообразие*

Приоритетна ос 4 – *Превенция и управление на риска от наводнения*

Приоритетна ос 5 – *Подобряване качеството на атмосферния въздух*

Приоритетна ос 6 – *Техническа помощ*

Към всяка от тези приоритетни оси са идентифицирани специфични цели и дейности за изпълнение на целите на програмата.

Спецификата на НДЕФ дава възможност да се проучи и обсъди каква конкретна роля може да има при реализацията на предвидените в някои от приоритетните оси на ОПОС иновативни пилотни проекти във връзка с предходния опит на НДЕФ като водеща институция за реализация на такива проекти.

#### ОП „Региони в растеж“ 2014 – 2020 г.

Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014–2020 г. (ОПРР 2014–2020 г.) е интегрирана оперативна програма, насочена към постигане на целите на градската политика в България и допринасяща за регионалните измерения на секторните политики от регионално значение, включени в Споразумението за партньорство на Република България, очертаващо помощта от европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014 - 2020 г. Мерките по ОПРР са насочени към подобряване на общинската образователна и социална инфраструктура, културната и спортната инфраструктура, повишаване на енергийната ефективност и развитие на градския транспорт.

В одобрения проект на ОПРР 2014–2020 г. (май 2014 г.), разработен от компетентните органи в Република България, са предвидени 8 приоритетни оси:

Приоритетна ос 1 – *Устойчиво и интегрирано градско развитие*

Приоритетна ос 2 – *Регионална образователна инфраструктура*

Приоритетна ос 3 – *Регионална здравна инфраструктура*

Приоритетна ос 4 – *Регионална социална инфраструктура*

Приоритетна ос 5 – *Регионален туризъм*

Приоритетна ос 6 – *Регионална пътна инфраструктура*

Приоритетна ос 7 – *Превенция на риска*

Приоритетна ос 8 – *Техническа помощ*

Към всяка от тези приоритетни оси са идентифицирани специфични цели и дейности за изпълнение на целите на програмата.

Сред основните проблеми, попадащи във фокуса на ОПРР 2014–2020 г., са тези, свързани с енергийната ефективност и използването на възобновяеми енергийни източници (ВЕИ) в обществените сгради, жилищния сектор и студентските общежития; опазване на околната среда и действия по климата. Проблемите са адресирани чрез избора на съответни тематични цели и инвестиционни приоритети.

Мерки по отношение подобряване на енергийната и ресурсната ефективност и повишаване дела на ВЕИ в брутното енергийно потребление са заложили главно в Приоритетна ос 1 *Устойчиво и интегрирано градско развитие*. Допълнително се цели и намаляване на емисиите на парникови газове чрез Инвестиционен приоритет 5 „Насърчаване на нисковъглеродни стратегии за всички видове територии, и особено в градските райони, включително насърчаване на устойчива градска мобилност и смекчаване на съответните мерки за адаптиране“ чрез мерките за подобряване на градския транспорт и насърчаване на алтернативни форми на придвижване. Приоритетна ос 6 *Регионална пътна инфраструктура* допринася за постигането на целите за опазване на околната среда и ефективни политики за управление на ресурсите чрез подобряване на горивната ефективност на пътните превозни средства и намаляването на емисиите на парникови газове.

*НДЕФ следва да предприеме стъпки за координиране на усилията и дейностите с оглед избягване на двойно финансиране.*

#### Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014–2020 г.

Стратегията на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ (ОПИК) е тясно свързана с целта за растеж и заетост и с приноса на България за постигането на трите взаимно допълващи се типа растеж според Стратегия „Европа 2020“:

- интелигентен растеж: изграждане на икономика, основаваща се на знания и иновации;
- устойчив растеж: насърчаване на по-екологична и по-конкурентоспособна икономика с по-ефективно използване на ресурсите;
- приобщаващ растеж: стимулиране на икономика с високи равнища на заетост, която да доведе до социално и териториално сближаване.

В проекта на ОПИК 2014–2020 г. (април 2014 г.), разработен от компетентните органи в Република България, са предвидени две приоритетни оси:

Приоритетна ос 1 *Иновации, предприемачество и потенциал за растеж* - с три инвестиционни приоритета:

ИП 1.1. – Технологично развитие и иновации

ИП 1.2. – Предприемачество

ИП 1.3. – Капацитет за растеж на МСП

Приоритетна ос 2 *Енергийна и ресурсна ефективност* - с два инвестиционни приоритета:

ИП 2.1. – Енергийни технологии и енергийна ефективност

ИП 2.2. – Ресурсна ефективност

Приоритетна ос 2 ще допринесе за подобряване на конкурентоспособността на предприятията чрез целенасочена подкрепа за преминаването към нисковъглеродна икономика във всички производствени сектори и насърчаване на ефективното използване на ресурсите. По ИП 2.1 ще се подкрепят мерки за повишаване на енергийната ефективност, а по ИП 2.2. - мерки, целящи насърчаване на ефективното използване на ресурсите в предприятията, включително и чрез партньорски проекти.

*НДЕФ следва да предприеме стъпки за координиране на усилията и дейностите с оглед избягване на двойно финансиране.*

#### Рамкова програма за научни изследвания и иновации (Horizon 2020)

Рамковата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт 2020“ (2014–2020 г.) ще бъде основният финансов механизъм за Иновационния съюз – една от водещите инициативи на ЕС по Стратегия „Европа 2020“, за постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

В програма „Хоризонт 2020“ се поставя особен акцент върху прехода към зелена икономика като двигател за устойчиво развитие. Определеното финансиране за въздействие върху климата и ресурсна ефективност ще бъде съпроводено с други специфични цели на програмата, като най-малко 60% от предложения общ бюджет от 80 млрд. евро ще бъде насочен за устойчиво развитие, а 35% – към проблеми, свързани с климата. По този начин се цели предоставяне на директни облаги за гражданите, като безопасна храна, чисти градове, зелен транспорт и енергийно ефективни сгради.

Ос 12 от програмата финансира проекти в сферата на климата, околната среда, ресурсната ефективност и суровините. В момента е отворена процедура за набиране на проектни предложения („call“) за периода 2014–2015 г. под наименованието „Изграждане на нисковъглеродна, ресурсно-ефективна икономика с устойчиво снабдяване със суровини“ H2020-SC5-2014/2015. Фокусът е върху инвестиции в иновации за зелена икономика. Отделните програмни действия, които се обявяват в рамките на тази покана, имат следните цели:

- да подпомогнат бизнеса в развитието на иновативни и екологични решения, които да бъдат възприети от публичните органи;
- да допринесат за развитието на информационни системи и услуги за климата, които да предоставят надеждна информация на бизнеса, обществото и публичните органи;
- да допринесат за развитието на сложното взаимодействие между екосистемите и отделните елементи, които водят до изменения в околната среда;
- да спомогнат за устойчиво производство и достъп до суровини и намаляване разхода на ресурси;
- да свържат и координират различни инициативи за насърчаване на иновациите и обмяната на информация и научни постижения между бизнеса, гражданите и публичния сектор.

Иновативните действия в рамките на поканата целят осигуряването на специални ползи за малките и средните предприятия.

*Тази програма е източник на опит по отношение на финансиране на иновативни пилотни проекти, включително даващи принос към опазване на околната среда.*

### Финансов механизъм на европейското икономическо пространство и Норвежки финансов механизъм 2009–2014 г.

Обща цел на двата финансови инструмента е намаляване на икономическите и социалните различия в Европейското икономическо пространство и укрепване на двустранните отношения между държавите донори и държавата бенефициер чрез финансиране на проекти в няколко приоритетни сектора:

- Опазване и управление на околната среда
- Изменения на климата
- Иновации за зелена индустрия
- Енергийна ефективност и възобновяеми енергийни източници
- Гражданско общество
- Правосъдие и вътрешен ред
- Човешко и социално развитие
- Опазване на културното наследство

Допуска се финансиране и на научни изследвания, насочени към един или към няколко приоритетни сектора.

В рамките на двете програми България получава достъп до общо 126,6 млн. евро (78,6 млн. евро по Финансовия механизъм на ЕИП и 48 млн. евро по Норвежкия финансов механизъм) за финансиране на проекти в приоритетни за страната ни сектори: опазване на околната среда, възобновяеми енергийни източници, възстановяване на културното и природното наследство, инициативи за обществено здраве, деца и младежи в риск, иновации за зелена индустрия, правосъдие и вътрешни работи. В допълнение – близо 12 млн. евро са отделени за подкрепа на НПО и 1,5 млн. евро – за предоставяне на стипендии.

Бенефициери са национални и местни обществени институции, изследователски и образователни заведения и неправителствени организации.

*Тази програма представлява интерес за бъдещето на НДЕФ за следващия програмен период, като в периода на договаряне е важно да се направят стъпки за намиране на специфична роля на НДЕФ като партньор на договарящите се страни.*

## СВЕТОВНИ ОРГАНИЗАЦИИ

### Глобален екологичен фонд (Global Environment Facility)

Глобалният екологичен фонд (ГЕФ) е механизъм за международно сътрудничество, създаден през 1990 г., за да осигурява допълнително финансиране под формата на безвъзмездни помощи и преференциално финансиране, с които се посрещат “допълнителни

разходи” по предприемането на съгласувателни мерки за постигане на екологични ползи от глобално естество.

ГЕФ обединява 183 държави в партньорство с международни институции, организации на гражданското общество и частния сектор. От 1991 г. насам ГЕФ е предоставил 12,5 млрд. щ. д. под формата на безвъзмездна помощ и 58 млрд. щ. д. като съфинансиране за повече от 3690 проекта в 165 страни. В момента ГЕФ е най-големият донор на проекти в сферата на околната среда, насочени към постигане на глобални екологични резултати. Средствата за фонда се осигуряват от 39 донорски държави.

Петте тематични области, които ГЕФ финансира, включват:

- опазване на биоразнообразието
- смекчаване на изменението на климата
- опазване на международни води
- предотвратяване на деградацията на почвата (основно опустиняване и обезлесяване) и
- ограничаване разпространението на устойчиви органични замърсители (УОЗ)

ГЕФ действа и като финансов механизъм за Конвенцията за биологичното разнообразие, Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата, Конвенцията на ООН за борба с опустиняването и др.

*НДЕФ може да активизира традиционно добрите контакти с ГЕФ, установени през 2004 г. във връзка с разработването на концепцията за Фонд „Защитени територии“ като специализиран вътрешен фонд на НДЕФ, и да се опита да заеме позиция на изпълнителна агенция по регионални инициативи в сферата на опазване на биологичното разнообразие и смекчаване и адаптация по отношение на изменението на климата.*

### Централноевропейска инициатива (Central European Initiative)

Централноевропейската инициатива (ЦЕИ) е основана през ноември 1989 г. в Будапеща като междуправителствен форум за сътрудничество. Това е най-старата регионална структура в Централна и Източна Европа от подобен вид. Основната ѝ цел е да помогне на страните в преход от Централна Европа да се интегрират към ЕС. Програмата на ЦЕИ цели да улесни и подпомогне финансово трансфера на опит и знания за прехода и преговорния процес за новите страни – членки на ЕС.

ЦЕИ си сътрудничи с други международни организации и институции като ОИСР, Съвета на Европа, ОССЕ, Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР), Световната банка, ИКЕ/ООН, както и с други регионални структури като Адриатическата инициатива за заеми, Съвета за регионално сътрудничество и други. Постоянни контакти са установени и с Европейския съюз.

Взключение трябва да се отбележи, че така представените европейски и международни програми, финансови инструменти, мрежи и организации, които оперират в областта на опазване на околната среда и климата, не изчерпват всички потенциални източници на финансови ресурси за НДЕФ през периода 2014–2020 г. Конкретните възможности за участие в реализацията на тези програми трябва да се търси в различни посоки –като партньор на управляващите органи, като изпълнителна агенция на регионални програми, като финансираща институция по грантови схеми и др.

## 2. SWOT АНАЛИЗ<sup>11</sup>

SWOT анализът изхожда от идеята за разделянето на обекта на стратегическия анализ от средата, в която той функционира. Обектът на стратегически анализ се разглежда откъм неговите “силни страни” и “слаби страни”. Средата, в която функционира обектът на стратегически анализ, се диференцира на “възможности” и “заплахи”.

**Силни страни.** Силните страни са ресурс, умение или друго преимущество, което притежава НДЕФ. Силната страна е отличителна компетенция, която дава сравнително предимство.

**Слаби страни.** Слабите страни представляват ограничения или недостиг на ресурси, умения и способности, които сериозно възпрепятстват развитието на фонда.

**Възможности.** Възможностите представляват най-благоприятни елементи на външната среда. Това са благоприятни външни фактори, от които фондът се възползва или би могъл да се възползва.

**Заплахи.** Заплахите са най-неблагоприятните фактори на външната среда. Те поставят най-големи бариери пред настоящото или бъдещото (желаното) състояние.

### I. Постигания и силни страни

- НДЕФ е доказан партньор във взаимоотношенията с институции на централно, регионално и местно равнище, с бизнеса и организациите от третия сектор.
- НДЕФ е организацията с най-много натрупан опит за управление на проекти със средства на донори.
- Способност да отговори на изискванията на донорите.
- Добро качество на услугите, предоставяни на бенефициерите, изпълняващи проекти по схеми, управлявани от НДЕФ.
- Добра счетоводна организация на дейността.
- Високо качество и мотивираност на екипа и на участниците в управленските структури на НДЕФ.
- Наличие на вътрешна нормативна уредба и правила за работа.
- Наличие на добра материална база за извършване на дейността.

### II. Проблеми и слаби страни

- Липса на акумулирани финансови средства и резерви.
- Прекалено усложнена схема за управлението на средства от международна търговия с предписани емисионни единици (ПЕЕ).

<sup>11</sup> Предварителният SWOT анализ, разработен на основата на проучванията и анализите, извършени на етапа на кабинетното изследване, както и на информацията, получена чрез структурираните интервюта със заинтересованите страни, беше представен на първия семинар по проекта. В резултат на обсъжданията и направената оценка на значимостта на отделните позиции в SWOT анализа се достигна до окончателното формулиране на силните страни и възможностите на НДЕФ, както и на основните проблеми и предизвикателства, пред които е изправена организацията.

## 2. SWOT АНАЛИЗ

- Организацията в момента е силно зависима от един-единствен донор (Република Австрия).
- Недобра функционалност на интернет страницата на НДЕФ.
- Слаба мобилност поради липса на собствени транспортни средства.

### III. Възможности

- Търговията с емисии на международно и на европейско равнище се развива динамично и изисква определени усилия от страните, включително от Република България.
- Съществуват различни ниши за прилагане на опита и капацитета на НДЕФ в сферата на финансиране на програми и проекти в редица сектори на опазването на околната среда – инициативи за регионални програми в опазването на природата и водите, управлението на отпадъците и др.
- НДЕФ е един от механизмите за насочване на средства към „зелени“ проекти, които не се конкурират с приоритети, свързани със социалната сфера или с други обикновено „по-важни“ приоритети за държавно управление.
- В съществуващата нормативна база НДЕФ е част от схемите за управление на средства, свързани с търговията с емисии.
- Липса на сериозна конкуренция в областта на услугите, които НДЕФ предоставя, включително запазената уникалност на финансовите механизми на НДЕФ, които не се дублират с никоя от съществуващите финансиращи околната среда програми.
- Възможност за развитие на клиентски ориентирани услуги.

### IV. Заплахи

- Съществуващият манталитет за централизиране на права и отговорности, включително финанси в държавни институции.
- Чести промени в законодателството и несигурност за позицията на НДЕФ при подготвяните промени в нормативната база.
- Чести промени на ключови фигури на правителствено ниво, които могат да повлияят на позициите на НДЕФ като участник в схемите, свързани с търговията с емисии, поради различни възгледи за целите и начина на използване на тези средства.
- Относително свити възможности на „донорския пазар“, по-специално в програмите за двустранно сътрудничество, които в повечето случаи са пренасочени към европейските финансови механизми.



## 3. ДЪРВО НА ЦЕЛИТЕ

### 3. ДЪРВО НА ЦЕЛИТЕ

Изготвеният SWOT анализ е използван като основа при формулирането на мисията, стратегическата цел и подцелите за развитието на НДЕФ в периода 2014–2020 г.

#### МИСИЯ НА НДЕФ

**Да допринесе за опазване на околната среда в Република България.**

#### СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ

**Утвърждаване на НДЕФ като един от основните фактори в процеса на формиране и реализиране на политики в областта на околната среда.**

#### ПОДЦЕЛ 1

**Изграждане на капацитет на НДЕФ, който да гарантира ефективно и прозрачно управление на ресурси за опазване на околната среда.**

Специфична цел 1.1: Развитие на нормативната рамка, която да гарантира ефективно и прозрачно управление на ресурси за опазване на околната среда.

Специфична цел 1.2: Постоянно развитие на капацитета на НДЕФ, който да позволи реализация на неговите функции.

#### ПОДЦЕЛ 2

**Засилване на обществената значимост на НДЕФ в подобряването на състоянието на околната среда.**

Специфична цел 2.1: Засилване и разширяване на институционалните взаимоотношения на НДЕФ.

Специфична цел 2.2: Изготвяне и изпълнение на комуникационна стратегия.

Специфична цел 2.3: Изготвяне и изпълнение на Стратегия на НДЕФ за набиране и управление на средства.

## 4. СЦЕНАРИИ ЗА РАЗВИТИЕ

Въз основа на анализа на влиянието на вътрешните и външните фактори и сравнителния анализ за дейността на национални и международни институции с подобен характер са разработени два сценария за развитие. Те произтичат от традицията и от натрупания през годините опит. Това са сценарии, които запазват институцията каквато е, като доразвиват различни компетенции и включват традиционни дейности и мерки за развитие на една организация. Двамата сценария имат характер на взаимно допълващи се и надграждащи се опции, като тяхното прилагане до известна степен зависи и от фактори извън НДЕФ, но и от самия НДЕФ по посока на възстановяване на позициите, професионалните и международните мрежи.

Двата сценария, наречени най-общо традиционни, се разграничават по фокуса си върху отделни аспекти от дейността на НДЕФ.

### СЦЕНАРИЙ №1. НДЕФ КАТО ОРГАНИЗАЦИЯ С ФОКУС ВЪРХУ ВЪЗМОЖНОСТИТЕ, ПРЕДОСТАВЕНИ МУ ПРИ ДЕЙСТВАЩАТА ПРАВНА РАМКА.

Този сценарий очертава полето на активност на НДЕФ съобразно възможните източници на финансиране, които условно се разделят на:

- Приходи от продажби на ПЕЕ (НСЗИ).
- Приходи от ЕСТЕ, обект на регулация в ЗОИК.
- Постъпления от международни донори/програми извън ЕС.
- Национални средства.

Дейностите на НДЕФ ще са сходни с тези, които фондът е извършвал през годините на своето съществуване до момента – подбор и управление на екологични проекти. Този начин на функциониране на НДЕФ почти изцяло се вписва в съществуващата законова уредба. Ключово за реализация на сценария ще е допълнителното регламентиране на механизмите за разходване на приходите от търгове за продажба на квоти в ЕСТЕ с подзаконови нормативни актове и активизиране на международната търговия с ПЕЕ. В тази връзка при благоприятно развитие на международните фактори има вероятност този сценарий да стартира в началото на 2015 г.

По отношение на продажбите на ПЕЕ финансиране обикновено идва като резултат от преговори между правителството на Република България и съответните донори. При това условията за разходване на средствата, включително чрез НДЕФ, се договарят от правителството.

В очертаните хипотези на гарантирано финансиране усилията на НДЕФ трябва да са съсредоточени основно върху мерки за повишаване на компетенциите и капацитета на институцията да изпълнява стриктно договорените механизми за изразходване на средствата чрез ефективен и ефикасен мениджмънт. Също и да се анализира възможността и потребността от допълване на статута на НДЕФ като разпоредител на публични средства.

Основното **ограничение** пред реализирането на този сценарий са действащите разпоредби на ЗОИК, които предвиждат единствено възможност, но не гарантират, че НДЕФ ще вземе участие в управлението на приходи от продажба на квоти по ЕСТЕ. **Предпоставките** за реализиране на сценария са свързани основно с наличието на политическа воля за изменение на действащата правна уредба. **Необходимо е** да се преформулират чл. 56, ал. 2 и чл. 58, ал. 2 от ЗОИК и/или да се приемат подзаконови нормативни актове, които да предвиждат ролята на НДЕФ в управлението на тези средства, включително покриване на административните му разходи от постъпленията. Приемането на закон за изменение и допълнение на ЗОИК и/или подзаконови нормативни актове по ЗОИК би могло да се случи **до края на 2014 г.**, при условие че се формира действащо Народно събрание.

## СЦЕНАРИЙ №2. ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА НОВИ ФУНКЦИИ ОТ НДЕФ.

Този сценарий предвижда разширяване обхвата на дейност на НДЕФ с нови функции, които отново са свързани с политиката по опазване на околната среда, но не са част от дейността по подбор и управление на проекти, извършвана от фонда съгласно действащите редакции на ЗООС и ЗОИК. Целта е както осигуряване на нови източници на финансиране за НДЕФ, така и откриването на ново поле за реализиране на натрупания експертен потенциал на организацията.

Реализирането на този сценарий **не среща външни ограничения**, но изисква силно проактивна стратегия от страна на фонда. **Предпоставки** за неговата реализация са следните:

- Идентифициране на специфичната роля на НДЕФ при реализацията на ОПОС.
- Идентифициране на възможни роли и функции в процеса на планиране на следващи програмни периоди за двустранни споразумения за финансиране на проекти в сферата на опазване на околната среда, например с Кралство Норвегия, Конфедерация Швейцария, по ЕИП и др.
- Участие на НДЕФ в Европейски мрежи на сътрудничество в партньорство с други сродни институции и НПО, които подпомагат ЕК, ЕАОС и държавите членки при формиране и провеждане на политиката на ЕС в областта на опазване на околната среда, ВЕИ и ограничаване на изменението на климата.
- Участие съвместно с други институти, асоциации, партньорски организации в изпълнението на отделни проекти, задачи или дейности, възложени от ЕК, ГД "Околна среда" и други, включително и в държави – кандидати за членство в ЕС.
- Намиране на възможности за поемане на функции на изпълнителна агенция по регионални проекти на международни финансиращи фондове и институции.
- Осъществяване на партньорство с фондове, асоциации и специализирани организации, които имат екологични мрежи в страните от ЕС, както и с екологични организации с вече установени партньорски взаимоотношения с европейските и държавни институции по програми за НПО, финансирани от ЕК за работа в ЕС, и в държавите - кандидати за членки на ЕС.

Една възможност за осъществяването на сценарий №2 може да бъде например чрез развиването на функции на НДЕФ като *ресурсен център*, който – самостоятелно и/или в партньорство с други организации (НПО и др.) - да анализира международния опит, да оценява добри световни и европейски практики, да подпомага и да финансира иновативни демонстрационни проекти в областта на опазване на околната среда и адаптиране към климатичните промени посредством въвеждане на нисковъглеродни технологии, оползотворяване на отпадъците, повишаване на енергийната ефективност и използване на възобновяеми енергийни източници, да подпомага възможните ползватели за въвеждането и прилагането им, да организира и осъществява ефективен контрол и мониторинг. С развиването на подобни дейности ще се открият и по-широки възможности за привличане на нови източници за финансиране, както по оперативните програми на ЕС за следващия програмен период, така и по други програми на ЕС, Европейското икономическо пространство, международни проекти, източници и донори.

Всички тези възможности ще разширят финансовата и експертната база на фонда и могат да го превърнат в по-независима и финансово стабилна организация. Този сценарий изисква голям обем дейности, свързани с прилагането на комуникационна стратегия и стратегия за осигуряване на финансиране, с повишаване на капацитета за осъществяване на рискови по характер дейности и т. н. Реалистичният **срок** за постигане на промяна в профила на дейността на НДЕФ е в рамките на периода **2015–2018 г.**

### Функциониране на НДЕФ в условията на ограничено финансиране

Съществува вероятност при известни обстоятелства, например забавяне при изготвянето на необходимата нормативна рамка, пренасочване на потенциални постъпления във фонда за компенсиране на цените на зелената енергия чрез други механизми, промени в правилата за търговия с емисии и др., НДЕФ да се изправи пред недостиг на средства за покриване на разходите за неговата издръжка. Оттук произтича и необходимостта фондът да се запази като особен и отделен от държавните институции механизъм за разпределение на публични средства, включително в периоди на липса на приходи за осъществяване на основната му дейност.

Преминаването на НДЕФ през период, в който няма осигурени постъпления от продажбата на ПЕЕ или от продажбата на квоти по ЕСТЕ или други източници, трябва да се регламентира в нормативните актове, които уреждат статута на НДЕФ, или в договорите с донорите по НСЗИ да се предвиди формирането на резерви, като се определи минимален процент (например 0,5%) от стойността на всяка сделка или приход за НДЕФ. Тези резерви следва да се капитализират в специална сметка, за да се разходват по решение на УС в случай на липса на други приходи за покриване на преки и непреки разходи на фонда.

## 5. СТРАТЕГИЯ НА НДЕФ ЗА ПЕРИОДА 2014–2020 г.

Стратегическият избор за развитие на НДЕФ зависи от някои външни фактори и към момента не може да бъде еднозначно определен. По тази причина е възприет подход на планиране на действия и мерки, които да доведат до реализирането на основната алтернатива.

Тя е развитие на фонда в рамките на запазване, утвърждаване и усъвършенстване на специфичния статут на НДЕФ. Описанието на мерките и разработеният план за действие на тези сценарии са разгръщането именно на тази алтернатива.

### 5.1. Стратегия за институционално развитие

Институционалното развитие на НДЕФ в периода 2014–2020 г. включва изграждане на адекватен институционален капацитет за изпълнение на функциите по управление на ресурси за опазване на околната среда, както и засилване на обществената значимост на фонда като институция, която допринася активно за опазване и подобряване на състоянието на околната среда в България.

За изграждането на институционален капацитет на НДЕФ, който да гарантира ефективно и прозрачно управление на ресурси за опазване на околната среда, е необходимо да бъдат предприети мерки в следните основни насоки.

#### *Развитие на нормативната рамка*

##### Изготвяне на ЗИД на ЗОИК.

Във връзка с институционалното развитие на НДЕФ е необходимо да се изработи и приеме ЗИД на ЗОИК, който да уреди няколко проблема. На първо място, преосмисляне на възприетото решение, при което средства от продажби на ПЕЕ не постъпват директно в бюджета на НДЕФ, а се отпускат от ПУДООС. Друг аспект е повишаване на ролята на НДЕФ при разходване на приходите от продажбата на квоти за емисии от авиационни дейности и приходите от продажбата на квотите за емисии на парникови газове от инсталации чрез търг. По-конкретно трябва да се редактира текстът, който предвижда, че НДЕФ има възможност да получи средства от продажби на емисии от авиационни дейности, като се запише, че тези средства задължително се разходват чрез НДЕФ. Изрично трябва да се предвиди роля на НДЕФ при разходването на средствата от продажба на емисии от инсталации, а не за тази функция да се разчита на постановление на МС. В съответствие с тези задачи на НДЕФ ще е необходимо да се допълни и статутът на НДЕФ и като разпоредител на бюджетни средства. Необходимо е да се предвиди и участието на НДЕФ в Националния експертен съвет по изменение на климата. В резултат ще се осигури институционална автономия и максимално оползотворяване на експертния потенциал на НДЕФ.

Измененията в ЗООС и ЗОИК следва да се отразят и в подзаконовите нормативни актове към тях (НУДНДЕФ, Наредбата по чл. 56, ал. 2 от ЗОИК).

#### Изготвяне на проект на ПМС за изменение и допълнение на НУДНДЕФ.

Промяната в НУДНДЕФ е абсолютно наложителна за отразяване както на изискванията в действащите ЗОИК и ЗООС, така и на предложените промени в тези нормативни актове. От друга страна, промени в наредбата следва да се направят с оглед подобряване на действието на отделни разпоредби със самостоятелен характер. Три са основните въпроса, за чието регулиране трябва да се направят изменения и допълнения в НУДНДЕФ - източници на финансиране; форми на отпускане на средства към бенефициерите; състав и функции на Консултативния съвет. Привеждането на НУДНДЕФ в съответствие със законовите разпоредби ще гарантира ефективното управление и успешното изпълнение на функциите на НДЕФ.

#### Повторно приемане на Правилник за дейността на НДЕФ.

Приемането на Правилник за дейността на НДЕФ е предвидено изрично в Наредбата за устройството и дейността на НДЕФ. Правилникът трябва да допълни НУДНДЕФ по отношение на правомощията на Изпълнителното бюро и на изпълнителния директор и приоритетните области за финансиране. Правилникът ще регулира подробно реда и начина на работа на органите на НДЕФ, финансовото управление, организационната структура, както и основните елементи на по-рано съществуващите Процедурни правила, уреждащи начина на подбор и оценка на проекти за финансиране. По тази причина Правилникът е ключов документ за повишаване и укрепване на институционалния капацитет на НДЕФ.

### Постоянно развитие на капацитета на НДЕФ до 2020 г. В две основни направления

#### Развитие и обучение на персонала.

Ключова предпоставка за укрепване на институционалния капацитет на НДЕФ за ефективно и прозрачно управление на финансови ресурси за опазване на околната среда е развитието и постоянното повишаване на квалификацията на персонала на фонда на всички нива - Изпълнително бюро, Управителен съвет, външни експерти, комисия за подбор на проекти. От съществено значение е и доброто взаимодействие и координацията между служителите и работата в екип за постигане на по-добра организационна ефективност и пълно съответствие с политиките на фонда. Наличието на работещ механизъм за мотивация и стимулиране ще спомогне за задържане на служителите и гарантиране на слабо текучество.

За постигането на тези цели е необходимо да се предприемат следните мерки:

- Изпълнение на програма за обучение през 2015 г. и следващите години.

Програмата за обучение ще бъде разработена въз основа на идентифицирани потребности от обучение – на базата на обобщените резултати от проведените анкети със служителите и анализ на нуждите на НДЕФ, в съответствие с функциите и задачите на фонда, регламентирани в нормативните документи. В обучителната програма ще бъдат включени както по-обща теми (например управление на проекти, развитие на управленски умения, умения за комуникации и връзки с обществеността, ЗОП, ЗУТ

и др.), така и по-специализирана тематика (схеми за зелени инвестиции, търговия с емисии от парникови газове, изисквания за финансиране от ЕС и други международни донори и др.). Семинарите ще се провеждат при отчитане на приоритетите и на товареността на служителите. В резултат се очаква да се подобри общата организационна ефективност, да се повиши съответствието с политиките на фонда, да се укрепи капацитетът за работа с партньорите, с клиентите и обществеността. В края на всяка отчетна година ще се изготвя доклад за проведените обучения.

- Ежегодна оценка на нуждите от обучение и повишаване на квалификацията на служителите и провеждане на семинари по идентифицираните теми.

Потребностите от обучение и повишаване на квалификацията на персонала ще бъдат оценявани периодично на базата на интервюта със служителите и анализ на нуждите на НДЕФ, произтичащи от нормативните изисквания и актуалните изменения в средата. След одобрение от УС в рамките на годишните планове ще бъде изработван и конкретен план-график на обучителните семинари или участие във външни форми на обучение. Същевременно ще се създаде култура на компетентност и подходяща организационна среда, насърчаваща и мотивираща нагласите за усъвършенстване и продължаващо обучение на служителите.

- Разработване на механизъм за мотивация на служителите с цел ниско текучество.

Разработването на механизъм за мотивиране на служителите на НДЕФ чрез адекватно съчетаване на материални и нематериални стимули - работни заплати, бонуси, обучение, подбор, усъвършенстване на условията на труд, установяване на ефективни комуникации и т. н., съобразено с индивидуалните характеристики на всеки от служителите - е от ключово значение за поддържането на висококвалифициран екип и запазване на ниско ниво на текучество във фонда. Въвеждането и прилагането на прозрачна и ефективно действаща система за оценка и стимулиране съобразно постигнатите резултати в работата ще допринесе за цялостното подобряване на работата, добър организационен климат, изграждане на професионално самочувствие и ангажираност на служителите с мисията и целите на фонда.

#### Поддържане на съвременна материално-техническа база.

Наличието на достатъчна и в добро състояние материално-техническата база, в т.ч. сграден фонд, оборудване, материали, офис техника, компютърни системи и информационни технологии, е базова предпоставка за осъществяване на дейността на НДЕФ. Към настоящия момент фондът разполага със сграден фонд с достатъчен капацитет (вкл. работни помещения, зала за заседания, сервизни и обслужващи помещения). Наличната офис техника и информационна осигуреност (персонални компютри, сървър, софтуерни продукти) като цяло отговарят на нуждите на фонда на този етап. За подобряване организацията на административния процес и повишаване оперативността и ефективността на работата се предлагат следните мерки:

- Доставяне на допълнителна офис техника, в т.ч. копирна машина, принтер, скенер.

Придобиването на допълнителна офис техника от съвременно поколение, в т.ч. копирна машина с по-голям капацитет, принтери и скенери, ще допринесе за повишаване

на оперативността при обработката и съхраняването на големия обем документи, свързани с дейностите по подбор, оценка, сключване на договори и контрол по изпълнението на финансираните от НДЕФ проекти.

о Купуване на лек автомобил.

Предвид честите пътувания на експертите на НДЕФ, свързани с изпълнението на проектите на фонда (срещи с бенефициерите на място, участие в тръжни комисии, контрол по изпълнението на проектите и др.), купуването на лек автомобил и съответно назначаване на постоянен водач за него ще улесни мобилността на персонала и като цяло ще допринесе за повишаване оперативността и ефективността на работата.

о Набавяне на допълнителни мебели за съхранение на документацията в съответствие с изискванията на законите, регламентиращи архивирането на документи.

НДЕФ има разработен и утвърден правилник в тази насока, но все още не се е снабдил със съответните условия за съхранение на документацията. Това трябва да стане още в периода на завършване на изпълнението на проектите по НСЗИ – в края на 2014 г. или в началото на 2015 г.

#### **Засилване на обществената значимост на НДЕФ за подобряване на състоянието на околната среда.**

Засилването на обществената значимост на НДЕФ като институция, която допринася активно за опазване и подобряване на състоянието на околната среда в България, е свързано най-вече със засилване и разширяване на институционалните взаимоотношения на НДЕФ. В тази насока ще бъдат предприети следните мерки:

• **Предприемане на действия за включване на НДЕФ при обсъждане на проекти на актове на министри и участие в експертни съвети, консултативни съвети, работни групи.**

Участието на НДЕФ в текущата работа на министри, експертни съвети и други административни звена с експертни и консултативни функции ще спомогне за утвърждаването на обществения престиж на институцията. Експертните становища на НДЕФ ще подпомагат ведомствата, отговорни за формирането и провеждането на държавната политика в областта на опазването на околната среда и измененията на климата. Взаимодействието ще разкрие нови приложни полета за реализация на капацитета на НДЕФ. Включването на НДЕФ в тези обсъждания може да бъде постигнато чрез съдействието на институциите, които са членове на неговия управителен съвет.

• **Участие в партньорства за популяризиране на диалог и промяна на зелени политики на национално ниво.**

Това би допринесло за по-силната обществена позиция на фонда в установяването на практики, стимулиращи развитието на устойчив подход към околната среда.

• **Възстановяване и установяване на контакти с български и чуждестранни партньори от правителствения и от неправителствения сектор.**

Партньорството с държавни институции и НПО ще повиши обществения престиж на НДЕФ. В резултат ще се подобрят шансовете на НДЕФ за привличане на алтернативно финансиране. Участието в съвместни събития с научен или с информационен характер ще отвори нови възможности за приложение на експертния потенциал на фонда. Координирането на усилията между НДЕФ, потенциални донори и НПО ще създаде условия за по-голяма тежест и влияние при обсъждане на промени в правната рамка, което от своя страна ще затвърди институционалната стабилност на НДЕФ.

• **Периодична оценка на ефективността и мащаба на установеното сътрудничество с институции и партньорски организации.**

Периодичната оценка е необходима, за да се прецени доколко реализацията на предложените мерки постига формулираните в стратегията цели. Своевременното идентифициране на проблеми ще позволи на НДЕФ да извърши необходимите промени в начина, по който взаимодейства с партньорските институции. По този начин се гарантира реализирането на крайния резултат - засилване и разширяване на институционалните позиции на НДЕФ.

#### **5.2. Стратегия за набиране на средства**

Основната цел на Стратегията за набиране на средства е осигуряването на финансиране на дейността на НДЕФ в периода 2014–2020 г.

Финансирането на НДЕФ от основаването му през 1995 г. досега е свързано с функциите му на финансов механизъм за управление на средства за околната среда и се осигурява по линията на два основни източника:

• Суановото споразумение „Дълг срещу околна среда“ между Република България и Конфедерация Швейцария – в периода 1995–2010 г.

• Постъпленията от продажбата на предписани емисионни единици (ПЕЕ) за НСЗИ в резултат на двесте сделки, сключени между Република България и Република Австрия (2011 и 2012 г.).

Друг източник на средства за фонда е Световната банка. В периода 1998–2003 г. НДЕФ участва като координатор на пилотния проект за подобряване на околната среда в района на МДК – Пирдоп, като основната част от финансирането на проекта е предоставена от Световната банка.

Финансова подкрепа по отделни проекти е получавана и от Американската агенция за международно развитие, както и от частни фондации, корпорации и други спонсори, но тяхното участие е епизодично и основно във връзка с организирането на отделни събития за популяризиране на екологични теми.

Специална стратегия за набиране на средства е разработена в края на 2006 г. във връзка с институционализирането и финансирането на Фонд „Защитени територии“, създаден като вътрешен специализиран фонд, администриран от НДЕФ. В документа (част от обща комуникационна и финансова стратегия) се прави преглед на съществуващите източници на финансиране, очертани са подходите и стъпките за идентифициране на потенциалните донори, разработени са модели за набиране на средства от

различните източници, предложен е цялостен пакет от комуникационни материали, които да бъдат използвани в процеса за набиране на средства.

Стратегията за набиране на средства е неразделна част от Стратегията на НДЕФ в периода 2014–2020 г. и от Плана за действие. При нейното разработване са взети под внимание методологическата рамка, основните принципи, подходи и модели за идентифициране и привличане на донори и спонсори, включени в стратегията за набиране на средства от 2006 г. Същевременно са отчетени съвременните реалности и функциите на НДЕФ, свързани с реализирането на Националната схема за зелени инвестиции, както и действащата нормативна рамка, която регулира дейността на фонда.

**Основната цел на Стратегията за набиране на средства е осигуряване на финансиране на дейността на НДЕФ в периода 2014–2020 г.**

Идентифициране на източниците на финансиране.

Главните донори са, както следва:

#### Международни организации

Основните международни организации, които предоставят финансиране на фондове и неправителствени организации, опериращи в областта на околната среда, са: Глобалният екологичен фонд (GEF), Европейският съюз (ЕС), Международната финансова корпорация към Световната банка (IFC), Централноевропейската инициатива и др.

#### Двустранни (правителствени) споразумения

Държавите, които се изявяват най-силно като донори по екологични проекти по линията на двустранни правителствени споразумения в България, са САЩ, Германия и Франция. Освен тях с традиции в подкрепата на екологични дейности са Канада, Дания, Италия, Япония, Холандия, Норвегия, Швеция, Швейцария, Великобритания. В повечето случаи дейността се осъществява чрез посреднически фирми/агенции.

#### Частни фондации

В тази група попадат фондациите *Форд*, *Пакард*, *Мак Артур*, *Братя Рокфелер*, *Скол*, както и *MAVA*, *Шел Интернешънъл* и др., чието даровитство в областта на екологията обикновено е насочено към конкретна страна и се реализира чрез специализиран посредник/мениджър, а не се предоставя директно на бенефициерите. Ролята на НДЕФ би била именно на такъв посредник.

#### Корпоративни спонсори

Основните корпоративни спонсори в областта на опазване на околната среда обикновено са компании от добивната промишленост, автомобилни компании, производители на храни и напитки, мобилни оператори, банки, големи медии. Спонсорска дейност в подкрепа на екологични инициативи и проекти в България осъществяват *Данон*, *Тойота*, *Кока-Кола*, *Глобул*, *Мтел*, *Виваком*, *Ариана*, *Аурубис България АД*, *УниКредит Булбанк*, *Банка ДСК*, *Фондация Credo Wopit* и др.

Досега НДЕФ е ползвал средства от следните донори и спонсори:

- Правителството на Конфедерация Швейцария

- Правителството на Република Австрия
- Американската агенция за международно развитие
- Световната банка
- Фондация Норберт Харднер, САЩ
- Българското национално радио
- Орбимел
- Bulgarian Adventure Sports (BAS)
- Clif Bar Inc., САЩ
- Кока Кола, България
- Performance Bicycles, САЩ
- Радисън САС Гранд хотел, София
- Specialized Mountain Bicycles, САЩ
- Българската национална телевизия
- Болкан Холидейс Сървисиз ООД

Основен донор в момента е правителството на Република Австрия по линия на гвете сделки, сключени между Република България и Република Австрия за продажба на ПЕЕ.

По отношение на съвременните тенденции на основните донорски пазари следва да се имат предвид последиците от глобалната финансова и икономическа криза, в резултат на която голяма част от традиционните донори се оттеглят, а потенциалните нови донори от страни като Китай например все още не са ориентирани към екологични дейности и фондове. Тези обстоятелства създават среда на висока конкуренция за достъп до донорски средства. Допълнително усложняване внася и силно централизираният процес на регулиране на отношенията с донорите в редица държави, в т.ч. и България.

При подбора на средствата, които ще бъдат използвани за привличане на конкретни донори, фондът ще се стреми да показва по най-подходящ начин своите сравнителни предимства, които могат да бъдат атрактивни за съответния донор.

Най-общо те се свеждат до:

#### Институционална приемственост

Фондът демонстрира стабилност и приемственост през целия период на съществуването си, което е един от най-големите му активи. В различните периоди от време той поддържа отношения с различни правителства и променяща се държавна администрация, което е важен крайъгълен камък в неговото развитие.

#### ➤ Интегритет и прозрачност

Една от основните причини за финансиране чрез НДЕФ, а не чрез държавните институции, е именно очакването, че средствата ще бъдат управлявани прозрачно. По същия начин трябва да се изтъква и високата репутация на фонда в сравнение с други организации със сходна дейност.

#### ➤ Експертиза

Съществен елемент от добрата репутация на НДЕФ е наличието на висококвалифицирани служители с натрупан разностранен опит. Знанията и уменията на ръководството, служителите и привлечените външни експерти са важни предимства за представяне на фонда пред настоящите и пред бъдещите донори.

#### ➤ Гъвкавост

Статутът на НДЕФ като уникален финансов механизъм му дава възможност да предос-тавя финансиране на екологични проекти на различни бенефициери – местни власти, академични институции, НПО, частен бизнес. Този разнороден кръг от потенциални партньори засилва способността му да идентифицира най-добрите възможности за инвестиране на донорските средства.

#### ➤ Съответствие с целите на донорите

Когато правят дарения, насочени към опазване на околната среда, донорите очакват да видят съответните резултати. Колкото по-ясна е връзката между реализираните проекти и постигнатия екологичен ефект, толкова по-големи са шансовете за осигуряване на подкрепа на донорите. В тази връзка НДЕФ трябва да изтъква своя капацитет и роля в цялостното управление на проектите, включително контрол върху изпълнението, и в способността да постига заложените цели и резултати.

#### Подходи и средства

Концепцията за цялостния набор от материали, свързани с дейностите по набиране на средства, е разработена в стратегията за набиране на средства от 2006 г. С нея са определени основните изисквания към съдържанието, графичното оформление, логото, посланията и другите елементи на материалите, които ще се използват за реализиране на стратегията за набиране на средства на фонда. Описани са различни видове печатни материали (брошури, листовки), предмети, сувенири и др., които могат да формират „пакетите“, предназначени за отделните групи донори.

Специално внимание ще бъде обърнато на използването на интернет страницата на НДЕФ като една от основните платформи за представяне на неговата дейност и за осъществяване на контакти с партньорите, донорите и бенефициерите. За целта интернет страницата ще бъде актуализирана и преработена така, че: (1) да предос-тавя актуална, изчерпателна и обективна информация за работата и проектите на фонда; (2) да отговаря на изискванията и очакванията на заинтересованите страни; (3) да се превърне в надежден и търсен източник на информация по общи и специфични въпроси от областта на опазването на околната среда, запазване на биоразнообразие-то, климата и по други теми, свързани с околната среда. Стъпките по актуализиране-то на сайта на НДЕФ са представени подробно в комуникационната стратегия.

### 5.3. Комуникационна стратегия

Разработва се в помощ на развитието и поддържането на взаимоотношенията на НДЕФ с националните и с международните партньорски институции и организации, с настоящите и с потенциалните донори на фонда, със сегашните и бъдещи бенефици-ери по проекти, с бизнеса, с местните власти, с НПО. Комуникационната стратегия ще помогне и за осигуряване на необходимата информация в подкрепа на облика и репу-тацията на НДЕФ като ефективна институция за публично финансиране в областта на околната среда.

Прегледът на основни документи на НДЕФ (годишни отчети, оценки за работата на фонда и др.) сочи, че в периода 1995–2009 г. фондът е използвал различни инструменти за увеличаване на осведомеността за неговата дейност. Тези инструменти включват проспекти, семинари, срещи с общински органи, съобщения по държавната телеви-зия, работни срещи, участие в конференции, срещи с чуждестранни донори, интернет страница (създадена през 2000 г.), включване в изданието „Състояние на планетата“ (State of the World) на Worldwatch Institute. Общата оценка обаче е, че тези мерки не намират адекватно отражение в средствата за масова информация<sup>12</sup>.

Първата цялостна комуникационна стратегия на НДЕФ е разработена в края на 2006 г. във връзка с институционализирането и финансирането на Фонд „Защитени терито-рии“ (ФЗТ), който се администрира от НДЕФ. В документа се прави задълбочен анализ на съществуващите по това време практики за комуникация и връзки с обществе-ността, използваните комуникационни канали, материали и други средства и подходи за публично осведомяване и разпространяване на информация за дейността на фонда. Въз основа на анализа са дефинирани целите, приоритетите и ключовите принципи на комуникационната стратегия, идентифицирани са основните целеви групи, към кои-то тя е насочена, разработени са посланията и стратегическите подходи за нейното реализиране. Като отличителна черта на комуникационната стратегия следва да се отбележи нейната обвързаност с мерките по набиране на средства и финансиране на Фонд „Защитени територии“. Въз основа на информацията от отчетите може да се направи заключение, че комуникационната стратегия на НДЕФ е била адекватна и успешна.

Новият вариант на комуникационната стратегия е неразделна част от Стратегията за развитие на НДЕФ в периода 2014–2020 г. При нейната подготовка са отчетени натрупаният опит и добрите практики, прилагани във връзка с осведомяването на обществеността и публичните комуникации на фонда. Същевременно тя представля-ва актуализация на съществуващите практики, и по-конкретно на комуникационната стратегия от 2006 г. При разработването ѝ са отчетени съвременните реалности и функциите на НДЕФ, свързани с реализирането на НСЗИ, както и действащата норма-тивна рамка, която регулира дейността на фонда.

**Комуникационната стратегия на НДЕФ се основава на няколко основни принципа:**

- Прозрачност и достъпност на посланията – ясно и конкретно формулирани посла-ния, разбираеми за широката публика.

<sup>12</sup> Оценка на Националния доверителен екофонд и на суаповото споразумение „Дълг срещу околна среда“ между Република България и Конфедерация Швейцария за периода 1995–2009 г. ЕКОРИС СИЮ ЕООД. Заключителен доклад, януари 2011 г.

- Съгласуваност и обвързаност на посланията – съдържанието на посланията във всички публикации и събития трябва да бъде съобразено с целите на развитието на НДЕФ.
- Проактивни, а не реактивни действия – активна, изпреварваща комуникация със заинтересованите страни, с партньорите, с бенефициерите, с гражданското общество.
- Публичност и отчетност на работата – предоставяне на обективна информация, осигуряване на възможност за изразяване на мнения и становища от партньори, бенефициери и др. заинтересовани страни.
- Връзка на комуникационната стратегия с реализацията на финансираните проекти.
- Регулярност – комуникация със заинтересованите страни чрез планиране на дейности, осигуряващи регулярно разпространение на информация за фонда (периодични срещи, годишни представяния, редовни издания, бюлетини и др.).
- Мониторинг и периодична актуализация – оценка на изпълнението на мерките за информация и комуникация по съответни критерии и показатели и периодичната им актуализация в съответствие с резултатите от оценката.
- Ефективност на разходите – постигане на максимални резултати с наличните ресурси.

**Основната цел на комуникационната стратегия (КС)** е укрепване на публичната идентичност на НДЕФ, повишаване на обществената информираност за неговата дейност, привличане на обществен интерес, подобряване на осведомеността относно възможностите по приоритетните области на фонда, насърчаване участието с проекти, осигуряване на прозрачност и отчетност пред обществеността, донорите и клиентите.

Конкретните комуникационни цели са:

- Осигуряване на висока информираност на заинтересованите страни и цялата общественост за ефективното функциониране на фонда.
- Прозрачност и отчетност пред обществеността, донорите и клиентите.
- Повишаване на информираността на клиентите/бенефициерите относно възможностите за финансиране на проекти в рамките на приоритетните области на фонда.
- Насърчаване кандигатстването с проекти от потенциални бенефициери.
- Генериране на подкрепа и спонсорска активност от потенциални донори.
- Утвърждаване на обща позитивна публична нагласа към опазването на околната среда и имиджа на НДЕФ.

Точното **идентифициране на целевите групи** е от ключово значение за формулиране на посланията на комуникационната стратегия. Основните целеви групи, идентифицирани в комуникационната стратегия от 2006 г., се запазват и към настоящия момент и включват:

- Настоящи клиенти (бенефициери) – всички лица (публични и частни), които кандигатстват за финансиране на проекти, или са в процес на изпълнение на проекти.
- Потенциални клиенти (бенефициери) – всички потенциални клиенти, разделени в няколко групи: общини, администрации на защитените територии, НПО, частни фирми.
- Партньори – международни, национални или местни структури, които могат да бъдат разделени в 4 основни групи:
  - Публични институции в България, които са представени в Управителния съвет или са свързани с управлението на фонда (МС, Комисията по околната среда и водите в Народното събрание, МОСВ, МФ, МИЕ, НСОРБ, БАН, др.).
  - Български институции и международни организации с представителства у нас, инвестиращи и/или подкрепящи проекти в опазване на околната среда.
  - Фондове със сходна дейност в други държави – доверителни екофондове в другите страни, които формират международна мрежа (действащи към момента основно в Европа, но и в световен мащаб).
  - Международни неправителствени организации, финансиращи или подкрепящи изпълнението на екологични проекти и проекти за устойчиво развитие (Birdlife International, Световният фонд за природата (WWF) в България, Националното географско дружество (NG), Международното дружество за екотуризъм (TIES), Международния съюз за опазване на природата (IUCN) и др.).
- Настоящи донори – държави/организации, осигуряващи финансиране на фонда, и членове на Консултативния съвет.
- Потенциални донори – държави, международни фондове и организации, фондации, частни корпорации, в т.ч.:
  - правителствата и посолствата в България на САЩ, на Швейцария, на Холандия, на Дания, на Германия, на Великобритания, на Норвегия и др.;
  - програми на ЕС, Глобалният екологичен фонд и неговите изпълнителни агенции ПРООН, Програмата на ООН за околната среда, Световната банка, ЕБВР, Швейцарско-българската програма за сътрудничество, ос „Околна среда и инфраструктура“ и др.;
  - фондации – *Форд, Рокфелер* и др.;
  - мултинационални компании, действащи на територията на България – *Шел, OMV, Данон, Кока-Кола, Идеал-Стандарт* и др.
- Широка общественост.
- ИБ и УС на НДЕФ (вътрешни комуникационни потоци).

**Основните послания на НДЕФ** са формулирани в комуникационната стратегия от 2006 г., като повечето от тях са валидни и към настоящия момент. Това са:

- Фондът работи в изпълнение на европейските и на националните политики в областта на околната среда.

- Чрез своята работа фондът съдейства за изпълнение на международните задължения на страната.
- Фондът е доказал висока степен на сигурност и надеждност на своите действия.
- Инвестициите в опазване на околната среда са инвестиции в устойчиво развитие.

Към тях може да се добави още едно послание:

- Фондът е надежден и прозрачен механизъм за финансиране на екологични проекти по нови схеми и програми.

Комуникационната стратегия от 2006 г. е свързана с институционализирането на Фонд „Защитени територии“ и в този контекст е предложен слоганът *ДА ЗАПАЗИМ ЗЕЛЕНОТО ЗЛАТО*, който се базира на послания, формулирани от Министерството на околната среда и водите и от дирекциите на национални паркове в края на 90-те години на миналия век. Считаме, че този слоган има достатъчно актуално звучене както към сегашния момент, така и с оглед на времевия хоризонт на настоящата комуникационна стратегия, тъй като той отразява адекватно основната насока в дейността на НДЕФ – оператор на „позеленяването“ в рамките на НСЗИ.

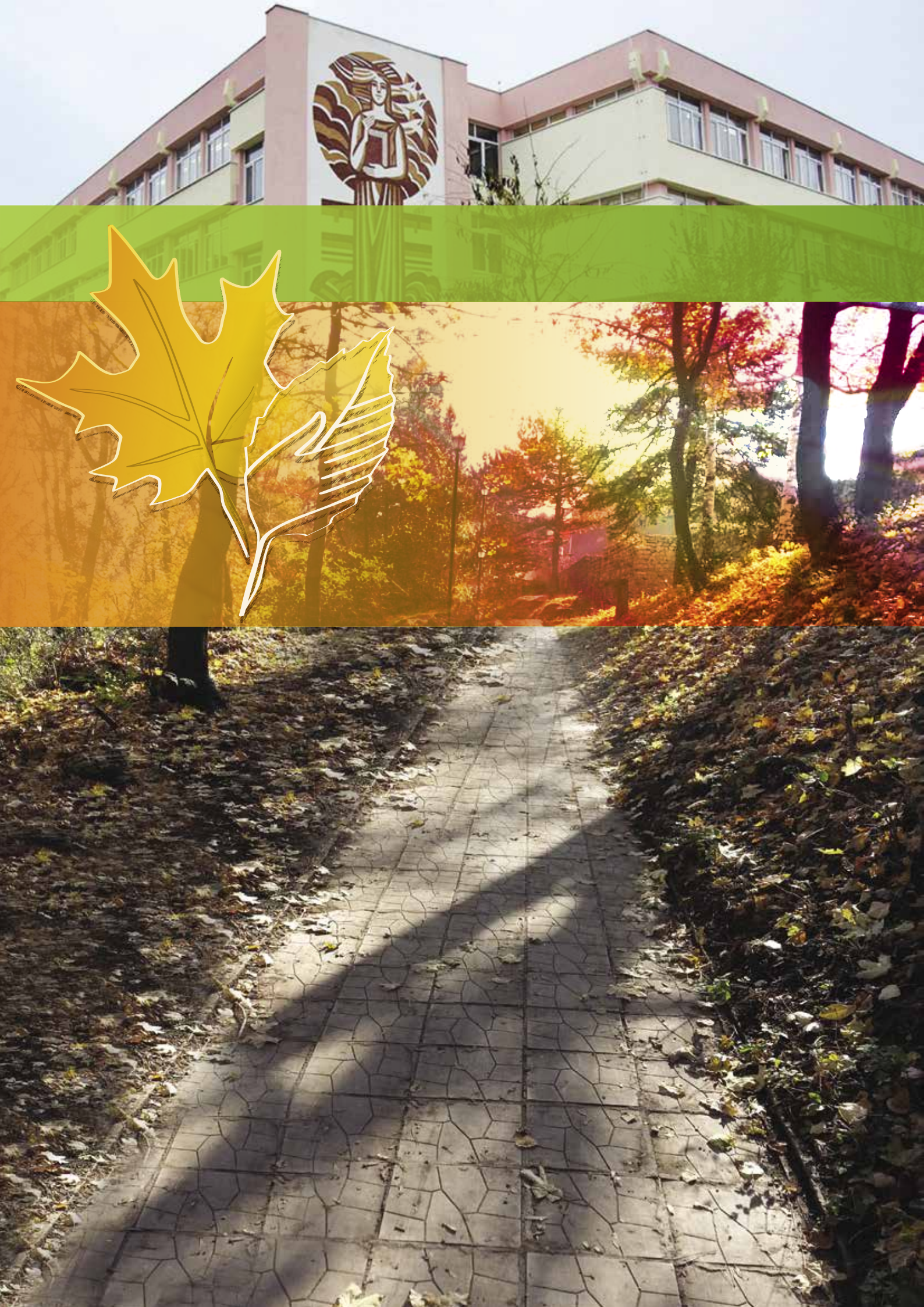
#### Подходи и инструменти за постигане на целите

Анализът на данните за най-често използваните комуникационни канали и средства за публично осведомяване и разпространяване на информация за дейността на фонда, съдържащи се във външните оценки и годишните отчети за неговата работа, показва следното.

Като се отчитат резултатите от посочените проучвания и като се имат предвид целите на настоящата комуникационна стратегия и целевите групи, към които тя е насочена, може да се определят три основни групи подходи и инструменти за нейното реализиране:

- Връзки с обществеността (PR) – публичност и връзки с медиите за формиране на обществени нагласи и имидж на фонда. Основните инструменти, които ще се използват при този подход, са:
  - Информационни събития и други форми на провеждане на директна комуникация с целевите групи – годишни събития на НДЕФ за представяне на годишните доклади, но със специализирана тема всяка година (около 5 юни – Международния ден за опазване на околната среда, с връчване на годишните награди на името на Мими Праматарова).
  - PR кампании и информационни кампании (например годишната награда), включващи различни комуникационни канали и конкретни дейности според характера на целевите групи – съобщения и изявления в средствата за масова информация (печатни и електронни медии); интервюта, пресконференции, предоставяне на информация чрез социалните медии.
  - Разпространение на доклади по изпълнявани или завършени програми.
- Използване на разнообразни комуникационни средства и канали според целевата група при пълна съгласуваност и обвързаност на посланията. Основните инструменти, които ще се използват при този подход, са:

- Интернет сайта на фонда – за всички целеви групи. Растящото значение на интернет сайта на фонда като източник на информация за всички целеви групи наред с незадоволителната оценка за сегашното ѝ функциониране налага нейното спешно актуализиране, включително:
  - Съвременно графично оформление и дизайн.
  - Ясно хронологично структуриране на информацията (минала и настояща дейност).
  - Обогаляване на съдържанието, откриване на нови рубрики, в т.ч.:
    - информация за ръководството (ИБ, УС, КС) и за служителите на НДЕФ – имена, позиция/длъжност, координати за контакт;
    - информация за дейността на УС на НДЕФ;
    - информация за проектите, одобрени за финансиране след всяко заседание на УС на НДЕФ, чрез публикуване на списъци;
    - публикуване на електронните формуляри за кандидатстване;
    - рубрика „В помощ на клиента“ с детайлна информация за дейностите по изготвяне на проектно предложение и отчитане на проект; методически насоки по изготвяне на тръжна документация и други;
    - публикуване на резултатите от изпълнените проекти – спестена енергия, спестени емисии на CO<sub>2</sub> и т. н.);
    - създаване на отделна рубрика за Националната схема за зелени инвестиции;
    - текуща информация за наличните средства по НСЗИ за финансиране на проекти за изпълнение на енергоспестяващи мерки;
    - нормативни документи, свързани с дейността на фонда – национални и международни;
    - създаване на линк за отзиви и предложения.
- Подходящи социални медии.
- Специализирани информационни материали – за потенциални кандидати по проекти на фонда: изготвяне и публикуване на материали в електронен формат, съдържащи правилата и условията за кандидатстване по проекти на фонда.
- Годишни отчети за дейността – за партньори и донори.
- Презентации на възможностите за партньорство – за донори.
- Печатни издания/брошури – за партньори, донори, клиенти. Подготовка и отпечатване на брошури, посветени на кръгли годишнини от създаването на НДЕФ или във връзка с приключването на конкретен международен договор/споразумение.
- Идентифициране на индиректни канали/медиатори – публични институции, НПО, политици, общественици, журналисти и други лидери на общественото мнение, които имат готовност чрез своята репутация и контакти да допринесат за утвърждаване на позицията и имиджа на фонда и да съдействат за привличането на потенциални донори.



## 6. ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ ЗА ПЕРИОДА 2014–2016 г.

| Оперативна цел                                                                                                                                      | Дейности (мерки)                                                                        | Бюджет (хил. лв.)                                                                                                     | Източници на финансиране | Срок за изпълнение (месец и година) | Очаквани резултати                                          | Индикатори за изпълнение                                                                                                                 |                                                                 | Отговорни институции |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|----------------------|
|                                                                                                                                                     |                                                                                         |                                                                                                                       |                          |                                     |                                                             | текущи                                                                                                                                   | целеви                                                          |                      |
| Стратегическа цел УТВЪРЖДАВАНЕ НА НДЕФ КАТО ЕДИН ОТ ОСНОВНИТЕ ФАКТОРИ В ПРОЦЕСА НА ФОРМИРАНЕ И РЕАЛИЗИРАНЕ НА ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА |                                                                                         |                                                                                                                       |                          |                                     |                                                             |                                                                                                                                          |                                                                 |                      |
| Подцел 1                                                                                                                                            |                                                                                         | Изграждане на капацитет на НДЕФ, гарантиращ ефективно и прозрачно управление на ресурси за опазване на околната среда |                          |                                     |                                                             |                                                                                                                                          |                                                                 |                      |
| Развитие на нормативната рамка, която да гарантира ефективно и прозрачно управление на ресурси за опазване на околната среда                        | Изготвяне на ЗИД на ЗООС                                                                | 1                                                                                                                     | Световната банка         | Март 2015                           | Изготвени и приети изменения в ЗООС                         | Брой проведени съгласувателни процедури; брой внесени за обсъждане в Народното събрание нормативни актове; брой приети нормативни актове | Приети от Народното събрание изменения в ЗООС                   | МОСВ НДЕФ            |
|                                                                                                                                                     | Изготвяне на ЗИД на ЗОИК                                                                | 1                                                                                                                     | Световната банка         | Март 2015                           | Изготвени и приети изменения в ЗОИК                         | Брой проведени съгласувателни процедури; брой внесени за обсъждане в Народното събрание нормативни актове; брой приети нормативни актове | Приети от Народното събрание изменения в ЗОИК                   | МОСВ НДЕФ            |
|                                                                                                                                                     | Изготвяне на проект на ПМС за изменение и допълнение на НУДНДЕФ                         | 1                                                                                                                     | Световната банка         | Декември 2014                       | Изготвено и прието ПМС за изменение и допълнение на НУДНДЕФ | Брой проведени съгласувателни процедури; брой внесени за обсъждане в МС постановления; брой приети постановления                         | Прието от МС Постановление за изменение и допълнение на НУДНДЕФ | МОСВ НДЕФ            |
|                                                                                                                                                     | Повторно приемане на Правилник за дейността на НДЕФ                                     | 1                                                                                                                     | Световната банка         | Ноември 2014                        | Изготвен и приет Правилник за дейността на НДЕФ             | Брой проведени съгласувателни срещи; брой обсъждани проекти на Правилник за дейността на НДЕФ                                            | Приет от УС Правилник за дейността на НДЕФ                      | НДЕФ                 |
|                                                                                                                                                     | Изготвяне на оперативните ръководства за нови програми                                  | 2                                                                                                                     | Бюджет на НДЕФ           | Март 2015                           | Изготвени и приети нови оперативни ръководства              | Брой проведени съгласувателни срещи; брой обсъждани проекти на Оперативното ръководство на НСЗИ                                          | Прието от УС изменено и допълнено Оперативно ръководство        | НДЕФ                 |
| Постоянно развитие на капацитета на НДЕФ до 2020 г., който да позволи реализация на неговите функции                                                | Разработване на програма за обучение на персонала на НДЕФ за периода до края на 2015 г. | 2                                                                                                                     | Световната банка         | Декември 2014                       | Разработена програма за обучение на персонала на НДЕФ       | Брой обсъждани проекти на програмата за обучение на персонала на НДЕФ                                                                    | Приета от УС програма за обучение на персонала на НДЕФ          | НДЕФ                 |

6. ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ ЗА ПЕРИОДА 2014–2016 Г.

| Оперативна цел                                                                                                     | Дейности (мерки)                                                                                            | Бюджет (хил. лв.) | Източници на финансиране | Срок за изпълнение (месец и година) | Очаквани резултати                                         | Индикатори за изпълнение                                                                               |                                                                                            | Отговорни институции               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|--------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
|                                                                                                                    |                                                                                                             |                   |                          |                                     |                                                            | текущи                                                                                                 | целеви                                                                                     |                                    |
|                                                                                                                    | Провеждане на обучителни семинари съгласно разработената програма за обучение                               | 20                | Световната банка         | Март 2015                           | Всички служители на ИБ на НДЕФ са преминали обучение       | Брой проведени обучения; брой обучени служители                                                        | Повишен капацитет на служителите на НДЕФ за изпълнението на техните функции и отговорности | НДЕФ                               |
|                                                                                                                    | Ежегоден семинар за екипа на НДЕФ за оценка преди изготвяне на годишния план и годишния отчет               | 5 на година       | Бюджет на НДЕФ           | Януари всяка година                 | Изготвена приета програма за обучение на персонала на НДЕФ | Доклад с оценка на нуждите от обучение; брой проведени обучения; брой обучени служители                | Повишен капацитет на служителите на НДЕФ за изпълнението на техните функции и отговорности | НДЕФ                               |
|                                                                                                                    | Разработване на мотивационен механизъм за служителите на НДЕФ.                                              | 1                 | Бюджет на НДЕФ           | Декември 2014                       | Разработен мотивационен механизъм за служителите на НДЕФ   | Брой обсъждани проекти на мотивационния механизъм за запазване на текущото ниво на служителите на НДЕФ | Работещ механизъм за материално стимулиране на служителите на НДЕФ                         | НДЕФ                               |
|                                                                                                                    | Купуване на допълнително оборудване и офис техника, в т. ч. автомобил, копрна машина, принтер, скенер и др. | 50                | Бюджет на НДЕФ           | Март 2015                           | Купено необходимо техническо оборудване                    | Брой на купените артикули по видове оборудване                                                         | Купена офис техника                                                                        | НДЕФ                               |
| <b>Подцел 2</b> <b>Повишаване на обществената значимост на НДЕФ в подобряване на състоянието на околната среда</b> |                                                                                                             |                   |                          |                                     |                                                            |                                                                                                        |                                                                                            |                                    |
| Подобряване и разширяване на институционалните взаимоотношения на НДЕФ до 2020 г.                                  | Участие в работата на Националния експертен съвет по изменение на климата (НЕСИК)                           | 0                 | Бюджет на НДЕФ           | 2014–2016                           | Погнотомане на работата на НЕСИК                           | Брой изготвени становища                                                                               |                                                                                            | НДЕФ<br>МОСВ                       |
|                                                                                                                    | Включване на НДЕФ при обсъждане на законопроекти от постоянните комисиони на НС                             | 0                 | Бюджет на НДЕФ           | 2014–2016                           | Погнотомане на работата на НС                              | Брой изготвени становища                                                                               |                                                                                            | НДЕФ<br>НС                         |
|                                                                                                                    | Установяване на контакти с български и международни партньори в неправителствения сектор и в бизнеса        | 0                 |                          | Постоянен                           | Обмяна на опит и реализиране на съвместни проекти          | Брой български и международни НПО, с които са установени контакти                                      |                                                                                            | НДЕФ<br>НПО в България и в чужбина |

6. ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ ЗА ПЕРИОДА 2014–2016 Г.

| Оперативна цел                                                                                          | Дейности (мерки)                                                                                        | Бюджет (хил. лв.) | Източници на финансиране | Срок за изпълнение (месец и година) | Очаквани резултати                                                        | Индикатори за изпълнение                                        |                                                                                                       | Отговорни институции                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|--------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
|                                                                                                         |                                                                                                         |                   |                          |                                     |                                                                           | текущи                                                          | целеви                                                                                                |                                               |
|                                                                                                         | Провеждане на международен форум с участието на сходни институции в рамките на годишните форуми на НДЕФ | 30                | Бюджет на НДЕФ           | Юни 2016                            | Възстановяване на ролята и мястото на НДЕФ в международните мрежи         | Брой участници от брой сходни фондове                           |                                                                                                       | НДЕФ<br>Партньорски фондове от групите страни |
| Разработване и изпълнение на комуникационна стратегия на НДЕФ до 2020 г.                                | Разработване на Комуникационна стратегия на НДЕФ за период до 2020 г.                                   | 2                 | Световната банка         | Декември 2014                       | Разработена комуникационна стратегия на НДЕФ                              | Брой изготвени и обсъдени проекти на комуникационната стратегия | Приета комуникационна стратегия на НДЕФ                                                               | НДЕФ<br>СБ                                    |
|                                                                                                         | Създаване на интернет портал и нов интернет сайт                                                        | 40                | Световната банка         | Март 2015                           | Интернет портал за целите на управление на проектите                      |                                                                 | Интернет портал със съвременен дизайн и висока функционалност, ориентирана към нуждите на потребителя | НДЕФ<br>СБ                                    |
|                                                                                                         | Редовно актуализиране на информацията в интернет портала на НДЕФ                                        | 0                 | Бюджет на НДЕФ           | Постоянен                           | Наличие на актуална информация на сайта на НДЕФ                           |                                                                 |                                                                                                       | НДЕФ                                          |
|                                                                                                         | Годишно събитие на НДЕФ с представяне на годишния отчет, връчване на наградите и тематичен семинар      | 20                | Бюджет на НДЕФ           | Ежегодно на 5 юни от 2016           | Изпълнение на мерки, предвидени в комуникационната стратегия              | Брой реализирани мерки, включени в комуникационната стратегия   | Повишена информираност на обществеността относно дейността и функциите на НДЕФ                        | НДЕФ                                          |
|                                                                                                         | Отбелязване на 20-годишнината на НДЕФ                                                                   | 30                | Световната банка         | 15 март 2015                        | Публичност на дейността на НДЕФ                                           | Брой поканени гости, брой осигурени публикации, брой гости      | Осигурена публичност за НДЕФ                                                                          | НДЕФ                                          |
| Изготвяне и реализиране на Стратегия на НДЕФ за набиране и управление на средства за периода до 2020 г. | Разработване на Стратегия на НДЕФ за набиране и управление на средства за период до 2020 г.             | 2                 | Световната банка         | Октомври 2014                       | Разработена Стратегия на НДЕФ за набиране и управление на средства        | Брой разработени модели за набиране на средства                 | Приета и работеща Стратегия за набиране и управление на средства на НДЕФ                              | НДЕФ                                          |
|                                                                                                         | Провеждане на консултации с потенциални донори (ОПОС, GEF, UNEP, правителства на страни донори)         | 2                 | Бюджет на НДЕФ           | Постоянен                           | Осъществени контакти и актуализирани предложения за възможни партньорства | Брой проведени срещи и консултации                              | Изготвяне на предложения за сътрудничество                                                            | НДЕФ                                          |

## 7. МЕХАНИЗЪМ ЗА ПРИЛАГАНЕ, НАБЛЮДЕНИЕ И АКТУАЛИЗАЦИЯ НА СТРАТЕГИЯТА

Действията за постигането на целите на стратегията ще се операционализират чрез годишните планове и бюджети на НДЕФ. В процеса на планиране и отчитане на дейността на НДЕФ на годишна основа ще бъде извършван и преглед на постигане на целите на стратегията.

Настоящата стратегия ще бъде изпълнявана непосредствено от Изпълнителното бюро на НДЕФ.

Индикаторите за оценка на степента на постигане на целите в Стратегията за развитие на НДЕФ са дефинирани в изготвения План за действие за периода 2014–2016 г., който е неразделна част от стратегията.

На тази база изпълнителният директор ежегодно ще изготвя доклад заедно с годишния доклад за дейността на НДЕФ, който ще внася за обсъждане и одобряване в Управителния съвет до 31 март на годината, следваща отчетната година.

Годишните доклади ще акцентират върху степента на изпълнение и конкретните резултати от реализацията на отделните мерки и дейности, като включват информация за:

- Общите условия за изпълнение на стратегията и в частност промените в средата/нормативната рамка.
- Постигнатия напредък по изпълнение на целите и мерките на стратегията въз основа на реализираните стойности на индикаторите за наблюдение, залегнали в плана за действие.
- Действията, предприети от Изпълнителното бюро с цел осигуряване на ефективност и ефикасност при изпълнението на стратегията, в т. ч.:
  - мерките за наблюдение и създадените механизми за събиране, обработване и анализ на данни;
  - проблемите, възникнали в процеса на прилагане на стратегията през съответната година, както и мерките за преодоляване на тези проблеми;
  - мерките за осигуряване на информация и публичност на действията по изпълнение на стратегията.

Годишните доклади ще служат като междинни оценки на изпълнението на стратегията. В края на периода на Плана за действие за периода 2014–2016 г. ще бъде изготвен доклад, който ще служи за актуализация на стратегията. Докладите ще се публикуват на интернет портала на НДЕФ.





бул. „Шипченски проход“, № 67 Б  
1574 София, България  
тел.: +359 2 973 36 37; 973 38 16  
факс: +359 2 973 38 18  
ел. поща: [ecofund@ecofund-bg.org](mailto:ecofund@ecofund-bg.org)

---

[www.ecofund-bg.org](http://www.ecofund-bg.org)  
[www.pafbg.org](http://www.pafbg.org)