

Iceland 
Liechtenstein
Norway

**Active
citizens fund**



СДРУЖЕНИЕ ЗА ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИ ПРАКТИКИ
проект **“Граждани и експерти за прилагане на
зелените закони“**
+359 885989593, sip.bulgaria@gmail.com,
www.zelenizakoni.com

След два 7-годишни периода на еврофинансиране и в подготовка на трети – има ли мерки за реагиране на промените в климата

От „Зелени закони“ следим и анализираме използването на средства от европейските фондове и програми поради връзката със законодателството и осъществяването на политики по околна среда, включително политиката за реагиране на промени в климата, в България. Особеност на тази политика е, че на ниво Европейски съюз (ЕС) се изисква - като хоризонтален критерий, определена част от европейските средства по всички национални програмни документи да се използва за мерки, свързани с изменението на климата. В настоящия програмен период 2014-2020 г. това изискване е за 20%, а предложението на Европейската комисия (ЕК) за периода 2021-2027 г. е 30% от евросредствата да се използват за такива мерки. Практическото прилагане на това изискване, обаче, е трудно, тъй като мерките за адаптиране към климатични промени трябва да са специфични и различни в зависимост от ефектите на климатичните промени в даден сектор(и) на икономиката, покрити от съответния национален програмен документ. Насоки в този смисъл извеждаме в настоящия анализ на базата на кратък преглед за финансирането на климатичните политики в България от европейските фондове и програми от 2007 г. досега, така че да направим препоръки за подготовката на документите за предстоящия програмен период.

Договарянето на многогодишната финансова рамка (МФР) на ЕС за периода 2021-2027 г. все още не е приключило, а след като тя стане факт, ЕК ще започне преговори с всяка страна членка по националните програмни документи - Споразумение за партньорство (СП) и оперативни програми (ОП). Процесът на програмиране за следващите 7 години в ЕС се усложни от нови документи, свързани с предложената от ЕК през декември 2019 г. Европейска Зелена сделка (ЕЗС), и се забави поради кризата от COVID-19. През последните няколко месеца тече дебат по предложения на 27 май т.г. от ЕК широкообхватен пакет, съчетаващ МФР за периода 2021-2027 г. с конкретни усилия за възстановяване от кризата поради COVID-19 чрез инструмента Next Generation EU. Почти два месеца след това Европейският съвет постигна съгласие по План за възстановяване 2021-2024 г. и МФР 2021-2027 г. (<https://www.consilium.europa.eu/media/45137/210720-euco-final-conclusions-bg.pdf>). Това обаче не е окончателно решение: предстои повторно обсъждане и приемане от Европейския парламент, като първите реакции бяха критични (<https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/eu-s-long-term-budget/20200722IPR83804/eu-long-term-budget-deal-must-be-improved-for-parliament-to-accept-it>), съответно преработване от ЕК и ново предложение за одобрение от Европейския съвет, за да влезе в сила.

Проектът “Граждани и експерти за прилагане на зелените закони, се изпълнява с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проекта е чрез повишаване на ангажираността на гражданите с околната среда и участието им при формулирането на политики да постигнем балансирано развитие и устойчиво използване на природните ресурси.

„Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение за изследователски практики и при никакви обстоятелства не може да се приема, че той отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България. www.activecitizensfund.bg

Следвайки про-активен подход, в становище на „Зелени закони“ (https://www.zelenizakoni.com/sites/default/files/attachments/zeleni_zakoni_stanovishte_za_evropeiskoto_fina_nsirane-draft3.docx.pdf) споделихме предварително виждане за принципи и подходи при разработване на национален План за възстановяване от кризата поради COVID-19, който в максимална степен да кореспондира с осъществяване на политики в сферата на околната среда и изменението на климата (ОС и ИК). Впоследствие ще коментираме дали и как те са отразени в предложението на правителството за такъв План. Аналогично, целта на настоящия анализ е предварително да направим изводи и препоръки за подготовката на документите за предстоящия програмен период. Съответно обобщени, тези изводи и препоръки ще изпратим до Управляващите органи (УО) на сегашните ОП, които ръководят тематичните работни групи за новите ОП. Трябва да отбележим, че принципите и подходите при разработване на национален План за възстановяване 2021-2024 г. и националните програмни документи за периода 2021-2027 г. са сходни, но има разлики и в същността, и в процедурите за изготвянето им. Най-общо разликата е в това, че няма конкретни указания/„темплейт“ от страна на ЕК за националните Планове за възстановяване и всяка страна членка може свободно да формулира своите специфични, най-спешни и най-важни/приоритетни дейности, които да се включат в, и бъдат финансирани от нейния национален План (както, например, правителството на Франция вече е изработило такъв План: https://www.dnevnik.bg/sviat/2020/09/03/4109574_koronavirusut_po_sveta_franciia_objaviava_plan_za_100/). По отношение на националните програмни документи - Споразумение за партньорство (СП) и оперативни програми (ОП) за даден период, форматът и процедурите за изготвянето им се задават от ЕК. В настоящия момент е особено важно да има яснота и консенсус за специфичните национални нужди и приоритети в кратко- и средносрочен план и за най-неотложните проблеми, решаването на които да става и със средства от Плана за възстановяване, и да се заложи в ОП за периода 2021-2027 г., но без да има припокриване. И в двата случая, обаче, е необходимо да се осигури по-добра подготвеност за, и ефективно управление на кризи в близко бъдеще поради увеличените рискове от кризисни ситуации, които да не дават възможност за човешки контрол - например такива от все по-честите и интензивни екстремни прояви на времето, свързани с промените в климата.

I. Финансиране на климатични политики в България от европейските фондове и програми от 2007 досега

След влизането си в ЕС през 2007 г., България няма ясно формулирани национални цели и приоритети за развитието си, които да са консенсусно приети с оглед на националните нужди и интереси, като отразяват и изпълнение на всички международни и европейски задължения на страната. Липсва и специфична национална политика за реагиране на промени в климата. Приетият на 26.02.2014 г. Закон за ограничаване изменението на климата (ЗОИК, <http://www.parliament.bg/bg/laws/ID/14595>) урежда предимно правни отношения, произтичащи от задълженията на страната по международната и европейската схеми за търговия с квоти за емисии на парникови газове (ПГ), докато, например, на мерки за повишаване на енергийната ефективност и за адаптиране към случващите се промени в климата е отделено много малко внимание (основно - само в Чл. 9 от общо 83 члена в този Закон). От приемането си досега ЗОИК е променян главно за да отразява/транспонира съответни Директиви на ЕС, най-вече - изпълнението на задълженията на страната по европейската схема за търговия с емисии на ПГ. Безспорно привеждането в съответствие на националното с европейското законодателство е необходимо, но предвид на все по-неблагоприятните ефекти от промени в климата у нас поради по-чести и по-интензивни екстремни прояви на времето, то е крайно недостатъчно като климатична политика. Крачка напред по отношение на национална политика за реагиране на промени в климата бе изготвянето на Националната стратегия и Плана за действие за адаптация към изменението на климата, приети от МС на 23.10.2019 г. - „референтен документ, определящ рамка за действия за адаптиране към изменението на климата и приоритетни направления до 2030 г.“ (<https://www.moew.government.bg/bg/klimat/mejdunarodni-pregovori-i-adaptaciya/adaptaciya>). Макар наличието на този документ да е необходимо, но недостатъчно условие за реално осъществяване на такава политика, заложените в него действия – конкретизирани за 9 основни сектора (селско стопанство, биоразнообразие и екосистеми, гори, енергетика, човешко здраве, туризъм,

Iceland 
Liechtenstein
Norway

**Active
citizens fund**



СДРУЖЕНИЕ ЗА ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИ ПРАКТИКИ
проект **“Граждани и експерти за прилагане на**
зелените закони“

+359 885989593, sip.bulgaria@gmail.com,
www.zelenizakoni.com

транспорт, градска среда, води), са добра основа за конкретни мерки, които да се включат по съответен начин в ОП за периода 2021-2027 г.

Същевременно, за изпълнение на поетите от ЕС като цяло задължения по Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата и съгласно Парижкото споразумение от 2015 г., България трябваше вече да е формулирала специфична - отчитайки конкретните условия на страната, национална политика за реагиране на промени в климата, която да е в унисон и с текущия европейския дневен ред. СП и ОП на страната за даден програмен период са важни инструменти за прилагане на европейското законодателство и осъществяване на политиките във всички сектори, тъй като след нотификация от ЕК те стават законодателна база за постигане съответно на европейски и национални цели, включително по отношение на политиките за реагиране на промени в климата.

За времето от приемането си за член на ЕС досега България се включи в 2 програмни периода, а в момента тече подготовката за третия. И докато в периода 2007-2013 г. използването на финансиране от европейските фондове и програми може да се обобщи като „учим се правейки го“, а за настоящия период 2014-2020 г. – „[по]научени уроци“, то за предстоящия период 2021-2027 г. би трябвало да сме с готово „домашно“ по отношение разработването на програмни документи, които адекватно да отразяват съществените промени в света, Европа и България през последните години и месеци. Това в най-голяма степен се отнася за предложената през декември 2019 г. от ЕК рамка на Европейска Зелена сделка (ЕЗС) – „нова стратегия за растеж, която има за цел да превърне ЕС в справедливо и проспериращо общество, с модерна, ресурсно ефективна и конкурентна икономика, без нетни емисии на парникови газове към 2050 г. (https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en). Като една от стъпките за конкретизиране на ЕЗС, на 04.03.2020 г. ЕК предложи Европейски закон за климата (ЕЗК). Тъй като ще бъде правно обвързващ акт-регулация за постигане климатична неутралност на ЕС до 2050 г., този закон ще бъде много важен за осъществяване на общоевропейската и националните политики за реагиране на климатичните промени документ (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-proposal-regulation-european-climate-law-march-2020_en.pdf). За България това означава, че вместо досегашното пасивно следване/транспониране на действащо и новоприето европейско законодателство, страната ни – чрез съответните институции, ще трябва да е активна още при обсъждането на предлаганите нови актове, за да има възможно най-големи ползи от прилагането им у нас. Трябва да се има предвид и все по-вероятното конкретно обвързване на използването на средства от европейските фондове и програми с върховенството на закона, което ще постави допълнителни изисквания при кандидатстването за финансиране от тях през следващия програмен период.

Проектът “Граждани и експерти за прилагане на зелените закони”, се изпълнява с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проекта е чрез повишаване на ангажираността на гражданите с околната среда и участието им при формулирането на политики да постигнем балансирано развитие и устойчиво използване на природните ресурси.

„Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение за изследователски практики и при никакви обстоятелства не може да се приема, че той отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България. www.activecitizensfund.bg

1. Финансиране на климатични политики в България в периода 2014-2020 г.

Прегледът и анализът на документи по отношение интегрирането на политики и мерки за реагиране на промени в климата в СП и ОП на България за настоящия програмен период 2014-2020 г. най-общо показват добри намерения в началото и недобра реализация на тези намерения при изпълнението на ОП (<https://www.zelenizakoni.com/novini/operativnite-programi-v-blgariya-nyamat-realni-merki-za-klimatichnite-promeni>). По-конкретно, както посочваме в анализи на „Зелени закони“ от края на миналата година (<https://www.zelenizakoni.com/novini/operativnite-programi-v-blgariya-nyamat-realni-merki-za-klimatichnite-promeni> , <https://www.zelenizakoni.com/novini/bez-optimizm-po-politikite-za-reagirane-na-promeni-v-klimata-na-blgariya> ,):

- Заложените и в самите ОП, и в съпътстващите ги документи много общи формулировки на цели и критерии/мерки, свързани с политики за реагиране на промени в климата, по-скоро улесняват „усвояване“ на средствата, а не реални действия за използването им, така че и в краткосрочен, и в дългосрочен план да се посрещат предизвикателствата, свързани с климатичните промени.
- Тъй като има почти 10 години между утвърждаването на програмните документи и отчитането на изпълнението им от ЕК, а през това време може да настъпят промени – например, съществена смяна в ръководството и състава на УО на ОП, отговорността за правомерното използване на средствата се „размива“. Освен това в случай на предписани корекции и задължение за връщане на средства при доказано неправомерно изразходване на предвидените такива, те се поемат от бюджета на страната, т.е. нито УО, нито друга правителствена администрация, носят отговорност и търпят санкции.
- С изключение на ОП „Добро управление“, със средства от която в периода 2016-2018 г. бе финансирано разработването на Национална стратегия и План за действие за адаптация към изменението на климата, практически няма примери в останалите ОП за реални действия по интегриране на политики за реагиране на промени в климата.
- Действията, свързани с осъществяване на политики за реагиране на промени в климата в България са по-скоро реактивни, а не про-активни – предприемат се основно в изпълнение/транспониране на задължителни актове на ЕС. Нещо повече, има примери за прехвърляне на средства за свързани с промени на климата мерки към съвсем друг вид дейности, какъвто е случаят с прехвърляне на 20 млн. евро целеви средства за горската система към мерки извън нея, по който от "Зелени закони" внесохме становище (виж [тук](#)) към управляващия орган на ПРСР с апел да не позволи това прехвърляне.

2. Подготовка за програмния период 2021-2027 г.

В съответствие с указания на ЕК, подготовката на програмните документи за периода 2021-2027 г. в България започна с Постановление на Министерски съвет (ПМС) 196/11.04.2019 г. (<https://www.eufunds.bg/sites/default/files/uploads/eip/docs/2019-04/%D0%A0%D0%9C%D0%A1%20196%202019.pdf>). С това Постановление се одобряват анализ на социално-икономическото развитие на страната в периода 2007-2017 г. като основа за определяне на националните приоритети за периода 2021-2027 г., списък с целите на политиките, които да бъдат подкрепени през новия програмен период и списък с програми и водещи ведомства за разработването им. Следващо ПМС 142/07.06.2019 г. конкретизира „Изготвянето на Споразумението за партньорство на Република България и преговорите с Европейската комисия по него, както и изготвянето на програмните документи в областта на Кохезионната политика, Общата селскостопанска политика и Общата политика по рибарство на Европейския съюз за програмния период 2021–2027 г.“. Целта ПМС 142/2019 г. е да регламентира избора на състава на тематичните работни групи (ТРГ) по изработване на стратегическите документи, като описва в детайли процедурите за избор и изискванията към членовете им, формулирани



така, че да обезпечат необходимия експертен потенциал. На практика се оказва, че критериите за включване в ТРГ са зададени така, че да е невъзможно включването на представители от възможно най-широк кръг организации, активни в дадения сектор, най-вече – на неправителствени организации (НПО). Това показва отговорите на писма от „Зелени закони“ до УО на 4 от настоящите ОП - „Околна среда“, Програмата за развитие на селските райони, „Региони в растеж“, „Транспорт и транспортна инфраструктура“ с питане за участието на представители на НПО в съответните ТРГ. Избрахме тези ОП, тъй като съответните министерства - МОСВ, МЗХГ, МРРБ, МТИТС, следва да имат ключова роля по отношение на политиките за реагиране на промени в климата. Конкретно ТРГ за разработване на Стратегически план за развитие на земеделските и селски райони за програмен период 2021 – 2027 г. се състои от 85 члена, от които 59% са от държавни институции, 31% - от браншови организации, 3% - академични среди и 7% - кметове или областни управители като представители на Регионалните съвети за развитието на районите (<https://www.mzh.government.bg/bg/obsha-selskostopanska-politika-2021-2027-g/tematiczna-rabotna-grupa/>). Освен това, много малко от включените в ТРГ представители на НПО са от организации с компетенции в сферата на политиките по изменение на климата. В допълнение, прегледахме първите работни варианти на новите ОП – те представляват интерес доколкото отразяват намерения за осъществяване на политики към момента. В първия работен вариант за ОП „Околна среда“ 2021-2027 г. (ОПОС, https://www.eufunds.bg/sites/default/files/uploads/opos/docs/2020-04/OPE_2021-2027_ver.1_draft_BG.pdf), например, мерки от политиките за реагиране на промени в климата са заложили минимално и то с оглед на „приетия през 2014 г. законодателен пакет „Климат и Енергетика“, т.е. тези мерки не отразяват новите политики на ЕС, свързани с Европейската зелена сделка, както и световната пандемия от COVID-19.

II. Изводи и препоръки

Свидетели сме на коренно променена през последните месеци ситуация в света, Европа и в България поради кризата от COVID-19, която налага много бързо и без да се изчаква окончателното решение за европейския План за възстановяване от тази криза и МФР за периода 2021-2027 г. да се изготви национален План за справяне с и възстановяване от кризата. Паралелно трябва да се продължи и работата по националните програмни документи, в които специфичните обстоятелства у нас сега да се отчетат в най-голяма степен, а средствата от европейските фондове и програми да се използват максимално за осъществяване на политики, а не просто за финансиране на механичен набор мерки.

Ситуацията в България това лято е подобна на тази през лятото на 2013 година, когато също течеше договаряне за следващите 7 години еврофинансиране, а гражданското недоволство се изливаше в

Проектът “Граждани и експерти за прилагане на зелените закони,“ се изпълнява с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проекта е чрез повишаване на ангажираността на гражданите с околната среда и участието им при формулирането на политики да постигнем балансирано развитие и устойчиво използване на природните ресурси.

„Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение за изследователски практики и при никакви обстоятелства не може да се приема, че той отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България. www.activecitizensfund.bg

продължителни протести. Има, обаче, съществени разлики, като освен кризата поради световната пандемия от COVID-19, най-важните са:

1/ настоящата Европейска комисия в голяма степен е различна от предишните, включително заради категоричния ангажимент след миналогодишните избори за европейски парламент към природозащитата и климатичните мерки, в отговор на силния вот за Европейските Зелени. Това бе потвърдено и от Урсула фон дер Лайен в речта ѝ за състоянието на ЕС през 2020 г. пред Европейския парламент (<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200910IPR86812/state-of-the-union-debate-ec-president-von-der-leyen-to-address-the-house>);

2/ след програмни периоди с толериране на Източна Европа в момента се очаква силно обвързване на еврофинансирането с върховенство на закона и доказани антикорупционна и правова политики.

По отношение осъществяването на политика за реагиране на промени в климата в бъдеще, необходимо е на национално ниво да се има предвид и:

- съвсем различната от обичайната ситуация на преговори за МФР, която налага конкурентоспособността и икономическият ръст да не са водещите критерии за получаване на финансиране от европейските фондове и програми;
- конкретно национално планиране с разграничаване на правомощията и отговорностите на европейските и националните институции.

Във връзка с горното, от „Зелени закони“ смятаме, че:

- основна цел на използването на средства от европейските фондове и програми/механизми следва да е не толкова или само осигуряване на икономически растеж и конкурентоспособност, а екологосъобразно развитие на страната с отчитане и намаляване на рисковете от кризи, включително поради промените в климата;
- подходът за действия „на парче“ – като например „политическото“ решение за студения резерв в енергетиката, внесено от министъра на енергетиката и много бързо гласувано от Народното събрание, е крайно неприемлив. Същото се отнася и до подхода „как да се усвоят/изхарчат“ средствата от европейските фондове и програми и при тяхното планиране, и при използването им. Настояваме за ясно определяне на цели в националните оперативни програми, включващи конкретни мерки за адаптация към климатичните промени и съответни индикатори за оценка на проектни предложения. В подобен смисъл са и препоръките на доклада на Сметната палата за ефективното прилагане на програмното бюджетиране през периода 2016-2018 г. - <https://www.bulnao.government.bg/bg/articles/dokladi-128>;
- остават валидни изводите от доклада на Гражданска коалиция за устойчиво ползване на фондовете на ЕС¹ за периода септември 2012-март 2016 г., като например: „най-неглижирано е спазването на принципите за устойчиво развитие и за опазване на околна среда. Устойчивото развитие все още е непознато на всички нива на управление и взимане на решения в държавата и е много далечно от мисленето на цели бизнес-сектори, вкл. такива, които имат пряко отношение към опазване на природата и/или социалната сфера (напр. транспорта, управлението на отпадъците и др.)“. И както

¹ Трети доклад за гражданско наблюдение на фондовете на ЕС в България - Гражданска коалиция за устойчиво ползване на фондовете на Европейския съюз, София, 2016



посочихме в предишен анализ на „Зелени закони“, сега повече от всякога са необходими радикални промени в начина на управление на финансовите ресурси – европейски и национални, стъпвайки върху ясна приоритизация на необходимите дейности и разходи за осъществяването им, прилагане на адаптивно управление при планирането, постоянна оценка на ефективността на разходите и направените грешки, и пр. Тези промени и съответна работа у нас трябва да се случват паралелно с активно участие в следващи обсъждания на различни нива в ЕС на документи, свързани с Плана за възстановяване и МФР за периода 2021-2027 г.;

- е необходимо във възможно най-голяма степен прилагането на принципа на предпазливостта – да се формулират и финансират най-подходящи мерки за превенция на отрицателни последици от климатичните промени. Те трябва да се планират на базата на оценка на рисковете и прилагане методите за управление на кризи, както и преодолявайки досегашни лоши практики – например, липсата на средства за летателна техника за потушаване на горски пожари.

На сегашния етап от процеса на програмиране за периода 2021-2027 г. е важно тематичните работни групи за новите ОП в максимална степен да успеят да формулират специфични за страната конкретни мерки и индикатори за финансиране, така че тези документи в максимална степен да кореспондират с осъществяване на политики в сферата на околната среда и изменението на климата. От „Зелени закони“ продължаваме да следим и анализираме протичането на този процес.

Проектът “Граждани и експерти за прилагане на зелените закони,” се изпълнява с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проекта е чрез повишаване на ангажираността на гражданите с околната среда и участието им при формулирането на политики да постигнем балансирано развитие и устойчиво използване на природните ресурси.

„Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение за изследователски практики и при никакви обстоятелства не може да се приема, че той отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България. www.activecitizensfund.bg