

Регионална програма за реструктуриране на околната среда в Югоизточна Европа по линия на Пакта за стабилност (РППОС)

РППОС-Проект 1.5.1 “Мрежа на финансовите експерти в областта на околната среда в Югоизточна Европа”

Доклад (окончателна версия)

Преглед и оценка на Българския  
НАЦИОНАЛЕН ДОВЕРИТЕЛЕН **ЕКО**ФОНД

Представен от:

**Æquilibrium Consulting GmbH**

GTZ по поръчка на Германското федерално министерство за сътрудничество и развитие (BMZ)  
GTZ, Септември 2003



Германска агенция за  
техническо сътрудничество (GTZ) GmbH

Регионална програма за реструктуриране в областта на околната среда в Югоизточна Европа по линия на Пакта за стабилност (РППОС). РППОС Проект 1.5.1 "Мрежа на финансови експерти в областта на околната среда в Югоизточна Европа"

GTZ: "Преглед и оценка на Българския Национален Доверителен Екофонд", изготвен от Патрик Франсис, Майкъл Бетс, Джоанна Филдър, Æquilibrium Consulting GmbH, GTZ – РППОС - доклад, септември 2003.

---

## **Преглед и оценка на Българския Национален Доверителен ЕкоФонд.**

### **Автори:**

Патрик Франсис  
Изпълнителен директор, Æquilibrium Consulting GmbH, Амрисвил, Швейцария.  
(www.aequiconsult.com)

Майкъл Бетс  
Изпълнителен директор, "Integrated Skills" Ltd., Лондон, Великобритания. (www.integrated-skills.com)

Джоана Филдър  
Ръководител на проект, Регионален екологичен център, Сентендре, Унгария. (www.rec.org)

### **Управление и координация на проекта:**

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH  
(Германска агенция за техническо сътрудничество)  
Dag-Hammarskjöld-Weg 1–5  
Postfach 5180  
65726 Eschborn, Germany

Технически отдел: Burghard Rauschelbach,  
Tel. +49-6196791336, Fax: +49-6196797194  
Email: burghard.rauschelbach@gtz.de

Регионален отдел: Dr. Jörg Lohmann  
Tel.: +49-6196792323, Fax: +49 619679736  
Email: joerg.lohmann@gtz.de

Координатор на проекта : Stefan Bönsch  
GTZ, c/o REC  
Ady Endre út 9-11, 2000 Szentendre, Hungary  
Tel.: +36-26-504061, Fax: +36-26-311083  
Email: sboensch@rec.org

### **Партнираща институция:**

НАЦИОНАЛЕН ДОВЕРИТЕЛЕН **ЕКО**ФОНД  
Димитър Ненков  
Директор  
"Шипченски проход" 67 Б  
1574 София, България  
тел.: +359-2-9733637, +359-2-9733816; факс: +359-2-9733818  
Email: dnenkov@ecofund-bg.org; Internet : www.ecofund-bg.org

РППОС се подпомага от Германското федерално министерство за икономическо сътрудничество и развитие (BMZ). По изпълнението на проекти GTZ работи от името на BMZ.

## Съдържание

Съдържание .....	3
Използвани съкращения .....	4
Валутни курсове .....	4
Резюме .....	5
1. Увод .....	15
2. Общ преглед на НДЕФ .....	16
2.1 Създаване на НДЕФ и финансова основа .....	16
2.2 Правна, политическа и оперативна рамка на НДЕФ .....	17
2.2.1 Закон за опазване на околната среда (ЗООС) .....	17
2.2.2 Наредба за организацията и дейността на НДЕФ .....	17
2.2.3 Устав на НДЕФ .....	18
2.2.4 Процедурни правила за оценка на проекти .....	18
2.3 Задачи, приоритети и институционална рамка на НДЕФ .....	18
2.3.1 Задачи и приоритети на НДЕФ .....	18
2.3.2 Институционална рамка на НДЕФ .....	19
2.3.3 Важни връзки с други институции .....	21
2.4 Коментари, заключения и препоръки .....	22
2.4.1 Коментари и заключения .....	22
2.4.2 Препоръки .....	23
3. Дейности на НДЕФ .....	25
3.1 Приходи .....	25
3.2 Годишно планиране .....	25
3.3 Разходи и условия за финансиране .....	26
3.4 Управление на проектния цикъл .....	27
3.4.1 Основни принципи и етапи .....	27
3.4.2 Процес на идентифициране на проекта и кандидатстване .....	28
3.4.3 Подготовка на проекта .....	29
3.4.4 Оценка на проекта .....	29
3.4.5 Договаряне, тържни процедури и плащания .....	30
3.4.6 Контрол и оценка на изпълнението на проекти .....	31
3.5 Връзки с търговските банки и капиталовите пазари .....	32
3.6 Система и процедури за управление на Фонда .....	32
3.6.1 Система за оперативно управление и отчет .....	32
3.6.2 Система за управление и отчет на финансите .....	33
3.6.3 Управление на кадрите .....	33
3.7 Коментари, заключения и препоръки .....	33
3.7.1 Коментари и заключения .....	33
3.7.2 Препоръки .....	37
4. Бъдещо развитие на НДЕФ .....	41
Приложение 1: Обхват на работата, в съответствие с техническото задание .....	44
Приложение 2: Списък на интервюираните лица .....	47
Приложение 3: Списък на прегледаните документи .....	49

## Използвани съкращения

КС	Консултативен съвет на НДЕФ	НФООС	Национален фонд за опазване на околната среда (наскоро преобразуван в "Държавно предприятие")
УС	Управителен съвет на НДЕФ	НСОСПД	Национална стратегия за околна среда и План за действие 2000-2006
BGL	Български лев (преди деноминацията от юли 1999)	НПО	Не-правителствена организация
BGN	Български лев (след деноминацията от юли 1999)	НДЕФ	Национален доверителен екофонд на България
ЦИЕ	Централна и Източна Европа	ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
CHF	Швейцарски франк	КОП	Комисия за оценка на проекти при Изпълнителното бюро на НДЕФ
DEPA	Датска агенция по околна среда	ФЗТ	Фонд "Защитени територии"
ЕПД	Екологична програма за действие за Централна и Източна Европа	РППОС	Регионална програма за реструктуриране в областта на околната среда в Югоизточна Европа
ИБ	Изпълнително бюро НДЕФ	SWOT	предимства-недостатъци-възможности-рискове
ОВОС	Оценка на въздействието върху околната среда	ТЗ	Техническо задание
ЗООС	Закон за опазване на околната среда от 1995	ААМР	Американска агенция за международна развитие
ПППОС	Пилотен проект за подобряване на околната среда	USD	Американски долар
ЕС	Европейски съюз	СБ	Световна банка
БВП	Брутен вътрешен продукт		
GEF	Глобален екологичен фонд		
GTZ	Германска агенция за техническо сътрудничество		
МОСВ	Министерство на околната среда и водите		

## Валутни курсове

Използваните обменни курсове на българския лев към американския долар при представяне на данните в доклада са посочени по-долу. Всички стойности са номинални. В целия доклад кумулативните суми, включващи както BGL, така и BGN, са представени в BGN.

Обменни курсове използвани в доклада							
	1996	1997	1998	1999 <sup>1</sup>	2000	2001	2002
януари	72.53	698.65	1815.73	1685.06	1.92946	2.08480	2.21474
февруари	74.59	2387.16	1814.92	1745.31	1.98901	2.12230	2.24804
март	77.94	1660.07	1826.68	1797.37	2.02837	2.15127	2.23369
април	81.55	1546.23	1818.23	1828.55	2.06805	2.19193	2.20959
май	119.53	1532.63	1774.49	1843.47	2.15970	2.23394	2.13121
юни	143.10	1668.45	1790.64	1884.73	2.06077	2.29254	2.04781
юли	180.14	1788.09	1799.15	1.88988	2.08168	2.27299	1.97152
август	191.79	1844.23	1789.03	1.84470	2.16358	2.17258	2.00039
септември	224.60	1791.86	1707.27	1.86367	2.24683	2.14128	1.99537
октомври	224.30	1759.19	1638.95	1.82697	2.28799	2.15933	1.99354
ноември	283.39	1731.07	1679.16	1.89216	2.28407	2.20198	1.95327
декември	461.16	1774.81	1670.07	1.93489	2.18061	2.19164	1.92447
Ср. год.	177.88	1681.87	1760.36	1.836	2.123	2.185	2.077

Източник: БНБ. Забележка: 1) от юли 1999, българският лев бе деноминиран, като 1000 "стари" лева (BGL) станаха 1 "нов" лев (BGN). От юли 1999 всички курсове са представени в BGN.

## Резюме

### Предпоставки и задачи на прегледа

Настоящият преглед на Националния Доверителен Екофонд (Фонда) бе проведен в отговор на искане на Изпълнителния директор на Фонда (съответно възложено от Председателя на Управителния съвет) по време на дискусии с представители на *Германската агенция за техническо сътрудничество (GTZ)* в средата на 2002 година. Прегледът се финансира от GTZ, като част от подкрепата му за Регионалната програма за реструктуриране в областта на околната среда.

Главната задача на прегледа бе провеждането на независима и обективна оценка на дейността на Фонда по международно признатите стандарти и препоръките, съдържащи се в *“Насоки от Санкт Петербург за екологичните фондове в прехода към пазарна икономика”* (ОИСР/GD(95)108, Париж 1995). Той включва:

- оценка на организацията, дейността и изпълнението на Фонда, като инструмент за екологична политика, като финансов инструмент и като обществена институция за финансиране в околна среда;
- определяне и препоръки за промени/мерки, краткосрочни и дългосрочни, за укрепване и бъдещо усъвършенстване на дейността и ефективността на Фонда;
- оценка на институционалния, организационния, технически и финансов капацитет и потенциал на Фонда в дейността му на Изпълнителна агенция по програми за подпомагане с външни инвестиции.

И накрая, прегледът следва да помогне на Фонда да постигне възможно най-добрите ползи за околната среда с осъществените налични средства и да се превърне в по-ефективен инструмент, подпомагащ развитието и приложението на пазарни механизми за инвестиции в околна среда.

Прегледът на НДЕФ може да се разглежда като най-новата от серията независими оценки на екологични фондове в Централна и Източна Европа (ЦИЕ). Тези прегледи бяха започнати от Секретариата на Целевата група за изпълнение на Екологичния план за действие за ЦИЕ при Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), като досега е оценена дейността на фондовете в Полша, Естония, Чешката Република, Словения и Молдова. Прегледът бе проведен от екип експерти (Екипа), начело с Патрик Франсис и участието на Майкъл Бетс, Джоанна Филдър и Татяна Ристова (наблюдател).

### Създаване на Националния Доверителен Екофонд

Създаването на Фонда датира от средата на 1994, когато Правителството на България заявява интереса си за осъществяване на суапова сделка “дълг срещу околна среда” в контекста на преговорите си с Парижкия клуб за реструктуриране на външния дълг на България. Декларацията на Правителството е подкрепена силно от Световна банка и скоро след това Банката предлага модел за сключване на суапова сделка по дълга. През февруари 1995 Правителството на Конфедерация Швейцария предлага сключването на двустранно суапово споразумение, а през март се провеждат преговорите между двете страни. Преговорите завършват успешно през април с подписването на Протокол. Споразумението се сключва официално на 25 октомври 1995, по време на Третата министерска конференция “Околна среда за Европа” в София. Фондът е втората от двете най-големи суапови институции, работещи в ЦИЕ, след Полския Екофонд.

Съгласно условията на Споразумението “Дълг срещу околна среда”, 20% от официално гарантирания търговски дълг към Швейцария, възлизащ на 23,544,000<sup>1</sup> CHF, следва да се изплатят от държавния бюджет на осем равни шестмесечни вноски в български лева (BGL), по курса на БНБ в деня на плащането. Първото частично плащане е извършено на 31 март 1996, а последният транш е преведен на 30 септември 1999.

Официално, с чл. 3б от Закона за опазване на околната среда на България (ЗООС, 14 юли, 1995), Фондът е създаден като независимо юридическо лице, натоварено с администрирането на средствата от суаповата сделка по дълга (и други евентуални постъпления от чужди или международни източници на финансиране). На 14 август 1995, с Решение № 163 на Министерски съвет, влиза в сила Наредба за устройството и дейността на Националния Доверителен Екофонд. През октомври 1995, на основата на договореност между правителствата на България и Швейцария и Световна банка, е избран Председателят на Управителния съвет на Фонда. Фондът започва фактическата си дейност през октомври 1996, когато се изгражда неговото Изпълнително бюро и на срочни договори се назначава първоначалния му екип. Фондът одобрява първите проекти за финансиране през март 1997.

### **Цели, приоритети и институционална рамка на Фонда**

Нормативната база на Фонда е допълнена с неговия *Устав* и *Процедурни правила за подбор и оценка на екологични проекти*, официално одобрени от Управителния съвет на Фонда през февруари 1997. Тези документи доопределят, *inter alia*, задачите, приоритетите, управителните и изпълнителни органи на Фонда и някои основни принципи на работа.

*Целта на Фонда*, определена в неговия Устав е: “управление на средства, предоставени по суапови сделки “дълг срещу околна среда” и “дълг срещу природа”, както и на средства, предоставени по силата на други споразумения от международни, чужди или български източници, предназначени за финансиране на проекти и дейности за опазване на околната среда в България”. В изпълнение на тази задача в Устава и Процедурните правила на Фонда са определени следните *приоритетни области*: отстраняване на стари замърсявания; намаляване замърсяването на въздуха; опазване чистотата на водите; опазване на биологичното разнообразие.

ЗООС от 1995 и Устава определят следната *институционална рамка* на Фонда: Управителен съвет (УС); Консултативен съвет (КС) и Изпълнително бюро (ИБ). Пълномощията и задълженията на тези органи и техният състав са дефинирани в Устава на Фонда.

УС, съвместно с КС, определят стратегията и политиката на Фонда, критериите за подбор на проекти и вземат окончателни решения за предоставяне на финансова помощ по проекти, представени от ИБ. УС назначава и освобождава Директора на ИБ и представя на Министерски съвет годишни отчети за дейността на Фонда. УС се състои от шест члена: Председател, заместник председател и четирима редовни членове. Председателят се назначава от Министерски съвет с петгодишен мандат, след съгласуване с КС. Заместник председателят е зам. министър на околната среда и водите (МОСВ). Останалите редовни членове на УС с право на глас са: зам. министри на финансите и икономиката, представител на Българска академия на науките и представител на екологичните неправителствени организации.

КС се състои от представители на чужди правителствени или неправителствени институции, оказващи финансова или друга значима подкрепа на дейността на Фонда. Първият и, засега единствен, член на КС е представител на правителството на Швейцария. Членовете на КС: преглеждат, оценяват и дават писмени становища по предложените за финансиране от Фонда проекти и имат право да участват в заседанията на УС. Представителят на Конфедерация

---

<sup>1</sup> Споразумението предвижда и преобразуване на лихвите по частта от дълга, предмет на това споразумение. Общата стойност само на плащанията по дълга възлиза на 20 249 673 CHF.

Швейцария (или друг донор, ако е предвидено в съответното споразумение) има право на вето по проектите, които ще се финансират.

ИБ на Фонда отговаря за осъществяването на текущата дейност. Основно, сред множеството му дейности, е изпълнението на всички аспекти от участието на Фонда в процеса на управление на проектите, в т.ч.: разясняване на приоритетите и изискванията на Фонда; взаимодействие с бъдещи и настоящи кандидати; привличане, приемане и оценка на предложения за финансиране на проекти от Фонда; сключване на договори с успешните кандидати и подготовка на тържните документи; контрол и оценка по изпълнението на проектите. ИБ организира и осигурява материалите за заседанията на УС и носи основна отговорност по изпълнение на решенията на УС и КС. Освен това ИБ изготвя годишните бюджети на Фонда, представя на УС редовни отчети за финансовото състояние на Фонда и често представлява Фонда (чрез Директора) пред други органи. ИБ се ръководи от Директор и има три подразделения: Финансово -икономическа служба, Техническа служба и Служба по управление и координация на офиса. Към момента, в състава на ИБ работят осем служители.

### Дейността на Фонда

Приходите на Фонда са представени в Таблица 1 по-долу.

Таблица 1: Приходи на Фонда по източници към края на 2002	
Източник	Приблизителна стойност в USD
Траншове по суапвата сделка	16'957'450
Други приходи, свързани с трансшовете по суапа	200'819
Лихви по банкови депозити	2'522'279
Приходи от обменни курсове	206'493
Грант от Световна банка	194'571
Грант от МОСВ	34'432
Други	498'879
<b>Общо приходи</b>	<b>20'614'923</b>

Важно е да се отбележи, че ранния период на създаването на Фонда, а именно 1996-1997, се характеризира с бърза и много висока инфлация в България, която сериозно е намалила реалната стойност на средствата на Фонда, които (в съответствие със Споразумението за суап) са били почти изцяло в български лева. Така общата сума от около USD 20.6 млн., цитирана по-горе, значително надхвърля реалната стойност на приходите на Фонда, особено през 1996-1997. Например, първите три транша, по обменния курс в деня на превода, възлизат приблизително на USD 7.4 млн. В крайна сметка, доларовото изражение на общата стойност в български лева от тези траншове (4 174 282 008), към момента на третия транш на 31 март, 1997 възлиза едва на USD 2.6 млн.

До юли 2003 Фондът е одобрил финансиране за 58 инвестиционни екологични проекта; 40 от които са напълно завършени, 15 са в процес на изпълнение, а три са пред започване. До момента, финансирането от Фонда, извършено (или договорено, за незавършените проекти) възлиза на около USD 11 млн., при обща стойност на тези проекти около USD 60 млн. Финансовият принос на Фонда спрямо общата стойност на проектите е средно около 19%. В обобщен вид, финансовата подкрепа от Фонда по приоритетни области е представена в Таблица 2 по-долу.

**Таблица 2: Осигурено или одобрено финансиране от Фонда по приоритетни области**

Приоритетна област	Брой одобрени проекти (и като %от общия брой)		Одобрено финансиране (приблизително в USD)	
Отстраняване на стари замърсявания	3	5%	3 300 000	30%
Намаляване замърсяването на въздуха	30	52%	4 290 000	39%
Опазване чистотата на водите	15	26%	2 970 000	27%
Опазване на биологичното разнообразие	10	17%	440 000	4%

Ползватели на Фонда са: общини (71% от одобрените проекти; 43% от предоставеното финансиране); държавни, общински и частни фирми (10% от проектите; 20% от финансирането); държавни/обществени организации (12% от проектите; 35% от финансирането); и научни/академични институти и НПО (7% от проектите; 2% от финансирането). Фондът има възможност да предоставя безвъзмездно финансиране или безлихвени кредити, но на практика преобладаващата част от финансовата му помощ е предоставена безвъзмездно (50 проекта) и само по пет проекта са отпуснати заеми; три проекта са получили едновременно безвъзмездни средства и заеми. От 1999 заеми не са отпускани.

В своята политика, Фондът се придържа само към ролята на съфинансираща институция. Той може да отпуска средства, както следва: безвъзмездно до 30% от общата стойност на проектите; до 50% от общата стойност на проектите под формата на заем; до 15% за пазарно жизнеспособни проекти; а при други условия - със специално решение на УС, след съгласуване с КС. Фондът финансира само разходите, за изпълнение, т.е. изготвянето на проекти не се финансира, като изключение се допуска само за много малки проекти в областта на опазването на биологичното разнообразие. Със специално решение на УС, след съгласуване с КС, такива проекти могат да получат финансиране до 80% от общата им стойност.



## Заклучения

Обобщена оценка на Проверяващия екип за дейността на Фонда в съответствие с критериите/препоръките от Санкт Петербург е представена в Таблица 3. Таблица 3 отразява и оценката на Екипа за това, дали Фонда отговаря най-общо на всеки от тези критерии/препоръки. Както е видно, може с основание да се счита, че Фондът отговаря на почти всички основни критерии, заложиени в Насоките.

Таблица 3: Основни критерии / Насоки от Санкт Петербург	
Критерий / Препоръка	Отговаря ли Фонда?
За да се избегне или сведе до минимум дългосрочната икономическа неефективност, присъща на целевото отпускане на средства, разходите следва да са насочени към приоритетни екологични дейности и да насърчават проекти със значими екологични ползи, съизмерими с тяхната стойност.	✓
Екологичните фондове трябва да играят ролята на катализатор при финансирането на екологични подобрения и да подпомагат, а не да се конкурират със зараждащите се капиталови пазари.	✓
Екологичните фондове трябва да служат за подсилване на другите инструменти на екологичната политика.	✓
Екологичните фондове трябва да разработват цялостна екологична стратегия, да следват ясни работни процедури за оценка и подбор на проекти, да възприемат ефективни практики за мониторинг и оценка и пълноценно да използват вътрешния и чуждия опит за повишаване на административната си ефективност.	✓
Екологичните фондове трябва да се насочват към конкретните пазарни и институционални проблеми, пречателни инвестиции в околна среда.	?
По принцип средствата от фондовете следва да са насочени само за капиталните, а не за оперативните разходи.	✓
За инвестиционните проекти фондовете трябва да имат добре подготвена програма и цикъл на управление на проектите, гарантиращи ефективно използване на средствата.	✓
Екологичните фондове трябва да бъдат средство за привличане на нарастващите ресурси в частния сектор и финансирането от капиталовите пазари за инвестиции в околна среда.	?
Екологичните фондове трябва да са прозрачни и да отчитат дейността си пред правителството, парламента и обществеността.	✓

Бюджетът на Фонда е сравнително малък в контекста на общото финансиране в околната среда в България. Въпреки това, *Фондът се е превърнал във важен механизъм за финансиране на опазването на околната среда с въздействие, надхвърлящо размера на приходите и разходите му.* От създаването си Фондът е одобрил 58 проекта, с финансиране за над USD 11 млн. *Средният процентен принос на Фонда във финансирането на проектите е 19%, като чрез подкрепата на Фонда са мобилизирани още USD 50 млн.* за инвестиции в екологична инфраструктура. В много случаи тези инвестиции не биха били направени без финансовата помощ и помощта по изпълнението на проектите, оказвана от Фонда.

Освен това, към средствата, отпуснати по линия на Споразумението “Дълг срещу околна среда” с правителството на Швейцария, *Фондът има важна роля за мобилизирането и управлението на проекти, съфинансирани от други международни източници, особено от Световна банка и Датската агенция за опазване на околната среда.* Очаква се НДЕФ да има ключова роля в изграждането и управлението и на новия “Фонд защитени територии” (ФЗТ) – доверителен фонд с около € 12 млн., които ще бъдат принос от страна на правителството на България, многостранни и двустранни донори, в т.ч. Глобалния екологичен фонд. *Предвижда се ФЗТ да се установи и да работи в рамките на съществуващия регламент и структура на НДЕФ,* като

съответно, едно от основните изисквания на чуждите донори към ФЗТ е, НДЕФ да запази оперативната си независимост от правителството.

Допълнителни признания за важната роля и приноса на НДЕФ бяха коментарите и мненията, изказани пред Екипа от представители на основните заинтересовани страни (общините и други ползватели, чуждите донори, НПО и др.). Без изключение *интервюираните силно подкрепиха и заявиха признателността си към Фонда*, не само поради ролята му за финансиране на проекти в околна среда, но и по отношение на неговия професионализъм и катализиращ ефект за повишаване качеството на подготовка и изпълнение на проектите.

Това са значителни постижения, впечатляващи още повече на фона на ограничените средства на Фонда, трудния икономически климат и на факта, че през преобладаваща част от съществуването си Фондът е бил лишен от необходимата силна подкрепа на правителството и е бил обект на антипатията на бившия Министър на околната среда и водите.

Корените на голяма част от успехите на Фонда са в *строгите процедурни правила за управление на проекти* на базата на: стриктно и ясно определени екологични приоритети и критерии за оценка на проекти; ясни изисквания и полезни и професионални връзки с ползвателите; ясно определени критерии за оценка с акцент върху екологичните ползи и финансовата ефективност; отпускането на безвъзмездни средства само срещу извършени работи и; внимателен контрол на проектите с оглед осигуряване на правилно използване на средствата и постигане на екологичния ефект.

Няколко други фактора са определящи за успеха на Фонда:

- *Политическа независимост;*
- *Стабилни, предвидими приходи (от траншовете по сделката “Дълг срещу околна среда);*
- *Силно ръководство и високо квалифициран и мотивиран екип;*
- *Обективен, отчитащ се и прозрачен механизъм за вземане на решения;*
- *Строго прилагане на тръжните процедури.*

## Препоръки

Екипът не установи ярки или значими недостатъци в дейността на Фонда. Отделен въпрос, по който Екипът приема, че могат да се направят подобрения представляват скромните или частични приходи на Фонда. Като цяло, ако бъдат осъществени някои от очакванията на Екипа за бъдещото развитие на Фонда, предложените промени биха допринесли за значително подобряване дейността на Фонда. Тези очаквания до различна степен превръщат в подходящи и спешни настоящите препоръки. Очакванията са:

1. че Фондът ще получи допълнителни, нови източници на средства за допълване на бързо намаляващите средства от суаповото споразумение със Швейцария и;
2. че приходите ще бъдат в достатъчен размер и отпуснати при такива условия, които да позволят на Фонда да продължи финансирането на проекти в пълната гама на своите приоритети за инвестиции в околна среда.

*НДЕФ ще се нуждае от по-силна и постоянна подкрепа от страна на Правителството, за да продължи и в бъдеще работата си в пълния обхват от дейности.* За Екипа тази необходимост е отчетлива, особено в светлината на нуждите от инвестиции в околна среда, свързани с присъединяването към ЕС (виж Глава 4). Въпреки че НДЕФ е правно независима институция, неговото бъдеще е до голяма степен в ръцете на Правителството, поради влиянието му при определяне приходите на Фонда. Средствата от основния източник на Фонда – суаповата сделка със Швейцария - скоро ще бъдат изчерпани. Възможността НДЕФ да администрира новия ФЗТ е много обнадеждаваща, но не би осигурила толкова необходимите средства за продължаване на инвестициите в екологична инфраструктура (в т.ч. води, отпадни води и управление на отпадъците).

Стъпка на Правителството в предложената по-горе посока би било *даването на пълномощия на Фонда и неговите основни представители (Председателя и Изпълнителния директор) по-активно да проучат възможностите за намиране на нови източници на средства за НДЕФ.* Тези висши служители, като най-посветени в същността и потенциала на Фонда, са добре приети от потенциални донори и в честите си контакти с тях могат да инициират подобни дискусии. Естествено, само правителството има властта да навлиза в сериозни преговори с евентуални потенциални донори, но ръководството на Фонда може да играе по-активна роля за иницирането и подпомагането на такъв диалог.

Профилът на ползвателите на Фонда *предполага модификации в Управителния съвет на Фонда за включване на по-широко представителство на заинтересованите страни.* Шестчленния състав на УС не осигурява представителство на най-голямата досега група ползватели на Фонда – общините. Това не означава, че сегашният състав на УС не е в състояние да отрази интересите на общините, но от гледна точка на това, че те представляват толкова голяма група ползватели, би било и логично и разумно да имат пряко представителство в УС. Добрата международна практика на екологичните фондове насърчава представителство на основните заинтересовани страни.

*Администрирането на новия ФЗТ също може да се отрази на състава на УС и на съдържанието на Устава на Фонда* (а може би и на други нормативни документи). Към природозащитните доверителни фондове от вида на ФЗТ, особено към тези, капитализирани отчасти от Глобалния екологичен фонд и други международни или двустранни донори обикновено има изискване от страна на донорите за пълна независимост от правителството на оперативен ниво. Сегашният състав на УС, в който половината членове са представители на държавните министерства, може, според изискванията на донорите, да се прецени като твърде тясно обвързан с правителството. Алтернатива на устройството би било запазването на сегашното представителство на правителството в УС, като малко се увеличи общия брой на членовете, например с прибавянето на представител на общините, а една от съществуващите позиции да се предостави на независим експерт в областта на биоразнообразието.

*Фондът трябва да продължи да полага усилия за осигуряване на повече средства за биоразнообразието. Въпреки че това е една от основните приоритетни области за инвестиции, разходите за биоразнообразие представляват само 4% от общо отпуснатите или одобрени от Фонда средства. Екипът е наясно, че Фондът е оценил тази задача като важно предизвикателство. Това предизвикателство вероятно ще става все по-голямо и по-наложително, ако и когато заработи ФЗТ в рамките на НДЕФ. В този случай НДЕФ ще се окаже под натиска да разшири осезателно финансирането за проекти в този сектор. Независимо от ограничения успех във финансирането на такива проекти, НДЕФ е придобил ценен опит в работата си с институциите и организациите, занимаващи се с опазване на биоразнообразието и може да надгражда и доразвива този опит.*

*Фондът може и трябва да прилага все повече опита и ресурсите си в насърчаване разработването на пазарни решения за покриване на нуждите от финансиране в околна среда. Макар в някои случаи Фондът да е съфинансирал проекти с търговски банки, той не е проявил активност към пропагандиране и подпомагане разработването на инвестиции в околна среда от частния сектор, например в работата си с търговски банки по финансиране в промишления сектор. Екипът има виждане, че Фондът би могъл да помогне за по-голямото участие на търговските банки чрез предлагане на субсидии за покриване на лихвите, т.е. облекчаване обслужването по кредити. В това отношение Екипът все пак отчита, че основните бариери пред средствата от частния сектор и финансирането от капиталовия пазар за инвестиции в околна среда са стояли пред Фонда през цялото му съществуване. Въпреки това, условията за включване на финансиране от частния сектор ще става все по-привлекателно и Фондът следва да направи повече усилия за стимулиране навлизането на частни капитали в екологичния финансов пазар.*

*Финансов анализ следва да се извършва на всички потенциално търговски жизнеспособни проекти, а не само на тези, които са предложени от търговски дружества. Истинската стойност на един финансов анализ е способността му да помогне при преценката дали един проект наистина се нуждае от субсидия за да бъде жизнеспособен и, ако е така, какъв е размерът на необходимата за това субсидия. Екипът разбира, че служителите на Фонда са наясно с това; Екипът разбира още, че други механизми определят сегашното приложение на финансовия анализ на проектите, най-вече че УС (негови членове) имат възражения по отпускането на средства за търговски дружества. В крайна сметка, това е въпрос на определена политика. Екипът установи, че търговските дружества имат право да бъдат подпомагани от Фонда, при различни условия. Ето защо, Екипът не вижда основание за използване на финансовата оценка на проекти като средство за поставяне на неформална бариера пред търговските дружества за достъпа им до средства от Фонда.*

*Фондът следва да гарантира, че помощта която оказва на ползвателите си при провеждане на тръжните процедури, подпомага максимално повишаването на собствения капацитет на ползвателите в тази насока. НДЕФ предоставя изключително ценна услуга на своите ползватели с помощта си по провеждането на публичните търгове. Тази помощ несъмнено е спомогнала ползвателите да получат добра цена и е гарантирала ефективното използване на средствата на Фонда. Усилията на Фонда в тази насока следва да бъдат оценени.*

*Но дълбочината и степента на участието на Фонда в тръжните процедури на ползвателите го правят уникален сред екологичните фондове в ЦИЕ (поне според информацията на Екипа). Макар Екипа да не се съмнява в позитивния ефект от този подход, той си задава и въпроса дали това е подходяща роля за един фонд. Три са основните съображения: 1) твърде голяма помощ, особено при повтарящи се ползватели на Фонда, може да повиши степента на зависимост и да забави развитието на собствен капацитет на ползвателя за провеждане на тръжни процедури; 2) Фондът може да препятства развитието на частния сектор в тази сфера на услуги (т.е. консултантски фирми), където на пазара да се предлагат услугите, предоставяни безплатно от Фонда и 3) Фондът необосновано разпределя време и средства в сфера на дейност, която*

обикновено не е основна за един фонд, по този начин онеправдавайки ресурсно по-съществени дейности.

По отношение формализирането на съществуващите управленски процедури, *могат да се извлекат полезни предимства от приемането и прилагането на някои от принципите, залегнали в ISO 9000* (международния стандарт за системи за управление на качеството) В частност, Фондът следва да прецени изграждането на официална система за Контрол на документите, гарантираща че всички процедури, спецификации, инструкции, проектна документация и др. са изрядни, актуални и издадени с необходимата заверка, като всички грешни, остарели или отменени документи да се извадят от употреба. *Фондът трябва да направи и преглед на сегашната система за “Възстановяване при бедствие*, в частност на реда за събиране и съхранение на архив от особено важни файлове и записи. На кратки интервали от време следва да се правят дубликати на най-важните книжни и компютърни документи, които да се съхраняват на сигурно място извън офиса.

*Полезно за Фонда и за ползвателите би било ако се създаде общ компютърен файл/документ, съдържащ всички пълни Годишни отчети.* Това например може да се постигне чрез един PDF файл. (Сега отчетите включват няколко раздела, съхранявани като отделни документи.) Освен това, данните за приходите и разходите биха могли да се представят по по-лесно и бързо разбираем начин за преобладаваща част от читателите.

*Силното снижаване на нивото на възнагражденията на екипа през 1997 е било ненужно и контра-продуктивно.* Сегашното ниво на заплащане на служителите във Фонда е над преобладаващото за държавната администрация, но значително под това, което се предлага на местните кадри в международни организации, с представителства в България. Възнаграждението на служителите във Фонда трябва по принцип да се установи на нива, които да гарантират, че Фонда може да привлече и задържа кадри с добра квалификация, независимо от преобладаващите нива и практики в държавната администрация. Освен това, Фондът следва да прецени възможността в рамките на общите възнаграждения на служителите да се въведе значим елемент за изпълнение.

*Екипът е на мнение, че съществуват няколко основни възможности за бъдещото развитие на Фонда.* А) Без промяна на съществуващия регламент, средства и дейности на Фонда (т.е. “Нищо не се прави”); Б) Активно търсене за допълване и увеличаване средствата на Фонда чрез споразумения “Дълг срещу околна среда” или други форми на донорски актове, и/или В) На Фонда се възлага отговорна роля по управление на държавни средства и средства от ЕС за изпълнение на приоритетни инвестиции в околна среда (особено на тези, свързани с присъединяването към ЕС) и привличане на други средства за финансиране на такива приоритетни инвестиционни проекти.

Екипът е на мнение, че при *Вариант А ще се пропусне възможността за използване и развитие на съществуващите във Фонда капацитет и способности* и Фондът ще бъде оставен с незначителна перспектива за по-нататъшно развитие и разрастване, даваща му възможност за сериозен принос към свързаните с присъединяването към ЕС нужди от финансиране в околна среда.

*Вариант Б от доста време е отворен като възможност за правителството, но по неизвестни за Екипа причини, успехът е незначителен, с едно изключение: изграждането на новия ФЗТ, който ще се администрира от НДЕФ. ФЗТ представлява важно постижение за България и в ролята на администратор НДЕФ ще може да продължи и в бъдеще дейността си по финансиране в околна среда, в областта опазване на природата и биологичното разнообразие.*

И все пак, колкото и да са важни опазването на природата и биологичното разнообразие, потребностите от финансиране в тези области бледнеят пред необходимостта от финансиране на екологична инфраструктура в сектори като въздух, води и отпадъци (виж “Вариант В” по-долу). Точно в тези области Фондът досега е придобил особено важен опит и е осъществил

най-значимият си принос. *Един бъдещ сценарий, предопределящ на Фонда дейност само в областта на опазването на природата и биологичното разнообразие, би представлявал според Екипа твърде непълноценно използване на способностите, които Фонда може да предложи и ще бъде загуба за страната.*

Екипът счита, че Фонда има изключителни способности и потенциал за работа като ефективна институция за управление на бъдеща финансова помощ от ЕС, поради което препоръчва на правителството сериозно да прецени тази възможност.

## 1. Увод

Настоящият преглед на Националния Доверителен ЕкоФонд на България (НДЕФ или “Фонда”) е финансиран от *Германската агенция за техническо сътрудничество (GTZ)* като част от подкрепата му за Регионалната Програма за реструктуриране на околната среда. Прегледът бе проведен в отговор на искане от Изпълнителния директор на Фонда по време на дискусии между представители на GTZ и НДЕФ през 2002 година и по-точно, по време на мисия на GTZ в София през месец май. (Това искане бе съответно възложено от Председателя на Управителния съвет на НДЕФ.) Провеждането на прегледа, както и подготовката и представянето на настоящия доклад бяха възложени на *Æquilibrium Consulting, GmbH*, по договор с GTZ.

Крайната цел на прегледа и доклада, определена в Техническото задание е да помогне на НДЕФ да постигне възможно най-добрите екологични ползи с оскъдните си налични средства и да се превърне в по-ефективен инструмент, подпомагащ развитието и приложението на пазарни механизми за инвестиции в околна среда. На оперативното ниво, той има задачата да:

- оцени организацията, дейността и изпълнението на НДЕФ като средство за екологична политика, като финансов инструмент и като обществена институция за финансиране в околна среда;
- определи и препоръча промени/мерки, краткосрочни и дългосрочни, за укрепване и усъвършенстване на изпълнението и ефективността на НДЕФ;
- оцени институционалния, организационния, техническия и финансов капацитет и потенциал на НДЕФ в дейността му на Изпълнителна агенция по инвестиционни програми с външна финансова помощ.

(Подобен обхват на работата, съобразно Техническото задание, е описан в Приложение 1.)

Прегледът на НДЕФ може да се разглежда като най-новата от серията независими оценки на екологични фондове в Централна и Източна Европа (ЦИЕ), извършени през последните няколко години. Тези прегледи бяха започнати от Секретариата на Целевата група за изпълнение на Плана за действие за ЦИЕ при Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), като досега са оценени дейностите на фондовете в Полша, Естония, Чешката Република, Словения и Молдова.

Основните автори на настоящия доклад са Патрик Франсис, Директор на *Æquilibrium Consulting GmbH*, Швейцария и Майкъл Бетс, Директор на *Integrated Skills Ltd*, Лондон, Великобритания. Джоанна Филдър от Регионалния екологичен център за Централна и Източна Европа, Унгария участва в разработването на Глава 2, а Татяна Ристова, финансов съветник на Македонския екологичен фонд, участва в прегледа като наблюдател и представи бележките си по проекта за доклад.

Съдържащите се в доклада становища са на авторите и не са зависими от мнението на GTZ, НДЕФ или други, участващи в прегледа институции. Този труд стана възможен благодарение на финансовата помощ на GTZ и сътрудничеството на НДЕФ. Авторите на доклада изказват благодарност на GTZ, НДЕФ и всички, които допринесоха за осъществяването на прегледа.



## 2. Общ преглед на НДЕФ

### 2.1. Създаване на НДЕФ и финансова основа

Създаването на НДЕФ датира от средата на 1994, когато Правителството на България заявява интереса си за осъществяване на суапова сделка “дълг срещу околна среда” в контекста на преговорите си с Парижкия клуб за реструктуриране на външния дълг на България. Декларацията на Правителството е силно подкрепена от Световна банка и скоро след това Банката предлага модел за сключване на суапова сделка по дълга. През февруари 1995 Правителството на Конфедерация Швейцария предлага сключването на двустранно споразумение, а през март се провеждат преговорите между двете страни. Преговорите завършват успешно през април с подписването на Протокол. Споразумението се сключва официално на 25 октомври 1995, по време на Третата министерска конференция “Околна среда за Европа” в София. Фондът е втората от двете най-големи суапови институции, работещи в ЦИЕ, след Полския Екофонд.

Съгласно условията на Споразумението “Дълг срещу околна среда”, 20% от официално гарантирания търговски дълг към Швейцария, възлизащ на 23,544,000<sup>2</sup> CHF, следва да се изплати от държавния бюджет на осем равни шестмесечни вноски в български лева (BGL), по курса на БНБ в деня на плащането. Първото частично плащане е извършено на 31 март 1996, а последният транш е преведен на 30 септември 1999.

Към момента на осъществяването на суаповата сделка, нейните автори я разглеждат като възможност за постигане на следните ползи за България:

- замяна на задълженията по плащания на външния дълг в плащания в местна валута;
- по-големи възможности за съфинансиране на приоритетни екологични проекти; тъй като средствата от суаповата сделка могат да се приемат като “извънбюджетни”, суапа позволява на Правителството да съсредоточи разходите си за екологични проекти към такива с местно и регионално значение, които не попадат в приоритетните области на НДЕФ;
- повишаване на имиджа на страната пред международните политически и финансови кръгове чрез суаповата сделка, като свидетелство за способността на България да въвежда и използва иновационни инструменти в екологичната си политика;
- изграждане на ефективен център за трансфер на “ноу-хау” като предпоставка за по-активен интерес и присъствие от страна на кредиторите и донорите.

Начало на дейността на Фонда е поставено през октомври 1995 с назначаването на Председателя на Управителния съвет, на основата на споразумение между правителствата на България и Швейцария и Световна банка. Практическата си дейност Фонда започва през октомври 1996, когато се изгражда Изпълнителното бюро и на срочни договори се назначава първоначалния му екип. Първите проекти за финансиране от Фонда са одобрени през март 1997.

Към края на 2002 приходите на НДЕФ възлизат на около USD 20 млн., но все пак следва да се отбележи, че реалната стойност на тези средства значително се обезценява при действителното им изразходване в периода на хиперинфлацията, която страната претърпя през 1996 и началото на 1997. (Сериозно е обезценена стойността на първите три транша по суаповата сделка.) До юли 2003 НДЕФ е отпуснал или одобрил финансиране по 58 проекта, на стойност около USD 11 млн.

---

<sup>1</sup> Споразумението предвижда и преобразуване на лихвите по частта от дълга, предмет на това споразумение. Общата стойност само на плащанията по дълга възлиза на 20 249 673 CHF.



## 2.2 Правна, политическа и оперативна рамка на НДЕФ

В допълнение към Споразумението за суаповата сделка “Дълг срещу околна среда” между правителствата на България и Швейцария, четири документа имат ключова роля за полагане на основите на НДЕФ:

- Закона за опазване на околната среда на България (14 юли, 1995; изм. 25 септември, 2002);
- Наредбата за устройството и дейността на Националния доверителен екофонд, приета с Решение № 163 на Министерски съвет (14 август, 1995);
- Уставът на НДЕФ (одобрен от Консултативния съвет и Управителния съвет през февруари 1997 и изменен през август 1999 чрез Наредба на Министерски съвет) и;
- Процедурни правила за оценка на проекти от НДЕФ (одобри от Консултативния съвет и Управителния съвет през февруари 1997).

Най значимите елементи на всеки от тези документи могат да бъдат обобщени, както следва:

### 2.2.1 Закон за опазване на околната среда (ЗООС)

Фондът официално е създаден като независимо юридическо лице, упълномощено да управлява средствата от суаповата сделка (и други потенциални постъпления от чужди или международни институции) в чл. 36 от ЗООС (от 14 юли, 1995). Членове 66-68 от Закона (съгласно измененията от 2002) също се отнасят за НДЕФ и могат да се обобщят, както следва:

*Член 66:* урежда създаването на НДЕФ като юридическо лице със седалище в София, чиято задача е управлението на средствата от суапови сделки и други средства, предоставени от чужди правителства, международни финансови институции и други донори за целите на опазването на околната среда в България; в този член са определени и основните елементи на институционалната структура на Фонда – Управителен съвет, Консултативен съвет и Изпълнително бюро;

*Член 67:* уточнява, че управлението, структурата и дейността на НДЕФ, включително набирането и изразходването на финансови средства, се уреждат допълнително с акт на Министерски съвет;

*Член 68:* определя потенциалните източници на приходи за НДЕФ, в това число държавния бюджет, чужди и международни организации и институции, плащания по дълга, лихви по банкови депозити и др.; в Член 68 се уточнява още, че тези средства се изразходват за дейности по опазване на околната среда, съобразно условията, поставени от донорите и в съответствие с приоритетите на националната екологична стратегия.

### 2.2.2 Наредба за организацията и дейността на НДЕФ

На базата на заложените в ЗООС основни параметри, с Решение № 163 от 14 август, 1995 на Министерски съвет, влиза в сила Наредба за устройството и дейността на НДЕФ. На първо място, Наредбата определя:

- Видовете дейности по опазване на околната среда и проектите, които могат да получават финансова помощ от Фонда и възможните форми на финансово подпомагане, и;
- Структурата, правата и задълженията на управителните органи на Фонда (Управителен съвет, Консултативен съвет и Изпълнително бюро).

### 2.2.3 Устав на НДЕФ

Постановките на ЗООС и Наредбата, доразвити в Устава на НДЕФ са:

- екологичните (а оттам и разходните) приоритети на НДЕФ;
- основните работни политики и принципи на Фонда, неговите органи и служители;
- организацията на заседанията на Управителния съвет;
- политиките и процедурите за назначаване, освобождаване и възнаграждения на служителите в Изпълнителното бюро;
- правила за отчетност и управление на средствата на НДЕФ;
- изготвяне и представяне на годишни отчети, и;
- изисквания за одит.

### 2.2.4 Процедурни правила за оценка на проекти

Както подсказва заглавието, този документ основно се занимава с оценката на проекти, но той определя и последващите етапи на проектния цикъл. На първо място това обхваща:

- основни изисквания и условия за предоставяне на финансова помощ от Фонда;
- ред и процедура за кандидатстване за средства от НДЕФ, в това число информацията, която кандидатите следва да представят;
- критерии и процедури на Фонда за оценка на предложените проекти;
- процес на предварително и окончателно одобрение за финансиране на проекти, включително съответните функции на Изпълнителното бюро, Консултативния съвет и Управителния съвет;
- изготвяне и сключване на договори с успешните кандидати;
- конкурси и търгове, и;
- мониторинг и контрол върху изпълнението на проектите.

## 2.3. Задачи, приоритети и институционална рамка на НДЕФ

Този раздел представя задачите, приоритетите и институционалната рамка на Фонда, определени в неговите официални документи.

### 2.3.1 Задачи и приоритети на НДЕФ

Задачата на Фонда, определена в неговия Устав е: “управление на средства, предоставени по силата на споразумения “дълг срещу околна среда” и “дълг срещу природа”, както и на средства, предоставени по други споразумения от международни, чужди или български източници, предназначени за финансиране на проекти и дейности за опазване на околната среда в България.” В изпълнение на тази задача, в Устава и Процедурните правила на Фонда са определени следните приоритетни области:

- *Ликвидиране на замърсявания, настъпили в миналото:* а) третиране на опасни отпадъци и вещества; б) намаляване замърсяването на източници на питейна вода и храни (с тежки метали, токсични органични съединения или други вредни химикали).
- *Намаляване замърсяването на въздуха:* а) намаляване на здравния риск от високи концентрации на прах, SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, олово и други токсични химикали в населени места; б) намаляване на парниковите газове: CO<sub>2</sub>, метан, хлорфлуорвъглеродороди (CFCs);

- *Опазване чистотата на водите:* а) общински и промишлени пречиствателни станции за отпадни води във водосборния район на река Дунав; б) общински и промишлени пречиствателни станции за отпадни води във водосборния район на Черно море;
- *Опазване на биологичното разнообразие:* а) развитие на инфраструктурата в защитени територии, с цел опазване на защитени животински и растителни видове и техните местообитания; б) мониторинг и инвентаризация на биологичното разнообразие и устойчиво използване на компоненти за създаване на социални алтернативи.

### 2.3.2 Институционална рамка на НДЕФ

Както вече бе отбелязано, в ЗООС, Наредбата за организацията и дейността на НДЕФ и Устава е регламентирана следната институционална структура на Фонда:

- Управителен съвет (УС);
- Консултативен съвет (КС), и;
- Изпълнително бюро (ИБ).

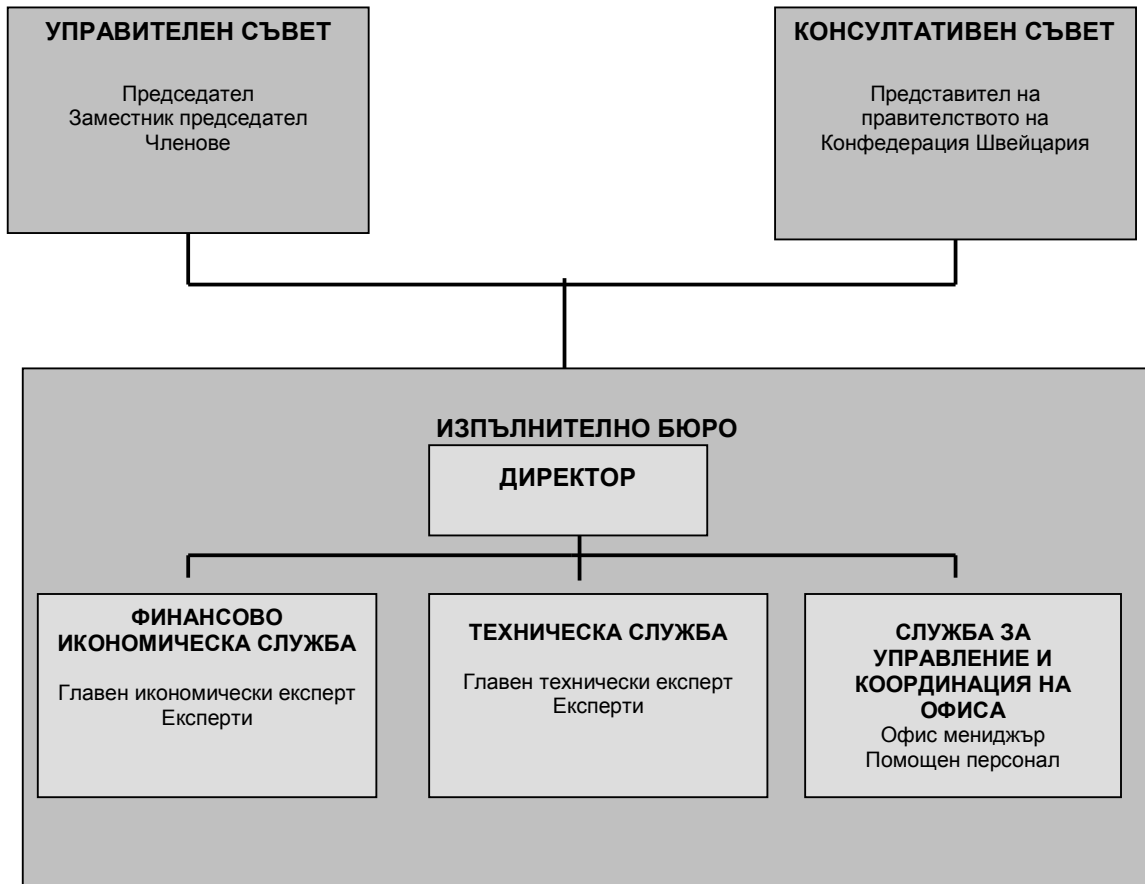
Институционалната структура на НДЕФ е илюстрирана на фиг. 1. В обобщен вид правата и задълженията на тези органи и техния състав, уредени в Наредбата и Устава са:

УС, съвместно с КС определя стратегията и политиките на Фонда, критериите за подбор на проекти и по препоръка от ИБ взема окончателни решения за финансиране на проекти. Управителния съвет назначава и освобождава Директора на ИБ и чрез Министерството на околната среда и водите (МОСВ) представя на Министерски съвет годишни отчети за дейността на Фонда. УС се състои от шест члена: Председател, заместник председател и четири редовни членове<sup>3</sup>. Председателят се назначава от Министерски съвет с мандат от пет години, след консултации с КС. Заместник председателя е заместник министър на МОСВ. Останалите четири членове на УС са: действащи зам. министри на финансите и икономиката, представител на Българската академия на науките на екологичните неправителствени организации. Управителния съвет заседава най-малко веднъж на всеки три месеца.

---

<sup>3</sup> Според промените в ЗООС от 25.09.2002, УС се състои от седем члена, в т.ч. Председател, двама зам. председатели и четири редовни членове. Предстои приемането на нова Наредба за организацията и дейността на НДЕФ, отразяваща промените в ЗООС.

Фиг. 1. Организационна диаграма на Националния доверителен екофонд на България.



*КС* се състои от представителите на чуждите или международни правителствени или неправителствени институции, които са източници на финансиране или които активно подпомагат дейността на Фонда. Първият и засега единствен член на КС е представителят на Швейцарското правителство. Членовете на КС: преглеждат, оценяват и дават писмени становища по проекти, предложени за финансиране от Фонда и имат право да участват в заседанията на УС. Представителят на Конфедерация Швейцария (както и всеки друг донор, ако това е уредено в съответното споразумение) има право на вето при вземането на решения за финансиране на проекти.

*ИБ* на Фонда отговаря за осъществяване на текущата му дейност. Основна сред множеството му задачи е изпълнението на всички аспекти на участие на Фонда в процеса на управление на проектния цикъл, в това число: разгласяване на приоритетите и изискванията на Фонда; взаимодействие с потенциални и действителни кандидати; насърчаване, регистрация и оценка на предложения за финансиране проекти от Фонда; сключване на договори с успешните кандидати и подготовка на тържни документи; мониторинг и оценка на завършени проекти. ИБ организира и осигурява материалите за заседанията на УС и отговаря за изпълнение на взетите от УС и КС решения. Освен това, ИБ изготвя годишните бюджети на Фонда, редовно докладва пред УС по финансовото състояние на Фонда и често представлява Фонда (чрез Директора) пред множество външни институции. ИБ се ръководи от Директор и се състои от три служби: Финансово-икономическа, Техническа и Управление и координация на офиса. В ИБ понастоящем работят осем служители.

### 2.3.3 Важни връзки с други институции

Въпреки правния си статут на независимо юридическо лице НДЕФ поддържа връзка с множество правителствени и други институции. Връзките с ключови правителствени институции са официално регламентирани чрез състава на Управителния съвет, който включва представители на МОСВ (като зам. председател на УС) и на Министерство на финансите и Министерство на икономиката. МОСВ освен това: влияе на приоритетите за изразходване на средства от Фонда, като НДЕФ има задължението да съобразява приоритетите си с определените от МОСВ приоритети, установени с официални документи като Националната стратегия по околна среда и Плана за действие 2000 - 2006; МОСВ разглежда и внася в Министерски съвет годишните отчети, които НДЕФ има задължението да представя. Освен това, НДЕФ поддържа неофициални и косвени контакти с други държавни органи, подпомагащи финансово опазването на околната среда. На първо място сред тях е Националният фонд за опазване на околната среда (НФООС, наскоро преобразуван в Държавно предприятие по Търговския закон). Тъй като отношенията между двата фонда не са официално регламентирани, те си сътрудничат индиректно като съфинансиращи институции по отделни инвестиционни проекти.

НДЕФ поддържа силни работни контакти и с определени външни институции, местни общини и неправителствени организации. Сред първите, специално следва да се спомене Световна банка. Освен ползвателната си роля за първоначалното изграждане на НДЕФ, Банката е осигурила и подкрепа за повишаване на професионалния капацитет на Фонда и е продължила сътрудничеството си с Фонда при изпълнението на най-големия проект за подобряване на околната среда (виж Каре 1 по-долу). Във вътрешен план НДЕФ е изградил активни отношения с местните общини и неправителствени организации (НПО). Най-често тези отношения са създадени в процеса на кандидатстване на общините или НПО за финансиране на проекти от Фонда. Що се отнася до НПО, те имат и един представител в състава на Управителния съвет на Фонда.

#### **Каре 1: Сътрудничество между НДЕФ и СБ по Пилотния проект за подобряване на околната среда**

“Пилотния проект за подобряване на околната среда” (ПППОС) има за цел елиминиране на значителното екологично замърсяване от МДК в Пирдоп, който е в експлоатация от 1957. Когато МДК бе закупен от белгийската металургична групировка Umicore, като част от приватизационната сделка и в сътрудничество със Световна банка, бе изготвена Програма за подобряване на околната среда. Основните задачи на ПППОС са: (а) да намали екологичния риск, причинен от минали замърсявания в МДК; (б) да внесе технологични еколого-съобразни подобрения; и (в) да улесни приватизацията на МДК чрез намаляване на загрижеността и несигурността на стратегическия инвеститор по отношение на отговорност, свързана с околната среда.

Програмата включва: Част А – Спешно отстраняване на непосредствена екологична опасност и; Част В – Възстановяване на околната среда и ликвидиране на минали екологични щети. Финансирането на проекта е осигурено от: НДЕФ чрез безвъзмездно финансиране на стойност USD 3.3 млн. за закупуване на оборудване по Част А (успешно завършена през ноември 1999); Заем от Световна банка на Правителството на България на стойност USD 16 млн. и; Правителството на България с безвъзмездно финансиране на стойност USD 5.7 млн. На основата на Споразумения по изпълнението, съответно за Част А (подписано на 27 март, 1998) и Част Б (от 2 юни, 1998), Юнион Миниер Пирдоп Мед (UMPC) е Изпълнителната агенция по програмата, а НДЕФ, по силата на подписано Агентско споразумение между МОСВ, като представител на правителството на България и НДЕФ, е Координатор на проекта.

С принос от USD 3.3 милиона от страна на НДЕФ, Програмата е най-мащабния проект и съответно най-голямото постижение на Фонда, в една от четирите му приоритетни области. Ангажиментите му на агент по координацията на Част Б на Програмата включват широка гама отговорности, в това число: проучване и изготвяне на експертни оценки на техническите решения; разглеждане и одобряване на технически спецификации; разглеждане и одобряване на тържни документи; разглеждане и одобряване на проекто-договори с изпълнители и доставчици; проучване, контрол и одобряване на извършени дейности; изготвяне и представяне на доклади за напредъка на изпълнението за Надзорния съвет по Програмата и за Световна банка и; изготвяне и изпращане в Банката на искания за теглене на суми от заемната сметка. Сътрудничеството между Банката и НДЕФ по Програмата има особено положителен ефект и за двете страни, което обяснява и силната подкрепа, която Банката оказва на Фонда.

## 2.4 Коментари, заключения и препоръки

### 2.4.1 Коментари и заключения

През преобладаващата част от своето съществуване Фондът е бил подложен на твърде големи предизвикателства, които не са напълно отразени в представената по-горе информация: остра потребност от инвестиции в околна среда, разходите за които надхвърлят значително наличните ресурси; изключителни финансови затруднения в страната, съпроводени с хиперинфлация през 1996 и началото на 1997; подкрепа от страна на правителството на България (особено предишното правителство), която следва да се определи като далеч от идеалната. За щастие, през последните години се забелязват подобрения и в трите споменати посоки. На потребността от инвестиции в околната среда, макар все още мащабни и скъпи, се отделя по-голямо внимание в сравнение със средата на 90-те и се мобилизират все повече ресурси. Макроикономическото състояние на България е стабилизирано, а инфлацията е овладяна и намалява. Настоящото правителство изглежда по-добре настроено и отчитащо постиженията и потенциала на Фонда от предишното (когато отношението към Фонда от страна на Министъра на околната среда и водите може да се определи единствено като антипатия).

Най-важният ефект на тези предизвикателства и вероятно най-неблагоприятният (както и определено безполезен) бе грешката на предишното правителство да оцени пълноценно и да се възползва от потенциала на НДЕФ. Липсата на подкрепа от страна на предишното правителство доведе до пропуснати възможности от различен характер и най-вече в осигуряването на нови донори за НДЕФ. Трудните обстоятелства са принудили НДЕФ да възприеме твърде консервативна позиция и поведение на избягване на всеки претекст за влизане в допир с правителството (в частност с МОСВ). В подобна атмосфера НДЕФ не бе в състояние активно да търси и привлича потенциални донори. Разбира се, оцеляването в този период е значимо постижение за Фонда. Не само оцеляването, а и доброто изпълнение се дължат на хората, които поддържаха Фонда и осъществяваха неговата дейност, в това число на Председателя и други позитивно настроени членове на Управителния съвет, на екипа на Изпълнителното бюро и на Швейцарското правителство чрез неговия представител в Консултативния съвет.

Изпълнението на НДЕФ бе оценено от всички интервюирани по време на мисията на Екипа: ползватели, в това число представители на общините, НПО и обществени институции; представители на правителството в лицето на заместник министъра на околната среда и министъра по Европейските въпроси; представители на ключови чужди и международни партньори като Правителството на Швейцария, Датската агенция по околна среда и Световна банка. Интервюираните често посочваха опита, професионализма и всеотдайността на ръководството и екипа на НДЕФ като основа за ефективността и ефикасността на предоставяните услуги. Дватама интервюирани кметове на общини изразиха и удовлетворението си от обективността и прозрачността при вземането на решения в НДЕФ. По тяхно мнение Фонда е един от малкото предсказуеми източници за финансиране в околна среда за общините в България, т.е. изразиха убеждение, че добре подготвените, отговарящи на условията проекти имат шанс да получат финансиране. Освен това те посочиха разликата между НДЕФ и други източници на финансиране, където решенията се вземат по непрозрачни и неясни процедури.

Екипът се присъединява към мнението на интервюираните по отношение изпълнението на НДЕФ. Конкретни аспекти от дейността на Фонда са допълнително анализирани и оценени в следващите два раздела, като в областите където съществува възможност за подобрение са направени препоръки.

## 2.4.2. Препоръки

В светлината на по-благосклонното отношение на сегашното правителство към НДЕФ, тук могат да бъдат направени някои препоръки, свързани с проблемите, посочени в този раздел и изискващи действие (или поне одобрение) от страна на правителството:

- На първо и най-важно място, за да продължи да изпълнява цялата гама от дейностите си и в бъдеще, НДЕФ се нуждае от по-силната и трайна подкрепа на правителството. Необходимостта НДЕФ да продължава да работи е очевидна за Екипа, особено с потребността от инвестиции в околна среда, свързани с присъединяването на България към ЕС (виж Раздел 4). Въпреки факта, че юридически НДЕФ е независима институция, неговото бъдеще е изцяло в ръцете на правителството, поради определящата му роля по отношение на приходите на Фонда. Средствата от основния източник на приходи за НДЕФ – суаповата сделка със Швейцария – съвсем скоро ще бъдат изчерпани. Възможността НДЕФ да администрира новия “Фонд защитени територии” (ФЗТ) е обнадеждаваща, но няма да осигури така необходимите ресурси за продължаване на инвестициите в екологична инфраструктура (услуги по пречистване на води и отпадни води, управление на отпадъците). Както се посочва в Раздел 4, Екипът е убеден, че НДЕФ има уникалната способност да даде своя ценен принос в тази област и силно препоръчва на правителството да потърси и предприеме стъпки, позволяващи реализацията му.
- Една от стъпките по посока на предложеното по-горе би била правителството да даде пълномощия на Фонда и неговите основни представители (Председател и Изпълнителен директор) за по-активно проучване на възможните нови източници на приходи за НДЕФ. Тези ръководители, като най-добре познаващи Фонда и неговия потенциал, имат добри позиции (и често имат случаи) в контактите си с потенциални донори да започнат дискусии с тях. Разбира се, само правителството има право да влиза в сериозни преговори с потенциални донори, но ръководството на Фонда би могло да играе по-активна роля при иницирирането и улесняването на подобен диалог.
- Профилът на ползвателите на Фонда предполага модификации в Управителния съвет. В шестчленния състав на Управителния съвет на Фонда досега няма представителство на най-голямата група ползватели – общините. Това не означава, че сегашният състав на УС не отразява интересите на общините, но отчитайки факта, че те съставляват толкова голяма група ползватели, би било и логично и разумно да имат своето пряко представителство в Управителния съвет. Добрата международна практика на екологичните фондове също е в подкрепа на представителството на основните заинтересовани страни.
- Администрирането на новия ФЗТ може също да наложи промени в състава на Управителния съвет и в съдържанието на Устава на Фонда (а възможно и в други правни документи). Към природозащитните неизчерпващи се фондове от типа, предвиждан за ФЗТ, особено към тези, отчасти капитализирани със средства от Глобалния екологичен фонд и други международни или двустранни донори, има изискване на донорите за пълна независимост от правителството на оперативен ниво. Според изискванията на донорите, сегашният състав на Управителния съвет, в който половината от членовете са представители на министерства, може да се счита за твърде тясно свързан с правителството. Алтернативно решение би представлявало запазването на сегашното представителство на правителството в УС като малко се увеличи общия брой на членовете, чрез включване например на представител на общините, а една от съществуващите позиции се отреди за независим експерт в областта на биологичното разнообразие (например от БАН). С това ще се запази малката численост на УС, ще се подобри представителството на основните заинтересовани страни, ще се редуцира представителството на правителството до по-малко от половината членове, като се запази участието на ключовите министерства. Необходимостта от представителство на Министерство на икономиката също може да се обсъди, предвид сравнително малкия брой ползватели на Фонда измежду



индустриалните предприятия. В бъдеще, когато ФЗТ заработи, във връзка с важността от опазване на биологичното разнообразие и устойчиво развитие в селските райони, може да се окаже подходящо представител в УС да има Министерството на земеделието.

- И НДЕФ и реструктурираният наскоро Национален фонд за опазване на околната среда биха били по-ефективни и по-ефикасни ако бъдат по-ясно определени съответните им стратегически и оперативни роли. При прочит на съответните членове в изменения ЗООС (2002), отнасящи се до НДЕФ и НФООС, далеч не става ясна разликата между двете институции. Естествено, някой може справедливо да приеме, че ролите им нямат общо помежду си. На практика Екипът установи, че на оперативно ниво двата фонда си сътрудничат (макар само индиректно) и се допълват в дейността си, главно чрез съфинансиране на проекти. Въпреки това, ясната роля, а оттам и добавената стойност на всеки от тези фондове може и трябва да се определи и документира. Това ще даде по-ясна и силна рамка на сътрудничеството и координацията между фондовете и ще подпомогне развитието на по-добра връзка между тях. Подобно изясняване би било полезно и за кандидатстващите пред двата фонда и ще им даде възможност по-добре да разбират различните изисквания и възможности за всеки от тях.



### 3. Дейности на НДЕФ

В този раздел са разгледани ключовите аспекти от дейността на Фонда: приходи; годишно планиране; управление на проектния цикъл (включително обобщение на разходите); връзки с търговския/частен финансов сектор и; официалните управленски системи и процедури.

#### 3.1. Приходи

Както бе отбелязано в предишния раздел, основен източник на приходи на Фонда е споразумението за суап със Швейцария. Тези и други източници на приходи са обобщени в Таблица 3.1.

Източник на приходи	Приблизителна стойност в USD
Траншове по суаповата сделка за замяна на дълга	16'957'450
Други приходи, свързани с трансшовете по суапа	200'819
Лихви по банкови депозити	2'522'279
Разлики от обменни курсове	206'493
Грант от СБ	194'571
Грант от МОСВ	34'432
Други	498'879
<b>Общо приходи</b>	<b>20'614'923</b>

Важно е да се отбележи, че ранния период на създаването на Фонда, по-специално 1996-97, е белязан с бърз и сериозен ръст на инфлацията в България, което рязко намали реалната стойност на средствата на Фонда, които са били почти изцяло в български лева (съобразно суаповото споразумение). По този начин, посочената по-горе обща сума от USD 20.6 млн., надвишава значително реалната стойност на приходите на Фонда в периода на изразходването им, особено през 1996-97. Като илюстрация на това, първите три транша по обменния курс в деня на превода са възлизали на общо около USD 7.4 млн. Но общата легова равностойност на тези траншове (4 174 282 008), към момента на третия транш на 31 март 1997, е възлижала само на около USD 2.6 млн. Така първите три транша са намалили реалната си стойност с около USD 4.8 млн. До момента на реалното им изразходване, тяхната стойност е намаляла допълнително.

Последният транш по суапа е преведен на НДЕФ на 30 септември 1999. От този момент Фондът работи с оставащите неизразходвани средства от трансшовете и други източници на приходи, като лихви по банкови депозити и разлики от обменни курсове. С използването на оставащите средства от трансшовете, посочените други вече твърде ограничени източници на приходи, също ще намаляват.

#### 3.2. Годишно планиране

В официалните документи на Фонда са регламентирани определени основни параметри на годишното и дългосрочно планиране на НДЕФ. Например, в Наредбата за устройството и дейността на НДЕФ са определени основните приоритети на Фонда, а в Устава са регламентирани задълженията за годишните отчети. Приоритетните области на Фонда, определени в Наредбата и Устава са непроменени от създаването му.

В началото на всяка година Фондът изготвя годишен “План за действие”. Плановете за действие се изготвят от Изпълнителното бюро, внасят се за одобрение в Управителния съвет и включват, *inter alia*:

- Описание на оставащата работа по мониторинг и финансиране на проекти, одобрени преди края на предишната година;
- Описание на оставащата работа по проекти, получили одобрение “по принцип”, но не са получили “окончателно” одобрение;
- Описание на работата, свързана с постъпването, оценката и одобряването на нови проекти;
- План за институционалното развитие на НДЕФ, включващ по обучение и други дейности за повишаване квалификацията на кадрите, рекламна дейност, срещи с бъдещи кандидати за разясняване правилата и изискванията на НДЕФ и дейности за връзки с обществеността и медиите;
- Планиран бюджет за годината, включващ прогнозни разходи за финансиране на проекти и оперативни разходи по издръжката (администрирането) на НДЕФ.

### 3.3. Разходи и условия за финансиране

До юли 2003 Фондът е одобрил финансиране за 58 инвестиционни проекта в околна среда; 40 от които са напълно завършени, 15 са в процес на изпълнение и три са пред започване на изпълнението. Осигурената (или ангажирана, за незавършените проекти) финансова помощ от Фонда досега възлиза на около USD 11 млн., като общата стойност на проектите, подкрепени от Фонда възлиза на около USD 60 млн. Финансовото участие на Фонда спрямо общите разходи за проектите е средно около 19%. Обобщена картина на финансирането от Фонда, по екологични сектори, е показана в Table 3.2 по-долу.

Приоритетен сектор	Брой одобрени проекти (и като % от общия брой)		Стойност на одобреното финансиране (приблизително в USD)	
Ликвидиране на стари замърсявания	3	5%	3 300 000	30%
Намаляване замърсяването на въздуха	30	52%	4 290 000	39%
Опазване чистотата на водите	15	26%	2 970 000	27%
Опазване на биологичното разнообразие	10	17%	440 000	4%

Ползвателите на средства от Фонда включват:

- общини (71% от одобрените проекти; 43% от отпуснатото финансиране);
- държавни, общински и частни фирми (10% от проектите; 20% от финансирането);
- държавни/обществени институции (12% от проектите; 35% от финансирането);
- и научни/академични институции и НПО (7% от проектите; 2% от финансирането).

Фондът може да предоставя финансова подкрепа под формата на безвъзмездно финансиране (грантове) или безлихвени кредити, макар на практика преобладаващата част от подкрепата му е предоставена безвъзмездно (50 проекта), пет проекта са получили кредити; три проекта са получили едновременно и грантове и кредити. От 1999 кредити не са отпуснати.

В своята политика, Фондът се ограничава до ролята на съфинансираща институция. Той може да отпуска финансова помощ, както следва:

- до 30% от общата стойност на проекта безвъзмездно;
- до 50% общата стойност на проекта под формата на кредит;
- до 15% за пазарно жизнеспособни проекти;
- и при други условия, по специално решение на УС, след консултации с КС.

Фондът покрива само разходите по изпълнението, т.е. разходите за изготвяне на проекта не се финансират, въпреки че се допускат изключения за много малки проекти в областта на опазване на биологичното разнообразие. Такива проекти могат да получат до 80% от общите очаквани разходи по проекта, със специално решение на УС, след консултации с КС. По правило Фондът финансира само инвестиционни разходи, т.е. не се финансират последващите разходи, свързани с експлоатацията и поддръжката на инвестиционните обекти.

Основната си задача по финансирането на проекти НДЕФ разглежда като допълване на “финансовата разлика” по добре подготвени екологични проекти, попадащи в приоритетните области на Фонда. Ето защо НДЕФ се стреми да насочва средствата си към завършването на проекти, които без тях не биха могли да бъдат завършени.

### **3.4. Управление на проектния цикъл**

#### *3.4.1. Основни принципи и етапи*

Както при други екологични фондове и институции, финансиращи проекти, управлението на проектния цикъл представлява основен и важен елемент от дейността на НДЕФ. Някои от основните принципи в дейността на Фонда, най-приложими в управлението на проектния цикъл, са заложиени в неговия Устав. Сред тях са:

- *Лоялност и независимост:* Служба в интерес на обществото и за постигане на целите на Фонда. Недопустими са действия, извършени в интерес на трети лица и в несъответствие с целите и принципите на Фонда.
- *Безпристрастност:* Подборът на проекти за финансиране от страна на Фонда, както и подборът на доставчици на стоки и услуги се извършват при строго спазване на процедурите, предвидени в Устава и Правилата за оценка и подбор на проекти, в българското законодателство и специалните изисквания на Източниците на финансиране (донорите). Не се допуска никаква форма на дискриминация или предпочитание на кандидатите.
- *Прозрачност:* Фондът редовно информира обществеността и Източниците на финансиране за своята дейност и, при поискване, осигурява свободен достъп до информация в съответствие с член 41 от Конституцията на Република България и относимите разпоредби на Закона за опазване на околната среда, с изключение на информацията, обявена за поверителна по предвиден в българското законодателство ред.
- *Ефективност на разходите:* При вземане на решения на всички управленски нива на Фонда и при изпълнението на тези решения да бъде постигната максимална ефективност на изразходваните средства. Ограничаването на административните разходи на Фонда не може да става за сметка на неговото нормално функциониране.
- *Консенсус:* Всички разногласия между органите на Фонда и техните членове относно дейността на Фонда ще бъдат обект на градивни преговори в дух на толерантност и аргументираност на различните позиции и с крайна цел постигането на консенсус.

- *Общност на усилията:* Органите на Фонда, техните членове и служителите на Фонда си взаимодействат при изпълнение на своите функции.

НДФ следва стандартен цикъл на управление на проектите, включващ: идентифициране и изготвяне на проекта, оценка и подбор на проекти, сключване на договори и тръжни процедури, мониторинг и оценка на изпълнението на проекти. Основните елементи на тези етапи са обсъдени по-долу.

#### *3.4.2. Процес на оформяне на проекта и кандидатстване*

Исходна точка при определянето на проекта са инвестиционните екологични приоритети на Фонда, определени в неговия Устав и непроменени от неговото създаване. НДФ периодично разпространява информация за инвестиционните си екологични приоритети, критериите за подбор на проекти и указания за изготвяне на предложения за реализация на проекти, насочени към различни организации, включително НПО, регионални и местни власти и фирми. Представители на Фонда вземат редовно участие в семинари, работни срещи и други дейности, организирани от различни институции и НПО. Интернет страницата на Фонда съдържа подробна информация за условията му на работа, критерии за оценка и изисквания за кандидатстване. Фондът не използва стандартен формуляр за кандидатстване.

Критериите не са променяни от началото на дейността на Фонда и са заложи в Правилата за оценка и подбор на проекти, както следва:

- Кандидатите следва да представят документи за проектите в съответствие с публикуваните изисквания на Фонда, като посочват съвременни технически решения и цени;
- Кандидатите следва да представят доказателства за осигурено съфинансиране от други източници, в това число и собствено финансиране (нивата за съфинансиране са описани в раздел 3.3 по-горе).
- Кандидатите следва да представят доказателства за най-малки капитални и експлоатационни разходи за намаляване на единица замърсяване, на основата на оценка на възможни варианти за реализация на проекта;
- Кандидатите следва да представят доказателства за спазване на действащите национални екологични стандарти и изисквания, чрез положителни решения за оценка на въздействието върху околната среда, когато такава оценка се изисква съгласно Закона за опазване на околната среда или чрез други разчети и доказателства, в съответствие с действащото в България екологично законодателство;
- Кандидатите следва да представят доказателства за организационни и финансови възможности за експлоатация на реализирания проект и за осигуряване на екологичните ефекти за целия срок на неговото действие;
- Кандидатите трябва да отговарят на условието за съответствие с правителствените програми за реализация на националната екологична политика и приоритетите на местните органи за управление.

Засиленият интерес за търсене на подкрепа от Фонда е доказан чрез броя на постъпилите предложения:

1997 — 60 предложения;

1998 — 215 предложения;

- 1999 — 43 предложения;
- 2000 — 47 предложения;
- 2001 — 34 предложения;
- 2002 и до средата на-2003 – 34 предложения

До юли 2003 във Фонда са постъпили общо 433 предложения като 58 от тях са били одобрени за финансиране. От горните числа се вижда, че търсенето надвишава финансовия капацитет на Фонда, тъй като са били одобрени само 13% от предложенията. Но все пак не всички внесени предложения са представлявали добре подготвени, качествени проекти. Разбира се, много от предложенията са били отхвърлени, особено в първите години от дейността на Фонда, просто защото не са били в съответствие с приоритетите на Фонда за инвестиции в околна среда. Други причини за отхвърляне на предложения са: липса на подробни технически проекти, липса на съответно съфинансиране, липса на доказан екологичен ефект, несъответствие с конкретни аспекти на критериите на Фонда. На практика, почти всички предложения за реализация на проекти, отговарящи на основните критерии на Фонда и включващи необходимата документация са били одобрени за финансиране.

Няма краен срок за внасяне на предложения за финансиране на проекти, т.е. те се получават и разглеждат на текущ принцип. Всяко предложение за проект се вписва в регистъра на Фонда при неговото получаване с входящ номер. Първият преглед на предложенията се извършва от Комисията за оценка на проекти, която се събира веднъж месечно. Оттук следва прегледа на оценката на проекти, предмет на следващия раздел.

#### *3.4.3. Подготовка на проекта*

Обикновено екологичните фондове не участват пряко в подготовката на проекти, като това се счита за отговорност на заявителите на проекти (кандидатите). Този подход е полезен за гарантиране на безпристрастност, след внасянето на проекта за оценка от Фонда. Въпреки това, НДЕФ има по-активен подход по отношение подготовката на проекти, като често предоставя консултации и указания на заявителите по това, как да подготвят проектите си, за да могат да отговорят на изискванията за финансиране от НДЕФ. НДЕФ е показал огромно търпение в изчакване на кандидатите да преработят и подобрят предложенията си до привеждането им в съответствие с изискванията на Фонда. Фондът е намерил този подход за необходим, изправен пред предизвикателството да привлече добре подготвени проекти, отговарящи на критериите му. Консултациите могат да бъдат под различна форма: по телефон, електронна поща, срещи и др.

#### *3.4.4. Оценка на проекта*

Основните принципи за оценка на проекти са на базата на залегналите в Устава на Фонда оперативни принципи, обобщени в раздел 3.4.1 по-горе. Допълнителни правила за оценка на проекти са заложили в Процедурните правила за оценка на проекти. Съществена характеристика на процеса за оценка на проекти в НДЕ е многоетапния подход, който може да се обобщи, както следва:

- *Етап 1: “Оценка на проекта по отношение на съответствието му с установените критерии и условия”.* Предложенията се оценяват от Комисия за оценка на проекти (КОП); КОП се назначава от Директора на ИБ и включва членове на финансово/икономическа служба, техническа служба и, ако е необходимо, квалифицирани външни експерти. Според установената практика, Директорът на ИБ също участва в КОП.
- *КОП оценява предложенията по стандартизирана методика за оценка, на базата на точкова оценка на проектите, в съответствие със степента на съответствие с различните критерии за оценка (екологичен ефект, ефективност, технологична*

пригодност, осигурено съфинансиране и др.); макар използваната методика да няма официален статут (не е формално разглеждана и одобрена от УС), нейното използване, като полезно средство за оценка на проектите има подкрепата на УС и се е превърнало в стандартна практика; решенията на КОП се протоколират и подписват от всички членове и от Директора.

- *Одобряване от КС:* Проектите, получили положителна оценка от КОП се представят на члена на КС (представителя на донора на фонда) за преглед и “предварително” одобрение; членът на КС има право на вето върху предложените проекти (на практика такива случаи са изключения). В случай на наложено вето от КС по предложен проект, решението е окончателно, ако в споразумението между донора и НДФФ не е предвидено друго. Решенията, основаващи се на вето от КС се представят в писмен вид. Обикновено одобрението на КС се дава устно на Директора.
- *Етап 2: Окончателно одобрение от УС.* Окончателни решения за одобряване или отхвърляне на проекти се вземат от Управителния съвет на основание решенията на КОП и КС, ако в процедурните правила или в споразумението със съответния донор не е предвидено друго. Управителния съвет има право да определя условията за отпускане на одобреното финансиране.
- Досега в ИБ има практика за внасяне в УС на предложения за проекти едновременно за предварително и окончателно одобрение. Често пъти тези два етапа в действителност се комбинират в един общ процес, като предложението за проект се представя на УС еднократно, с искане от ИБ за вземане на решения за предварително и окончателно одобрение от УС в рамките на едно негово заседание.
- Ако при първоначалната оценка на едно предложение КОП прецени, че предложеният проект по основните си качества отговаря на условията, но в някои аспекти е непълен, КОП може да го предложи за предварително одобрение, като информира кандидата за пропуските и му даде срок и препоръки за тяхното отстраняване. След отстраняване на пропуските КОП може да преразгледа предложението и да го представи на УС за окончателно одобрение. На практика, повечето от проектите, получили предварително одобрение са били одобрени и окончателно.
- Във всички случаи, предварително одобрение, окончателно одобрение, временно отхвърляне (когато кандидатите имат възможност да подобрят предложението) и окончателно отхвърляне, на кандидатите се изпраща писмено уведомление с обяснение за взетото от Фонда решение и мотивите за това (в случай на отхвърляне).

Предложенията, внесени от търговски дружества за пазарно жизнеспособни проекти, са обект на финансов анализ (с изчисления за нетната настояща стойност), чрез който Фондът преценява дали да предостави финансиране и ако “да”, в какъв размер. Финансовият анализ на проекта е допълнение към другите критерии за оценка, прилагани от Фонда и други финансови институции. На практика, само няколко от предложенията са били подложени на този анализ. Фондът обаче има очаквания, че този анализ може да се използва по-често в бъдеще, особено като средство за финансиране от Фонда в съответствие с правилата на ЕС за държавната помощ.

#### *3.4.5. Договори, тържени процедури и плащания*

Правилата и процедурите, свързани със сключването на договори и търговете, са определени в Устава на Фонда и в частност, в Процедурните правила за оценка на проекти. Сключването на договор може да започне след като проекта е окончателно одобрен от УС. Всички плащания се отпускат на базата на писмени договори. Договорите обхващат всички материални аспекти на финансирането и неговото използване, в това число участващите страни, обхвата на дейностите, които се финансират, целите на тези дейности, график на плащанията, етапи и срокове за изпълнение, права и задължения на страните и др. Договорите включват и няколко приложения, като: времеви график на всички дейности по договора; проекто-сметка по вид или

компонент от дейността; банкова гаранция, ако е необходима, и; тръжни документи. Всички договори подлежат на одобрение поотделно от Техническата, Финансово/икономическата служби на ИБ и от професионален юрист. Договорите за финансиране се подписват от директора на ИБ и председателя на УС или специално упълномощено лице. Изменения и допълнения по вече сключени договори могат да се правят само с решение на УС, след съгласуване с КС. От момента на окончателното одобрение на проект от УС, в рамките на две седмици договорът се изготвя и сключва с кандидата.

НДЕФ е приел и прилага строги тръжни правила. Правилата, които се спазват са комбинация от правилата на Световна банка и изискванията на българското законодателство. Точно казано, Фондът не е длъжен да спазва българският Закон за обществените поръчки, но се е опитал, доколкото е възможно, да приспособи процедурите си, по модела на Световна банка с тези, на българския закон.

Най-същественото от подхода на НДЕФ към тръжните процедури е дълбочината на ангажираността му в подготовката, мониторинга и контрола по търговете, от името на неговите ползватели. Подходът на НДЕФ е твърде ангажиран с изготвяне на основните тръжни документи на всички ползватели и с мониторинг и контрол отблизо на всички търгове по използване на неговите средства. Например, член на екипа на ИБ винаги участва в тръжните комисии при оценка на офертите и Фондът си запазва правото на вето върху решенията за избор. Тръжните документи обикновено се изготвят в рамките на 15 дни от окончателното одобрение на УС и се предоставят на ползвателя заедно с договора.

Отпускането на финансиране от Фонда се осъществява в съответствие с реда, условията и графика, определени в договора. Плащанията се извършват периодично, съобразно клаузите на договора, след представяне на искане от ползвателя. По правило, авансовото плащане е ограничено до 10% от стойността на строителните работи и се отпуска след започване на работите от избрания изпълнител. Десет процента от общото финансиране се задържат до доказване от страна на ползвателя, че очакваният екологичен ефект е постигнат или ще бъде постигнат. Това доказателство, например, може да е под формата на окончателно разрешително за ползване от съответните власти.

#### *3.4.6. Контрол и оценка на изпълнението на проекти*

Мониторинга на изпълнението на проекта може да включва ползвателя, служители на Фонда и външен контрол, посочен от Фонда. В Процедурните правила за оценка на проекти има изискване, според което всички одобрени проекти на стойност над USD 200 000 следва да се контролират от Фонда или от определен от него инвеститорски контролор. На практика, НДЕФ контролира отблизо всички финансирани от него проекти. Служител на Фонда инспектира всеки проект поне веднъж на място. Фондът поддържа база данни за постигнатите екологични ползи от проектите и наблюдава свързаните с проекта разходи на ползвателите, за да осигури спазването на одобрения график за изпълнение на дейностите.

Досега няма злоупотреби с финансирането от Фонда. Ползвателя има задължението незабавно да информира Фонда за всички важни, неочаквани проблеми или отклонения от договора. Когато това е свързано с допълнителни разходи, но общата сума на разходите не надвишава договореното финансиране, новите разходи могат да бъдат одобрени от Директора. Ако новите разходи надвишават общата стойност по договора, те подлежат на одобрение от УС. УС има право да откаже финансиране на допълнителните разходи или да одобри само част от тях. В случай на сериозно неспазване на договора или злоупотреба със средства, НДЕФ може да спре финансирането, да изиска възстановяване на отпуснатите вече средства плюс лихва (лихвения процент на Националната банка за периода, в който са отпуснати средствата), като може да наложи и неустойка (0.5% от общата отпусната сума, за всеки ден).



Във връзка с оценката на проектите след изпълнението, ползвателите са длъжни да представят доклади за екологичните ползи, реализирани от проекта. Процедурните правила за оценка на проекти предвиждат тези доклади да се представят в продължение на три години от завършването на проекта. Измерванията на замърсителите и емисиите трябва да се извършват от съответните упълномощени национални власти. До момента всички финансирани от Фонда и завършени проекти, са постигнали очаквания екологичен ефект.

### **3.5. Връзки с търговски банки и капиталови пазари**

В съответствие с разпоредбите на Наредбата за устройството и дейността на НДЕФ, банковите сметки на Фонда са в Булбанк АД (Българската външнотърговска банка). Фондът има право да получава приходи от лихви по тези сметки, което е и практиката му, както бе отбелязано в раздел 3.1 по-горе. Екипът установи, че Фондът е участвал в съфинансиране на проекти, финансирани от търговски банки. Извън това, връзките на Фонда с търговски банки или други представители на търговския капитал Фондът са много ограничени.

### **3.6. Системи и процедури за управление на Фонда**

#### *3.6.1. Системи за оперативно управление и отчет*

Съществуващите системи за оперативно управление и отчет са добре развити и са се доразвили за да отразят, както нормативните изисквания и процедурните правила на Фонда, така и обхвата на дейност на Фонда. Техническата служба, ръководена от Главния технически експерт, осъществява всички задачи, свързани с управлението и контрола на екологичните и технически аспекти на проектите. Задачите, по управление и контрол на други проблеми (финансови, кадрови) се изпълняват от съответните ръководители на други служби (Финансова, Управление на офиса, Директора).

Системите на Фонда са предимно на хартиен носител и като цяло отговарят на съществуващите изисквания неговото оперативно управление и отчетност. В близкото минало е направен опит за компютърна версия на всички оперативно управленски и процедурни системи, но разработената от външни консултанти компютърна система не е удовлетворила нуждите на Фонда и е била изоставена. Въпреки това, оперативната си дейност на Фонда се поддържа чрез следните бази данни:

- База данни за проектите, в която се съхранява основната информация и финансови данни, свързани със завършени и текущи проекти.
- База данни на лицензирани фирми и физически лица, предоставящи техническа и друг вид експертна помощ и услуги.

Текущия отчет на оперативната дейност на Фонда се осъществява чрез:

- Текущ контрол и отчет за дейностите и разходите по проекти и за спазването на сроковете и условията на договорите с ползвателите на Фонда.
- Изготвяне и представяне на Годишни отчети за дейността на Фонда пред основните заинтересовани страни.
- Други отчети по конкретни въпроси, изготвяни от Изпълнителното бюро по искане на Управителния съвет и/или Консултативния съвет.

Годишните отчети предоставят много задълбочен и подробен преглед и анализ на дейността и средствата на Фонда за предшестващата година, като включват и одиторските доклади и счетоводни отчети. След одобряване от Управителния съвет, Годишните отчети се представят официално на Правителството на България чрез МОСВ.



Управителния съвет на Фонда носи цялата отговорност за мониторинга и контрола на дейността на Фонда. Изпълнението на Фонда е предмет и на периодичен преглед от страна на Световна банка и други агенции, с които има изградени контакти.

### *3.6.2. Система за управление и отчет на финансите*

Финансово-икономическата служба, оглавявана от Главния икономически експерт, осъществява функциите свързани с оценката и контрола на икономическите и финансови параметри в процеса на подготовката и изпълнението на проектите (в това число предложенията за финансиране, оценка на проектите, търгове, сключване на договори и др.). Освен това, тази служба управлява и финансово счетоводната система на Фонда. Всички финансови данни за завършените и текущите проекти се записват и съхраняват в електронни таблици. Финансово счетоводната система на Фонда също е компютъризирана и използва специализиран счетоводен продукт (Бизнес Навигатор за Windows).

Приходите на Фонда се отчитат отделно, по източници на финансиране. По същият начин, разходите се водят и отчитат подробно по видове (плащания по проекти, инвестиции в дълготрайни активи, оперативни разходи и т.н.). Счетоводните документи са ясни, подробни и достатъчни за провеждане на надлежен финансов контрол и отчетност. Финансовите отчети за оперативните разходи и разходите за финансиране на проекти на Фонда се изготвят от ИБ и се внасят в УС на тримесечни интервали.

Годишните одити и финансови отчети се изготвят от международна одиторска фирма (в момента Ernst & Young). Финансовите отчети се изготвят в съответствие с международните счетоводни стандарти и с българските счетоводни стандарти. Отчетите, изготвени по българските счетоводни стандарти се представят на българските данъчни служби. От началото на 2004 се очаква въвеждането на унифицирани одиторски стандарти. Одиторския доклад за периода 1 януари – 31 декември, 2001 е завършен без никакви бележки или констатации.

Освен това, финансовите отчети за Пилотния проект за подобряване на околната среда (ПППОС), финансиран от Световна банка и координиран и администриран от Фонда по силата на агентско споразумение с правителството<sup>4</sup>, се изготвят отделно.

Фондът е обект на периодични проверки от страна на националната Сметна палата. Последната такава проверка е направена през 1999.

### *3.6.3. Управление на кадрите*

В момента във Фонда са наети на пълно работна време общо 8 души. Всеки нов член на екипа подлежи на 6-месечен пробен срок. Текуществото във Фонда е много ниско, поради което наемането на нови кадри е сравнително рядко събитие.

Всички служители на Фонда се назначават на срочни едногодишни договори, с изключение на Директора, който се назначава за срок от 5 години. Назначаването и освобождаването на Директора се извършва от УС, като се отчита мнението на КС. Директора отговаря за назначаването и освобождаването на служителите на Фонда. За всички длъжности има писмени длъжностни характеристики.

Възнагражденията и другите придобивки на служителите на Фонда се предлагат от Директора на Фонда, а се утвърждават от УС. Настоящите нива на изплащаните възнаграждения на служителите на Фонда са над преобладаващите за страната, но значително по-ниски от тези на

---

<sup>4</sup> Департаментът по оценка на операциите при Световна Банка повиши рейтинга на ППППОС от “задоволителен” на “много задоволителен” в областта за изпълнение на банката и кредитополучателя. Несъмнено, НДЕФ в ролята си на координатор и администратор по проекта, има голям принос за това постижение.

местния персонал в българските офиси на международните организации (посолства, донорски агенции и др.).

Обучението на кадри във Фонда е специално предвидено в оперативния бюджет на Фонда и от предишните Годишни отчети се вижда, че със служителите е провеждано редовно обучение за повишаване на квалификацията.

### 3.7. Коментари, заключения и препоръки

#### 3.7.1. Коментари и заключения

Анализът на дейността на Фонда в областите, разгледани в глава 3, препотвърждава изводите, до които достигна Проверяващият екип още в глава 2: Фондът е работил изключително добре при трудни обстоятелства. Едно от основанията за това заключение е оценката на Фонда на база на международно признатите стандарти и препоръки, съдържащи се в *“Насоките от Санкт Петербург”*. Резюме на ключовите критерии / препоръки, съдържащи се в Насоките, е представено в Таблица 3.3. Едновременно с това Таблица 3.3. предоставя и информация дали според преценката на Проверяващия екип Фондът най-общо е изпълнил отделните критерии / препоръки. Както е видно от таблицата, Фондът с основание би могъл да има претенции, че е изпълнил почти всички ключови критерии, залегнали в Насоките.

Разглеждайки списъка от ключови критерии, се установява, че Фондът: насочва средства към приоритетни сектори и проекти в областта на опазване на околната среда, предоставящи висока ефективност; ускорява подобряването на общото състояние на околната среда, чрез предоставяне финансиране за проекти, които в противен случай биха останали нереализирани; не съперничи на зараждащите се капиталови пазари; подсилва ефекта на други политически инструменти (напр. чрез изискване на съответствие с решения по ОВОС и екологичното законодателство); има ясна стратегия на финансиране; прилага ясни процедури за оценка и подбор на проекти, контрол на изпълнението и оценката на резултатите; бива ефективно администриран; насочва подкрепата си към финансиране на инвестиционни, а не на експлоатационни разходи; има добре структуриран цикъл на управление на проекти, съсредоточен върху тяхната ефективност; работи на принципите на прозрачност и отчетност.

Това не следва да покаже, че Фондът няма какво да усъвършенства; двете въпросителни в Таблица 3.3. показват, че има. Препоръки за развитие в тези и други области са включени подолу в текста. Преди да бъдат представени, Екипът би искал да направи някои допълнителни коментари и заключения. Голяма част от тях са изложени в направения SWOT-анализ, представен в Таблица 3.4.

Таблица 3.3.: Ключови критерии / препоръки от Насоките от Санкт Петербург	
Критерий / Препоръка	Изпълнение от Фонда?
За да се избегне или сведе до минимум дългосрочната икономическа неефективност, присъща на целевото отпускане на средства, разходите следва да бъдат насочени към приоритетни екологични дейности и да насърчават проекти със значими екологични ползи, съизмерими с техните стойности.	✓
Екологичните фондове трябва да играят ролята на катализатор при финансирането на подобрения в областта на опазване на околната среда и да подпомагат, а не да съперничат на зараждащите се капиталови пазари.	✓
Екологичните фондове трябва да служат за подсилване на другите инструменти на екологичната политика.	✓
Екологичните фондове трябва да разработват цялостна екологична стратегия, да следват ясни работни процедури за оценка и подбор на проекти, да възприемат ефективни практики за мониторинг и оценка и	✓

**Таблица 3.3.: Ключови критерии / препоръки от Насоките от Санкт Петербург**

Критерий / Препоръка	Изпълнение от Фонда?
пълноценно да използват вътрешния и чуждия опит за повишаване на административната си ефективност.	
Екологичните фондове трябва да се насочват към конкретните пазарни и институционални проблеми, пречателни инвестиции в околна среда.	?
По принцип средствата от фондовете следва да са насочени само за капитални, а не за оперативни разходи.	✓
За инвестиционните проекти фондовете трябва да имат добре разработени планове за управлението им, гарантиращи ефективното използване на средствата.	✓
Екологичните фондове трябва да бъдат средство за привличане на нарастващите ресурси в частния сектор и финансирането от капиталовите пазари за инвестиции в околна среда.	?
Екологичните фондове трябва да осигуряват прозрачност и отчетност на дейността си пред правителството, парламента и обществеността.	✓

Един поглед към резултатите от SWOT-анализа показва, че предимствата и възможностите на Фонда превишават недостатъците и рисковете. Като не подценява недостатъците и рисковете, Проверяващият екип е твърдо на мнение, че НДЕФ е постигнал много и притежава една солидна основа от натрупан опит, необходим за в бъдеще. Бюджетът на Фонда е сравнително малък в контекста на общото финансиране за околна среда в България. Въпреки това, Фондът се е превърнал във важен механизъм за финансиране на опазването на околната среда с въздействие, надхвърлящо размера на приходите и разходите му. От създаването си Фондът е одобрил 58 проекта, с финансиране за над USD 11 млн. Средният процентен принос на Фонда във финансирането на проектите е 19%, като чрез подкрепата на Фонда са мобилизирани още USD 50 млн. за инвестиции в екологична инфраструктура. В много случаи тези инвестиции не биха били направени без финансовата подкрепа и помощта в процеса на изпълнението на проектите, оказвана от Фонда.

В допълнение към средствата, отпускани по линия на споразумението “Дълг срещу околна среда” с правителството на Швейцария, Фондът е изиграл важна роля за мобилизирането и управлението на съфинансиране по проекти от други международни източници, особено от Световна банка и Датската агенция за опазване на околната среда. Очаква се НДЕФ да има ключова роля в изграждането и управлението на новия “Фонд защитени територии” (ФЗТ) – доверителен фонд с около € 12 млн., които ще бъдат принос от страна на правителството на България, многостранни и двустранни донори, в т.ч. Глобалния екологичен фонд. Предвижда се ФЗТ да бъде създаден и да функционира в рамките на съществуващия регламент и структура на НДЕФ, като съответно едно от основните изисквания на чуждите донори към ФЗТ е НДЕФ да запази оперативната си независимост от правителството.

Тези сериозни постижения изглеждат още по-значими в контекста на ограничените ресурси на Фонда, трудния икономически климат в страната и факта, че през по-голямата част от съществуването си Фондът е получавал вяла, в най-добрия случай, подкрепа от правителството.

Таблица 3.4: Резюме на резултатите от SWOT-анализа на НДФ

(Strengths/Предимства-Weaknesses/Недостатъци-Opportunities/Възможности-Threats/Рискове)

Принципни предимства	Принципни недостатъци
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Независима специализирана финансова институция, която не е обект на прекомерно политическо влияние или намеса при вземането на решения.</li> <li>– Висока степен на отчетност и прозрачност при вземането на решения.</li> <li>– Подробни оперативни политики и процедури, съответстващи на статута и целите на Фонда.</li> <li>– Опитен, компетентен и отговорен персонал, работещ добре в екип.</li> <li>– Ясно дефинирани и стриктно прилагани процедури за управление на проекти и финансови ресурси.</li> <li>– Установени добри взаимоотношения и комуникации със съществуващи донори и ползватели на средства от Фонда.</li> <li>– Значителен вътрешен опит в планирането и изпълнението на проекти (в т.ч. провеждане на тръжни процедури).</li> <li>– Значителен вътрешен опит в управлението на средства, предоставяни под формата на безвъзмездно финансиране.</li> <li>– Доказан опит при управлението на финансови средства, предоставени от международни институции.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Все още е възприеман и наричан от някои “Швейцарският фонд”</li> <li>– Ролята и потенциала на Фонда при мобилизиране и управление едновременно на местни и чуждестранни финансови средства с цел значими инвестиции в околна среда, остават недооценени от страна на ключови правителствени фигури, имащи отношение към процеса на вземане на решения.</li> <li>– Ограничен опит и умения при заемно финансиране.</li> <li>– Финансовите ресурси, предоставяни по силата на съществуващото споразумение “Дълг срещу околна среда”, са почти напълно изчерпани.</li> <li>– Незначителни взаимоотношения и ограничено сътрудничество със сектора на търговските банки.</li> </ul>
Възможности	Рискове
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Потенциал за значим принос при мобилизиране и насочване на значителен обем финансови ресурси, необходими за постигане на съответствие с целите и приоритетите на националната екологична политика и изискванията на европейското екологично законодателство.</li> <li>– Потенциал за увеличаване размера на управляваните финансови ресурси, предоставяни от международни финансови институции и донорски агенции.</li> <li>– При наличие на осезаема политическа и финансова подкрепа от страна на правителството, Фондът притежава потенциал за увеличаване размера на финансовите си ресурси чрез други споразумения от типа “Дълг срещу околна среда”, или чрез други форми на донорска подкрепа.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Несигурност по отношение на бъдещето на Фонда в дългосрочен аспект, особено от гледна точка на очевидната антипатия от страна на представители на заинтересованите министерства.</li> <li>– Финансовите ресурси, предоставени по силата на споразумението “Дълг срещу околна среда” са почти напълно изчерпани.</li> <li>– Фондът е поставен в позиция на невъзможност за ползване на финансови ресурси от ЕС за подкрепа на инвестиции в областта на опазване на околната среда, свързани с изискванията в периода на присъединяване.</li> </ul>

Голяма част от ценните страни на Фонда произхождат от прилаганите *строги процедури при управлението на проекти*, основаващи се на: стриктна рамка от ясно дефинирани екологични приоритети и критерии за оценка на проекти; ясни изисквания към, и по възможност професионални взаимоотношения с, потенциалните ползватели на средства; ясно дефинирани критерии за оценка с акцент върху екологичните ползи и ефективността; отпускане на безвъзмездни средства само срещу извършени работи; стриктен мониторинг на проектите по отношение на правилното изразходване на средствата за постигане на екологичния ефект.

Няколко други фактора са определящи за успеха на Фонда:

- Политическа независимост;
- Стабилни, прогнозируеми приходи (от траншовете по сделката “Дълг срещу околна среда);
- Силно ръководство и високо квалифициран и мотивиран екип;
- Обективност, отчетност и прозрачност при вземане на решения;
- Строго прилагане на тръжните процедури.

### 3.7.2 Препоръки

Проверяващият екип не установи очебийни или значими недостатъци в дейността на Фонда. Отделните пунктове, по които Екипът вярва, че могат да бъдат направени подобрения, биха представлявали скромни допълнителни ползи за Фонда. Като цяло, ако бъдат осъществени някои от очакванията на Екипа за бъдещото развитие на Фонда, предложените промени биха допринесли за значително подобряване дейността на Фонда. Тези очаквания до различна степен превръщат в подходящи и спешни настоящите препоръки. Очакванията са:

3. че Фондът ще получи допълнителни, нови източници на средства за допълване на бързо намаляващите средства от суаповото споразумение със Швейцария и;
4. че приходите ще бъдат в достатъчен размер и ще бъдат отпуснати при условия, позволяващи на Фонда да продължи финансирането на проекти в пълната гама на своите приоритети за инвестиции в околна среда.

Невъзможно е да се предвиди на този етап дали някое от двете или и двете очаквания ще се осъществят. Първото от тях трябва да бъде постигнато или в противен случай Фондът ще потъне в забрава. Идването на сцената на новия Фонд “Защитени територии” и неговото възможно администриране от НДЕФ е доста обнадеждаващо и би могло да се превърне в механизъм за функционирането на НДЕФ за много години напред. Въпреки това мнението на Проверяващият екип е, че съществуването на НДЕФ единствено с цел администриране на ФЗТ би представлявало тъжно и неоправдано недоизползване на забележителния капацитет на НДЕФ. (Виж следващия раздел за повече коментар на тази тема). Поради тази причина по-голямата част от предлаганите тук препоръки са обвързани с идеята НДЕФ да продължи да изпълнява сегашните си функции на същото или на по-високо ниво (т.е. разполагайки със същия или с по-голям обем средства).

*Фондът следва да обмисли определяне на конкретни разходни цели за инвестиционни проекти в рамките на всеки от екологичните си приоритети и да запознае с тях потенциалните ползватели на средства.* Понастоящем годишния План за дейността на Фонда включва един общ обем средства за финансиране на нови инвестиционни проекти (за разлика от точно планираните средства за разходи по проекти в процес на реализация и за издръжка на дейността на Фонда). Определянето на конкретни разходни цели за всеки от приоритетните би помогнало на Фонда още по-точно да дефинира обхвата на приоритетите си и по-ясно да ги представи на потенциалните ползватели на средства. Екипът разбира, че досегашната политика на Фонда е била насочена към прилагане на по-гъвкав подход в това отношение с цел финансиране на проекти, които могат да отговорят на изискванията. Въпреки основанията за прилагане на подобен прагматичен подход от страна на Фонда, предлаганата алтернатива би спомогнала за по-доброто постигане на дългосрочните, стратегически инвестиционни цели, като същевременно ясно се представя рамката на приоритетите пред потенциалните ползватели на средства. Определянето на конкретни цели съдържа в себе си и елемент на гъвкавост; в случай, че в рамките на една приоритетна област повече на брой добре подготвени проекти притежават необходимата готовност за реализация в сравнение с друга приоритетна област,

Фондът би могъл да си запази правото на преразпределяне на целевите средства, например в средата на годината.

*Фондът трябва да продължи да полага усилия за осигуряване на повече средства за биоразнообразието.* Въпреки, че това е една от основните приоритетни области за инвестиции, разходите за биоразнообразие представляват само 4% от общо отпуснатите или одобрени от Фонда средства. Екипът е наясно, че Фондът е оценил тази задача като важно предизвикателство. Това предизвикателство вероятно ще става все по-голямо и по-наложително, ако и когато заработи ФЗТ в рамките на НДЕФ. В този случай НДЕФ ще се окаже под натиска да разшири осезаемо финансирането за проекти в този сектор. Независимо от ограничения успех във финансирането на такива проекти, НДЕФ е придобил ценен опит в работата си с институциите и организациите, занимаващи се с опазване на биоразнообразието и може да надгражда и доразвива този опит.

*Фондът може и трябва да прилага все повече опита и ресурсите си в насърчаване разработването на пазарни решения за покриване на нуждите от финансиране в околна среда.* Макар в някои случаи Фондът да е финансирал проекти съвместно с търговски банки, той не е проявил активност към пропагандиране и подпомагане разработването на възможности за инвестиции в околна среда от частния сектор, например в работата си с търговски банки по финансиране в промишления сектор. Екипът счита, че Фондът би могъл да помогне за по-голямото участие на търговските банки чрез предлагане на субсидии за покриване на лихвите, т.е. облекчаване обслужването по кредити. В това отношение Екипът все пак отчита, че основните бариери пред средствата от частния сектор и финансирането от капиталовия пазар за инвестиции в околна среда са стояли пред Фонда през цялото му съществуване. Въпреки това условията за включване на финансиране от частния сектор ще стават все по-привлекателни и Фондът следва да направи повече усилия за стимулиране навлизането на частни капитали в екологичния финансов пазар.

*Фондът трябва да прави повече за изграждане на умения за изготвяне на проекти от потенциални ползватели на средства.* Екипът е наясно, че Фондът с пълно основание съсредоточава финансовата си подкрепа върху самото изпълнение на инвестиционните проекти. Това е най-сигурният и осезаем начин за максимизиране на екологичния ефект на всеки инвестиран лев. Същевременно Екипът достигна до заключението, че подбирането на добре подготвени проекти, притежаващи необходимата готовност за реализация, е представлявало постоянна трудност за Фонда. Това е добре илюстрирано от факта, че в продължение на много години Фондът не е бил в състояние да отпусне пълният обем средства, предвидени за нови инвестиции. Причините за това са много, но вероятно измежду тях попадат следните: че изготвянето на проекти остава слабо място за потенциалните ползватели на средства; че Фондът не е направил всичко необходимо за популяризиране на приоритетите, критериите и изискванията си; че условията и очакванията на Фонда са нереалистично високи спрямо българската действителност; и/или комбинация от изброените. Обяснението би могло да включва някои от изброените причини, но Екипът е на мнение, че в основата им стои слабата подготовка на проектите. Това обстоятелство едва ли би могло да бъде бързо преодоляно. В действителност този проблем би могъл да се задълбочи с нарастване влиянието на обстоятелствата, свързани с присъединяването към ЕС. Във връзка с това Екипът насърчава Фонда да потърси начини за увеличаване на безспорно ползотворната си подкрепа, оказвана на потенциалните ползватели на средства с цел подобряване капацитета за подготовка на предложения за финансиране, като същевременно не подценява основния си приоритет за финансиране на самото изпълнение на инвестиционните проекти.

Ако приемем, че трудностите при подготовката на проекти могат да бъдат намалени и се увеличи броят на добре подготвените проекти, *Фондът може да помисли за формализиране на методологията си за точкуване и оценка на проектите.* Прилаганата понастоящем методология, в комбинация с други средства за оценка, се използва като водещ инструмент при определяне дали даден проект може да получи финансиране от Фонда или не. Екипът е наясно,



че въпреки, че КОП оценява проектите на база на методологията си, формално проектите не биват класирани на база на получените резултатите, нито пък резултатите от класирането биват предоставяни на КС и УС за последващо одобряване. Това не особено стриктно, неофициално прилагане на методиката за оценка на проекти е лесно разбираемо, тъй като представлява изключително деликатен момент в ситуацията, описана по-горе, при която е налице недостиг на добре подготвени проекти. В случай, че Фондът се окаже в ситуация, при която са налице повече на брой добре подготвени проекти, които биха могли да получат финансиране, той би могъл с успех да премине към по-формалното прилагане на методологията за оценка и по този начин по-систематично да определя “най-добрите” проекти.

*Финансов анализ следва да се извършва на всички проекти, които са потенциално пазарно жизнеспособни, а не само на тези, които са предложени от търговски дружества.* Истинската стойност на един финансов анализ е способността му да помогне при преценката дали един проект наистина се нуждае от субсидия за да бъде жизнеспособен и, ако е така, какъв е размерът на необходимата за това субсидия. Екипът разбира, че служителите на Фонда са наясно с това; Екипът разбира още, че са налице други механизми, определящи сегашното приложение на финансовия анализ на проектите, най-вече че УС (или отделни негови членове) имат възражения по отпускането на средства в полза на търговски дружества. В крайна сметка, това е въпрос на определена политика. Екипът установи, че търговските дружества имат право да бъдат подпомагани от Фонда, при различни условия. Ето защо Екипът не вижда основание за използване на финансовата оценка на проекти като средство за поставяне на неформална бариера пред търговските дружества за достъпа им до средства от Фонда. В случай, че Фондът изобщо реши да използва финансова оценка, това следва да бъде основано на обективни причини и да се прилага за всички проекти, генериращи приход, без разлика в типа на организацията - ползвател на средства.

*Екипът смята за излишно представянето от страна на ИБ на проекти пред КС и УС и за принципно, и за окончателно одобрение; предлагането им еднократно, за окончателно одобрение, би било достатъчно.* Вероятно на един по-ранен етап от работата на Фонда, когато той все още е установявал възможностите си и е трупал нов опит, подобен подход е предоставял по-големи възможности за контрол на целесъобразността на проектите и е подсигурирал правилното им придвижване. Но в продължение на години с вече натрупан солиден опит и квалифициран персонал, двукратното предлагане на проектите за одобрение не носи съществени ползи за Фонда. В действителност, при положение, че почти всички проекти, одобрени по принцип, биват след това одобрени и окончателно и че в някои случаи даден проект получава едновременно принципно и окончателно одобрение, двустепенното одобрение се явява излишно и следователно представлява загуба на време и ресурси. Екипът разбира, че понастоящем ИБ регулярно предлага проекти със съответните стойности на финансиране, едновременно за принципно и окончателно одобрение. Този факт следва да покаже един компромисен вариант за поддържане прилагането на двустепенната процедура на одобрение, съответстваща на Процедурните правила за оценка на проекти, дори когато тази процедура вече не е необходима. Поради това Екипът предлага отпадане на двустепенната процедура на одобрение, където това е възможно, с цел по-пълноценното използване на ресурсите на всички заинтересованите страни.

В подобен смисъл *Екипът предлага малките проекти да получават окончателно одобрение от директора на ИБ.* Понастоящем всички проекти подлежат на одобрение от УС, независимо от големината им. По този начин дори един много малък проект трябва да премине през същите процедури, през които минават и големите проекти. Множество екологични фондове в други държави от Централна и Източна Европа допускат малки проекти под определени прагове от гледна точка на тяхната стойност, които са обект на точно определени правила и процедури, да бъдат разглеждани и одобрявани от оперативното ръководство на Фонда, например от директора или от директора и заместник директорите. Опитът е показал, че подобна процедура би могла да спести значителен обем ресурси и време, които биха могли да бъдат по-ефективно оползотворени в други области от дейността на Фонда. Отчитайки възможността за основаване

на ФЗТ в рамките на структурата на НДЕФ, както и факта, че ФЗТ вероятно ще обслужва голям брой малки проекти, Екипът е убеден, че НДЕФ единствено би спечелил от такава промяна.

*Фондът следва да осигурява съдействие на ползвателите на средства при провеждане на тръжните процедури, като подпомага максимално повишаването на собствения капацитет на ползвателите в тази насока.* НДЕФ предоставя изключително ценна услуга на своите ползватели с помощта си по провеждането на публичните търгове. Тази помощ несъмнено спомага ползвателите да постигнат добра цена на изпълнението и гарантира ефективното използване на средствата на Фонда. Усилията на Фонда в тази насока заслужават похвала. Дълбочината и степента на сътрудничество на Фонда при тръжните процедури на ползвателите на средства го правят уникален сред екологичните фондове в Централна и Източна Европа (поне според информацията на Екипа). Макар Екипът да не се съмнява в позитивния ефект от този подход, той си задава и въпроса дали това е подходяща роля за един фонд. Три са основните съображения в това отношение: 1) твърде голямата помощ, особено при повторно ползване на средства от Фонда, може да повиши степента на зависимост и да забави развитието на собствен капацитет на ползвателя на средства за провеждане на тръжни процедури; 2) Фондът може да възпрепятства развитието на частния сектор в тази сфера на услуги (т.е. консултантските фирми), в която на пазара се предлагат услугите, предоставяни безвъзмездно от Фонда и 3) Фондът необосновано отделя време и средства в сфера на дейност, която обикновено не е основна за един фонд, като по този начин лишава от ресурси по-съществени дейности. Екипът не предлага ограничаване сътрудничеството от страна на Фонда в тръжни процедури. Предложението е по-скоро свързано с извършване от Фонда само на операциите, необходими за осигуряване спазването на заложените в статута му интереси, отнасящи се до целесъобразното оползотворяване на средствата и до готовността на ползвателите на средства да изпълняват самостоятелно съответните процедури за в бъдеще, без намесата на Фонда.

Въпреки неуспешния минал опит на Фонда за компютъризиране на управленските операционни системи и процедури, *вероятно въвеждането на напълно интегрирана компютърна система, покриваща цялата гама от оперативни функции и дейности, би довело до значителни предимства.* Разработването на подобна система изисква осигуряване на време и средства, поради което би било оправдано при условие, че Фондът разшири дейностите си по финансиране на проекти. Области, в които би настъпила по-скорошна възможност за подобряване на съществуващите оперативни управленски практики са:

- Формализиране на съществуващите процедури, свързани с изработването и контрола на документацията.
- *Подобряване на съществуващите възможности за преодоляване на неочаквани събития или спешни ситуации, като загуба или кражба на компютърната техника или унищожаването на основни файлове и архиви в резултат на пожар или наводнение.*

По отношение формализирането на съществуващите управленски процедури, *могат да се извлекат полезни предимства от приемането и прилагането на някои от принципите, залегнали в ISO 9000* (международния стандарт за системи за управление на качеството) В частност, Фондът следва да прецени изграждането на официална система за Контрол на документите, гарантираща че всички процедури, спецификации, инструкции, проектна документация и др. са изрядни, актуални и издадени с необходимата заверка, като всички грешни, остарели или отменени документи да се извадят от употреба.

*Фондът трябва също така да преразгледа възможностите за “аварийно възстановяване”,* по-конкретно възможностите за събиране и съхранение на резервни копия на основни файлове и архиви. Регулярно следва да се изработват дубликати на важни документи и компютърни файлове и архиви, които следва да бъдат съхранявани на сигурно място извън офиса.

*Полезно за Фонда и за ползвателите на средства би било създаването на общ компютърен файл/документ, съдържащ всички пълни Годишни отчети.* Това може да се постигне например



чрез създаването на един PDF файл. (Понастоящем отчетите включват няколко раздела, съхранявани като отделни документи.) Освен това *данните за приходите и разходите биха могли да бъдат представяни по по-лесно и бързо разбираем начин за преобладаващата част от читателите*. Например в съществуващите отчети няма единна таблица, която да представя всички приходи или разходи за дадена година, използвайки дефиниции, които незапознат човек може веднага да разбере (например по източници). Данните за дадена година се представят в няколко различни таблици, на база на несъществено различаващи се класификации. Понастоящем отчетите съдържат по-голямата част (и вероятно дори всичката) необходима информация, но тя не е събрана в общи таблици, които могат да бъдат бързо разгледани и асимилирани. (Разбира се множеството таблици могат да продължават да бъдат използвани, представяйки данните по различни начини; но целта е да има и една обща таблица, представяща основните данни “от пръв поглед”.)

*По отношение управлението на персонала, за всички длъжности съществуват писмени длъжностни характеристики, които в повечето случаи са твърде кратки и като цяло би имало полза от преработването им в повече подробности.*

Сегашното равнище на възнагражденията на служителите във Фонда е по-високо от преобладаващото за държавната администрация, но значително под това, което се предлага на местните служители в международни организации, с представителства в България (посолства, донорски агенции и др.). Заплатите на служителите традиционно са били спорен въпрос в историята на Фонда и в резултат на настояване от страна на представителите на правителството в Управителния съвет на Фонда, са били редуцирани с 40% през 1997 г. Като независима институция Фондът не представлява част от държавната администрация, поради което не следва да бъде обект на прилагане на правилата и платежните скали на държавните служители. В действителност устава на Фонда точно определя това, постановявайки, че: “Размера на базовите възнаграждения се определя въз основа на възнагражденията на служителите в организации или техни представителства в България, управляващи средства по силата на международни споразумения или средства, предоставени от международни финансови институции” (Чл. 28, ал. 2)

*По мнение на Проверяващият екип, намаляването равнището на възнагражденията е било неоснователно и анти-продуктивно. Възнагражденията на служителите във Фонда трябва по принцип да се установят на равнища, които гарантират, че Фондът може да привлече и задържа кадри с добра квалификация, независимо от преобладаващите практики в държавната администрация. В допълнение към това Фондът следва да разгледа възможността при определяне на възнагражденията на служителите за въвеждане на елемент на зависимост на заплащането от качеството на работата.*

#### 4. Бъдещо развитие на НДФ

Проверяващият екип е на мнение, че е настъпил подходящия момент за сериозно обмисляне от страна на ръководството на Фонда и особено от страна на българското правителство, на бъдещата роля на Фонда: средствата, предоставени по силата споразумението за замяна на “Дълг срещу околна среда” между правителствата на Република България и Конфедерация Швейцария, са почти изчерпани; потребностите от средства за инвестиции в областта на опазване на околната среда във връзка с присъединяването на България към Европейския съюз непрекъснато нарастват; същевременно капацитетът на България за управление и ефективно усвояване на средства, предоставени от страна на ЕС и други чуждестранни източници на финансова подкрепа, е твърде ограничен.

Трудно постижимо предизвикателство е осигуряването на необходимия размер средства за инвестиции с цел постигане на съответствие с европейското законодателство в областта на опазване на околната среда. Съгласно публикуван през 2001 г. доклад на Световна банка<sup>5</sup>, по предварителна оценка разходите за постигане на съответствие с европейското законодателство в областта на опазване на околната среда ще бъдат между 5.5 и 8.0 млрд. EUR (на база на цени от 1998 г.), независимо от продължителността на периода за осъществяването му. Ако се приеме, че 2015 е годината за присъединяване на България към ЕС, общо необходимият годишен размер на разходите за инвестиции в областта на опазване на околната среда би следвало да възлезе на 1.2÷1.7 млрд. EUR. Опитът на други страни в период на присъединяване към ЕС показва, че въпреки осигурената финансова подкрепа от страна на ЕС и други донори, основната част от инвестициите, необходими за осигуряване на съответствие с европейското законодателство в областта на опазване на околната среда, е необходимо да бъдат привлечени от частни инвеститори (местни и чуждестранни).

Във връзка с това, отчитайки необходимостта от мобилизиране и управление на чуждестранни финансови средства, както и нуждата от значително увеличаване обема на инвестициите от частния сектор за осигуряване на необходимата във връзка с присъединяването към ЕС екологична инфраструктура, Проверяващият екип счита за изненадващ факта, че българското правителство не подкрепя и не използва по-ефективно капацитета и опита на Фонда за участие в тези трудни задачи

При разглеждане на потенциалните възможности за бъдещо развитие на Фонда, следва да се имат предвид редица фактори, както следва:

- Бъдещата потребност от средства за инвестиции в областта на опазване на околната среда в България и основните, свързани с този проблем задачи, които следва да бъдат решавани.
- Ролята, която Фонда е изиграл до момента и по-специално – натрупаните в периода на неговото функциониране опит, умения и възможности.
- Възможните начини за бъдещо използване и обогатяване на натрупания опит с цел посрещане на нуждите от инвестиции в областта на опазване на околната среда в България.

В тази връзка Проверяващият екип счита, че основните възможности за бъдещо развитие на Фонда са следните:

- А) Без промяна на съществуващия регламент, средства и дейности на Фонда (т.е. “Нищо не се прави”);

---

<sup>5</sup> България – двойното предизвикателство на прехода и присъединяването – Световна банка, април 2001.

Б) Активно търсене за допълване и увеличаване средствата на Фонда чрез споразумения “Дълг срещу околна среда” или други форми на донорски актове, и/или

В) На Фонда се възлага отговорна роля по управление на държавни средства и средства от ЕС за изпълнение на приоритетни инвестиции в околна среда (особено на тези, свързани с присъединяването към ЕС) и привличане на други средства за финансиране на такива приоритетни инвестиционни проекти.

Проверяващият екип е на мнение, че изборът на вариант А няма да доведе до ефективно използване и доразвиване на съществуващия капацитет и възможностите на Фонда и ще го остави формално да съществува с незначителни възможности за развитие и осъществяване на значим принос за посрещане на нуждите от инвестиции в областта на опазване на околната среда в периода на присъединяване на България към ЕС. При тези обстоятелства най-вероятната перспектива, стояща пред Фонда, е постепенната загуба на основен персонал до вероятното загиване на институцията. Екипът е на мнение, че това би представлявало една неоправдана загуба на уникална по рода си, ефективно и успешно работеща обществена институция в България и загуба на ценен актив, особено от гледна точка на големите предизвикателства и потребности в хода на присъединяване към Европейския съюз.

Вариант Б от доста време е отворен като възможност за правителството, но по неизвестни за Екипа причини, успехът е незначителен, с едно изключение: изграждането на новия ФЗТ, който ще се администрира от НДЕФ. ФЗТ представлява важно постижение за България и в ролята на администратор НДЕФ ще може да продължи и в бъдеще дейността си по финансиране в околна среда, в областта опазване на природата и биологичното разнообразие.

Въпреки значимостта на проблемите, свързани с опазване на природните ресурси и биологичното разнообразие, нуждата от финансиране в тези области бледнее в сравнение с необходимостта от инвестиции в изграждане на екологична инфраструктура в секторите въздух, води и отпадъци (виж Вариант В по-долу). Безспорен е факта, че точно в тези области Фондът досега е придобил особено важен опит и е осъществил най-значимият си принос. Един бъдещ сценарий, предопределящ на Фонда дейност само в областта на опазването на природата и биологичното разнообразие, би представлявал според Екипа твърде непълноценно използване на способностите, които Фонда може да предложи и ще бъде загуба за страната.

Фондът е привлякъл (и продължава да привлича) интереса на потенциални донори и при наличието на недвусмислена подкрепа от страна на правителството, би имало реална перспектива за Фонда да успее да възстанови и дори да увеличи своите изчерпващи се финансови ресурси за сметка на други видове донорски актове. Този вариант до голяма степен зависи от волята на правителството: а) да осигури възможност и подкрепа за Фонда за привличане на средства от потенциални донори, и б) да осигури насрещно финансиране за Фонда за сметка на средства от държавния бюджет. Последното е особено важно тъй като би представлявало реално доказателство пред потенциалните донори за ангажираността на правителството за подкрепата на Фонда. Конкретната ангажираност на правителството спрямо ФЗТ е от изключително значение за основаването на Фонда. Този Вариант за бъдещо развитие на НДЕФ би довел до значително по-активна роля на Фонда при управлението на донорски средства с цел подкрепа на целите и механизмите за тяхното постигане на националната екологична политика.

Вариант В предполага основно преразглеждане на сегашната роля и статут на Фонда с оглед осигуряване на повече гъвкавост на институцията и възможност за адекватен отговор на променящите се потребности от финансиране с цел опазване на околната среда в България. Това предполага поемане на по-широк спектър от функции и отговорности от страна на Фонда за сметка на държавата и по-активна роля при мобилизиране и насочване на финансови ресурси с цел удовлетворяване на нуждите от инвестиции за постигане на съответствие с изискванията на европейската екологична политика. В тази връзка Проверяващият екип е на мнение, че

Фондът притежава уникалната способност, разполагайки с необходимия потенциал (и с необходимото институционално укрепване, неколнократно препоръчано в настоящата разработка), да изпълнява ролята на ефективен посредник при управление на средства от ЕС, и препоръчва задълбочено обмисляне на тази възможност от страна на българското правителство.

Варианти Б и В не са взаимно изключващи се и всеки от тях представлява реалистична възможност за разширяване ролята на Фонда и увеличаване на средствата в него. Вариантите за бъдещата роля на Фонда следва да се разглеждат в контекста на присъствието и на бившия Национален фонд за опазване на околната среда, понастоящем Предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда, както и на други обществени институции, предоставящи средства за извършване на дейности по опазване на околната среда, с цел координиране на техните функции. Независимо от разгледаните варианти, Проверяващият екип достигна до следните заключения:

- *НДФ е добре управлявана, високоефективна обществена институция, финансираща мероприятия в областта на опазване на околната среда, притежаваща незначителни недостатъци и голям актив, което го прави изключително ценна и уникална по рода си институция в България; и*
- *В случай на осигурена категорична подкрепа от страна на правителството Фондът притежава необходимия потенциал за изпълнение на многократно по-значима роля при мобилизиране и управление на финансови ресурси, предназначени за осигуряване на съответствие с екологичните изисквания на ЕС в периода на присъединяване.*

## **Приложение 1: Обхват на работата в съответствие с техническото задание**

Съгласно предварително изготвеното техническо задание, работата по извършване на Прегледа на дейността на НДФ се състоеше в следното:

- Преглед на цялата налична информация и документацията относно историята, статута, организацията и дейностите на НДФ<sup>6</sup>.
- Извършване на задълбочен преглед и оценка в сътрудничество с екипа на Фонда, на настоящия статут / юридическа основа, политика, организация, финансови и други ресурси, планиране, документация, принципи на функциониране и управление на Фонда.
- Идентифициране и анализ на силните страни на Фонда, както и на евентуалните недостатъци или проблеми, свързани с въпросите, разгледани в т. II. по-горе, като се вземат под внимание принципите и критериите, залегнали в подобни документи на ОИСР и ЕС (“Насоките от Санкт Петербург” и съответните правила на програмите ISPA и Phare), както и насоките и критериите за работа на международните финансови институции като Световна банка и Европейската банка за възстановяване и развитие.
- Оценка на настоящата и бъдещата роля на Фонда в процеса на присъединяване към ЕС.
- Изработване на подробни препоръки и предложения за промени / подобрения в работата на Фонда в тези области, с особено внимание върху статута и политиката на Фонда, организационната структура и управлението, генерирането на приходи от дейността, управление на финансовите активи, планиране на дейността и управление на проекти.

В сътрудничество с екипа на Фонда, Консултантите имаха за задача да извършат подробен преглед и оценка на историческото развитие на Фонда, настоящия статут / юридическа основа, организационна структура, финансови и други ресурси, документация, принципи на работа и принципи на управление, с особено внимание върху следните въпроси:

### *История на Фонда*

- произход на Фонда и хронология на основните събития, свързани с развитието на институцията до момента;
- институционално и организационно развитие на Фонда;
- финансово развитие на Фонда;
- оперативно развитие на Фонда.

### *Институционална рамка и организационна структура*

---

<sup>6</sup> Това включва: Националният план за действие в областта на опазване на околната среда и други национални стратегии в същата област; политика, закони и подзаконни нормативни актове, имащи пряко или непряко отношение към статута и дейността на Фонда; годишни планове за дейността, бюджети и отчети на Фонда за текущата и предходните години; организационни схеми и насоки на работа; всички писани правила и цялата документация, отнасяща се до прилагани процедури при работата и управлението на Фонда, със специално внимание върху цикъла на управление на проекти, в т.ч. предложения за финансиране, критерии и процедури за подбор на проекти за финансиране, условия на договорите финансиране и др.; действащи договори за целево финансиране, даващи представа за обхвата и формата на финансовата подкрепа, предоставяна от Фонда; архив на данни относно приложени подходи, взети решения и извършени дейности от страна на Фонда; вътрешни отчети за дейността; одиторски доклади и доклади от извършени външни прегледи на дейността на Фонда.

- регламентация в рамките на настоящата национална политика, юридическа основа и статут на Фонда, закони и подзаконовни нормативни актове, имащи отношение към управлението и работата на Фонда;
- организационна структура, в т.ч. функции и отговорности на ръководните органи и техните членове;
- независимост при изработване на политиката на Фонда и вземането на решения;
- задължения за регулярна отчетност;
- принципи и механизми за осъществяване на регулярен външен контрол на дейността и одиторски контрол.

#### *Функции и дейности на Фонда*

- политика и приоритетни области на работа на Фонда;
- източници на приходи;
- обем и видове разходи, в т.ч. финансиране;
- стратегическо и годишно планиране;
- управление на проектния цикъл – предоставяне на информация на потенциални бенефициенти относно изискванията при кандидатстване за средства от Фонда, оценка и подбор на предложения за финансиране, изпълнение (в т.ч. контрол над провежданите тръжни процедури за избор на изпълнител и сключване на договор за изпълнение), контрол на изпълнението и оценка на резултатите;
- оценка и одобряване на финансиране под формата на заем, управление и контрол на погасяването му;
- връзки и сътрудничество с банковия сектор;
- връзки с обществеността и комуникации.

#### *Политика и принципи на управление*

- политика и принципи при управление на дейностите, контрол и отчетност;
- политика и принципи при управление на финансовите активи, контрол и отчетност;
- административни принципи и процедури на работа, в т.ч. управление на документооборота, архив на информация, взаимоотношения с банки и др.
- политика и процедури за подбор, наемане, периодично преразглеждане, обучение и разширение на персонала.

Въз основа на направените изводи от извършения подробен преглед и оценка на дейността на Фонда, екипът от консултанти извърши SWOT-анализ (анализ на предимствата, недостатъците, възможностите и рисковете) на всяка от основните групи въпроси, изброени по-горе. Резултатите от анализа ясно показват съществуващите предимства и недостатъци, потенциалните възможности и рискове за всяка група въпроси, и са подкрепени със съответните обяснения и доказателства.

На база на резултатите от извършения SWOT-анализ, консултантският екип разработи подробни препоръки и конкретни предложения за начини на отстраняване на недостатъците и проблемите, установени в процеса на прегледа и оценката. Препоръките и предложенията на консултантите напълно съответстват и отразяват резултатите от SWOT-анализа и, в допълнение към това:

- ясно дефинират целите на всяка препоръка / предложение;
- описват необходимите промени и мерки, които следва да бъдат предприети с цел успешното реализиране на отделните препоръки / предложения;
- показват тяхната относителна приоритетност.



## **Приложение 2: Списък на интервюираните лица**

### *Членове на Изпълнителното бюро на НДЕФ*

- г-н Димитър Ненков, Изпълнителен директор
- г-н Радослав Иванов, Главен технически експерт
- г-н Ивайло Цеков, Експерт по финансов анализ и счетоводство
- г-жа Мария Минкова, Експерт еколого-технологични проекти
- г-жа Милка Дочева, офис мениджър

### *Членове на Управителния съвет и Консултативния съвет на НДЕФ*

- д-р Валентин Босевски, Председател на Управителния съвет на НДЕФ
- г-жа Фатме Илияз, Зам. министър, Министерство на околната среда и водите; Зам. председател на Управителния съвет на НДЕФ
- проф. Наум Якимов, Главен научен секретар на Българската академия на науките; Редови член на Управителния съвет на НДЕФ
- г-н Джорджес Капт, Представител на правителството на Конфедерация Швейцария в Консултативния съвет на НДЕФ

### *Ползватели на средства от НДЕФ*

- г-н Росен Василев, Изпълнителен директор на Българо-швейцарската програма за опазване на биологичното разнообразие
- г-н Пламен Еврев, Кмет на Община Ловеч
- г-н Веселин Златев, Кмет на Община Шумен
- проф. Йордан Узунов, Институт по зоология, Българска академия на науките

### *Представители на българското правителство и други институции*

- г-жа Меглена Кунева, Министър по европейските въпроси и Главен преговарящ с ЕС, Правителство на Република България
- г-жа Блага Джурджин, Специалист по прокюрмънт, офис на Световна банка в гр. София
- г-жа Христина Матева-Дончева, Програмен координатор за България на Датската агенция за опазване на околната среда
- г-н Питър Хетс, Главен съветник и Ръководител на проект “Опазване на биологичното разнообразие и икономически растеж” на Американската агенция за международно развитие, изпълняван от ARD Inc. – Съдружници за благоустройство и развитие на селските и природни райони
- г-н Джаред Харднър, Консултант по проект “Опазване на биологичното разнообразие и икономически растеж” на Американската агенция за международно развитие, Hardner & Gullison Associates

### Приложение 3: Списък на прегледаните документи

- *Закон за опазване на околната среда* (1995 г., изменен през 2002 г. – членовете на закона, имащи отношение към НДЕФ и бившия Националния фонд за опазване на околната среда, сега Предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда);
- *Национална стратегия по околна среда и план за действие на стратегията за периода 2000-2006* (2001), Министерство на околната среда и водите на Република България;
- Годишни отчети за дейността на НДЕФ за периода 1996-2002 г.;
- Годишни планове за дейността за периода 1998-2002 г.;
- Устав на НДЕФ (февруари, 1997 г.);
- Процедурни правила за оценка на проекти от НДЕФ (февруари, 1997 г.);
- Наредба за устройството и дейността на НДЕФ (август, 1995 г.; изменена през август 1999 г.);
- Протоколи от заседания на Управителния съвет на НДЕФ;
- Интернет страница на НДЕФ: [www.ecofund-bg.org](http://www.ecofund-bg.org);
- Други вътрешни за НДЕФ документи;
- Материала “Националният доверителен екофонд” в изданието *Екологичните фондове в страните кандидат-членки на ЕС* (2001), Регионален екологичен център за Централна и Източна Европа, Сентендре, Унгария;
- *България: Предизвикателствата пред постигането на съответствие с екологичното законодателство на ЕС* (2000), Световна банка, Вашингтон;
- *Преглед на словенския Фонд за екологично развитие* (2000), Секретариат на Екологичната програма на ОИСР за Централна и Източна Европа, Париж.