



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ

Консултантска програма за разработване
и изпълнение на стратегия за отрасъл
Водоснабдяване и канализация

Стратегия за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България

Том I: Основен текст

Референтен номер: DIR – 5111328 – C001/20.06.2012

август 2013 г.



Европейски съюз



Оперативна програма
„Околна среда“
2007 - 2013



Европейски
структурни
фондове



Световна банка

*Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в
отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“,
съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд*

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

СЪКРАЩЕНИЯ И АКРОНИМИ

АВиК	Асоциация по водоснабдяване и канализация
АДВС	Асоциация на директорите на водни съвети по поречието на река Дунав
АЦ тръби	Азбестоциментови тръби (етернит)
БАВ	Българска асоциация по водите
БВП	Брутен вътрешен продукт
ВиК	Водоснабдяване и канализация
ГПСОВ	Градска пречиствателна станция за отпадъчни води
ДВиК	Дружество за водоснабдяване и канализация
ДДС	Данък добавена стойност
ДЖАСПЪРС	Съвместна помощ в подкрепа на проектите в европейските региони
ДКЕВР	Държавна комисия за енергийно и водно регулиране
ДПГОВ	Директива за пречистване на градски отпадъчни води
ЕАОС	Европейска агенция по околна среда
е.ж.	еквивалент жители
ЕИС	Единна информационна система
ЕС	Европейски съюз
ЗВ	Закон за водите
ЗИД	Закон за изменение и допълнение
ЗИП	Звено за изпълнение на проект
ЗРВКУ	Закон за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги
КГ	Консултативна група
лв.	Български лев, официалната валута в Р. България
МАВ	Международна асоциация по водите
МОСВ	Министерство на околната среда и водите
МРР	Министерство на регионалното развитие
МС	Министерски съвет
МФИ	Международни финансови институции
НСИ	Национален статистически институт
ОПОС	Оперативна програма „Околна среда“
ППР	Преглед на публичните разходи
ППС	Паритет на покупателната способност
ПРБ	Правителство на Република България
ПРОИ	Проект за развитие на общинската инфраструктура
ПСОВ	Пречиствателна станция за отпадъчни води
ПСПВ	Пречиствателна станция за питейни води
ПСФ	План за стратегическо финансиране
ПЧП	Публично частно партньорство
РГП	Регионален генерален план
ТП	Техническа помощ
ФЛАГ	Фонд за органите на местното самоуправление
NUTS2	Означение за нуждите на статистиката за териториална единица (второ ниво)
1 евро	= 1.95583 лв.

Информацията, която е представена в документа, е актуална към 31 март 2013 г. Промени, настъпили след тази дата, не са отразени в документа. Въпреки това името на Министерството на регионалното развитие и благоустройството е заменено с Министерство на регионалното развитие.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

СЪДЪРЖАНИЕ

1. АНАЛИЗ НА ПРОБЛЕМИТЕ В ОТРАСЪЛ ВОДОСНАБДЯВАНЕ И КАНАЛИЗАЦИЯ	1
1.1. ИНФОРМАЦИЯ ЗА СТРАНАТА.....	1
1.2. ВОДОСНАБДЯВАНЕ	8
1.3. ОТВЕЖДАНЕ И ПРЕЧИСТВАНЕ НА ОТПАДЪЧНИ ВОДИ	11
1.4. ОБЩИ ПРОБЛЕМИ В ОТРАСЪЛ ВИК	14
2. АНАЛИЗ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО, РЕГУЛАТОРНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПРОБЛЕМИ.....	15
2.1. ПРАВНА УРЕДБА.....	15
2.2. ЕФЕКТИВНОСТ И УПРАВЛЕНИЕ	25
3. ИСТОРИЧЕСКИ РАЗХОДИ ВЪВ ВИК ОТРАСЪЛА, НЕОБХОДИМИ БЪДЕЩИ РАЗХОДИ И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ТЯХНОТО ФИНАНСИРАНЕ	34
3.1. ИСТОРИЧЕСКИ РАЗХОДИ И НЕОБХОДИМИ БЪДЕЩИ РАЗХОДИ	34
3.2. ОЦЕНКА НА НЕОБХОДИМИТЕ БЪДЕЩИ РАЗХОДИ	35
3.3. СЦЕНАРИЙ „ЗАПАЗВАНЕ НА СТАТУКВОТО“	37
3.4. АЛТЕРНАТИВНИ СЦЕНАРИИ ЗА ПОСТИГАНЕ НА СТРАТЕГИЧЕСКИТЕ ЦЕЛИ	39
4. ЦЕЛИ, МЕРКИ И ДЕЙСТВИЯ ЗА РЕАЛИЗАЦИЯ	48
4.1. ВИЗИЯ ЗА ОТРАСЪЛ ВИК	48
4.2. СТРАТЕГИЧЕСКИ ОТРАСЛОВИ ЦЕЛИ.....	48
4.3. СЪОТВЕТСТВИЕ.....	48
4.4. УСТОЙЧИВОСТ	52
4.5. СОЦИАЛНА ПОНОСИМОСТ НА ЦЕНИТЕ	55
4.6. КАЧЕСТВО СРЕЩУ ПАРИ.....	58
4.7. ОБЩЕСТВЕННОТО ОДОБРЕНИЕ – ФАКТОР ОТ ОСНОВНО ЗНАЧЕНИЕ ЗА СТРАТЕГИЯТА ЗА ВИК.....	64
4.8. СТРАТЕГИЯТА ЗА ОТРАСЪЛ ВИК Е ИЗГРАДЕНА НА БАЗАТА НА ПЪЛЕН НАБОР ОТ МЕРКИ.....	64
5. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СТРАТЕГИЯТА И ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ	68
5.1. „ГОЛЕМИЯТ ВЗРИВ“ СРЕЩУ ПОСТЕПЕННИ ПОДОБРЕНИЯ.....	68
5.2. ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА МЕРКИТЕ.....	68
5.3. МОНИТОРИНГ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА СТРАТЕГИЯТА	73

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ

Фигура 1: Ключови мерки, отговорни институции и взаимовръзки	xix
Фигура 2: Прогноза за населението на България. Промени в населението през 2040 г. в сравнение с 2010 г. в проценти.....	2
Фигура 3: БВП в евро на глава от населението според ППС. Райони съгласно NUTS2 в Европа и България	3
Фигура 4: Годишни разходи за вода на домакинствата, съпоставени с доходите в избрани европейски страни.....	7
Фигура 5: Осигуряване на водоснабдителни услуги по области	8
Фигура 6: Съответствие на питейната вода по микробиологични параметри за периода 2002 – 2011г. в проценти от всички проби	8
Фигура 7: Населението в агломерации, по-големи от 2 000 е. ж., вече свързани/ несвързани към системи за отвеждане на отпадъчни води	11
Фигура 8: Население в агломерации, по-големи от 2000 е. ж., вече свързано/несвързано към пречиствателни станции за отпадъчни води.....	12
Фигура 9: Дял на жителите (в проценти), свързани към отвеждаща канализация.....	12
с пречиствателна станция за отпадъчни води	12
Фигура 10: Основни заинтересовани страни във ВиК отрасъла на България	18
Фигура 11: Коефициенти на ефективност на приходите на ВиК дружествата в България	27
Фигура 12: Средна стойност на показателите според големината на дружеството	29
Фигура 13: Връзка между стойностите на показателите и големината на 51 дружества	30
Фигура 14: Отпадъчни води: Две оценки на необходимите разходи спрямо действителните разходи	34
Фигура 15: Водоснабдяване: Необходими спрямо действителни разходи	34
Фигура 16: Необходими разходи за постигане на отрасловите цели – общо ВиК.....	37
Фигура 17: Необходими разходи за постигане на отрасловите цели – разбивка	37
Фигура 18: Инвестиционни потребности и реализирани инвестиции при сценарий „Запазване на статуквото“	38
Фигура 19: Инвестиционни потребности и реализирани инвестиции при сценарий за изпълнение на целите	41
Фигура 20: Разходи за отвеждане на отпадъчни води по вид	49
Фигура 21: Разходи за пречистване на отпадъчни води по вид	49
Фигура 22: Източници на финансиране за бъдещите национални инвестиционни нужди съгласно сценарий „Изпълнение на целите“ с използване на заемно финансиране и повишена ефективност на отрасъл ВиК.....	50
Фигура 23: Капиталови разходи за водоснабдяване. Исторически разходи и разходни нужди	53
Фигура 24: Капиталови разходи за отвеждане и пречистване на отпадъчни води. Исторически разходи и необходими инвестиции за постигане на съответствие	54
Фигура 25: Доходи на домакинствата по области в лв. на домакинство на месец.....	56

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ

Таблица 1: Стратегически цели на визията за отрасъл Водоснабдяване и канализация	x
Таблица 2: Преглед на резултатите при различните сценарии и тяхното въздействие върху основните променливи към края на срока на Стратегията	xii
Таблица 3: Основни мерки по политиките в отрасъл ВиК, отговорни институции и срокове за тяхното изпълнение.....	xx
Таблица 4: Цени на водоснабдяване и отпадъчни води в България за периода 2008–2011 г. в лв. /м ³	6
Таблица 5: Цени за водоснабдяване и отпадъчни води в Европа в евро/м ³ през 2011г.	7
Таблица 6: Качество на питейната вода – нива на съответствие в проценти за подбрани показатели през 2010 г.	9
Таблица 7: Оценка на качеството на питейната вода и режим на водоснабдяване през 2010 г. в проценти.....	9
Таблица 8: Честота на режима на водоснабдяване през 2006 – 2010 съгласно изследването.....	10
Таблица 9: Избрани показатели за ефективност на ВиК операторите в избрани страни от ЕС	26
Таблица 10: Преглед на стойностите на показателите по аспекти на дейността и по вид оператор	28
Таблица 11: Обобщение на резултатите при сценарий „Запазване на статуквото“ в млн. лв.....	38
Таблица 12: Обобщение на резултатите при основния сценарий на политиките в млн. лв.	42
Таблица 13: Обобщение на резултатите при Сценарий 2 плюс заемно финансиране в млн. лв.....	43
Таблица 14: Обобщение на резултатите при Основен сценарий плюс заемно финансиране и повишаване на ефективността в млн. лв.	44
Таблица 15: Обобщение на резултатите при Основен сценарий плюс заемно финансиране, повишаване на ефективността и рентабилност на разходите в млн. лв.	46
Таблица 16: Преглед на резултатите при различните сценарии и тяхното въздействие върху основните променливи (по цели) към края на срока на Стратегията (м. декември 2023 г.)...	47
Таблица 17: Стратегически цели за отрасъл ВиК.....	48
Таблица 18: Брой различни по размер агломерации през 2003 г. и 2010 г. и прогноза за 2035 г. ..	60
Таблица 19: Обобщение на указанията кога следва да се предвиждат централизирани решения (канализация) в избрани страни.....	61
Таблица 20: Вероятно въздействие на избрани мерки върху стратегическите цели и публичните финанси	66
Таблица 21: Конкретни цели, основни мерки, отговорни институции и срокове за тяхното изпълнение в Стратегията за отрасъл ВиК	70
Таблица 22: Рамка на резултатите от изпълнението на Стратегията за отрасъл ВиК	78

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

РЕЗЮМЕ

В настоящия проект на Стратегия за отрасъл Водоснабдяване и канализация (ВиК) са актуализирани и представени за разглеждане от Министерския съвет основните цели и приоритети на отрасъл ВиК в Република България, като същевременно в него са включени и предложения за изпълнението и финансирането на политиките за постигане на тези цели за период от десет години. Стратегията обединява констатациите, направени в хода на проведените консултации и междинните анализи, включително прегледа на регулаторната рамка, прегледа на публичните разходи и стратегическия финансов план – обект на разработка и обсъждане със заинтересованите страни от месец септември 2012 г. до настоящия момент. Като се има пред вид, че много от капиталовите инвестиции във ВиК имат дълъг полезен живот, оценката на необходимите разходи, и стратегическият финансов план са разработени за срок от 25 г. Това е гаранция, че мерките предложени в десетгодишната стратегия са всъщност съвместими с един устойчив ВиК отрасъл в дългосрочен план.

Водоснабдителните услуги като цяло отговарят на стандартите, но загубите на вода са много високи и поддръжката на водоснабдителните системи и съоръжения е недостатъчна

България се отличава с много висок обхват на водоснабдяването, а качество на питейната вода отговаря на стандартите. Броят на селищата (градове и села) със системи за централно водоснабдяване надхвърля 5 000. Това представлява 99% от цялото население, което по европейските стандарти е висока степен на обхват. Качеството на питейната вода отговаря на стандартите в над 95% от случаите в съответните зони на водоснабдяване, макар да остават проблеми по отношение на съответствието на тези стандарти във връзка с качеството на водата и сезонните режими на потребление, особено в малките зони на водоснабдяване.

Инвестициите във водоснабдяване са далеч под необходимото ниво за поддържане на добро качество на водата и непрекъснатост на услугата в дългосрочен план. Дължината на водопреносната и водоразпределителната мрежа се изчислява на над 75 000 км, от които около 30 000 км са изградени преди 1970 г. Според оценка на Световната банка необходимите разходи за рехабилитация и подмяна на мрежата са между 650 и 800 млн. лв. годишно. В същото време действително направените инвестиции във водоснабдяване от 2007 г. насам възлизат на по-малко от 200 млн. лв. годишно. Това показва, че рехабилитация и подмяна на мрежата се извършват, но с по-бавни темпове, отколкото е необходимо.

Авариите по мрежа и загубите на вода са много високи в сравнение с други европейски страни. Нивото на аварии по водоснабдителната мрежа и загубите на вода (неносеща приходи вода) са изключително високи. Основната причина за това е старата водопроводна мрежа, изградена от некачествени материални или неположена технически правилно, съчетано с липса на превантивна поддръжка. Рехабилитацията и подмяната по мрежата са в резултат на аварии, а не на проактивна поддръжка. В съчетание с ниското ниво на инвестиции това ще доведе до сериозни проблеми във водоснабдяването в обозримо бъдеще, освен ако не се вземат подходящи мерки за подобряване поддръжката на системите и съоръженията.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Като резултат над 35% от населението считат, че водата е с лошо качество „много често“ или „постоянно“, както сочат резултатите от проучване на общественото мнение, проведено за нуждите на Стратегията за развитие на водния сектор. Посочените проблеми с качеството на водата са свързани с недостатъчно налягане, наличие на мирис, вкус или мътност. Седем процента от населението посочват, че са имали случаи на сезонен режим на водата през последните пет години.

Канализационните услуги не отговарят на приложимите стандарти

В България делът на отвежданите и пречистени отпадъчни води е по-нисък в сравнение с повечето държави членки на ЕС и страната се нуждае от разширяване на системата за отвеждане и пречистване на отпадъчни води. Едва 66% от населението са присъединени към система за отвеждане на отпадъчни води, още по-нисък – 50%, е делът на свързаните към пречиствателна станция за отпадъчни води. От групата на ЕС12, включваща новите държави членки на ЕС, само в Румъния и Кипър делът на отвежданите битови отпадъчни води е по-нисък от този в България. В края на 2010 г. само Румъния и Малта са пречиствали по-малък дял от отведените отпадъчни води в сравнение с България.

България ще пропусне крайния срок за изпълнение на задълженията за отвеждане и пречистване на отпадъчни води, поети в Договора за присъединяване към ЕС. Съзнавайки, че постигането на съответствие с Директивата за пречистване на градски отпадъчни води (ДПГОВ) ще бъде трудно и скъпо, България е договорила преходен период от 8 г. с краен срок 31 декември 2014 г. За да отговори на изискванията, България ще трябва да увеличи обема на отвеждане и пречистване във всички агломерации с над 2000 еквивалент жители (е.ж.). В периода 2011 – 2012 г. е завършена само една пречиствателна станция за отпадъчни води (ПСОВ), а за да бъде спазен крайният срок само за две години – 2013 и 2014 г., ще трябва да бъдат построени допълнително пречиствателни станции за отпадъчни води в 282 агломерации с общо население от около 1.8 млн. е.ж. Освен това, за да се постигне съответствие, ще е необходима и модернизация на някои от съществуващите ПСОВ.

Малко инвестиции на фона на съществуващите нужди са направени за отвеждане и пречистване на отпадъчни води от 2007 г. насам. По-малко от 200 млн. лв. годишно са били изразходвани за отвеждане и пречистване на отпадъчни води от 2007 г. досега. През 2012 г. е завършена само една пречиствателна станция (Търговище). При сегашните нива на капиталови разходи (165 млн. лв. годишно в отпадъчни води) ще бъдат необходими повече от 35 г. за постигане на съответствие с нормативните изисквания за отвеждане и пречистване на отпадъчни води. За 2013 и 2014 г. се очакват много по-големи инвестиции въз основа на обема на сключените договори. Въпреки тази положителна тенденция вече е налице кумулативен дефицит на инвестиции и България ще пропусне крайния срок за изпълнение на задълженията по отношение на отвеждането и пречистването на отпадъчни води, поети в Договора за присъединяване.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Адекватното финансиране е задължително условие

Средствата от фондовете на ЕС ще са достатъчни за финансиране на 30 до 40% от общия обем на необходимите капиталови разходи в отрасъл ВиК за срока на Стратегията. Съгласно оценката, изготвена за нуждите на Стратегията за отрасъл ВиК, необходимите допълнителни разходи за постигане на съответствие са в размер на 7.0 – 7.5 млрд. лв., от които 6.7 – 7.2 млрд. са разходи за привеждане в съответствие на системите за отвеждане и пречистване на отпадъчни води. Спешните нужди от рехабилитация и подмяна на водоснабдителните мрежи се оценяват на 5.0 млрд. лв., малка част от които (0.4 млрд.) са разходи за постигане на съответствие във водоснабдяването. Сравнявайки нуждите от 11.7 – 12.2 млрд. лв. със средствата от фондовете на ЕС, които вече са заделени за питейни и отпадъчни води за текущия програмен период (2007 – 2013 г.), както и с очакваните да бъдат заделени приблизително още толкова средства за следващия програмен период (2014 – 2020 г.), може да се изчисли, че от фондовете на ЕС могат да бъдат финансирани 30 до 40% от бъдещите общи нужди от капиталови разходи във водоснабдяване и канализация.

Останалите 60 до 70% трябва да дойдат от правителството и ценовите приходи на дружествата. Допълнителното финансиране ще е от съществено значение за България, за да могат да се поддържат устойчиви ВиК услуги и се изпълнят задълженията в Договора за присъединяване в рамките на срока на настоящата Стратегия за отрасъл ВиК. През последните пет години централизираното финансиране от правителството на инвестиции в отрасъла е многократно по-ниско от необходимото, въпреки че 80% от печалбата на държавните дружества, включително ВиК дружествата, се превежда ежегодно в държавния бюджет.

Липсата на финансова устойчивост и икономии от мащаба правят невъзможно финансирането на инвестиции във ВиК системите и съоръженията от дружествата по водоснабдяване и канализация (ДВиК). Има ДВиК в страната, които не покриват своите оперативни разходи. В допълнение за малките ДВиК е трудно привличането на квалифицирани кадри и генерирането на достатъчен ресурс, за да се използват модерни технологии за експлоатация и поддръжка на ВиК системите и съоръженията. Проблемите се увеличават, когато на дружествата се налага да експлоатират сложни съоръжения като ПСОВ във връзка с изискванията на националното законодателство за пречистване на отпадъчни води. Съгласно анализ за нуждите на Стратегията големите ДВиК се справят по-добре от малките ДВиК в предоставянето на ВиК услуги. Това е в съзвучие с европейската практика за консолидиране на ДВиК за постигане на икономии от мащаба.

Необходимост от подобряване на ефективността, управлението и регулирането

Като цяло институционалната структура съответства на добрите европейски практики. В действителност обаче редица съществуващи проблеми възпрепятстват развитието на ВиК отрасъла. Такива проблеми са: (а) сложността и несигурността около собствеността на инфраструктурата и управлението на ВиК системите и съоръженията; (б) липсата на предсказуемост и прозрачност в регулацията на нивата на обслужване, на цените и методологията за определяне на цените на ВиК услугите, която приема, че финансирането е леснодостъпно, а възвръщаемостта върху собствения

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

капитал на ВиК дружествата е ниска или нулева и (в) политическото влияние върху вземането на оперативни решения както от ДВиК, така и от Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР).

Неяснотите около собствеността на ВиК системите и съоръженията и прибирането на 80% от печалбата на ДВиК от държавата създават сериозни пречки пред заемното финансиране на ДВиК. Наличието на неясноти и несигурност по отношение на собствеността на инфраструктурата и управлението на активите се дължи отчасти на непълното прилагане на Закона за водите. ВиК дружествата все още не са отписали от своите счетоводни баланси инфраструктурни активи, които съгласно Закона за водите трябва да станат публична държавна или публична общинска собственост. Никой кредитор не би предоставил търговски заем на компания, която предстои да изгуби почти всички свои активи в рамките на една година. Когато инфраструктурните ВиК активи бъдат извадени от балансовите отчети на ВиК дружествата, те ще се превърнат от оператори собственици само в оператори.

Асоциациите по водоснабдяване и канализация (АВиК) имат много важно място в институционалната уредба по отношение управлението на ВиК системите и съоръженията, но за съжаление не функционират и към настоящия момент. В съответствие с разпоредбите на Закона за водите (ЗВ) АВиК са асоциации на собствениците на ВиК системи и съоръжения и следва да управляват инфраструктурата от името на собствениците. Най-важното е, че АВиК трябва да сключи договор с ДВиК за експлоатацията и поддръжката на ВиК инфраструктурата и за предоставяне на ВиК услуги на обособената територия. Едва тогава кредиторите ще са готови да отпуснат дългосрочно финансиране на базата на очакваните бъдещи парични потоци на оператора съгласно условията на договора с АВиК.

Заинтересованите страни считат, че липсва прозрачност в начина, по който ДКЕВР определя изискванията за нивата на обслужване и цените. Множество ДВиК съобщават, че разрешените от регулатора цени често са значително по-ниски от тези, предложени в бизнес плановете на дружествата. Това може и да не е проблем само по себе си, но фактът, че мотивите зад решенията на регулатора за определени елементи на ценообразуването са непрозрачни, допринася за липсата на предвидимост за участниците в отрасъла. В допълнение на това методологията за ценообразуване допуска, че дружествата имат лесен достъп до финансиране на сравнително ниска цена. Текущата практика за съжаление не потвърждава това. Споделят се притеснения и относно това как ДКЕВР определя необходимите нива на услуги и подобренията в ефективността на дружествата. Липсата на диалог и разбиране на предизвикателствата пред отрасъла подкопават легитимността на ДКЕВР.

В момента заинтересованите страни в отрасъла считат, че съществува политическо влияние върху решенията, вземани както от ДВиК, така и от ДКЕВР. Усещането, че ДКЕВР действа под политически натиск, бе подсилено от политическите изказвания по отношение на регулатора и цените на електроенергията по време на събитията през пролетта на 2013 г. В същото време е налице разбирането (вярно или не), че директорите на ДВиК на практика могат да бъдат отстранени по всяко време в рамките на техния мандат от една до три години по причини, които могат да останат неясни. Произтичащата от това несигурност неминуемо води до краткосрочност на плановете, което се потвърждава от факта, че много малко дружества имат дългосрочна програма за управление на ВиК системите и съоръженията.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Социалната поносимост е важен аспект на политиката въпреки ниските средни цени

При средна цена под 2.00 лв./куб.м цените на водоснабдителните и канализационните услуги в България са по-ниски в сравнение с повечето от останалите европейски страни. Като се отчете, че средната покупателна способност на доходите в България е по-ниска отколкото в другите страни членки на ЕС, цените на ВиК услугите в България се изкачват от дъното до средата на класацията в сравнение с цените в останалите страни от ЕС. Разходите за ВиК услуги в България се равняват на по-малко от 0.3% от БВП, докато например в Полша, Франция и Германия те са между 0.3 и 0.4% от БВП. Реализацията на принципа за възстановяване на разходите, постановен със закон следва да се гарантира посредством политики, които дават възможност за въвеждане на цени възстановяващи разходите, като същевременно обаче се защитят уязвимите потребители.

Трябва да се отбележи обаче, че са налице големи регионални различия и че разрешените по закон максимални цени могат да се окажат непосилни за социално слабите домакинства. Текущите месечни разходи за питейна вода и канализационни услуги обикновено са по-малко от 2% от средните месечни доходи на домакинствата, но съществуват и големи регионални различия. Освен това, за да бъдат финансирани разходите за експлоатация и поддръжка на системата така, че тя да отговаря на целите на настоящата Стратегия, цените на водата трябва да се увеличат. Въпросите за социалната поносимост на цените и готовността за тяхното плащане трябва да бъдат разрешени чрез социални мерки, за да се осигури защита на уязвимите групи и да се намали рискът от обществено недоволство.

Визията за отрасъл ВиК

Желанието на правителството е България да постигне финансово, технически и екологично устойчив ВиК отрасъл, който предоставя ВиК услуги с високо качество на социално поносими за потребителите цени. Настоящата Стратегия за ВиК разглежда посочените по-горе основни проблеми в отрасъла в съответствие с дългосрочната визия на правителството. Изпълнението на 10-годишната стратегия за отрасъл ВиК ще доведе до съществени ползи за общественото здраве, качеството на повърхностните и подземните водни ресурси и до подобряване на общественото мнение за предоставяните ВиК услуги.

Таблица 1: Стратегически цели на визията за отрасъл Водоснабдяване и канализация

Стратегически цели	
Съответствие	ВиК отрасълът отговаря на националните/европейските изисквания
Устойчивост	ВиК отрасълът е екологосъобразен, финансово и технически жизнеспособен
Социална поносимост	Цените на ВиК услугите са социално поносими за потребителите
Качество/цена	Качеството на услугите и ефикасността на ВиК операторите съответстват на добрите европейски практики

Изпълнението на Стратегията за отрасъл ВиК е изключително належащо. Средствата от ЕС, налични за отрасъла, са значителни. Въпреки това отлагането на реформите в отрасъла и наличието на значителни проблеми в него доведоха до значителен риск от загуба на безвъзмездни средства за страната в периода 2007 – 2013 г.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Това не трябва да се допусне отново. Както бе споменато, България ще пропусне крайния срок за изпълнение на задълженията за отвеждане и пречистване на отпадъчни води, поети в Договора за присъединяване към ЕС. Бързо и пълно прилагане на Стратегията е най-доброто средство да се намали рискът от наказателни процедури и глоби за неспазване правото на ЕС. Политическите рискове и финансовите ресурси за справяне с една бъдеща криза в отрасъла ще са многократно по-големи от превантивните разходи за осигуряване на стабилност на ВиК системите и съоръженията.

Успешната стратегия е винаги балансирана

Настоящата Стратегия предвижда реализиране на визията за отрасъл ВиК чрез баланс между необходимите мерки за постигане на целите.

Устойчивост и съответствие. Опитът на новите държави членки на ЕС показва, че поставянето на силен акцент върху разходите за постигане на съответствие носи риск от пренебрегване на необходимите инвестиции в обновяване и подмяна на съществуващата мрежа, което води до отрицателни последици по отношение на загубите на вода и оперативните разходи, както и до по-високи разходи за подмяна на по-късен етап. Настоящата Стратегия подчертава необходимостта от запазване на баланса между разходите за устойчиво функциониране на цялата ВиК система и разходите за постигане на съответствие (до голяма степен свързани с отвеждането и пречистването на отпадъчни води).

Допълнително финансиране и „качество срещу пари“. Анализът на различните сценарии, изготвени за нуждите на настоящата Стратегия, показва, че е възможно да бъдат осигурени необходимите финансови средства за привеждане в съответствие и устойчиво функциониране на системата чрез комбинация от средства от фондовете на ЕС, държавни капиталови субсидии и по-високи цени на ВиК услугите. Същите анализи показват, че разходите на правителството и необходимите увеличения на цените могат да бъдат значително намалени чрез подходящи мерки – включително, но не само – икономически ефективни мерки за съответствие и засилена отраслова ефективност. Подобни мерки са предпоставка за осигуряване на необходимото преразпределение на публични средства към отрасъл Водоснабдяване и канализация през следващото десетилетие.

В съответствие с резултатите от анализите Стратегията включва **балансиран набор от мерки, които да осигурят постигането на разходно ефективно съответствие, увеличена ефективност и да се справят с предизвикателствата пред управлението и регулирането на отрасъла.** Постигането на целите ще позволи на отрасъла да привлече необходимите средства за ВиК инфраструктурата и ще спомогне за постигане на съответствие, което е социално поносимо и устойчиво.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Таблица 2: Преглед на резултатите при различните сценарии и тяхното въздействие върху основните променливи към края на срока на Стратегията

Сценарий/ Стратегическа цел	Съответствие	Устойчивост		Социална поносимост		Качество/ цена
Сценарий/ променлива величина	Съответствие с ДПГОВ	Средна възраст на мрежата	Загуби на вода > 49%	Цени > 4% от доходите на социално слабите домакинства	Социални държавни помощи	Държавни капиталов и субсидии
	Година	Години	Брой региони	Брой региони	Млн. лв. общо за периода	Млн. лв. общо за периода
Запазване на статуквото	След 2038	41	27	4	0	0
Изпълнение на целите: Основен сценарий	2023	36	16	25	132	2 697
Изпълнение на целите: Основен сценарий плюс заемно финансиране	2023	36	16	26	132	2 014
Изпълнение на целите: Основен сценарий плюс заемно финансиране и повишаване на ефективността	2023	36	16	22	91	1 277
Изпълнение на целите: Основен сценарий плюс заемно финансиране, повишаване на ефективността и рентабилност на разходите за съответствие	2022 или по-рано	36	15	22	91	1 091

Въпросът за социалната поносимост на цените трябва да бъде решен на достатъчно ранен етап главно чрез прилагане на социални политики

Ранното планиране и изпълнение на социални политики в защита на уязвимите групи от обществото ще бъде от съществено значение за успеха на Стратегията за отрасъл ВиК. Настоящата Стратегия предлага да се направи оценка на социалната поносимост в по-широк контекст, включващ наеми, цени на комунални услуги и социални политики. Като първа стъпка следва да бъдат преразгледани съществуващите социални политики, които компенсират частично уязвимите групи за сезонните разходи за отопление, така че да включат и компенсации за разходите за ВиК услуги. Пълното компенсиране на уязвимите домакинства, което да им позволи да поддържат разходите за питейна вода и отпадъчни води на ниво от или под 4% от семейния бюджет, се очаква да възлезе на около 300 млн. лв. за период от 25 г.

Принципът на солидарност ще намали неравнопоставеността в системата на ВиК. Осигуряването на водоснабдяване и канализация в отдалечени и малки населени места е

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

по-скъпо отколкото в по-големи или по-гъсто населени селища. Съществуват големи различия в разходите за водоснабдяване между обособените територии и дори в рамките на една територия. В момента ДКЕВР изисква от ВиК операторите да представят различни цени за водата в зависимост от условията, при които тя се добива и доставя на населението (гравитачно, помпажно или смесено доставяне), а това противоречи на принципите на солидарност, залегнали още в Закона за водите. Настоящата стратегия препоръчва въвеждане на единна цена на водата за ВиК дружество.

Мерки за подобряване на ефективността, управлението и регулирането

Търсенето на решение на проблема с липсата на ефективност във ВиК отрасъла е задължително както с оглед на заделянето на допълнителни публични средства, така и за получаване на обществено одобрение за цените. Както вече бе споменато, загубите на вода, които възлизат на 60%, са по-високи в сравнение с други страни от ЕС, производителността на работниците и служители в отрасъла е по-ниска, а броя на аварии в системата е сред най-високите в ЕС. Във ВиК Стратегията са посочени основните причини за липсата на ефективност, а именно: твърде малкият размер на част от дружествата, който не им позволява да реализират икономии от мащаба, въпроси на управлението, както и някои аспекти на сегашната практика на регулиране.

В цяла Европа е налице тенденция към консолидация на водния сектор. Обикновено консолидацията е продиктувана от стремеж към икономии от мащаба. Отраслов еталон за оптимален размер на зона на обслужване е наличието на минимум 250 000 клиенти на водоснабдителни и канализационни услуги. Колкото по-строги са разпоредбите за качество на питейната вода и заустване на отпадъчните води, толкова повече технически умения и инструменти се изискват за доброто функциониране и управление на ВиК операторите, разходите за което могат да се управляват по-добре от по-големите оператори. Значителни икономии от мащаба се постигат и в областта на финансирането и финансовото управление, като малките дружества често са принудени да плащат значително по-скъпо за заемни средства в сравнение с по-големите оператори. Налице са различни подходи за окрупняване на ВиК операторите, основаващи се на специфичните особености на ВиК отрасъла в отделните европейски държави.

ВиК стратегията има за цел изграждане на консолидиран отрасъл с най-много 28 регионални дружества като важна стъпка към постигане на ефективност и високо качество на услугите. Процесът на децентрализация в България през 90-те години на миналия век води до създаване на дружества, които са твърде малки, за да постигнат икономии от мащаба, и вероятно дори прекалено малки, за да управляват сложните ВиК системи на бъдещето. Много от тези малки оператори са създадени на места с наличие на язовир или друг водоизточник, който предоставя възможност за евтино гравитачно водоснабдяване на една-единствена община. Това е породило погрешната представа, че тези дружества са ефективни, а в действителност естествените условия са тези, които водят до намаляване на разходите за водоснабдяване. Анализите, направени за нуждите на настоящата Стратегия, потвърждават, че в България по-големите ВиК дружества са по-ефективни в използването на ресурсите в сравнение с по-малките.

Сега действащият Закон за водите непременно трябва да бъде променен, за да бъдат премахнати пречките, оставащи пред решаването на проблемите със собствеността и управлението на активите. Предложените поправки в Закона за водите включват

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

консенсусно решение на тези проблеми – ето защо въпросните разпоредби в ЗВ следва бързо да бъдат променени от Народното събрание. Изпълнението на необходимите процедурни стъпки по осъществяване на измененията ще отнеме около 16 месеца за завършване на реформата във ВиК отрасъла.

Асоциациите по ВиК трябва да станат напълно функционални. Това изисква завършване на текущите административни мерки – например изготвянето на Правилник за организацията и дейността на АВиК, както и утвърждаване и адаптиране към специфичните регионални условия на т. нар. „примерен образец на договор“ между АВиК и съществуващите ВиК оператори. За да бъдат АВиК напълно действащи и адекватни мениджъри на ВиК активи, те трябва да балансират своята легитимност спрямо всички членове, дори и малките общини, които няма да имат блокиращо малцинство. Асоциациите трябва да развият своя капацитет и знания, за да изпълняват своите нормативни задължения относно ВиК системите и съоръженията в рамките на обособената територия, включително контролни функции по отношения на ДВиК, предоставящо услуги в рамките на дългосрочен (10- или 15-годишен) договор.

Сега съществуващата система, при която държавата или общината проектират, извършват доставките и изпълняват проектите за ВиК, а ВиК операторите приемат инфраструктурата и отговарят за нейното стопанисване, поддържане, експлоатация и предоставяне на ВиК услуги срещу заплащане, не е оптимално ефективна. Това разпределение на отговорностите, което има исторически корени, може да доведе до липса на достатъчно внимание към оперативните разходи и до подбор на проекти, които не гарантират най-ниски разходи през целия експлоатационен живот на инфраструктурата.

Прилагането на мерки за повишаване на професионализацията на ДВиК ще доведе до засилване на стабилността, поощряване на постиженията и намаляване на неефективността на персонала. Договорите между АВиК и бъдещите оператори ще осигурят стабилност за управителите на ВиК дружества и ще насърчат постигането на специфичните за дружеството показатели за ниво на обслужване. Трябва също така да бъдат приети политики за подобряване на образованието и обучението в дружествата, за по-добро заплащане на квалифицирания персонал, както и за намаляване на общия брой на персонала. В същото време направените в Стратегията предложения за устойчивост и подходящо регулиране на цените ще осигурят на управителите на ВиК операторите автономия и ресурс за професионално управление на техните дружества.

Повишената автономия трябва да бъде допълнена от минимални изисквания за капацитет и квалификация. Законът за водите постановява да бъде изготвена наредба за минималните изисквания към ВиК операторите, условията и реда за обучение на персонала им. Това ще гарантира минимални нива на капацитет на ВиК дружествата за предоставяне на законосъобразни ВиК услуги. Това може да изисква съществуващите ДВиК да удостоверят наличието на адекватни умения и практики, за да покрият изискванията.

Стратегията за ВиК отрасъла отрежда по-голяма роля за доброволните и регулаторните механизми, които са в състояние по-добре да съгласуват интересите на ВиК дружествата с отрасловите цели. За целите на регулирането това ще означава публикуване на регулаторна информация и налагане на глоби от компетентните органи

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

за неспазване на изискванията за качество на питейната или отпадъчната вода. Въвеждането на система за сравнителна оценка ще позволи на управителите на дружествата да определят областите, в които са налице възможности за подобрене. Европейският опит показва, че подобна система е по-ефективна, когато (първоначално) се основава на доброволното участие на операторите. Българската асоциация по водите е възможен кандидат да поеме управлението и наблюдението на такава система за сравнителен анализ.

Законът за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги (ЗРВКУ) следва да бъде изменен с оглед поставяне на по-силно ударение върху устойчивостта и ефективността на отрасъла, като при неговото прилагане трябва да се обърне по-голямо внимание на използването на стимули. При осъществяване на своята функция за наблюдение ДКЕВР трябва да премине от прилагане на унифициран подход спрямо всички ВиК дружества към по-индивидуален акцент върху постигането на целите чрез прилагане на специфични за отделните дружества показатели за нива на обслужване в съответствие с принципите на регионалните генерални планове, намеренията на асоциациите по ВиК и целите, които са постижими в определения регион. Тези въпроси биха могли да се разрешат и чрез изработване и приемане на нов закон за ВиК отрасъла.

Подобреният капацитет и по-голямата автономност на ДКЕВР ще доведат до подобряване на регулаторната среда и прилаганите практики. Съчетаването на допълнителни ресурси, мотивирани служители с висок професионализъм, притежаващи необходимите за отрасъла знания и умения, както и по-голямата автономност на Комисията при вземането на решения ще подобри ефективността и общественото доверие в ДКЕВР. В настоящия момент членовете на ДКЕВР се избират с определен мандат, който за съжаление рядко изкарват до края. Финансовата независимост на ДКЕВР от държавния бюджет чрез финансирането ѝ от собствени приходи може да бъде стъпка в правилната посока.

Съответствие може да бъде постигнато по разходно ефективен начин

Екологичните цели могат да бъдат постигнати най-лесно чрез законови изисквания, които могат да бъдат изпълнени чрез прилагане на икономически ефективни решения. Когато привеждането в съответствие не може да бъде реализирано на практика, от това страда постигането на екологичните цели. Проблемът със социалната поносимост на цените е основна причина за липсата на задължително законово изискване съществуващите сгради да бъдат свързани към новоизградена канализация. По същия начин по закон се изисква в населени места без канализация битовите отпадъчни води да се заустват във водоупътни изгребни ями, които редовно се изпразват. На практика това изискване не се изпълнява, а и не може да бъде контролирано. Намирането на рентабилни алтернативи на регулаторните изисквания по отношение на канализацията, както и на гаранции, че те ще бъдат социално поносими за всички потребители, ще бъде от решаващо значение за постигането на екологична устойчивост.

Стратегията предлага промяна на онези български законови разпоредби и практики, които в момента водят до повишаване на разходите за съответствие. Стратегията за отрасъл ВиК предлага да се преразгледат границите на агломерациите, с

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

което да се гарантира, че в тях не са включени слабо населени места или части от населени места. Успоредно с това е необходимо да бъдат приети национални насоки за определяне на „прекомерни разходи“ в съответствие с вече приетите насоки в други страни от ЕС. Европейските изисквания позволяват постигане на съответствие чрез използване на алтернативни системи за канализация, ако традиционните канализационни системи водят до прекомерни разходи. В стратегията се отбелязва също, че за да бъдат приложени Плановите за управление на речните басейни, може да се наложи да бъдат изпълнени дейности за изграждане на канализационна мрежа и осигуряване на пречистване на отпадъчните води на територии, които не са агломерации с повече от 2 000 е.ж., когато това е необходимо, за да се постигне добро качество на водата.

Стратегията предлага също така изменение на специфични законови изисквания, включително на разпоредбата, че при липса на централизирани канализационни системи битовите отпадъчни води се заустват във водоупътни изгребни ями. Това изискване е по-строго от съществуващите изисквания в други страни от ЕС, като Холандия и Дания. И накрая, Стратегията за ВиК предлага въвеждане на задължително изискване към домакинствата за присъединяване към новоизградена канализация при едновременно отчитане на фактора социална поносимост.

Възприемането на регионален подход, включително разглеждането на възможности и вземането на системни решения на регионално равнище, е от съществено значение за постигане на съответствие по икономически ефективен начин. Регионалните генерални планове са важна отправна точка. Изготвянето на детайлни регионални анализи и алтернативни решения, включително икономически оценки и прединвестиционни проучвания, са необходими допълнителни стъпки.

Мерките за актуализиране на строителните стандарти, които да позволяват пълно прилагане на най-добрите европейски практики, ще допринесат за ефективност на разходите, повишаване на качеството и на техническата устойчивост. Наредбата за проектиране, изграждане и експлоатация на канализационни мрежи (обнародвана в ДВ, бр. 49 от 2013 г.) е последната от серията наредби, които са преработени с цел да отговорят на добрата европейска практика. Съществуват обаче редица строителни стандарти, които не предоставят възможност за алтернативни индивидуални екологични решения, като по този начин ограничават възможността за разходно ефективно постигане на съответствие и за техническа и икономическа устойчивост на ВиК системите и съоръженията. Съгласно стратегията за ВиК тези стандарти трябва да бъдат преразгледани и при необходимост актуализирани, за да отразят добрата европейска практика.

Стратегическият инвестиционен план за отрасъл ВиК трябва да е реалистичен и напълно финансиран

Необходимо е изготвяне на надежден план за финансиране на отрасъла, отразяващ краткосрочните, средносрочните и дългосрочните разходни нужди. Това изисква съчетаване на политики и практики, насочени към: (а) пълно оползотворяване на безвъзмездните средства от фондовете на ЕС; (б) конкретни промени в регулаторната и институционалната рамка за засилване способността на ВиК дружествата да съфинансират капиталови инвестиции, включително в държавна и общинска инфраструктура; (в) преразглеждане на политиката на Министерството на финансите за разпределяне на дивиденди и задържане на печалбата в дружествата с цел реинвестиции;

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

(г) значителен ръст на приходите от цените на услугите; (д) твърда подкрепа за получаване на достъп до финансиране на общини, избрали да инвестират във ВиК инфраструктура. Тези политики са включени в Стратегията за отрасъл ВиК.

Оценката на източниците за финансиране на необходимите бъдещи разходи в отрасъл ВиК на национално равнище показва, че със средствата от фондовете на ЕС могат да бъдат покрити по-малко от половината необходими разходи. Съфинансирането от ЕС се равнява на 26% от общия обем на предвидените капиталови разходи и на 43% от необходимите капиталови разходи за привеждане в съответствие. Ето защо в Стратегията за отрасъл ВиК е отделено значително внимание на политиките за получаване на сигурен достъп до различни източници на финансиране, включително ценови приходи, заемно финансиране и държавни капиталови субсидии.

Приемайки Стратегията за отрасъл ВиК, правителството се ангажира да осигури заделянето на средства от държавния бюджет в съответствие с амбициозен, но същевременно реалистичен десетгодишен план за финансиране. За нуждите на Стратегията бяха изготвени предварителни анализи с цел разработване на различни сценарии за финансиране, които да гарантират пълно финансиране на устойчив ВиК отрасъл по пътя към постигане на съответствие. Например сценарият „Изпълнение на целите“, който включва всички предвидени в Стратегията мерки (вж. Раздел 3.4.4.), се финансира с 3.159 млрд. лв. безвъзмездни средства от фондовете на ЕС, 1.091 млрд. лв. под формата на държавни субсидии и 2.072 млрд. лв. безвъзмездни национални средства за съфинансиране на средствата от ЕС. Останалите 5.412 млрд. лв. ще трябва да бъдат осигурени от ВиК операторите под формата на заеми (1.271 млрд. лв.) или приходи от дейността (4.141 млрд. лв.), формирани от цените на услугите и надхвърлящи необходимите средства за финансиране на оперативните разходи.

Заемното финансиране може да допринесе за осигуряване на около 10% от необходимите разходи, което представлява важна част от финансовия пакет. Това обаче ще изисква ВиК дружествата да имат дългосрочен договор, а регулирането да бъде по-предвидимо и прозрачно.

Изпълнение на Стратегията и план за действие

Като част от Стратегията за отрасъл ВиК са разгледани два подхода за осъществяване на необходимите законовите промени: 1) изменения в действащото законодателство и 2) нов Закон за водоснабдяване и канализация, който да съчетава съответните разпоредби от сега действащия Закон за водите, действащия Закон за регулиране на водоснабдителните и канализационни услуги и съответните разпоредби от други закони (например Закона за устройство на територията).

Отчитайки спешната нужда от многобройни изменения в политиките и практиките, би било уместно непосредствената енергия на правителството да се съсредоточи върху едновременни действия по всички тези направления предвид факта, че разработването и приемането на един нов Закон за водоснабдяване и канализация може да отнеме много време и да бъде отложено за по-късен етап.

За съжаление няма панацея или единствена мярка, чието изпълнение автоматично да подобри ситуацията в отрасъла. За изпълнение на отрасловата стратегия за ВиК са

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

необходими изменения в политиките и практиките на основните институции за ВиК, финансов ангажимент и нормативни промени. Както бе посочено по-горе, основна част от правната и институционална рамка е налице и цел на реформата в отрасъла е преди всичко да направи системите работещи, а не да измени рамката. Ето защо голям брой промени в политиките и практиките са идентифицирани и включени в Стратегията. В *Таблица 3* са обобщени основните мерки по политиките, отговорните институции и сроковете за тяхното изпълнение.

Изменението на политиките и практиките на основните институции за ВиК на централно ниво (ДКЕВР, МРР и МОСВ) може да се окаже трудно поради необходимостта от промяна в управленските нагласи. В същото време, тъй като много от тези промени могат да се осъществят чрез нови ресурси и промени в нормативната уредба, които самите институции до голяма степен контролират (например изменения в инструкциите и наредбите), те могат да намерят непосредствена и сравнително бърза реализация. С цел да се улесни прилагането в Стратегията е предвидено детайлно следене на напредъка по осъществяване на мерките, свързани с постигане на желаните резултати. Последната глава на Стратегията включва рамката за наблюдение на резултатите.

Фигура 1: Ключови мерки, отговорни институции и взаимовръзки

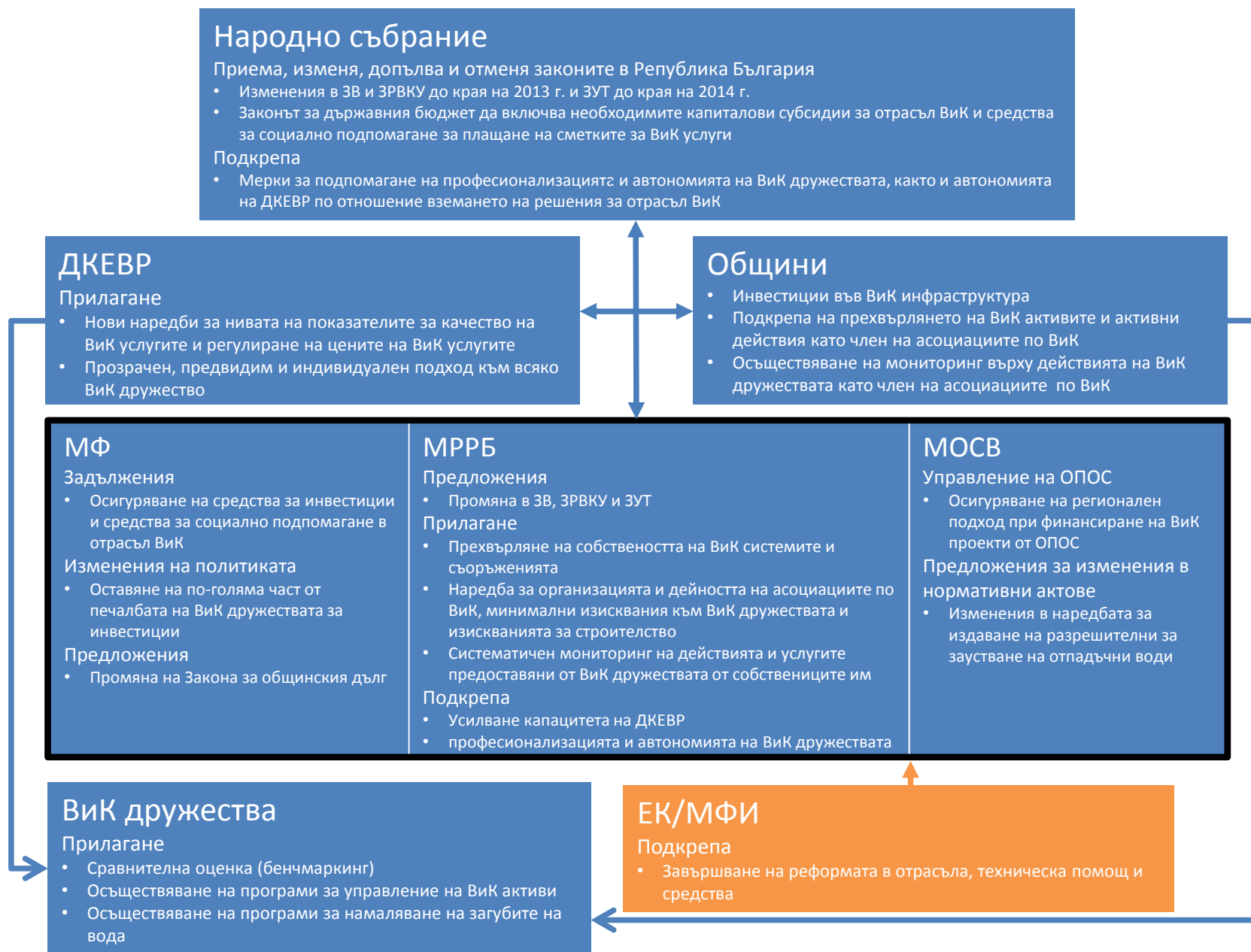


Таблица 3: Основни мерки по политиките в отрасъл ВиК, отговорни институции и срокове за тяхното изпълнение

Отговорна институция	Вид мярка	Какво е необходимо? (мярка / дейност)	2013 – 2014 г.	2015 – 2016 г.	2017 – 2023 г.
СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ: СЪОТВЕТСТВИЕ					
Специфична цел: финансиране на необходимите инвестиции					
Министерски съвет	План и конкретен ангажимент	Одобрен реалистичен финансов план за отрасъл ВиК, включващ конкретни източници на финансиране и времеви рамки на ресурсите от бюджета	01/1/14		
Народно събрание, Министерство на финансите, ОПОС, общини и ДВиК	Закон за бюджета, осигуряване на финансиране	Приблизително 7.5 млрд. лева за финансиране на инвестиции във водоснабдяване, отвеждане и пречистване за постигане на съответствие през периода 2014 – 2023 г.			
Специфична цел: постигане на съответствие с изискванията за пречистване на отпадъчни води					
Общини и ДВиК	Изпълнение на проекти	Предприемане на необходимите стъпки за осъществяване на инвестиции в канализация за постигане на съответствие; тяхното навременно и качествено прилагане			
МРР, ДКЕВР, ДВиК	Наредба	Законодателни изменения, за да стане задължително за потребителите присъединяването към канализация, като същевременно се осигури механизъм позволяващ разсрочено плащане на инвестиционните разходи	01/1/14		
Специфична цел: постигане на съответствие с изискванията за водоснабдяване					
Общини и ДВиК	Изпълнение на проекти	Предприемане на необходимите стъпки за осъществяване на инвестиции във водоснабдяване за постигане на съответствие; тяхното навременно и качествено прилагане			
Специфична цел: избягване на забавянето при осъществяване на ВиК проекти					
МРР, ДВиК, общини	Процедури	Качествени регионални генерални ВиК планове, изготвени и одобрени в срок	01/1/14		

СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ: УСТОЙЧИВОСТ					
Специфична цел: покритието с услуги по водоснабдяване остава на нива от 99% от населението					
ДВиК	Процедури и изпълнение на проекти	Годишното ниво на инвестиции за подмяна и рехабилитация на ВиК системите и съоръженията в рамките на необходимите около 800 млн. лева			
Специфична цел: регулирането в отрасъла е предвидимо и създава устойчивост					
Народно събрание	Закон	Промяна в ЗРВКУ, за да бъде устойчивостта основна цел на регулирането в отрасъла	31/12/14		
Народно събрание	Закон	Създаване на устойчивост за членовете на ДКЕВР, за да имат пълен и независим мандат (например чрез изменения в ЗЕ/ЗРВКУ)	31/12/14		
Народно събрание	Закон	Изменения в Закона за бюджета/ЗРВКУ с цел ДКЕВР да се финансира директно от собствени приходи	31/12/14		
Специфична цел: ДВиК са финансово способни да посрещнат бъдещите предизвикателства					
Народно събрание	Закон	Изменения в ЗВ, за да се премахнат пречките пред изваждането на публичните ВиК активи от баланса на ДВиК, предаването на активите на АВиК и след това на ДВиК за експлоатация и поддръжка	01/1/14		
МРР, ДВиК	Наредби, процедури	Възможностите на ДВиК за събиране на вземанията ѝ е подсилено чрез промяна в нормативната рамка и практиките	31/12/14		
МРР, общини, ДВиК	Наредби, процедури	Засилване независимостта на ДВиК чрез добре изработени договори между АВиК и ДВиК и между ДВиК, договори на директорите на ДВиК, както и подходящи процедури на АВиК			
Специфична цел: ДВиК са технически способни за осъществяване на изискванията към тях					
Народно събрание	Закон	Изменения в ЗВ, които насърчават консолидацията на ДВиК до едно за всяка административна област	31/12/14		
Специфична цел: Екологична устойчивост чрез ефективно използване на ресурсите					
ДВиК, МФИ	Процедури, финансиране, изпълнение на проекти	Инвестиции в енергийна ефективност и ефикасност на вложените средства (например в програми за намаляване на загубите на вода, подмяна на помпи) въз основа на анализи за разходите през полезния живот на инфраструктурата			

СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ: СОЦИАЛНА ПОНОСИМОСТ					
Специфична цел: наличие на механизъм за ценообразуване позволяващ възстановяване на инвестициите и разходите, като същевременно се осъществява подкрепа за социално бедните домакинства					
Правителство/Министерство на финансите, Министерство на труда и социалната политика	Осигуряване на средства, наредба / процедури	Осигуряване на защита на социално слабите домакинства чрез доразвиване и/или промяна на системите за социална защита. Оценка на разходите: около 300 млн. лева за следващите 25 години			
СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ: „КАЧЕСТВО СРЕЩУ ПАРИ“					
Специфична цел: постигане на разходно ефективно съответствие					
МОСВ	Анализ	Национални указания за „прекомерни разходи“ и преразглеждане границите на агломерациите за постигане на разходно ефективно съответствие	31/12/14		
МРР	Анализ, процедури	Регионален подход за осъществяване на разходите за съответствие въз основа на регионалните генерални ВиК планове. Това трябва да включва, но да не се ограничава до обобщаване на 51-те плана до 28 (един за всяка административна област)	01/1/14		
Народно събрание, МОСВ	Закон, Наредба	Промени в законодателството, включително ЗУТ, глава 4, чл. 87 и Наредба на МОСВ № 2 от 8 юни 2011 г. за постигане на разходно ефективно съответствие	31/12/14		
Специфична цел: българските ДВиК постигат ефективност сравнима с добрите европейски практики					
МРР, ДВиК	Наредби, процедури	МРР (в ролята си на принципал) на ДВиК ще въведе оперативни цели (финансови, технически и качество на обслужването), както и систематично наблюдение на работата на дружествата подобно на управленските практики и процеси в частни дружества, предоставящи комунални услуги	31/12/14		
ДВиК, МРР, Българска асоциация по водите	Процедури	Сравнителна оценка (бенчмаркинг) на голяма част от българските ДВиК, водеща до подобряване на ефективността и ориентиране към предоставяне на услуги на потребителите (доброволно, ако е възможно, или задължително)	начало преди 01/1/15		
Специфична цел: Постигане на удовлетвореност от ВиК услугите и обществено възприемане на техните цени					
ДВиК	Процедури	Увеличаване капацитета на ДВиК и промяна в подхода за осъществяване на дейността от „оператори на инфраструктура“ в „предоставящи услуги“			

Бележка: Таблицата е обобщена версия на Плана за действие в Глава 5.

1. Анализ на проблемите в отрасъл Водоснабдяване и канализация

1.1. Информация за страната

Към края на 2012 г. населението на България наброява около 7 млн. души, като се наблюдава едновременно протичане на процесите на отрицателен естествен прираст, висока смъртност и застаряване на населението.

След присъединяването на България към ЕС са предприети редица реформи за подобряване на бизнес климата. До 2008 г. икономическото развитие на страната бележи устойчив ръст, повишаване на инвестиционната активност, висока степен на заетост и увеличаване на реалните доходи. Но към края на 2008 г. световната финансова криза се отрази тежко на българската икономика. През 2009 г. БВП отбеляза спад с 5.5% в реално изражение. Започналото наскоро бавно икономическо възстановяване, дължащо се главно на износа, доведе до нарастване на БВП в реално изражение с 1.7% през 2011 г. и около 1% през 2012г.

За периода 2014 – 2020 г. се очаква БВП да нараства средно с 3.4% в реално изражение. Тъй като България е в процес на икономическо сближаване с останалите държави членки на Европейския съюз, очакванията са, че средният ръст на българската икономика за периода ще надмине този на ЕС.

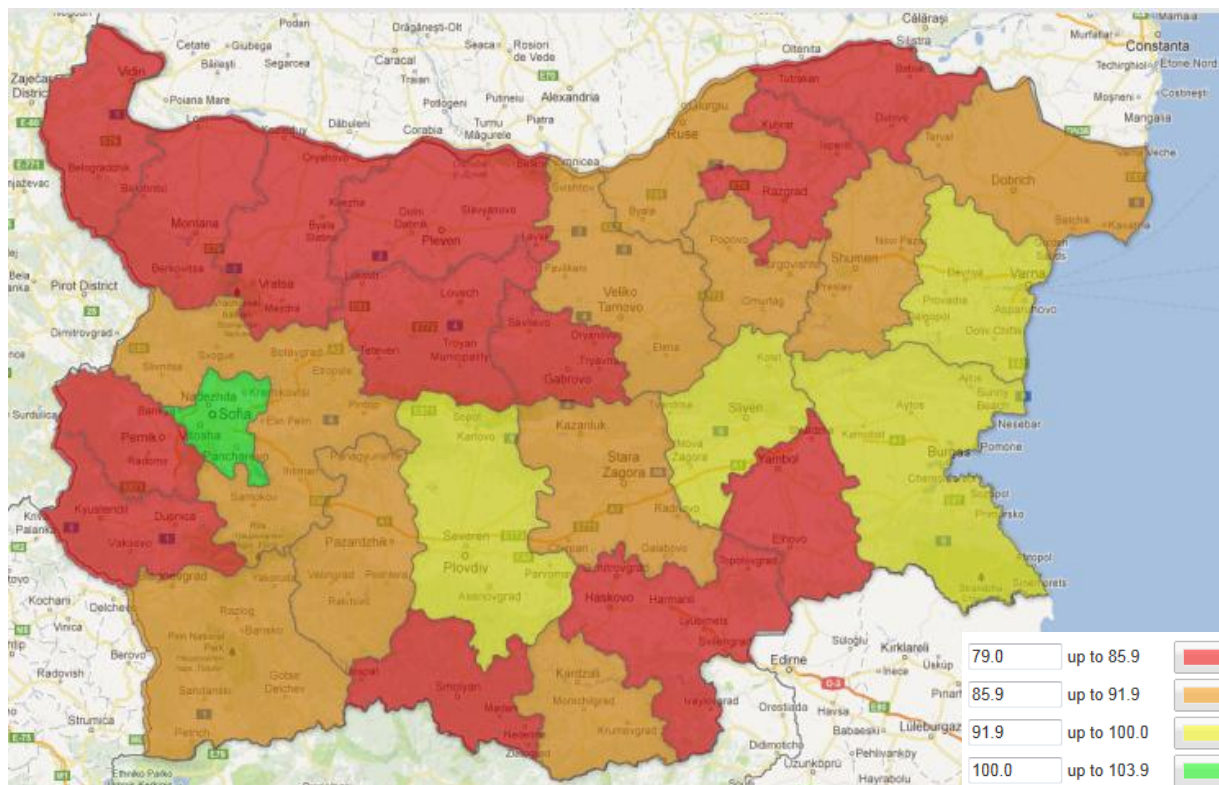
Между районите на страната са налице значителни разлики. Докато Югозападният район е на първо място по икономически показатели, Северозападният и Северният централен район са двата най-бедни района за планиране в Европа (ниво NUTS2).

1.1.1. Демография

От 1990 г. насам населението на България намалява, като същевременно се наблюдава движение на хора от селските към градските райони и от по-малките към по-големите градове. Според официалните демографски прогнози за страната този процес вероятно ще продължи (вж. *Фигура 2*). Предвижданията сочат, че през следващите три десетилетия единствено община София ще нараства по население. В Северозападния район за планиране и част от Северния централен район, както и в някои други области намаляването на населението може да достигне до 15%.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Фигура 2: Прогноза за населението на България. Промени в населението през 2040 г. в сравнение с 2010 г. в проценти



Източник: НСИ

Важно е внимателно да се определи териториалният обхват на агломерациите, за да се намали рискът от прекомерно инвестиране в инфраструктура за отпадъчни води. Броят на населението и икономическата активност в т. н. агломерации, надхвърлящи 2 000 е.ж., са определящи за необходимостта от инвестиции в инфраструктура за отпадъчни води. Към края на 2011 г. 75% (около 5.5 млн. души) от населението на България живее в агломерации, наброяващи повече от 2 000 е.ж. Въз основа на прогнозните тенденции се очаква в бъдеще икономическата активност и броят на населението в тези агломерации да бъдат много по-ниски отколкото днес. И макар законовите изисквания за осигуряване на отвеждане и пречистване на отпадъчните води в тези агломерации да са ясни, в настоящата Стратегия за ВиК се препоръчват конкретни мерки за намаляване на риска от прекомерни разходи.

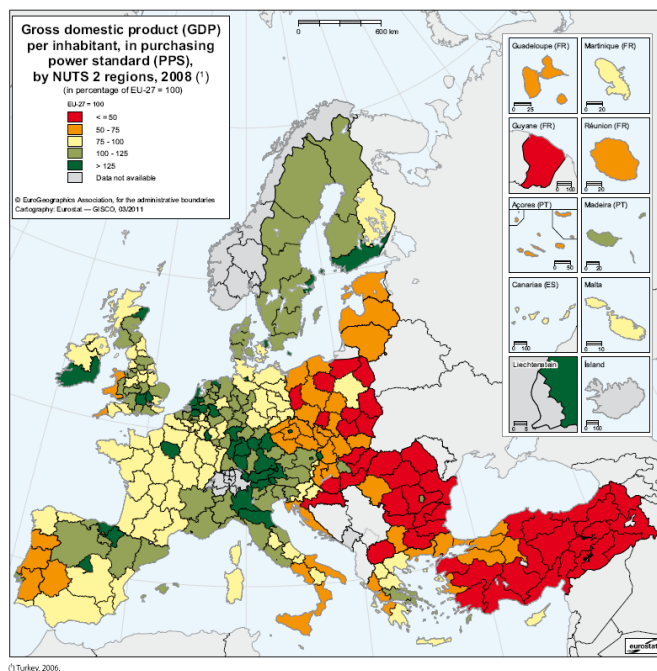
1.1.2. Икономическо развитие

Очаква се доходите в България да продължат да нарастват по-бързо от средното за ЕС в резултат на процеса на догонване на европейските нива. По данни на ЕВРОСТАТ за паритета на покупателната способност БВП на България за 2011 г. е 11 600 евро на глава от населението при 27 200 евро на глава от населението за ЕС27. Освен това в България са налице големи разлики в доходите. Докато двата района с най-ниски доходи в Европа сред районите за планиране на ниво NUTS2 са в България (Северозападен и Северен централен), един от районите (Югозападен) достига близо

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

70% от средните доходи в ЕС. Стратегията е основана на допускането за 3.4% ръст на БВП годишно, което съответства на официалната прогноза за средносрочния растеж. Предложените социални политики в Стратегията отчитат голямата разлика в доходите между различните райони за планиране, която е още по-силно изразена между административните области.

Фигура 3: БВП в евро на глава от населението според ППС. Райони съгласно NUTS2 в Европа и България



БВП според ППС	2010 г.
Европейски съюз (27)	24 500
Европейски съюз (15)	26 900
България	10 700

БВП според ППС	2010 г.
Северозападен	6 500
Северен централен	7 000
Североизточен	8 700
Югоизточен	8 700
Югозападен	18 400
Южен централен	7 500

Източник: ЕВРОСТАТ (2012с) и ЕВРОСТАТ (2012d)

1.1.3. Водните ресурси в България

Плановите за басейново управление осигуряват важната взаимовръзка между отрасъл ВиК и водния сектор като цяло, както и мерките, насочени към постигане на добро качество на повърхностните и подземните води. Ударението по отношение на отрасъл ВиК пада върху изпълнението на програма за изграждане на системи за отвеждане и пречистване на отпадъчните води в съответствие с българското законодателство (синхронизирано с европейското). В плановите за басейново управление са предложени и мерки, свързани с възвръщаемостта на разходите и ефективността при използване на ресурсите – например мерки за намаляване на загубите на вода във водоснабдителните мрежи, разширяване на мерителното стопанство и въвеждане на ценообразуване според обема. Настоящата ВиК стратегия е съгласувана със съществуващите планове за басейново управление.

Като цяло данните за България сочат, че страната е под нисък воден стрес, съпоставяйки общото разчетено потребление на вода за битови нужди от 3.340 млрд. м³ за 2035 г. (без водата за хидроенергетика и АЕЦ) и многогодишния среден вътрешен воден ресурс от 18.547 млрд. м³ (с изключение на р. Дунав) за периода 1974 – 2008 г.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Преди 1990 г. България е била считана за страна, близо до прага на оскъдни водни ресурси. Оттогава насам водовземането за селскостопански и промишлени нужди е паднало рязко и днес като цяло България не е изправена пред воден стрес.

Независимо от това в България има райони, които през определени сезони и особено в условията на сухо лято страдат от недостиг на вода. Най-уязвимите райони с валежи под 300 мм са: Дунавският регион, Видин, Лом, Монтана, Павликени и София; Шабла и Варна в Черноморския регион, Сливен, Пловдив, Садово, Пазарджик и Панагюрище в Източнобеломорския регион и Благоевград, Сандански и Кюстендил от Западнобеломорския регион.

В Югоизточна Европа климатът също се променя. В хода на работата по Националната стратегия за управление и развитие на водния сектор са разработени варианти за измененията при валежите и разполагаемостта с водни количества за периода до 2035 г. Средната температура се очаква да се повиши с 1.8 до 2.1 градуса по Целзий, като в частност ще намалее броят на дните с температури под нулата. Валежите и водният отток слабо ще намаляят, а интензивността, честотата на валежите и интервалите между влажните дни ще се увеличат, като горещите вълни ще станат по-чести. В резултат на това рискът от наводнения ще нарасне, както и рискът от сезонен недостиг на вода в някои райони.

В отговор на тези климатични рискове настоящата ВиК стратегия поставя ударението върху необходимостта от гъвкавост. Подобна гъвкавост включва свързване на изолираните понастоящем водни запаси, където тези взаимовръзки отсъстват, както и преразглеждане на стандартите за изграждане на сгради и ВиК системи.

1.1.4. Национална стратегия за водите

През ноември 2012 г. Народното събрание одобри Национална стратегия и План за действие за развитието и управлението на водния сектор. Стратегията очертава цялостната визия за водния сектор, включваща управлението на водните ресурси, производството на електроенергия от водноелектрически централи, защитата на населението от наводнения, както и управлението на дейностите по напояване, водоснабдяване и канализация, което изисква по-активна роля на държавните институции при развитието и управлението на сектора. Освен това в Стратегията са конкретизирани отговорностите на различните институции при подготовката и изпълнението на отрасловите стратегии и планове.

Стратегията за водите си поставя следните четири основни цели:

- **Цел 1.** Гарантирано водоснабдяване за населението и стопанството в условията на климатични промени, водещи до засушаване;
- **Цел 2.** Опазване и подобряване състоянието на повърхностните и подземни води;
- **Цел 3.** Повишаване ефективността на интегрираното управление на водите като икономически ресурс;
- **Цел 4.** Намаляване на риска и последиците от наводнения.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Документът потвърждава отговорността на Министерството на регионалното развитие (МРР) при разработването и изпълнението на Стратегията за развитие и управление на ВиК отрасъла, както е предвидено в Закона за водите. Настоящата ВиК стратегия е в съответствие с Националната стратегия и Плана за действие за управлението и развитието на водния сектор.

1.1.5. Отрасъл ВиК

До 1989 г. нуждите на България от ВиК услуги се осигуряват от 28 регионални комунални предприятия – или ВиК дружества и едно общинско ВиК дружество (в София). Техният териториален обхват съвпада с разделението на страната на 28 административни области. Всички ВиК предприятия са 100% държавна собственост с изключение на Софийското, което е собственост на общината.

В хода на общото икономическо реструктуриране и децентрализация през 90-те години на миналия век някои от ВиК предприятията се отделят и реорганизируют в дружества със смесено участие на държавата и общините, при което държавата прехвърля 49% от дяловия капитал на общините, обслужвани от тези дружества. През този период се увеличава значително и броят на ВиК дружествата. Някои от компаниите остават 100% държавна собственост, докато собствеността на други (обикновено по-малките, обслужващи една община) е прехвърлена изцяло на общината, която обслужват. Възникналите в резултат на това несъответствия между собствеността върху регионалните водохранилища и водопреносната инфраструктура все още предстои да бъдат разрешени.

През 1999 г. „Софийска вода“ е дадена на концесия на „Юнайтид Ютилитис“ с цел подобряване на ВиК услугите в столицата София. От 2010 г. насам концесията е съвместна собственост на „Веолия Вода“ (77.1%) и Столична община – 22.9%. Дълготрайните активи на водоснабдителната и канализационната инфраструктура са публична общинска собственост.

През 2005 г. е създаден съвместен водно-енергиен регулатор (Държавна комисия за енергийно и водно регулиране – ДКЕВР) и всички ВиК дружества се задължават да предоставят и изпълняват одобрените от нея бизнес планове като предварително условие за продължаване на дейността им. Това е регламентирано със Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационни услуги.

В момента 66 ВиК дружества предоставят ВиК услуги на потребителите. Общо 65 дружества са представили бизнес планове за текущия период (2009 – 2013 г.).

ВиК отрасълът в България се характеризира с усложненост и несигурност по отношение на собствеността върху активите и управлението. Последните промени в Закона за водите, отнасящи се до ВиК отрасъла (в сила от 24 септември 2009 г.), имат за цел да разрешат точно тези проблеми. Те постановяват прехвърлянето на управленските права от централната и местната власт на Асоциациите по водоснабдяване и канализация (АВиК). Тези асоциации ще отговарят за възлагането на договори на публични, публично-частни или частни водни оператори съгласно Закона за водите и Закона за

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

концесиите. Първата стъпка към изпълнение на този ангажимент е инвентаризацията на дългосрочните активи, експлоатирани понастоящем от съществуващите ВиК дружества. Проблеми в ЗВ, свързани със счетоводните операции по отписване на публичните ВиК активи от счетоводния баланс на ВиК дружествата, възпрепятстват и към настоящия момент прехвърлянето на ВиК системите и съоръженията. През март 2012 г. в Народното събрание бяха внесени за одобрение промени в Закона за водите. Приемането на тези промени би спомогнало за прехвърлянето на активите според замисъла на закона от 2009 г. Парламентът обаче не успя да завърши разглеждането на предложените промени преди разпускането си през март 2013 г.

Предвижда се също да има една Асоциация по ВиК (АВиК) на административна област и едно ВиК дружество, предоставящо ВиК услуги на територията на асоциацията. Подобна консолидация щеше да е възможна, ако Парламентът беше приел предложените от правителството промени в Закона за водите. Без тези промени консолидацията трябва да се извърши на доброволни начала.

1.1.6. Цени на ВиК услугите в България

Цените на ВиК услугите в България са се увеличили значително от 2008 г. насам (Таблица 4), но въпреки това остават по-ниски в сравнение с цените в други европейски страни (Таблица 5). За да има пълно покритие на разходите за експлоатация и поддръжка на ВиК системите, цените ще трябва да продължат да нарастват успоредно с изграждането на нова инфраструктура и съоръжения (напр. пречиствателни станции за питейни и отпадъчни води).

Таблица 4: Цени на водоснабдяване и отпадъчни води в България за периода 2008–2011 г. в лв. /м³

Година	2008	2009	2010	2011
Общо ВИК	1.55	1.72	1.81	1.85
Водоснабдяване	1,19	1.32	1.36	1.38
Събиране на отпадъчни води	0.13	0.13	0.14	0.14
Пречистване на отпадъчни води	0.23	0.26	0.31	0.33

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Таблица 5: Цени за водоснабдяване и отпадъчни води в Европа в евро/м3 през 2011г.

Страна	БГ	РУ	ЛИТ	ПЛ	ХР	ГМ	АВ
Общо ВиК	0.94	0.85	1.40	1.74	0.93	3.95	2.17
Водоснабдяване	0.71			0.76			0.87
Отвеждане на отпадъчни води	0.07						
Пречистване на отпадъчни води	0.16			0.98			1.30

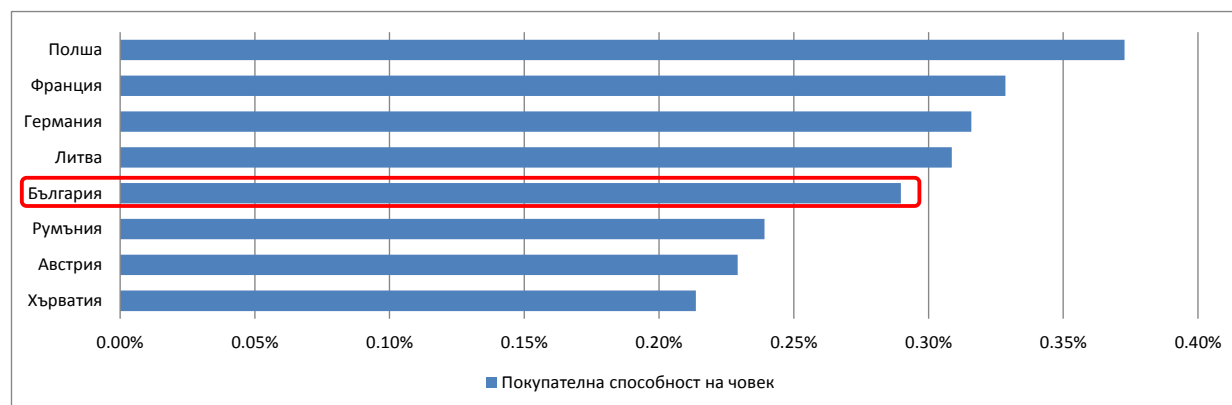
Източници: Анализ, изготвен от Световната банка за нуждите на Стратегията

Легенда: БГ – България, РУ – Румъния, ЛИТ – Литва, ПЛ – Полша, ХР – Хърватска, ГМ – Германия, АВ – Австрия. Скобите указват, че посочената цена покрива повече от една услуга, напр. Полша 0.98 е цената за отвеждане и пречистване. *Неприложимо* означава, че няма подробна разбивка за цените по вид услуги.

В страните, където водоснабдяването и канализацията се заплащат отделно, цената на канализационните услуги е по-висока (Таблица 5). Това е в съответствие с типичната европейска структура на разходите. Цените за водоснабдяване в България са сходни с тези в Полша и Австрия, докато цените за канализация все още възлизат на едва около 20% – 30% от тези в сравняваните страни. Това вероятно ще се промени, когато влязат в експлоатация необходимите пречиствателни станции за отпадъчни води за постигане на съответствие с националното законодателство.

Разходите на домакинствата за ВиК услуги в България не са високи дори в сравнение с покупателната им способност. Това е илюстрирано на *Фигура 4*.

Фигура 4: Годишни разходи за вода на домакинствата, съпоставени с доходите в избрани европейски страни



Източник: Анализ, изготвен от Световната банка за нуждите на Стратегията

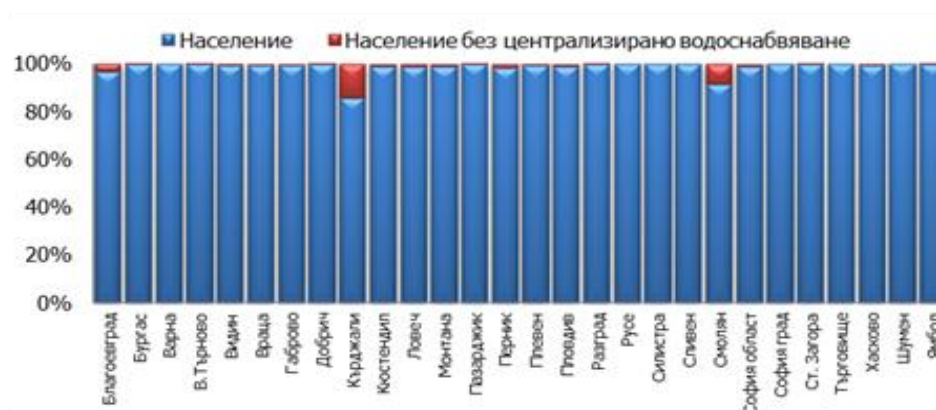
Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

1.2. Водоснабдяване

1.2.1. Осигуряване на водоснабдителни услуги, качество и удовлетвореност на клиентите

В България 99% от населението е обхванато от централизирано водоснабдяване, което представлява високо ниво на достъп по европейските стандарти. Над 5 000 града и села са обхванати от централизиран водоснабдителни системи с обща дължина на водопроводите, надхвърляща 75 000 км. Само две са областите в България, в които не е постигнато пълно покритие с централно водоснабдяване (Фигура 5).

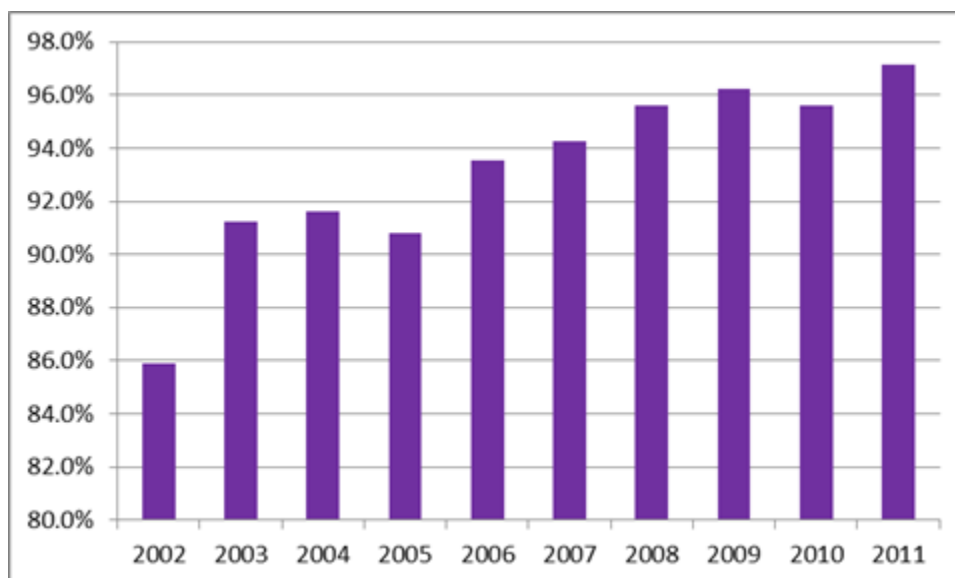
Фигура 5: Осигуряване на водоснабдителни услуги по области



Източник: Анализ, изготвен от Световната банка за нуждите на Стратегията

През последното десетилетие качеството на питейната вода е значително подобро.

Фигура 6: Съответствие на питейната вода по микробиологични параметри за периода 2002 – 2011г. в проценти от всички проби



Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Източник: Министерство на здравеопазването (2013 г.)

Качеството на доставяната днес в България вода като цяло отговаря на изискванията за здравословна питейна вода. По отношение на големите зони за водоснабдяване, обикновено за повече от 5 000 души, България е една от 10-те страни в ЕС, които в над 95 на сто от случаите отговарят на критериите за качество на подаваната вода по микробиологични, химични и органолептични показатели. Въпреки този успех проблеми с качеството на водата не липсват – предимно в някои от малките зони на водоснабдяване, както е показано в *Таблица 6*. При микробиологичните показатели (представени тук от Е. кòли) несъответствието надхвърля 5% в 5 района. Отклонението от нормите по този вид показатели е характерно за малките водоснабдителни системи, които не разполагат с пречиствателни съоръжения и при които водата се подава на населението директно само след обеззаразяване.

Таблица 6: *Качество на питейната вода – нива на съответствие в проценти за подбрани показатели през 2010 г.*

Показател	Големи зони (> 1000 м ³ /ден)	Малки зони III	Малки зони II	Малки зони I	Малки зони 0
Арсен	100.00	94.40	100.00	98.93	100.00
Нитрати (източник)	98.41	89.95	90.94	90.03	97.05
Е. Кòли	98.01	96.39	95.80	92.41	88.95
Мътност	95.47	98.87	99.17	98.54	96.81

Източник: Министерство на здравеопазването (2013 г.)

Удовлетвореността на клиентите обаче е ниска. Повече от една трета от клиентите считат, че много често или постоянно качеството на доставяната вода е лошо, както е показано в *Таблица 7*.

Таблица 7: *Оценка на качеството на питейната вода и режим на водоснабдяване през 2010 г. в проценти*

Удовлетвореност в %	Население	Стопанско предприятие
Отлично качество през цялото време	23.5	29.1
Лошо качество в редки случаи	40.2	44.4
Лошо качество много често	23.2	17.2
Постоянно лошо качество	13.1	8.6

Източник: По данни на МОСВ (2011 г.), Анекс 6, таблици 4.3 и 4.6

Някои от клиентите са подложени на режим на водоснабдяването. Около 6 –7% от клиентите на ДВиК са имали сезонни проблеми с достъпа до питейно водоснабдяване (т.нар. „режим на водоснабдяване“) през последните пет години, както е показано в *Таблица 8*.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Таблица 8: Честота на режима на водоснабдяване през 2006 – 2010 съгласно изследването

Режим на водоснабдяване през последните 5 години?	Население	Стопанско предприятие
Да	6.6	6.0
Не	93.4	94.0

Източник: По данни на МОСВ (2011 г.), Анекс 6, таблици 4.3 и 4.6

1.2.2. Проблеми с водоснабдяването и причините за тях

Основните проблеми с качеството на водата и сезонния недостиг на вода се наблюдават на определени места. Това са обикновено селски райони или изолирани селища в планински райони. Проблемите до голяма степен се дължат на минали и настоящи земеделски практики, както и на факта, че в редица случаи липсват пречиствателни станции за питейна вода дори и за повърхностните водоизточници. Следва да се отбележи, че има случаи дори на големи градове (например Шумен), захранвани от повърхностен водоизточник, които нямат пречиствателна станция. Проблемите се усложняват и от наличието на изолирани (малки) водоснабдителни системи в някои райони. Например населението на област Перник се обслужва от повече от 100 системи, които не са свързани.

В момента недостатъчният мониторинг от страна на ВиК дружествата се компенсира от Министерство на здравеопазването. По данни на Министерството половината от пробите, които се вземат, за да бъдат спазени изискванията за мониторинг, се организират и финансират от Министерството, въпреки че ВиК дружествата имат задължение за 100% мониторинг. Много от дружествата не разполагат с лаборатории и/или оборудване и се налага да изпращат много от пробите (или всички) до акредитирани лаборатории. Голяма част от ВиК операторите в затруднено финансово положение предпочитат да си „спестят“ част от мониторинга върху качеството на водата. Мерките от страна на Министерство на здравеопазването компенсират тази липса. В бъдеще контролът върху качеството на водата в пълния му обхват и обем ще трябва да се извършва от ВиК дружествата, а Министерството на здравеопазването ще продължи да отговаря за контрола и функционирането на системата (а не за текущия мониторинг). Този въпрос ще бъде решен като част от цялостната реформа, насочена към повишаване на финансовата устойчивост на ВиК дружествата и към по-систематично прилагане на законодателството.

Трудно е да се обясни ниската удовлетвореност на клиентите при такъв обхват на населението и добрите резултати от пробите за качество на водата. Навярно това се дължи на три основни причини: (а) сградните водопроводни инсталации често са в лошо състояние, което води до влошено качество на водата; (б) проблемите с мътността на водата през пролетния и летния сезон на места, където водата се доставя от извори и язовири и само се хлорира; (в) големия брой аварии; и (г) недостатъчна по обем и качество информация.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

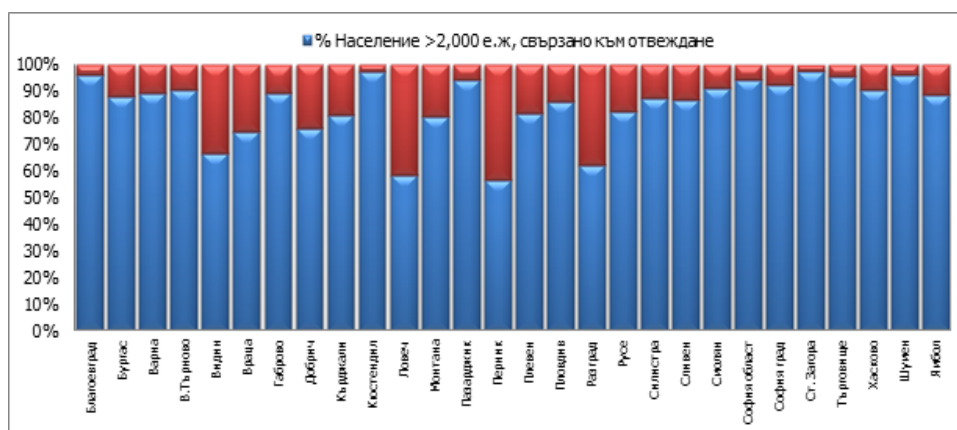
1.3. Отвеждане и пречистване на отпадъчни води

1.3.1. Обхват на отвеждането и пречистването на отпадъчни води

В национален мащаб около 670 000 души, които живеят в агломерации, по-големи от 2 000 еквивалент жители (е.ж.), трябва да бъдат свързани към системи за отвеждане на отпадъчни води, а около 1 800 000 души трябва да бъдат свързани към пречиствателни станции за отпадъчни води. България трябва да увеличи както отвеждането на отпадъчни води, така и свързаността към градски пречиствателни станции за отпадъчни води от настоящите нива на обхват – съответно 66% и 50%, за да спазва законовите изисквания.

Фигура 7 показва по области дела на населението в селища, по-големи от 2 000 е.ж., които са свързани към системи за отвеждане на отпадъчни води спрямо онази част от населението, което в момента не е свързано и следователно се нуждае от такива.

Фигура 7: Населението в агломерации, по-големи от 2 000 е. ж., вече свързани/ несвързани към системи за отвеждане на отпадъчни води

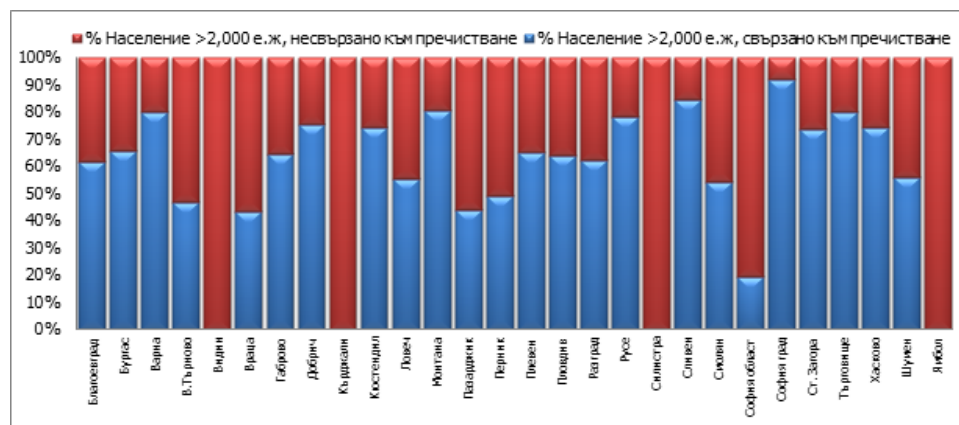


Източник: Анализ, изготвен от Световната банка за нуждите на Стратегията

Фигура 8 представя съотношението на жителите, които вече са свързани към градски ПСОВ, спрямо тези, които се изисква да бъдат свързани. В четири области: Видин, Кърджали, Силистра и Ямбол липсват функциониращи ПСОВ.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

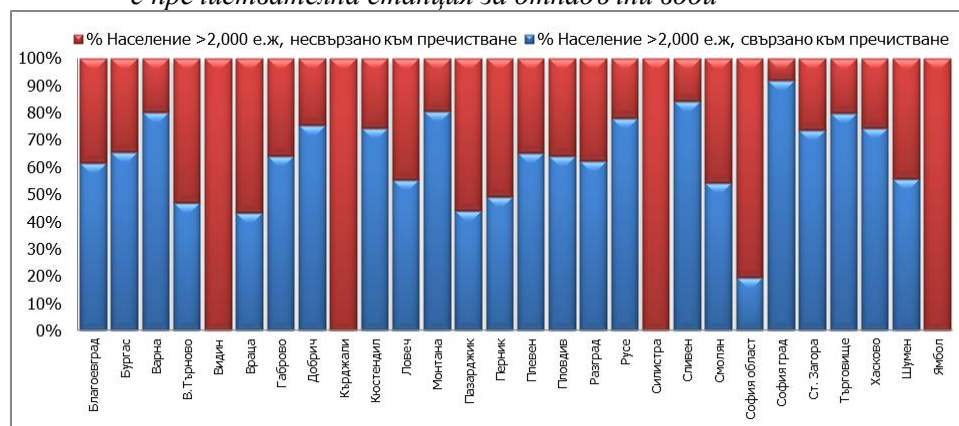
Фигура 8: Население в агломерации, по-големи от 2000 е. ж., вече свързано/несвързано към пречиствателни станции за отпадъчни води



Източник: Анализ, изготвен от Световната банка за нуждите на Стратегията

По-голямата част от населението (но не цялото), свързано към канализация за отвеждане на отпадъчни води, е свързано и към пречиствателна станция в края на тази канализация. В няколко области липсват пречиствателни станции дори и там, където е изградена отвеждащата канализационна система. На *Фигура 9* е показано сегашното състояние по области.

Фигура 9: Дял на жителите (в проценти), свързани към отвеждаща канализация с пречиствателна станция за отпадъчни води



Източник: Анализ, изготвен от Световната банка за нуждите на Стратегията

1.3.2 Проблеми, свързани с отпадъчните води, и причините за тях

Разширяването на системите за отвеждане и пречистване на отпадъчни води изостава от графика. България не успя да спази междинния срок за осигуряване на отвеждане и пречистване на отпадъчни води за всички агломерации с над 10 000 е.ж. до края на 2010 г. и няма да е в състояние да спази крайния срок за осигуряване на отвеждане и пречистване на отпадъчни води за всички агломерации с над 2 000 е.ж., който е до края на 2014 г. Това се дължи както на факта, че България се е съгласила на относително кратък преходен период (8 години), така и на сравнително ограничените

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

инвестиции в отвеждане и пречистване на отпадъчни води, които са направени от 1 януари 2007 г. насам.

Липсата на задължително изискване за свързване към канализационната мрежа застрашава както рентабилността, така и постигането на целите по отношение на околната среда. При изграждане на канализация се изисква към нея да бъдат свързвани новите сгради, но е невъзможно в момента да се постави подобно задължително изискване и към съществуващите сгради. Според неофициално проучване в крайните квартали на София около 15% от потребителите отказват да се присъединят към новоизградена канализационна система. Не е известен процентът на несвързаност в по-малките селища, но той вероятно е много по-висок. Свързването към канализация изисква капиталови разходи в размер на около 2 000 лв. или повече (в зависимост от разстоянието), както и редовно плащане на цената на услугите по отвеждане и пречистване на отпадъчни води.

Ако в агломерациите са включени рядко населени райони, това увеличава риска от прекалено скъпи решения. Другата възможност е изискванията да не бъдат спазени. Европейската комисия отбелязва, че в много от случаите само в част от агломерациите е налице централизирано отвеждане на отпадъчни води, следователно в тези случаи изискванията не са спазени. За да се справят с този проблем, повечето от останалите държави членки на ЕС са разработили указания, в които се определя кога централизираното отвеждане на отпадъчните води е свързано с прекомерни разходи. Тези указания са формулирани или спрямо разходите за 1 е.ж. (Чешката република) или спрямо разстоянието до сградата (например в Унгария и Полша). В България, където все още липсват такива указания, съществуват примери за проекти за отвеждане и пречистване на отпадъчни води за над 3 000 евро на е.ж.

Българското законодателство е силно ограничително по отношение на отвеждането и заустването на отпадъчни води от домакинствата в райони без канализация. Колкото и да е парадоксално, това също застрашава постигането на целите по отношение на околната среда. Съгласно съществуващата нормативна уредба в районите без канализация единствената предвидена от закона възможност за отвеждане на отпадъчните води е посредством заустването им към водоплътна изгребна яма. Тя трябва редовно да се изпразва, като отпадъчните води се транспортират до пречиствателна станция. Това е скъпо струващо решение за домакинствата, които желаят да спазват изискванията. В същото време контролирането на изпълнението на това законово решение е на практика почти невъзможно.

В момента при повечето проекти за отпадъчни води се предлага локално, а следователно и скъпо струващо решение за обезвреждане на утайките от отпадъчните води. Това е отражение на липсата на национален генерален план за обезвреждане на утайките от отпадъчни води. Подобно обезвреждане на място, във всяка отделна пречиствателна станция за отпадъчни води, е технически възможно. Обаче при обезвреждането на утайките от отпадъчни води, а и при оползотворяването им съществуват значителни икономии от мащаба и решенията само с локално обезвреждане не са особено рентабилни.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Въпросите за рентабилността са важни при проектирането и практиката на одобряване на проектите. Както при отвеждането, така и при пречистването на отпадъчни води различните технологии означават различни общи разходи за целия живот на проектите. Така например смесените канализационни системи могат да се окажат по-скъпи от разделната канализация, макар че в по-малките агломерации чрез тях се постига същият ефект по отношение на околната среда. По същия начин традиционните инсталации за обезвреждане на утайките могат да имат по-високи общи разходи за целия си полезен живот в сравнение с други технологии. Съгласно досега съществуващата тенденция се изисква разработките да се придържат към добре познати практики, които са доказани в България. Когато тези решения са по-скъпи, е необходимо да се преразгледа практиката от миналото.

1.4. Общи проблеми в отрасъл ВиК

Доста на брой пречиствателни станции за питейни води са в процедура за изграждане или модернизация. По подобен начин са възложени голям брой проекти за отвеждане и пречистване на отпадъчни води и са или в процес на изграждане, или изграждането им ще започне скоро.

Независимо от тези усилия, ясно е, че **предизвикателствата остават, включително:**

- ще е необходимо да се изпълни мащабна инвестиционна програма през следващия програмен период за да се постигне съответствие;
- за частта от инвестиционната програма, която ще бъде финансирана със средства от ЕС, ще продължава да е предизвикателство бързото усвояване посредством подходящи правила за ОПОС, високото качество на проектите и способността да се преодолеят препятствията в процедурата за възлагане на обществени поръчки;
- за останалата част ще са нужни усилия, за да се намерят допълнителни финансови източници или за съфинансиране, или за пълно финансиране; и
- поддържането и повишаването на устойчивостта на ДВиК и съществуващите ВиК системи в период, в който се изграждат много нови пречиствателни станции и други системи и съоръжения е доказано трудно в другите страни и вероятно ще бъде трудно и в България.

Вече са предприети основните стъпки за планиране и изпълнение на мащабната инвестиционна програма необходима за постигане на съответствие. Те включват, без да се ограничават само с това, прехвърлянето на отговорността за планирането и управлението на ВиК системата на ниво АВиК и правна рамка за гарантиране на съответствието между това планиране и бизнес плановете на ДВиК.

Отговорността за планирането и управлението на ВиК инфраструктурата е на областно ниво и според изискванията на ЗВ следва да се изпълнява от АВиК. Логиката тук е да се гарантира интеграция на областно ниво на ВиК системите и капиталовите инвестиции. Всяка АВиК отговаря за разработването на регионалните генерални ВиК планове. Първите генерални ВиК планове трябва да бъдат одобрени до края на 2013.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

2. Анализ на законодателството, регулаторни и институционални проблеми

2.1. Правна уредба

2.1.1. Европейско законодателство

В качеството си на държава членка на Европейския съюз България е поела определени задължения като част от Договора за присъединяване, свързани с транспониране на законодателството на ЕС и постигане на съответствие в определени срокове. Процесът на хармонизация е завършен и всички европейски директиви, отнасящи се до питейните и отпадъчните води, са напълно транспонирани в националното законодателство. Страната е поела ангажимент да гарантира, че отпадъчните води ще се отвеждат и подлагат на вторично или равностойно пречистване, преди да бъдат зауствани във водни обекти до 31.12.2010 г. за всички агломерации с над 10 000 е.ж. и до 31.12.2014 г. за всички агломерации с между 2 000 и 10 000 е.ж.

Основни елементи на правната уредба, регламентираща управлението на ВиК отрасъла, които не са уредени от законодателството на ЕС, се разглеждат от националното законодателство – например въпросите за собствеността на водоснабдителните и канализационните системи и съоръжения, видовете ВиК оператори и моделите на тяхното управление, методите и инструментите за регулиране на цените на ВиК услугите и т.н.

2.1.2. Национално законодателство

Основополагащ нормативен акт в общата нормативна уредба е Законът за водите (ЗВ), който урежда всички правоотношения, свързани със собствеността и управлението на водите като национален природен ресурс и собствеността на водностопанските системи и съоръжения. На основание на ЗВ е разработена всеобхватна система от подзаконовни нормативни актове, които да гарантират неговото изпълнение. Законът за водите регламентира също така управлението, планирането и изграждането на водопроводни и канализационни системи и предоставянето на водоснабдителни и канализационни услуги, както и създаването и функционирането на АВиК и ДВиК.

Законът за водите регламентира правото на държавата, общините и физическите лица на собственост върху водите, водните обекти и водностопанските системи и съоръжения. Основният принцип, заложен в закона, е, че водоснабдителните и канализационните системи, обслужващи обществени потребности, представляват публична държавна или публична общинска собственост. Прави се ясно разграничение между държавна и общинска собственост въз основа на принципа, че системите, които се намират на територията на една община и обслужват само нейните нужди, представляват публична общинска собственост, докато ВиК системи или части от тях, които обслужват повече от една община, представляват публична държавна собственост. Предвидени са изключения само за ВиК системите, които са финансирани и построени със средства от фондовете на Европейския съюз.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

През 2009 г. с изменение на Закона за водите са определени принципите на управление, планиране и развитие на ВиК услугите и системите, както следва:

- Условно разделяне на страната на „*обособени територии*“ и уточняване режима на определяне и промяна на техните граници;
- Създаване на асоциации по ВиК, на които се възлага ролята на сдружения на собствениците на ВиК системи;
- Възлагане на отговорностите за планиране и управление на ВиК системите, предоставяне на ВиК услуги и прехвърляне на управлението на активи на асоциациите по ВиК;
- Възлагане на асоциациите по ВиК на правото да сключват договори с ВиК оператори, които ще могат да притежават частни активи (офиси, оборудване и т.н.), да експлоатират публични активи и да предоставят услуги (чрез концесии или преки договори за възлагане между операторите и АВиК);
- Изготвяне на регионални генерални планове като основен инструмент за планиране на развитието на ВиК системите.

Приетите през 2009 г. преходни и заключителни разпоредби на Закона за водите уреждат ключови въпроси, включително процедурата по прехвърляне на активите, т.е. намаляване капитала на съществуващите ВиК оператори с размера на активите, които са публична собственост; счетоводно отчитане на амортизациите на публичните активи; възлагане на дейностите по водоснабдяване и канализация от асоциациите по ВиК на съществуващите ВиК оператори и др.

Трябва обаче да се отбележи, че прехвърлянето на активите, предвидено в Закона за водите от 2009 г., все още не е осъществено. Забавянето на прехвърлянето на ВиК инфраструктурата се дължи основно на счетоводен проблем, създаден със ЗВ. Липсата на публични активи (ВиК системите и съоръженията все още са в счетоводния баланс на операторите) и следователно тяхното предоставяне на АВиК е главната причина последните да не са функциониращи и към настоящия момент. Дори където някои ВиК системи и съоръжения са вече собственост на общини (финансирани с европейски средства), АВиК не функционират. Като последица от това е и липсата на договор между АВиК и ДВиК за експлоатация и поддръжка на системите и предоставяне на услуги. Тази ситуация води до най-сериозните проблеми в отрасъла.

Законът за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги (ЗРВКУ) е част от специализираното законодателство по отношение на Закона за водите. Той урежда регулирането на цените, достъпността и качеството на водоснабдителните и канализационните услуги, предоставяни от ВиК операторите, и предвижда създаването на Национална информационна система за ВиК услугите.

ЗРВКУ се допълва от няколко подзаконовни нормативни акта, включващи: (а) методика за регулиране цените на ВиК услугите; (б) дългосрочните целеви нива на показателите за качество на ВиК услугите; (в) условията и реда за определяне на годишните целеви нива за качество на тези услуги и методи за тяхното отчитане; (г) елементите и параметрите на бизнес плановете и реда за контрол на изпълнението им; (д)

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

методика за определяне правилата за упражняване на контрол върху състоянието на водоснабдителните системи в урбанизираните територии и анализа на тяхното състояние, включително размера на общите загуби на вода и пр.

Законът за устройство на територията (ЗУТ), обнародван в ДВ от 2.01.2001 г., в сила от 31.03.2001 г., и по-специално неговата Глава четвърта „Мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура“, както и групата наредби, издадени на основание на ЗУТ, намират приложение в дейностите по предоставяне на ВиК услуги, като регламентират инвестиционния процес и изискванията за изграждане на ВиК системи и съоръжения. Вниманието заслужава член 87, който поставя изискване за водоплътни изгребни ями като единствено решение за отвеждане на отпадъчните води за сгради в населени места без канализационна мрежа.

И накрая, Законът за здравето и съответните подзаконовни актове, които съдържат изисквания за качество на водите за питейно-битови нужди.

2.1.3. Регулация на ВиК отрасъла

Водният сектор в България се регулира от регулатор, учреден в съответствие със Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационни услуги през 2005 г. Регулаторът влиза в сила малко след като започва първия период на бизнес планове през 2007 г. Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР) е техническият и икономически регулатор на ВиК услугите в България. Законът и функциите за ДКЕВР са почерпени от регулаторния закон на Великобритания и функциите на ОФУАТ, които несъмнено са най-сложният регулаторен режим и най-комплексният регулатор в Европа. ДКЕВР регулира дейността на ДВиК като контролира до 72 показателя за дейността и одобрява цените за ВиК услугите. Регулаторът използва един и същи подход към всички ДВиК.

Съществуват редица предизвикателства пред регулацията на ВиК отрасъла, по които следва да се вземат спешни мерки. Тези предизвикателства се отнасят до необходимостта от (i) подобряване на цялостното управление на отрасъла; (ii) оптимизиране на собствеността на ВиК системите и съоръженията и оперативните роли; (iii) по-добър баланс между законовите изисквания за регулиране и капацитета и ресурсите на регулатора; и (iv) подобряване на ефективността на регулирането на цените на ВиК услугите, за да се отговори едновременно на целите за ефективност и финансиране, включително чрез по-добро съответствие между генералните планове, бизнес плановете и нивата на услуги.

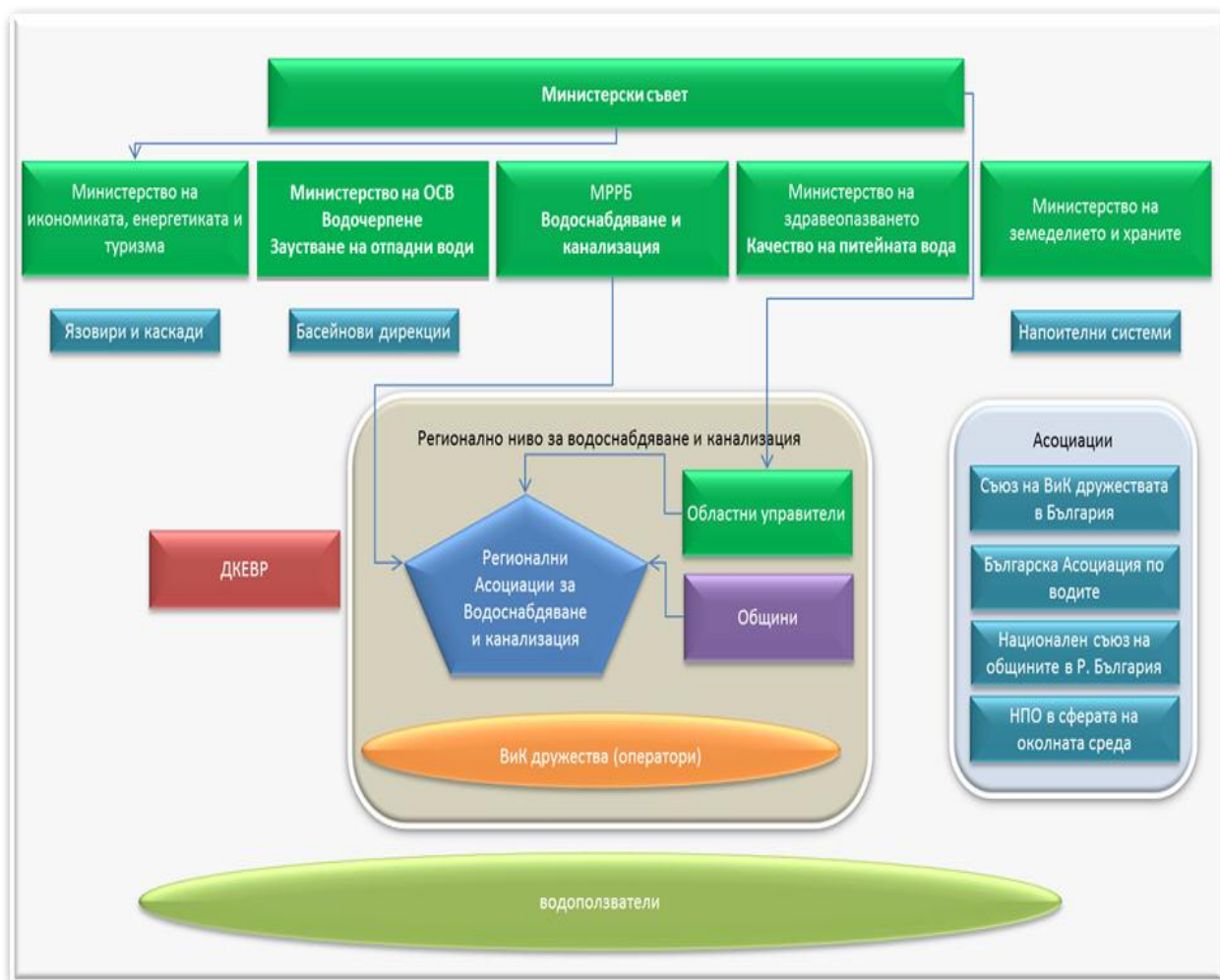
Поради текущите процеси в отрасъл ВиК правителството обмисля да удължи сегашния регулаторен период с две години. В този случай следващият регулаторен период би обхванал 2016 – 2020 г. Генералните регионални планове (РГП) би следвало да са готови и одобрени от МРР до края на 2013г.; промяната на собствеността на ВиК активите би трябвало да приключи до средата на 2015 г., а АВиК би трябвало да изберат и подпишат договор с ДВиК до края на 2015 г. Това трябва да съвпадне с одобрението на Бизнес плановете на ДВиК от ДКЕВР за следващия регулаторен период 2016 – 2020 г.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

2.1.4. Основни заинтересовани страни във ВиК отрасъла

ВиК отрасъла в България, както в повечето страни, съществуват множество заинтересовани страни, намиращи се в сложни правоотношения помежду си (Фигура 10).

Фигура 10: Основни заинтересовани страни във ВиК отрасъла на България



Бележка: Фигурата отразява фактическата ситуация към 31 март 2013 г.

Законът за водите урежда в детайли статута и отговорностите на институциите и органите, които участват в управлението и експлоатацията на ВиК системите, като се правят препратки към специалното законодателство по отношение на статута и функциите на ДКЕВР и на ВиК операторите.

Министърът на околната среда и водите отговаря за: (а) опазването на околната среда, управлението и контрола на водните ресурси; (б) изготвянето на Национална стратегия за водния сектор, която да предостави обща рамка за управление и развитие на водния сектор; както и (в) изпълнението на Оперативна програма „Околна среда“ (ОПОС), по която може да бъде съфинансирана ВиК инфраструктурата в съответствие с условията на ОПОС.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Министърът на регионалното развитие осъществява държавната политика в отрасъл Водоснабдяване и канализация на национално ниво, като: (а) разработва и предлага на Министерския съвет Стратегия за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България и осъществява координация и контрол по нейното изпълнение; (б) изготвя законодателната рамка в областта на управлението и развитието на ВиК отрасъла; (в) създава и поддържа Единна информационна система и регистър на асоциациите по ВиК и ВиК операторите и упражнява контрол в предвидените от закона случаи. Наред с това той координира управлението на ВиК системите на национално ниво, както и дейността на асоциациите по ВиК и дава методически указания за изготвянето на регионалните генерални планове за водоснабдяване и канализация.

Общините отговарят за управлението само на ВиК системите, които са изцяло тяхна собственост. Техните изборни органи: (а) приемат общи и подробни устройствени планове, необходими за развитието на ВиК инфраструктурата в общината в съответствие с регионалните генерални планове за ВиК и генералните планове за агломерации с над 10 000 жители; (б) действат като принципал на търговските дружества – ВиК оператори, в които общината е едноличен собственик; (в) координират в качеството си на преки бенефициенти подготовката и изпълнението на проектите, свързани с ВиК инфраструктура, които са финансирани по оперативни програми със средства от Кохезионния и Структурните фондове на ЕС; (г) изразяват становища относно бизнес плановете, разработени от ВиК дружествата, и контролират тяхното изпълнение; (д) представляват общината в органите на управление на ВиК дружествата с общинско участие, в капитала и в съответната асоциация по ВиК; (е) упражняват контрол в предвидените от закона случаи.

Асоциациите по водоснабдяване и канализация (АВиК) са юридически лица с нестопанска цел, които управляват ВиК системите в рамките на обособените територии, когато собствеността върху ВиК системите е разделена между държавата и общините или между няколко общини. Асоциациите по ВиК имат следните компетенции: (а) определят ВиК оператора; (б) вземат решение за сключване на договор с ВиК оператора за възлагане на дейностите по предоставяне на ВиК услуги; (в) изготвят и одобряват инвестиционните програми и генералния план за ВиК в съответствие с Регионалния генерален план за агломерации с над 10 000 жители; и (г) съгласуват бизнес плана на ВиК оператора.

Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР) е независим специализиран държавен орган, състоящ се от седем членове, двама от които трябва да имат определен минимален брой години опит в сферата на ВиК. Правомощията на ДКЕВР включват: (а) изготвяне на проекти на нормативни актове за водния сектор; (б) одобряване на бизнес плановете на ВиК дружествата; (в) утвърждаване на цените на водоснабдителните и канализационните услуги в отговор на заявленията, подадени от ВиК дружествата; (г) контрол за постигане на целевите стойности на показателите за ниво на обслужване от ВиК операторите; и (д) разглеждане на жалби от потребителите и др.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Дружествата за водоснабдяване и канализация (ДВиК) са юридически лица с търговска цел (независимо от структурата на капиталовата собственост – държавна, общинска, частна или комбинация от тях). ВиК дружествата са юридически лица, които предоставят следните ВиК услуги: (а) пречистване и доставка на питейна вода и вода за промишлени и други нужди; (б) отвеждане и пречистване на канализационни и дъждовни води от урбанизираните територии; както и (в) изграждане, поддържане и експлоатация на ВиК системи, включително пречиствателни и други съоръжения. За започване на дейност от ВиК операторите се изисква предварително издаване на редица административни актове/разрешителни от ДКЕВР, като наред с това дейността им ще се регламентира от Наредба за минималните изисквания към ВиК операторите, която предстои да бъде приета. ДВиК носят отговорност за изпълнение на изискванията за заустване на отпадъчните води съгласно разпоредбите на Закона за водите.

Министърът на финансите определя политиките за разпределяне на печалба в държавните дружества, включително ВиК операторите, които са изцяло или мажоритарно държавна собственост. Политиката в момента позволява на дружествата да задържат не повече от 20 на сто от своята печалба.

Основните бенефициенти сред заинтересованите страни са потребителите на ВиК услуги, които обхващат категориите битови, търговски, промишлени и други стопански потребители. Техните интереси се представляват от асоциации на потребителите и други свързани структури на гражданското общество. Досега потребителските организации не са проявявали особена активност в областта на ВиК услугите.

Сред останалите ключови заинтересовани страни са **служителите, специалистите, консултантите, доставчиците и изпълнителите** във ВиК отрасъла, техните синдикати и сдружения. Българската асоциация по водите (БАВ) представлява най-общо интересите на заинтересованите страни в отрасъла. Повечето ВиК дружества членуват в Съюза на ВиК операторите в България.

2.1.5. Установени основни регулаторни и институционални проблеми

Институционалното устройство като цяло съответства на добрите европейски практики. В действителност обаче съществуват редица проблеми, които поставят бариери пред развитието на ВиК отрасъла. Такива са:

- (а) сложността и несигурността, свързани със собствеността на ВиК инфраструктурата и управлението на активите;
- (б) липсата на предсказуемост и прозрачност в регулацията на нивата на обслужване и цените;
- (в) политическа намеса при вземането на решения и в оперативната работа както на ДВиК, така също и на ДКЕВР; и
- (г) дисбалансът, следствие от факта, че ВиК операторите, които отговарят за изпълнението на изискванията за отпадъчните води, не разполагат със средства за изграждане на необходимата инфраструктура, която да гарантира изпълнението на тези изисквания от тяхна страна.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Все още има много усложнения и несигурност заобикалящи собствеността на и управлението на инфраструктурата. Измененията в Закона за водите от 2009 г. изискват собствеността върху активите на ВиК инфраструктурата да стане публична под формата на “публично-държавна собственост” и “публично-общинска собственост” (наричани по-долу държавна и общинска собственост). С изключение на София град, в българския ВиК отрасъл преобладават публичните оператори. Повечето ВиК дружества са собственост на държавата, общините или съвместна държавно (51%) общинска (49%) собственост.

Забавянето в изпълнението на ЗВ съществено се отразява на доброто управление на ВиК системите и съоръженията. Тъй като ЗВ не е напълно приложен повечето ВиК активи са собственост на ДВиК (март 2013) и са в счетоводните им балансите. Освен това, подобни активи са отразени по различен начин в балансите на ДВиК (едновременно съществуват ВиК активи и правото на ползване на ВиК активи). Тези усложнения водят до изключително бавно подобрене на качеството на услугите, ефективността и управлението и поддръжката на активите.

На основание на ЗВ за целите на управлението, планирането и предоставянето на ВиК услуги, територията на страната е разделена на “обособени територии”. Тези територии съответстват на районите обслужвани от съществуващите ВиК. Някои от тези “обособени територии” са малки, в резултат на което предоставянето на ВиК услуги за тях следва да се обедини със съседни територии, за да се постигнат икономии от мащаба. В една по-ранна версия на поправките към Закона за водите се изискваше границите им да бъдат изменени, така че да съвпадат с границите на административните области. Това означава, че АВиК ще изберат само един оператор за всяка област и така някои от съществуващите ВиК оператори в бъдеще ще отпаднат. Водната стратегия на Министерство на околната среда и водите дори предвиждаше създаването на четири територии въз основа на границите на речните басейни. Както се посочва в раздел 2.5, консолидацията е важен инструмент за постигане на ефективност.

Законът изисква да се учреди Асоциация по водоснабдяване и канализация, когато собствеността върху ВиК системите и съоръженията в една обособена територия е разделена между държавата и една или повече общини. АВиК отговарят главно за:

- Избор на ВиК оператор за експлоатацията и поддръжката на ВиК системите и съоръженията и за предоставяне на ВиК услуги;
- Разработване и одобрение на регионални генерални планове за ВиК системите и генерални планове за агломерациите над 10 000 жители в обособената територия.
- Одобряване на бизнес плановете на ДВиК.

Към 31 март 2013 г. са учредени всички АВиК с изключение на една. Въпреки това АВиК все още не са функциониращи. Това изисква завършване на текущите административни стъпки като създаване на регистър на ВиК асоциациите и операторите, разработване на наредба за правилата и процедури, по които ще работят АВиК и одобрение и приспособяване към конкретните регионални условия на така наречения „примерен образец на договор“ между АВиК и ДВиК на обособената територия. Освен това, за да станат АВиК напълно функциониращи управители на ВиК системите и

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

съоръженията от името на собствениците те ще трябва да балансират легитимността по отношение на своите членове включително по-малките общини с процедури, които не позволяват да се блокира вземането на решения с незначително малцинство. Освен това ще имат нужда от професионален капацитет и знания за доброто управление на ВиК активите, включително и за сключване на важните дългосрочни (10 или 15 години) договори с оператори. Необходими са значителни мерки за изграждане на капацитет, за да станат АВиК работещи и да могат да изпълняват ролята, която им е отредена в действащото законодателство.

АВиК са от основно значение за създаването на ясна институционална структура за развитие и управление на ВиК системите и съоръженията. В съответствие със Закона за водите АВиК ще бъде представителство на собствениците на ВиК инфраструктура и ще управлява тази инфраструктурата от името на собствениците. И което е най-важно, в бъдеще АВиК ще трябва да сключат договор с ДВиК за експлоатация и управление на услугите за обществено водоснабдяване и канализация в обособената територия. Само тогава ще е възможно заемодател да предостави дългосрочно финансиране основаващо се на очаквания в бъдеще паричен поток на оператора по условията на договора му с АВиК.

Както се посочва по-горе, според ЗВ цялата **ВиК инфраструктура (с изключение на сградите, МПС, оборудването и т.н.) е държавна или общинска собственост.** ВиК активите в границите на общината са публично-общинска собственост. Обаче, ако ВиК активите обслужват повече от една община те са публично-държавна собственост. Независимо от това, понастоящем активите все още не са прехвърлени от балансите на ДВиК на държавата и общините. Това прехвърляне се възпрепятства от конкретно указание в Закона за водите за начина на прехвърляне на активите, което противоречи на процедурата, която се изисква според Закона за счетоводството. Оказва се невъзможно въпросът да бъде разрешен административно.

Налице е предложение за следната процедура за **промяна на собствеността на ВиК активите** (при условие, че започне в ден А): ВиК дружеството изготвя списък на всички публични активи в техния баланс; местните публични власти следва да направят същото за всички ВиК активи, които не са в балансите на операторите, но са на тяхна територия и се използват за предоставянето на ВиК услуги; и ВиК дружествата и общините представят тези списъци на МРР (А+4 месеца). След това МРР изготвя протоколи за преразпределението на тези ВиК активи между държавата и общините (А+10 месеца). Новите ВиК собственици (държавата и общините) имат 2 месеца за възражения по протоколите за разпределение (А+12 месеца). Ако няма възражения, ВиК активите ще се считат за приети и тяхното управление прехвърлено по закон (*екс леге*) на АВиК. След това, за завършване на процедурата, собствениците на ДВиК следва да започнат процедура за изваждане на публичните ВиК активи от своите баланси (А+15 месеца). След влизане в експлоатация, управлението на новите ВиК активи (включително, но без да се ограничава само с това, активи съфинансирани със средства от ЕС) се възлага на ДВиК (на база на договора с АВиК).

Сложността и несигурността около собствеността на инфраструктурата и управлението на активите се дължи на неприлагане на Закона за водите. ВиК

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

операторите все още не са извадили от балансите си инфраструктурните активи, които съгласно Закона за водите трябва да бъдат публична държавна или публична общинска собственост. Процесът на изваждане на публичните активи от дружествата се бави поради наличие на проблем, свързан със законовото изискване за намаляване на регистрирания капитал на операторите. Този въпрос е разгледан в предложените изменения към Закона за водите, обсъждани в Народното събрание през 2012 – 2013 г. Освен това промените в Закона за водите включват разпоредба за консолидиране броя на обособените територии до една за всяка административна област. Това означава, че ВиК асоциациите ще определят един (единствен) оператор в рамките на всяка административна област и по този начин някои от съществуващите ВиК дружества ще престанат да съществуват като оператори.

Методиката за определяне на цените приема, че ВиК дружествата имат лесен достъп до финансиране. В политиката на ДКЕВР да не допуска амортизация на активи (неизградени от оператора), се съдържа скрито предположение, че финансирането (или като алтернатива осигуряването на средства от трета страна) на капиталовите разходи трябва да е лесно достъпно или че се очаква правителството да се намеси и да подмени финансираните с безвъзмездни средства активи, когато те достигнат края на полезния си живот. Допустимата възвръщаемост на собствения капитал от около 4 – 5% за базисната 2005 г., когато инфлацията в България е близо 5%, води до разсъждения в същата посока. Тези решения са израз на загриженост за социалната поносимост на цените за потребителите (вж. **Раздел 4.5.**), но те са включени в метода за определяне на тарифите по един силно непознат начин.

В допълнение към методиката за определяне на цените и съществуващата политика за прибиране на почти цялата печалба на ДВиК с преобладаваща държавна собственост създава допълнителни пречки пред заемното финансиране на операторите. Така политиката на прибиране на 80 процента от печалбата от собствениците оставя малко налични средства и практически блокира възможността за заемно финансиране на ДВиК.

Политическият натиск за влияние върху ежедневната дейност на ДВиК и ДКЕВР. ДВиК имат много ниска степен на автономия при вземането на решения, а също и по отношение на ежедневната си дейност. Има много примери за сменени управители на ДВиК след искания на политици от местната власт. И докато при някои от тези смени става дума за лошо справяне с работата, то при други не е така. Липсата на автономия в ежедневната дейност е една от основните причини за неефективността на ВиК сектора.

В резултат от изпълнението на предложените изменения в ЗВ, ДВиК ще сключват договори с АВиК и това би могло да повиши автономията на управление. Формализирането на взаимоотношенията между ДВиК и АВиК би могло да доведе до ясни договорни отговорности в сравнение със сегашното положение. Финансовата независимост на публичните ДВиК трябва да се подчинява на няколко съображения, включително финансовия интерес на собственика да осигури възвръщаемост на своите инвестиции при защита потребителите от злоупотребата с монополна власт от страна на ДКЕВР. Изработен е образец на примерен договор, който да послужи за основа на договор за експлоатация и предоставяне на ВиК услуги между АВиК и ДВиК.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Както е посочено по-горе, **едно от основните задължения на АВиК е да избере ДВиК за експлоатация и поддръжка на ВиК активите и за предоставяне на ВиК услуги. Законът за водите дава две възможности на АВиК за избор на оператор:**

- 1) Пряко възлагане на сегашния оператор предоставящ ВиК услуги в района. В този случай експлоатацията и поддръжката на ВиК системи и съоръжения ще бъдат предоставени чрез “псевдо-концесионен” договор (за 10 години, ако няма изисквания за значителни инвестиции, или 15 години, ако има задължение за значителни инвестиции). С финансовата помощ на ЕБВР, МРР е изготвило образец на договор между АВиК и съществуващ ВиК оператор.
- 2) Избор на нов оператор със конкурс (по Закона за концесиите). В този случай ще се използва концесионен договор (до 35 години). МРР работи съвместно с Международна Финансова Корпорация (МФК) за разработване на образец на концесионен договор за такива случаи.

Какво ще се регулира с типовия договор или концесионния договор между АВиК и ДВиК когато нивата на услугите и цените се регулират от ДКЕВР? Предвижда се, че в сравнение с националния воден регулатор АВиК ще степенуват по важност нивата на услугите в зависимост от конкретните нужди, ще добавят нови, ще посочват различни срокове и като цяло ще могат да прекратяват договора на ДВиК поради неизпълнение. За сравнение, ДКЕВР може единствено да налага санкции за неизпълнение на нивата на услуги от ДВиК.

Изискванията за заустване на отпадъчните води остават трудно приложими, доколкото ВиК дружествата носят отговорност за тяхното изпълнение, но са лишени от достъп до средства, за да гарантират съответствие. На много места, за да се постигне съответствие, е необходимо изграждане на допълнителна инфраструктура (изграждане на нова или модернизиране на съществуващата пречиствателна станция за отпадъчни води). Но ВиК дружествата не разполагат с достатъчно средства – собствени, заемни или безвъзмездни, за да финансират необходимата инфраструктура. Вследствие от това липсата на пречиствателни станции и канализационни мрежи в много агломерации поставя замърсителите в привилегировано положение: въпреки че замърсяват, те не плащат и по този начин установеният от закона принцип: „Замърсителят плаща“, не се прилага на практика.

Стратегията предлага през следващия програмен период ДВиК да играят важна роля в изпълнението на проекти финансирани със средства от държавния бюджет или със средства от ЕС, за да се създадат стимули за тях да отговарят на изискванията за пречистване на отпадъчните води колкото е възможно на по-ранен етап и възможно по най-ефективния начин, тъй като понастоящем няма очевидни стимули за избор на проекти, които се отличават с най-ниски разходи по време на полезния си живот. Освен това, като се вземе предвид техническият капацитет на сегашните бенефициенти – общините за планиране и изготвяне на проекти за ВиК отрасъла, по-голямото участие на ДВиК в подготовката и изпълнението на проекти би увеличило тяхната техническа жизнеспособност, би осигурило по-координирано изпълнение на проектите и по-добра ефективност при бъдещата експлоатация на ВиК системите.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Ще има ли роля за участие на частния сектор във ВиК отрасъла? Законът за водите дава възможност на АВиК да изберат нов оператор (различен от съществуващият оператор, който предоставя ВиК услуги). АВиК се задължават да следват Закона за концесиите, ако желаят да изберат частен оператор. Макар да има законова възможност, трудно е да си представим, че това ще бъде предпочитания модел на предоставяне на ВиК услугите поради следните причини: (i) Законът за концесиите изисква технически, финансов и правен анализ за обосноваване на необходимостта за предоставяне на концесия за строителство или услуга, които изискват значителни средства за изготвяне заедно с документите за търга и договора; (ii) Решенията на АВиК се взимат от $\frac{3}{4}$ от всичките ѝ членове, което изисква съществена подкрепа за концесиониране на ВиК услугите; (iii) МФК подготви пилотен проект за ПЧП в отрасъл ВиК, но АВиК не взе решение за стартиране на дейностите за подготовка на концесията поради отрицателната публична нагласа към частните монополи. Независимо от това възможността е на лице, макар все още да няма пазар за съществено участие на частния сектор.

Организацията на секторната регулация. Във ВиК отрасъла в България преобладават основно публични оператори. Мнозинството от операторите обслужват обособени територии, които обхващат по няколко общини като по-голяма част от ДВиК са собственост на държавата, или съвместна собственост на държавата и общините (миноритарна собственост на общините). ДКЕВР регулира както нивата на услугите, така и цените на ДВиК. Основният регулаторен инструмент е одобряването на Бизнес плановете на ДВиК на всеки пет години. Измененията в Закона за водите от 2009 г. имат отражение върху регулацията на отрасъла. Регулаторът трябва да избягва тенденцията да използва еднакъв подход към всички, насочен основно върху постигането на заложените цели по голям брой индивидуални показатели, а вместо това да се насочи като цяло към оптимизирането на специфичните за всеки оператор бизнес планове, в съответствие с принципите на регионалните генерални ВиК планове и намеренията на АВиК (между АВиК и ДВиК трябва да има сключен договор). В изменената рамка и взаимоотношения, одобрените бизнес планове и свързаните с тях показатели за дейността може съществено да се различават за различните ДВиК. Подобна процедура ще изисква допълнителни ресурси от ДКЕВР, в сравнение с това, което се изразходва към момента за обсъждане и одобряване на бизнес плановете и ще изисква допълнително участие на експерти от ДКЕВР с опит и знания в сферата на комуналните услуги.

2.2. Ефективност и управление

2.2.1. Основни проблеми на ефективността

Българските ВиК дружества се оказват много по-неефективни от повечето европейски оператори (Таблица 8). При тях се забелязва тенденцията да поддържат значителен персонал. Измерен по брой служители на 1000 отклонения, персоналят на българските ВиК оператори е 4 до 5 пъти по-многоброен в сравнение с други страни от ЕС. Това се дължи отчасти на неефективност, отчасти на факта, че българските ВиК дружества разчитат на собствена механизация и персонал за почти всички свои нужди (като обичайно имат дори автопарк с тежка механизация). Годишните загуби на вода и аварияте по водопроводната мрежа в България са по-големи отколкото в повечето европейски страни.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Таблица 9: Избрани показатели за ефективност на ВиК операторите в избрани страни от ЕС

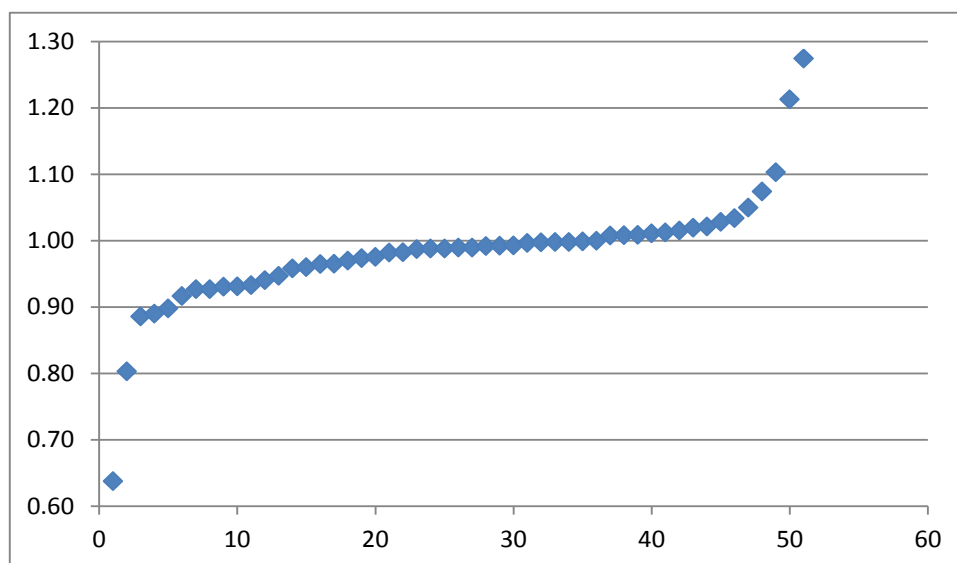
Ефективност на ВиК операторите	България	Румъния	Чешка Република	Литва	Германия	Франция
Брой персонал на 1000 отклонения	7.7	1.9	0.6	0.8	2.5	2.4
Загуби на вода	60%	49%	47%	24%	7%	26%
Аварии по водопроводната мрежа аварии/км/годишно	1.5	1.9	0.7	1.1	0.01	0.1
Цени на ВиК услугите в евро/куб.м.	0.94	0.85	1.75	1.40	3.95	3.40

Източник: България: Производителност на персонала и средни цени: данни от ВиК оператори към ДКЕВР; НСИ (2013а) http://www.nsi.bg/ORPDOCS/Ecology_9.2.xls; анализ, извършен от Световната банка за нуждите на Стратегията

Голям брой ВиК дружества в България не успяват да покрият своите оперативни разходи. На *Фигура 11* се вижда, че за 2011 г. много от операторите имат коефициент на ефективност на приходите (съотношението между оперативни разходи и оперативни приходи) над 1.00 и твърде малък брой дружества имат коефициент на ефективност под 0.90, който да им позволи да използват собствени средства за капиталови инвестиции. Принципът за възстановяване на разходите следва да се интегрира изцяло в изискванията за изчисляване на крайната цена на водата плащана от потребителя, включвайки стойността на водния ресурс, разходите за околна среда и за експлоатация на инфраструктурата. Принципът “замърсителят плаща” също трябва да се отчете при определяне на таксите за заустване на отпадъчни води от населените места, които следва да се определят по начин, който да стимулира развитието на съоръженията за пречистване на отпадъчните води в агломерациите.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Фигура 11: Коефициенти на ефективност на приходите на ВиК дружествата в България



Източници: Анализ, изготвен от Световната банка за нуждите на Стратегията

Забележка: Ако оперативният коефициент е над 1.00, дружеството не генерира достатъчно приходи за покриване на оперативните разходи. Дружествата в добро финансово състояние, които успяват да генерират значителен оперативен излишък, който може да бъде инвестиран (или използван за заемно финансиране), обикновено имат оперативен коефициент под 0.90.

Слабата финансова жизнеспособност и липсата на ефективност пречат на ВиК дружествата да финансират и изпълняват големи програми за капиталови инвестиции, които са необходими за постигане на изискванията за съответствие и необходимите дългосрочни нива на обслужване.

В рамките на подготовката на Стратегията за развитие на ВиК отрасъла бе направен сравнителен анализ на дейността и ефективността на българските ВиК дружества. Анализът е осъществен при използване на два международно признати инструмента – *Методика на МАВ за (само)оценка на ефективността на ВиК операторите* и *Анализ на границата на ефективност (DEA)*. Методиката на МАВ стъпва върху едно доста широко определение за ефективност и включва качествени оценки. DEA е инструмент за линейно програмиране, широко използван за сравняване ефективността на сложни производствени процеси, при които няколко междинни продукта на входа произвеждат повече от един продукт на изхода. Данните от анализите са представени в едно от приложенията към Стратегията.

В анализа са обхванати 51 от общо 66 ВиК дружества, които са задължени да представят бизнес планове пред ДКЕВР. Сред тях са 28 регионални дружества (предоставящи услуги на повече от една община) и 23 общински дружества (предоставящи услуги само на една община). Изключените от анализа петнадесет ВиК оператора са малки дружества, които предоставят услуги на предприятия и курорти, както и общински дружества, за които не бяха предоставени данни от ДКЕВР.

Следва да се отбележи обаче, че резултатите от сравнителната оценка са предварителни. Това е външно оценяване, което разчита на количествено измерване на

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

информация, част от която е качествена. Показатели със стойности под 3.0 показват, че производителността на дружествата е под очакваната норма в съответната област. В бъдеще този род *несистемно* външно оценяване, провеждано само по конкретен повод, следва да бъде заменено от редовни оценки, които да бъдат извършвани от определена институция и да бъдат публично достъпни.

Таблица 10: Преглед на стойностите на показателите по аспекти на дейността и по вид оператор

	Показатели на дейността	Всички оператори	Публични оператори		Частни оператори ¹	
			Регионални	Общински	Регионални	Общински
1	Корпоративно управление	2.50	2.95	1.85		4.00
2	Човешки ресурси	2.69	2.93	2.35		3.33
3	Отчетност пред потребителите	3.42	3.50	3.26		4.67
4	Финансова дейност	2.31	2.18	2.38		4.67
5	Търговска дейност	2.91	3.04	2.75		2.67 ²
6	Техническа дейност	2.88	2.67	3.15		2.83
	ОБЩА ОЦЕНКА	2.78	2.88	2.62		3.69

¹ „Софийска вода“ е дадена отделно поради факта, че е единственият по рода си частен оператор, който предоставя услуги в гр. София.

² През 2011 г. „Софийска вода“ е подала информация към ДКЕВР (Отчет за достигнатите годишни целеви нива на показателите за качество на ВиК услугите) за много високи несъбрани приходи. Те са посочили натрупаните, а не годишните несъбрани приходи. Авторите не са коригирали данните и затова резултатът е толкова нисък.

³ Скалата е от 1 до 5:1 – много слабо представяне; и 5 – много добро представяне

Сред обхванатите от прегледа 51 ВиК оператори „Софийска вода“ се откроява с показатели на дейността над средните за страната. Традиционният аргумент в полза на частните оператори са техните възможности за постигане на по-висока ефективност поради редица фактори, в т.ч. по-голям международен опит, използване на целенасочени стимули за постигане на ефективност и по-слаба политическа намеса в корпоративното управление. Освен това се забелязва тенденция по-големите дружества да се представят по-добре от по-малките благодарение на способността си да постигат икономии от мащаба, да привличат по-добър персонал и т.н. И двата фактора работят в полза на „Софийска вода“.

При сравняване на регионалните дружества с общинските се забелязва, че при 4 от общо 6 показателя разликата в оценките е минимална (по-малко от 0.5 пункта). **Като цяло регионалните дружества показват по-добри показатели в сравнение с общинските дружества.** При показателите *корпоративно управление* и *човешки ресурси* регионалните дружества се представят много по-добре от общинските дружества. Само един подробен анализ, базиран на по-пълнен набор от данни и проведен с активното участие на съответните оператори, би могъл да разкрие причините за установените разлики в дейността.

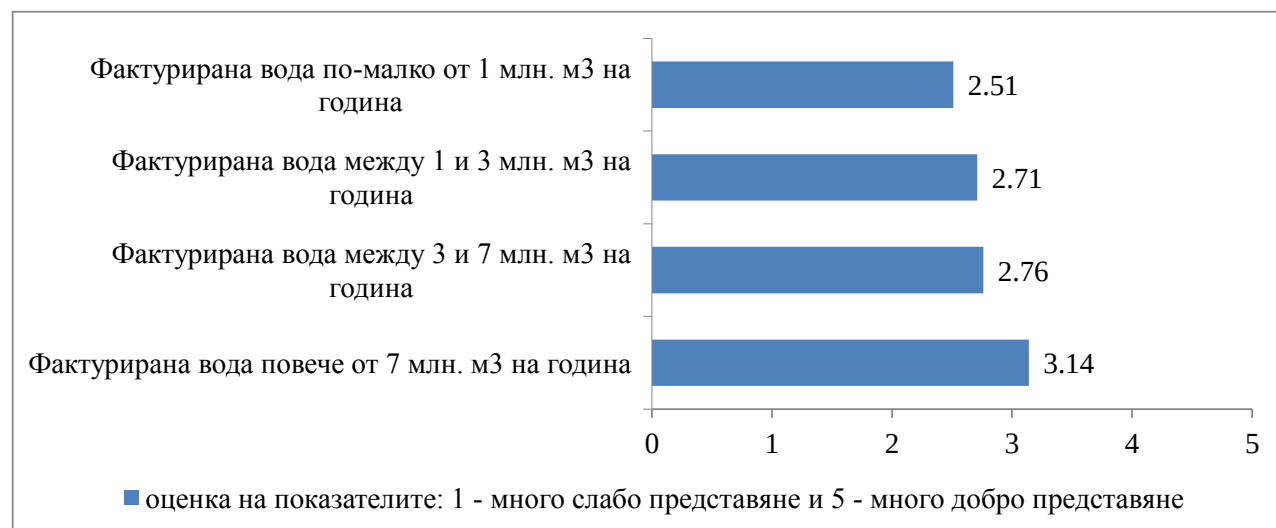
Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Международните проучвания показват, че са налице възможности за значителни икономии от мащаба и че по-големите дружества в сферата на комуналните услуги се справят по-добре от по-малките. Виж например Ферро, Лентини и Меркадие (2011 г.), които предоставят данни от обширен преглед на емпирични проучвания, обхващащи няколко региона по света. Във връзка с икономии от мащаба едно от основните заключения е, че: „Изследванията на данни от значителен брой страни показват икономии от мащаба (...) при население от 100 000 до 1 милион (или в някои случаи няколко милиона), когато гъстотата на населението е до 250 жители на квадратен километър или при обеми от 100 до 200 милиона кубически метра на година“.

Именно икономии от мащаба са в основата на много от опитите за консолидация в Европа. Например във Франция и Обединеното кралство частният пазар (обичайно заинтересован от финансова ефективност) показва предпочитание към по-голям мащаб. Размерът на ВиК дружествата в Европейския съюз е различен, но средното количество на произведената вода е около 45 млн. куб. м. годишно.

В България по-големите дружества също се представят по-добре от по-малките. За целите на анализа ВиК дружествата бяха разделени на 4 групи. Тези четири групи, формирани на базата на количествата фактурирана вода (в куб. м.) годишно, са показани на *Фигура 12*. Данните показват, че групата на по-големите дружества се представя като цяло по-добре.

Фигура 12: Средна стойност на показателите според големината на дружеството



Източници: Анализ, изготвен от Световната банка за нуждите на Стратегията

Фигура 13: Връзка между стойностите на показателите и големината на 51 дружества



Анализите показват още, че консолидацията на дружествата в България може да доведе до повишаване на ефективността. Това бе илюстрирано с помощта на линейното програмиране чрез т. нар. Анализ на границата на ефективността (DEA), който изчислява относителната ефективност на една организация в група, като я сравнява с организацията, чиято дейност се счита за най-добра практика в рамките на същата група.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Консолидацията не цели само икономии от мащаба. За малките дружества е трудно да наемат необходимия и достатъчно квалифициран персонал – по-специално за новите им задължения, свързани с пречистване на отпадъчни води; за тях е трудно да генерират достатъчно ресурси за осигуряване на модерни технологии за експлоатация и профилактика, в резултат на което те ще прехвърлят своята неефективност върху клиентите си чрез по-високи цени на ВиК услугите.

Историческото развитие в Европа показва, че решенията за избор на ниво на консолидация не са били вземани единствено от финансови съображения и желание за ефективност. Политическите, културните и правните аспекти и съображения са били водещи фактори, обясняващи организацията на отрасъла. Освен това въпросът за „оптималната големина“ на ВиК дружествата не може да бъде разглеждан извън контекста на страната. Така например в Австрия, Германия и скандинавските страни ВиК дружествата продължават да са малки и обикновено са организирани на ниво общини. Би било необмислено да се прави заключението, че поради това те са неефективни в сравнение със своите колеги от страни с различен модел на организация. Цените на услугите им обаче са високи.

В Европа вече съществуват прецеденти на сегашните усилия за консолидация в България. В редица страни бе осъществено значително окрупняване на публичните дружества. Примери в това отношение са: Румъния, където в резултат от процеса на регионализация към момента съществуват 42 мултиоператора (предоставящи различни комунални услуги), като един оператор обслужва приблизително 450 000 души население в сравнение с общо 800 ВиК оператора през 90-те г. на миналия век; Италия, където сега има 91 оператора (един на приблизително 650 000 души население) в сравнение с 13 000 през 90-те г.; и Холандия, където в момента има 10 оператора (един на приблизително 1 700 000 души население) в сравнение с над 200 през 50-те г. на миналия век.

В допълнение следва да се предвидят стъпки за повишаване на обществената информация за качеството на услугите с цел подобряване на ефективността. Те могат да включват, без да се ограничават само с това, редовно публикуване на сравнителна регулаторна информация, сравнителна оценка (бенчмаркинг) на операторите и т.н. Създаването на система за сравнителен анализ ще изисква продължителен период на консултации с участие на заинтересованите участници, за да се изработи правилен механизъм и се приеме от основните участници и обществеността.

2.2.2. Основни проблеми на управлението

Ключови участници в отрасъла считат, че липсва прозрачност в начина, по който ДКЕВР определя изискванията за нивата на обслужване – например посочените допускания за необходимото повишаване на ефективността. ВиК операторите също така съобщават, че одобряваните от регулатора цени често са значително по-ниски от предложените в бизнес плановете на дружествата. Това само по себе си не е проблем, но фактът, че мотивите зад решенията на регулатора относно определени елементи на ценообразуването не са прозрачни, допринася за липсата на предвидимост за

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

участниците в отрасъла. Подобни мнения са в състояние да подкопаят легитимността на регулатора.

Необходим е по-прозрачен, но същевременно индивидуален за отделните дружества подход на регулиране. За да може ДКЕВР да взаимодейства с ВиК операторите и собствениците на ВиК активи за разработване на бизнес планове, които да са съвместими с РГП (одобрени от АВиК), е необходимо задълбочено разглеждане и диалог по всеки отделен бизнес план. Тъй като в момента регулаторът разполага с ограничени ресурси, му се налага да прилага универсален подход от типа „един е приложим за всички“ по отношение на бизнес плановете на ВиК дружествата и изискванията за нивата на обслужване.

Правната традиция и управлението са ориентирани „отгоре надолу“. Наличието на твърде подробни разпоредби в ЗРКВУ и наредбите към него, изглежда, не са допринесли много за постигане на общите цели в отрасъла през последните седем години. Настоящата регулаторна практика със 72 ключови показателя за изпълнение или нива на обслужване създава управленски проблеми (липса на прозрачност и предвидимост) и като че ли по-скоро насърчава лоши практики на счетоводна и обща отчетност, отколкото да допринесе за ефективността на ВиК дружествата.

В момента мнозина считат, че назначенията на управители на ВиК дружествата (държавни, смесени и общински) са подчертано политизирани. Твърди се, че назначенията – за период от една или три години – са силно повлияни от регионални политически фактори (напр. от страна на депутати в парламента). Съществува усещането (вярно или не), че на практика един управител може да бъде отстранен по всяко време и невинаги по ясни причини. Твърди се, че управителите се чувстват несигурни на своя пост, което неминуемо скъсява хоризонта на техните виждания.

В момента съществува мнение сред заинтересованите лица, че политическият натиск оказва съществено влияние върху осъществяване на ежедневните дейности както на ДКЕВР, така и на ВиК дружествата. Мнението, че върху ДКЕВР се упражнява политически натиск, бе засилено от политическите изявления относно работата на регулатора и ценообразуването на енергията през пролетта на 2013 г. В даден момент в ДКЕВР се смениха трима председатели за една седмица. Същевременно назначенията на директори във ВиК дружествата (били те държавни, смесени или общински) се възприемат от много хора главно като крайно политически. Твърди се, че назначенията – за една или три години – са силно повлияни от регионални политически фактори (например от влиянието на депутати от Народното събрание). Съществува *убеждение* (вярно или не), че даден директор може практически да бъде сменен по всяко време по причини, които нито са ясни, нито са свързани със способността му да постига поставените пред дружеството цели. Видно е, че директорите се чувстват несигурни на постовете си, което неизбежно води до краткосрочна перспектива в управлението на ДВиК.

Според мнението на потребителите собствениците (държавата и общините) не предоставят ясни цели за ефективно и ефикасно функциониране на техните

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

дружества и не упражняват систематичен контрол нито върху финансовите резултати, нито върху ефикасността на дейностите или качеството на предоставяните услуги. Докато държавата изисква от своите дружества поне годишни доклади, то при дружествата – собственост на общините, нещата са различни. И в двата случая обаче изискваната отчетност не е подходяща и не се използва за диалог с управата на ВиК дружествата по въпросите на тяхното ефективно и ефикасно функциониране. Когато такъв диалог все пак се състои, той по-скоро е основан на единични случаи, като например оплаквания от страна на потребители или изпълнители, отколкото на последователен контрол.

Комбинацията от политически натиск и липса на ясни оперативни цели със систематичен мониторинг води до краткосрочно поведение, основано на реактивност. Много малко дружества разполагат с дългосрочни програми за финансови и оперативни подобрения включително, но не и с програми за системно управление на ВиК системите и съоръженията. Ако управителите на дружества имаха дългосрочна перспектива, повечето дружества биха разполагали с ясни планове как да подобрят събираемостта и биха били по-активни при извършването на обновлението и подмяната на мрежата, а също така биха разполагали с програми за инвестиции в ефикасни подобрения и намаляване на загубите на вода.

Въпреки това начинът, по който се компенсира трудът на директорите на търговските дружества с мажоритарно държавно участие, е положителен. При сега съществуващата система съществена част от възнаграждението на управителя представлява бонус, който се формира въз основа на изпълнението. Заплащане въз основа на изпълнението в отрасъл, в който съществуват ясни и обективни измерители за успех, на теория е нещо добро, но на практика зависи от използваните конкретни показатели. Към заплащане въз основа на изпълнението трябва да се подхожда внимателно, тъй като то действа като мощен стимул с понякога непредвидими последици.

Отрицателните последици на някои от стимулите могат да бъдат подсилени от лоши счетоводни практики. Една от последиците от практиката на регулиране на цените в България, изглежда е, че ВиК дружествата отчитат като оперативни определени разходи, които при прилагане на международните счетоводни стандарти се считат за капиталови разходи. Това води до редица последствия: (а) анализите, извършвани въз основа на данните, докладвани на ДКЕВР (включително настоящата Стратегия), може да подценят обема на извършваните днес дейности по обновяване и подмяна; (б) финансовите резултати на дружествата може да изглеждат по-лоши, отколкото са в действителност; (в) проактивното управление на дейностите и разходите е затруднено, когато отсъства разходно калкулиране въз основа на дейността и когато не се прилага последователно международно приетата дефиниция за капиталови разходи.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

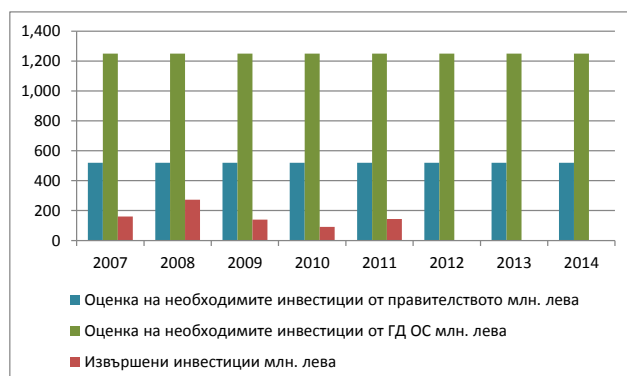
3. Исторически разходи във ВиК отрасъла, необходими бъдещи разходи и възможности за тяхното финансиране

3.1. Исторически разходи и необходими бъдещи разходи

Присъединяването към Европейския съюз през 2007 г. и прилагането на действащите директиви изискваше големи инвестиции в инфраструктура, ето защо България договори 8-годишен преходен период за постигане на съответствие в отвеждането и пречистването на отпадъчни води. Оценката на българското правителство бе, че за изпълнение на изискванията на Директивата за пречистване на градски отпадъчни води ще са необходими 2.1 млрд. евро, оценката на Световната банка (2005) бе за необходими 3 млрд. евро, а тази на ГД „Околна среда“ (ЕК 2010) – за 5.1 млрд. евро.

От 2007 г. насам направените инвестиции в отпадъчни води са сравнително малко спрямо съществуващите нужди. През изминалия период за отвеждане и пречистване на отпадъчни води са изразходвани по-малко от 200 млн. лв. годишно (вж. *Фигура 14*). *Фигура 15* показва тези за водоснабдяване. През 2012 г. е завършена само една пречиствателна станция за отпадъчни води (в Търговище), а предварителните данни за 2012 г. сочат, че нивото на инвестиционните разходи е сходно с това през предходните три години. За 2013 и 2014 г. се очакват значително по-големи разходи въз основа на сключените договори. Независимо от това увеличение е налице кумулативен дефицит на инвестиционни разходи, в резултат на което България ще пропусне крайния срок за изпълнение на задълженията във връзка с отвеждането и пречистването на отпадъчни води, поети в Договора за присъединяване към ЕС. Съгласно оценката, изготвена за нуждите на настоящата стратегия за ВиК отрасъла, оставащите разходи, необходими за постигане на съответствие, възлизат на 7.5 млрд. лв. (3.8 млрд. евро).

Фигура 14: Отпадъчни води: Две оценки на необходимите разходи спрямо действителните разходи



Източник: Световна банка (2013а)

Фигура 15: Водоснабдяване: Необходими спрямо действителни разходи



Източник: Световна банка (2013а) и (2005)

Инвестициите във водоснабдяването също са под равнището, необходимо за поддържане на добро качество и непрекъснатост на ВиК услугите в дългосрочен план. Съгласно направената през 2005 г. от Световната банка оценка необходимите

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

разходи за изграждане на нова и рехабилитация и подмяна на съществуващата водоснабдителна мрежа възлизат на 3.969 млрд. евро за срок от повече от десет години – или средно около 800 млн. лв. годишно. В същото време реално направените инвестиции във водоснабдяване са били по-малко от 200 млн. лв. годишно. Това показва, че действително е в ход подмяна и обновяване на мрежата, но с по-бавни темпове, отколкото е необходимо.

Тромавите обществени поръчки и процедури по отчуждаване, както и слабият капацитет за разработване и изпълнение на големи капиталови проекти са определени като основни пречки пред изпълнението на инвестиционни проекти в отрасъл ВиК в България. Честите промени в Закона за обществените поръчки създават затруднения на общините при подготовката на тръжната документация в съответствие с променящите се изисквания. Големи проекти бяха забавени в Брюксел поради проблеми с техния обхват и планиране. Тромавите и продължителни процедури за отчуждаване на земя забавиха процесите на одобрение на ВиК проекти и получаване на разрешения за строеж. Въпреки това броят на изготвените до този момент проекти е значителен и се очаква, че горепосочените проблеми ще са причина за по-малко забавяния в бъдеще.

Неспособността на ВиК дружествата да съфинансират ВиК проекти и бариерите пред заемното финансиране също ограничават възможностите на сектора за бързо увеличаване на обема на инвестициите. Правителството разглежда тези проблеми с оглед на тяхното разрешаване по различни начини – например чрез държавно съфинансиране на необходимото национално участие в проекти, съфинансирани от ЕС, и създаване на Фонда за органите на местно самоуправление (ФЛАГ) и кредитните инструменти, чрез които ФЛАГ предоставя заеми.

Положението се усложнява допълнително от големите неясноти по отношение на собствеността и управлението на ВиК активите и консолидацията на ВиК операторите. Това е причина за забавяне на одобрението и изпълнението на големи инвестиционни проекти, както бе посочено по-горе.

Ценовите приходи са като цяло недостатъчни, за да се осигури участието на ВиК операторите във финансирането на големи инвестиционни програми (вж. Фигура 10). Това се дължи на множество фактори, включително на текущата политика за разпределение на дивиденди, методологията и практиката на определяне на цените, както и на липсата на предсказуемост по отношение на одобрението им.

3.2. Оценка на необходимите бъдещи разходи

България продължава да е изправена пред огромното предизвикателство да отговори на законовите водоснабдителни и канализационни изисквания. Предварителните разчети на Световната банка въз основа на краткосрочните инвестиционни програми към регионалните генерални планове сочат, че ще бъдат необходими близо 12.2 млрд. лв. За целите на отрасловата ВиК стратегия времевият профил на краткосрочните инвестиционни програми бе променен, а необходимите разходи – актуализирани. Модифицираният профил на капиталовите разходи остава

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

амбициозен спрямо историческите нива, но е постижим от гледна точка на финансовия, институционалния и техническия капацитет.

Средствата от фондовете на ЕС ще стигнат за финансирането само на около 30 – 40% от общия размер на необходимите капиталови инвестиции за срока на Стратегията. Необходимите разходи за привеждане на отрасъла в съответствие със законовите изисквания се изчисляват на 7.5 млрд. лв., от които 7.1 млрд. лв. са за съответствие при отвеждането и пречистването на отпадъчни води. Спешните нужди от инвестиции за рехабилитация и подмяна в областта на водоснабдяването се оценяват на 5.0 млрд. лв., малка част от които (0.4 млрд. лева) са за постигане на съответствие във водоснабдяването. Сравнявайки необходимите 12.2 млрд. лв. със средствата от фондовете на ЕС, заделени за пречистване на питейни води и отвеждане и пречистване на отпадъчни води през текущия програмен период (2007 – 2013 г.) и очакваните приблизително още толкова средства за следващия програмен период (2014 – 2020 г.), може да се изчисли, че със средствата от европейските фондове могат да бъдат финансирани от 30 до 40 на сто от общия размер на прогнозните необходими капиталови разходи във ВиК отрасъла.

Стратегията обхваща период от 10 години. В същото време в нея е направена оценка на разходите, които ще бъдат необходими на ВиК отрасъла до 2038 г., за да премине той от сегашното към желаното бъдещо състояние. За постигане на тази промяна в качеството на обслужване, екологичните показатели, ресурсната ефективност и оптималната стойност се изискват не само адекватност на разходите и финансирането, но също така и подобрения в отрасловото управление, институционалната и регулаторната рамка, промяна на нагласите и повишаване на уменията на заетите в рамките на отрасъла.

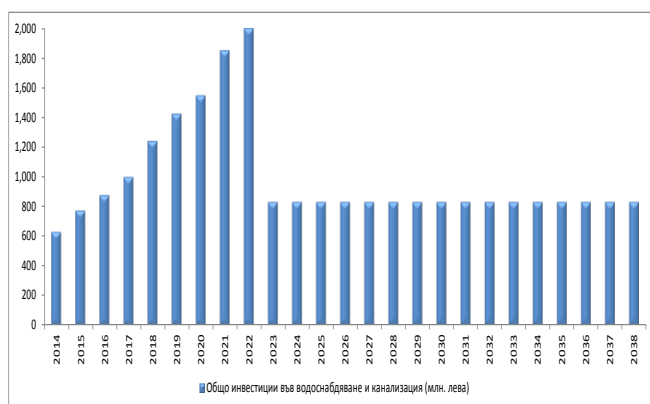
За да има качествени и устойчиви услуги в дългосрочен план, от съществено значение е да бъдат осигурени достатъчно средства не само за инвестиции, но и за експлоатация и поддръжка на активите. При оценката на бъдещите разходни потребности са взети предвид както капиталовите, така и оперативните разходи. За двата сценария, представени в Стратегията, са направени разчети поотделно за всяка административна област. Технически погледнато, приходите на ВиК дружествата първо покриват техните оперативни разходни нужди. Капиталовите инвестиции са значителни по обем (например в пречиствателни станции за отпадъчни води) и към тях (и тяхното финансиране) се пристъпва само ако ВиК дружествата могат да генерират достатъчно приходи за поддръжка и експлоатация на новите активи. Капиталовите разходи се финансират от различни източници, включително от Кохезионния фонд (фондове на ЕС), държавни капиталови субсидии, заеми и приходи от цените на услугите. Подробни обяснения за направените разчети са представени в едно от приложенията към Стратегията.

За периода 2014 – 2023 г. оценката на необходимите инвестиции е в размер на 12.2 млрд. лв., от които 5.0 млрд. лв. са за водоснабдяване (добив, пречистване, пренос и разпределение), 4.4 млрд. лв. – за отвеждане на отпадъчни води и 2.8 млрд. лв. – за пречистване на отпадъчни води (*Фигура 15* и *Фигура 16*). Счита се, че общите разходи за

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

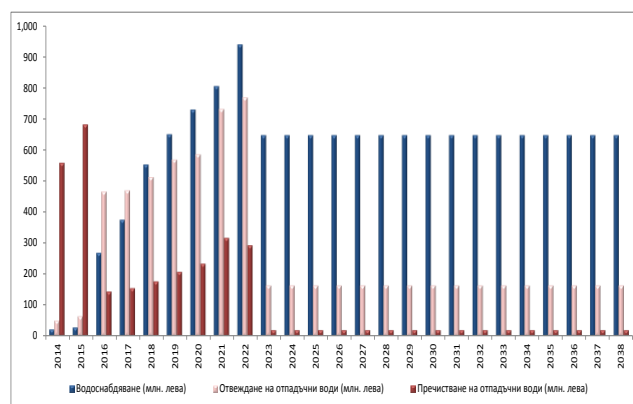
съответствие възлизат на близо 7.5 млрд. лв., от които 7.1 млрд. лв. за отпадъчни води и 0.4 млрд. лв. за водоснабдяване. Трябва да се подчертае обаче, че необходимите разходи за водоснабдяване също са от съществено значение, за да се гарантира, че ВиК системите ще (продължават да) предоставят непрекъснати/устойчиви и безопасни за здравето водоснабдителни и канализационни услуги. При предложения инвестиционен профил е отчетен обемът на инвестициите в миналото, последните тенденции, развитието на капацитета и способността на ВиК компаниите да мобилизират необходимите ресурси (оборудване, хора и т.н.) за реализацията на тези инвестиции.

Фигура 16: Необходими разходи за постигане на отрасловите цели – общо ВиК



Източник: Изчисления на Световната банка за нуждите на Стратегията

Фигура 17: Необходими разходи за постигане на отрасловите цели – разбивка



Източник: Изчисления на Световната банка за нуждите на Стратегията

Стратегията представя — сценарий “запазване на статуквото” и четири сценария — които илюстрират какъв ще е ефектът от различните политики и мерки. Тези сценарии могат да се възприемат като запазване на сегашното положение противопоставено на постигането на целите на стратегията с допълнителни политически мерки за оптимизиране на разходите, ефективност и експлоатация на ВиК отрасъла. “Запазване на статуквото” не успява да постигне целите на ВиК стратегията. Наложителни са допълнителни политически мерки, включително, но без да се ограничава само с това, допълнителни инвестиции. Инвестиционните нужди са от същия порядък и величина при всички сценарии, при които целите на стратегията се изпълняват, но при сценария, който включва мерки за рентабилно съответствие се спестяват най-малко 500 милиона лева. Основната разлика между тези четири сценария е в източниците на финансиране.

3.3. Сценарий „Запазване на статуквото“

При сценария „Запазване на статуквото“ се постигат постепенни подобрения в обхвата на отвеждането и пречистването на отпадъчните води, но при него е налице допълнително влошаване на водоснабдителната инфраструктура поради нейното остаряване. При този сценарий се предполага, че всички налични средства по линия на ЕС за отрасъла (за периода 2014–2020 г.) се оползотворяват напълно. Независимо от това, повечето области няма да постигнат съответствие с националните и европейските

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

изисквания за отпадъчни води в рамките на анализирания период от 25 години.. При този сценарий могат да бъдат финансирани само 36% от необходимите инвестиции (Фигура 18). В резултат на това загубите на вода няма да намалеят, а поддържането на високи стандарти на качеството на питейната вода ще става все по-трудно (Таблица 11). Съвсем ясно е, че са необходими допълнителни политически мерки.

Фигура 18: Инвестиционни потребности и реализирани инвестиции при сценарий „Запазване на статуквото“



Източник: Анализ, изготвен от Световната банка за нуждите на Стратегията

Таблица 11: Обобщение на резултатите при сценарий „Запазване на статуквото“ в млн. лв.

Сценарий 1: Запазване на статуквото				източници на финансиране, млн. лева						
Период	Инвестиционни нужди	Финансирани инвестиции	Разходи за финансиране	Проекти съфинансирани от ЕС		Държавни субсидии	ВиК оператори		Недостиг (отлагане на инвестициите)	Социално подпомагане от Държавата
				Безвъзмездна помощ	Национално съфинансиране		Вътрешно-генерирани средства	Заеми		
2014-2023	12,190.0	6,086.4	-	3,159.0	2,072.2	-	855.1	-	6,103.7	-
2024-2028	4,154.1	892.9	-	-	-	-	892.9	-	3,261.2	-
2029-2038	8,308.3	1,935.6	-	-	-	-	1,935.6	-	6,372.6	-
Общо, млн. лева	24,652.4	8,914.9	-	3,159.0	2,072.2	-	3,683.7	-	15,737.5	-
Ключови показатели										
Ключови показатели				2011	2024	2028	2038	Цел 2039	Социално подпомагане от Държавата	
Загуби на вода, %				60.0%	60.0%	60.0%	60.0%	30.0%		
Население покрито с услуги по отвеждане като % от водоснабденото население				66.0%	72.3%	72.8%	73.8%	75.3%		
Население покрито с услуги по пречистване като % от водоснабденото население				50.0%	69.2%	69.6%	70.5%	75.3%		
Среднопотеглена цена на ВиК услугите (с ДДС) в България				1.90	2.02	2.07	2.17		Първа година:	
Постигнато съответствие с директивите на ЕС, година:				-	последна година на отложени инвестиции: 2038				-	
Съответствие с директивите на ЕС, % от целта				66.4%	91.9%	92.4%	93.6%	100.0%	Последна година:	
Водоснабдяване (спестявания) / допълнителни разходи, млн. лева сравнено с 2014г.				NA	0.02	(0.48)	(6.20)	NA	-	
Отвеждане (спестявания) / допълнителни разходи, млн. лева сравнено с 2014г.				NA	0.40	0.46	0.42	NA		
Пречистване (спестявания) / допълнителни разходи, млн. лева сравнено с 2014г.				NA	34.15	34.75	35.13	NA		

Източник: Анализ, изготвен от Световната банка за нуждите на Стратегията

Бележка 1: Данните са за фиксирани цени в млн. лв. за 2011 г.

Бележка 2: Таблицата представлява обобщение на национално ниво. Тя отразява: инвестиционните нужди и възможностите на сценария за тяхното осъществяване, източниците на финансиране; ефекта на инвестициите върху ключовите показатели и техните стойности към определен период; прогнозна средна цена на ВиК услугите; (не)постигане на съответствие; както и ефекта на инвестициите върху оперативните разходи на ДВиК (за намалението на разходи са ползвани скоби съгласно счетоводните стандарти).

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

3.4. Алтернативни сценарии за постигане на стратегическите цели

Настоящата Стратегия има за цел постигане на четири стратегически цели, а именно: съответствие, устойчивост, социална поносимост и оптимално съотношение качество/цена, вж. *Глава 4*. Сценариите в този раздел предоставят възможност да се оценят ефектът и ефикасността при постигане на тези цели.

Всички варианти на сценария постигат целите за съответствие, устойчивост и социална поносимост. Те се различават основно в частта оптимално съотношение качество/цена и размера на държавните субсидии, които ще бъдат необходими за постигане на целите. Всички сценарии съчетават постигане на съответствие и подобряване на състоянието на водоснабдителната инфраструктура. Всички области постигат съответствие с националните и европейските изисквания за пречистване на отпадъчни води преди 2024 г. Големи по обем целеви инвестиции се използват за подмяна и рехабилитация на мрежите. Тези сценарии изискват всички заделени за сектора средства от фондовете на ЕС (за периода 2014 – 2020 г.) да бъдат напълно усвоени, а цените могат да бъдат увеличени до максималните законови нива на социална поносимост.

Четири варианта на сценария се различават от гледна точка на необходимите средства от централното правителство и увеличаването на цените на ВиК услугите, за да се постигнат целите на Стратегията. Прилагането на повече от предложените мерки ще доведе до по-ниски разходи както за потребителите, така и за централния бюджет. Целите могат да се постигнат с ресурсите, описани в *Таблица 15* само ако всички мерки, предложени в Стратегията, се изпълнят.

Четири сценария могат да се разглеждат като четири алтернативни начина за финансиране на желаната крайна цел. В сценариите се изследвани различните комбинации от мерки и източници на финансиране за постигане на съответствие, устойчивост, поносимост на цените и качество срещу пари. Възможни са и други комбинации от мерки и на практика ще бъде избрана конкретна комбинация. Намерението на тези сценарии не е нито да се предвиди избраната комбинация, нито да се отсъжда коя е оптималната комбинация, а по-скоро да се илюстрират свързаните с тях зависимости. Основната илюстрирана зависимост показва, че предоставянето на капиталови субсидии от държавния бюджет може да се намали чрез мерки, които повишават ефективността, мерки за намаляване на разходите за изпълнение и мерки, които насърчават използването на алтернативни източници на финансиране, а именно допълнителни приходи от цените и/или заемно финансиране. Сценариите са разработени, за да представят финансовото отражение на мерките и инструментите, и да способстват за взимането на информирани политически решения. Последният сценарий за възможна политика: “Основен сценарий, заемно финансиране, повишена ефективност и разходна ефективност за съответствие” представя сбора от мерки представени от Стратегията за ВиК.

Сценариите са разработени при определени ограничения. При всички сценарии се постига съответствие, но датите за постигане на съответствието може да се различават. При всички сценарии са еднакви разходите за необходимата експлоатация и поддръжка,

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

както и необходимата капиталова поддръжка на ВиК системите и съоръженията за постигане на устойчивост. Във всички сценарии ограниченията за поносимостта на цените са едни и същи: Във всяка област, едно средно домакинство в групата на най-бедните 30 % от домакинствата, ще плаща най-много 4 % от дохода си за консумирана вода от 2.8 м³ на човек на месец. Цените може да са по-високи и в такъв случай се предлага и приема, че тези домакинства ще получават компенсация от държавата чрез система за социални политики в отрасъла. Разходите за това са включени. Що се отнася до “качество срещу пари”, не всичките четири сценария носят същото ниво на качество срещу пари. Сценариите, които включват мерки за ефективност и сценарият, който включва както мерки за ефективност, така също и разходно-ефективни инвестиции за съответствие носи по-високо качество срещу пари, отколкото останалите сценарии.

В сценариите са включени единствено политически мерки, чиито резултати могат да бъдат количествено измерени в съответното парично изражение. Последният сценарий: “Основен сценарий, заемно финансиране, повишена ефективност и разходна ефективност за съответствие” включва политически мерки, чиито ефекти могат да бъдат измерени количествено в парично изражение и които са включени в Плана за действие. Естествено ВиК стратегията включва множество политики, чиито ефекти е трудно да бъдат представени количествено в парично изражение, като например политиките свързани с по-добро управление на ДВиК, укрепване на ДКЕВР и т.н. Причината те да не бъдат включени в тази точка не е, че са маловажни, а единствено понеже не е възможно да бъдат представени количествено в парично изражение.

3.4.1. Изпълнение на целите: Основен сценарий

При основния сценарий на изпълнение на целите се прилагат само мерки, свързани с нарастване на цените и пълно усвояване на средствата от фондовете на ЕС. Това е съчетано с допълнителни субсидии от държавата, които са необходими за постигане както на съответствие, така и на другите цели. Това позволява да бъдат изпълнени целите за постигане на съответствие, устойчивост и социална поносимост, но на по-висока цена за централната власт (Таблица 12). Необходими са държавни капиталови субсидии както за пълно финансиране на недостига на средства за инвестиции, така и за целеви държавни помощи за социално слабите потребители, с които да бъдат подпомогнати новите цени на ВиК услугите. При този сценарий не се постига напълно целта „качество срещу пари“, тъй като не се прилагат мерки за увеличаване на разходната ефективност при постигане на съответствие в отрасъла.

Ключовите политически мерки включват:

- **Изготвяне на реалистичен план за финансиране**, в който се посочват източниците и сроковете на финансиране – включително, но не само и многогодишния ангажимент за отпускане на средства от държавния бюджет.
- **Повишаване на качеството на проектите** чрез възприемане на регионален подход, активно участие на ВиК дружествата в проектирането, в обществените поръчки и изпълнението им, както и чрез прилагането на механизми за преглед на предпроектните проучвания с цел постигане на минимални разходи през целия

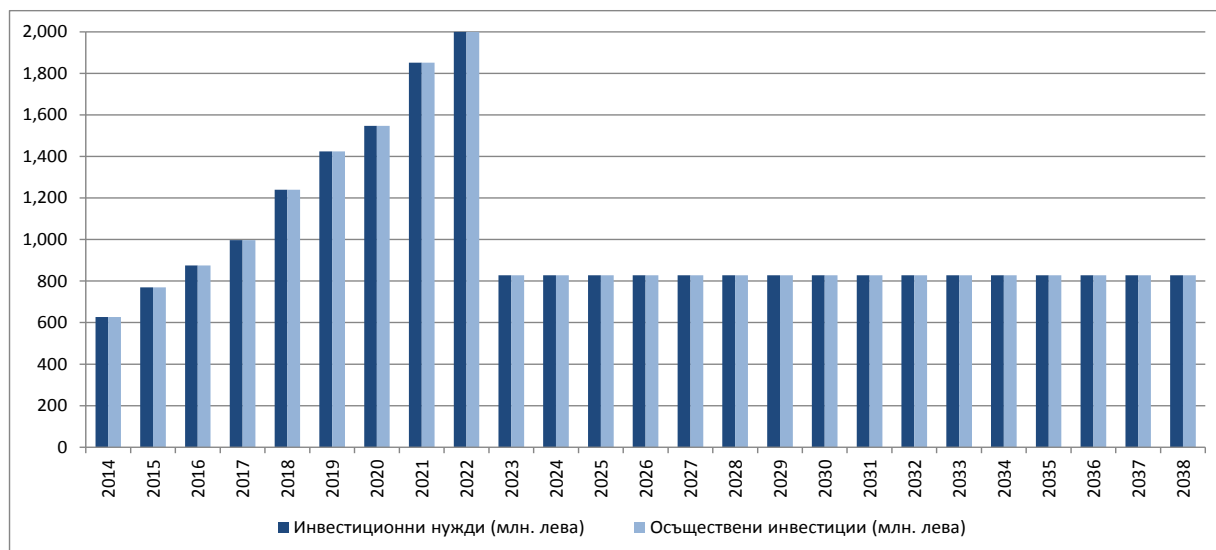
Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

експлоатационен живот при едновременно спазване на екологичните и здравните изисквания.

- **Изпълнение на принципа за възстановяване на разходите посредством политики, които позволяват едновременно въвеждане на цени, даващи възможност за възстановяване на направените разходи и защита на уязвимите потребители.** Тези политики могат да включват: разширяване обхвата на съществуващата система за социални помощи за отопление така, че да бъдат покрити и ВиК услугите; ревизиране на системата за социална защита; и въвеждане на принципа за ценовата солидарност на областно ниво.

При този сценарий се финансират всички необходими инвестиции (Фигура 19). За да е възможен той, капиталовите вноски от националния и общинските бюджети за десетгодишния период 2014 – 2023 г. трябва да възлязат общо на 4.7 млрд. лв., 2.7 млрд. от които представляват държавни субсидии. При този сценарий безвъзмездните средства от фондовете на ЕС са 3.2 млрд. лв. Наред с това за социално слабите домакинства (най-бедните 30% от населението) са предвидени целеви държавни помощи за подпомагане на плащането на сметките им за ВиК услуги, когато те надхвърлят 4 на сто от месечните им приходи. Тези помощи са в размер на 132 млн. лв. за период от десет години.

Фигура 19: Инвестиционни потребности и реализирани инвестиции при сценарий за изпълнение на целите



Източник: Анализ, изготвен от Световната банка за нуждите на Стратегията

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Таблица 12: Обобщение на резултатите при основния сценарий на политиките в млн. лв.

Сценарий 2: осъществени инвестиции, увеличени цени, използвани европейски и държавни средства										
							източници на финансиране, млн. лева			
Период	Инвестиционни нужди	Финансирани инвестиции	Разходи за финансиране	Проекти съфинансирани от ЕС		Държавни субсидии	ВиК оператори		Недостиг (отлагане на инвестициите)	Социално подпомагане от Държавата
				Безвъзмездна помощ	Национално съфинансиране		Вътрешно- генерирани средства	Заеми		
2014-2023	12,190.0	12,190.0	-	3,159.0	2,072.2	2,697.4	4,261.5	-	-	132.0
2024-2028	4,154.1	4,154.1	-	-	-	362.8	3,791.3	-	-	79.9
2029-2038	8,308.3	8,308.3	-	-	-	233.6	8,074.7	-	-	100.8
Общо, млн. лева	24,652.4	24,652.4	-	3,159.0	2,072.2	3,293.7	16,127.5	-	-	312.8
									Ключови показатели	
Ключови показатели					2011	2024	2028	2038	Цел 2039	Социално подпомагане от Държавата
Загуби на вода, %					60.0%	48.8%	43.4%	31.2%	30.0%	
Население покрито с услуги по отвеждане като % от водоснабденото население					66.0%	76.1%	76.3%	76.8%	75.3%	
Население покрито с услуги по пречистване като % от водоснабденото население					50.0%	76.1%	76.3%	76.8%	75.3%	
Среднопретеглена цена на ВиК услугите (с ДДС) в България					1.90	3.88	3.84	3.79		
Постигнато съответствие с директивите на ЕС, година: 2024					последна година на отложени инвестиции:				-	2014
Съответствие с директивите на ЕС, % от целта					66.4%	101.1%	101.3%	102.0%	100.0%	Последна година:
Водоснабдяване (спестявания) / допълнителни разходи, млн. лева сравнено с 2014г.					NA	(9.30)	(13.83)	(22.24)	NA	2038
Отвеждане (спестявания) / допълнителни разходи, млн. лева сравнено с 2014г.					NA	0.75	0.77	0.66	NA	
Пречистване (спестявания) / допълнителни разходи, млн. лева сравнено с 2014г.					NA	43.20	44.31	45.15	NA	

Източник: Анализ, изготвен от Световната банка за нуждите на Стратегията

Бележка 1: Данни за фиксирани цени в млн. лв. за 2011 г.

Бележка 2: Покритието с услуги по отвеждане и пречистване надхвърля целта (75.3% = 100% от населението, живеещо в агломерации над 2 000 е.ж. поради намаляване на населението през годините в сравнение с изходната позиция. Същото е валидно и за постигането на съответствие над 100%.

3.4.2. Изпълнение на целите: Основен сценарий плюс заемно финансиране

При този сценарий на политиките се прилагат мерки от страна на държавата и ДКЕВР за намаляване или премахване на бариерите пред заемното финансиране на ВиК дружествата. В резултат на това целите за съответствие, устойчивост и социална поносимост могат да бъдат изпълнени на по-ниска цена за централната власт (Таблица 13). Тези мерки включват:

- **Намаляване на несигурността относно бъдещите приходи на ВиК дружествата** чрез решаване на проблема с прехвърлянето на активи и финализиране на споразуменията между асоциациите по ВиК и операторите.
- **Промени в регулаторния режим**, които да позволят адекватна възвръщаемост на капитала и да гарантират вземане на прозрачни и предсказуеми решения за цените на ВиК услугите. Това ще подобри финансовото състояние на ВиК дружествата.
- **Политика за разпределяне на дивиденди**, при която пълният размер на печалбата остава във ВиК дружествата, които са държавна собственост или с мажоритарно участие на държавата, като по този начин им се даде възможност да натрупат средства и да ги инвестират.

При този сценарий се постигат идентични целеви резултати, но се изискват по-малко средства от страна на държавата за периода 2014 – 2023 г. (2.0 млрд. лв. или 683 млн. лв. по-малко в сравнение с Основния сценарий на политиките). Освен това заемното финансиране позволява на операторите да променят профила на увеличение на

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

цените в полза на по-плавното им нарастване в сравнение със ситуацията, в която дружествата трябва да финансират инвестициите от текущите си приходи. Това има положителен ефект върху общественото одобрение, но в дългосрочен план разходите за финансиране трябва да бъдат платени от потребителите. Тъй като част от тях са социално слаби, социалната държавна помощ за домакинствата леко нараства в последните години при този сценарий.

Таблица 13: Обобщение на резултатите при Сценарий 2 плюс заемно финансиране в млн. лв.

Сценарий 2 плюс заемно финансиране				Източници на финансиране, млн. лева						
Период	Инвестиционни нужди	Финансирани инвестиции	Разходи за финансиране	Проекти съфинансирани от ЕС		Държавни субсидии	ВиК оператори		Недостиг (отлагане на инвестициите)	Социално подпомагане от Държавата
				Безвъзмездна помощ	Национално съфинансиране		Вътрешно-генериран средства	Заеми		
2014-2023	12,190.0	12,190.0	112.9	3,159.0	2,072.2	2,014.3	4,195.8	748.7	-	132.6
2024-2028	4,154.1	4,154.1	199.8	-	-	371.9	3,672.4	109.9	-	88.9
2029-2038	8,308.3	8,308.3	303.5	-	-	203.6	8,037.4	67.3	-	133.0
Общо, млн. лева	24,652.4	24,652.4	616.2	3,159.0	2,072.2	2,589.7	15,905.6	925.9	-	354.4
Key indicators										
Ключови показатели				2011	2024	2028	2038	Цел 2039	Социално подпомагане от Държавата	
Загуби на вода, %				60.0%	48.8%	43.4%	31.2%	30.0%		
Население покрито с услуги по отвеждане като % от водоснабденото население				66.0%	76.1%	76.3%	76.8%	75.3%		
Население покрито с услуги по пречистване като % от водоснабденото население				50.0%	76.1%	76.3%	76.8%	75.3%		
Среднопотребителна цена на ВиК услугите (с ДДС) в България				1.90	3.92	4.01	4.07			
Постигнато съответствие с директивите на ЕС, година: 2024				последна година на отложени инвестиции:				-	2014	
Съответствие с директивите на ЕС, % от целта				66.4%	101.1%	101.3%	102.0%	100.0%	Последна година:	
Водоснабдяване (спестявания) / допълнителни разходи, млн. лева сравнено с 2014г.				NA	(9.30)	(13.83)	(22.24)	NA	2038	
Отвеждане (спестявания) / допълнителни разходи, млн. лева сравнено с 2014г.				NA	0.75	0.77	0.66	NA		
Пречистване (спестявания) / допълнителни разходи, млн. лева сравнено с 2014г.				NA	43.20	44.31	45.15	NA		

Източник: Анализ, изготвен от Световната банка за нуждите на Стратегията

Бележка: Данни за фиксирани цени в млн. лв. за 2011 г.

3.4.3. Изпълнение на целите: Основен сценарий, заемно финансиране и повишена ефективност

При този сценарий се прилагат допълнителни мерки, които увеличават ефективността на ВиК дружествата. Това води да по-ниски разходи и така до по-малък финансов недостиг. В резултат на това операторите са в състояние да финансират повече инвестиции и да си позволят по-голямо заемно финансиране. Това дава възможност стратегическите цели да бъдат постигнати със значително по-малко държавни средства (Таблица 14). Допълнителните мерки включват:

- **Консолидация на ВиК дружествата** с цел реализиране на икономии от мащаба и засилване на техническия, административния и финансовия капацитет на операторите. Сценариите предвиждат консолидация на съществуващите ДВиК до едно на регион;
- **Засилено използване на инструменти, които насърчават ефективността и конкуренцията.** Сравнителна оценка (бенчмаркинг) и договори за услуги, обвързани с постигане на определени резултати, са два примера за инструменти, използвани в международен план за тази цел.
- **Системен контрол и поддръжка на мрежите за намаляване загубите на вода, енергийна и други видове оперативна ефективност.** Стратегията насърчава

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

използването на голям брой инструменти, насочени към повишаване на оперативната ефективност.

Повишената ефективност на ДВиК може допълнително да намали необходимостта от отпускане на държавни средства за ВиК отрасли от 2.0 млрд. на 1.3 млрд. лева за периода на Стратегията. Повишената ефективност на ВиК сектора води до подобряване на финансовото състояние на ВиК операторите, което позволява заемното финансиране да се увеличи от 748 млн. на 1 422 млн. лв. през 2014 – 2023 г. Наред с това нарасналата ефективност води до понижаване на цените, което дава възможност за намаляване на целевата държавна помощ за социално слабите домакинства.

Таблица 14: Обобщение на резултатите при Основен сценарий плюс заемно финансиране и повишаване на ефективността в млн. лв.

Сценарий 2 плюс заемно финансиране и повишаване ефективността на ВиК отрасли										
						източници на финансиране, млн. лева				
Период	Инвестиционни нужди	Финансирани инвестиции	Разходи за финансиране	Проекти съфинансирани от ЕС		Държавни субсидии	ВиК оператори		Недостиг (отлагане на инвестициите)	Социално подпомагане от Държавата
				Безвъзмездна помощ	Национално съфинансирание		Вътрешно-генерирани средства	Заеми		
2014-2023	12,190.0	12,190.0	243.2	3,159.0	2,072.2	1,276.5	4,259.9	1,422.4	-	90.5
2024-2028	4,154.1	4,154.1	358.5	-	-	222.6	3,785.8	145.7	-	81.8
2029-2038	8,308.3	8,308.3	513.7	-	-	74.8	8,120.3	113.2	-	126.0
Общо, млн. лева	24,652.4	24,652.4	1,115.3	3,159.0	2,072.2	1,573.9	16,166.0	1,681.3	-	298.3
Ключови показатели										
Ключови показатели					2011	2024	2028	2038	Цел 2039	Социално подпомагане от Държавата
Загуби на вода, %					60.0%	48.8%	43.4%	31.2%	30.0%	
Население покрито с услуги по отвеждане като % от водоснабденото население					66.0%	76.1%	76.3%	76.8%	75.3%	
Население покрито с услуги по пречистване като % от водоснабденото население					50.0%	76.1%	76.3%	76.8%	75.3%	
Среднопотеглена цена на ВиК услугите (с ДДС) в България					1.90	3.68	3.88	3.84		
Постигнато съответствие с директивите на ЕС, година: 2024					последна година на отложени инвестиции:				-	2014
Съответствие с директивите на ЕС, % от целта					66.4%	101.1%	101.3%	102.0%	100.0%	Първа година:
Водоснабдяване (спестявания) / допълнителни разходи, млн. лева сравнено с 2014г.					NA	(9.30)	(13.83)	(22.24)	NA	Последна година:
Отвеждане (спестявания) / допълнителни разходи, млн. лева сравнено с 2014г.					NA	0.75	0.77	0.66	NA	
Пречистване (спестявания) / допълнителни разходи, млн. лева сравнено с 2014г.					NA	43.20	44.31	45.15	NA	Намалени оперативни разходи
допълнителни спестявания от постигната ефективност										
(спестявания) от разходи за възнаграждения, млн. лева от 2014г.					NA	(47.5)	(56.2)	(73.7)	NA	20%
(спестявания) от други разходи, млн. лева от 2014г.					NA	(18.6)	(20.5)	(24.3)	NA	

Източник: Анализ, изготвен от Световната банка за нуждите на Стратегията

Бележка 1: Данни за фиксирани цени в млн. лв. за 2011 г.

Бележка 2: Повишената ефективност на ДВиК води до намаляване на оперативните им разходи основно за заплати и други разходи. В края на периода същите се очаква да намалят с 20% спрямо разходите през 2014 г.

3.4.4. Изпълнение на целите: Основен сценарий плюс заемно финансиране, повишаване на ефективността и избягване на прекомерни разходи за постигане на съответствие.

При този сценарий прилагането на законодателни промени и други мерки води до намаляване на разходите за изпълнение на изискванията. Това позволява да се намалят инвестициите за реализиране на стратегическите цели и да бъдат съкратени сроковете за постигане на съответствие (Таблица 15). Намаляването на разходите се постига чрез редица мерки, които включват:

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

- **Приемане на Национални насоки относно „прекомерните разходи“, включително внимателен преглед и актуализиране на териториалния обхват на агломерациите.** Настоящият административно определен обхват на агломерациите и вероятността те да включват слабо населени места от селищните системи, налагат внимателна проверка на териториалния обхват на всяка агломерация, което да доведе до намаляване на слабо застроените райони, попадащи в рамките на агломерациите.
- **Промени в нормативната уредба с цел осигуряване на правни възможности за подходящи индивидуални системи за избягване на прекомерни разходи за събиране и заустване на отпадъчни води.** Това включва наред с останалото и промяна в Закона за устройство на територията (ЗУТ), промяна на Наредба № 2 на МОСВ от 8.06.2011 г. за издаване на разрешителни за заустване на отпадъчни води във водни обекти и определяне на индивидуалните емисионни ограничения на точкови източници на замърсяване, както и на Наредба № 4 от 17 юни 2005 г. за проектиране, изграждане и експлоатация на сградни, водопроводни и канализационни инсталации.
- **Подобряване на предпроектните проучвания** чрез прилагане на регионален подход и подобряване на механизмите за гарантиране на качеството на предпроектните проучвания.

Преразглеждането на териториалния обхват на агломерациите и използването на подходящи индивидуални системи за разходна ефективност ще допринесе за избягване на прекомерните разходи. В резултат на това при този сценарий се изискват по-малко инвестиции за постигане на съответствие: около 11.7 млрд. лв. за срок от десет години, което е намаление с най-малко 456 млн. лв. от първоначалната оценка на необходимите разходи в размер на 12.2 млрд. лв. Намалените инвестиционни разходи имат положителен ефект върху необходимите приходи от цените на услугите и върху размера на държавните субсидии. Благодарение на това е възможно тези политики да доведат до постигане на съответствие по-рано, отколкото при всеки друг сценарий.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Таблица 15: Обобщение на резултатите при Основен сценарий плюс заемно финансиране, повишаване на ефективността и рентабилност на разходите в млн. лв.

Сценарий 2 плюс заемно финансиране, повишаване ефективността на ВиК отрасъла и използване на индивидуални екологични решения											
						източници на финансиране, млн. лева					
Период	Инвестиционни нужди	Финансирани инвестиции	Разходи за финансиране	Проекти съфинансирани от ЕС		Държавни субсидии	ВиК оператори		Недостиг (отлагане на инвестициите)	Социално подпомагане от Държавата	
				Безвъзмездна помощ	Национално съфинансиране		Вътрешно-генерирани средства	Заеми			
2014-2023	11,734.0	11,734.0	238.6	3,159.1	2,072.2	1,090.7	1,271.1	4,141.0	-	91.2	
2024-2028	4,157.9	4,157.9	327.2	-	-	163.9	262.2	3,731.8	-	79.2	
2029-2038	8,315.7	8,315.7	472.9	-	-	70.3	50.0	8,195.5	-	117.1	
Общо, млн. лева	24,207.6	24,207.6	1,038.8	3,159.1	2,072.2	1,324.8	1,583.3	16,068.3	-	287.5	
Ключови показатели											
Ключови показатели						2011	2024	2028	2038	Цел 2039	
Загуби на вода, %						60.0%	48.8%	43.4%	31.2%	30.0%	Социално подпомагане от Държавата
Население покрито с услуги по отвеждане като % от водоснабденото население						66.0%	76.1%	76.3%	76.8%	75.3%	
Население покрито с услуги по пречистване като % от водоснабденото население						50.0%	76.1%	76.3%	76.8%	75.3%	
Среднопотеглена цена на ВиК услугите (с ДДС) в България						1.90	3.67	3.81	3.71		Първа година:
Постигнато съответствие с директивите на ЕС, година: 2023						последна година на отложени инвестиции:				-	2014
Съответствие с директивите на ЕС, % от целта						66.4%	101.1%	101.3%	102.0%	100.0%	Последна година:
Водоснабдяване (спестявания) / допълнителни разходи, млн. лева сравнено с 2014г.						NA	(7.82)	(13.83)	(22.24)	NA	2038
Отвеждане (спестявания) / допълнителни разходи, млн. лева сравнено с 2014г.						NA	0.65	0.67	0.56	NA	
Пречистване (спестявания) / допълнителни разходи, млн. лева сравнено с 2014г.						NA	41.44	43.43	44.34	NA	Намалени оперативни разходи
допълнителни спестявания от постигната ефективност											
(спестявания) от разходи за възнаграждения, млн. лева от 2014г.						NA	(45.14)	(56.2)	(73.7)	NA	22%
(спестявания) от други разходи, млн. лева от 2014г.						NA	(24.10)	(26.9)	(30.8)	NA	

Източник: Анализ, изготвен от Световната банка за нуждите на Стратегията

Бележка: Данни за фиксирани цени в млн. лв. за 2011 г.

Разработените сценарии показват необходимите средства за изпълнение на стратегията, включително на всички предложени мерки за изпълнение на целите. Всички мерки, които премахват несигурността и пречките пред заемното финансиране, водят до повишаване на ефективността и правят инвестициите по-рентабилни, допринасят за оптимизиране на стойността за данъкоплатците. В същото време изпълнението на всички мерки осигурява по-голяма устойчивост срещу непредвидени обстоятелства и по-голяма вероятност стратегическите цели да бъдат наистина изпълнени. Връзката между стратегическите цели на Стратегията за ВиК отрасъла и основните резултати на всеки един от горните сценарии е обобщена в Таблица 16.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Таблица 16: Преглед на резултатите при различните сценарии и тяхното въздействие върху основните променливи (по цели) към края на срока на Стратегията (м. декември 2023 г.)

Сценарий/ Стратегическа цел	Съответствие	Устойчивост		Социална поносимост		Качество/ цена
Сценарий/ променлива величина	Съответствие с ДПГОВ	Средна възраст на мрежата	Загуби на вода > 49 %	Цени > 4% от доходите на социално слабите домакинства ¹	Социални държавни помощи	Държавни капиталови субсидии ²
Сценарий	Година	Години	Брой региони	Брой региони	Млн. лв. общо за периода	Млн. лв. общо за периода
Запазване на статуквото	След 2038	41	27	4	0	0
Изпълнение на целите: Основен сценарий	2023	36	16	25	132	2 697
Изпълнение на целите: Основен сценарий плюс заемно финансиране	2023	36	16	26	132	2 014
Изпълнение на целите: Основен сценарий плюс заемно финансиране и повишаване на ефективността	2023	36	16	22	91	1 277
Изпълнение на целите: Основен сценарий плюс заемно финансиране, повишаване на ефективността и рентабилност на разходите за съответствие	2022 г. или по-рано	36	15	22	91	1 091

Източник: Анализ, изготвен от Световната банка за нуждите на Стратегията

Забележка: ¹ Максимално социално поносимите цени са изчислени като разходи за ВиК услуги, по-високи от 4 на сто от средните доходи на домакинство в рамките на най-бедните 30% от населението. Те се различават от сегашните законово определени максимални цени, които изискват разходите за ВиК да бъдат по-малко от 4 на сто от средните доходи на домакинство.

² Националното съфинансиране на проекти, осъществявани със средства от ЕС, не е включено.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

4. Цели, мерки и действия за реализация

4.1. Визия за отрасъл ВиК

Визията за отрасъл ВиК е: финансово, технически и екологично устойчив ВиК отрасъл, предоставящ услуги с високо качество на социално поносими за потребителите цени.

4.2. Стратегически отраслови цели

Таблица 17: Стратегически цели за отрасъл ВиК

Стратегически цели	
Съответствие	ВиК отрасълът отговаря на националните/европейските изисквания
Устойчивост	ВиК отрасълът е екологосъобразен, финансово и технически жизнеспособен
Социална поносимост	Цените на ВиК услугите са социално поносими за потребителите
Съотношение качество/цена	Качеството на услугите и ефикасността на ВиК операторите съответстват на добрите европейски практики

За да бъдат изпълнени стратегически цели за отрасъла (Таблица 17), настоящата стратегия е изградена около редица конкретни цели, които следва да бъдат постигнати чрез надлежно финансирани мерки. Тези конкретни цели и мерките за тяхното постигане са представени в следващите раздели.

4.3. Съответствие

4.3.1. Конкретни цели за постигане на съответствие

България е транспонира напълно всички директиви на ЕС. По отношение на Директива 91/271/ЕО както е изменена, Споразумението за присъединяване към ЕС предвижда преходен период и крайна дата за привеждане в съответствие 31.12.2014 г. Стратегията включва конкретни цели, свързани с изпълнение на изискванията към ВиК отрасъла по отношение на:

- Съответствие с Директива 91/271/ЕО за пречистване на градски отпадъчни води, както е изменена;
- Съответствие с Директива 2000/60/ЕО за водоснабдяване;
- Осигуряване на финансиране за разширяване на ВиК системата съгласно изискванията за съответствие;
- Избягване на забавяния в изпълнението на проекти.

Стратегията определя реалистичен срок за изпълнение на всички тези изисквания. Ако бъдат изпълнени мерките, предвидени в настоящата Стратегия, и в частност тези, свързани с различните компоненти на плана за финансиране, се предвижда окончателно привеждане в съответствие през или преди 2023 г.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

4.3.2. Основни проблеми с постигането на съответствие

Разширяването на системите за отвеждане и пречистване на отпадъчни води изостава от графика. България пропусна междинния срок за осигуряване на системи за събиране и пречистване на отпадъчни води на всички агломерации с над 10 000 е.ж. до края на 2010 г. и по всичко личи, че ще пропусне крайния срок за изграждане на такива системи във всички агломерации с над 2 000 е.ж. до края на 2014 г. От 2007 г. насам са били изразходвани по-малко от 200 млн. лв. годишно за отвеждане и пречистване на отпадъчни води (Фигура 20 и Фигура 21). През 2012 г. е завършена само една пречиствателна станция – тази в Търговище.

Фигура 20: Разходи за отвеждане на отпадъчни води по вид



Източник: НСИ, Евростат, ДКЕВР, оценка на експерти на Световната банка

Фигура 21: Разходи за пречистване на отпадъчни води по вид



Източник: НСИ, Евростат, ДКЕВР, оценка на експерти на Световната банка

Управлението на утайките също се нуждае от подобрение. В момента то се извършва несистемно – в рамките на всяка отделна пречиствателна станция. Освен това в управление на утайките се включва не само обезвреждането, но и оползотворяването им.

Налице е ограничена институционална кореспонденция между изискванията за заустване на отпадъчни води и достъпа до средства, за да се гарантира съответствие. ВиК дружествата са задължени да изпълняват изискванията за заустване на отпадъчни води в своите разрешителни, но са лишени от достъп до средства (основно средства от ЕС), за да могат да ги постигнат.

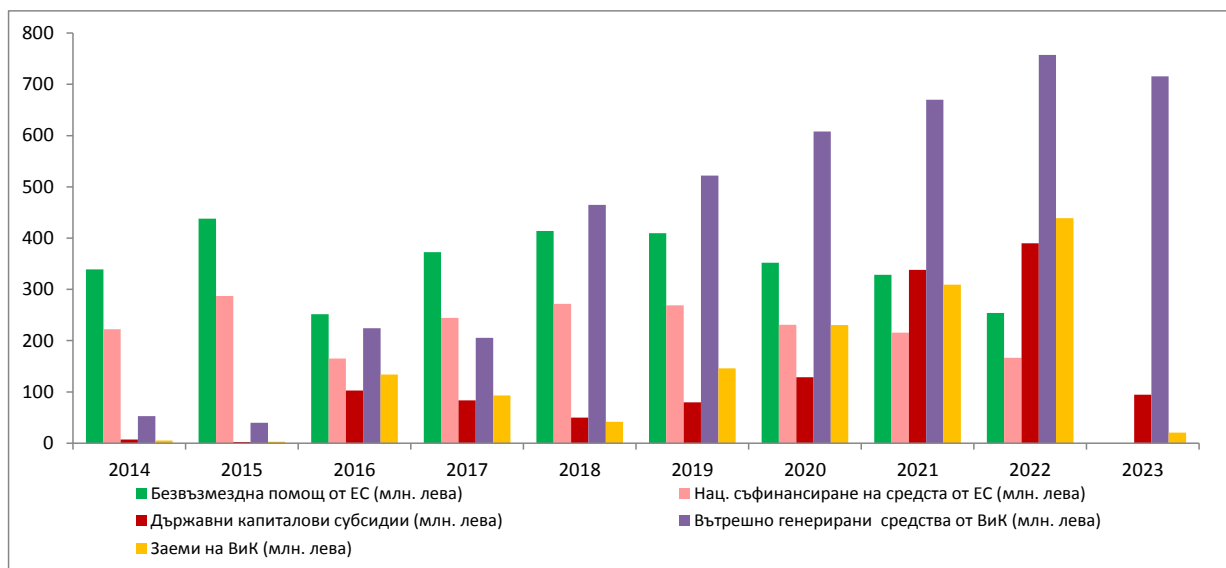
Водоснабдяването се нуждае от инвестиции за привеждане в съответствие – главно за създаване на възможности за свързване на отделните водоснабдителни мрежи в някои региони и изграждане на пречиствателни станции там, където повърхностна вода се доставя само след дезинфекция вместо пречистване (например в Шумен), както и за пречистване/алтернативни източници в по-малките зони на водоснабдяване с проблеми в качеството на водата.

Финансирането на мерките за постигане на съответствие ще изисква значителни държавни капиталови субсидии през следващите години особено за по-бедните региони и областите с много по-малки по обхват агломерации. Това е илюстрирано от таблиците за разходи по области в Приложение 3.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Оценката на източниците на финансиране на бъдещите инвестиционни нужди на отрасъл ВиК на национално равнище показва, че средствата от фондовете на ЕС могат да покрият по-малко от половината необходими разходи. Това е илюстрирано на *Фигура 22*. При този конкретен сценарий съфинансирането от ЕС се равнява на 26% от общия обем необходими капиталови разходи и на 43% от необходимите капиталови разходи за привеждане в съответствие.

Фигура 22: Източници на финансиране за бъдещите национални инвестиционни нужди съгласно сценарий „Изпълнение на целите“ с използване на заемно финансиране и повишена ефективност на отрасъл ВиК.



Източник: Анализ, изготвен от Световната банка за нуждите на Стратегията

4.3.3. Възможни решения на проблемите за постигане на съответствие

Редица стъпки вече бяха предприети за преодоляване на идентифицираните предизвикателства. Регионалните генерални планове и краткосрочните програми за инвестиции ще бъдат завършени през 2013 г. Проектните предложения за по-голяма част от необходимите проекти са вече налице. Обемът на капиталовите инвестиции в питейни и отпадъчни води ще бъде много по-висок през 2013 – 2015 г. в сравнение с периода 2007 – 2011 г.

Налице е необходимост от допълнителни мерки и допълнително финансиране. В настоящата стратегия се подчертава необходимостта правителството да се ангажира с отпускането на допълнителни бюджетни средства за отрасъл Водоснабдяване и канализация през следващите години и да следва предложения план за финансиране.

Необходимо е да бъде изготвен генерален национален план за управление на утайките. Децентрализираното управление на утайките обикновено води до високи оперативни разходи. Изготвянето и изпълнението на такъв генерален план ще послужи за постигане на две цели – повишаване на съответствието и намаляване на разходите за управление на утайките.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Основните мерки за подобряване качеството на питейната вода там, където е налице отклонение от нормите, са изграждане на пречиствателни станции за питейни води и осигуряване на възможности за свързване на малки изолирани системи. Предварителните разчети, направени в процеса на разработка на Стратегията, сочат, че са необходими около 400 млн. лв. за изграждане на липсващите пречиствателни съоръжения за питейни води.

Необходимо е институционално съответствие между отговорността за изпълнение на изискванията по отношение на отвеждането на отпадъчни води и достъпа до средства за осигуряване на съответствие. Един от вариантите е да бъдат предприети допълнителни законодателни и регулаторни промени, с които да се гарантира достъпът на ВиК дружествата до достатъчно финансови и технически средства за осъществяване на инвестиции, необходими за привеждане в съответствие. Друга възможност е общините да носят отговорност за изпълнение на изискванията за отвеждане на отпадъчни води. Това обаче повдига редица въпроси по отношение на онези ВиК дружества, които оперират в повече от една община. И накрая, за изпълнение на изискванията за отвеждане може да отговорят асоциациите по ВиК, като им бъдат осигурени средства (например като станат преки бенефициенти по ОПОС) за постигане на съответствие. В дългосрочен план това може да е логичен вариант, но в краткосрочен план са налице проблеми, свързани с капацитета на асоциациите по ВиК, на които тепърва предстои да заработят. От друга страна, ДВиК биха могли да станат преки бенефициенти по ОПОС през следващия програмен период. Европейската комисия посочи, че ДДС вече няма да се счита за приемлив разход. Ако ДВиК са преки бенефициенти това няма да представлява сериозен проблем, тъй като те (за разлика от общините) ще могат да си връщат ДДС чрез продажбите. Все пак, ако ДВиК станат преки бенефициенти, това ще повдигне голям брой други въпроси, които се разглеждат от Управляващия орган, за да се вземе решение кой вариант да бъде предложен. Настоящата Стратегия предлага ВиК дружествата да продължат да носят отговорност, но да им се осигури достъп до достатъчно финансови и технически средства за осъществяване на инвестиции, необходими за привеждане в съответствие и да се гарантира, че техните технически умения и знания се използват при подготовката и реализацията на проекти и за проектите финансирани със средства от ЕС.

Възприемането на регионален подход, включително разглеждането на различни варианти и вземането на системни решения на регионално ниво, е от съществено значение за постигане на ефективност на разходите. Регионалните генерални планове са важна отправна точка в това отношение. В идеалния случай, консолидацията на ДВиК би следвало да доведе до едно ДВиК на област, както е описано в раздел 2.5. В такъв случай, генералните планове, разработени за 51 “обособени територии”, трябва да се консолидират в 28 генерални плана. Това е осъществимо. Следва да се отбележи, че повечето области вече имат само един доставчик на услуги. Други необходими мерки са изготвяне на подробни регионални анализи и икономическа оценка на алтернативни решения на етап прединвестиционно проучване. С други думи, трябва да се направи консолидиран анализ на разходите и ползите обхващащ всички необходими инвестиции, доходи, разходи и ползи на територията на едно ДВиК и като важна част от него следва да се проведе анализ на вариантите за алтернативни решения по отношение на

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

интеграцията на мрежите, степента на обхват с канализация, в съпоставка с индивидуалните и други подходящи решения.

Наред с това подготовката на проекти, включително процедурите по проектиране и одобряване, следва да бъдат оптимизирани, за да се гарантират качествени проекти и включване на добри практики и модерни технологии, където това е уместно. Две мерки могат да допринесат за това. Създаването на едно или повече централизирани звена, чиято основна функция е да подпомагат разработването на качествени проекти, извършването на предпроектни проучвания и изготвянето на тръжна документация, както и да подкрепят бенефициентите в процеса на търга и при изпълнение на проекта може да допринесе за това. Практиките за преглед от страна на МОСВ може би също се нуждаят от актуализация. Редица изпълнители отбелязват, че контролните органи по ВиК проектите не са склонни да приемат решения, които се различават от добре изпитаните и познати в България от дълго време. Примери в това отношение са проявеното нежелание да бъде одобрено разделното отвеждане на отпадъчни води като алтернатива на комбинираните системи, както и нежеланието за приемане на предложения за технологии за пречистване на отпадъчни води, които не са познати и изпитани в България.

Стратегията за отрасъл ВиК и документиране на процеса на прилагането ѝ ще са много важни при диалога с Европейската комисия за избягване на наказателни процедури за неспазване правото на ЕС и глоби. България няма да спази срока в Договора за присъединяване относно прилагането на ДПГОВ. България няма да бъде първата страна, която не е спазила сроковете за прилагане на ДПГОВ. Наказателни процедури за неспазване правото на ЕС са започнати срещу редица страни и Белгия и Люксембург са първите с наложени глоби за несъответствие. В този смисъл една осъществима стратегия за отрасъл ВиК с конкретни стъпки за прилагането ѝ ще бъде важен инструмент в диалога между Европейската комисия и българското правителство по този проблем.

4.4. Устойчивост

4.4.1. Конкретни цели за постигане на устойчивост

Стратегията включва конкретни цели, които са от значение за постигане на съответствие в отрасъл ВиК, който да е екологично, технически и финансово жизнеспособен:

- Запазване обхвата на водоснабдителната мрежа на ниво 99% от населението;
- По-малко от 2% от населението да са подложени на сезонен режим на водоснабдяване;
- ВиК дружествата да са технически способни да отговорят на бъдещите изисквания за ВиК услугите;
- Наличие на финансиране за рехабилитация и подновяване на ВиК системите;
- Необходимите оперативни разходи да бъдат изцяло финансирани от приходите на всяко едно ВиК дружество;
- Ефективно използване на природните ресурси в съответствие с българските и европейските политики.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

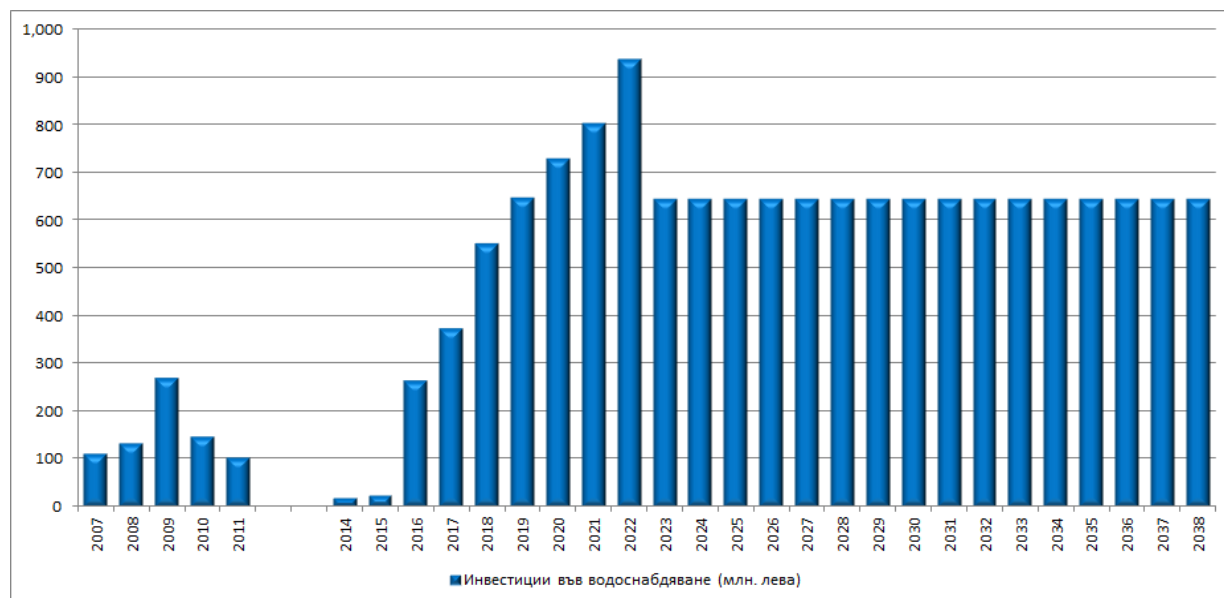
Стратегията включва редица мерки, насочени към постигането на тези специфични цели.

4.4.2. Основни проблеми на устойчивостта

Водоснабдителната мрежа в страната е с дължина приблизително 75 000 километра, средната ѝ възраст е около 36 г. и загубите на вода са 60%. Тази голяма и стара мрежа се нуждае от постоянно обновяване и подмяна. Тъй като по-голямата част от довеждащите водопроводи и разпределителната система са тръби от азбестоцимент, техният полезен живот е към края си. Според данни от НСИ за 2011 г. загубите на вода на национално ниво възлизат на 60%; данни от ДВиК за водопроводите и разпределителната система показват значителна нужда от обновяване и подмяна. Освен това част от тази дълга мрежа има много малко потребители, които често имат ниско годишно потребление. Това поставя допълнителни въпроси пред устойчивостта на ВиК системите и съоръженията.

Предварителната оценка на разходите, направена за ВиК стратегията, показва, че са необходими средно повече от 800 млн. лв. годишно само за поддръжка на дължината, средната възраст на мрежата и състоянието на ВиК съоръженията. Средните инвестиции във водоснабдяване за периода 2007 – 2011 г. са около 160 млн. лв. годишно. Това може да се сравни с бъдещите нужди от капиталови разходи (вж. *Фигура 23*). Подобен е проблемът в отвеждане и пречистване (вж. *Фигура 24*). Необходимите бъдещи капиталови разходи са изчислени, като е взето предвид, че е налице изоставане в необходимите инвестиции в подмяна и обновяване.

Фигура 23: Капиталови разходи за водоснабдяване. Исторически разходи и разходни нужди

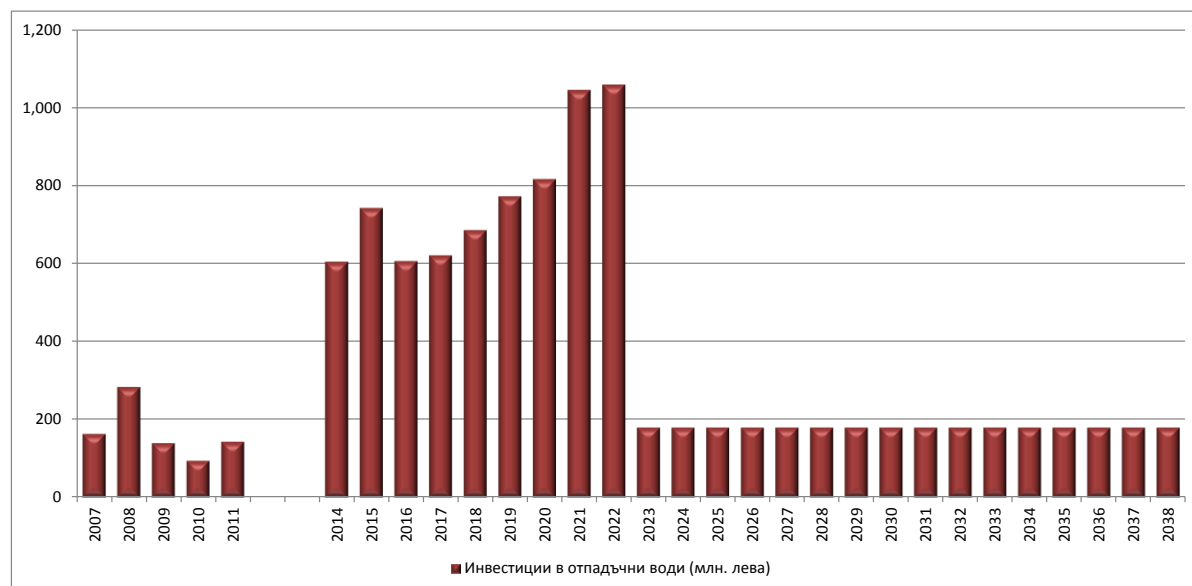


Източник: Анализ, изготвен от Световната банка за нуждите на Стратегията

Бележка: Малкото инвестиции във водоснабдяване се дължат на даване на приоритет на инвестициите в отвеждане и пречистване, както и на липсата на готови проекти за постигане на съответствие с изискванията за водоснабдяване

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Фигура 24: Капиталови разходи за отвеждане и пречистване на отпадъчни води. Исторически разходи и необходими инвестиции за постигане на съответствие



Източник: Анализ, изготвен от Световната банка за нуждите на Стратегията

Адекватното и предвидимо финансиране е предпоставка за устойчивост на ВиК системите. В момента постигането на подобна адекватност и предвидимост на финансирането е ограничено от липсата на яснота по отношение на собствеността и управлението на ВиК системите, от отсъствието на прозрачност и предвидимост в регулирането на сектора и от необходимостта ключови институции в отрасъла да бъдат напълно развити, по-специално АВиК.

4.4.3. Възможни решения на проблемите с устойчивостта

Няма съмнение, че решаването на въпроса със собствеността и управлението на активите ще повиши сигурността. Налице е възможност за бързо приемане с консенсус на поправки в ЗВ от Народното събрание. Пълното осъществяване на необходимите за това процеси за промяна в собствеността и предоставянето на ВиК системите и съоръженията за управление би отнело 16 месеца, както е описано подробно в Приложение 6.

Важно за постигане на по-голяма устойчивост е възприемането на регулаторен подход, отчитащ спецификите на отделните дружества. Генералните планове и намеренията на асоциациите по ВиК сочат разлики в графика за постигане на нивото на обслужване в различните области. В идеалния случай ДКЕВР трябва да приеме индивидуални претеглени показатели в съответствие с настоящата Стратегия. Този процес ще изисква допълнителни ресурси, както и по-активното участие на служителите на ДКЕВР в отрасъла.

Регулаторен подход, който отчита ефектите от поведението на ВиК дружествата и целенасочено се опитва да ги накара да работят за постигане на регулаторните

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

цели, а не против тях, има по-добри шансове за успех. Подобни механизми включват публично оповестяване на регулаторна информация, използване на система за сравнителна оценка на ВиК операторите и налагане от страна на компетентните органи на санкции за неспазване качеството на водите и критериите за заустване на отпадъчни води.

Повишена автономност на ДКЕВР може да допринесе за значително подобрене в процеса на регулиране и практическото прилагане на указания и инструкции. В настоящия момент комисарите в ДКЕВР се избират с определен времеви мандат, но практика е мандатът да се прекъсва по политически причини. Една от стъпките за премахване на политическото влияние върху комисията може да бъде тя да се финансира от собствени регулаторни постъпления (към момента ДКЕВР е един от малкото нетни донори на бюджета), а не от централния републикански бюджет, което ще предостави по-дългосрочна и професионална перспектива и може да допринесе за значително подобрене в процеса на регулиране и практика.

Консолидирането също е важно за постигане на икономии от мащаба и засилване на техническия, административния и финансовия капацитет на ВиК дружествата. Натиск за повишаване на ефективността под формата на конкуренция, регулиране, сравнителна оценка и др. допълват консолидацията в усилията за постигане на икономии от мащаба. В същото време управителите на дружества трябва да разполагат с достатъчно автономия и ресурси, за да ръководят своите компании професионално.

Асоциациите по ВиК трябва да станат напълно функциониращи/работещи. Това изисква завършване на текущите административни мерки, като например публикуване на Правилник за организацията и дейността на асоциациите по ВиК, както и адаптиране към специфичните регионални условия и подписване на т. нар. „примерен образец на договор“ между асоциациите по ВиК и съществуващите ВиК оператори в съответните области.

4.5. Социална поносимост на цените

4.5.1. Конкретни цели, свързани със социалната поносимост на цените

Съществува потенциално противоречие между финансовата устойчивост и осигуряването на социално поносими за потребителите цени на ВиК услугите. Този проблем се покрива от конкретната цел, свързана със социалната поносимост на цените:

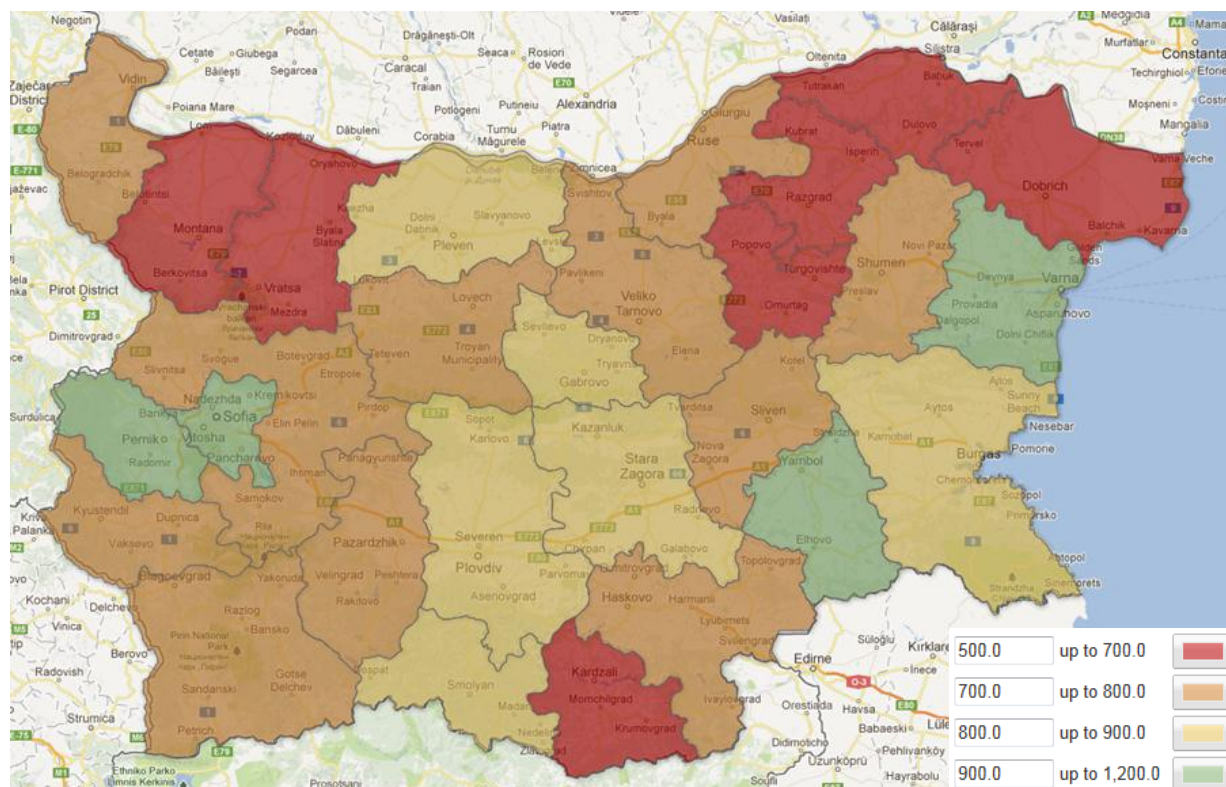
- Налице са механизми, които правят възможно прилагането на цени, които да възстановяват разходите на ВиК дружествата и същевременно да защитават уязвимите потребители.

Разгледани в европейски контекст, цените на ВиК услугите в България не са високи дори като се вземат предвид ниските доходи и покупателна способност. Въпреки това сметките за ВиК услуги остават непосилни за социално слабите и уязвимите домакинства. В същото време са налице големи разлики между областите по отношение на доходите на домакинствата, както е показано на *Фигура 25*. За съжаление

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

не липсват основания да се очаква, че разходите за предоставяне на услуги по водоснабдяване, отвеждане и пречистване ще бъдат по-ниски в областите, където доходите са по-ниски и са налице проблеми със социалната поносимост на сметките за ВиК.

Фигура 25: Доходи на домакинствата по области в лв. на домакинство на месец



Източник: НСИ (2012)

4.5.2. Основни проблеми на социалната поносимост

При средна цена, по-ниска от 2 лв. на кубически метър, цените за водоснабдяване и канализация в България са по-ниски отколкото в повечето други европейски страни. Като се отчете, че средната покупателна способност на доходите в България е по-ниска отколкото в другите страни на ЕС, цените на ВиК услугите в България се изкачват от дъното на класацията до средата в сравнение с цените в другите страни на ЕС. При възприета консумация от 90 литра на глава от населението дневно годишните разходи за ВиК услуги в България се равняват на по-малко от 0.3% от БВП при стандартна покупателна способност по ЕВРОСТАТ, докато например в Полша, Франция и Германия, разходите са между 0.3 и 0.4% от БВП.

Съществуват значителни регионални различия в цените за ВиК услугите и законоопределеното максимално ниво може да не е поносимо за социално слабите домакинства. В настоящия момент месечните разходи за ВиК услуги обичайно са по-ниски от 2% от средните месечни доходи на домакинствата, но за да се финансират разходите за експлоатация и поддръжка на система, която да отговаря на целите на тази

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

стратегия, цените на ВиК услугите трябва да се повишават. Според сега действащия закон сметката за ВиК услугите не може да надвишава 4% от средния доход на домакинство в областта. Обаче, ако едно домакинство със среден доход плаща 4% от месечните си доходи, същата сметка за вода за едно домакинство в най-бедната група от една пета от домакинствата представлява повече от 10% от доходите му, а домакинство от последната най-бедна една десета плаща повече от 15%. Подобни разходи най-вероятно няма да бъдат социално поносими за тези уязвими групи.

Общинските дружества обикновено имат по-ниски цени и не са склонни да изискват увеличението им независимо от нивото на доходи на потребителите. В общинските дружества съществува по-тясна връзка между политически отговорния собственик и дружеството – в тях цените са по-ниски, а повишаването им е по-рядко. Това застрашава дългосрочната финансова устойчивост на тези дружества.

Понастоящем клиентите на ВиК не са добре информирани относно услугите и разходите по тяхното предоставяне. По данни от проучване сред потребителите, проведено като част от подготовката на Националната стратегия за управление и развитие на ВиК отрасъла, една трета от потребителите са споделили, че имат нужда от допълнителна информация относно ВиК. Същевременно мнозинството от тях са изразили готовност да плащат по-висока цена срещу по-добри ВиК услуги. ВиК дружествата трябва да използват възможностите за по-добро осведомяване относно предоставяните от тях услуги, извършваните подобрения и разходите за по-добро обслужване.

4.5.3. Възможни решения на проблемите със социалната поносимост

Всички мерки, които намаляват разходите за предоставяне на услуги ще направят тези услуги и по-поносими. Това включва консолидацията на ДВиК, намаляване на разходите за капиталови инвестиции и повишена ефективност. Повишените възможности за заемно финансиране ще помогнат на ДВиК да подобрят услугите сега и да повишат цените по-късно, когато доходите вероятно ще бъдат по-високи. Все пак, тези мерки не са достатъчни за да разрешат проблемите с поносимостта на цените, поради което в стратегията са включени конкретни политически мерки в това отношение.

Ниската социална поносимост спрямо цените се дължи най-вече на ниските доходи и подходът за разрешаването на този проблем трябва да бъде най-вече чрез икономически и социални политики. Правителствените политики, насочени към възстановяване на високия икономически растеж, ще направят цените на ВиК услугите социално по-поносими. В краткосрочен и средносрочен план те трябва да бъдат подкрепени от създаването и прилагането на социални политики за защита на уязвимите групи. Такива политики се ползват с широка обществена подкрепа. Те са необходими и за да се намали натискът върху други заинтересовани страни – като кметовете и ДКЕВР, за изкуствено намаляване на цените и разходите. Подобен натиск има дългосрочно вредно влияние върху устойчивостта на ВиК отрасъла.

Необходима е актуализация на социалните политики за защита на уязвимите групи и по отношение на разходите за ВиК услуги. Съществуващите понастоящем социални

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

политики, които предоставят частична компенсация на уязвимите групи за разходите за отопление през зимния сезон, може да се преразгледат и да включат компенсация и за сметките за ВиК услуги. Пълната компенсация на уязвимите домакинствата, която да поддържа сметките им за ВиК услуги на ниво 4% или по-ниско в сравнение с бюджетите на домакинствата им, се изчислява на приблизително 300 млн. лева за 25-годишен период. Всяка една основна промяна в социалните политики повдига въпроси по отношение на ефективността при посрещане на социалните нужди, последствията за публичното финансиране и необходимостта да се избегнат ефективните пределни данъчни ставки на ниво от 100 и повече процента и може да се обмисли как да се използва тази възможност за по-обхванат анализ на въздействието и формулирането на социалните политики.

Принципът на солидарност е важен фактор, способстващ за намаляване на проблема със социалната поносимост, а консолидацията би засилила солидарността. Предоставянето на ВиК услуги в отдалечените и по-малки населени места е по-скъпо отколкото в по-големите и по-гъсто населени места. Съществуват големи разлики в разходите между обособените територии и дори в рамките на една територия. В зависимост от начина на производство и доставка на вода (гравитачно, помпажно или смесено) понастоящем ДКЕВР изисква от ВиК дружествата различно ценообразуване, за да бъдат „по-справедливи“ към клиентите. Това е в противоречие с принципа за солидарност в ЗВ. Тази Стратегия препоръчва да се въведе единна цена за водата за ВиК дружество.

Настоящата стратегия предвижда преференциален достъп до субсидии за капиталови инвестиции във ВиК за по-бедните области. Двата най-бедни района NUTS2 в ЕС са на територията на България (Северозападен и Северен-централен). Те се нуждаят от специално внимание и преференциално отношение поради проблеми свързани с поносимостта на ВиК цените. В допълнение към преференциалния достъп до безвъзмездни средства за капиталови инвестиции, в стратегията са предвидени социални политики за подкрепа на бедните домакинства, които ще бъдат в полза на по-голям дял от домакинствата в бедните области.

4.6. Качество срещу пари

4.6.1. Конкретни цели за постигане на качество срещу пари

Съгласно Стратегията целта „качество срещу пари“ ще се счита за осъществена, когато българските ВиК дружества постигнат показатели за ефективност и качество на услугите, съизмерими с добрите европейски практики, и това доведе до обществено удовлетворение от услугите и цените. Тази стратегическа цел може да бъде подкрепена от следните конкретни цели:

- Рентабилно спазване на нормативната уредба;
- Постигане от българските ВиК дружества на показатели за ефективност, съизмерими с добрите европейски практики;
- Повишено „качество срещу пари“ чрез по-голямо участие на ВиК дружествата в планирането и изпълнението на инвестиции във ВиК;

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

- Повишено „качество срещу пари“ чрез по-голямо участие на ВиК дружествата във финансирането на инвестиции;
- Подобро обществено удовлетворение от услугите и обществено одобрение на цените.

4.6.2. Основни проблеми за постигане на „качество срещу пари“

Настоящият обхват на агломерациите е определен административно и е вероятно те да включват слабо населени места от селищните системи. Една пълна проверка на реалния обхват на всяка агломерация в България съгласно европейските указания може да доведе до намаляване на броя и обхвата на агломерациите и съответно на разходите по привеждане в съответствие. Указанията на Европейската комисия не уточняват необходимото ниво на свързаност към канализация, но се предполага значителна свързаност за агломерациите. За местата, където липсва канализация, трябва да бъдат приложени индивидуални или други подходящи екологични решения. Отново следва да се отбележи, че за речния басейн може да се изисква изграждане на канализационна мрежа и осигуряване на пречистване, когато това е необходимо за постигане на добро качество на водата.

Трябва да бъдат създадени възможности за разходноефективни индивидуални и други подходящи решения, които постигат същото въздействие върху околната среда в области без централизирано отвеждане на отпадъчните води. Настоящите изисквания са по-строги отколкото например в Холандия и Дания. Съществуват редица технически възможности за индивидуални и други подходящи решения, които вече са били тествани в други страни. Необходимо е добрите европейски практики да бъдат приложени чрез изменения в закони, наредби, указания, като на практика това ще доведе до значително намаляване на разходите за постигане на съответствие. Предварителните оценки показват, че разходите могат да бъдат намалени с най-малко 450 млн. лв. спрямо настоящите разходи за отвеждане и пречистване на отпадъчни води.

На практика страда постигането на екологичните цели, ако не може да бъде постигнато съответствие. Трудно се прилагат скъпоструващи изисквания. Проблемът със социалната поносимост на цените е основна причина за липсата на задължително законово изискване съществуващите сгради да са свържати към новоизградена канализация. По същия начин законът изисква в населени места без канализация битовите отпадъчни води да се заустват във водопълтни изгребни ями, които трябва редовно да се изпразват. На практика това изискване не се изпълнява, а и не може да бъде контролирано. В този случай екологичните цели могат да бъдат постигнати по-лесно чрез законови изисквания, които могат да бъдат изпълнени чрез прилагане на по-рентабилни решения. По този начин въвеждането на подходящи решения (различни от съществуващото) е едновременно въпрос за постигане на целта за качество срещу пари, но също така и за устойчивост, а де факто – и за съответствие.

Система, при която една организация – например общината, проектира, възлага и изпълнява ВиК проекти, а друга организация (ВиК оператор) приема инфраструктурата и отговаря за нейната експлоатация, води до усложняване на проблемите, свързани с постигане на качество срещу пари. Въпреки че подобно разпределение на отговорностите има исторически корени и се прилага и в други страни,

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

то често води до недостатъчно внимание към оперативните разходи и техническите изисквания, а по този начин евентуално и до подбор на проекти, които не се отличават с най-ниски общи разходи през технологичния цикъл.

4.6.3. Възможни мерки за постигане на „качество срещу пари“

Налице е спешна нужда от преразглеждане на конкретния списък от агломерации и техния териториален обхват, за да се постигне съответствие, без да се извършат прекомерни разходи. Таблица 18 показва, че броят на агломерации отчетени пред Европейската комисия, е намалял със 72 – от 430 агломерации през 2003 г. на 358 агломерации през 2010 г. и че прогнозираното намаляване на населението ще доведе до по-нататъшно намаляване на техния брой.

Таблица 18: Брой различни по размер агломерации през 2003 г. и 2010 г. и прогноза за 2035 г.

Агломерации	2003 г.	2010 г.	2035 г.
> 2 000 е.ж., но < или = 10 000 е.ж.	309	273	226
> 10 000 е.ж.	121	85	72

Източник: За 2003 г. и 2010 г.: Правителство на Република България (2012); Прогноза за 2035 г., базирана на прогнозно население по области, НСИ

Понастоящем съществува необходимост от национални указания какво представляват прекомерните разходи. Повечето страни имат официални или – в повечето случаи – неофициални указания, но в България все още няма указания кога да се предвидят централизирани решения и какво е тълкуването на прекомерните разходи.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Таблица 19: Обобщение на указанията кога следва да се предвиждат централизирани решения (канализация) в избрани страни

Страна	Водещи критерии за прекомерни разходи / праг за значителна свързаност	Коментар
Полша (прекомерни разходи)	Поне 120 е.ж. на 1 000 м канализация	Прилага се за цялата агломерация, а не за части вътре в нея. Изключения за определени райони (напр. с водни проблеми)
Полша (праг)	95 – 100%	Канализационна мрежа ИЛИ подходящо за отделния случай решение, ИЛИ водоупътна изгребна яма
Унгария (прекомерни разходи)	Поне 168 / 200 жители на 1 000 м канализация без/с главен колектор	Прилага се за цялата агломерация, а не за части вътре в нея. Дефинирани в националното законодателство
Унгария (праг)	Не е дефиниран	Покритието на канализацията след проект обикновено е повече от 90%
Чешка република (прекомерни разходи)	Капиталови разходи, надвишаващи 3 400 евро на е.ж., ИЛИ разстояние между сградите повече от 200 м И съпоставено с разходите за индивидуална система	
Чешка република (праг)	Не е дефиниран	Покритието на канализацията след проект обикновено е повече от 90%

Източник: Въз основа на JASPERS (2013)

Мерките за актуализиране на строителните стандарти, които да позволяват пълно прилагане на най-добрите европейски практики, ще допринесат за ефективност на разходите, повишаване на качеството и на техническата устойчивост. Наредбата за проектиране, изграждане и експлоатация на канализационни мрежи (обнародвана в ДВ бр. 49 от 2013 г.) е последната от серията наредби, които са преработени с цел да отговорят на добрата европейска практика. Съществуват обаче редица строителни стандарти, които не предоставят възможност за алтернативни индивидуални екологични решения, като по този начин ограничават възможността за разходно ефективно постигане на съответствие и техническа и икономическа устойчивост на ВиК системите и съоръженията. Съгласно стратегията за ВиК тези стандарти трябва да бъдат преразгледани и при необходимост актуализирани, за да отразят добрата европейска практика.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

В бъдеще капиталовите инвестиции трябва да отговарят на регионалните генерални планове за ВиК. При изготвянето на регионалните генерални планове за ВиК са отчетени законовите изисквания за съответствие, както и въпросите за ефективност на разходите, устойчивост и социална поносимост на цените, разгледани в анализите на инфраструктурните възможности. Те предоставят планове за инфраструктурни решения, които да бъдат прилагани в различни области.

За постигане на ефикасност в експлоатацията на новата инфраструктура е важно на ВиК дружествата да бъде отредена активна и първостепенна роля в подготовката и изпълнението на проекти. В настоящия момент управляващият орган на ОПОС изисква от бенефициентите (общините) по проекти, съфинансирани със средства от ЕС, да сключат споразумение за партньорство с ДВиК, който ще експлоатира и поддържа съоръжението. В резултат на това операторът участва (но не задължително) в процесите по подготовка и изпълнение на проекта. Тъй като ДВиК имат техническите умения и от тях се очаква да експлоатират и поддържат изградената ВиК инфраструктура, е много важно те да участват активно в избора на технология, материали, локация и т.н. за финансираната система или съоръжение с оглед на ефективността им. Общите разходи през време на живота на инфраструктурата трябва да се вземат предвид, когато се оценяват предложенията за изграждане на помпени станции, ПСОВ и др.

Засилването на автономията на ДВиК може да се подкрепи с институционални мерки. Асоциациите по водоснабдяване и канализация имат силен политически контрол. Това е важно за доверието в тях при вземането на стратегически решения. В същото време асоциациите по ВиК и ВиК дружествата ще имат нужда от допълнителни институции, които да възпрепятстват политическата намеса при вземането на оперативни решения и които да осигуряват на управителите на дружествата необходимата им автономия. Само по този начин управителите ще могат да избегнат краткосрочния, чисто реактивен режим на работа.

Засилената автономия на ДВиК трябва да се допълва от минимални изисквания за капацитет и квалификация. Законът за водите изисква да бъде изготвена Наредба за минималните изисквания към ВиК операторите. Тя ще гарантира минималните нива на капацитет и квалификация на служителите на операторите и ще изиска ефективни планове за образование, обучение, сертифициране или подмяна на персонала на ВиК дружествата.

Създаването на специална независима комисия или съвет за избор на директор/управител? и законови гаранции за изпълнителския персонал на ДВиК са два възможни варианта. Опитът на други страни сочи, че една независима комисия може да изиграе важна роля за даване на достатъчно управленска автономия, така че едно дружество за комунални услуги от публичния сектор да започне да работи добре. Необходими са откритост и прозрачност на назначенията въз основа на реалните достойнства на кандидатите. Наред с това договорите между ВиК операторите и асоциациите по ВиК дават възможност за предоставяне на правни гаранции, които да осигурят стабилност на изпълнителския персонал.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Ясните оперативни цели и систематичното наблюдение на работата на ДВиК ще доведе до засилване на професионалното управление на дейността им. Доколкото ДВиК осигуряват/предоставят основна обществена услуга, те я извършват и въз основа на възстановяване на направените разходи за нея. Ето защо ефективността, ефикасността и качеството на предоставяните услуги (такова, каквото се възприема от потребителите) са основни критерии за добро представяне и свършена работа. МРР (в ролята си на принципал) на ДВиК ще въведе оперативни цели (финансови, технически и качество на обслужването), както и систематично наблюдение на работата на дружествата подобно на управленските практики и процеси в частните дружества, предоставящи комунални услуги. Министерството ще разпише подробностите в наредба или в указания и ще следи за прилагането ѝ/им.

Сравнителната оценка (бенчмаркинг) може да допринесе за подобряване на ефективността, тъй като дружествата черпят опит от добрите практики. В редица страни вече е въведен бенчмаркингът. Прилагането на набор от сходни показатели за всички ВиК дружества дава възможност на техните управители да идентифицират областите, в които е възможно постигане на подобрение. Резултатите от сравнителната оценка могат да бъдат и публично оповестени. Когато са публично достояние, резултатите от сравнителния анализ пораждат конкурентен натиск, тъй като потребителите са в състояние да съпоставят отделните оператори. Същевременно обаче това може да стимулира нечестно отчитане. При системите, където оценката не е публична, доброволните действия от страна на ръководителите са основен двигател за подобряване на ефективността. В световен мащаб съществуват и двата вида системи. При вземането на решение каква система да се използва в България, следва да участват и представители на отрасъла. Доброволният сравнителен анализ следва да бъде допълнен от отчети на ДКЕВР за ефективността на ВиК дружествата в съответствие със ЗРВКУ.

Възлагането на договори за услуги, обвързани с постигане на определени резултати, може да подобри ефективността. Дейности, като отчитане на водомерите и събиране на вземанията, наред с някои технически задачи, като например намаляване на загубите на вода, могат да бъдат прехвърлени на външни изпълнители. С въвеждането на договори за плащане при постигнати резултати ще стане възможно обвързването на разходите с повишаването на ефективността. Наред с това възлагането на специфични задачи на външни изпълнители ще даде възможност на ВиК дружествата да се съсредоточат в по-голяма степен върху предоставянето на услуги на потребителите, като същевременно търсят специализирана помощ за изпълнението на конкретни технически задачи. В енергийния сектор на България съществуват добри практики за договори за услуги, обвързани с постигане на определени резултати (ESCO договори), където финансовият, техническият и търговският риск за постигане на предварително зададена цел (повишаване на енергийната ефективност/намаляване консумацията на електроенергия) са прехвърлени на доставчик на услуги. Въпреки това обаче трудностите, свързани с финансирането на такъв тип договори и с липсата на застрахователно покритие за някои от дейностите, прави прилагането им доста ограничено. Подобни договори могат да се използват и в отрасъл ВиК например за намаляване на загубите на вода. Това обаче най-малкото ще изисква: 1) определена законодателна рамка – например изменения в ЗВ; 2)

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Стъпки за преодоляване на пречките пред финансирането и застраховането на такъв тип договори.

4.7. Общественото одобрение – фактор от основно значение за Стратегията за ВиК

Публично възприемане на предизвикателствата пред отрасъла е от изключително значение за прилагането на Стратегията. Последните събития в България в енергийния сектор ясно показват, че общественото приемане на цените, осведомеността за услугите и разбирането за връзката между услуги и цени са от изключително значение за реализацията на една рационална отраслова стратегия. Анкетата, проведена в подкрепа на Националната стратегия за управление и развитие на водния сектор, показва, че населението изпитва необходимост от повече информация за сектора. Същата анкета показва, че обществеността често е на мнение, че доставяната вода е с лошо качество, докато мониторингът на качеството на доставяната вода сочи, че в България качеството на водата е над средното в сравнение с други страни в Европа, особено що се отнася до големите зони на водоснабдяване.

Подобряването на удовлетвореността на потребителите изисква голям брой инициативи. Както беше посочено, ниската удовлетвореност на клиентите се дължи отчасти на обективни проблеми, които ще бъдат решени в хода на изпълнение на Стратегията за водния сектор (качество и непрекъснатост на ВиК услугите), и отчасти на проблеми, за които отговарят самите потребители или управителите на етажната собственост (лошо състояние на вътрешната ВиК инсталация). Стратегията включва редица инициативи, които ще имат пряк и положителен ефект върху удовлетвореността на потребителите от качеството на ВиК услугите.

Стратегията включва комуникационен план, който има за цел да повиши информираността на потребителите относно плана за отрасъл ВиК. Традиционно ВиК операторите не се справят добре с разяснителната работа относно своите отговорности и качеството на услугата, която предоставят. На това може и трябва да се обърне внимание от страна на ВиК дружествата.

4.8. Стратегията за отрасъл ВиК е изградена на базата на пълен набор от мерки

В Стратегията за отрасъл ВиК се набляга на значението да бъде реализиран пълен набор от политики в съответствие с водещите принципи. Всяка мярка ще допринесе за стратегическите цели по различен начин и последствията ще са различни за публичното финансиране. В Таблица 20 е показана експертна оценка на това как всяка от ключовите мерки ще се отрази върху публичните финанси (нетни разходи или нетни ползи) и върху постигането на всяка от стратегическите цели (положително или отрицателно). От таблицата ясно се вижда, че различните мерки имат различно въздействие. В резултат на това реализацията на набор от мерки може да не доведе до

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

сходно (частично) постигане на всички стратегически цели, а до диференцирано постигане на целите (дори и отрицателно въздействие върху дадена цел).

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Таблица 20: Вероятно въздействие на избрани мерки върху стратегическите цели и публичните финанси

Мерки	Устойчивост	Социална поносимост	Качество/пари	Съответствие	Публични финанси
Изготвяне и прилагане на реалистичен финансов план с конкретни източници и времева рамка	+	+	+	+	неприл.
Инвестиране на около 7.5 млрд. лева във водоснабдяване и канализация за периода 2014 – 2023 г.	+/?	–	?	+	–
Задължително свързване към новоизградена канализация, съчетано с механизъм за подпомагане на клиентите за първоначалните разходи	+	–	+	+	0
Завършени и одобрени регионални генерални планове с много добро качество	+	?	+	+	неприл.
Годишни инвестиции от около 600 – 800 млн. лв. за подмяна и рехабилитация на ВиК системите и съоръженията	+	–	+	+	–
Изменение в ЗРВКУ да извежда устойчивостта на отрасъл ВиК като най-важна цел	+	–/?	+	+	0
Засилване независимостта на ДКЕВР чрез самоиздръжка от собствени приходи	+	–/?	+	+	0
Изменения в ЗВ за постигане на яснота в отрасъла относно собствеността върху ВиК активите и ролите на държава, общини, АВиК и ДВиК	+	неприл.	+	+	неприл.
Изменения в ЗВ за консолидация на ДВиК и повишаване на тяхната ефективност	+	+/?	+	+	+
Засилване на възможностите на ДВиК да събират своите вземания	+	0	?	+	0

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Мерки	Устойчивост	Социална поносимост	Качество/пари	Съответствие	Публични финанси
Увеличаване на автономността на ДВиК чрез дългосрочни договори и процедури	+	?	+	+	0
Инвестиции за повишаване на енергийната и ресурсната ефективност в отрасъла въз основа на цялостните разходи за ВиК инфраструктура	+	+	+	+	–/?
Социални политики по проблемите, свързани със социалната поносимост на цените	+	+	0	+/?	–
Национални указания за прекомерни разходи и преразглеждане обхвата на агломерациите	+	+	+	+	+
Регионален подход за инвестиции за постигане на съответствие, активно участие на ДВиК и повишено качество на предпроектните проучвания	+	+	+	+	+
Законови промени за гарантиране на разходноефективно постигане на съответствие с екологичните изисквания към отрасъла	+	+	+	+	+
Сравнителна оценка на ВиК операторите за по-висока ефективност и ориентираност към потребителите	+	+	+	+	+
Целенасочена информационна политика за подобряване на общественото разбиране на ВиК отрасъла	Без пряко въздействие, но ключова за подпомагане на ефективността на другите политики. В частност устойчивостта на ВиК отрасъла ще зависи от едно по-добро разбиране на предизвикателствата пред отрасъла от обществеността				

Източник: Авторите

Легенда: + (положително въздействие); ? (несигурно въздействие); – (отрицателно въздействие); +/? (несигурно, но вероятно положително въздействие); –/? (несигурно, но вероятно отрицателно въздействие); 0 (няма въздействие).

Всички оценки на въздействието представляват качествени преценки, а не количествени изчисления, но някои, например въздействието върху публичното финансиране, са подкрепени от изчисления.

5. Изпълнение на стратегията и план за действие

5.1. „Големият взрив“ срещу постепенни подобрения

Съществуват два основни варианта за изпълнение на Стратегията за отрасъл ВиК: (а) „Голям взрив“ под формата на нов и изчерпателен закон за водоснабдяване и канализация и (б) постепенен подход. „Големият взрив“ е подход, при който много от предложените мерки по политиките ще трябва да се съчетаят в един нов закон за водоснабдяване и канализация. Подобен закон би следвало да обедини съответните части от сега действащия Закон за водите, като и от Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационни услуги.

Приемането на нов и изчерпателен закон за ВиК представлява дългосрочно решение. За тази цел обаче ще са необходими няколко години: първо да бъде изготвен подробен текст на новия закон (и необходимите поправки към други закони), след което заинтересованите страни да постигнат консенсус и накрая Народното събрание да приеме новия закон.

Реформата във водния сектор изисква незабавни действия и постепенен подход. По-конкретно, целите за привеждане в съответствие и социалната поносимост налагат предприемането на незабавни мерки. Стратегията приема, че измененията към сега действащия Закон за водите ще бъдат внесени веднага след конституирането на 42-рото Народно събрание, с цел да бъдат одобрени в рамките на първите работни сесии. Същевременно отговорните министерства и ведомства ще започнат работа върху широк спектър от промени в политиките и практиката.

5.2. План за действие за изпълнение на мерките

В този раздел е представен план за действие за прилагане на мерките, определени в рамките на стратегията за ВиК като необходими за постигане на стратегическите цели. В тази връзка се дава отговор на въпросите:

- **Какво** е необходимо, за да се постигне изпълнение (например: нов закон, наредба или промени в практиката);
- **Кой** е отговорен за мярката;
- **Кога** мярката трябва (и може) да се приложи

Таблица 21 показва връзките между специфичните цели и основните мерки, отговорните институции и времевата рамка. Тази таблица е неразривно свързана с *Таблица 22* за мониторинга на изпълнението на Стратегията.

Някои от предложените мерки са твърде специфични (например предложението за изготвяне на национални насоки за това какво представляват прекомерни разходи), **други са не толкова специфични** (например да се засили способността на ВиК дружествата за принудително събиране на сметки чрез промени в правната уредба и

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

практиката). За прилагането на по-малко специфичните мерки има вероятност да са необходими действия от страна на няколко институции, както и допълнителна работа за идентифициране на конкретните стъпки, които трябва да бъдат предприети и отговорните институции.

Някои от предложените мерки са фундаментални (например измененията в ЗВ и предоставянето на средства за отрасли от държавния бюджет); докато други мерки не са със същата значимост. Въпреки това обаче проблемите, свързани с прилагането на ЗВ, илюстрират, че всеки план за действие по изпълнение на Стратегията трябва да се ревизира редовно с цел идентификация на критични места и предизвикателства, свързани с прилагането, които могат да се появят в последствие.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Таблица 21: Конкретни цели, основни мерки, отговорни институции и срокове за тяхното изпълнение в Стратегията за отрасъл ВиК

Отговорна институция	Вид мярка	Какво е необходимо? (мярка / дейност)	2013 – 2014 г.	2015 – 2016 г.	2017 – 2023 г.
СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ: СЪОТВЕТСТВИЕ					
Специфична цел: финансиране на необходимите инвестиции					
Министерски съвет	План и конкретен ангажимент	Одобрен реалистичен финансов план за отрасъл ВиК, включващ конкретни източници на финансиране и времеви рамки на ресурсите от бюджета	01/1/14		
Народно събрание, Министерство на финансите, ОПОС, общини и ДВиК	Закон за бюджета, осигуряване на финансиране	Приблизително 7.5 млрд. лева за финансиране на инвестиции във водоснабдяване, отвеждане и пречистване за постигане на съответствие до 2023 г., от които 3.2 млрд. лева са безвъзмездно финансиране от ЕС, 3.2 млрд. лева са съфинансирани на средствата от ЕС и капиталови субсидии от централната и местната власт, насочени към по-бедните региони, а останалото финансиране е от ДВиК			
Специфична цел: постигане на съответствие с изискванията за пречистване на отпадъчни води					
Общини и ДВиК	Изпълнение на проекти	Предприемане на необходимите стъпки за осъществяване на инвестиции в канализация (отвеждане и пречистване) за постигане на съответствие; тяхното навременно и качествено прилагане			
МРР, ДКЕВР, ДВиК	Наредба	Законодателни изменения, за да стане задължително за потребителите присъединяването към канализация, като същевременно се осигури механизъм позволяващ разсрочено плащане на инвестиционните разходи	01/1/14		
ДКЕВР, ДВиК	Процедура	Механизъм, позволяващ на потребителите да заплащат на вноски за определен период първоначалните разходи за присъединяване към новоизградена канализация	01/1/14		
МОСВ	Проучване	Изготвяне на национален генерален план за управление на утайките		30/6/15	
Общини и ДВиК	Изпълнение на проекти	Изпълнение на регионални проекти за управление на утайките в съответствие с националния план за управление на утайките			

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Специфична цел: постигане на съответствие с изискванията за водоснабдяване					
Общини и ДВиК	Изпълнение на проекти	Предприемане на необходимите стъпки за навременно и качествено осъществяване на инвестиции в пречиствателни станции за питейни води (например в Шумен) и свързаност на водоснабдителните системи, където качеството на водоснабдяването е проблемно			
МЗ	Изменение и прилагане	Изменение на Наредба No 9 от 16 март 2001 г. на МЗ и нейното прилагане			
ДВиК	Прилагане	ДВиК извършват необходимия мониторинг (честота и обхват): 100% от всички показатели за качество на питейното водоснабдяване в съответствие с Наредба No 9 от 16 март 2001 г. на МЗ	начало: незабавно		
ДКЕР и ДВиК	Мониторинг и експлоатация	За да предоставят подобрени услуги, ДВиК разполагат с необходимите средства и осъществяват изисквания мониторинг и ефективна експлоатация на съоръженията			
Специфична цел: избягване забавянето при осъществяване на ВиК проекти					
МРР, ДВиК, общини	Процедури	Качествени регионални генерални ВиК планове, изготвени и одобрени в срок	01/1/14		
МФ, МРР, ОПОС, ДВиК	Процедури, финансиране	Мерки за намаляване на риска от забавяне на усвояването на средствата от ЕС в резултат на проблеми с ДДС и/или държавни капиталови субсидии – например: прилагане на проектите от ДВиК, възстановяване на ДДС на общините, наличие на договори между АВиК и ДВиК	31/12/14		
Министерски съвет	Процедури, финансиране	Запазване и разширяване на обхвата на заемното мостово финансиране (ФЛАГ) за подкрепа на бенефициентите на средства от ЕС и елиминиране на забавянето в прилагането на проектите			
Народно събрание	Изменение в законодателството	Изменение в ЗОП за намаляване на забавянето при усвояване на средствата за отрасъла – например чрез редуциране на процедурата за обжалване от три- на двуинстанционна.	31/12/14		
СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ: УСТОЙЧИВОСТ					
Специфична цел: покритието с услуги по водоснабдяване остава на нива от 99% от населението					
Министерски съвет	План и конкретен ангажимент	Одобрен реалистичен финансов план за отрасъл ВиК, включващ конкретни източници на финансиране и времеви рамки на ресурсите от бюджета. Трансфери от бюджета и реформи в ценообразуването за	01/1/14		

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

		осигуряване на средства			
ДВиК	Процедури и изпълнение на проекти	Годишното ниво на инвестиции за подмяна и рехабилитация на ВиК системите и съоръженията е в рамките на необходимите около 800 млн. лв.			
ДВиК	Процедури	Проактивни програми за управление на ВиК активите и съоръженията, изготвени от всяко ДВиК		31/12/15	
Специфична цел: по-малко от 2% от населението да са подложени на сезонен режим на водоснабдяване					
ДВиК	Изпълнение на проекти	Инвестиции в свързаност на водоснабдителните системи, където има риск за сезонно прекъсване и режим на питейното водоснабдяване			
Специфична цел: регулирането в отрасъла е предвидимо и създава устойчивост					
Народно събрание	Закон	Промяна в ЗРВКУ, за да бъде устойчивостта основна цел на регулирането в отрасъла	31/12/14		
Народно събрание, МРР, ДКЕВР	Закон и наредби	Отлагане започването на новия регулаторен период до 01/1/16, за да се даде възможност да влязат в сила промените в ЗВ и в наредбите за регулиране нивата и цените на ВиК услугите		31/12/15	
Народно събрание	Закон	Създаване на устойчивост за членовете на ДКЕВР, за да имат пълен и независим мандат (например чрез изменения в ЗЕ/ЗРВКУ)	31/12/14		
Народно събрание	Закон	Изменения в Закон за бюджета/ЗРВКУ с цел ДКЕВР да се финансира директно от собствени приходи	31/12/14		
МРР, ДКЕВР	Средства, изследване, прилагане	Анализ на възможностите на ДКЕВР да привлича и задържа квалифицирани служители. Изграждане на капацитет в ДКЕВР	31/12/14		
ДКЕВР	Наредба	Промени в Наредбата за дългосрочните нива на ВиК услуги и в Наредбата за ценообразуване в съответствие с промените в ЗРВКУ, като е даден приоритет на устойчивостта на отрасъла		01/7/15	
ДКЕВР	Процедури	ДКЕВР изменя процедурите за прилагане на регулаторната рамка в съответствие с изменения ЗРВКУ. ДКЕВР поставя акцент върху прозрачността и предвидимостта в регулирането и разработва специфични за ДВиК нива на услуги			
ДВиК, общини, МРР	Процедури	ДВиК изготвят бизнес планове и заявления за цени в съответствие с изменените указания и следвайки изискванията за постигане на съответствие и устойчивост		01/1/16	

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Специфична цел: ДВиК са финансово способни да посрещнат бъдещите предизвикателства					
Народно събрание	Закон	Изменения в ЗВ, за да се премахнат пречките пред изваждането на публичните ВиК активи от баланса на ДВиК, предаването на активите на АВиК и след това на ДВиК за експлоатация и поддръжка	01/1/14		
Народно събрание	Закон	Изменение в ЗВ за консолидация на ДВиК до едно на административна област	31/12/14		
МРР	Наредби и прилагане	Практическо изпълнение на предвидените стъпки за завършване на реформата в отрасъла съгласно променения ЗВ		01/1/16	
МРР	Наредби и процедури	Изготвяне на Правилник за организацията и дейността на АВиК в съответствие с изискванията на променения ЗВ	01/7/14		
Народно събрание, МФ	Закон за общинския дълг; указания и процедури	Изменение в Закона за общинския дълг (увеличаване на тавана) от гледна точка на необходимите инвестиции в общинска инфраструктура за постигане на съответствие. Изменение в политиката за изплащане на дивиденди от държавни и мажоритарно държавни ДВиК.	01/1/14		
ДКЕВР	Наредби и процедури	Изменения в методологията за ценообразуване за засилване възможностите на ДВиК да вземат заеми			
АВиК	Процедури	Адаптиране на „примерен образец на договор“ между АВиК и съществуващите ДВиК за специфичните нужди на обособената територия		01/1/16	
МРР, общини, АВиК		Насърчаване независимостта на управлението на ДВиК, отразено в договора между АВиК и ДВиК, както и в подходящи процедури в АВиК			
МРР, ДВиК	Наредби, процедури	Възможностите на ДВиК за събиране на вземанията им е подсилено чрез промяна в нормативната рамка и в практиките	31/12/14		
Специфична цел: ДВиК са технически способни за осъществяване на изискванията към тях					
Народно събрание	Закон	Изменения в ЗВ, които насърчават консолидацията на ДВиК до едно за всяка административна област	01/1/14		
МРР	Наредба	Наредба за минималните изисквания към ДВИК за гарантиране способността на операторите да изпълняват техническите, финансовите и екологичните изисквания	31/12/14		
ДКЕВР	Процедури и прилагане	ДКЕВР контролира покриването на минималните изисквания и лицензира ДВиК, които изпълняват наредбата		01/1/16	

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Специфична цел: Екологична устойчивост чрез ефективно използване на ресурсите					
ДВиК	Процедури, финансиране	Увеличаване покритието с измервателни устройства на потреблението както на ниво клиент, така и на ключови места в системата за оптимално използване на ресурсите и екологична устойчивост		01/1/16	
ДВиК, МФИ	Процедури, финансиране, изпълнение на проекти	Инвестиции в енергийна ефективност и ефикасност на вложените средства (например в програми за намаляване на загубите на вода, подмяна на помпи) на основа на анализи за разходите през полезния живот на инфраструктурата			
МРР	Изследване	Анализ на разходите и ползите от въвеждането на задължителна система за преференциално ценообразуване за определена минимална консумация, включително анализ на въздействието ѝ върху използването на водните ресурси, социалната поносимост за потребителя и ефекта върху финансите на ДВиК	31/12/14		
СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ: СОЦИАЛНА ПОНОСИМОСТ					
Специфична цел: наличие на механизъм за ценообразуване, позволяващ възстановяване на инвестициите и разходите, като същевременно се осъществява подкрепа за социално слабите домакинства					
Правителство/Министерство на финансите	Осигуряване на средства, наредба / процедури	Осигуряване на около 300 млн. лв. за следващите 25 години или приблизително 11 млн. лева годишно за подпомагане на сметките за ВиК услуги на социално слаби домакинства			
МТСП	Наредба и процедури	Осигуряване на защита на социално слабите домакинства чрез доразвиване и/или промяна на системите за социална защита, за да покриват ВиК услуги	31/12/14		
Народно събрание, ДКЕВР	Закон, Процедури	Промяна в ЗВ, целяща да уеднакви цените за водоснабдяване в рамките на административната област (заедно с консолидация на ДВиК на ниво област). ДКЕВР регулира цените за водоснабдяване на ниво ДВиК независимо от начина на добиване на вода	01/1/14		
СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ: ОПТИМАЛНО СЪОТНОШЕНИЕ „КАЧЕСТВО/ЦЕНА“					
Специфична цел: постигане на разходно ефективно съответствие					
МОСВ	Анализ	Национални указания за „прекомерни разходи“ и преразглеждане границите на агломерациите за постигане на разходно ефективно съответствие	31/12/14		

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

MPP	Анализ, процедури	Регионален подход за осъществяване на разходите за съответствие на основата на регионалните генерални ВиК планове. Това трябва да включва, но да не се ограничава до обобщаване на 51-те плана до 28 (един за всяка административна област)	01/1/14		
МОСВ (УО ОПОС)	Процедури	Ясно определен регионален подход, включен в изискванията за финансиране на ВиК проекти от ОПОС, с цел подобряване качеството на съфинансираните проекти от ЕС	01/1/14		
Общини, ДВиК	Прилагане	Инвестиции в съответствие с новите указания и дефиниция на „агломерации“			
Народно събрание	Закон	Преразглеждане на нормативната база, включително на чл. 87 от ЗУТ и Наредба №2 на МОСВ от 8 юни 2011 г. за постигане на разходно ефективно съответствие	01/1/14	Преди 01/1/15	
МОСВ	Наредба	Преразглеждане на нормативната база, включително Наредба №2 на МОСВ от 8 юни 2011 г. за постигане на разходно ефективно съответствие	01/1/14	Преди 01/1/15	
MPP	Наредба, процедури	Нова наредба, която да предостави варианти за подходящи разходно ефективни индивидуални системи (евентуално като част от Наредба № 4 на MPP от 17 юни 2005 г. за сградни ВиК инсталации) за постигане на разходно ефективно съответствие	01/1/14	Преди 01/1/15	
МОСВ (УО ОПОС), MPP	Процедури, обучение	Повишено качество на прединвестиционните проучвания чрез: 1) гарантиране на съответствие с регионалните генерални планове, 2) повишаване на изискването за качеството на анализа за разходи-ползи / ефективност на разходите в прединвестиционните проучвания, 3) обучение на персонала за извършване на икономически анализи	01/1/14		
МОСВ (УО ОПОС), MPP, общини и ДВиК	Процедури	На АВиК се предоставя важна роля като представители на собствениците ДВиК участват в подготовката и изпълнението на всички инвестиционни ВиК проекти, включително съфинансираните със средства от ЕС			
Специфична цел: българските ДВиК постигат ефективност, сравнима с добрите европейски практики					
MPP, ДВиК	Наредби, процедури	MPP (в ролята си на принципал на ДВиК) ще въведе оперативни цели (финансови, технически и качество на обслужването), както и систематично наблюдение на работата на дружествата, подобно на	31/12/14		

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

		управленските практики и процеси в частни дружества, предоставящи комунални услуги			
ДВиК, МРР, Българска асоциация по водите	Процедури	Сравнителна оценка (бенчмаркинг) на голяма част от българските ДВиК, водеща до подобряване в ефективността и ориентиране към предоставяне на услуги на потребителите (доброволно, ако е възможно или задължително)	31/12/14		
Народно събрание, МРР	Закон, наредби	Създаване на възможности за прилагане на договори за услуги, обвързани с постигане на определени резултати, с изпълнители от ДВиК, което да допринесе за повишаване на ефективността им. Изменение на ЗОП, ЗПЧП или ЗВ, ако се налага	31/12/14		
МРР, ДВиК	Процедури	МРР насърчава използване на договори за услуги, обвързани с постигане на определени резултати за повишаване на ефективността на ВиК операторите, когато е икономически и финансово изгодно. Ако финансирането им е предизвикателство, ще се ползват механизми като ФЛАГ, за да се направи осъществяването им възможно			
МРР, общини, АВиК	Наредба, процедури	Увеличаване автономността на управление на ДВиК чрез адекватни клаузи в договора между АВиК и ДВиК, договор/мандат на управителя на ДВиК и подходящи процедури на АВиК			
МРР, ДВиК	Наредби, процедури	Възможностите на ДВиК за събиране на вземанията им е подсилено чрез промяна в нормативната рамка и практиките	31/12/14		
Специфична цел: постигане на удовлетвореност от ВиК услугите и обществено възприемане на техните цени					
ДВиК	Процедури	Увеличаване капацитета на ДВиК и промяна в подхода за осъществяване на дейността от „оператори на инфраструктура“ на „оператори на услуги“			

5.3. Мониторинг на изпълнението на стратегията

Таблица 23 представя рамка за проследяване на резултатите от Стратегията за ВиК. Резултатите са организирани по цели, а именно: съответствие, устойчивост, социална поносимост и съотношение „качество/цена“. За всяка цел е посочен очакваният резултат заедно с показатели, които могат да бъдат използвани за оценка на постигането на резултата. За всеки един от показателите е дадена изходна стойност, както и специфични целеви стойности по години. Постигането на тези целеви стойности ще покаже дали Стратегията е била приложена и дали това е довело до очакваните резултати. Където е възможно, целевите стойности са приведени в съответствие с основните изчисления за съответния сценарий, което включва финансиране на вземанията, повишаване на ефективността и разходно ефективно съответствие. И накрая, в таблицата се посочват институциите, отговорни за събиране на данните, необходими за мониторинг на резултатите.

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Таблица 22: Рамка на резултатите от изпълнението на Стратегията за отрасъл ВиК

Очакван резултат	Показател	Изходна стойност (краят на 2011 г.)	Целева стойност – в края на годината										Събиране и отчитане на данни	
			2014 г.	2015г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	Инструмент за събиране на данни	Отговорна институция
СЪОТВЕТСТВИЕ														
Финансиране на необходимите инвестиции в отрасъла	Наличие на реалистичен и одобрен план за финансиране на отрасъл ВиК	Липсва	Наличен					Осъвременяване						
	Годишно предоставяне на средства от централния бюджет в млн. лв.		>100	>100	>200	>200	>200	>200	>200	>200	>200	>200	Годишен бюджет	МФ, Народно събрание
Спазване на регламента за пречистване на отпадъчни води	Степен на покритие с отвеждане на отпадъчни води в проценти	66	67		68		70		73		75	75	Доклади до Европейската комисия по Член 17	Министерство на околната среда и водите
	Степен на покритие с пречистване на отпадъчни води в проценти	50	50		52		58		64		71	75	Доклади до Европейската комисия по Член 17	Министерство на околната среда и водите
	Национален генерален план за управление на утайките	Липсва	Наличен									Изградени съоръжения по региони	Данни на Министерство на околната среда и водите	Министерство на околната среда и водите

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Очакван резултат	Показател	Исходна стойност (краят на 2011 г.)	Целева стойност – в края на годината										Събиране и отчитане на данни	
			2014 г.	2015г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	Инструмент за събиране на данни	Отговорна институция
Спазване на регламента за водоснабдяване	Параметрите за качество на водоснабдяването са покрити през над 95% от времето в големите зони на водоснабдяване	>95%			>95%			>95%			>95%	>95%	Доклади до Европейската комисия по Член 13.2	Министерство на здравеопазването
	Параметрите за качество на водоснабдяването са покрити през над 95% от времето в малките зони на водоснабдяване	> 95%			>95%			>95%			>95%	>95%	Въпросник на Министерството на здравеопазването	Министерство на здравеопазването
Избягване на забавяния в изпълнението на проекти	Изпълнение на проектите съгласно одобрените регионални генерални планове	Липсват РГП	Налични РГП	Изпълнение съгласно плана				Актуализиране на РГП	Изпълнение съгласно плана				Мониторинг на напредъка по регионалните генерални планове	Министерство на регионалното развитие
	Процент на усвояване на средствата по ОПОС (отрасъл ВиК)						>35	>50		>90			Доклади по ОПОС към ЕК	ОПОС
УСТОЙЧИВОСТ														
Покритие с централно	Запазване на покритието с	99%	99%	99%	99%	99%	99%	99%	99%	99%	99%	99%	Въпросник на Националния	НСИ / Издание на НСИ

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Очакван резултат	Показател	Исходна стойност (краят на 2011 г.)	Целева стойност – в края на годината										Събиране и отчитане на данни	
			2014 г.	2015г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	Инструмент за събиране на данни	Отговорна институция
водоснабдяване	централно водоснабдяване												статистически институт	
Намаляване на сезонните режими на водата	Режим на водата през която и да е година, засягащ % от потребителите	6	6		6		5		3		2	< 2	Въпросник на Националния статистически институт	НСИ / Издание на НСИ
Регулирането на отрасъла се възприема като предвидимо и подкрепящо устойчивостта му	Допитване до заинтересованите страни	Изследване на изходните възприятия		+5%		+5%		+5%		+5%		Над 65%	Специфичен въпросник	МРР
ВиК дружествата имат технически капацитет да изпълнят бъдещите изисквания пред отрасъл ВиК	Завършване на процеса по прехвърляне на ВиК активите	ВиК активите собствено ст на ДВиК		През 2015 г. липса на инфраструктурни ВиК системи и съоръжения в баланса на ДВиК									Доклади от ДВиК към МРР	МРР
	Сключване на договори между АВиК и ДВиК	Липса на договори		През 2015 г. всички ДВиК имат сключени договори с АВиК									Доклади от ДВиК към МРР	АВиК
	Работен коефициент на всяко ВиК дружество	5 of 51 <0.90			50% <0.90			100% <0.90				100% <0.90	Отчети пред ДКЕВР	ДКЕВР
	Лицензиране на ДВиК	Няма изискване за лицензиране	Изискване за лицензиране		През 2016 г. всички ДВиК, покриващи минималните изисквания, са лицензирани								Лицензиране от ДКЕВР	ДКЕВР

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Очакван резултат	Показател	Изходна стойност (краят на 2011 г.)	Целева стойност – в края на годината										Събиране и отчитане на данни	
			2014 г.	2015г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	Инструмент за събиране на данни	Отговорна институция
Екологична устойчивост чрез ефективно използване на природните ресурси	Загуби на вода (ЗВ)	60%			59%			55%			50%	49%	Въпросник на Националния статистически институт	НСИ
	kWh за водоснабдяване	0.49 kWh/m ³			0.49 kWh/m ³		0.47 kWh/m ³		0.44 kWh/m ³			0.41 kWh/m ³	Отчети пред ДКЕВР	ДКЕВР
СОЦИАЛНА ПОНОСИМОСТ														
Въведени са механизми, позволяващи на операторите да прилагат цени, покриващи разходите, като същевременно уязвимите потребители са защитени	Определяне на конкретни показатели въз основа на данните от изходното проучване												Проучвания	МРР
СЪОТНОШЕНИЕ КАЧЕСТВО / ЦЕНА														
Постигане на разходно ефективно съответствие с изискванията към отрасъла	Национални указания за прекомерни разходи	Липса на национални и указания за прекомерни разходи		Наличие на указания									Доклад на МОСВ	МОСВ

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

Очакван резултат	Показател	Исходна стойност (краят на 2011 г.)	Целева стойност – в края на годината										Събиране и отчитане на данни	
			2014 г.	2015г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	Инструмент за събиране на данни	Отговорна институция
	Регионален подход за постигане на съответствие	Липса на регионални и генерални ВиК планове и изисквания от ОПОС		Наличие									Указания на ОПОС	МОСВ (УО ОПОС)
ДВиК постигат ниво на ефективност, съизмеримо с добрата европейска практика	Загуби на вода (ЗВ)	60%			59%			55%			50%	49%	Въпросник на НСИ	НСИ
	Средно ниво на събираемост	79%	80%		85%		90%			95%		>95%	Отчети пред ДКЕВР	ДКЕВР
	Производителност на персонала	7.7			5.0		4.5			3.5		2.5	Отчети пред ДКЕВР	ДКЕВР
Подобрена обществена удовлетвореност от услугите	Дял от населението, което счита, че качеството на водата е лошо много често или постоянно	35%		30%		20%		10%			5%	<5%	Проучване на обществената удовлетвореност	МРР (в началото МОСВ)

Този документ е създаден в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд