ECORYS

„ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „РЕГИОНИ В РАСТЕЖ“ 2014-2020“

# Оценка на изпълнението на финансовите инструменти, създадени по линия на ОПРР 2014-2020 г.

Министерство на регионалното развитие и благоустройството

ЕКОРИС Саут Ийст Юроп ЕООД







София, април 2023 г.

# Съдържание

**СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ ..... 2**

**СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ ТЕРМИНИ ..... 4**

**СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ И ФИГУРИТЕ ..... 5**

**РЕЗЮМЕ ..... 7**

**ВЪВЕДЕНИЕ ..... 14**

1. Обхват на оценката ..... 17
2. Оценъчни въпроси ..... 19

**МЕТОДОЛОГИЧЕСКИ ПОДХОД ..... 20**

**ОТГОВОР НА ОЦЕНЪЧНИТЕ ВЪПРОСИ ..... 21**

Уместност ..... 21

*ОВ1.1. Какъв е интересът за финансиране на проекти чрез финансови инструменти? ..... 21*

Ефективност и ефикасност ..... 36

*ОВ2.1. Какъв е напредъкът по отношение на изпълнението на финансовите инструменти по ОПРР 2014-2020? Подходящо ли е териториалното измерение на финансовите инструменти? ..... 36*

*ОВ2.2. Какъв е темпът на изпълнение на финансовите инструменти по ОПРР, в сравнение с финансовите инструменти по другите оперативни програми? ..... 55*

*ОВ2.3 Какви са външните фактори, които влияят върху изпълнението на финансовите инструменти по ОПРР 2014-2020 и в каква степен? ..... 68*

*ОВ2.4 Какви са добрите и има ли примери за лоши практики? ..... 74*

Въздействие ..... 81

*ОВ3.1. Какво е въздействието от изпълнението на финансовите инструменти по ОПРР 2014-2020? Подходящ ли е механизмът за комбинация на БФП и финансови инструменти и привличане на допълнително „лостово“ финансиране? ..... 81*

**ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ ..... 84**

Заключения ..... 84

Препоръки ..... 84

**ПРИЛОЖЕНИЯ ..... 96**

Приложение 1: Използвани документи ..... 96

Приложение 2. Добри практики ..... 97

# Списък на използваните съкращения

| | |
|---|---|
| АДБФП | Административен договор за безвъзмездна финансова помощ |
| БФП | Безвъзмездна финансова помощ |
| ВУЗ | Висше учебно заведение |
| ДДС | Данък добавена стойност |
| ЕБВР | Европейска банка за възстановяване и развитие |
| ЕЕ | Енергийна ефективност |
| ЕИБ | Европейска инвестиционна банка |
| ЕК | Европейска комисия |
| ЕС | Европейски съюз |
| ЕСИФ | Европейски структурни и инвестиционни фондове |
| ЕСФ | Европейски социален фонд |
| ЕФРР | Европейския фонд за регионално развитие |
| ЗОП | Закон за обществените поръчки |
| ЗПФ | Закон за публичните финанси |
| ИК | Инвестиционен комитет |
| ИПГВР | Интегрирани планове за градско възстановяване и развитие |
| ИСУН 2020 | Информационна система за управление и наблюдение |
| КН | Комитет за наблюдение |
| КСС | Количествено-стойностна сметка |
| МРРБ | Министерство на регионалното развитие и благоустройство |
| НИНКН | Национален институт за недвижимо и културно наследство |
| НСОРБ | Национално сдружение на общините в Република България |
| ОПИК 2014-2020 | Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ |
| ОПОС 2014-2020 | Оперативна програма „Околна среда“ |
| ОПРР 2014-2020 | Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 |
| ОПРЧР 2014-2020 | Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ |
| ОС | Оперативно споразумение |
| ПО | Приоритетна ос |
| ПРР 2021-2027 | Програма „Развитие на регионите“ 2021-2027 |

| | |
|---|---|
| ПЧП | Публично-частно партньорство |
| РЗП | Разгъната застроена площ |
| СМР | Строително-монтажни работи |
| УО | Управляващ орган |
| ФГР | Фонд за градско развитие |
| ФИ | Финансови инструменти |
| ФМФИБ | Фонд мениджър на финансови инструменти в България |
| ФП | Финансов посредник |
| ФС | Финансово споразумение |

# Списък на използваните термини

| | |
|---|---|
| **Гаранция** | Писмен ангажимент за поемане на отговорност за целия дълг или цялото задължение на трето лице или за част от тях или за успешното изпълнение от това трето лице на неговите задължения, в случай че настъпи събитие, водещо до предявяване на гаранцията, като например неизпълнение на задължението за плащане по заем. |
| **Заем** | Споразумение, което задължава заемодателя да предостави на заемополучателя договорена парична сума за договорен срок и според което заемополучателят е длъжен да изплати тази сума в договорения срок. |
| **Краен получател** | Юридическо или физическо лице, получаващо подпомагане от фондовете чрез бенефициер на фонд за малки проекти или от финансов инструмент. |
| **Финансов инструмент(ФИ)** | Мярка за финансова подкрепа, предоставяна от бюджета с цел постигане на една или повече конкретни цели на политиките на Съюза, която може да бъде под формата на капиталови или квазикапиталови инвестиции, заеми или гаранции или други инструменти за поделяне на риска, като, когато е целесъобразно, може да бъде комбинирана с други форми на финансова подкрепа или със средства при споделено управление или средства от Европейския фонд за развитие (ЕФР). |

# Списък на таблиците и фигурите

## Списък на таблиците

Таблица 1: Договорен ресурс за изпълнение на финансовите инструменти с ФП по ОПРР 2014-2020 г., млн. лв. ..... 15
Таблица 2. Систематизирана информация за подкрепата с ФИ в рамките на ОПРР 2014-2020 ..... 18
Таблица 3. Елементи на оценката и оценъчни въпроси по Тематична оценка 5 ..... 19
Таблица 4: Сключени договори с ФИ и обща стойност в рамките на ПО1 към 31.01.2023 г. 24
Таблица 5. Област на подкрепа и крайни получатели при договорите, за подкрепа с ФИ в рамките на ПО1 ..... 25
Таблица 6: Индикативни стойности на продукта за енергийна ефективност за еднофамилни сгради ..... 29
Таблица 7. Подкрепени проекти с ФИ в рамките на ПО6 ..... 33
Таблица 8: Договорени средства с крайните получатели и остатък за договаряне към 31.01.2023 г., ресурс по ОПРР 2014-2020 (данните са с натрупване) ..... 38
Таблица 9: Напредък по вградените гаранции по ОПРР 2014-2020, към 31.01.2023, млн. лв.42
Таблица 10: Договорени средства от ФГР по ПО1 към 31.01.2023 г., млн. лв. ..... 44
Таблица 11: Усвоен ресурс от ОПРР 2014-2020 по ПО1 от крайните получателите към 31.01.2023 г., млн. лв. ..... 45
Таблица 12: Договорени средства от ФГР по ПО6 към 31.01.2023 г., млн. лв. ..... 48
Таблица 13: Усвоен ресурс от ОПРР 2014-2020 от крайните получатели по ПО6 към 31.12.2022 г., млн. лв. ..... 50
Таблица 14: Изпълнение на поставените етапни цели в Инвестиционната стратегия към ФС по ПО1 и ПО6 ..... 50
Таблица 15: Заложени цели по Оперативните споразумения с ФП ..... 52
Таблица 16: Финансови инструменти управлявани от ФМФИБ, договорени средства с УО и ФП, в млн. лв. към 31.01.2023 г. ..... 57
Таблица 17: Принос на Оперативните програми спрямо договорените средства с ФП, към 31.01.2023 г., в % ..... 60
Таблица 18: Напредък по гаранционните продукти по отделните оперативни програми, в % ..... 60
Таблица 19: Идентифицирани оперативни програми за регионално развитие прилагащи финансови инструменти в страни членки на ЕС ..... 65
Таблица 20. Критерии за идентифициране на добри практики при интервенциите по ОПРР 2014-2020 ..... 75
Таблица 21: Списък с идентифицирани успешни проекти по ОПРР 2014-2020 ..... 76

## Списък на фигурите

Фигура 1: Методологически подход за осъществяване на оценката ..... 20
Фигура 2. Динамика в сключени договори и тяхната стойност по години по ПО1 ... 23
Фигура 3. Структура на финансирането на подкрепените проекти, в област „Културна инфраструктура“ ..... 26

Фигура 4. Структура на финансирането на подкрепените проекти, в област „Зони за икономическо развитие“ ..... 27
Фигура 5. Структура на финансирането на подкрепените проекти, в област „Градска среда“ ..... 28
Фигура 6: Източници на финансиране на подкрепените проекти по ПО1 общо и в разбивка по трите ФГР ..... 32
Фигура 7: Източници на финансиране на подкрепените проекти по ПО6 общо и в разбивка по трите ФГР ..... 34
Фигура 8: Териториално разпределение на сключените договори по ПО6 според договорения размер на ФИ ..... 35
Фигура 9. Динамика в процеса на договаряне на ресурса по ОПРР предвиден за прилагане на финансови инструменти, сумите са с натрупване в млн. лв. ..... 39
Фигура 10: Договорени средства с крайните получатели и остатък за договаряне към 31.01.2023 г., в % ..... 40
Фигура 11. Динамика в процеса на разплащане към крайните получатели (ресурс ОПРР) спрямо процеса на договаряне на ресурса по ОПРР, сумите са с натрупване в млн. лв. (общо за трите фонда) ..... 40
Фигура 12: Достигнато ниво на разплащане към крайните получатели в края на 2021 г., от трите регионални фонда (средства ОПРР 2014-2020), % ..... 41
Фигура 13: Реално изпълнение на финансовите инструменти (капиталови инвестиции и кредити), в Р. България към 31.01.2023 г., в млн. лв. ..... 59
Фигура 14: Дял на договорените средства с крайните получатели спрямо договорените средства с финансовите посредници към 31.01.2023 г., в % ..... 61
Фигура 15: Дял на платените средства на крайните получатели спрямо договорените средства с финансовите посредници към 31.01.2023 г., в % ..... 62
Фигура 16: Дял на реално платените средства спрямо договорените средства с крайните получатели към 31.08.2022 г., в % ..... 63
Фигура 17: Дял на договорените ресурси с крайните получатели спрямо договорени средства с ФП, сравнителните данни по отделните оперативни програми за регионално развитие ..... 66
Фигура 18: Дял на платените ресурси към крайните получатели спрямо договорени средства с ФП, сравнителните данни по отделните оперативни програми за регионално развитие ..... 67
Фигура 19: Дял на платените ресурси спрямо договорени средства към крайните получатели, сравнителните данни по отделните оперативни програми за регионално развитие ..... 68
Фигура 20: Мнение на общините, относно очаквано въздействие на пандемията от КОВИД-19 ..... 69
Фигура 21: Отговор на общините на въпрос „Ако Вашата институция/организация не е използвала ФИ по ОПРР 2014-2020 г., моля посочете причините?“ ..... 72

# Резюме

Настоящото резюме представя основните констатации в доклада за *Оценка на изпълнението на финансовите инструменти, създадени по линия на Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 (ОПРР2014-2020).*

Финалният доклад обобщава постигнатите резултати при прилагането на финансовите инструменти в периода 2019 г. - 31.01.2023 г.

Оценката е осъществена в периода 2021 г. – март 2023 г. от екип от експерти на Екорис Саут Йист Юроп в рамките на изпълнението на договор с Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) № РД-02-29-183/23.10.2020 г. Настоящият доклад е финален, като са използвани данни към **31 януари 2023 г.**

Фокусът на настоящия доклад на оценката е върху анализ на интереса на потенциалните крайни получатели на подкрепа с финансови инструменти (ФИ) и анализ на постигнатия напредък, включително факторите, които оказват влияние. Анализирано е изпълнението на прилагането на ФИ по други програми в България и Европейския съюз (ЕС), изведени са добри практики на база изпълнени проекти и е извършена оценка на въздействието от прилагането на финансовите инструментите.

Основните методи за набиране на данни са кабинетно проучване на документи и интервюта с Фонд мениджър на финансовите инструменти в България (ФМФИБ), финансовите посредници, някои крайни получатели и фокус група с основни заинтересовани страни.

## Основни параметри на оценката

В рамките на ОПРР 2014-2020, финансови инструменти се прилагат по две приоритетни оси (ПО):

1) **ПО 1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие“**

   Подкрепата е насочена към мерки за повишаване на енергийната ефективност в еднофамилни жилищни сгради и студентски общежития, облагородяване на градската среда, устойчив градския транспорт, зони с потенциал за икономическо развитие, спортна и културна инфраструктура. В рамките на тези операции е възможна комбинация с безвъзмездна финансова помощ (БФП) при инвестиции в енергийна ефективност на студентски общежития и при проекти за културна инфраструктура.

2) **ПО 6 „Регионален туризъм“**

   Финансирането по ПО6 представлява комбинирана подкрепа (БФП+ФИ). За целта кандидатът за подкрепа подава пред финансовия посредник проект и бизнес план и при одобрение и доказана нужда от БФП се кандидатства по съответната процедура за предоставяне на БФП. Първоначалното индикативно разпределение на средствата по оста е 50%:50% БФП:ФИ. В същото време, съгласно насоките за кандидатстване по процедурата за БФП, размерът на БФП на ниво проектно предложение може да достигне до 85% от общата стойност на проекта.

Финансовите инструменти се управляват от ФМФИБ по силата на подписано през ноември 2016 г. споразумение между МРРБ като УО на ОПРР 2014-2020 за управление на 369,747 млн. лв. от ОПРР 2014-2020 г., предназначени за ФИ.

Прилагането на ФИ се базира на териториален подход, чрез избор на три финансови посредника (ФП): за София, за Северна и за Южна България. Оперативните споразумения с финансовите посредници са сключени през септември 2018 г., като първите сключени договори с крайни получатели са сключени през 2019 г. Освен предоставения финансов ресурс от ОПРР 2014-2020, избраните три регионални Фондове за градско развитие (ФГР) поемат ангажимент да осигурят минимум 41% съфинансиране със собствени средства в общото финансиране на портфейлно ниво, включително най-малко 10% от общото финансиране, предоставено по всеки инвестиционен проект.

Основните изводите от отговорите на оценителните въпроси, са както следва:

**Интерес от страна на потенциалните крайни получатели към предоставяната подкрепа с ФИ.**

Към 31.01.2023 г. по ПО1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие“ са сключени 105 договора, а по ПО6 **„Регионален туризъм“** – 17 договора[1].

След значителния ръст на сключените договори през 2021 г. (91%) спрямо предходната, през 2022 г. са сключени общо 16 договора по ПО1, което възлиза на 15,2% от всички договори по приоритетната ос.

Основният интерес е към проекти за културна инфраструктура (41 договора) и икономическо развитие (29 договора). Проектите в сферата на културната инфраструктура са били приоритетни за финансовите посредници и крайните получатели, тъй като е било необходимо да се договорят в крайните срокове на съответната процедура за финансиране с БФП. Интересът към инвестиции в зони за икономическо развитие е главно от частни предприятия, като над 50% от подкрепените проекти са за изграждане на търговски центрове или комплекси. Тези проекти имат значителен потенциал за усвояване на предвидената подкрепа с ФИ.

След 2020 г. се отчита засилен интерес към използване на финансови инструменти по отношение на подобряване на градската среда, като са сключени 12 договора (63,2% от всички договори в конкретната област), независимо от ограничените възможности тези проекти да генерират приходи. Основните фактори са свързани с намалените възможности за алтернативно финансиране с БФП, възможността местните власти да гарантират връщането на заемните средства чрез приходите от местния бюджет и значителните нужди от инвестиции в сектора.

Въпреки че подкрепата за енергийна ефективност в студентски общежития дава възможност за комбинация на ФИ с БФП, подкрепените проекти са само два, като през 2021 г. не е отчетен напредък. Не се очаква интересът на крайните получатели да се засили поради трудности за ползването на БФП, тъй като тези мерки рядко се залагат в Интегрираните планове за градско възстановяване и развитие (ИПГВР), което е условие за ползване на подкрепа с безвъзмездни средства, и поради конкурентно

[1] Един проект е прекратен

предлагане на безвъзмездни средства за същата цел. Подкрепата за енергийна ефективност (ЕЕ) при еднофамилни жилищни сгради стартира през месец май 2021 г. за Южна България и гр. София, като липсва съществен интерес. При ФГР-Север, продуктът беше структуриран през 2022 г., като към момента липсват ресурси за неговото предлагане на крайни клиенти. Сред основните причини за слабия интерес са както късното стартиране на продукта, така и териториалната допустимост на мерките за ЕЕ, наблюдаваният ръст в цените на строителните материали, неясната политика по отношение на финансирането на мерки за ЕЕ, несигурността относно доходите на домакинствата, нарастване на лихвени равнища и липсата на подкрепа чрез БФП.

Териториалното покритие по ПО1 показва, че инвестиции с финансови инструменти се реализират в 83,3% от избираемите общини в Северна България и 71,4% от избираемите общини в Южна България. По отношение на ПО6 се отчита сравнително слаб интерес към разработване на проекти за територията на София.

Основните крайни получатели на подкрепа с ФИ са местните публични власти, които ангажират 58,9% от договорените средства за ФИ (59,1% от сключените договори) по ПО1.

Сравнително слаб остава интересът към разработване на проекти за територията на София поради възможностите, с които разполага общината да осигури допълващо финансиране – собствено или чрез заемен ресурс от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), с която общината им дългогодишни отношения. Интересът за финансиране на проекти за района на София по ПО1 не е малък предвид реализираните договори (16 бр.), но интересът изглежда надценен спрямо предвидения финансов ресурс.

След средата на 2020 г. няма сключени нови договори по ПО6 поради изчерпване на размера на БФП. Предвид вида на проектите и предвидената комбинирана подкрепа с ФИ и БФП, делът на подкрепа с ФИ е сравнително ограничен за сметка на подкрепата с БФП (виж фигурата по-долу). Делът на БФП в общия бюджет при отделните проекти варира от 60,3% до 85%, при среден процент на БФП от 78,6%.

Върху интереса на крайните получатели към предлаганата подкрепа с ФИ по ОПРР 2014-2020 влияние оказват ограниченията в обхвата на подкрепа и затрудненията на публичните институции да предоставят обезпечения. Предлагането на алтернативно финансиране с БФП или от други финансови институции, в комбинация със значителната административна тежест на инструментите, в рамките на ОПРР 2014-2020, водят до отлив на интерес към предлаганата подкрепа.

**Напредък по отношение на прилагането и фактории, които оказват въздействие**

През 2019 г. и 2020 г. договорените ресурси по отделните фондове, спрямо заемните лимити по ПО1, варират между 29,3% и 16,7%, като значително по-слабо е договарянето при ФГР София. В периода януари 2021 г. - 2023 г. се отчита значителен ръст на договорените ресурси, като планираният ресурс е наддоговорен с 7,165 млн. лв. При ФГР – Юг са договорени 137,1% от предвидения ресурс по ОПРР 2014-2020, докато при ФГР-Север са договорени 103,4% от предвидения ресурс. Единствено при ФГР София договорените средства с крайните получатели възлиза на 63,0% от разполагаемия ресурс. В същото време, темпът на разплащане към крайните

получатели е по-нисък (най-вече към публичните власти), което води до значителен риск разплатените средства към края на 2023 г. да са под договорените средства с ФП

При ПО6 към края на 2021 г. общо за трите фонда 82,1% (78,1 млн. лв.) от заемните лимити остават неусвоени, като договорената стойност е в 15,229 млн. лв. Поради сложността на проектите по ПО6, към 31.01.2023 г. е изпълнен един проекта, като в същото време, два проекта са временно спрени, един е прекратен и при значителна част от останалите може да се очаква забавяне в изпълнението. Тези данни разкриват слабото равнище на изплатени средства към крайните получатели, независимо от значителния ръст на извършените разплащания през 2021 г. Средният процент на изплатени средства (ресурс по ОПРР 2014-2020) към крайните получатели е 13,6%, като по финансовия инструмент ФГР София все още не са извършени разплащания.

При прилагането на ФИ оказват влияние редица фактори. Основните сред тях са: закъсненията при структуриране на инструментите; пандемията с COVID-19; конкурирането на ФИ с финансиране с безвъзмездни средства; използване на възможността при някои операции за комбиниране на ФИ с БФП до 85%; липсата на проектна готовност; значителна административна тежест, включително специфични изисквания при подготовката на проектите за културно-историческа инфраструктура по ПО6; липсата на опит от страна на крайните получатели; и ниска атрактивност на ФИ в рамките на ОПРР 2014-2020, в сравнение с аналогични продукти на международни финансови институции и други традиционни кредитори на общинско ниво. В допълнение, наблюдаваното значително нарастване на цените на строителните материали оказва негативно влияние върху проектите в процес на изпълнение. Очаква се трудностите, породени от инфлацията, да бъдат смекчени с предоставената възможност след приемане на Постановление № 290 на Министерския съвет от 27 септември 2022 г.[2] за преизчисляване на разходите, съобразно ръста на цените.

## Темп на изпълнение на финансовите инструменти по ОПРР 2014-2020 в сравнение с финансовите инструменти по другите оперативни програми

В сравнение с други оперативни програми в страната, договореният ресурс с крайните получатели по ОПРР 2014-2020 е над 2 пъти повече в сравнение с изпълнението на финансови инструменти по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ (ОПИК) 2014-2020 и 8 пъти над договорените средства по Оперативна програма „Околна среда“ (ОПОС) 2014-2020. Темпът на договаряне е с 27,9 пр. п. над средната стойност за страната и 9.8 пр. п. над договорените по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ (ОПРЧР) 2014-2020 г. При останалите програми, прилагащи финансов инструмент, темповете на договаряне са значително под постигнатите стойности по ОПРР 2014-2020. По отношение на платените средства към крайните получатели, спрямо договорените средства с финансовите посредници, най-висок е делът на разплатени средства по ОПРЧР 2014-2020 (67,4%) и ОПРР 2014-2020 г. (39,4%), при среден процент от 31,4%.

[2] ПМС № 290 ОТ 27 СЕПТЕМВРИ 2022 г. за приемане на Методика за изменение на цената на договор за обществена поръчка в резултат на инфлация

## Въздействие от изпълнението на финансовите инструменти по ОПРР 2014-2020

Прилагането на ФИ по ОПРР 2014-2020 се изразява в намаляване на дела на БФП и привличане на допълнително лостово финансиране, особено в области, които преди това са финансирани изцяло с БФП – културна инфраструктура, градска среда и др. ФИ са предоставили ресурс за покриване на допълнително търсене при инвестиции в градска среда и донякъде в градски транспорт. ФИ са доминиращи при инвестициите в зони с потенциал за икономическо развитие, като са привлекли и значителни частни инвестиции от спонсорите на проектите. Създаването на нови работни места е косвен положителен ефект от инвестициите, основно при инвестициите на частния бизнес.

Несъществено е въздействието на ФИ в областта на енергийната ефективност. По отношение на спортната инфраструктура, може да се очаква по-значимо въздействие върху условията за масов спорт, след приключване на проектите., които са в изпълнение. От 6 проекта[3], само два са приключили[4]. Поради липсата на приключил проект, все още не се наблюдава въздействие при развитието на културен туризъм. Като цяло това въздействие се очаква да е по-малко от планираното, поради високия дял на БФП, невъзможността да се усвои целият ресурс, заделен за подкрепа с ФИ в тази област и поради кризата породена от COVID-19.

Комбинираната подкрепа БФП и ФИ е дала възможност за привличане на допълнително лостово финансиране. Възможностите не са били използвани изцяло при инвестиции в културен туризъм, поради по-високия дял на БФП от планирания и поради невъзможност за прилагане на комбинирана подкрепа при инвестициите в енергийна ефективност в студентски общежития.

## Препоръки

В доклада са отправени следните препоръки:

- Препоръчително е предварително да се съгласува кои дейности/ интервенции, ще бъдат подкрепени с ФИ и кои с БФП, така че да се избегне припокриване на видовете подкрепа. В случай, че това е трудно осъществимо, следва двата вида подкрепа да бъдат времево синхронизирани - например след изчерпване на БФП да се премине към предлагане на ФИ.
- Препоръчва се изборът на финансови посредници да бъде проведен в максимално кратки срокове след сключване на Финансово споразумение с ФМФИБ за програмния период 2021-2027. Времето за изменения в оперативните споразуменията също трябва да бъде съкратено, както и да бъдат оптимизирани други оперативни срокове, залегнали в споразуменията между ФМФИБ и финансовите посредници;
- Необходимо е да се подобри структурирането и атрактивността на ФИ, в т.ч. с комбинирана подкрепа с БФП (напр. ползване на капиталови отстъпки при

[3] По проект "Спортен комплекс и тренировъчен център "Балкан", с краен получател „Дивелъпмънт Сълюшънс" АД, има подписани два договора
[4] Проект „Парк „Възраждане" - Етап IV – Изграждане на парк и термо-минерален развлекателно-рекреационен комплекс" и проект „Изграждане на спортен комплекс за практикуване на различни видове масов спорт на жителите на район „Владислав Варненчик" на терена на съществуващия районен стадион, с общо РЗП 3715, 300 седящи места и 45 парко места"

постигане на резултати). Препоръчително е провеждането на по-активна информационна кампания и популяризиране на финансовите инструменти, като средство за подкрепа;

- Препоръчително е да се обмисли през програмния период 2021-2027 г., фокусът на подкрепа да бъде насочен към частните оператори. Данните показват, че изпълняваните от тях проекти ангажират значителен ресурс, привличат допълнителни финансови средства и се финализират в сравнително кратки срокове.
- Условията и правилата за плащания при комбинираната подкрепа, авансови и междинни не създават възможност за постъпване към крайните получатели на необходимите парични потоци и създават трудности при изпълнението. Препоръчително е да се приложи по-гъвкав подход при извършване на плащанията. Това ще ускори процеса на изпълнение и ще се намали допълнителната финансова тежест към местните власти.

  Преминаването през две операции и два договора – за ФИ и БФП затруднява крайните получатели и редуцира интереса към подкрепа с ФИ. Препоръчително е в програмния период 2021-2027 комбинираната подкрепа да се предоставя чрез по-облекчени условия в рамките на една операция, като значително да се намали административната тежест за крайните получатели. Препоръчително е да се обмисли възможността за предоставяне на техническа помощ за подготовка на проекти за някои от потенциалните крайни получатели, които не разполагат с достатъчно капацитет.
- През следващия програмен период е препоръчително да се анализират следните варианти за териториално структуриране на ФИ:
  - Териториално разделяне на подкрепата на базата на икономическата активност на районите, а не на географски признак.
  - Обособяването на района на София, не чрез отделяне на финансирането в отделен фонд, а определяне на таван на инвестициите в рамките на общ фонд за всички райони.
  - Финансовите продукти, които не се влияят от териториални фактори, е препоръчително да се прилагат хомогенно на територията на цялата страна. По отношение на ЕЕ на еднофамилни жилища, в сравнително кратки срокове е необходимо да се обмисли използване на ресурса за други допустими операции, тъй като има съществен риск за усвояването му. С цел да се ускори и засили интересът към въвеждане на мерки за ЕЕ в еднофамилни жилищни сгради, през програмния период 2021-2027 г. е препоръчително разширяване в обхвата за допустимост в рамките на Общия устройствен план на съответния град/община, а не само в строителните граници на градските центрове, както и предоставяне на подкрепа и с БФП, като капиталова субсидия и/или капиталова отстъпка.
- С цел да се стимулират инвестициите през програмния период 2021-2027 г., може да се обмислят възможностите за осигуряване на БФП за техническа

помощ и за дейностите, които не генерират директни финансови ползи – например облагородяване на пространството около спортните обекти, техническа помощ, административни и складови помещения, съблекални и др. Допълнителни действия за нарастване на инвестициите могат да се търсят и в посока увеличаване на гратисните периоди и матуритета, по-нисък дял на съфинансиране от страна на ФП, което би довело до по-ниски лихвени проценти.

# Въведение

Настоящият финален доклад представя анализите по Тематична оценка 5. *Оценка на изпълнението на финансовите инструменти, създадени по линия на Оперативна програма „Региони в растеж“ (ОПРР) 2014-2020 г.*, осъществени като част от изпълнението на договор с МРРБ № РД-02-29-183/23.10.2020 г. с предмет „Оценка на въздействието на Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 г.“.

Оценката е осъществена в периода 2021 г. – март 2023 г. от екип от експерти на Екорис Саут Йист Юроп. Настоящият доклад е финален, като са използвани данни към 31 януари 2023 г.

ОПРР 2014-2020 е една от оперативните програми в България за периода 2014-2020, финансирана от Европейския съюз (ЕС) чрез Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и от държавния бюджет на Република България. Общият бюджет на програмата е общо 3 млрд. лв. ОПРР 2014-2020 е структурирана в 8 приоритетни оси (ПО), както следва:

- ПО1. Устойчиво и интегрирано градско развитие;
- ПО2. Подкрепа за енергийна ефективност в опорни центрове в периферните райони;
- ПО3. Регионална образователна инфраструктура;
- ПО4. Регионална здравна инфраструктура;
- ПО5. Регионална социална инфраструктура;
- ПО6. Регионален туризъм;
- ПО7. Регионална пътна инфраструктура;
- ПО8. Техническа помощ.

През декември 2020 г. е добавена нова приоритетна ос - ПО9[5] „Подкрепа за здравната система за справяне с кризи“ за подпомагане организацията за справяне с пандемията от COVID-19. Заделеният финансов ресурс е в размер на 129 271 260 лв.

Въз основа на опита от изпълнение на инициатива JESSICA през предходния програмен период и отчитайки положителния ефект от този вид инвестиции, в ОПРР 2014-2020 г. отделените средства за револвиращи инвестиции чрез прилагане на **финансови инструменти** са увеличени значително в сравнение с програмен период 2007-2013 г., с цел постигане на растеж и осигуряване на заетост.

На 11 ноември 2016 г. е подписано Финансово споразумение между МРРБ, като УО на ОПРР 2014-2020 и ФМФИБ. Със споразумението е възложено на ФМФИБ ЕАД да управлява 369 746 721 лв. от ОПРР 2014-2020 г., предназначени за предоставяне на подкрепа чрез финансови инструменти.

[5] Решение № 892 от 4 декември 2020 г. за изменение на Решение на Министерски съвет № 573 от 2020 г., за одобряване на индикативно финансово разпределение по оперативни програми 2014-2020 на средствата от ЕС в подкрепа на преодоляването на последиците от кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19, и подготовка на екологично, цифрово и устойчиво възстановяване на икономиката (REACT-EU).

Съгласно изготвената Инвестиционна стратегия на ОПРР 2014-2020[6], прилагането на ФИ се базира на териториален подход, чрез избор на три финансови посредника за:

- Северна България;
- Южна България;
- гр. София;

В края на 2017 г. ФМФИБ стартира избора на финансови посредници на „Фонд за градско развитие“ по ОПРР 2014 – 2020 г. Процедурата приключва през септември 2018 г. с подписване на договори (оперативни споразумения) с финансовите посредници[7]:

- Обединение ДЗЗД „Фонд за устойчиви градове“[8] - привличащ частен ресурс и отпускащ средствата за реализиране на операциите в Южна България и в гр. София; и
- „Регионален фонд за градско развитие“ АД[9], оказващ подкрепа на крайните получатели в Северна България.

Основните финансови параметри по сключените оперативни споразумения са представени в следващата таблица.

Таблица 1: Договорен ресурс за изпълнение на финансовите инструменти с ФП по ОПРР 2014-2020 г., млн. лв.

| Финансов инструмент/ продукт | Общо | ФГР Северна България | ФГР Южна България | ФГР София |
|---|---|---|---|---|
| Заемни лимити | 320,200 | 118,200 | 122,800 | 79,200 |
| Гаранционни лимити | 33,100 | 12,200 | 12,700 | 8,200 |
| | | | | |
| **ОБЩО** | **353,300** | **130,400** | **135,500** | **87,400** |
| **ПО 1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие“ (ресурс ОПРР)** | **259,200** | **90,700** | **90,700** | **77,800** |
| Заемни лимити | 234,900 | 82,200 | 82,200 | 70,500 |
| Гаранционни лимити | 24,300 | 8,500 | 8,500 | 7,300 |
| **ПО 6 Регионален туризъм (ресурс ОПРР)** | **94,100** | **39,700** | **44,800** | **9,600** |
| Заемни лимити | 85,300 | 36,000 | 40,600 | 8,700 |

[6] European Investment Bank. Bulgaria Fund of Funds. Investment Strategy – Operational Programme “Regions in Growth” 2014-2020, Final version, 02.12.2015; документът не е публично достъпен.
[7] „Фонд мениджър на финансови инструменти в България” ЕАД, Фонд за градско развитие: https://www.fmfib.bg/bg/fi/20-finansirane-sas-spodelyane-na-riska/12-fond-za-gradsko-razvitie.
[8] ДЗЗД Обединение „Фонд за устойчиви градове“ (ФУГ) включва ОББ, Фонд ФЛАГ, Фонд за устойчиво градско развитие и Българска консултантска организация; интернет адрес: https://www.citiesfund.bg/.
[9] Регионален фонд за градско развитие АД, собственост на Сосиете Женерал (мажоритарен акционер) – вече собственост на банка ДСК, Елана Инвестмънт, Елана Холдинг и Болкан Адвайзърс; интернет адрес: http://jessicafund.bg/bg/fond-sever/.

| Финансов инструмент/ продукт | Общо | ФГР Северна България | ФГР Южна България | ФГР София |
|---|---|---|---|---|
| Гаранционни лимити | 8,800 | 3,700 | 4,200 | 900 |

**Източник:** ИСУН, Финансово споразумение между УО и ФМФИБ, Оперативни споразумения

Освен предоставения финансов ресурс от ОПРР 2014-2020 г., избраните три регионални ФГР поемат ангажимент да осигурят минимум 41% съфинансиране със собствени средства в общото финансиране на портфейлно ниво[10], включително най-малко 10% от общото финансиране, предоставено по всеки инвестиционен проект[11].

Допустими финансови продукти, които могат да се използват за финансиране на допустими крайни получатели, са:

- инвестиционни кредити;
- оборотни кредити, свързани с или имащи допълваща роля спрямо инвестиционен кредит, предоставен от ФГР за допустими крайни получатели;
- финансов лизинг;
- кредити за физически лица за мерки за енергийна ефективност в еднофамилни жилищни сгради.

При прилагането на ФИ е предвиден и Механизъм за гарантиране на съфинансирането под формата на Ограничена портфейлна гаранция, която се предоставя от ФМФИБ под формата на гаранционен механизъм, частично обезпечаващ кредитния риск по съфинансирането, предоставено от ФП на допустими крайни получатели и покриващ всеки допустим инвестиционен проект, включен в гарантирания портфейл.

Споразумението между УО на ОПРР 2014-2020 и ФМФИБ е променяно два пъти. През 2018 г. за подкрепата по ПО6 отпада изискването за становище от независим експерт по отношение на обемно-пространственото решение на съответния културен обект от национално и световно значение, тъй като то припокрива становищата, предоставяни от страна на Националния институт за недвижимо културно наследство (НИНКН). Втората промяна е от септември 2020 г. и е в отговор на ограничения с пандемията от COVID-19. Чрез нея се създават възможности за отпускане на кредити за оборотни средства от финансовите посредници на икономически оператори за реализацията на проекти, свързани с направленията градски транспорт, зони с потенциал за икономическо развитие (индустриални зони), както и за проекти за културна и спортна инфраструктура. Намаляват се изискванията за собствено участие и обезпечение по проектите за крайни получатели. Чрез гаранция, покрита със средства от ОПРР 2014-2020, се дава възможност да бъдат финансирани проекти изцяло със средства, привлечени от Фондовете за градско развитие. Това касае както предоставянето на подкрепа чрез ФИ за осигуряване на собствения принос на бенефициенти по програмата, подкрепени с БФП, така и финансиране с ФИ на проекти на общини, общински дружества и други публични субекти (театри, музеи и

[10] Представлява сборът от всички средства, съставляващи финансиране от възложителя и съфинансиране от независими частни инвеститори, включително от участника, по кредити по всички допустими инвестиционни проекти, финансиране от ФГР
[11] Съгласно подписаните Оперативни споразумения, Приложени № 1

др.), включително проекти от резервните списъци в инвестиционните програми на общините, които не са финансирани с БФП по ОПРР 2014-2020 и други проекти, включени в ИПГВР. За подобни проекти е допустимо необходимите средства за изплащане на финансирането от ФГР да се осигуряват в рамките на приходите от дейността и бюджета на общината или на съответния публичен субект. Облекчените условия са в сила до края на 2021 г. или до 9 месеца след прекратяване на извънредна епидемична обстановка в България, като предвид отпадането на извънредна епидемична обстановка в края на март 2022 г., условията са прилагани до края на 2022 г.

С изменение на ОПРР 2014-2020 от 2019 г. се разширява териториалния обхват на допустима подкрепа с ФИ по ПО1 извън зоните за въздействие на ИПГВР. Разширяването на териториалния обхват касае две групи дейности, финансирани изцяло с ФИ - „Градска среда“ и „Зони с потенциал за икономическо развитие“.

# 1. Обхват на оценката

Тематична оценка 5 обхваща прилагането на ФИ по две приоритетни оси на ОПРР 2014-2020:

- приоритетна ос 1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие“; и
- приоритетна ос 6 „Регионален туризъм“.

Подкрепата с финансови инструменти по ПО1 е насочена към мерки за повишаване на енергийната ефективност в еднофамилни жилищни сгради и студентски общежития, облагородяване на градската среда, устойчив градски транспорт, зони с потенциал за икономическо развитие, спортна и културна инфраструктура. В рамките на тези операции е възможна комбинация с БФП при инвестиции в енергийна ефективност на студентски общежития и при проекти за културна инфраструктура.

Финансирането по ПО6 представлява комбинирана подкрепа (БФП+ФИ), която се предоставя на принципа на „обслужване на едно гише“. За целта кандидатът за подкрепа подава пред финансовия посредник проект и бизнес план. Мерките, подпомагани чрез ФИ, могат да са отделни компоненти или цялостни проектни решения. Подкрепа с БФП се предоставя при доказани нужди. Първоначалното индикативно разпределение на средствата по оста е 50%:50% БФП:ФИ. Съгласно насоките за кандидатстване размерът на БФП на ниво проектно предложение не може да надвишава 85% от общата стойност на проекта. Подкрепата с ФИ по двете приоритетни оси е систематизирана в таблицата по-долу.

Таблица 2. Систематизирана информация за подкрепата с ФИ в рамките на ОПРР 2014-2020

| Приоритетна ос и обхват на подкрепа | Заделени средства (млн. евро) | Предвидена комбинация с БФП | Допустими крайни получатели | Териториален обхват |
|---|---|---|---|---|
| **ПО1. Устойчиво и интегрирано градско развитие** | | | | |
| Повишаване на енергийната ефективност в еднофамилни жилищни сгради и студентски общежития | 138,67 млн. евро– за финансови инструменти 701,78[12] млн. евро - БФП | - При студентски общежития - до 85% от стойността на проекта | - Собственици/ползватели на еднофамилни жилищни сгради и<br>- Висши учебни заведения и юридически лица, които управляват студентски общежития | 39[13] града от първо, второ и трето ниво на полицентричната система за развитие съгласно Националната концепция за пространствено развитие |
| Проекти за облагородяване на градската среда, градския транспорт, зони с потенциал за икономическо развитие, спортна и културна инфраструктура | | - При проекти за културна инфраструктура – до 85% от стойността на проекта | - Градски транспорт – субекти, които осигуряват приходи от предлаганите услуги за градски превоз и/или от предоставянето за ползване на инфраструктура срещу заплащане;<br>- Градска среда и зони с потенциал за икономически развитие – субекти, които изпълняват допустими проекти;<br>- Субекти, които осигуряват приходи от предлаганите услуги в допустима спортна/културна инфраструктура или от предоставянето на такава срещу заплащане. | |
| **ПО6. Регионален туризъм** | | | | |
| Развитие на обекти на културното наследство от национално и световно значение, в т.ч. религиозни такива чрез: консервация и реставрация, популяризиране, оборудване, развитие на туристическата инфраструктура; Дребномащабни, инвестиции в търговски зони и заведения за обществено хранене, места за настаняване, съоръжения за активен отдих. | 50,38 млн. евро – финансови инструменти 50,40 млн. евро – БФП | - В размер до 85% от стойността на проекта | - Министерство на културата;<br>- Всички общини на територията на Република България;<br>- Институции на вероизповеданията и техни местни поделения, които са юридически лица. | Територията на цялата страна |

[12] Тази сума включва и други операции в рамките на ПО1

[13] Варна, Велико Търново, Видин, Враца, Габрово, Горна Оряховица, Добрич, Ловеч, Лом, Монтана, Плевен, Разград, Русе, Свищов, Силистра, Търговище, Шумен; Благоевград, Бургас, Хасково, Ямбол, Кърджали, Кюстендил, Пазарджик, Перник, Пловдив, Сливен, Смолян, Стара Загора, Димитровград, Асеновград, Карлово, Дупница, Петрич, Гоце Делчев, Казанлък, Панагюрище, Велинград, София-град

# 2. Оценъчни въпроси

За осъществяване на оценката Възложителят е дефинирал оценъчни въпроси (ОВ). Поставените оценъчни въпроси, групирани по елементи на оценката са представени в следващата таблица.

Таблица 3. Елементи на оценката и оценъчни въпроси по Тематична оценка 5

| Елемент на оценката | Оценъчни въпроси |
|---|---|
| Уместност | - Какъв е интересът за финансиране на проекти чрез финансови инструменти? |
| Ефективност | - Какъв е напредъкът по отношение на изпълнението на финансовите инструменти по ОПРР 2014-2020? Подходящо ли е териториалното измерение на финансовите инструменти? |
| Ефективност<br>Ефикасност | - Какъв е темпът на изпълнение на финансовите инструменти по ОПРР 2014-2020, в сравнение с финансовите инструменти по другите оперативни програми? |
| Ефективност<br>Ефикасност | - Какви са външните фактори, които влияят върху изпълнението на финансовите инструменти по ОПРР 2014-2020 и в каква степен? |
| Ефективност<br>Ефикасност | - Какви са добрите и има ли примери за лоши практики? |
| Въздействие | - Какво е въздействието от изпълнението на финансовите инструменти по ОПРР 2014-2020? Подходящ ли е механизмът за комбинация на БФП и финансови инструменти и привличане на допълнително „лостово“ финансиране? |

# Методологически подход

За осъществяване на оценката е планирано използване и комбиниране на различни методи за набиране на информация и анализ, както е посочено на фигурата по-долу:




Фигура 1: Методологически подход за осъществяване на оценката

Тематична оценка 5 има за цел да оцени *уместността* на подкрепата чрез финансови инструменти, както и нейната *ефективност* (и отчасти *ефикасност*) и наблюдавано или очаквано *въздействие*.

Първоначална информация за всеки от елементите на оценката е набрана посредством кабинетно проучване на документи. Списък на използваните източници на информация е представен в Приложение 1.

Проведени са **срещи-интервюта** с представители на УО, ФМФИБ и финансови посредници, както и разговори с крайни получатели и потенциални крайни получатели на подкрепа с ФИ.

Допълнителна информация беше събрана и чрез провеждане на фокус група с участието на финансовите посредници, Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) и крайни получатели (местни власти и частни предприемачи).

Събраната информация беше **анализирана** посредством: анализ на заинтересованите страни; анализ на индикатори и финансови данни и сравнителен анализ. Информацията беше верифицирана чрез прилагане на метода на триангулация (съпоставяне на информацията от поне три източника).

# Отговор на оценъчните въпроси

В този раздел са представени анализите и отговорите на оценъчните въпроси. Анализите са представени по отделните теми на оценката: уместност; ефективност и ефикасност; и въздействие. В началото на всеки оценъчен въпрос в каре е даден кратък отговор.

## Уместност

### ОВ1.1. Какъв е интересът за финансиране на проекти чрез финансови инструменти?

Данните към 31.01.2023 г. показват повишен интерес към финансиране на проекти с ФИ в рамките на ОПРР 2014-2020. Това се наблюдава по ПО1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие“, където са сключени общо 105 договора от общо 122 договора по двете приоритетни оси. Най-успешна се оказва 2021 г. като са сключени близо 50% от всички договори по ПО1 (52 от 105 договора) на обща стойност от 242,576 млн. лв., от които средства по ОПРР за ФИ възлизат на 112,946 млн. лв. (46,7% от договорените с ФП). По ПО6 „Регионален туризъм“ са сключени 18 договора, като поради изчерпване на ресурса за БФП, през първата половина на 2020 г. няма сключени нови договори.

По ПО1 основният интерес е към 7 области, като най-голям е в областта на културната инфраструктура (41 проекта) и зоните за икономическо развитие (29 проекта). Интересът към проекти в сферата на културната инфраструктура се дължи на крайните срокове на съответните процедури за финансиране с БФП. При проекти в зоните за икономическо развитие водещ е интересът на частни субекти, като тези проекти се реализират изцяло с финансов инструмент.

От 2021 г. се наблюдаваше засилен интерес към използване на финансови инструменти по отношение на подобряване на градската среда (сключени са 8 договора), независимо от ограничените възможности тези проекти да генерират приходи. Основните фактори са свързани с намалените възможности за алтернативно финансиране с БФП, възможността местните власти да гарантират връщането на заемните средства чрез приходите от местния бюджет и значителните нужди от инвестиции в сектора. Този интерес намаля през 2022 г., като са сключени четири нови договора, което представлява 25,0% от всички сключени нови договори по ПО1. Сред основните фактори са вътрешната и външна политическа несигурност, очакванията за стартиране на новите програми, високите цени на горива и строителни материали, които налагат преразпределения на приоритетите, изчерпващият се ресурс по ПО1 и неяснотата около предоставянето на допълнителен такъв с източник ПО6 и др.

Интересът към проекти в областта интегриран градски транспорт са ограничени, както заради по-слабите възможности за генериране на приходи, така и от приложимия режим на държавна помощ, които ограничават възможностите за инвестиции.

Интересът в областта на спортната инфраструктура също остава по-ограничен. През 2022 г. са сключени 4 нови договора (по три проекта), а в началото 2023 г. е подписан още един. Основната част от проектите са за изграждане на плувни басейни и спортни комплекси, като крайните получатели са както общинска администрация, така и частни инвеститори. Финансирането е изцяло чрез ФИ.

Подкрепените проекти в областта на енергийната ефективност са само два (за студентски общежития) като не се очакват нови проекти. Подкрепата за енергийна ефективност при еднофамилни жилищни сгради стартира през месец май 2021 г. за Южна България и гр. София, като към момента няма съществен интерес и заделеният ресурс за ЕЕ на еднофамилни жилища няма да бъде цялостно инвестиран и средствата няма да бъдат изплатени до края на 2023 г. През 2022 г. беше структуриран и инструментът за Северна България, но към момента за неговото прилагане няма отделен ресурс, като продуктът е гаранционен със 100% финансиране от банката партньор. Сред основните причини са както късното стартиране на продукта, така и ограниченията в териториалната допустимост на мерките за ЕЕ, наблюдаваният ръст в цените на строителните материали, неясната политика по отношение на финансирането на мерки за ЕЕ и несигурността относно доходите на домакинствата.

Подкрепата с ФИ е водеща при проектите по ПО1, докато при проектите за културна инфраструктура, която се подкрепя по ПО1 и за проектите за културно-историческо наследство по ПО6, основното финансиране е с безвъзмездни средства, като за повечето от тези проекти ФИ имат несъществена допълваща роля.

Териториалното покритие по ПО1 обхвана общо 83,3% от допустимите общини в Северна България и 71,4% от избираемите общини в Южна България. По отношение на ПО6 се отчита сравнително слаб интерес към разработване на проекти за територията на София.

Основните крайни получатели на подкрепа с ФИ са местните публични власти, които ангажират 58,9% от договорените средства за ФИ (ресурс от ОПРР) и 59,0% от сключените договори по ПО1.

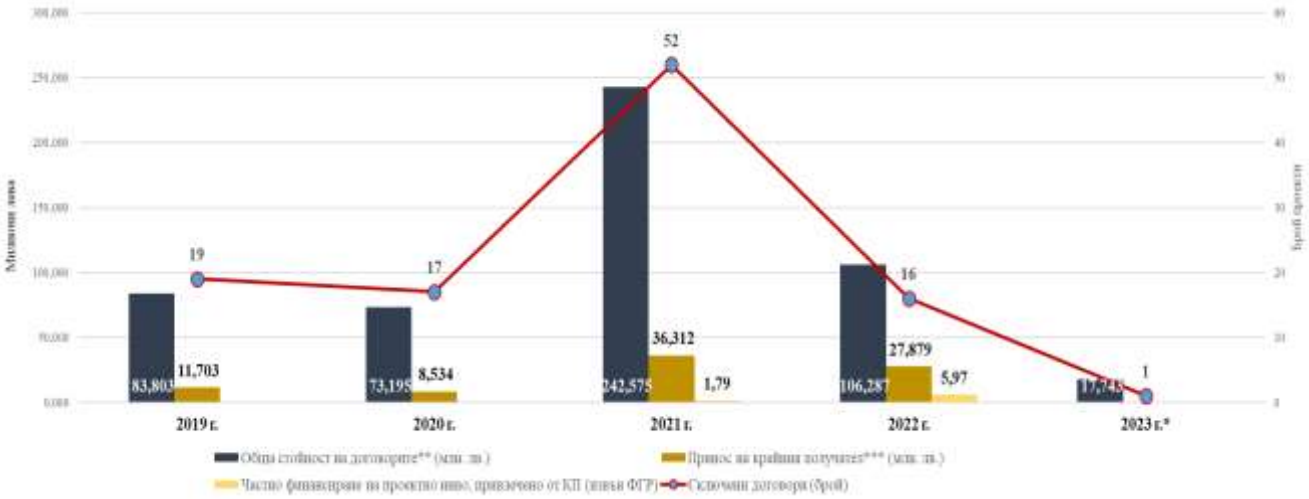
По ПО1 са сключени 35 договора с частни предприятия, които ангажират 34,3% (83,042 млн. лв.) от договорения ресурс по ОПРР. От тях близо 55% от проектите са насочени към изграждане на търговски паркове и комплекси и 45% за изграждане, реконструкция и модернизация на производствена база.

Финалният доклад се основа на 122 сключените договори[14] с крайни получатели по Приоритетна ос 1 и Приоритетна ос 6. Интересът към предоставената възможност за финансиране чрез ФИ по ОПРР 2014-2020 е разгледан отделно за всяка от двете приоритетни оси, по които се предоставя подкрепа чрез финансови инструменти.

[14] Към 31.01.2023 г.

**ПО1. Устойчиво и интегрирано градско развитие**

Към 31.01.2023 г. са сключени общо 105 договора, от които за два проекта[15], крайният получател е изпратил писмо за прекратяване на договор за кредит. Общата стойност на сключените договори възлиза на 523,604 млн. лева[16]. Допълнително са поетите ангажименти от крайните получатели[17] на стойност 84,428 млн. лв. Още два проекта са одобрени от Инвестиционните комитети на Финансовите посредници на приблизителна стойност от 13,093 млн. лв. В допълнение, проект „*Реставрация, конструктивно укрепване, адаптация и благоустрояване на прилежащото пространство на „Вилата на братя Евлоги и Христо Георгиеви*“ няма сключен договор за БФП. Тъй като тези три проекта все още не са в изпълнение, в настоящия доклад не се взимат предвид при изчисленията.




***Забележка:*** ** Сключени договори към 31.01.2023 г.*

*** Обща стойност на договорите, включва: 1) Договорен размер на БФП; 2) Договорен размер на средствата от ОПРР и 3) Договорени средства, съфинансиране от Финансовите посредници; 4) Увеличение на размера на заема във връзка с одобрени на ИК индексации по договорите за СМР*

**** Принос на крайния получател:*

**Източник:** ФМФИБ, ФГР Север, ФГР ЮГ, ФГР София, собствени изчисления

Фигура 2. Динамика в сключени договори и тяхната стойност по години по ПО1

Данните показват, че през 2020 г. се отчита спад от 10,5% на сключените договори, което води до намаление средно с 12,7% на размера на финансиране спрямо първата година на прилагане на ФИ по ОПРР 20214-2020. По-значим е спадът в договорените средства по ОПРР (14,1%) предвидени за ФИ и средствата за съфинансиране от ФП с 26,3%. Забавянето в процеса на договаряне се дължи както на въведените ограничения

[15] Проект „Реконструкция, ремонт и внедряване на мерки за енергийна ефективност в Библиотека“ за сградата на Регионална библиотека „Христо Ботев“, гр. Враца и проект „Обновяване на културна инфраструктура – Зала Нели Божкова“.

[16] Обща стойност на проектите, включва: 1) Договорен размер на БФП; 2) Договорен размер на средствата от ОПРР и 3) Договорени средства, съфинансиране от Финансовите посредници; 4) Увеличение на размера на заема във връзка с одобрени на ИК индексации по договорите за СМР.

[17] Стойността включва: собствен принос на крайния получател и частно финансиране на проектно ниво привлечено от крайния получател.

във връзка с COVID-19, така също и на въведени мерки за финансиране на национално ниво. Допълнителен фактор е наблюдаваното забавяне при сключване на договори за финансиране, като при някои проекти срокът между одобрението от Инвестиционния комитет и сключването на договор надминава 6 месеца.

Най-успешна се оказва 2021 г., когато са сключени близо 50% от всички договори по ПО1 (52 от 105 договора). Общата стойност възлиза на 242,576 млн. лв., от които средства по ОПРР за ФИ възлизат на 112,946 млн. лв. (46,7% от договорените с ФП). Основният фактор е крайният срок за кандидатстване с проекти в областта културна инфраструктура и в по-малка степен облекчаване на ограниченията, във връзка с COVID-19.

През 2022 г. сключените договори са 16, като намалението е с 69,2% спрямо предходната година, с обща стойност от 106,287 млн. лв. – понижение с 56,2% спрямо 2021 г. От една страна, това се дължи както на приближаване края на програмния период и постепенното изчерпване на разполагаемите ресурси, така и на политическата нестабилност и конфликта в Украйна.

Следващата таблица дава информация за напредъка по изпълнение на финансовите инструменти по ПО1.

Таблица 4: Сключени договори с ФИ и обща стойност в рамките на ПО1 към 31.01.2023 г.

| Година | ФГР Север | | ФГР Юг | | ФГР София | | ОБЩО | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Сключени договори** | Стойност (млн. лв.)* | **Сключени договори** | Стойност (млн. лв.)* | **Сключени договори** | Стойност (млн. лв.)* | **Сключени договори** | Стойност (млн. лв.)* |
| 2019 г. | **9** | 35,377 | **7** | 34,439 | **3** | 13,987 | **19** | 83,803 |
| 2020 г. | **7** | 35,827 | **8** | 31,086 | **2** | 6,282 | **17** | 73,195 |
| 2021 г. | **20** | 76,115 | **28** | 127,452 | **4** | 39,009 | **52** | 242,575 |
| 2022 г. | **4** | 52,356 | **5** | 28,443 | **7** | 25,488 | **16** | 106,287 |
| 2023 г. | - | 0,000 | **1** | 17,743 | - | 0,00 | **1** | 17,743 |
| Общо | **40** | 199,675 | **49** | 239,163 | **16** | 80,166 | **104** | 523,604 |

*Забележка: * Стойност на договорите, включва: 1) Договорен размер на БФП; 2) Договорен размер на средствата от ОПРР и 3) Договорени средства, съфинансиране от Финансовите посредници; 4) Увеличение на размера на заема във връзка с одобрени на ИК индексации по договорите за СМР*
**Източник:** ФМФИБ, собствени изчисления

Съгласно оперативните споразумения сключени между ФМФИБ и отделните фондове, прилагащи финансови инструменти, до края на 2023 г. следва да бъде усвоен целият предоставен ресурс. Към 31.01.2023 г. са изпълнени общо 40 проекта или 38,1% от сключените договори по ПО1 (ръст от 12,6% за последните шест месеца). Общата стойност на приключилите проекти възлиза на 159,460 млн. лв., от които ресурсът по ОПРР, отделен за ФИ, е в размер 74,138 млн. лв. При останалите сключени договори, проектите са на различен етап на изпълнение – избрани изпълнители, извършване на строително-монтажни работи (СМР), доставка на оборудване и др. По

19 проекта[18], все още няма данни за извършени разплащания. Това може да постави под риск постигането на целта за 100% усвояване на средствата.

Интересът към ползване на ФИ по ОПРР е в седем области, показа в следващата таблица.

Таблица 5. Област на подкрепа и крайни получатели при договорите, за подкрепа с ФИ в рамките на ПО1

| Област на подкрепа | Общо | ФГР Север | ФГР Юг | ФГР София | Крайни получатели / брой сключени договори |
|---|---|---|---|---|---|
| | брой проекти | брой сключени договори | | | |
| Културна инфраструктура* | 41 | 19* | 19 | 3 | Общинска администрация (40)<br>Частно предприятие (1) |
| Зони за икономическо развитие | 29 | 8 | 16 | 5 | Частно предприятие (29) |
| Градска среда | 19 | 6 | 11 | 2 | Общинска администрация (17)<br>Общинско предприятие (2) |
| Интегриран градски транспорт | 6 | 4 | 1 | 1 | Общинска администрация (1)<br>Общинско предприятие (3)<br>Частно предприятие (2) |
| Спортна инфраструктура | 7 | 3 | 1 | 3** | Общинска администрация (3)<br>Общинско предприятие (1)<br>Частно предприятие (3) |
| Енергийна ефективност в студентски общежития | 2 | - | - | 2 | ВУЗ (2) |
| Енергийна ефективност в еднофамилни жилищни сгради | - | - | - | - | - |
| КОВИД-19*** | 1 | - | 1 | - | Общинска администрация (1) |
| **Общо** | **105** | **40** | **49** | **16** | **Общинска администрация (62)<br>Частно предприятие (34)<br>Общинско предприятие (6);<br>ВУЗ (2)** |

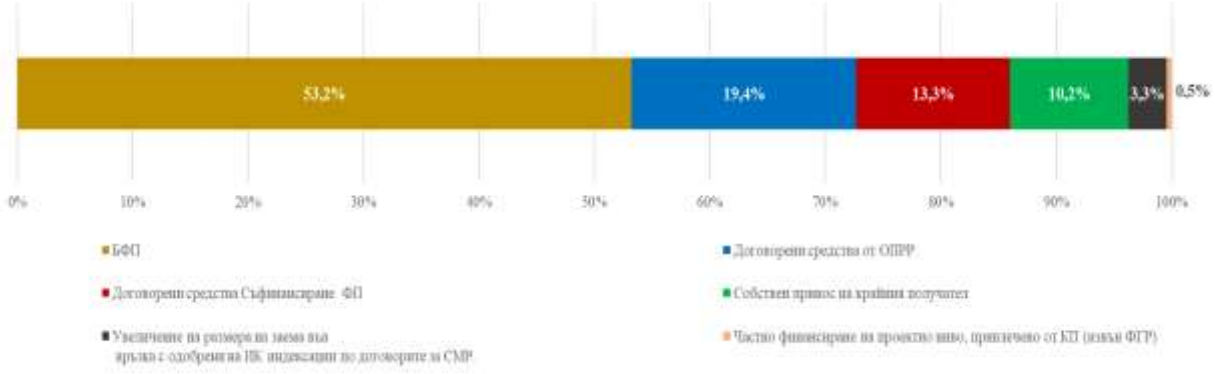
*Забележка: * По два проекта е отправено писмо за прекратяване на договор за кредит, но няма подписани анекси*
*** За проект "Спортен комплекс и тренировъчен център "Балкан" с краен получател „Дивелъпмънт Сълюшънс" АД, има подписани два договора*
**** Оборотен кредит за справяне с последствията от КОВИД-19 за финансиране на оперативната дейност на общинската администрация/ общински предприятия, номер на проекта 21F-001287*
**Източник:** Собствени изчисления по данни на финансовите посредници и ФМФИБ

## Културна инфраструктура

Данните показват, че най-висок е делът на сключените договори за подкрепа в областта на културната инфраструктура - 39,0% от всички проекти[19] и 12,2% от договорените средства от ОПРР (30,092 млн. лв.) и съфинансиране от ФП (20,661 млн. лв.). Проектите се реализират от местните власти, като само един проект се реализира

[18] Не са включени 2 проекта, при които КП се отказва от проекта и 1 проект, при който няма подписан договор за БФП
[19] Включително и проекти в процес на прекратяване, тъй като към датата на доклада не са подписани съответните анекси

от частен инвеститор[20]. Това е разбираемо предвид на допълващата подкрепа с БФП в рамките на до 85% от стойността на проекта за общинските администрации. Освен това, разработването на проекти за културна инфраструктура е било приоритет за ФГР и за общините, предвид на заложените срокове за кандидатстване за допълваща подкрепа с БФП. Към момента са приключили 5 (пет) проекта, като общият размер на разплатените средства (ресурс ОПРР) възлиза на 13,871 млн. лв. или 19,4% от договорените средства[21] в конкретната област на подкрепа.




**Източник:** Собствени изчисления

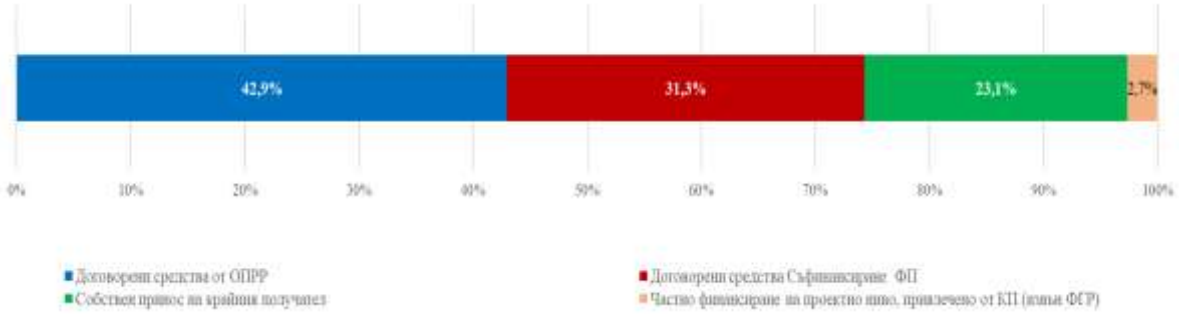
Фигура 3. Структура на финансирането на подкрепените проекти, в област „Културна инфраструктура“

### Зони за икономическо развитие

Другата област на подкрепа с голям интерес са инвестициите в **зони за икономическо развитие** (27,6% от всички финансира проекти), където водеща е частната инициатива и крайни получатели са предприятия. Финансирането е изцяло с финансов инструменти и собствени средства на кандидатите. Размерът на сключените договори възлиза на 162,470 млн. лв., като още 37,452 млн. лв. са поетите ангажименти от страна на крайните получатели. Средствата по ОПРР 2014-2020 г. съставляват 57,8% (69,748 млн. лв.) от финансирането с ФИ и 42,9% от цялостното проектно финансиране. Използваните продукти са заеми с вградени гаранции и оборотни кредити за покривана на дължимото ДДС по проектите.

[20] Проект „Реновиране и модернизиране на сграда в близост до центъра на гр. София и трансформирането ѝ в културен център с три мултифункционални зали, търговски площи, споделени офис площи, ателиета, foodcourt зона, външна зона за отдих, култура, работа и отмор“

[21] Договорените средства включват единствено ресурс отделен за ФИ – средства от ОПРР 2014-2020 и съфинансиране от финансовия посредник




**Източник:** Собствени изчисления

Фигура 4. Структура на финансирането на подкрепените проекти, в област „Зони за икономическо развитие“

Общо 18 предприятия са използвали финансови инструменти, като основната част от инвестициите са насочени към изграждане на търговски паркове и комплекси (55,2%), а 44,8% към изграждане, реконструкция и модернизация на производствена база. Един проект има и по-широк принос чрез подобряване на градската среда[22]. Сред главните причини за използване на финансовите инструменти са по-ниските обезпеченост и лихвени нива на кредитите, възможността за изграждане на инфраструктура, закупуване на земя и оборудване.

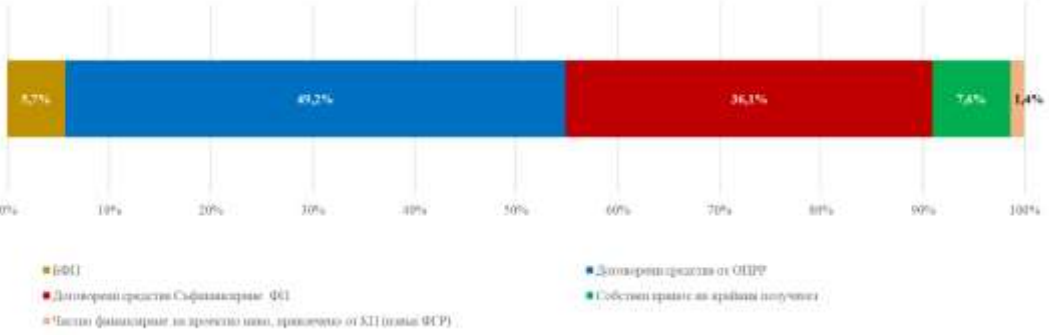
**Градска среда**

Макар интересът към **градска среда** да е по-слаб (19 сключени договора), през 2021 г. се отчита засилен интерес към използване на финансови инструменти в конкретната сфера, като са сключени 8 (осем) договора. В същото време, по-слабият интерес се компенсира от по-големия обем на инвестициите, които възлизат на 192,824 млн. лв.. Независимо от ограничената възможност на тези проекти да генерират приходи и/или в спестяване в достатъчна степен за връщане на инвестицията, основните фактори, които са довели до интерес към подкрепата с ФИ, са:

- намалените възможности за алтернативно финансиране с БФП;
- възможността местните власти да гарантират връщането на заемните средства чрез приходите от местния бюджет, въведени с Анекс 2 към ФС;
- значителните нужди от инвестиции в сектора.

Основни крайни получатели са местни власти, като два проекта за изграждане на паркинги са реализирани от общински предприятия на Столична община. В структурата на финансиране, подкрепата чрез БФП е ограничена, като основната част от финансирането се осигурява чрез финансов инструмент.

[22] По проект „RETAIL PARK YAMBOL” е налице и по-широк принос към общността чрез изградения от крайния получател мост над реката в града, който осигурява не само достъп до търговския обект, но и свързаност с централен булевард и последващи инициативи за облагородяване на целия район.




**Източник:** Собствени изчисления

Фигура 5. Структура на финансирането на подкрепените проекти, в област „Градска среда“

**Интегриран градски транспорт**

Интересът от страна на крайните получатели е ограничен, като са сключени 6 договора, от които 4 през 2019 г. Общата стойност на сключените договори възлиза на 26,165 млн. лв. В структурно отношение преобладава финансирането чрез ФИ (52,6%) и БФП – 34,4%. Налице е ясно разграничаване на типа финансирани дейности. В Северна България акцентът е поставен върху модернизация на градския транспорт чрез закупуване на нови превозни средства. В Южна България и гр. София са финансирани общо два проекта на частен оператор, като проектите са насочени към изграждане на зарядни станции.

**Спортна инфраструктура**

Интересът към развитие на **спортна инфраструктура**, различна от спортните площадки и съоръжения с обществен достъп, които се финансират с БФП, нараства през 2022 г. През последната година са сключени 4 договора[23] на стойност от 18,000 млн. лв., от които 10,620 млн. лв. са средства от ОПРР. Още един договор е сключен в началото на 2023 г. с община Пловдив. Основната част от проектите са за изграждане на плувни басейни и спортни комплекси, като крайните получатели са както общинска администрация, така и частни инвеститори. Финансирането е изцяло чрез ФИ.. Основните трудностите при финансиране с ФИ на проекти в областта на спорта, е свързано с доказване на жизнеспособността на проектите.

Реализирането на проекти по ПО1, включително за спортна инфраструктура и градско развитие, е било затруднено поради ограниченията за финансиране на проекти в зоните на ИПГВР. Този факт е отчетен от ФП и ФМФИБ и с промяна в ОПРР 2014 – 2020 от ноември 2019 г., обхватът на подкрепа е разширен за територията на целия град-административен общински център в рамките на строителните му граници (при инвестиции в градска среда), и за територията на цялата община (при група дейности „Зони с потенциал за икономическо развитие“).

**Енергийна ефективност**

[23] По проект “Спортен комплекс и тренировъчен център “Балкан“, с краен получател „Дивелъпмънт Сълюшънс“ АД, има подписани два договора

Интересът към подкрепа за **енергийна ефективност в студентски общежития** не е голям. През 2020 г. са подкрепени два проекта на висши учебни заведения, изцяло с финансови инструменти. Към 31.01.2023 г. двата проекта са изпълнени и разплатени. Основните причини за слабия интерес са:

- не всички 39 общини, които са обект на подкрепа по ПО1, разполагат с такава инфраструктура;
- проектите за енергийна ефективност на студентски общежития не са включени в инвестиционните програми за реализация на ИПГВР, което изключва възможността за комбинирана подкрепа чрез БФП, независимо от заложеното по ФГР;
- потенциалните крайни получатели на подкрепа с ФИ изпитват затруднения да предоставят обезпечения, което води до трудности при одобрението от страна на фондовете;
- липсата на възможност за интегрирани инвестиции за ЕЕ – обзавеждане и оборудване на студентските общежития се разглеждат като недопустими разходи и се финансират отделно;
- отпуснатите 100 милиона лева за саниране, ремонт и обзавеждане на студентските общежития, както и за увеличаване на студентските стипендии през август 2020 г. от бюджета на Министерството на образованието и науката Тази подкрепа с БФП се явява конкурентна на подкрепата с ФИ за същата цел.

През месец май 2021 г. беше структурирана подкрепата за енергийна ефективност в еднофамилни жилищни сгради под формата на „необезпечен целеви потребителски кредит за ЕЕ в еднофамилни сгради за постигане на минимален енергиен клас „С“. Продуктът се предлага от ФГР-Юг и ФГР-София в клоновете на Обединена българска банка.

Таблица 6: Индикативни стойности на продукта за енергийна ефективност за еднофамилни сгради

| Финансов инструмент | Общ бюджет, в млн. лв. | Лимит ОПРР 2014-2020, в млн. лв. | Индикативен бр. заеми |
|---|---|---|---|
| ФГР-Юг | 3,050 | 1,780 | 55 |
| ФГР-София | 2,030 | 1,198 | 36 |

**Източник:** ФГР-ЮГ, ФГР-София

От стартирането на продукта през 2021 г. не се отчита значим интерес. Работата по структуриране на потенциално финансиране за два обекта: един в София и един в Пловдив, през 2022 г., беше преустановена поради очакваното отваряне на схеми за безвъзмездно финансиране за мерки за ЕЕ в жилищни сгради.

Продуктът на ФГР-Север е одобрен на 19.07.2022 г. на заседание на ИК на ФГР-Север. От момента на одобрението му до текущия момент, Фондът не разполага със свободни средства за ново договаряне в заемния и гаранционния лимит по ПО1. Това е една от причините да не се работи активно за реализация на продукта за ЕЕ в еднофамилни жилищни сгради. Независимо, че през месец март 2023 г. се очаква финализиране на процедурата за прехвърляне на свободния ресурс от ПО6, до края на периода на

договаряне остават 9 месеца. Липсата на достатъчно атрактивност на продукта (заем с преференциална лихва) не дава достатъчна увереност за засилено търсене от страна на потенциални крайни потребители. Сред основните проблеми и слабости, които се открояват при предоставяне на продукта за ЕЕ еднофамилни жилищни сгради, могат да бъдат изтъкнати:

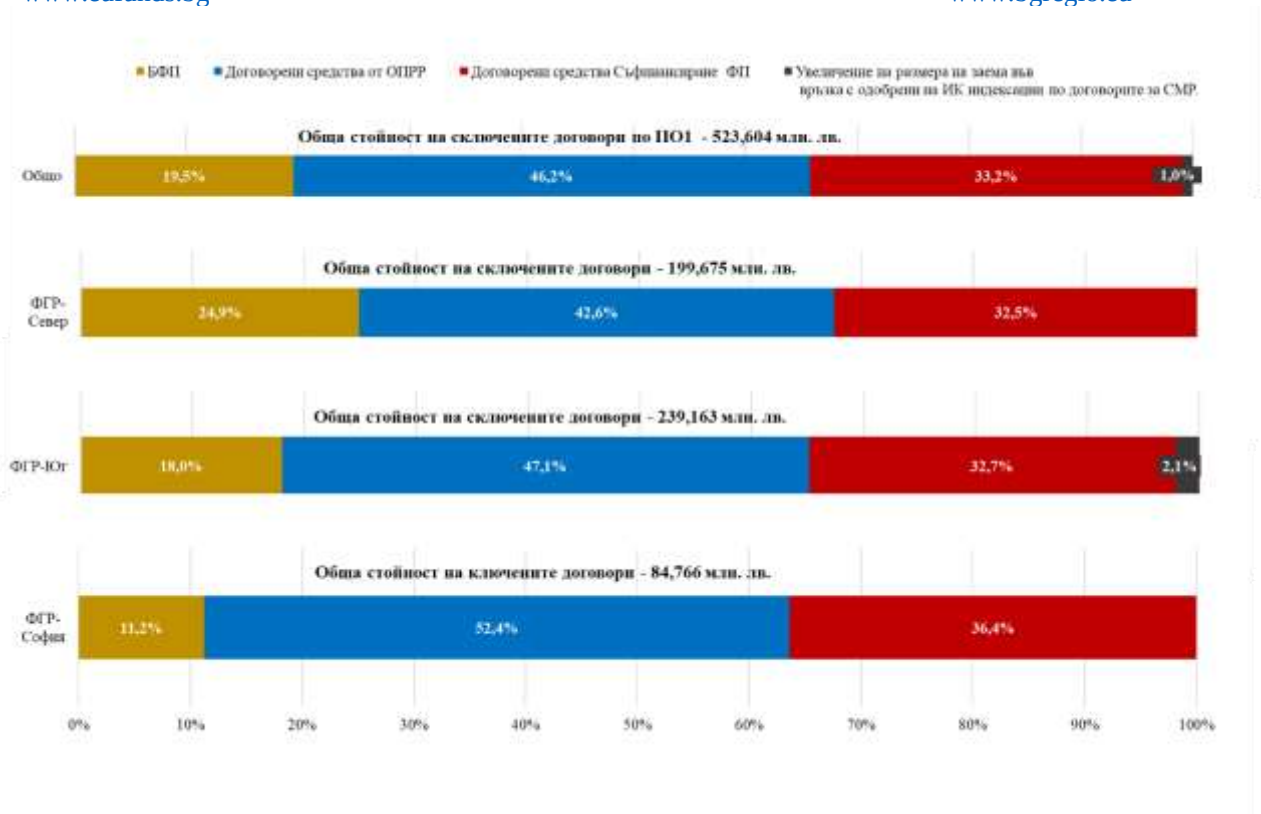
1. Териториална допустимост на мерките за ЕЕ – териториални ограничения до строителните граници на града при наличие на интерес извън тях бяха променени в края на 2022 г., в съчетание с изисквания за последващ мониторинг и доказване на резултат. Тези начални ограничения подсказват за слабости в процеса на предварителна оценка както на пазарните потребности, така и на реалните обстоятелства. При по-големите градски центрове (гр. София, гр. Пловдив и др.) еднофамилните жилища, в по-голямата си част се намират в периферните райони, които остават извън допустимия териториален обхват на интервенциите;
2. Значителното повишение на цените на строителните материали, което започва да се отчита през втората половина на 2021 г. и продължи и през 2022 г.
3. Нови субсидирани държавни мерки за подпомагане на ЕЕ. Домакинствата предпочитат да намерят финансиране с грантов компонент, пред заем с преференциална лихва. Това създава усещане за липса на цялостна и последователна политика за ЕЕ на национално ниво;
4. Неясна формулировка на допустимите „еднофамилни жилищни сгради“ – до 6 обекта или до 2. В периода на подготовка на продукта разнопосочни сигнали по отношение на безвъзмездните продукти – ще включват ли и по-малки обекти. Самата дефиниция еднофамилни, а до 6 самостоятелни обекта, създава объркване у крайните получатели.
5. Липса на минимална форма подкрепа чрез БФП за продукта за ЕЕ в еднофамилни жилищни сгради, а именно:
   - разходите за енергиен одит падат единствено върху крайния получател, които допълнително оскъпяват кредита и при неодобрение е възможно да останат за сметка на КП;
   - за техническа помощ за енергийните обследвания и подготовката на документите за кандидатстване. Спецификата на продукта изисква той да се предлага в офисите на банките, за да се осигури максимално разпространение до крайните получатели. Това изисква вътрешни обучения на служителите, които трябва да консултират крайните получатели.
6. Малкият мащаб на подобен продукт и съответно потенциалните приходи от него, които не могат да изплатят разходите за актуализация на системи, политики, правила, обучение на служителите и т.н. Това доведе до по-късно и по-трудно структуриране на продукта.
7. Множеството кризи, които доведоха до покачване на лихвените нива и намаляване на жизнения стандарт. В тази връзка крайните получатели – физически лица са по-предпазливи при поемането на дълг.
8. Недооценена е необходимостта от надграждане на административния капацитет, основно за справяне с по-сложни от техническа гледна точка проекти, които да отговарят на постоянно променящите и повишаващи се

регулаторните изисквания по отношение изпълнението на мерки за ЕЕ на ниво ЕС.

**COVID-19**

Във връзка с пандемията от COVID-19, с промяна на споразумението между УО на ОПРР 2014-2020 и ФМФИБ, беше осигурена възможност за отпускане на кредити за оборотни средства от финансовите посредници на икономически оператори за реализацията на проекти, свързани с направленията градски транспорт, зони с потенциал за икономическо развитие (индустриални зони), както и за проекти за културна и спортна инфраструктура. От тази подкрепа се е възползвал един краен получател (община Перник) за осигуряване на оборотен кредит за справяне с последствията от COVID-19 за финансиране на оперативната дейност на общинската администрация/ общински предприятия. Подкрепата е изцяло с ФИ и на стойност от 1,865 млн. лв. По данни на финансовия посредник, проектът е изпълнен, като разплатените средства възлизат на 0,153 млн. лв.

Данните до 31.01.2023 г. сочат, че **подкрепата с ФИ има водеща роля** в дела на общото финансиране с дял от 79,5% от общата стойност на проектите (виж фигурата по-долу). Изцяло с ФИ и собствено участие се реализират проектите на частните инвеститори, на общините и общинските компании за транспортна и спортна инфраструктура и градска среда. Двата проекта за енергийна ефективност в студентски общежития също са 100% финансирани с ФИ, тъй като тези проекти не попадат в инвестиционната програма за реализация на ИПГВР и поради това не могат да се възползват от подкрепа с БФП. Единствено при проектите за културна инфраструктура водещи са инвестициите с безвъзмездна помощ (67,3%), като от 41-те проекта, 10 проекта са с БФП под 50%.




**Източник:** Собствени изчисления

Фигура 6: Източници на финансиране на подкрепените проекти по ПО1 общо и в разбивка по трите ФГР

### Териториално покритие

През последните две години **териториалното покритие** на проектите се разшири, като са финансирани проекти на територията на 15 общини от избираеми 18 за Северна България. Само общините Видин, Силистра и Търговище не са проявили интерес към получаване на подкрепа с ФИ. В Южна България 15 общини от 21 избираеми са получили подкрепа с ФИ по ОПРР 2014-2020. ФИ не са ползвани в общините Хасково, Кърджали, Пазарджик, Карлово (има одобрени два проекта от ИК, но към 31.01.2023 г. няма сключен договор), , , Казанлък, и Велинград. Най-голяма концентрация на проекти, финансирани чрез ФИ, има в гр. София (поради наличието на отделен фонд), и по-големите областни градове (Варна, Бургас, Плевен, Стара Загора, Пловдив).

Основна пречка за по-пълно разгръщане на потенциала на финансиране с ФИ по ПО1 е ограничението за финансиране на проекти, които попадат в границите на зоните за въздействие на ИПГВР. Това ограничение в голяма степен е адресирано с промяната на ОПРР 2014-2020 от 2019 г., с която се дава възможност за реализиране на проекти за градска среда в строителните граници на града, а не само в определените зони за въздействие, а при проекти за зони с потенциал за икономическо развитие – за територията на цялата община.

**ПО6. Регионален туризъм**

По приоритетната ос са сключени общо 18 договора до 2020 г., като един от тях е прекратен[24]. От 2020 г. няма сключени нови договори, поради изчерпване на ресурса за БФП.

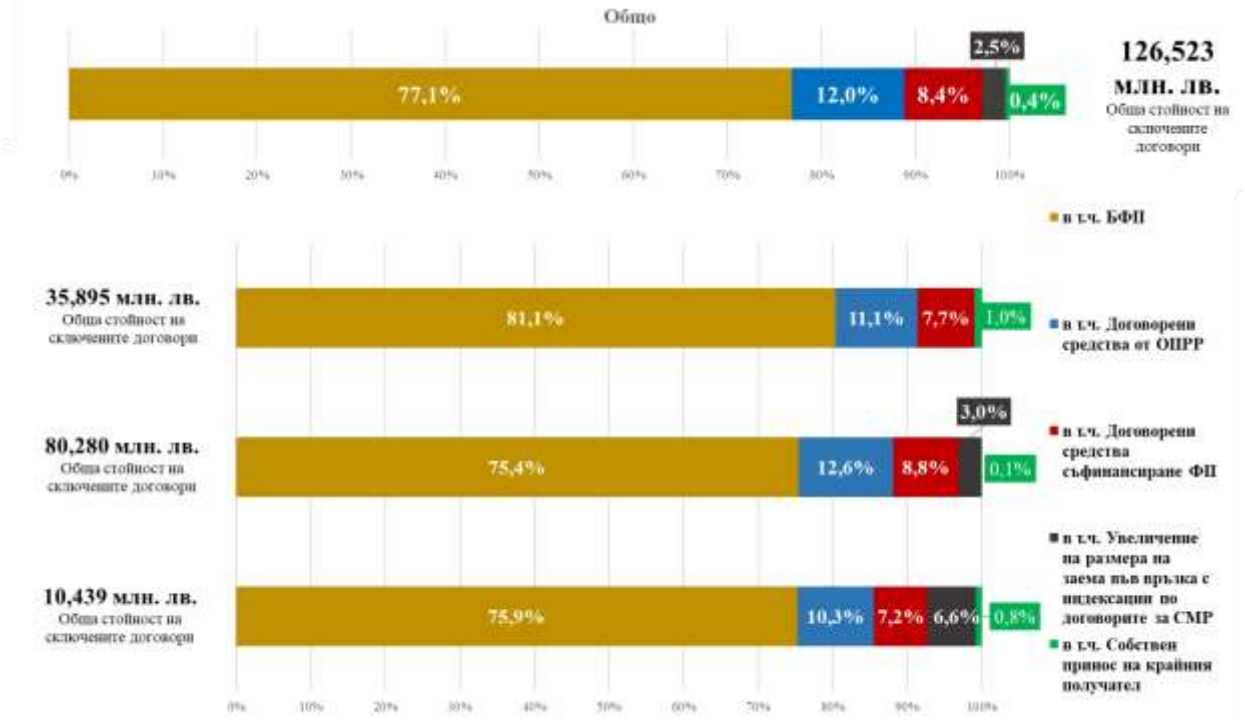
Таблица 7. Подкрепени проекти с ФИ в рамките на ПО6

| Финансов инструмент | Сключени договори | Стойност на проектите | в т.ч. БФП | в т.ч. договорени средства от ОПРР | в т.ч. договорени средства съфинансиране ФП | в т.ч. увеличение на размера на заема във връзка с индексации по договорите за СМР[25]. | в т.ч. собствен принос на крайния получател |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | брой | млн. лв. | млн. лв. | млн. лв. | млн. лв. | млн. лв. | млн. лв. |
| ФГР - Север | 5** | 35,895 | 29,124 | 3,995 | 2,776 | -* | 0,355 |
| ФГР - Юг | 10 | 80,280 | 60,561 | 10,154 | 7,056 | 2,417 | 0,090 |
| ФГР - София | 2*** | 10,439 | 7,921 | 1,079 | 0,750 | 0,688 | 0,084 |
| **Общо** | **17** | **126,523** | **97,606** | **15,229** | **10,582** | **3,105** | **0,529** |

Забележка: * не е предоставена информация
** Сключените договори отчитат отказа на община Троян от изпълнение на проекта по ПО6
*** един проект с два договора
**Източник:** Собствени изчисления по данни на финансовите посредници и ФМФИБ;

Предвид вида на проектите и предвидената комбинирана подкрепа с ФИ и БФП, делът на подкрепа с ФИ е сравнително ограничен за сметка на подкрепата с БФП (виж фигурата по-долу). Делът на БФП в общия бюджет при отделните проекти варира от 55,0% до 85%, при среден процент на БФП от 77,1%.

[24] Проект „Археологически комплекс СОСТРА - реставрация, експониране и социализация“ на община Троян е прекратен от крайния получател. Представено писмо до УО и Фонда с искане за прекратяване от 26.08.2022 г.
[25] Предстои подписване на допълнително споразумение



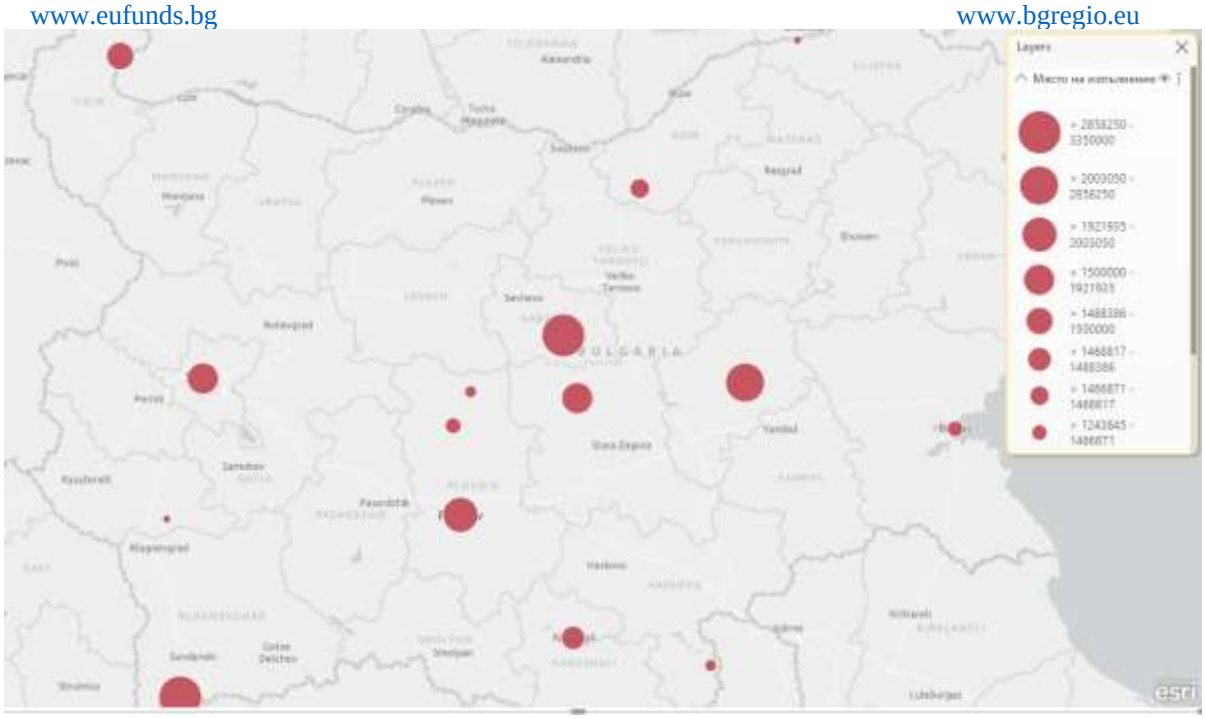

Фигура 7: Източници на финансиране на подкрепените проекти по ПО6 общо и в разбивка по трите ФГР

**Основен интерес** към осъществяване на проекти в областта на туризма, свързани с културно-историческото наследство, **проявяват общини**. От сключените договори, 16 са на общини и два[26] на религиозна институция. Министерство на културата няма проект по ПО6, но по един от проектите по ПО1[27] работи в партньорство с община Варна. Такова партньорство е обсъждано и за ремонт на театъра в Плевен (отново ПО1). Ползването на ФИ от страна на министерството ще е свързано с поемането на държавен дълг и поради тази причина министерствата, като институции не са най-подходящи крайни получатели на подкрепа с ФИ. В страната няма опит в прилагането на публично-частни партньорства (ПЧП), различни от концесията, и поради това не може да се очакват такива проекти в рамките на финансовия инструмент.

Сравнително слабия интерес от страна на институции на вероизповеданията се обяснява с липсата на опит от тяхна страна в осъществяването на подобен род проекти, както и със затрудненията им да докажат обезпечения.

На **територията** на северна България подкрепа са получили 5 общини (Бяла, Видин, Габрово с два проекта и Тутракан), а на територията на южна България 10 общини[28] (виж фигурата по-долу).

[26] За инвестиция и оборотно финансиране на Кремиковския манастир
[27] Проект за театъра на община Варна
[28] Общините: Пловдив, Рила, Сливен, Петрич, Карлово, Кърджали, Бургас, Хисаря, Ивайловград, Казанлък




Фигура 8: Териториално разпределение на сключените договори по ПО6 според договорения размер на ФИ

Сравнително слаб е интересът към проекти в сферата на културно-историческото наследство на територията на София. Подкрепен е един проект за реконструкция на Кремиковския манастир, с краен получател институции на вероизповеданията.

По ПО6 се подкрепят проекти само за обекти на недвижимо културно наследство от световно и национално значение, което изключва възможността за подкрепа на проекти, с добър туристически потенциал за обекти на културното наследство от местно значение. Отчитайки обстоятелството, че приемът на проекти е спрян близо година и половина преди крайния срок на кандидатстване (31.12.2021 г.), интересът към сектора от страна на местната власт е очаквано висок. Това се обяснява и с обстоятелството, че местните власти разполагат с ограничени ресурси, които не им позволяват реализация на мащабни проекти за реставрация и консервация на обекти на културно-историческото наследство.

И при двете оси поради ограничения в обхвата на финансиране (изисквания на законодателството в областта на държавните помощи или ограничения, произтичащи от европейското и национално законодателство, касаещо подкрепа с ФИ, или такива свързани с обхвата на програмата), предлаганата подкрепа с ФИ само частично покрива нуждите и в някои случаи не отговоря на нуждите на крайните получатели, тъй като не дава възможност за реализиране на цялостни проектни идеи. Това съответно намалява интереса към подкрепа с ФИ в рамките на ОПРР 2014-2020.

Друго основно ограничение за генериране на по-голямо търсене е доказването на обезпечение от публични институции и институции на вероизповеданията.

# Ефективност и ефикасност

В този раздел е разгледан напредъкът при прилагането на финансовите инструменти по ОПРР 2014-2020, както и факторите, които оказват влияние на процеса на договаряне и усвояване на заделените средства за ФИ. В тази част са застъпени и въпросите, свързани с темпа на изпълнение на ФИ по ОПРР 2014-2020 в сравнение с други оперативни програми, както и добри и лоши практики.

**ОВ2.1. Какъв е напредъкът по отношение на изпълнението на финансовите инструменти по ОПРР 2014-2020? Подходящо ли е териториалното измерение на финансовите инструменти?**

След стартиране на ФИ в началото на 2019 г. се наблюдава значителен темп на договаряне, който се забавя през 2020 г. В края на 2020 г. договорените ресурси по отделните фондове, спрямо заемните лимити, варират между 29,3% и 16,7%, като значително по-слабо е усвояването за ФГР София. През периода 2021 – януари 2023 г, въпреки политическата несигурност и продължаващата криза с COVID-19, войната в Украйна, високите нива на инфлация и покачващите се лихвени проценти, темповете на договаряне се ускориха с 126,7% (ФГР Юг), 50,0% (ФГР Север) и 120,0% (ФГР София). Реализираните резултати се дължат единствено на напредъка по ПО1.

Към 31.01 2023 г. общият договорен ресурс по изпълнение на ФИ възлиза на 441,963 млн. лв. (в т.ч. част ОПРР и съфинансиране), което представлява 68,0% от стойността на финансираните проекти. По ПО1 е налице наддоговаряне на разполагаемите ресурс - с 37,1% (30,456 млн. лв.) при ФГР-Юг и с 3,4% (2,803 млн. лв.) при ФГР-Север, докато при ФГР София ангажираният ресурс възлиза на 63,0% (44,407 млн. лв.) от договорения с ФП.

Взимайки предвид проектите в процес на разглеждане от ФП, може да се очаква и при трите фонда планираният първоначален ресурс да бъде изцяло договорен. В същото време, процесът на разплащане към крайните получатели, най-вече към публичните власти, води до значителен риск разплатените средства към края на 2023 г. да са под договорените средства с ФП.

При ПО6, към 31.01 2023 г., общо за трите фонда 82,1% (78,1 млн. лв.) от заемните лимити остават неусвоени. Поради засиления интерес от страна на крайните получатели, още през месец април 2020 г. става ясно, че БФП ще бъде изчерпан изцяло и разглеждането на постъпилите проектни предложения и приема на нови проекти е прекратен. Това поставя под риск усвояването на ресурса, предвиден за ФИ. Този риск е отчетен от заинтересованите страни, като на заседания на КН на ОПРР от 02.12.2021 г., 23.03.2022 г. и 30.11.20232 г. е взето решение свободният ресурс от ПО6 да бъде прехвърлен към ПО1.

Поради сложността на проектите по ПО6, необходимостта от съгласуването им с НИНКН на етап идеен, работен и технически проект, изпълнението им чрез изпълнители, избрани с обществени поръчки и др., към момента е приключил само

един проект[29], като два проекта са временно спрени, а един е прекратен. Тези данни разкриват слабото равнище на изплатени средства към крайните получатели, които достигат едва 27,2%. До голяма степен това се дължи на минималния дял на ФИ в общото финансиране и типа на подкрепените мерки, по същество меки мерки, които се разплащат едва след приключване на СМР. По финансовия инструмент ФГР-София все още не са извършени разплащания.

Заложените етапни цели по програмата към края на 2018 г., отнасящи се до прилагането на ФИ, са отчетени като изпълнени. В същото време, заложените цели в оперативните споразумения с ФП изглеждат твърде амбициозни във времево отношение, предвид на подписването на споразуменията през 2018 г.

Териториалното измерение на подхода не допринася съществено за постигане на поставените цели и през следващия програмен период са препоръчителни промени в това отношение.

За да се отговори на поставения оценителен въпрос е разгледан напредъкът по договаряне и усвояване на кредитния ресурс към 31.01.2023 г., както общо за програмата, така и за ПО1 и ПО6 поотделно. Направена е оценка на постигането на поставените етапни цели за договаряне в Инвестиционната стратегия към финансовото споразумение с УО на ОПРР 2014-2020. Анализирано е териториалното измерение на прилагане на финансовите инструменти.

**Обща оценка на напредъка по договарянето и усвояването на кредитния ресурс от Фондовете за градско развитие**

Дейността на избраните три регионални фонда стартира с подписването на Оперативните споразумения на 20 септември 2018 г., близо две години след подписаното Финансово споразумение за управление на Фонда на фондовете ("ФнФ")[30] и над три години след одобрение на ОПРР 2014-2020[31]. Реалните резултати от работа на избраните ФП се проявяват през 2019 г., когато са сключени първите договори с одобрените крайни получатели по ПО1 и ПО6.

Обобщените данни към 31.01.2023 г. за напредъка по договарянето и усвояването на ресурса по ОПРР 2014-2020 сочат (виж таблицата и фигурата по-долу), че подкрепени от трите регионални фонда за градско развитие са 122 договора на обща стойност 650,217 млн. лв., в т.ч. съфинансиране.[32] 68,0% (441,963 млн. лв.) от финансирането е осигурено чрез финансови инструменти, а 13,1% (84,957 млн. лв.) е заявеният размер на собствено участие от страна на крайните получатели.

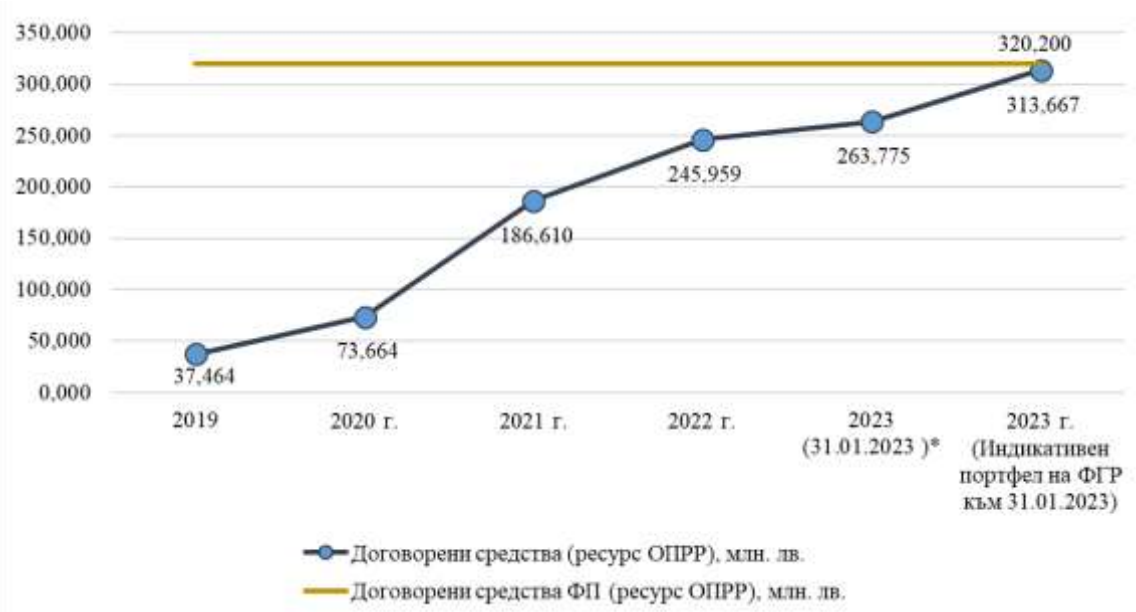
[29] По данни на ФГР - Юг по този проект са блокирани средства в размер на 12 092,05 лв., неусвоени до 23.12.2022 г., с възможност за последващо освобождаване на база разходооправдателни документи.
[30] по смисъла на чл. 2 (27) на РОП
[31] ОПРР 2014-2020 е одобрена от ЕК на 16.06.2015 г.
[32] Данните към 31.01.2023 г. са с натрупване

Таблица 8: Договорени средства с крайните получатели и остатък за договаряне към 31.01.2023 г., ресурс по ОПРР 2014-2020 (данните са с натрупване)

| ФГР | Договорени средства с ФП (ресурс ОПРР), млн. лв. | Брой договори | Договорен размер с КП | | % на договорения ресурс по ОПРР спрямо заемните лимити | Остатък за договаряне (ресурс ОПРР) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Общо ФИ | В т.ч. ресурс по ОПРР | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6=5/2 | 7=2-5 |
| **ОБЩО** | **320,200** | **122** | **441,963** | **257,294** | **80,4** | **62,906** ***(19,6%)*** |
| ФГР Север* | 118,200 | 45 | 156,715 | 88,998 | 75,3 | **29,202** ***(24,7%)*** |
| ФГР Юг** | 122,800 | 59 | 208,153 | 122,810 | 100,0 | ***-0,010 (0,0%)*** |
| ФГР София | 79,200 | 18 | 77,095 | 45,486 | 57,4 | **33,714** ***(42,6%)*** |

**Забележка:** * Чрез Допълнително споразумение № 2 между ФМФИБ и РФГР е постигнато предварително условно съгласие за предоставяне на допълнителни средства в размер на 2 712 325 лева, представляващи недостиг на средства за договаряне от ФГР Север на пълния размер на финансирането, необходимо за допустим проект на Краен получател. С посочените средства ще бъде увеличен размерът на Общия финансов ангажимент и съответно на Заемния лимит и/или Гаранционния лимит по ПО1.
** - Чрез Допълнително споразумение № 3 между ФМФИБ и ДЗЗД „Фонд за устойчиви градове“ се предоставя възможността за увеличаване размера на Общия финансов ангажимент на ФГР-Юг за сметка на намаление в размера на Общия финансов ангажимент по оперативно споразумение № ОС-3/20.09.2018 г. за изпълнение на ФГР-София.
**Източник:** ИСУН 2020, Предоставена информация от финансовите посредници, собствени изчисления

В началото на 2023 г. от ИК на ФГР-Север и ФГР-Юг са одобрени още два проекта, като се очаква да бъдат сключени договори за финансиране. Ще бъдат финансирани изцяло с ФИ, на обща сума от 13,063 млн. лв., от които 7,347 млн. лв. ресурс по ОПРР. С тях се очаква остатъкът за договаряне по ОПРР да бъде сведен до 55,559 или 17,4% от договорения с ФП ресурс. В допълнение, индикативният портфейл на ФГР към 31.01.2023 г. сочи, че още 9 проекта са на различни стадии на съгласуване, като индикативният бюджет (средства ОПРР) възлиза на 49,892 млн. лв.

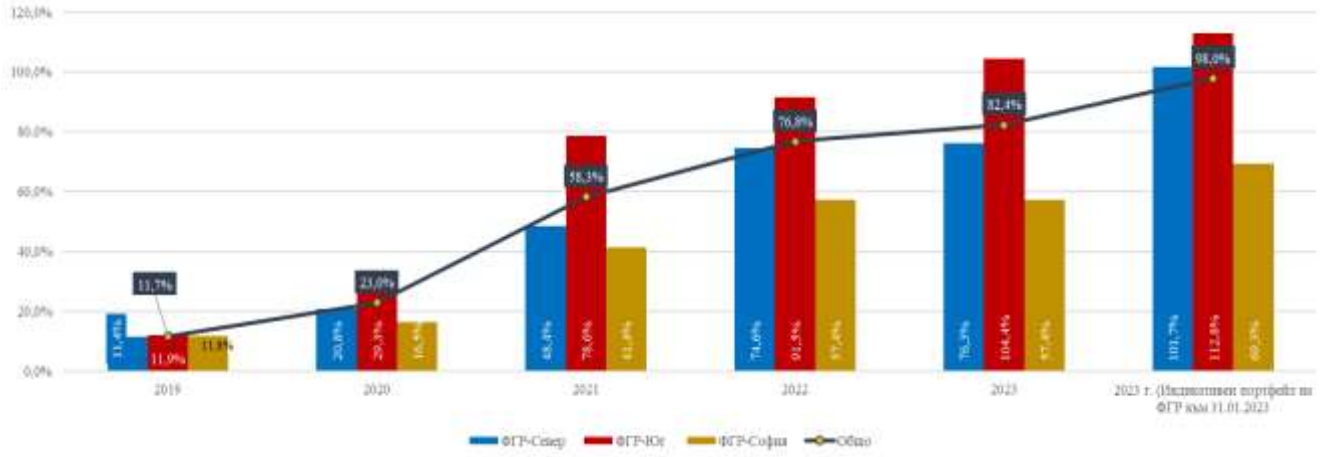



**Забележка:** * Към договорените ресурси са включени допълнително два проекта одобрени от Инвестиционните комитети на ФГР-Север и ФГР-Юг.

Фигура 9. Динамика в процеса на договаряне на ресурса по ОПРР предвиден за прилагане на финансови инструменти, сумите са с натрупване в млн. лв.

Наблюдаваният значителен ръст (153,3%) на договорените средства през 2021 г. се дължи основно на разширяването на обхвата на допустимите дейности по ПО1, което даде възможност за финансиране на проекти само с ФИ извън зоните за въздействие, определени в ИПГВР. Тази динамика, макар и не толкова ясно изразена, продължи и през 2022 г. Това решение осигури възможност за по-активно включване на допълнителни частни субекти при изпълнение на финансовите инструменти и даде по-голяма възможност на основните крайни получатели - местни власти да реализират допълнителни проекти, изцяло с ФИ. Съгласно индикативния портфейл на ФГР се очаква позитивната тенденция да продължи и през 2023 г.

Положителната динамика доведе до значителен напредък на ангажираните ресурси по ОПРР (82,4%), спрямо договорените заемни лимити с ФП в края на 2022 г. Наблюдаваният темп на растеж в процеса на договаряне е различен при отделните фондове. Следва да се има предвид, че ръстът след 2021 г. се дължи единствено на напредък по договарянето в рамките на ПО1. Следващата фигура илюстрира напредъка в процеса по договаряне при различните фондове.




**Източник:** Предоставена информация от финансовите посредници и ФМФИБ, собствени изчисления

Фигура 10: Договорени средства с крайните получатели и остатък за договаряне към 31.01.2023 г., в %

Независимо от отчетения значителен ръст в процеса на договаряне в периода 2021-2022 г., се наблюдава забавяне в темповете на разплащане към крайните получатели (виж фигурата по-долу), особено при проектите изпълнявани от местните власти.




**Източник:** Предоставена информация от финансовите посредници и ФМФИБ, собствени изчисления

Фигура 11. Динамика в процеса на разплащане към крайните получатели (ресурс ОПРР) спрямо процеса на договаряне на ресурса по ОПРР, сумите са с натрупване в млн. лв. (общо за трите фонда)

В края на 2022 г. се отчита съществена разлика в разплатените средства към крайните получатели при отделните фондове (виж следващата фигура). Най-висок е делът на разплатените ресурси спрямо договорените (ресурс ОПРР) при ФГР-София (65,6%), като това се дължи на структурата на финансираните проекти, в която преобладават частни инициативи. Най-слабо е нивото на разплащане при ФГР-Север, което е значително под средното. С наближаване на края на 2023 г., темповете на разплащане

със средства от ОПРР към крайните получатели показва, че съществува риск от неусвояване на предвидения ресурс до края на програмния период.




**Източник:** ФМФИБ, собствени изчисления

Фигура 12: Достигнато ниво на разплащане към крайните получатели в края на 2021 г., от трите регионални фонда (средства ОПРР 2014-2020), %

Независимо, че данните за периода 2021 г.- 2022 г. очертават значително увеличение на ангажираните ресурси, успоредно с това се наблюдава намаление на разплащанията към крайните получатели. От една страна това се дължи на по-ниския темп на договаряне и някои допълнителни причини, а именно:

**А. Условия за авансови и междинни разплащания при комбинирана подкрепа (БФП+ФИ)**

- Наличие на различен процент на размера на авансово плащане по договора за кредит и Административния договор за безвъзмездна финансова помощ (АДБФП). В договорите за кредит е указано, че авансовото плащане е в размер на 20%, а в АДБФП е в размер на 35%. По този начин в договорите с изпълнителите на дейностите по проекта, които се финансират и от двата източника, не може да се заложи авансово плащане повече от 20% или ако се предвиди по-голяма от 20%, разликата трябва да се покрие със средства на крайния получател, които на по-късен етап да бъдат възстановени.
- Съгласно АДБФП искането за междинно плащане към УО на ОПРР 2014-2020 може да бъде направено след подписване на Акт обр. 15 за приключили СМР. До този момент крайният бенефициент трябва да осигури необходимия ресурс със средства от Общинския бюджет или от друга кредитна институция.

**В. Забавяне в изпълнението на проектите**

- Приложимото законодателство по отношение на възлагането на обществени поръчки – най-вече по отношение на проектите, изпълнявани от местните публични власти. Изборът на изпълнител често е съпроводено от обжалване на процедурата, което води до закъснение при избор на изпълнител и/или обявяване на нова процедура. Допълнителен фактор,

водещ до забавяне в изпълнението, е свързан с повишаване цените на строителни материали през втората половина на 2021 г., което води до забавяне на строителните процеси. Наблюдава се тенденция, при част от избраните изпълнители, да предприемат процедура за прекратяване на сключените договори, поради невъзможност да изпълнят дейностите в рамките на договорения бюджет или искания за индексиране на СМР в частта БФП. Това налага допълнително провеждане на процедурата и актуализиране на количествено-стойностната сметка (КСС), като за стойността над договорената по АДБФП, следва да се намерят други източници на финансиране. Очаква се трудностите, породени от инфлацията, да бъдат смекчени с предоставената възможност за индексация след приемане на ПМС № 290 от 27 септември 2022 г. за преизчисляване на разходите, съобразно ръста на цените.

- Нуждата от препроектиране при част от проектите води до допълнително забавяне в изпълнението;
- Поради спецификата при условията за комбинирана подкрепа[33], част дейностите финансирани чрез финансови инструменти се реализират след приключване на строително-монтажни работи;
- Част от финансираните проекти се изпълняват на инженеринг, което води до трудности при детайлното разграничаване на разходите за строителни дейности на етап подготовка, а при изпълнение е необходимо по-дълъг период за започване на СМР;
- Поради спецификата на проектите изпълнявани по ПО6 се изискват задължителни съгласувателни процедури с НИНКН на три етапа: на идеен, технически и работен проект. Тези процедури често продължават дълъг период от време, особено при проекти, изпълнявани на инженеринг, и допълнително води до значително забавяне на изпълнението на проектите.

**Общ напредък в изпълнение на вградени гаранции**

Изпълнението на гаранционния портфейл към 31.01.2023 г. на трите фонда е показано в следващата таблица.

Таблица 9: Напредък по вградените гаранции по ОПРР 2014-2020, към 31.01.2023, млн. лв.

| Финансов инструмент/ продукт | Максимален обем на портфейла | Реален гарантиран обем на портфейла | Реален гарантиран обем на портфейла (% от максималния обем) | Усвоен размер на действително гарантираното съфинансиране | Усвоен размер на действително гарантираното съфинансиране (% от максималния обем) |
|---|---|---|---|---|---|
| ПО1 ФГР Север-гаранции | 42,500 | 42,500 | 100,0% | 19,935 | 46,9% |

[33] Съгласно условията, при комбинирана подкрепа (БФП+ФИ), с БФП се финансират само разходи за СМР и по изключение за доставка на оборудване/обзавеждане, а с ФИ останалите разходи (публичност, човешки ресурси, строителен надзор и др.)

| Финансов инструмент/ продукт | Максимален обем на портфейла | Реален гарантиран обем на портфейла | Реален гарантиран обем на портфейла (% от максималния обем) | Усвоен размер на действително гарантираното съфинансиране | Усвоен размер на действително гарантираното съфинансиране (% от максималния обем) |
|---|---|---|---|---|---|
| ПО1 ФГР Юг-гаранции | 42,150 | 42,500 | 100,0% | 42,500 | 100,0% |
| ФГР София-гаранции | 36,500 | 30,859 | 84,55% | 19,849 | 54,4% |
| **Общо ПО1-гаранции** | **121,500** | **106,558** | **95,36%** | **82,284** | **67,7%** |
| ПО6 ФГР Север-гаранции | 18,500 | 2,943 | 15,91% | 0,619 | 3,7% |
| ПО6 ФГР Юг-гаранции | 21,000 | 7,056 | 33,60% | 2,300 | 11,0% |
| ПО6 ФГР София- гаранции | 4,500 | 0,750 | 16,67% | 0,000 | 0,0% |
| **Общо ПО 6-гаранции** | **44,000** | **10,749** | **24,43%** | **2,991** | **6,8%** |
| **Общо** | **165,500** | **126,608** | **76,5%** | **85,276** | **51,5%** |

**Източник:** ФМФИБ

В Оперативните споразумения (ОС) с ФГР в клауза 8.11, са заложени следни цели:

- До четири години от датата на подписване на ОС достигнат размер на усвоената от крайните получатели главница по договори за съфинансиране, включена в гарантирания портфейл, равен на 70% от максималния размер на гарантираното съфинансиране;
- Към крайната дата за инвестиране размерът на усвоената от крайните получатели главница да бъде равен на максималния размер на гарантираното съфинансиране.

По-долу са представени анализите по усвояване на **кредитния ресурс** по приоритетни оси, както и прогнози за очакваното усвояване.

**Напредък по договарянето и усвояването на кредитния ресурс от Фондовете за градско развитие по ПО1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие“**

Процедурата за предоставяне на БФП по ПО1 стартира през 2015 г., с отворен срок за кандидатстване с проектни предложения с комбинирано финансиране с БФП и ФИ по група дейности „Културна инфраструктура“ и „Студентски общежития“ с първоначален срок до 31 май 2019 г. С последните промени в Насоките за кандидатстване от 30 декември 2020 г. срокът за подаване на проектни предложения по горните групи дейности е удължен до 28 февруари 2021 г.[34]

Към 31.01.2023 г. общият договорен ресурс по изпълнение на ФИ възлиза на 421,274 млн. лв.[35], като ръстът за последните шест месеца е 25,5% (84,647 млн. лв.). Отчетеният ръст се отразява и при договорения ресурс по ОПРР 2014-2020, който възлиза 242,065

[34] Източник: http://bgregio.eu/shemi/117/oprr--oprd--mrr.aspx
[35] Включва и "Увеличение на размера на заема във връзка с одобрени на ИК индексации по договорите за СМР."

спрямо 195,146 млн. лв. в края на септември 2022 г. Положителната динамика доведе до наддоговаряне на средствата, договорени по финансовите инструменти - ФГР-Север и ФГР-Юг. Постигнатите резултатите в процеса на договаряне са дадени в следващата таблица.

Таблица 10: Договорени средства от ФГР по ПО1 към 31.01.2023 г., млн. лв.

| Финансов инструмент по ПО1 | Договорени средства с ФП (ресурс ОПРР) | Брой договори | Обща стойност на финансиране | Договорени с крайните получатели | | Остатък за договаряне (ресурс ОПРР) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | (БФП +ФИ) | Общо ФИ | Ресурс по ОПРР, (% спрямо заемните лимити) | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| **ОБЩО** | **234,900** | **105** | **523,604** | **421,274** | **242,065 (101,9%)** | **-7,165 (-3,1%)** |
| общо ФГР - Север | 82,200* | 40 | 199,675 | 149,944 | **85,003 (103,4%)** | **-2,803 (-3,4%)** |
| общо ФГР - Юг | 82,200* | 49 | 239,163 | 196,065 | **112,656 (137,1)** | **-30,456 (-37,1%)** |
| общо ФГР - София | 70,500 | 16 | 84,766 | 75,266 | 44,407 (59,1%) | 26,093 (37,0%) |

**Забележка:** * Чрез Допълнително споразумение № 2 между ФМФИБ и РФГР е постигнато предварително условно съгласие за предоставяне на допълнителни средства в размер на 2 712 325 лева, представляващи недостиг на средства за договаряне от ФГР Север на пълния размер на финансирането, необходимо за допустим проект на Краен получател. С посочените средства ще бъде увеличен размерът на Общия финансов ангажимент и съответно на Заемния лимит и/или Гаранционния лимит по ПО1.
** - Чрез Допълнително споразумение № 3 между ФМФИБ и ДЗЗД „Фонд за устойчиви градове“ се предоставя възможност за увеличение размера на Общия финансов ангажимент на ФГР Юг за сметка на намаление в размера на Общия финансов ангажимент по ОС № ОС-3/20.09.2018 г. за изпълнение на ФГР София.
**Източник:** ФМФИБ, собствени изчисления

Различната динамика в процеса на договаряне при три фонда за градско развитие, оформят следните заключения:

- **По финансовия инструмент ФГР-Юг** – към 31.01.2023 г. е налице наддоговаряне на разполагаемите ресурс с 37,1% (30,456 млн. лв.). Още 5,347 млн. лв. са одобрени от ИК по проект „Подобряване на градската инфраструктура в гр. Карлово“, с което се оформя дефицит от 35,803 млн. лв. В процес на разглеждане са още два проекта, при които е планиран ресурс от ОПРР в размер на 10,417 млн. лв. Допълнително споразумение № 3 към ОС ОП № ОС-5/20.09.2018 г. между ФМФИБ и ДЗЗД „Фонд за устойчиви градове“ планира очертаният недостиг да бъде покрит чрез неусвоения ресурс по финансов инструмент ФГР-София. В същото време, очертаващият се недоговорен ресурс по ФГР-София се очаква да покрие по-малко от 50% от наддоговорените средства по ОПРР.
- **По финансовия инструмент ФГР-Север –** след констатираното забавяне в процеса на договаряне, породено от процеса на придобиване на Експресбанк от Банка ДСК[36], през 2021-2022 г. се наблюдава значителен ръст, като към 31.01.2023 г. е налице наддоговаряне на наличния ресурс с 2,803 млн. лв., като

[36] банка партньор на ФГР Север

предстои сключване на договор за „Изграждане на нова производствена сграда в Русе“, който ще увеличи дефицита на 4,803 млн. лв. Освен това, данните за индикативния портфейл на ФГР-Север сочат, че още 4 проекта (от тях 3 са входирани) се разглеждат, като при тях заявеният ресурс от ОПРР възлиза на 30,100 млн. лв. Това очертава оперативен недостиг от 34,903 млн. лв., който не може да бъде покрит с предоставянето на допълнителни средства в размер на 2,712 млн. лв.[37]

*Очертаващия се недостиг при ФГР-Юг и ФГР-Север от приблизително 61,691 млн. лв. се очаква да бъде покрит от свободният ресурс по ПО6, който да се прехвърли в ПО 1, и ще може да се използва от месец март 2023 г.*

- **По финансовия инструмент ФГР-София** –целите продължават да са трудно осъществими. Сред основните причини е демонстрираната ниска активност от страна на Столична община и нейните търговски дружества. Разширяването на обхвата на допустимите дейности по ПО1 не е стимулирало в пълна степен инвестициите. По данни на ФП, на различни етапи от процеса на договаряне са още 3 проекта на обща стойност 15,890 млн. лв., от които 9,375 млн. лв. са ресурс по ОПРР. При тяхното финализирането може да се очаква, че спрямо договорения ресурс с ФП ще останат 19,432 млн. лв. недоговорирани. Съгласно Допълнително споразумение № 3 към ОС ОП № ОС-3/20.09.2018 г. се очаква този ресурс да бъде насочен към ФГР-Юг.

Към 31.01.2023 г. разплатените средства към крайните получателите достигат стойност от 119,847 млн. лв. спрямо 66,418 млн. лв. в края на 2021 г., като ръстът е значителен - 80,4%. Отчетеният значителен напредък се дължи главно на разплащане по проекти, реализирани от частни инвеститори. По отношение на реално усвоения ресурс от публични власти, се наблюдава забавяне на процеса поради посочените по-горе фактори, което поставя реални рискове разплатените средства към края на 2023 г. да са под договорените средства с ФП. Следващата таблица дава информация за постигнатия напредък по усвояване на ресурса по ОПРР 2014-2020. Макар че при ФГР-София се наблюдава най-значим процент на изплатени средства по ОПРР (63,2%), това се дължи на значително по-ниския дял на договорен ресурс и преимуществено финансиране на проекти на частни предприятия.

Таблица 11: Усвоен ресурс от ОПРР 2014-2020 по ПО1 от крайните получателите към 31.01.2023 г., млн. лв.

| Финансов инструмент по ПО1 | Договорени средства с ФП (ресурс ОПРР) | Договорен ресурс по ОПРР | Изплатени средства към крайните получатели (ресурс от ОПРР) | Процент на изплатените средства (ресурс по ОПРР по сключените договори) | Остатък за разплащане спрямо договорените кредитни лимити |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5=4/3 | 6=4/2 |
| **ОБЩО** | **234,900** | **242,065** | **119,847** | **50,1** | **115,053 (49,0%)** |
| ФГР - Север | 82,200 | 85,003 | 28,080 | 33,0 | 54,120 (65,8%) |
| ФГР - Юг | 82,200 | 112,656 | 63,702 | 56,6 | 18,498 (22,5%) |
| ФГР - София | 70,500 | 44,407 | 28,065 | 63,2 | 42,435 (60,2%) |

[37] съгласно Допълнително споразумение № 2 между ФМФИБ и РФГР

**Източник:** ФМФИБ, собствени изчисления

**Оценка на напредъка по договарянето и усвояването на кредитния ресурс от Фондовете за градско развитие по ПО6 „Регионален туризъм“**

Изпълнението на дейностите по ПО6 е планирано да бъде реализирано чрез комбинирана подкрепа на БФП и ФИ. Първоначалните предвиждания са процедурата да бъде обявена още през 2016 г. след избора на съответните финансови посредници[38]. По тази процедура 50,4 млн. евро (98,529 млн. лв.) са планирани да бъдат предоставени като БФП и същата сума на подкрепа е заделена под формата на финансов инструмент съгласно подписаното ФС между УО на ОПРР 2014-2020 и ФМФИБ.

Процедурата е обявена през месец април 2018 г. (близо 5 месеца преди подписване на Оперативните споразумения с трите фонда за градско развитие), като нейното отлагане е обосновано с необходимостта да бъде координирана с избора на финансови посредници от страна на ФМФИБ ЕАД. Съгласно Насоките за кандидатстване се предвижда максимум 85% от разходите по проекта да могат да бъдат финансирани с БФП и минимум 15% от разходите по проекта следва да бъдат под формата на финансов инструмент, съгласно Инвестиционната стратегия за ФИ по ОПРР 2014-2020.

Решението за промяна в начина на финансиране до голяма степен изглежда оправдано, взимайки предвид специфичните дейности за подкрепа, насочени към реставрация и консервация на обекти на културно-историческото наследство. По своя характер, този тип дейности са свързани със съхранение на обектите и не са свързани с генерирани на приходи. В този смисъл, остава въпросът, доколко подобни дейности са свързани със създаване и развитие на туристическа атракция. В същото време, тази специфика и опитът от програмния период 2007-2013 при финансиране на идентични дейности, е следвало да бъде отчетено още в начална фаза и да не се допуска „блокиране“ на предвидените ресурси за финансови инструменти.

Промяната в структурата на финансиране води до разминаване в заложените параметри в Насоките за кандидатстване и ФС, което предвижда комбиниране на БФП и ФИ[39] в съотношение 50:50 по Приоритетна ос 6. В това съотношение не е отчетено привлеченото финансиране. Отчитайки и поетия финансов ангажимент от ФП по Оперативните споразумения, приносът на ФИ нараства на над 60%, като съотношението на наличния ресурс БФП:ФИ реално е в изражение 37:63.

Крайният срок за кандидатстване с проектни предложения е 31.12.2021 г. В резултат на засиления интерес, средствата, планирани за безвъзмездна финансова помощ, са изчерпани през първата половина на 2020 г. и приемът и одобрението на проекти е спрян. Имайки предвид досегашния опит по процедурите за подкрепа на туристически атракции[40], интересът към сектора е обичайно висок. Предходният опит показа, че местните власти, които са основни бенефициенти, се стремят да усвояват максималния размер на безвъзмездна помощ. Отчитайки предишния опит, рискът от

[38] Годишен доклад за изпълнението на Оперативна програма „Региони в растеж” 2014 – 2020 за 2015 г.
[39] Само ресурс по ОПРР 2014-2020
[40] Процедура: BG161PO001-3.1.02 „Подкрепа за развитието на туристически атракции” по ОПРР 2007-2013 г.

изчерпване на БФП преди средствата, заделени за ФИ, е налице още при обявяването на процедурата по ПО6 и подписването на Оперативните споразумения с трите регионални фонда за градско развитие. Основните причини за възникналата ситуация в прилагане на ФИ по ПО6 са както следва:

- **Висок дял на БФП в проектите с комбинирана подкрепа по ПО6 в разрез с първоначалното разпределение на средствата за подкрепа**

В процеса на програмиране на ОПРР 2014-2020 в бюджета по ПО6 е заложено съотношение 50:50 между отделните типове финансиране (БФП и ФИ). Впоследствие обаче при изготвянето на Насоките за кандидатстване по ПО6 е взето решение таванът за дела на БФП в общото финансиране да е 85%. Това решение води до възникването на два основни проблема (1) ресурсът за БФП е изчерпан, което води до невъзможност за сключване на нови договори и до преустановяване на работа на финансовите посредници. С това постигането на заложените в Инвестиционната стратегия за ФГР цели за финансовия индикатор по ПО6 за ФИ става непостижимо; (2) доколкото БФП по проектите по ПО6 възлиза на 80-85% от общите проектни разходи, делът на ФИ в общото финансиране има значително по-нисък принос към общото изпълнение по оста.

- **Значителна административна тежест за финансовите посредници и за крайните получатели при комбинирано финансиране**

Прилагането на комбинирано финансиране в рамките на 2 отделни операции създава двойна административна тежест за крайните получатели не само в процеса по кандидатстване и оценка на проектното предложение, но и при извършване на проверки на място и документални проверки на финансираните обекти. Финансирането от ФИ преминава през множество нива на одобрение: съгласувателни процедури с НИНКН на три етапа: на идеен, технически и работен проект и задължителни обществени обсъждания.

До този момент са финансирани общо 16 проекта чрез 17 договора, като един проект е прекратен[41]. По отношение на финансовите инструменти, договореният ресурс по ОПРР 2014-2020 възлиза на 15,229 млн. лв. или 17,9% спрямо предварително договорените средства с ФП. Единствено ФГР Южна България е договорил по-висок процент от средния – 25,0% от разполагаемия ресурс. 82.1% от договорените средства по заемните лимити остават недоговорени. Основна информация за договарянето по ПО6 е представена в таблицата по-долу.

[41] Проект „Археологически комплекс СОСТРА - реставрация, експониране и социализация“ на община Троян е в процес на прекратяване. Представено писмо до УО и Фонда с искане за прекратяване от 26.08.2022 г.

Таблица 12: Договорени средства от ФГР по ПО6 към 31.01.2023 г., млн. лв.

| Финансов инструмент по ПО6 | Договорени средства с ФП (ресурс ОПРР) | Брой проекти | Обща стойност на проектите[42] | Договорени с крайните получатели | | Недоговорен ресурс ОПРР | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Общо ФИ | Ресурс по ОПРР, % спрямо заемните лимити | | |
| | млн. лв. | брой | млн. лв. | млн. лв. | млн. лв. | млн. лв. | % |
| ОБЩО | 85,300 | 17 | 126,613 | 25,811 | 15,229 | 70,071 | 82,1 |
| ФГР - Север | 36,000 | 5* | 35,895 | 6,771 | 3,995 | 32,005 | 88,9 |
| ФГР - Юг | 40,600 | 10 | 80,280 | 17,211 | 10,154 | 30,446 | 75,0 |
| ФГР - София | 8,700 | 2** | 10,439 | 1,829 | 1,079 | 7,621 | 87,6 |

Забележка: * В изчисленията не се включват данните по прекратения проект.
**ФГР-София е сключил два договора с един краен получател- един договор за оборотен капитал и един договор за инвестиционен кредит;
**Източник:** Предоставена информация от ФП и ФМФИБ, собствени изчисления

Съгласно предоставената информация, рискът от непостигане на целите по ПО6 и невъзможност да бъде договорен планираният ресурс е станал очевиден още през 2019 г. и официално документиран през първото тримесечие на 2020 г[43]. Очертаният недоговорен ресурс по ОПРР е констатиран в рамките на първия оценителен доклад по ТО5, изготвен през месец януари 2021 г. Във тази връзка са разгледани различни алтернативи, като е предложено прехвърляне на недоговорения ресурс към ПО1. Този подход е одобрен на заседание на КН на ОПРР от 02.12.2021 г., като е предложена промяна на ОПРР 2014-2020 г., изразяваща се в прехвърляне на общо 78,1 млн. лв. свободни финансови средства по Приоритетна ос 6 „Регионален туризъм“ към заемния лимит по Приоритетна ос 1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие“ и разпределени към отделните фондове, както следва[44]:

- Към ФГР – София – 7,621 млн. лв.;
- Към ФГР – Юг – 30,443 млн. лв.;
- Към ФГР – Север – 31,766 млн. лв.

С оглед темповете на договаряне по ПО1, взимайки предвид и проектите в процес на разглеждане, може да се предположи, че по отношение на ФГР-Юг и ФГР-Север, прехвърлянето на допълнителния ресурс от ПО6 може да бъде договорен. Единствено по отношение на ФГР София съществува риск с оглед отчетения интерес към момента.

[42] В общата стойност на проектите се включва и Увеличение на размера на заема във връзка с одобрени на ИК индексации по договорите за СМР.
[43] писмо от 15.04.2020 г., изпратено до УО на ОПРР 2014-2020 и ФМФИБ, ДЗЗД ФУГ
[44] Одобрен . подход за прехвърляне на средства от ПО6 към ПО1на заседание на КН на ОПРР от 02.12.2021 г. подход за прехвърляне на средства от ПО6 към ПО1

Независимо, че остатъчният ресурс по ПО6 може да бъде договорен, може да се обмисли промяна на споразуменията с ФП относно периода на разплащането на средствата от ОПРР.

Поради сложността на проектите, свързани предимно с редица съгласувателни режими, към 31.12.2023 г. е изпълнен един проект на община Бургас, като все още не са извършени всички разплащания по него[45]. От останалите 16 проекта в процес на изпълнение, два проекта са временно спрени[46], а именно:

- проект „Консервационни реставрационни работи по тракийска гробница и култов комплекс в местността „Остpуша“, изграждане на велосипедна алея между гр. Крън и гр. Шипка, изграждане на туристически комплекс „Светът на траките" за общо представяне на удивителната и уникална в световен мащаб концентрация на тракийски гробници“;
- проект „Извършване на консервационно-реставрационни работи и на строително–монтажни работи, свързани със социализация на част от археологически комплекс „Перперикон”, изграждане на художествено осветление“.

По проекта на Кремиковския манастир „Реставрация, консервация, опазване, популяризиране и развитие на културното наследство чрез развитие на изцяло завършен и интегриран туристически продукт за недвижимата културна ценност в категория „национално значение“ за развитието на религиозния туризъм“ все още, не са извършени разплащания.

Отчитайки наличната информация за етапа на проектите, се очаква забавяне в изпълнението, като съществена част от крайните получатели са поискали удължаване на договорите с ФП.

Сред основните фактори, които водят до забавяне на проектите, спадат:

- забавяне в съгласувателния процес с НИНКН и МК, който отнема минимум 4 месеца на всяко от нивата идеен, технически и работен проект;
- организацията на разплащанията по ФИ, които започват след приключване на усвояванията на БФП, покриваща разходи за СМР;
- обжалване на тръжни процедури;
- за обекти извън населените места и попадащи в горски територии се налага допълнително съгласуване с Министерството на земеделието;
- всяко изменение на договор по ПО6 поради натъкване на археологически разкопки или по друга причина изисква допълнително съгласуване с НИНКН, отнемащо допълнително минимум 4 м.;
- СМР се бавят, а по някои проекти бяха временно преустановени, поради забавеното решение на национално ниво за индексиране на договорите по ЗОП за СМР. Към момента по повечето проекти изпълнителите на СМР предявяват претенции за индексация, която съгласно правилата следва да бъде под формата на БФП.

[45] По данни на ФГР - Юг са блокирани средства в размер на 12 092,05 лв., неусвоени до 23.12.2022 г., с възможност за последващо освобождаване на база разходо-оправдателни документи.
[46] По данни на ИСУН 2020

Отчетеното забавяне в изпълнението се отразява и в сравнително слабото равнище на изплатени средства към крайните получатели, независимо от значителния ръст на извършените разплащания през 2022 г., спрямо година по-рано (виж следващата таблица).

Таблица 13: Усвоен ресурс от ОПРР 2014-2020 от крайните получатели по ПО6 към 31.12.2022 г., млн. лв.

| Финансов инструмент по ПО6 | Договорен ресурс по ОПРР | Изплатени средства към крайните получатели (ресурс от ОПРР) към 31.12.2021 | Изплатени средства към крайните получатели (ресурс от ОПРР) към 31.12.2022 | Ръст на изплатените средства | Процент на изплатените средства (ресурс по ОПРР) |
|---|---|---|---|---|---|
| | млн. лв. | млн. лв. | млн. лв. | (%) | (%) |
| **ОБЩО** | **15,229** | **2,098** | **4,137** | **97,2** | **27,2** |
| ФГР - Север | 3,995 | 0,356 | 0,971 | 172,7 | 24,3 |
| ФГР - Юг | 10,154 | 1,742 | 3,166 | 81,7 | 31,2 |
| ФГР - София | 1,079 | 0,000 | 0,000 | 0,0 | 0,0 |

**Източник:** Предоставена информация от ФП и ФМФИБ, собствени изчисления

Извършените разплащания по отделните фондове очертава сериозните различия при изпълнението на отделните проекти. За последните близо три години няма разплатени средства при проекта на територията на ФГР София[47]. Получено е Разрешение за строеж, като е избран нов изпълнител на нова стойност за извършване на СМР.

По отношение на ФГР-Север, изплатените средства по ОПРР 2014-2020 са 24,7%, което е под средното по ПО6. При ФГР-Юг темповете на разплащане достигат до 31,2%, като 26,8% (0,849 млн. лв.) от общата сума е по проект на община Бургас.

**Оценка на постигането на поставените етапни цели за договаряне в Инвестиционната стратегия към ФС с УО на ОПРР 2014-2020:**

В рамките на Инвестиционната стратегия към сключеното Финансово споразумение са поставени две етапни цели за 2018 г., които очертават приноса на ФИ към изпълнение на целите на ОПРР 2014-2020 г. по ПО1. Степента на изпълнение на поставени етапни цели е показана в следващата таблица.

Таблица 14: Изпълнение на поставените етапни цели в Инвестиционната стратегия към ФС по ПО1 и ПО6

| Вид индикатор | Дефиниция | Етапна цел по ОПРР | Очакван принос на ФИ към етапната цел | | Постигнат резултат | Изпълнение |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | млн. евро | млн. евро | % | млн. евро | |
| **ПО 1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие“** | | | | | | |
| Финансов индикатор | Сертифицирани средства (млн. евро) | 173,352 | 34,667 | 20% | - | ДА |

[47] Проект „Реставрация, консервация, опазване, популяризиране и развитие на културното наследство чрез развитие на изцяло завършен и интегриран туристически продукт за недвижимата културна ценност в категория "национално значение" за развитието на религиозния туризъм“, краен получател Манастир „Св. Вмчк. Георги Победоносец“

| Вид индикатор | Дефиниция | Етапна цел по ОПРР | Очакван принос на ФИ към етапната цел | | Постигнат резултат | Изпълнение |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | млн. евро | млн. евро | % | млн. евро | |
| Показател за изпълнение | Договорени средства по договори за подкрепа с крайни получатели по ПО1 – 20% от средствата по първия транш по ФС (млн. евро) | 6,933 | 6,933 | 100% | 16,248 | 234% |
| **ПО 6 „Регионален туризъм“** | | | | | | |
| Финансов индикатор | Сертифицирани средства (млн. евро) | 4,735 | 4,735 | 100% | - | ДА |
| Показател за изпълнение | Договорени средства по договори за подкрепа с крайни получатели по ПО1 – 20% от средствата по първия транш по ФС (млн. евро) | 2,518 | 2,518 | 100% | 2,884 | 115% |
| Ключов етап на изпълнение | Създадени финансови инструменти за развитие на туризма | 1 | 3[48] | 100% | 3 | 100% |
| | Установен механизъм за комбиниране на подкрепа чрез финансови инструменти и БФП | 1 | 1 | 100% | 1 | 100% |
| | Започнато СМР за някои инвестиции | да | | | | |

Източник: Финансово споразумение, Годишни доклади на ФМФИБ

1. **Сертифицирани средства по ПО1 и ПО6**

По отношението на изискването към 31.12.2018 г. да е **сертифицирана сума** в размер на минимум 34,667 млн. евро (67,801 млн. лв.) по ПО1 и 4,735 млн. евро (9,261 млн. лв.) по ПО6, се отчита изпълнение на поставената цел с усвояването на първия транш от страна на ФМФИБ - сума в размер на 47,262 млн. евро (92,436 млн. лв.).

2. **Договорени средства по договори за подкрепа с крайни получатели по ПО1– 20% от средствата по първия транш по ФС**

Поставената етапна цел за 2018 г. по ПО1 е изпълнена, като е постигната степен на изпълнение 234%.

3. **Договорени средства по договори за подкрепа с крайни получатели по ПО6– 20% от средствата по първия транш по ФС**

Поставената етапна цел за 2018 г. по ПО6 е изпълнена, като постигната степен на изпълнение 115%.

4. **Създадени финансови инструменти за развитие на туризма – ключов етап на изпълнение по ПО6**

Целта се отчита за изпълнена въз основа на подписаните три Оперативни споразумения с избраните мениджъри на трите предвидени Фонда за градско развитие, включително договаряйки целия наличен ресурс по ПО6.

[48] Посочената цел отчита инвестициите по ПО6 в рамките на трите ФГР

**5. Установен механизъм за комбиниране на подкрепа чрез финансови инструменти и БФП – ключов етап на изпълнение по ПО6**

През февруари 2017 г. са разработени Детайлни правила за предоставяне на съвместна подкрепа чрез безвъзмездна финансова помощ и финансови инструменти, като същите са въведени в Техническата спецификация за финансовия инструмент, като част от условията за изпълнение на поръчката за избор на посредник за прилагането на Фонда за градско развитие. През 2018 г., стартира изменение и допълнение на Детайлни правила, които са финализирани в края на същата година. Детайлните правила са изменени и през 2020 г. с оглед на изменението на споразумението между УО и ФМФИБ.

**6. Започнато СМР за някои инвестиции**

В подписаното между ФМФИБ и ОПРР Финансово споразумение е заложена цел за стартиране на строително-монтажни работи във връзка с поне един проект по приоритетна ос 6 до края на 2018 г. В представената информация е посочено, че е започнала работата по проект на община Видин „Реставрация и адаптация на синагога - Видин в туристически обект „Културен център „Жул Паскин в края на декември 2018 г., като тези обстоятелства са отразени и в ИСУН 2020 и съгласно информация на ФМФИБ са налице документи, които удостоверяват стартиране на подготвителни строителни дейности. В същото време, проектът е одобрен от ФП на 06.04.2019 г., а договорът с УО е сключен на 06.06.2019 г.[49] Съгласно публичните данни към 31.12.2020 г. няма информация по проекта да е избран изпълнител за извършване на строително-монтажни работи. Информацията за статуса на проекта показва, че към края на 2021 г. е избран изпълнител по процедура за инженеринг и е издадено разрешение за строеж, но с дата 26.04.2022 г. е издаден Акт 10 за спиране на строителството, поради констатирани строителни несъответствия. По информация от крайния получател, считано от 01.09.2022 г. строителството е възобновено.

**Оценка на постигането на Заложени цели по Оперативните споразумения с ФГР**

В Оперативните споразумения с трите фонда за градско развитие са заложени цели, относими към периода на оценка и за трите ФГР. Целите и сроковете са представени в таблицата по-долу.

Таблица 15: Заложени цели по Оперативните споразумения с ФП

| ФГР | (i) Цел 31.12.2018 г. Подписване на договори за финансиране по ПО1 | (ii) Цел 31.12.2019 г. Разплащане на: | (iii) Цел 31.12.2018 г. Подписване на договори за финансиране по ПО6 | (iv) Цел 31.12.2018 г. Стартиране на изпълнението (в т.ч. СМР и/или доставка и монтаж на оборудване) на |
|---|---|---|---|---|
| **ФГР Северна България** | **5% от заемния лимит** (4,110 млн. лв.) | **10% от заемния лимит** по ПО1 (8,200 млн. лв.) и ПО6 (3,600 млн. лв.) | **5% от заемния лимит** (1,800 млн. лв.) | **поне 1** Допустим инвестиционен проект по ПО1 и **поне 1** Допустим |

[49] Източник: ИСУН, http://2020.eufunds.bg/bg/3/0/Project/BasicData?contractId=bsH2ADAKcoc%3D&isHistoric=False

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | | инвестиционен проект по ПО6 |
| **ФГР Южна България** | **5% от заемния лимит** (4,110 млн. лв.) | **10% от заемния лимит** по ПО1 (8,200 млн. лв.) и ПО6 (4,060 млн. лв.) | **5% от заемния лимит** (2,030 млн. лв.) | **поне 1** Допустим инвестиционен проект по ПО1 и **поне 1** Допустим инвестиционен проект по ПО6 |
| **ФГР София** | **5% от заемния лимит** (3,525 млн. лв.) | **10% от заемния лимит** по ПО1 (7,500 млн. лв.) и ПО6 (0,870 млн. лв.) | **5 от заемния лимит** (0,435 млн. лв.) | **поне 1** Допустим инвестиционен проект по ПО1 и **поне 1** Допустим инвестиционен проект по ПО6 |

Източник: клауза 6.2 от Оперативни споразумения с трите ФГР

Строго погледнато нито една от поставените цели не е постигната в определения времеви хоризонт. Съгласно подписаните ОС с трите ФГР, няма да бъде третирано по реда на клауза 20.1б „м“ наличието на повече от 50% не постигане на междинните цели, дефинирани в клауза 6.2 (i),(iii) и (iv) и 30% не постигане на междинните цели, дефинирани в клауза 6.2 (ii), в срок до 3 (три) отчетни периода[50] след датата, определена в тях. Най-същественият фактор обуславящ неизпълнение на целите е фактът, че ОС са подписани септември 2018 г. и реално първите същински резултатите могат да се очаква към края на 2019 г.

**Цел (i) Подписване на договори за финансиране по ПО1 до 31.12.2018 г. на 5% от заемния лимит** е постигната към 31.12.2019 г. съответно:

- ФГР Северна България – 7,73%;
- ФГР Южна България – 6,91%;
- ФГР София - 5,98%.

**Цел (ii) 31.12.2019 г. Разплащане на: 10% от заемния лимит по ПО1 и ПО6** е постигнатата през 2020 г. по отношение на ФГР Северна България и ФГР Южна България. За ФГР София, постигнатото е малко под заложената цел:

- ФГР Северна България – 12,1%;
- ФГР Южна България – 13,9%;
- ФГР София – 9,37%.

**Цел (iii) Подписване на договори за финансиране по ПО6: 5% от заемния лимит към 31.12.2018 г. –** През 2019 г. целта е постигната от ФГР София (12.41%) и ФГР Южна България (8.86%). По отношение на ФГР Северна България, данните към 31.12.2019 г. сочат, че договорения ресурс по ОПРР 2014-2020 възлиза на 884,999.99 лв. или 2,46%[51], като целта е изпълнената през 2020 г.

**Териториални измерения**

[50] “Отчетен период“ означава, по отношение на ФГР, тримесечен период, завършващ съответно на 31 март, 30 юни, 30 септември и 31 декември включително, като първия Отчетен период започва на датата на подписване на ОС, а последния Отчетен период приключва на Датата на прекратяване

[51] Годишен доклад за изпълнение на ОПРР 2014-2020 г. за 2019 г., стр.78

Изпълнението на ФИ по програмата се базира на териториален подход – регионален при структуриране на ФГР и териториален и пространствено ориентиран по отношение на допустимите инвестиции. Доколко подходът е бил подходящ, може да се оцени по наблюдаваните резултати, свързани с темпа на договаряне, активност от страна на крайните получатели, съответно рискове за неусвояване на ресурса и типа дейности за подкрепа чрез финансови инструменти.

Резултатите до момента показват, че териториалното измерение на подхода не допринася съществено за постигане на поставените цели. Могат са се направят следните основни констатации:

- Създаването на отделен фонд за Столична община към момента не оправдава първоначалните анализи и целта на създаването на фонда, а именно да се задели отделен ресурс поради очакван голям интерес от страна на крайните получатели на подкрепа от района, така че да се защитят интересите на останалите региони от страната. Активността и нагласата на Столична община към използване на ФИ и по двете приоритетни оси е ниска и рискът от неусвояване на предвидените ресурси остава значителен, независимо от усилията на финансовия посредник. Интересът на Столична община, вероятно на базата на опита с JESSICA, е силно надценен. Не е отчетена и възможността на общината за ползване на алтернативни източници на финансиране като собствени средства или необезпечен кредитен ресурс от ЕИБ по сключено рамково споразумение;
- При сравнително хомогенни инвестиции правилата за кандидатстване и условия следва да бъдат еднакви. В този случай, териториалният подход води до по-голяма сложност, свързана с общото управление на средствата;
- От друга страна, при избор на един посредник за един фонд за градско развитие, всичко зависи от мотивацията и стила на работа. Възникването на непредвидими обстоятелства, може да доведе до забавяне на процеса на договаряне и невъзможност за постигане на целите.

Като цяло, с оглед натрупания моментен опит и някои добри практики в ЕС относно прилагане на ФИ, може да се препоръча преосмисляне на териториалния подход или неговото адаптиране през следващия програмен период в следните посоки:

- Поради значителните различия между района на столицата и другите райони на страната е необходимо подкрепата за София да бъде обособена, за да се осигури съотносимо и целенасочено финансиране за по-слабите икономически и по-слабо активни райони. Отделянето на подкрепата в нарочен фонд за София обаче не е обосновано поради ограничения ресурс. По-удачно е София да бъде включена в общ фонд за финансиране, заедно с другите общини, като с цел да се защитят по-слабо развитите общини и региони се постави таван на средствата за района на София. Този таван следва да се определи съобразно търсенето на подкрепа с ФИ в района от страна на крайните получатели.
- Обмисляне на териториално разделяне на подкрепата на базата на икономическата активност на районите, а не на географски признак;
- Обмисляне на възможността някои продукти, които не се влияят от териториални фактори да бъдат прилагани хомогенно на територията на цялата страна.

Прилагането на подход, базиран само на активност на ФП и на крайните получатели „first come – first served“ не е препоръчително, тъй като няма да допринесе за намаляване на териториалните дисбаланси, а ще ги задълбочи.

### ОВ2.2. Какъв е темпът на изпълнение на финансовите инструменти по ОПРР, в сравнение с финансовите инструменти по другите оперативни програми?

В рамките на Р. България прилагането на финансови инструменти показва, че в реално изражение, най-значителен ресурс е договорен с крайните получатели по ОПРР 2014-2020. Договореният ресурс възлиза на близо 247,065 млн. лв., като това е над 2 пъти повече в сравнение с прилагането на финансови инструменти по ОПИК 2014-2020 и над 8 пъти над договорените средства по ОПОС 2014-2020. Финансовите посредници, изпълняващи ФИ по ОПРР 2014-2020, са успели да договорят близо 77,2% от ресурса, предвиден за подкрепа с финансовите инструменти по оперативната програма. Темпът е с 27,9 пр. п. над средната стойност за страната и 9,2 пр. п. над договорените по ОПРЧР 2014-2020 г. При останалите програми прилагащи финансови инструменти, темповете на договаряне са значително под постигнатите стойности по ОПРР 2014-2020. По отношение на платените средства към крайните получатели, спрямо договорените средства с финансовите посредници най-висок е дела на разплатени средства по ОПРЧР 2014-2020 (67,4%) и ОПРР 2014-2020 г. (39,4%), при среден процент от 31,4%. Делът на реално разплатените средства спрямо договорените с крайните получатели по ОПРР 2014-2020 е с 12,7 пр. п. под средните за страната, като по слаби нива се отчитат единствено по програма ОПОС 2014-2020 г. – 23,2%.

До края на 2020 г.[52] темпът на изпълнение на финансовите инструменти по ОПРР 2014-2020 изостава значително от средните стойности при сходни оперативни програми в ЕС. По отношение на договорените средства, към края на 2020 г., средните темпове договаряне с крайните получатели по трите фонда за градско развитие по ОПРР 2014-2020 изостават с близо 53 пр. п. спрямо средната стойност (85,8%), по отношение на изследваните оперативни програми. При показателя „дял на платените средства към крайните получатели спрямо договорените с Финансовите посредници“ се отчита изоставяне с 36,1 пр. п. под средните стойности (48,1%). В края на 2020 г. по-добра изглежда ситуацията по отношение на разплатените средства спрямо договорения ресурс. Постигнатите резултатите са близки до средната стойност, като изоставането е в рамките на 8,5 пр. п. Постигнатите резултати са свързани с повишаване на темпа на разплащането през 2020 г., като това се дължи главно на изплатени суми към частни компании и общински предприятия, които сравнително по-бързо усвояват ресурсите. С оглед на повишените темпове на договаряне в периода 2021 г.- януари 2023 г. разликата между ОПРР 2014-2020 и останалите програми се очаква да бъде скъсена.

Настоящият раздел съдържа кратък преглед на прилагането на финансови инструменти в рамката на подкрепата по ЕСИФ в програмния период 2014-2020 г. и

[52] Няма публикувани нова и актуални данни за изпълнението на финансовите инструменти на сходни оперативни програми прилагащи финансови инструменти

опита в прилагането на финансови инструменти по Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 г.

В периода 2014-2020 г. рамката на ЕС относно прилагането на финансови инструменти беше разширена и адаптирана с цел да насърчи по-широкото и засилено използване на финансовите инструменти. Приетата законодателна и политическа рамка не поставят условия по отношение на подкрепяните сектори, бенефициенти, видове проекти и дейности[53] и съдържат ясни правила, които да позволят по-доброто съчетаване на финансовите инструменти с други форми на подкрепа, и по-специално с безвъзмездни средства. Адаптирането на финансовите инструменти към специфичните нужди на регионите и техните целеви получатели цели да позволи по-широк кръг от социално-икономически субекти да получат подкрепа.

Сравнението при прилагане на финансовите инструменти по ОПРР 2014-2020 г. разглежда два отделни разреза - изпълнението на ФИ по ОПРР 2014-2020 г. и прилагането на ФИ на национално и на европейско ниво. И в двата случая резултатите следва да се разглеждат като информативни и условни поради специфичните изисквания и крайни получатели, вида и типа на финансовите инструменти и на предлаганите продукти, техния териториален обхват и характера на мерките и дейностите, които се подкрепят чрез финансови инструменти.

На национално ниво са използвани данните, предоставени от ФМФИБ, по отделните оперативни програми към 31.01.2023 г. На европейско ниво използваните данни се отнасят към 31.12.2020 г.[54], въз основа на предоставена информация от съответните УО[55].

Същевременно, за да бъде оценката максимално коректна, са дефинирани допълнителни показатели, измерващи напредъка по прилагане на финансовите инструменти (капиталови инвестиции и кредити), на национално и европейско ниво и позволяващи сравнение с темповете на изпълнение на финансовите инструменти по ОПРР 2014-2020. В тази връзка, е поставен фокус върху няколко конкретни показателя, които да измерят темпа на изпълнение на финансовите инструменти по ОПРР 2014-2020, в сравнение с други оперативни програми. Тези показатели са:

- Дял на договорените ресурси с крайните получателите спрямо договорените средства с Финансовите посредници;
- Дял на платените средства спрямо договорените ресурси към крайните получатели.
- Дял на платените средства към крайните получатели спрямо договорените с Финансовите посредници;

[53] чл. 37 на Регламент 1303/2013
[54] Към 31.01.2023 г. няма публикувани нови данни за прилагането на финансови инструменти по отделни програми на европейско ниво
[55] В съответствие с член 46 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета (CPR), Регламент за изпълнение (ЕС) № 821/2014 на Комисията и регламенти за отделните фондове.

## Сравнение на темпа на изпълнение на финансовите инструменти по ОПРР 2014-2020 г. и другите оперативни програми в Р. България

В Р. България заделеният ресурс за финансови инструменти възлиза на 10% от общото финансиране чрез ЕСИФ, при средно около 9% за ЕС[56]. За управлението на ФИ по всички оперативни програми през 2015 г. е създаден ФМФИБ[57]. Към 31.08.2022 г. Фондът има подписани споразумения за управление на финансови инструменти с шест програми на обща стойност 1,275 млрд. лв., като с договорените средства с финансовите посредници възлизат на 1,183 млрд. лв. Следващата таблица дава информация за договорените финансови инструменти по конкретните програми и етапа на тяхното прилагане.

Таблица 16: Финансови инструменти управлявани от ФМФИБ, договорени средства с УО и ФП, в млн. лв. към 31.01.2023 г.

| Оперативна програма / Финансови инструменти | Договорени средства с УО | Договорени средства с ФП | Финансов продукт | Етап |
|---|---|---|---|---|
| **ОБЩО СРЕДСТВА ЗА ФИ 2014-2020** | **1 275,122** | **1 183,339** | | |
| **ОП „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г.** | **559,620** | **536,879** | | |
| Фонд за ускоряване и за начално финансиране | 147,910 | 138,658 | Капиталов | Финансиране към КП |
| Фонд за рисков капитал | 67,232 | 65,140 | Капиталов | Финансиране към КП |
| Фонд Меданин/Растеж | 78,233 | 75,299 | Капиталов | Финансиране към КП |
| Портфейлни гаранции с таван на загубите за COVID Програма „Възстановяване“ | 166,246 | 167,606 | Гаранции | Финансиране към КП |
| Портфейлни гаранции с таван на загубите (ПО6) | 100,000 | 90,176 | Гаранции | Финансиране към КП |
| **ОП „Региони в растеж“ 2014-2020 г.** | **369,747** | **353,300** | | |
| ФГР Северна България | 136,544 | 130,400 | Кредити и вградени гаранции | Финансиране към КП |

[56] Financial instruments under the European Structural and Investment Funds Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020 in accordance with Article 46 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council, Situation as at 31 December 2020, European Union, 2021

[57] Фонд на фондовете е създаден с разпореждане на Министерски съвет от 22 юли 2015 г. с цел управление на средствата, предвидени за финансови инструменти по Оперативните програми, съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове, през програмен период 2014-2020 г.

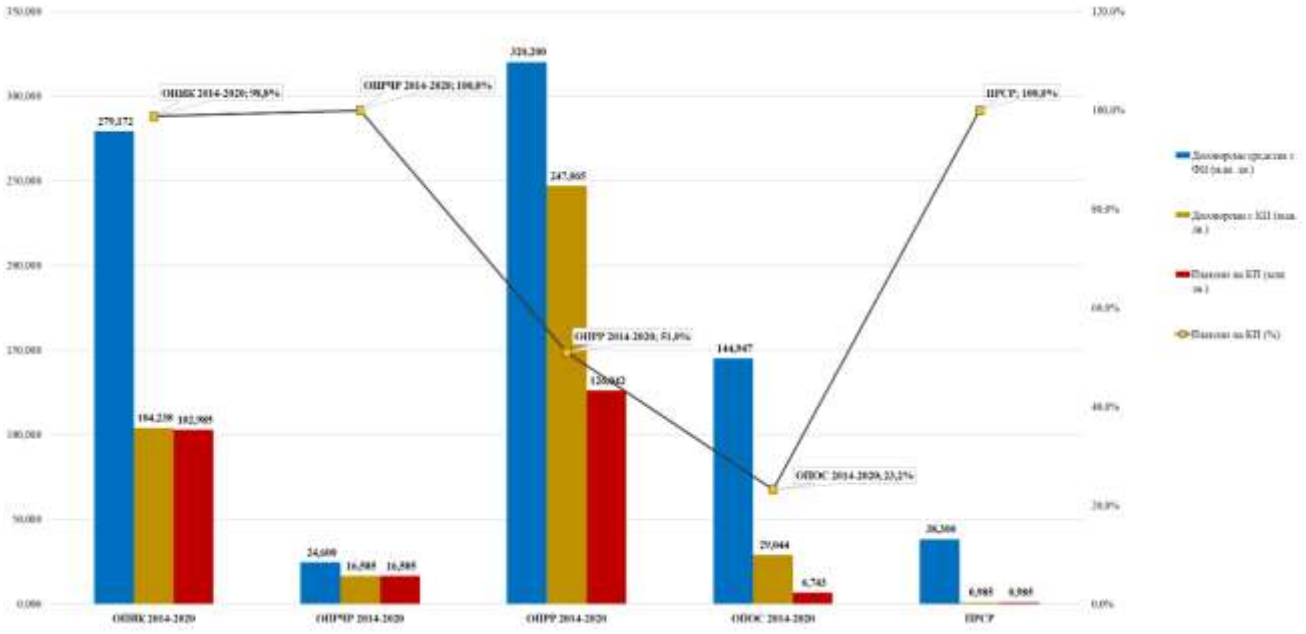
| Оперативна програма / Финансови инструменти | Договорени средства с УО | Договорени средства с ФП | Финансов продукт | Етап |
|---|---|---|---|---|
| ФГР Южна България | 141,795 | 135,500 | Кредити и вградени гаранции | Финансиране към КП |
| ФГР София | 91,408 | 87,400 | Кредити и вградени гаранции | Финансиране към КП |
| **ОП „Околна среда“ 2014-2020 г.*** | **266,737** | **224,960** | | |
| Финансов инструмент – сектор „Води“ | 266,737 | 224,960 | Кредити и гаранции | Финансиране към КП |
| **ОП „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 г.** | **34,500** | **29,900** | | |
| Микрокредитиране със споделен риск | 28,370 | 23,900 | Кредити | Финансиране към КП |
| Гаранции за микрокредитиране | 6,130 | 6,000 | Гаранции | Финансиране към КП |
| **Програма за развитие на селските райони** | **39,117** | **38,300** | | |
| Кредити за бизнеса в селските райони | 39,117 | 38,300 | кредити и гаранции | Финансиране към КП |
| **Програма за морско дело и рибарство** | **5,402** | **0,000** | | |
| Кредити и гаранции в сектор „Рибарство | 5,402 | 5,200 | гаранции | Кандидатстване на ФП |

***Забележка:*** *Към 31.01.2023 г. финансовото споразумение с УО на ОПОС 2014-2020 г., по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ е прекратено със Споразумение за прекратяване от 21.04.2022 г., поради липса на идентифицирани допустими проекти до крайната дата, съгласно финансовото споразумение.*
Източник: ФМФИБ, https://www.fmfib.bg/

Информацията сочи, че в процес на изпълнение са финансови инструменти по пет оперативни програми, като при Програмата за морско дело и рибарство 2014-2020 г. прилагането на финансовите инструменти все още не е стартирало[58]. Най-голям ресурс е предвиден по ОПИК 2014-2020 (559,620 млн. лв.) за капиталови инвестиции и гаранции и по ОПРР 2014-2020 (369,747 млн. лв.) за заеми с вградени гаранции. Най-малкият реално стартирал ФИ е по ОП РЧР 2014-2020, където прилаганите финансови продукти са кредити и гаранции. Ресурсът по програмата в размер на 34,5 млн. лв. е разпределен към три микро финансиращи институции и две банки.

[58] До 31 март 2023 г. е срокът за подаване на оферти по процедура за избор на Банки партньори във връзка с изпълнение на финансов инструмент „Индивидуална гаранция по ПМДР 2014-2020“, финансиран със средства по Програма за морско дело и рибарство 2014-2020 г.

Напредъкът при изпълнение на стартиралите финансовите инструменти (капиталови и кредитни инструменти) по отделните оперативни програми е показан в следващата фигура.



Източник: ФМФИБ, собствени изчисления

Фигура 13: Реално изпълнение на финансовите инструменти (капиталови инвестиции и кредити), в Р. България към 31.01.2023 г., в млн. лв.

В реално изражение, данните показват, че най-значителен ресурс е договорен с крайните получатели по ОПРР 2014-2020, който възлиза на близо 247,065 млн. лв., като това е над 2 пъти повече в сравнение с изпълнението на финансови инструменти по ОПИК 2014-2020 и над 8 пъти над договорените средства по ОПОС 2014-2020. С оглед приближаване края на периода и изискването за 100% усвояване на ресурса отделен за финансови инструменти до 2023 г., оценката на приноса на отделените оперативни програми спрямо общия договорен размер с финансовите посредници илюстрира, макар и условно, напредъка по отделните програми.

Резултатите показват, че общо 49.3% (397,917 млн. лв.) са ангажирани с крайните получатели, а реално изплатените суми са 253,340 млн. лв. (31,4%) от общо договорените средства с ФП за капиталови инвестиции и кредите. На този фон, приносът на ОПРР 2014-2020 възлиза на 247,065 млн. лв. или близо 62,1% от всички договорени средства с крайните получатели и 49,8% (126,042 млн. лв.) от общия размер на платените средства към крайните потребители.

Макар това сравнение да е условно и да зависи както от предвидения размер за финансови инструменти по отделната програма, така и от характера на дейностите и размера на инвестиции, приносът илюстрира темпа на изпълнение на ФИ по ОПРР 2014-2020 г. в сравнение с останалите оперативни програми в страната. Резултатите са показани в следващата таблица.

Таблица 17: Принос на Оперативните програми спрямо договорените средства с ФП, към 31.01.2023 г., в %

| Оперативна програма | Договорени средства с крайните получатели (%) | Платени средства на крайните получатели (%) |
|---|---|---|
| ОПИК 2014-2020 г. | 12,9 | 12,8 |
| ОПРЧР 2014-2020 г. | 2,1 | 2,1 |
| ОПРР 2014-2020 г. | 30,6 | 15,6 |
| ОПОС 2014-2020 г. | 3,6 | 0,8 |
| ПРСР 2014-2020 | 0,1 | 0,1 |
| **ОБЩО** | **49,3** | **31,4** |

**Източник:** ФМФИБ, собствени изчисления

Данните за напредъка при гаранционните продукти предлагани по отделните оперативни програми е даден в следващата таблица.

Таблица 18: Напредък по гаранционните продукти по отделните оперативни програми, в %

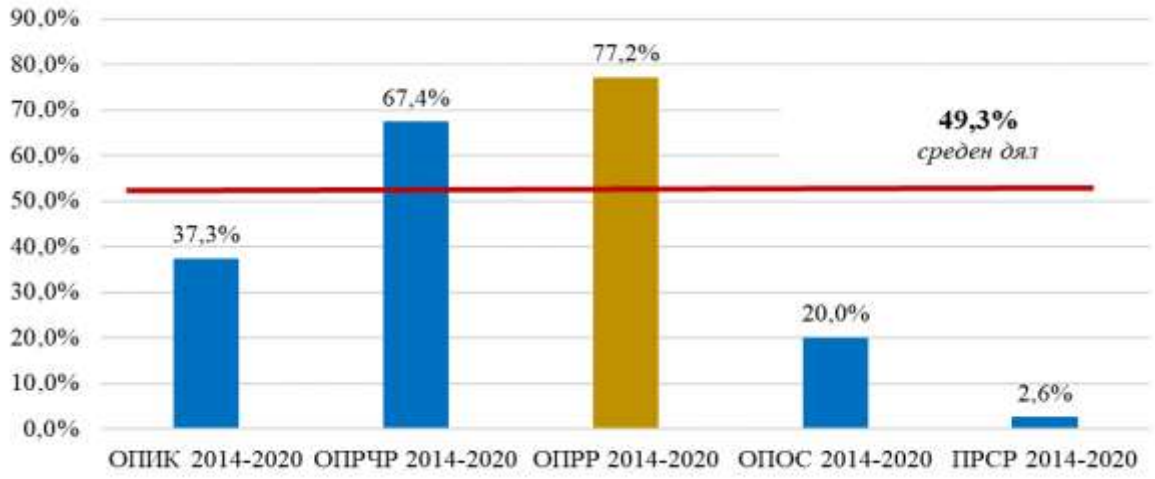
| Оперативна програма | Договорени средства с УО | Договорени средства с Финансови посредници | Размер на издадена Гаранция / Прогнозна стойност на ЛС | Максимален размер на покритите загуби по гаранцията (на база усвоено към КП съфинансиране) / Платена ЛС |
|---|---|---|---|---|
| ОПИК 2014-2020 | 266,246 | 257,782 | 223,787 | 189,075 |
| ОПРЧР 2014-2020 | 6,130 | 6,000 | 0,850 | 0,745 |
| ОПРР 2014-2020 | 34,623 | 33,100 | 25,322 | 17,055 |
| ОПОС 2014-2020 | 93,358 | 80,013 | 0,000 | 0,000 |
| **Общо** | **400,356** | **376,895** | **249,959** | **206,875** |

ФМФИБ, собствени изчисления

За да се определи напредъкът в изпълнение на финансовите инструменти (кредити) по ОПРР 2014-2020 в сравнение с финансовите инструменти (капиталови инвестиции и кредити) по другите оперативни програми, са използвани изведените три показателя.

### А. Дял на договорените ресурси с крайните получателите спрямо договорените средства с Финансовите посредници

Налице са значими различия по отношение на дела на средствата, предоставени на финансовите посредници, и дела на тези, които са договорени с крайните получатели по отделните програми прилагащи финансови инструменти (капиталови инвестиции и кредити). Към края на месец януари 2023 г., финансовите посредници, изпълняващи ФИ по ОПРР 2014-2020 са успели да договорят близо 77,2%, от ресурса, предвиден за изпълнение на финансовите инструменти по оперативната програма. Това е с 27,9 пр. п. над средната стойност за страната (49,3%). При останалите оперативни програми, прилагащи финансов инструмент, темповете на договаряне са значително под постигнатите стойности по ОПРР 2014-2020, като единствено договарянето по ОПРЧР 2014-2020 (67,4%) е над средните равнища, постигнати на национално ниво. Следващата фигура показва темпа на договаряне с крайните получатели по отделните оперативни програми, прилагащи финансови инструменти през програмния период 2014-2020 г.




**Източник:** ФМФИБ, собствени изчисления

Фигура 14: Дял на договорените средства с крайните получатели спрямо договорените средства с финансовите посредници към 31.01.2023 г., в %

Няколко фактора могат да бъдат изтъкнати за значително по-високите темпове на договаряне на средства с крайните получатели по ОПРР 2014-2020 г. в сравнение с останалите програми.

1) Обхват на крайните получатели и специфика на интервенциите – програмните дейности са насочени главно към инфраструктурни интервенции към градска среда, културна инфраструктура и културно-историческо наследство, в които основна роля имат местните власти.
2) Наличие на предварително дефинирани проекти по ПО1 – подкрепата е насочена към широк набор от допустими инвестиции в рамките на зоните на въздействие на съответните ИПГВР, като част от проектите са конкретизирани в Инвестиционната програма съобразно определения бюджет на съответния градски център. В програмата има възможност за включване на инвестиционни

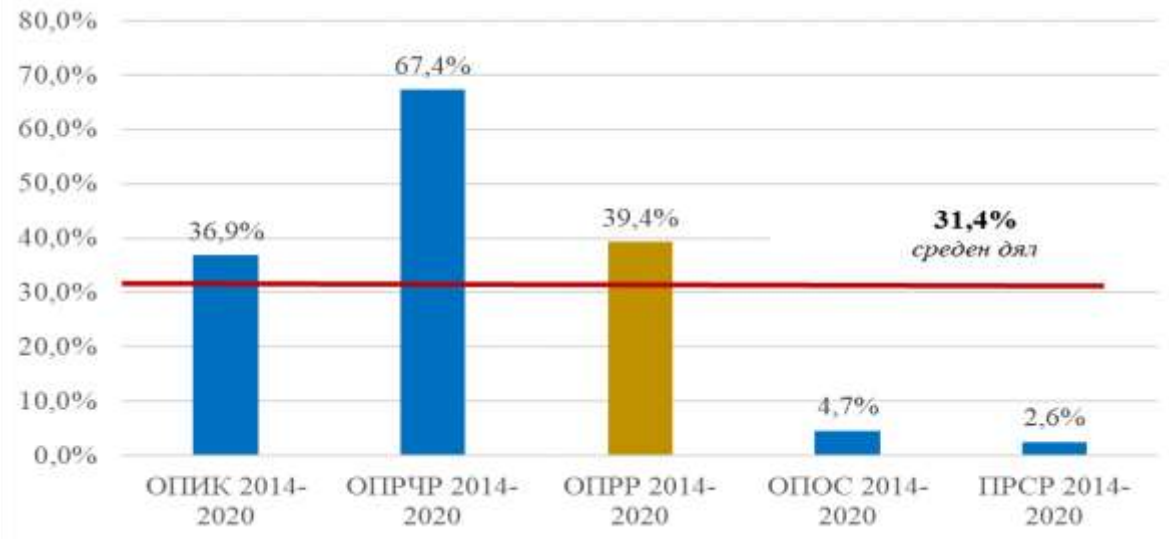
проекти, които ще се реализират чрез комбинирано финансиране (БФП+ФИ), като за местните власти, това включва приоритетно проекти в сферата на културната инфраструктура.

3) Натрупаният опит в рамките на изпълнение на инициатива JESSICA през периода 2007-2013 г.
4) Задължително използване на финансови инструменти по определени операции - макар това да е спорна практика, задължителното използване на финансови инструменти в области с традиционен интерес за подкрепа чрез средства от ЕС, като културна инфраструктура (ПО1) и културно-историческо наследство (ПО6), спомага за по-високо ниво на договаряне на средствата отделени за финансови инструменти;
5) Разширяване на допустимите територии за някои интервенции извън зоните по ИПГВР, което доведе до нарастване на сключените договори в зоните за икономическо развитие и градска среда;
6) Възможността за прехвърляне на неусвоен ресурс от ФГР-София към ФГР-Юг;
7) Прехвърляне на неусвоен ресурс от ПО6 към ПО1 (взето решение на КН за промяна са споразуменията с ФМФИБ и финансовите посредници).

Тези фактори спомагат за първоначалното натрупване на списък от проекти, подходящи за финансиране чрез финансови инструменти и улеснява работата на избраните финансови посредници.

### Б. Дял на платените средства към крайните получатели спрямо договорени с Финансовите посредници

По отношение на платените средства към крайните получатели спрямо договорените средства с финансовите посредници най-висок е делът на разплатени средства по ОПРЧР 2014-2020 (67,4%), което се дължи както на характера на финансираните проекти (времево изпълнение), така и на по-малкия размер на отделения ресурс. Все



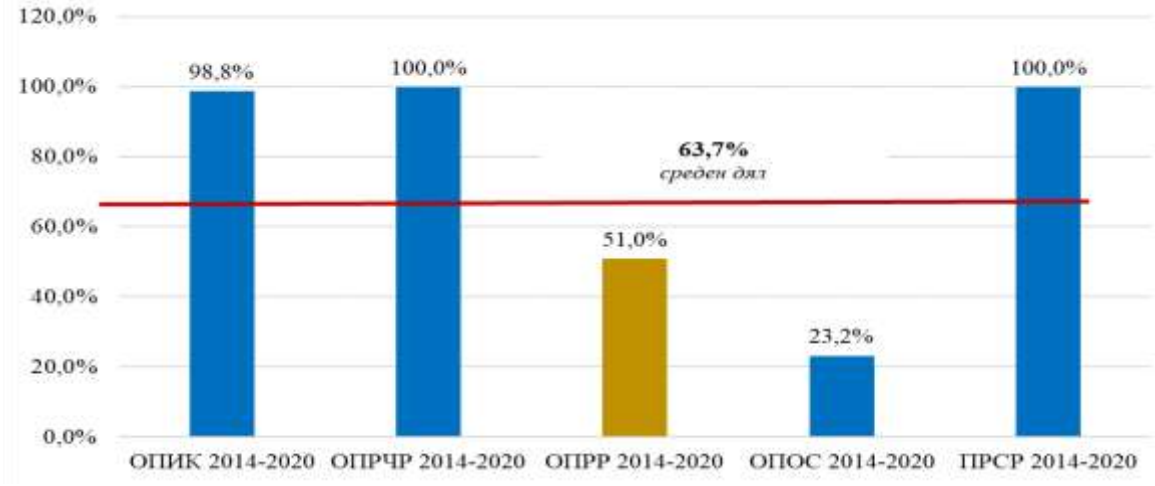

Източник: ФМФИБ, собствени изчисления

Фигура 15: Дял на платените средства на крайните получатели спрямо договорените средства с финансовите посредници към 31.01.2023 г., в %

пак, постигнатите резултати към момента показват, че плащанията към крайните получатели по ОПРР 2014-2020 са с 8 пр. п. над средните за страната и с 2,5 пр. п. над плащанията по ОПИК 2014-2020. Най-ниски са нивата по ПРСР 2014-2020, където плащанията към крайните получателите са нива от едва 2,6% спрямо разполагаемия ресурс от ФП. Постигнатият темп на плащания към крайните получатели спрямо договорения ресурс с финансовите посредници по отделните програмите е показан в следващата фигура.

### В. Дял на платените средства спрямо договорените ресурси към крайните получатели.

Независимо от по-високите нива на договаряне с крайните получателите по ОПРР 2014-2020, делът на реално разплатените средства спрямо договорените с крайните получатели е с 12,7 пр. п. под средните за страната. Още по-значителна е разликата спрямо ОПИК 2014-2020, ОПРЧР 2014-2020 и ПРСР 2014-2020, където нивата на плащанията към крайните получатели са близки до договорените средства. Данните показват, че единствено по ОПОС 2014-2020 изплатените средства, спрямо договорените с крайните получатели, са с 26,8 пр. п. по-малко спрямо постигнатите резултати по ОПРР 2014-2020. Данните са илюстрираните в следващата фигура.




**Източник:** ФМФИБ, собствени изчисления

Фигура 16: Дял на реално платените средства спрямо договорените средства с крайните получатели към 31.08.2022 г., в %

Налице са няколко причини, които определят по-ниските нива на реално изплатени средства към договорените средства по ОПРР 2014-2020, както по отношение на средните за страната, така и спрямо ОПРЧР 2014-2020 и ОПИК 2014-2020. Тези причини често са взаимосвързани, като основните са:

1) **Характерът на подкрепяните дейности по ОПРР 2014-2020**
   Програмата подкрепя инфраструктурни мерки, които по своята същност изискват по-дълъг хоризонт на изпълнение, особено при проекти, където строително-монтажните работи се осъществяват посредством процедура за инженеринг[59].

[59] Процедура за инженеринг включва проектиране, строителство и авторски надзор

Към тази причина спадат и допълнителни два фактора, които често водят до времево забавяне в изпълнението на проектите, респективно при извършване на плащания към крайните получатели:

- *Приложимото законодателство по отношение на възлагането на обществени поръчки* при проекти, реализирани от публичните власти, които прилагат нормите на Закона за обществени поръчки. Времето за подготовка, провеждане, избор на изпълнител и сравнително честите обжалвания на процедурите допълнително забавят стартирането на строително-монтажните дейности.
- *Съгласувателни процедури* – основен фактор при реализация на проекти свързани с културно-историческо наследство (ПО6), където спецификата на проектите изисква задължителните съгласувателни процедури с НИНКН на три етапа: на идеен, технически и работен проект.

2) **Изискванията при комбинираната подкрепа (БФП+ФИ)**

Изпълнението на проекти при комбинирана подкрепа по ОПРР 2014-2020 се реализира основно в рамките на две операции. Това предполага, наличието на времева разлика между одобрението на проекта от страна на ФИ и УО на програмата, което се отразява върху съотношението между договорени средства по ФИ и разплатени. Допълнителни фактори, които водят до по-ниските нива на разплащания, са свързани с условията при комбинирана подкрепа. Съгласно условията с БФП се финансират само разходи за СМР и по изключение за доставка на оборудване/обзавеждане, а с ФИ - останалите разходи (публичност, човешки ресурси, строителен надзор и др.). Някои от тези разходи се извършват както паралелно със строителството, така и след неговото приключване и допълнително забавят плащанията към крайните получатели. Освен това междинни плащания са възможни само при издаден акт 15 за всички обекти, които са подкрепени.

### Темп на изпълнение на финансовите инструменти по ОПРР 2014-2020 г. в сравнение с оперативни програми за регионално развитие в ЕС

Тъй като в рамките на ЕС финансови инструменти се предлагат от 839 специфични фондове[60], за да се осигури максимална база за сравнение, е извършен допълнителен преглед и синтезиране на данните в следните аспекти:

- Идентифицирани са финансови инструменти, осигуряващи сходна и/или аналогична подкрепа на мерки и дейности – основно насочени към градско развитие, в т.ч. подкрепа на градската мобилност и съхранение на културното наследство;
- ЕФРР, като фонд осигуряващ финансирането от страна на конкретната програма;
- Вид на предлаганите финансови продукти – кредити и гаранции.

Следва да се има предвид, че сумата на финансовите инструменти не включва изрично всички дейности и операции, свързани с градско развитие. В някои страни дейности,

[60] https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020-Finances/ESIF-2014-2020-Financial-Instruments-Implementatio/dcsc-7x87

например за енергийна ефективност в жилищни и обществени сгради, които могат да се извършват в градска среда, са класифицирани под тематична цел 4. Същото е положението и по отношение на финансовите инструменти за регионално развитие, които е трудно да бъдат отделени от инструментите за градската среда, енергийната ефективност и др. В допълнение, при програмиране на оперативните програми за регионално развитие в ЕС се използват различни подходите – програми на национално ниво (напр. България) или на регионално ниво (напр. в Италия, Португалия, Франция, Великобритания и др.).

В тази връзка, за сравнение на темпа на изпълнение на финансовите инструменти по ОПРР 2014-2020 с оперативни програми за регионално развитие в ЕС са идентифицираните девет програми в три страни членки на ЕС, както е представено в таблицата по-долу.

Таблица 19: Идентифицирани оперативни програми за регионално развитие прилагащи финансови инструменти в страни членки на ЕС

| Страна | Наименование на програма | Уникален код на програмата | Финансов инструмент |
|---|---|---|---|
| **Италия** | Molise - ERDF/ESF | 2014IT16M2OP001 | Fondo rotativo per l'efficienza energetica degli edifici pubblici |
| | Marche - ERDF | 2014IT16RFOP013 | Fondo Energià e Mobilità - Artigiancassa Spa |
| **Португалия** | Alentejo - ERDF/ESF | 2014PT16M2OP003 | IFRRU 2020 IF Dívida |
| | Azores - ERDF/ESF | 2014PT16M2OP004 | |
| | Centro - ERDF/ESF | 2014PT16M2OP002 | |
| | Lisboa - ERDF/ESF | 2014PT16M2OP005 | |
| | Madeira - ERDF/ESF | 2014PT16M2OP006 | |
| | Norte - ERDF/ESF | 2014PT16M2OP001 | |
| **Словения** | EU Cohesion Policy - SI - ERDF/ESF/CF/YEI | 2014SI16MAOP001 | Posebni sklad - UR |

**Източник:** https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020-Finances/ESIF-2014-2020-Financial-Instruments-Implementatio/dcsc-7x87

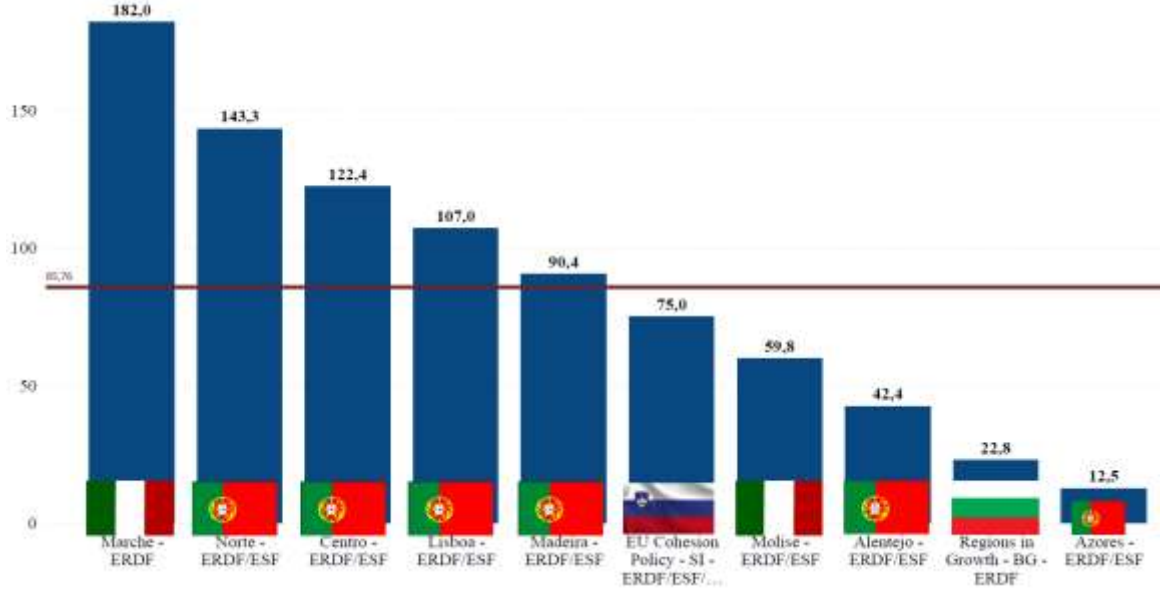
Данните са към 31.12.2020 г. и са отчетените данни от УО[61] на съответните оперативни програми по идентифицираните показатели.

### А. Дял на договорените ресурси с крайните получателите спрямо договорените средства с Финансовите посредници

Данните показват, че при изследваните програми, процесът на договаряне е значителен, като при част от тях, договорените ресурси са значително над разполагаемите средства (виж следващата фигура). По отношение на средните темпове договаряне с крайните получатели, трите фонда за градско развитие по ОПРР 2014-2020 изостават с близо 52,9 пр. п. спрямо средната стойност (85,8%) от

[61] В съответствие с член 46 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета (CPR), Регламент за изпълнение (ЕС) № 821/2014 на Комисията и регламенти за отделните фондове.

изследваните оперативни програми. Единствено при оперативна програма Azores - ЕФРР/Европейски социален фонд (ЕСФ) (Португалия) се наблюдават по-ниски нива




**Източник:** https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020-Finances/ESIF-2014-2020-Financial-Instruments-Implementatio/dcsc-7x87, собствени изчисления

Фигура 17: Дял на договорените ресурси с крайните получатели спрямо договорени средства с ФП, сравнителните данни по отделните оперативни програми за регионално развитие

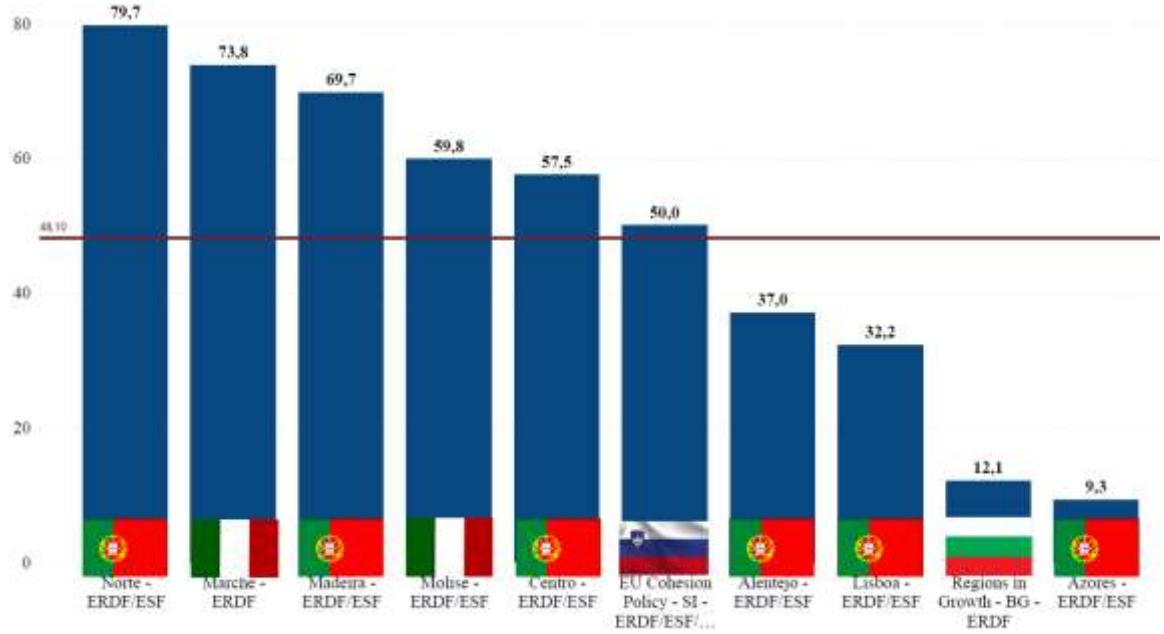
на договорените средства, насочени към крайните получатели.

### Б. Дял на платените средства към крайните получатели спрямо договорените с Финансовите посредници

Данните по отношение на платените средства към крайните получатели следват логиката на процента на договаряне. Независимо, че средните темпове на разплащане към крайните получатели при три регионални фонда в България са под средните стойности, разликата е 36,1 пр. п. по-ниска. Сред основните фактори за по-ниските нива могат да се изтъкнат спецификата на крайните получатели по трите фонда (основно местни власти), законовите изисквания за провеждане на обществените поръчки, проектната готовност при част от получателите на подкрепа и ниската степен на разплащане по ПО6. Не на последно място, разликата се дължи и на условията и изискванията за извършване на плащания към крайните получатели, които са разгледаните по горе. Повечето крайни получатели на подкрепа по ОПРР 2014-2020 са публични субекти, които разходват средства съгласно Закона за обществените поръчки, което забавя темповете на разплащане. Освен това при тях делът на ФИ в общата стойност на проектите е малък и се усвоява обикновено към края на реализирането на проектите.

Информацията по отделните програми показва, че когато финансирането е в рамките на една операция и е насочено към субекти различни от публични власти, се постига по-висока времева ефективност не само в процеса на договаряне, но и на усвояване на

ресурсите. Данните по отделните оперативни програми са представени в следващата фигура.



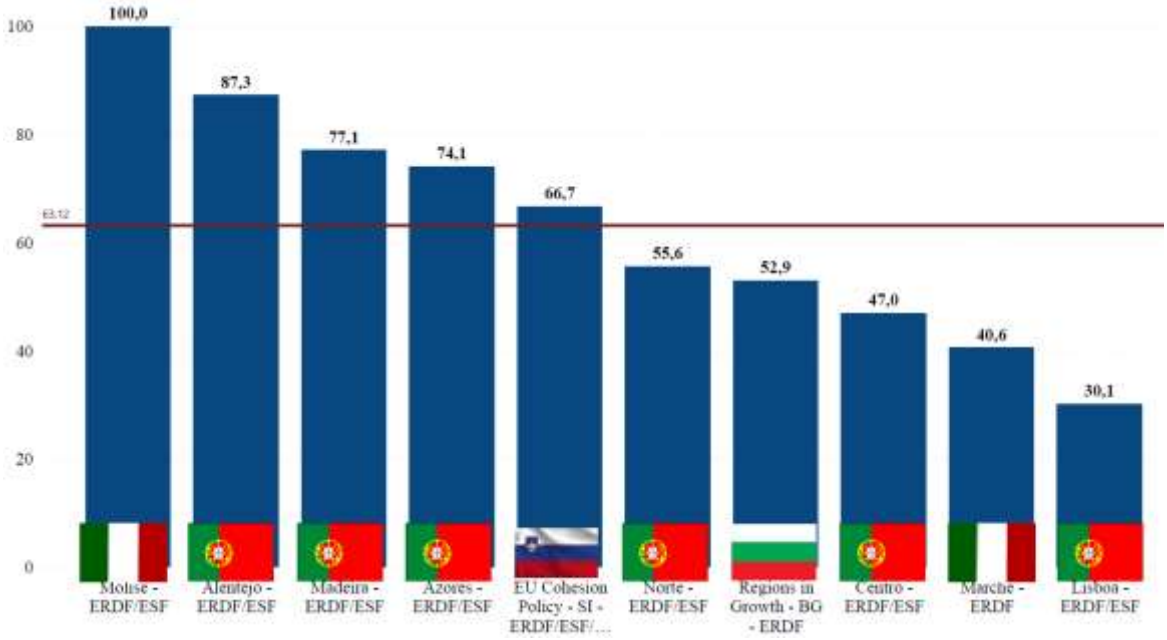

**Източник:** https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020-Finances/ESIF-2014-2020-Financial-Instruments-Implementatio/dcsc-7x87, собствени изчисления

Фигура 18: Дял на платените ресурси към крайните получатели спрямо договорени средства с ФП, сравнителните данни по отделните оперативни програми за регионално развитие

### В. Дял на платените средства спрямо договорените ресурси към крайните получатели

Данните показват по-добро позициониране на ОПРР 2014-2020 по отношение на дела на разплатените средства спрямо договорения ресурс, спрямо предходните показатели. Постигнатите резултатите са близки до средната стойност, като изоставането е в рамките на 8,5 пр. п. това се дължи на повишения темп на разплащането през 2020 г., главно на изплатени суми към частни компании и общински предприятия, които сравнително по-бързо усвояват ресурсите. От идентифицираните оперативни програми единствено Molise - ЕФРР/ЕСФ е постигнала 100% разплащане към крайните получатели, което се дължи и на по-ниския договорен ресурс.

Сравнителният анализ показва, че програмите, при които се отчитат най-високите нива на ангажиран ресурс от крайните получателите, са постигнали по-нисък дял на разплащания. Получените резултатите са показани в следващата фигура.




**Източник:** https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020-Finances/ESIF-2014-2020-Financial-Instruments-Implementatio/dcsc-7x87 , собствени изчисления

Фигура 19: Дял на платените ресурси спрямо договорени средства към крайните получатели, сравнителните данни по отделните оперативни програми за регионално развитие

**ОВ2.3 Какви са външните фактори, които влияят върху изпълнението на финансовите инструменти по ОПРР 2014-2020 и в каква степен?**

Редица външни фактори оказват влияние върху изпълнението на ФИ по ОПРР 2014-2020 и които не е могло да бъдат предварително прогнозирани. Основните сред тях са: пандемията с COVID-19; непоследователност на политиката за прилагане на финансови инструменти, което води до конкурирането им с традиционното публично финансиране с безвъзмездни средства; липса на проектна готовност, специфични изисквания при подготовката на проектите, свързани с културно-историческото наследство; липсата на опит от страна на крайните получатели; атрактивност на продуктите, предлагани от ФИ в рамките на ОПРР 2014-2020 в сравнение с аналогични продукти на международни финансови институции и други традиционни кредитори на общинско ниво. В резултат на нарушените вериги на доставка и възстановяването на икономиката значително се повишиха цените на строителните материали, което наложи преразглеждане на количествено стойностните сметки от страна на крайните получатели и забави допълнително процеса на избор на изпълнител за извършване на СМР. Към това следва да се добави и развитието на военния конфликт в Украйна в началото на 2022 г. и

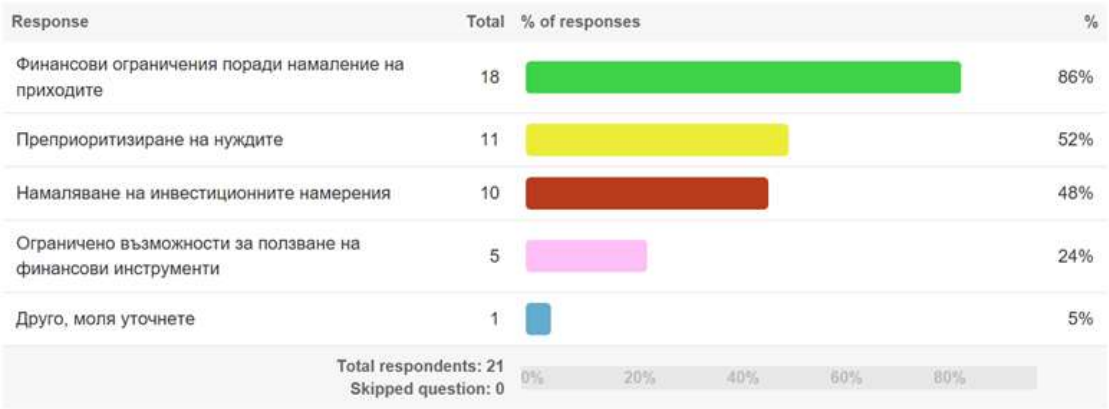
санкциите към Русия, което допълнително задълбочи дефицита при строителните материали и повиши значително цените на горивата. Тези събития доведоха до допълнително забавяне в изпълнението на отделните проекти, но и до намаляване на планираните инвестиции.

Няколко външни фактора имат отношение към прилагането на финансовите инструменти по ОПРР 2014-2020 и оказват влияние върху темпа на договаряне и разплащане по ПО1 и ПО6.

**Въведеното извънредно положение във връзка с разпространението на епидемията от COVID-19**

Неочакваната криза, породена от епидемията с COVID-19, доведе до намаляване на инвестиционната активност и нагласите на очерталите се основни крайни получатели, в лицето на местните власти. Проведеното анкетно проучване през месец октомври-ноември 2020 г. сред общинската администрация потвърждава направената констатация. Близо 62% от включили те се общини са на мнение, че ситуацията с COVID -19 ще се отрази върху техните планове за използване на ФИ.

**31. В какво би се изразило очакваното въздействие от КОВИД – 19 за Вашата институция / организация ?**
**(възможен е повече от един отговор)**




Източник: Собствено проучване, като част от предварителната оценка на прилагане на ФИ в рамките на ПРР 2021-2027 г.

Фигура 20: Мнение на общините, относно очаквано въздействие на пандемията от КОВИД-19

Кризата се отразява крайно неблагоприятно върху изпълнение на приходната и разходната част на бюджетите[62] на общините. Това предполага формирането на сериозен дефицит по общинските бюджети в края на финансовата година и риск за

[62] Допълнителните (нови и непланирани) разходи на общините във връзка с извънредното положение, както и изменението в структурата на разходите за местни дейности и дофинансиране на делегираните от държавата дейности.

някои общини да попаднат под ограничения, касаещи общинския дълг и/или да попаднат в затруднения (съгласно чл. 130а от ЗПФ), което води до преприоритизация на нуждите и намаляване инвестиционните разходи.

В отговор на пандемията, финансовото споразумение между УО на ОПРР 2014-2020 и ФМФИБ е променено през септември 2020 г., като се предоставят възможности за оборотно кредитиране, намаляват се изискванията за собствено участие, облекчават се условията за доказване на обезпечения и се предоставят по-големи възможности за финансиране на проекти изцяло със средства, привлечени от Фондовете за градско развитие както за осигуряване на собствения принос на бенефициенти по програмата, подкрепени с БФП, така и финансиране с ФИ на проекти на общини, общински дружества и други публични субекти (театри, музеи и др.), включително проекти от резервните списъци в инвестиционните програми на общините, които не са финансирани с БФП по ОПРР 2014-2020, и други проекти, включени в ИПГВР.

**Непоследователност на политиката за прилагане на финансови инструменти в страната/ Конкуренция с традиционното публично финансиране с безвъзмездни средства**

Налице е несъгласуваност по отношение на националната политика при предоставянето на подкрепа с БФП и ФИ. Налице са ситуации, при които съществува достъп до финансиране както с БФП, така и с ФИ за едни и същи мерки. По отношение на ФИ по ОПРР 2014-2020, това е налице при подкрепата за студентски общежития и частично за мерките на енергийна ефективност. Остават неясни мотивите защо мерките за енергийна ефективност в еднофамилните жилищни сгради е планирано да се подкрепят чрез ФИ, а при многофамилните сгради - чрез БФП.

**Законови изисквания за проектите по ПО 6**

Спецификата на проектите по ПО6, изискващи задължителните съгласувателни процедури с НИНКН на три етапа: на идеен, технически и работен проект и приложимите правила за държавни помощи, предопределят по-дълго време за подготовка. Данните за изпълнението на проектите показват значимо забавяне в процеса на изпълнение, като към момента е изпълнен само един проект. В същото време, два проекта са временно спрени, а при останалите се очаква забавяне в изпълнението. Като цяло, проектите по ПО6 от гледна точка на прилагане на ФИ са изключително трудни. Одобрението на проектите преминава през задължителни обществени обсъждания. Кандидатстването на едно гише за БФП и ФИ не води до съществено облекчение за крайните получатели, тъй като на практика се преминава през две операции и два договора – за ФИ и БФП.

**Ограниченията за общинския дълг**

Законът за публичните финанси налага фискални правила и ограничения, касаещи общинския дълг. Съгласно чл. 32. ал. (1) от закона, общинския дълг не може да надвишава 15% от средногодишния размер на собствените приходи и общата изравнителна субсидия за последните три години, изчислен на базата на данни от годишните отчети за изпълнението на бюджета на общината. С промените на закона, през 2020 г. общините могат да поемат дълг извън ограниченията по чл. 32, ал. 1 от Закона за публичните финанси чрез заеми, предоставени им от финансови посредници в изпълнение на финансов инструмент, управляван от „Фонд мениджър на финансови

инструменти в България“ – ЕАД, като годишният размер на плащанията на общината за всяка година по всички видове заеми, без тези по ал. 3, по чл. 81, ал. 4 и по чл. 32, ал. 5 от Закона за публичните финанси, и без плащанията по ЕСКО договорите по ал. 1, не може да надвишава 18% от средногодишния размер на собствените приходи и общата изравнителна субсидия за последните три години, изчислен на базата на данни от годишните отчети за изпълнението на бюджета на общината. Независимо от промените в законодателната база, някои от общините са предпазливи при поемане на нов дълг.

Проблемът допълнително се усложнява и от условията и изискванията за авансово и междинно плащане, залегнали в АДБФП. Тези условия принуждават част от крайните получатели да търсят алтернативно финансиране, в т.ч. чрез нови кредити.

**Липса на проектна готовност и опит от страна на крайните получатели**

Липсата на разработени и готови за реализиране проекти създава пречки при коректното и точно формиране на инвестиционните разходи. Част от общините се възползват от възможността да кандидатстват без готови технически проекти, изтегляйки дейността в рамките на проекта под формата на инженеринг. На етап подготовка на проекта и оценката му от Финансови посредник и УО на ОПРР 2014-2020, по които строителството/реконструкцията/ремонта е предвидено да се изпълнява под формата на инженеринг, е много трудно да се разграничават в детайли разходите за строителните дейности, така че да се определи даден разход с какъв източник на финансиране да се покрие предвид, че се кандидатства с окрупнено КСС, изготвено на база обяснителна записка.

Допълнително затруднение се явява и липсата на опит при изготвяне на финансов анализ, необходим при кандидатстване пред ФП.

**Атрактивност на финансовите инструменти и закъснения при структурирането**

Структурирането на инструментите отнема много време, като по-голяма част от тях бяха структурирани едва в края на 2019 г. Инструментът за подкрепа за енергийна ефективност при еднофамилни жилищни сгради отне значително повече време, като едва в средата на май 2021 г. беше структуриран за ФГР-София и ФГР-Юг, а за ФГР-Север - през 2022 г. Забавяния се получават и при изменения на Оперативните споразумения с ФГР. Продължителните преговори не само по структуриране, но и по изменение на Оперативните споразумения с ФП, е допълнителна причина, възпрепятстваща напредъка Въпреки че предлаганите финансови инструменти потенциално имат по-ниски лихвени проценти, те не са достатъчно атрактивни за всички потенциални крайни получатели (виж фигурата по-долу).

| | Count | % of responses | % |
|---|---|---|---|
| Налично е безвъзмездно финансира на национално и европейско ниво, което отговаря на нашите приоритети и нужди | 9 | | 29% |
| Сложна административна процедура | 3 | | 10% |
| Нормативни и регулаторни ограничения | 4 | | 13% |
| Не ни е било необходимо | 7 | | 23% |
| Имаме възможност да посрещнем нуждите си от финансиране по друг начин | 1 | | 3% |
| Условията предоставяни от Финансовите посредници не са благоприятни за нашата институция / организация; | 3 | | 10% |
| Предлаганите финансови продукти не са съобразени с нуждите и очакванията на нашата институция / организация | 3 | | 10% |
| Използваме други източници за осигуряване на нужното финансиране | 6 | | 19% |
| Друго, моля уточнете | 9 | | 29% |
| | 45 | | |

**Източник:** Собствено проучване, като част от предварителната оценка на прилагане на ФИ в рамките на ПРР 2021-2027 г. При „Друго, моля уточнете“ отговорите включват: късно стартиране на инструментите; общинските администрации тепърва опознават инструментите; в процес на кандидатстване сме; ползваме ФИ и въпросът не е относим към нас.

Фигура 21: Отговор на общините на въпрос „Ако Вашата институция/организация не е използвала ФИ по ОПРР 2014-2020 г., моля посочете причините?“

Съществуват утежняващи условия като такси за кандидатстване и управление, които са оферирани в офертите от ФП към ФМФИБ. Редица други условия като срокове на продуктите, гратисни периоди, обезпечение и отчитане също могат да бъдат облекчени с цел увеличаване привлекателността на инструментите за крайните получатели. Резултатите от проучването, проведено сред общини, ползващи ФИ, показват, че 94% от местните власти, са използвали ФИ, заради изискванията на съответната процедура за подкрепа с БФП, като част от тях са имали и алтернативни източници за осигуряване на допълнителното финансиране.

Сложната административна процедура, включително при докладване на изпълнението и условия, които не отговорят на нуждите и очакванията, са сред причините, които намаляват привлекателността на предлаганите продукти.

Показателно за вижданията на публичните власти за ползване на ФИ са и техните нагласи за тяхното използване през периода 2021-2027. Резултатите от проучването са показани в следващата фигура.

Допълнителни причини, изтъкнати от местните власти, са свързани с възможността за използване на други (алтернативни) източници за осигуряване на финансиране по линия на европейски институции – ЕИБ, Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР). И двете институции предлагат финансови продукти за сходни сектори/дейности, като тези, предлагани от трите регионални фонда, осигурявайки нужното финансиране в съчетание с техническа помощ на принципа на „едно гише“, с по-опростени процедури за кандидатстване и изпълнение със сведени до минимум ограничения по отношение на допустимостта на разходите и изисквания за минимална обезпеченост. Предлаганите продукти дават възможност и за покритие на недопустими разходи, като и двете институции имат възможности и проявяват по-

голяма гъвкавост по отношение на обезпечение и матуритет. През периода 2014-2020 г. наличните данни показват, че са финансирани няколко проекта, попадащи в обхвата на подкрепа по ОПРР 2014-2020 с ФИ:

- Община София – одобрен заем от ЕБВР в размер на 14,7 милиона евро на „Столичен електротранспорт“ ЕАД, който е използван за финансиране на подобряването на автобусния парк и изграждане на зарядни станции, както и свързаните с тях резервни части и услуги.
- Община София - Размерът на отпуснатия кредит от ЕИБ е 50% от стойността на проекта (80 млн. евро), използван за закупуване на нов подвижен състав и за развитието на системата за управление на трафика на Столична община.
- Община Варна – заем от ЕБВР в размер на 10 милиона евро за град Варна за финансиране на инвестиции в интегрирана инфраструктура, включително техническа помощ.

Данните сочат, че финансираните проекти от двете институции са по-атрактивни предимно за големите общини, което частично може да обясни и демонстрираната до момента ниска активност от Столична община при кандидатстване със самостоятелни проекти.

На национално ниво предлаганите финансови инструменти се конкурират и с продуктите, предлагани по линия на Фонд ФЛАГ, които не само се явяват по-разпознаваеми и с по-ниска бюрократична сложност, но и дават възможност средствата да бъдат използвани за осигуряване на „мостово“ финансиране на общините, от което публичните власти се нуждаят при по-висока стойност на проектите.

**Слабата информираност и създадени навици за безвъзмездна подкрепа**

Подкрепата от публичния сектор за инвестиции в инфраструктура обикновено е под формата на национална или европейска БФП, която се счита за основен инструмент за политическа намеса, особено за проекти с високи първоначални и дългосрочни капиталовложения. Въпреки това, когато проектите генерират приходи и има вероятност да получат кредит от банка, се счита, че съществува потенциал за използване на револвиращи финансови инструменти. Консултации със заинтересовани страни показват, че непознаването на финансовите инструменти на ЕФРР и Кохезионния фонд и техните възможности и предимства, спрямо знанията и опита в ползването на БФП, пречи на тяхното прилагане.

**Повишаване цените на строителните материали**

Тъй като основните дейности по ОПРР 2014-2020 са насочени към инфраструктурни интервенции, наблюдаваното повишение на цените на строителните материали оказа осезаемо влияние както върху процеса на договаряне, така и на процеса на изпълнение при одобрените проекти. През 2022 г. са налице първите стъпки за прекратяване на сключени договори с избрани изпълнители по реда на Закона за обществени поръчки, като при новите поръчки сумата за изпълнение е значително по-висока от прогнозната. За друга част (преобладаващата част) от проектите, реализирани от местните власти, са постъпили искания от строителите за индексиране на СМР, като работата по някои обекти е временно спряна. Очаква се трудностите, породени от

инфлацията, да бъдат смекчени с предоставената възможност след приемане на ПМС № 290 от 27 септември 2022 г. за преизчисляване на разходите, съобразно ръста на цените.

### ОВ2.4 Какви са добрите и има ли примери за лоши практики?

Основните добри практики при подкрепата с ФИ се изразяват в надграждане на натрупания опит в предходния програмен период, очакваното успешно усвояване на ресурса, заделен за градско развитие, успешното прилагане на ФИ като алтернатива на подкрепата с БФП и очаквания съществен принос от ФИ в зони с потенциал за икономическо развитие в сравнение с маргиналния принос на БФП в тези зони.

Основните предизвикателства са свързани с късното структуриране на подкрепата, голямата административна тежест при прилагане на комбинирана подкрепа, наличие на конкурентна подкрепа с БФП и наличие на конкурентна подкрепа с ФИ от МФУ в идентични сектори и ограничения в обхвата на подкрепа, които не са позволили да се използва пълният потенциал на ФИ.

Настоящият оценъчен въпрос обобщава добрите практики и предизвикателствата/лоши практики, срещани при прилагането на ФИ. В допълнение са разгледани добри практики при няколко предварително подбрани и приключили проекти.

### Добри практики:

Добрите практики при прилагането на ФИ в рамките на ОПРР 2014-2020 се изразяват в следното:

- продължава надграждането на създадения опит от прилагане на ФИ за градско развитие в предходния програмен период чрез JESSICA.
- заделеният ресурс за ФИ по ПО1 към 2023 г. се очаква да бъде усвоен;
- успешно са приложени ФИ в области, които преди това са били финансирани изцяло с ФИ – основно проекти в областта на културната инфраструктура.
- с ФИ са подкрепени частни инвестиции в зони с потенциал за икономически растеж. Тези инвестиции съставляват 29,1% (69,748 млн. лв.) от договорения към 31.01.2023 г. ресурс по ОПРР и имат съществен принос към постигане целите на програмата за насърчаване на икономическата активност в градовете, предвид, че подкрепата с БФП в същата област е трудно осъществима. В този смисъл, ОПРР 2014-2020 г. се явява единствена програма в страната, която дава възможност за финансиране чрез ФИ за мащабни инвестиции, насочени към обновяване или построяване на търговски сгради и обновяване на промишлени сгради в градски райони. Създаването на нови работни места е косвен положителен ефект от инвестициите, основно при инвестициите на частния бизнес.

Използването на подобен подход за реновиране и обновяване на градските пространства чрез ФИ се прилага широко в страните от ЕС. Подобни програми в периода 2014-2020 са IFRRU 2020 (Португалия), The North West Evergreen Fund / Evergreen Urban Development Fund (Англия) и др.

**Пример от практиката:** Рехабилитацията на стара текстилна фабрика в град Vila das Aves (Португалия)

*Целта е да се обнови стара текстилна фабрика, обособявайки високотехнологично бизнес пространство за дигитален дизайн и производство в модната индустрия. През 2019 г. фирмата получава заем от 1,8 милиона евро от Millennium bcp, финансов посредник на фонда на ЕСИФ от фондове IFRRU 2020. Компанията е използвала заема за финансиране на рехабилитационните дейности за създаване на нови съоръжения. Това е позволило на семейния бизнес да разшири своите продуктови линии и капацитет, да наеме повече служители и да оцелее по време на Ковид кризата. Обновени са близо 2 723 кв. м., като са създадени нови различни пространства, подходящи за различните бизнес сфери. Обновено е оборудването за вентилация и климатизация, като е изградено и интелигентно LED осветление и чисти помещения, предназначени да поддържат изключително ниски нива на частици, като прах, организми във въздуха или изпарени частици. Мерките за енергийна ефективност помогнаха за намаление на потреблението на първична енергия в сградата с 26%. Ако през 2015 г. в компанията са работили 18 служилите, към момента те са над 40, а оборотът е нараснал над два пъти.*

- В рамките на Р. България, прилагането на финансови инструменти показва, че в реално изражение най-значителен ресурс е договорен с крайните получатели по ОПРР 2014-2020.

**Методология за идентифициране на добри практики и успешни проекти**

За целите на настоящата оценка терминът „добра практика“ ще се отнася към дейности или подходи, прилагани от бенефициентите, които са довели до иновативно и ефективно решение на даден проблем и които биха могли да бъдат възпроизведени при различни условия в рамките на други проекти.

Като първа стъпка от идентифицирането на добри практики при интервенциите по ОПРР 2014-2020 чрез използване на ФИ, екипът ни разработи методология с критерии за подбор, представени в таблицата по-долу. За успешен проект е определян такъв проект, който отговаря на поне два от посочените критерии.

Таблица 20. Критерии за идентифициране на добри практики при интервенциите по ОПРР 2014-2020

| Критерий | Характеристика |
|---|---|
| **Иновативност** | Проектът включва нестандартен подход в преодоляването на проблем или адресирането на нуждите на целевите групи. Иновативността може да се отнася както до същността на дейностите по проекта, така и до начина на прилагането им. |

| | |
|---|---|
| **Въздействие** | Реализираните дейности по проекта допринасят за дългосрочни ефекти върху заобикалящата среда и/или съответните целеви групи. Налице е недвусмислен потенциал за ефект върху крайните цели на проекта. |
| **Устойчивост** | В проекта са заложени дейности, насочени към съхраняване на постигнатите резултати и ефекти във времето. Приложен е ясен подход за гарантиране на устойчивост и дълготрайност на инвестициите. |
| **Допълняемост** | Проектът предоставя възможност за надграждане на резултати в рамките на други проекти и/или чрез други източници на финансиране. Налице е допълняемост между проектните дейности и интервенции, подкрепени по други оперативни програми. |
| **Ефективност** | Постигнати са заложените резултати и цели по проекта в рамките на предвидения период от време. Под ефективен проект се разбира такъв, който е постигнал (или дори надхвърлил) заложените целеви стойности на индикаторите. |
| **Партньорство** | Включени са възможно най-голяма част от заинтересованите страни при разработването и подготовката на проекта. По този начин са гарантирани широка мобилизация на местните ресурси и съответствие на заложените дейности с местните нужди. |

С цел представителност на извадката по отношение на типа интервенции, във финалния списък са разгледаните само приключилите проекти по ПО1 – по два проекта за ФГР Север и ФГР Юг и един за ФГР-София. По ПО6 е представен един проект.

Обобщеният списък с успешни проекти е представен в таблицата по-долу, като за всеки проект са посочени конкретни постижения или дейности, които отговарят на съответните критерии за добри практики.

В Приложение 2 са представени фишове с детайлна информация за постигнатите резултати и ефекти по всеки проект, изготвени след извършения анализ на конкретни случаи (case studies).

Таблица 21: Списък с идентифицирани успешни проекти по ОПРР 2014-2020

| Проект и краен получател | ПО / ФИ | Добра практика |
|---|---|---|
| Развитие на нов спортен комплекс Владиславово<br><br>Община Варна | ПО 1<br>ФГР-Север | **Въздействие:** Проектът е оказал въздействие върху жителите на кв. Владиславово, гр. Варна, като е съдействал за подобрение на физическата среда и е осигурил възможност за спорт на над 50 хил. жители на квартала, които не са разполагали с модерно спортно съоръжение. Комплексът разполага с футболно игрище, игрища за футбол на малки врати, за баскетбол, волейбол, два тенис корта, алея за бягане, зона за каране на ролери, фитнес на открито, детски кът, паркова зона.<br>**Устойчивост**: Инвестицията осигурява възможности за спортна дейност за всички жители на квартала. Проектът е създал модерно пространство за отдих и социални контакти. |
| Реконструкция и модернизация на | ПО 1 | **Устойчивост:** Лесто е експортно ориентирана група за металообработка. Реализацията на проекта спомага за |

| Проект и краен получател | ПО / ФИ | Добра практика |
|---|---|---|
| производствената база на Лесто (Етап 1)<br><br>Лесто Инвестмънт ЕООД | ФГР-Север | повишаване на производствения капаците, разширяване на производствените мощности и повишаване на конкурентоспособността на предприятието на международните пазари.<br>**Въздействие:** Преместването на производствения процес в базата на ВРЗ Вола води до увеличаване на бизнес дейността на Лесто, до повишаване на възнагражденията на служителите и стандарта на живот. Осигурена е заетост на 10 нови работници, като с това се допринася за намаляване на безработицата в областта.<br>От 28.10.2021 г. в режим на усвояване е нов заем на ФГР Север на обща стойност 1 105 хил. лв. за финансиране на Етап 2 от проекта за реконструкция и модернизация на производствената база на Групата. |
| Реконструкция, ремонт и обновяване, внедряване на мерки за енергийна ефективност в Културен дом на Лукойл Нефтохим - BG16RFOP001-1.004-0007-C01<br><br>Община Бургас | ПО 1 ФГР-Юг | **Иновативност:** Културният дом на Лукойл Нефтохим е най-голямата и съвременна сграда в Община Бургас с площ от над 7 хил. кв. м. за провеждане на културни събития от различно естество. Създадена е възможност за провеждане на големи концерти и театрални постановки на закрито, а също и бизнес-форуми, фестивали и конференции. Създадена е нова визия на културния дом с динамична фасада, отговаряща на промените в околното пространство и на изискванията на съвременния дизайн.<br>**Въздействие:** Ползите от изпълнението на проекта са както за гражданите и гостите на Община Бургас, свързани със удовлетворяване на техните културни потребности, така и за децата и младежите на Община Бургас, които ще получат възможност за творческо развитие и образование в областта на изкуствата в обновени и модерни зали, както и за бизнеса, който ще получи възможност да организира и да участва в културни и бизнес-форуми в голям мащаб, за каквито до момента не съществуват условия в нито една обществена сграда в града. |
| Реконструкция и преустройство на съществуваща сграда в културно-образователен център (музей) за съвременно изкуство и библиотека<br><br>Община Бургас | ПО 1 ФГР-Юг | **Иновативност:** Това е един от първите общински проекти за подобряване на културната инфраструктура в България с безвъзмездна финансова помощ по ОПРР 2014-2020 и финансов инструмент.<br>Новият център дава възможности за запознаване с иновации в изкуството за децата и младежите на Община Бургас чрез достъп до нови високотехнологични форми на обучение и игри. В Детския отдел е Z space стена, която предлага три нива на възприятия на представеното съдържание чрез холограмни изображения, добавена реалност и други. Z space стената ще бъде ползвана от студентите от Медицинския факултет, които ще могат да правят виртуално операции и други интервенции. В двора |

| Проект и краен получател | ПО / ФИ | Добра практика |
|---|---|---|
| | | на центъра е изградена и съвременна детска площадка за деца от 3 до 12 години с места за отдих.<br>**Въздействие**: В обновения център децата, младежите и студентите на Община Бургас получават възможност за творческо развитие и образование в областта на изкуствата в модерни зали, в които се провеждат образователни и творчески курсове, мастър класове по съвременни форми на изкуство, кръжоци по приложни изкуства и др.<br>Осигурен е достъп за хора в неравностойно положение до всички звена и обекти в сградата, до елементите на дворното пространство, обвързано с прилежащата улична мрежа, изграждане на санитарни възли за хора с увреждания на подходящи места, осигуряващи обслужване на всички нива и обекти в сградата. |
| Изграждане на нов търговско-обслужващ комплекс на фирма „Мегатрон“ ЕАД на територията на гр. София, район Слатина Север - Зона за въздействие И1 – ИЗТОК<br><br>Мегатрон ЕАД | ПО 1 ФГР-Софияг | **Въздействие:** Проектът е допринесъл за озеленяване и паркоустройство на около 61% от общата площ на имота или около 19 000 м², която е била запустяла и изграждане на нова бизнес сграда с РЗП над 4000 кв. м. По този начин се подобрява облика на града и спомага за развитие на индустриалния район в гр. София.<br>Осигурени са по-добри условия за работа на 120 служителите на компанията, чрез изграждането на кухня и места за рекрация**.**<br>**Устойчивост:** Мегатрон ЕАД е основана през 1998 г. и е официален представител в България на водещите световни производители John Deere, KUHN, Bobcat и Doosan. Компанията е лидер в продажбата, поддръжката и сервизното обслужване на висококачествена земеделска, строителна, горска, голф и градинска техника.<br>Сградата се явява нов централен офис в София. Освен административни офиси тя разполага и с търговско-сервизен център. В просторния шоурум се помещават търговските представители, магазинът за оригинални части, аксесоари, играчки и облекла, както и различни по големина зали за срещи. |
| Силата на водата. Подкрепа за повишаване потенциала на Община Бургас като конкурентноспособна туристическа дестинация | ПО 6 ФГР-Юг | **Допълняемост:** Проектът дава възможност за надграждане и развитие на резултатите от проект „Културно-историческото наследство на о-в „Света Анастасия“ и град Бургас - атрактивна и конкурентоспособна туристическа дестинация”[63], и е част от стратегията за развитие на туризма в региона. В същото време се осигурява възможност за интегриране на нов туристически продукт, свързан с „водата“, като свързващ елемент. |

[63] Проектът е финансиран по Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007-2013

| Проект и краен получател | ПО / ФИ | Добра практика |
|---|---|---|
| Община Бургас | | **Ефективност:** Отчетеният ръст на брой посещения на подпомогнатите обекти на културно или природно наследство и на туристически атракции е в рамките на заложеното. Проектът допринася за съхраняване на традиции на региона и подпомагаме развитието на морското дело |

## Срещани предизвикателства/лоши практики:

Срещаните предизвикателства/лоши практики са разгледани подборно в предходните оценителни въпроси. Поради ограничения брой приключили проекти, те акцентират основно върху общи положения, свързани предимно с етапите на програмиране и изпълнение на проекти подкрепени с ФИ. Основните от тях са:

- Късно структуриране на подкрепата с ФИ, което доведе до трудности при постигане на етапните цели и забавяне в процеса на договаряне;
- Голяма административна тежест при предоставяне на комбинирана подкрепа БФП и ФИ - създава се двойна административна тежест за крайните получатели не само в процеса по кандидатстване и оценка на проектното предложение, но и при извършване на проверки на място и документални проверки на финансираните обекти.
- Условия за авансови и междинни разплащания при комбинирана подкрепа (БФП+ФИ) - наличие на различен процент на размера на авансово плащане по договора за кредит и АДБФП създава предпоставки крайните получатели да покрият разликата със собствени средства или от други източниците. Утежнените правила за искане на междинно плащане към УО на ОПРР 2014-2020 налага крайните получатели да отделят значителни средства от Общинския бюджет или от друга кредитна институция, което забавя процеса на разплащанията.
- Възможността крайните получатели да кандидатстват без проектна готовност (част от финансираните проекти се изпълняват на инженеринг) – това води до трудности при детайлното разграничаване на разходите за строителни дейности на етап подготовка, а при изпълнение е необходимо по-дълъг период за започване на СМР и забавяне на изпълнението на отделните проекти.
- Голяма административна тежест при реализиране на проектите за културен туризъм - поради спецификата на проектите изпълнявани по ПО6 се изискват задължителни съгласувателни процедури с НИНКН на три етапа: на идеен, технически и работен проект. Тези процедури често продължават дълъг период от време, особено при проекти, изпълнявани на инженеринг и допълнително води до значително забавяне на изпълнението на проектите.
- Наличие на конкурентна подкрепа с БФП, което ограничава възможностите и намалява интереса към подкрепа с ФИ;

- Ограничения в обхвата на подкрепа, продиктувани от ограничения в предоставянето на БФП[64], без да се използва максимално потенциалът на ФИ за допълващ ефект към постигане целите на ОПРР 2014-2020.

Промяна в очаквания интензитет на подкрепа с БФП при проектите по ПО6 - това решение доведе до бързо изчерпване на ресурсът за БФП и прекратяване на процеса на договаряне по ПО6. Значителна част от предвидените ресурси за прилагане на ФИ остана блокиран до взимане на решение за неговото прехвърляне към ПО1.

[64] БФП се предоставя само за СМР

# Въздействие

### ОВ3.1. Какво е въздействието от изпълнението на финансовите инструменти по ОПРР 2014-2020? Подходящ ли е механизмът за комбинация на БФП и финансови инструменти и привличане на допълнително „лостово“ финансиране?

Въздействието от прилагането на ФИ по ОПРР 2014-2020 се изразява в намаляване на дела на БФП и привличане на допълнително лостово финансиране, особено в области, които преди това са финансирани изцяло с БФП. ФИ са предоставили ресурс за покриване на допълнително търсене при инвестиции в градска среда и донякъде в градски транспорт. ФИ са доминиращи при инвестициите в зони с потенциал за икономическо развитие. Създаването на нови работни места е косвен положителен ефект от инвестициите, основно при инвестициите на частния бизнес.

Несъществено е въздействието на ФИ в областта на енергийната ефективност. По отношение на спортната инфраструктура, може да се очаква по-значимо въздействие върху условията за масов спорт, след приключване на проектите. Поради липсата на приключил проект, все още не се наблюдава въздействие при развитието на културен туризъм. Като цяло това въздействие се очаква да е по-малко от планираното, поради високия дял на БФП и поради невъзможността да се усвои целият ресурс, заделен за подкрепа с ФИ в тази област.

Комбинираната подкрепа БФП и ФИ е дала възможност за привличане на допълнително лостово финансиране. Възможностите не са били използвани изцяло при инвестиции в културен туризъм, поради по-високия дял на БФП от планирания и поради невъзможност за прилагане на комбинирана подкрепа при инвестициите в енергийна ефективност в студентски общежития.

При структуриране на ФИ по ОПРР 2014-2020 въздействие от тяхното прилагане е търсено в следните основни аспекти[65]:

- Намаляване дела на БФП и създаване на възможности за привличане на ресурс на допълнително лостово финансиране;
- Създаване на възможности за покриване на инвестиционния недостиг и подобряване достъпа до дългосрочно финансиране;
- Повишаване на гъвкавостта и намаляване на административната тежест за бенефициентите;
- Подобряване капацитета на общините;
- Намаляване на регионалните различия;
- Специфични ефекти от областите на подкрепа.

**Намаляване дела на БФП и създаване на възможности за привличане на ресурс**

Приложените ФИ в рамките на ОПРР 2014-2020 са довели до намаляване на дела на БФП, основно в културна инфраструктура. Намален е и делът на финансиране с БФП

[65]PwC, Предварителна оценка на финансовите инструменти по ОПРР 2014-2020, 2014

за обекти на културно-историческото наследство и развитие на туризъм, но там ефектите са много по-малки от предварително планираните, тъй като делът на БФП остава висок в рамките на 85%.

Механизмът за залагане на комбинирана подкрепа е подходящ при инвестиции, които са били изцяло подкрепяни с БФП, тъй като осигурява възможности за използване на съществуващия потенциал за частично изплащане на инвестициите и преминаване към комбинирана подкрепа, което от своя страна дава възможност за привличане на допълнително финансиране. Такава е подкрепата в културна инфраструктура и проектите за развитие на културен туризъм чрез рехабилитация на паметници на културата. Такъв потенциал е съществувал и при инвестициите в енергийна ефективност в студентски общежития, но в крайна сметка комбинирана подкрепа не е било възможно да се приложи, тъй като голяма част от потенциалните обекти не са били включени в ИПГВР на общините и поради конкуренцията с безвъзмездни средства.

Към 31.01.2023 г. допълнително финансиране, привлечено от финансовите посредници се равнява на близо 190,173 млн. лв. Собственият принос на крайните получатели достигна 82,957 млн. лв. (над 99% е по ПО1), а допълнително привлеченото частно финансиране на проектно ниво, привлечено от крайните получатели, е изцяло по ПО1 и се равнява на 7,762 млн. лв.

**Създаване на възможности за покриване на инвестиционния недостиг и подобряване достъпа до дългосрочно финансиране**

Прилагането на ФИ е създало възможности за финансиране в области, където предоставянето на подкрепа по програмата с БФП е ограничено, като спортна инфраструктура, зони за икономическо развитие, интегриран градски транспорт. По отношение на развитието на спортната инфраструктура, през 2022 г. се наблюдава по-силен интерес, като общо са подкрепени 6 проекта, в т.ч. на частни инвеститори. ФИ са отговорили на голямото търсене за инвестиции в градска среда и донякъде в транспортна инфраструктура. Добър е приносът на ФИ и към инвестиции в зони с потенциал за икономическо развитие. Тези инвестиции се явяват основни за програмата.

**Повишаване на гъвкавостта и намаляване на административната тежест за бенефициентите и подобряване капацитета на общините**

От представените по-горе анализи не е видно прилагането на ФИ да е довело до намаляване на административната тежест. Напротив, при комбинираната подкрепа административната тежест дори е по-голяма, отколкото подкрепата само с БФП. За по-малка административна тежест може да се говори само при проектите, които са подкрепени изцяло с ФИ и се изпълняват в рамките на една операция.

В същото време прилагането на ФИ създаде капацитет и опит в страната при всички въвлечени в прилагането им страни: УО на ОПРР 2014-2020, ФМФИБ, финансовите посредници и крайните получатели, голяма част от които са общини.

**Намаляване на регионалните различия**

От прилагане на ФИ са се възползвали 78% от избираемите общини в Северна България и 62% в Южна България, както и София. С най-голям брой проекти се по-

големите общини от ниво 2 – Варна, Бургас, Пловдив, Стара Загора и Плевен. В същото време със сравнително голям брой проекти са и общини от ниво 3, като Враца, Перник, Добрич, Ямбол и Димитровград. Тъй като подкрепата не е имала специфично териториално измерение, не може да се каже, дали ФИ имат принос към намаляване на регионалните различия.

**Специфични ефекти от областите на подкрепа**

Подкрепата с ФИ има съществен принос на подкрепата с БФП по ОПРР 2014-2020 при инвестициите в сферата на културна инфраструктура по ПО1. ФИ имат допълващ принос към инвестициите в градска среда и развиване на устойчив градски транспорт. Създаването на нови работни места е косвен положителен ефект от инвестициите, основно при инвестициите на частния бизнес.

Приносът на ФИ към подобряване на енергийната ефективност и намаляване на парниковите газове е несъществен поради трудностите при прилагане на подкрепата за енергийна ефективност и малкия брой реализирани проекти. По отношение на спортната инфраструктура към момента са приключили два проекта, С оглед, нарасналият интерес за инвестиции в спортна инфраструктура, може да се очаква значително въздействие върху подобряване условията за масов спорт след приключване на финансираните интервенции.

Все още не се наблюдава въздействие от подкрепата с ФИ за развитието на културен туризъм. Има само един приключил проект, като останалите са в изпълнение. Очакваните въздействия ще бъдат много по-ограничени от планираните, поради това че делът на ФИ в крайното финансиране е ограничен, наблюдаваните затруднения при прилагане на подкрепата и невъзможността да бъде усвоен предварително заложеният ресурс.

# Заключения и препоръки

В този раздел на доклада са представени заключенията и препоръките. Заключенията са групирани по темите на оценката. В допълнение, на базата на направените анализи, са изведени основни научени уроци.

## Заключения

**Интерес от страна на потенциалните крайни получатели към предоставяната подкрепа с ФИ.**

Същинското прилагане на финансови инструменти в Р. България стартира през 2019 г., като от тогава до януари 2023 г. са сключени 122 договора по ПО1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие“ и ПО6 „Регионален туризъм“, на обща стойност[66] 650,217 млн. лв., от които подкрепа с финансови инструменти възлиза на 441,963 млн. лв., или 68,0% от договорените средства.

След относителното забавяне на процеса на договаряне през 2020 г., в периода 2021-януари 2023 г. се отчита значителен интерес. Въпреки политическата несигурност и продължаващата криза с COVID-19 и войната в Украйна, темповете на договаряне се ускориха, с 126,7% (ФГР Юг), 50,0% (ФГР Север) и 120,0% (ФГР София). Реализираните резултати се дължат единствено на напредъка по ПО1, поради изчерпване размера на БФП по ПО6 и спиране приема и одобрение на проекти по тази приоритетната ос още през 2020 г.

Подкрепата с ФИ е водеща при проектите по ПО1, докато при проектите за културна инфраструктура, които се подкрепят по ПО1, както и при проектите за културно-историческо наследство, които се подкрепят по ПО6, основното финансиране е с безвъзмездни средства, като за повечето от тези проекти ФИ имат допълваща роля.

По ПО1 основният интерес е към проекти за **културна инфраструктура**, като основните крайните получатели са местни власти. Този интерес е очакван, предвид натрупания опит в изпълнение на подобни проекти през предходния програмен период и предоставената възможност за комбиниране на ФИ с БФП. Също така, в разглеждания период (2019-2021 г.) тези проекти са били приоритетни за финансовите посредници и крайните получатели, тъй като е било необходимо да се договорят в крайните срокове на съответните процедури за финансиране с БФП.

Значителен интерес се отчита и при инвестициите в **зони за икономическо развитие**, където водеща е частната инициатива и крайни получатели са фирми, които имат интерес и потенциал за усвояване на предвидената подкрепа с ФИ. Тези проекти се реализират изцяло с финансов инструмент.

Намалените възможности за алтернативно финансиране с БФП и възможността местните власти да гарантират връщането на заемните средства чрез приходите от

[66] Общата стойност на проекта включва размера на БФП, финансови инструменти, собствен принос на крайния получател и частно финансиране на проектно ниво, привлечено от КП (извън ФГР)

местния бюджет доведе до сериозно увеличение на финансираните проекти в сектор градска среда. След 2020 г. са финансирани 57,9% от проектите в сектора.

Промяната на ОПРР от ноември 2019 г., с която се разширява територията, на която е възможна подкрепа извън зоните на въздействие на ИПГВР, се оказа благоприятно въздействие върху нарастване на интереса към зони за икономическо развитие и градска среда.

Интересът към интегриран градски транспорт е ограничен както заради по-слабите възможности за генериране на приходи, така и от приложимия режим на държавна помощ, които ограничават възможностите за инвестиции в сектора. През 2022 г. се засили интересът към инвестиции в спортна инфраструктура, като за годината са подкрепени 4 проекта, а още един договор е сключен в началото на 2023 г. Проектите са подкрепените изцяло с ФИ, като крайните получатели са както местни власти, така и частни инвеститори.

Въпреки че подкрепата за енергийна ефективност в студентски общежития дава възможност за комбинация на ФИ с БФП, подкрепените проекти са само два. Не се очаква интересът на крайните получатели да се засили поради трудности за ползването на БФП, тъй като тези мерки не са залегнали в ИПГВР, което е условие за ползване на подкрепа с безвъзмездни средства и поради конкурентно предлагане на безвъзмездни средства за същата цел. През месец май 2021 г. стартира подкрепата за енергийна ефективност при еднофамилни жилищни сгради. Отчетеният напредък в края на годината е слаб, като първоначалните прогнози показват, че заделеният ресурс няма да бъде цялостно инвестиран и средствата няма да бъдат изплатени до края на 2023 г. Основните фактори са свързани както с късното стартиране на продукта, така и териториалната допустимост на мерките за ЕЕ, наблюдавания ръст в цените на строителните материали, неясната политика по отношение на финансирането на мерки за ЕЕ и несигурността относно доходите на домакинствата.

Основните крайни получатели на подкрепа с ФИ са общини и общински компании. По ПО1 крайни получатели са и 19 предприятия и две висши учебни заведения. Институции на вероизповеданията (потенциални бенефициенти по ПО6) са по-предпазливи поради липсата на досегашен опит и трудности в доказването на обезпечения, като са сключени два договора, в рамките на проект „Кремиковският манастир – духовният център на Софийската Света гора”[67].

Министерство на културата не е удачен краен получател на ФИ, тъй като това означава поемане на държавен дълг. Проекти под формата на публично-частни партньорства не са финансирани. Основната причина е, че ПЧП в страната се прилага основно във вид на концесии. Законодателството също се ограничава до Закона за концесиите, който трудно се тълкува и прилага в по-разширен контекст. В същото време трябва да се отбележи, че по ПО1 Министерството на културата е партньор на община по един от проектите.

Отчетеното значително нарастване на темповете на договаряне доведе до разширяване на териториалното покритие, като са финансирани проекти на

[67] По проекта са сключени два договора с един краен получател- един договор за оборотен капитал и един договор за инвестиционен кредит

територията на 15 общини от избираеми 18 за Северна България, 15 общини от избираеми 21 за Южна България, като и София. По ПО6 сравнително слаб е интересът към разработване на проекти за територията на София поради възможностите, с които разполага общината да осигури допълващо финансиране, включително от финансови институции в лицето на ЕИБ, с която общината има дългосрочни и изгодни отношения. За разлика от ПО6, интересът за финансиране на проекти за района на София по ПО1 не е малък предвид на реализираните проекти и проектите в процес на разглеждане, но изглежда надценен спрямо предвидения финансов ресурс.

**Напредък по отношение на прилагането и фактори, които оказват въздействие**

До 31.01.2023 г. 80,4% (257,294 млн. лв.) от ресурса по ОПРР е договорен с крайните получатели. По ПО1 общият договорен ресурс по изпълнение на ФИ е 421,274 млн. лв., от който ресурсът по ОПРР 2014-2020 г. възлиза на 242,065 млн. лв. Налице е предоговаряне на договорения ресурс с ФП, в размер на 7,165 млн. лв. Очаква се до края на периода на договаряне размерът да нарасне, като ще бъде покрит както от свободния ресурс по ПО6, така и от недоговорените средства по ФГР-София. Процесът на договаряне е различен при отделните фондове. При ФГР – Юг са договорени 137,1% от предвидения ресурс по ОПРР 2014-2020, докато при ФГР-Север са договорени 103,4% от предвидения ресурс. Наддоговореният ресурс е осигурен съгласно подписани допълнителни споразумения с двата фонда[68][69].Единствено при ФГР София договорените средства с крайните получатели възлиза на 63,0% от разполагаемия ресурс. Данните за разглежданите проекти от трите фонда показва, че може да се очаква целия ресурс да бъде договорен до края на 2023 г.

При ПО6 към края на месец януари 2023 г. общият договорен ресурс по изпълнение на ФИ е 25,811 млн. лв., от който на 15,229 млн. лв. са от ОПРР. Общо за трите фонда 82.1% от заемните лимити остават неусвоени. Тъй като голяма част от проектите са финансирани със значителен дял на БФП, в средата на 2020 г. предвиденият ресурс за БФП е изцяло договорен и приемът на нови проекти е прекратен. Във връзка с разгледаните алтернативи, към края на 2021 г. е предложена промяна на ОПРР 2014-2020 г., изразяваща се в прехвърляне на общо 78,1 млн. лв. свободни финансови средства по Приоритетна ос 6 „Регионален туризъм“ към заемния лимит по Приоритетна ос 1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие“ и разпределени към отделните фондове.

Заложените етапни цели по програмата към края на 2018 г., отнасящи се до прилагането на ФИ, са отчетени като изпълнени. В същото време, заложените цели в оперативните споразумения с ФП изглеждат твърде амбициозни във времево отношение, предвид на подписването на споразуменията през 2018 г.

[68] Чрез Допълнително споразумение № 3 между ФМФИБ и ДЗЗД „Фонд за устойчиви градове“ се предоставя възможността за увеличаване размера на Общия финансов ангажимент на ФГР-Юг за сметка на намаление в размера на Общия финансов ангажимент по оперативно споразумение № ОС-3/20.09.2018 г. за изпълнение на ФГР-София.

[69] Чрез Допълнително споразумение № 2 между ФМФИБ и РФГР е постигнато предварително условно съгласие за предоставяне на допълнителни средства в размер на 2 712 325 лева, представляващи недостиг на средства за договаряне от ФГР Север на пълния размер на финансирането, необходимо за допустим проект на Краен получател. С посочените средства ще бъде увеличен размерът на Общия финансов ангажимент и съответно на Заемния лимит и/или Гаранционния лимит по ПО1.

Предвид оставащото време, ФМФИБ и ФГР е целесъобразно да договорят разумни срокове за договаряне на ресурса по ФИ в Оперативните споразумения преди крайната дата на допустимост – 31.12.2023 г. След този срок ФГР е препоръчително да се фокусират върху ускоряване на процеса по разплащания към крайни получатели, с оглед инвестиране на ресурса в неговата цялост. В същото време, ФМФИБ и ФГР е добре да поддържат проектно портфолио от резервни инвестиции, чиято реализация би могла да компенсира в кратки срокове установен недостиг до края на периода, който би повлиял отрицателно на крайните цели на инвестирането, в т.ч. приноса на индикаторите по ФИ към Рамката за изпълнение и допълнителните индикатори, заложени във Финансовото споразумение и Оперативните споразумения с ФГР.

При прилагането на ФИ оказват влияние редица фактори. Основните сред тях са: конкурирането на ФИ с финансиране с безвъзмездни средства и с финансиране от МФИ; липса на проектна готовност, специфични изисквания при подготовката на проектите за културна инфраструктура по ПО6, които водят до значителна административна тежест; липсата на опит от страна на крайните получатели; ниска атрактивност на ФИ в рамките на ОПРР 2014-2020 в сравнение с аналогични продукти на международни финансови институции и други традиционни кредитори на общинско ниво; и пандемията с COVID-19. Допълнителен фактор, който се може да окаже сериозно влияние, е отчетеното значително нарастване на цените на строителни материали през втората половина на 2021 г. и отчетеното забавяне при вземане на решение на национално ниво за индексиране на разходите по сключени договори за СМР.

**Сравнителни темпове на изпълнение на ФИ по ОПРР 2014-2020 в сравнение с други оперативни програми**

Данните за темповете на договаряне показват, че по ОПРР 2014-2020 е договорен най-значителен ресурс с крайните получатели в сравнение с останалите програми в страната, прилагащи ФИ. Финансовите посредници, изпълняващи ФИ по ОПРР 2014-2020, са успели да договорят е 77,2% от ресурса, предвиден за подкрепа с финансовите инструменти по оперативната програма. Темпът е с 27,9 пр. п. над средната стойност за страната и 9,8 пр. п. над договорените по ОПРЧР 2014-2020 г. По отношение на платените средства към крайните получатели спрямо договорените средства с финансовите посредници, най-висок дял на разплатени средства се наблюдава при ОПРЧР 2014-2020 (67,4%) и ОПРР 2014-2020 г. (39,4%), при среден процент от 31,4%. Делът на реално разплатените средства спрямо договорените с крайните получатели по ОПРР 2014-2020 е с 12,7 пр. п. е под средните за страната, като по-слаби нива се отчитат единствено по програма ОПОС 2014-2020 г. – 23,2%.

**Въздействие от изпълнение на финансовите инструменти по ОПРР 2014-2020 г.**

Прилагането на ФИ по ОПРР 2014-2020 е довело да привличане на допълнително лостово финансиране, в т.ч. от крайните получатели, особено в области, които преди това са финансирани изцяло с БФП. ФИ са предоставили ресурс за покриване на допълнително търсене при инвестиции в градска среда и донякъде в градски транспорт. Реализираната подкрепа чрез финансовите инструменти е доминираща при инвестициите в зони с потенциал за икономическо развитие. Създаването на нови работни места е косвен положителен ефект от инвестициите, основно при инвестициите на частния бизнес. Слабо е въздействието на финансовите инструменти

в областите на енергийна ефективност. По отношение на спортната инфраструктура, може да се очаква по-значимо въздействие върху условията за масов спорт, след приключване на проектите, тъй като от 6 проекта[70], само два са приключили[71].

Поради липсата на приключил проект, все още не се наблюдава въздействие при развитието на културен туризъм. Като цяло това въздействие се очаква да е по-малко от планираното поради високия дял на БФП и поради невъзможността да се усвои целият ресурс, заделен за подкрепа с ФИ в тази област.

Комбинираната подкрепа БФП и ФИ е дала възможност за привличане на допълнително финансиране, като е спомогнало за реализация на допълнителните инвестиционни намерения. Възможностите не са били използвани изцяло при инвестиции в културен туризъм поради по-високия дял на БФП от планирания и поради невъзможност за прилагане на комбинирана подкрепа при инвестициите в енергийна ефективност в студентски общежития.

**Научени уроци и възможности за подобрения в следващия програмен период**

Оценката очертава следните предизвикателства при прилагане на финансови инструменти по ОПРР 2014-2020 г.

- Забавянето при структурирането на ФИ и подбора на ФП намалява времето, през което потенциалните крайни получатели могат да се възползват от предоставената подкрепа. Времето за избор на ФП, както и времето необходимо за изменения в оперативните споразуменията трябва да бъде съкратено, както и да бъдат оптимизирани други оперативни срокове, залегнали в споразуменията между ФМФИБ и ФП;
- Забавянето в разписването на Детайлните правила за предоставяне на съвместна подкрепа чрез финансови инструменти /ФИ/ в комбинация с БФП по ОПРР 2014-2020. Това доведе до забавяне процеса на подготовката и подаването на проектните предложения и оценка на проектите от група дейности „Културна инфраструктура“, като се създава реален риск за спазване на сроковете за верификация на допустимите разходи – 31.12.2023 г.;
- Бързото изчерпване на БФП при комбинираната подкрепа с ФИ по ПО6 сочи необходимост от по-добро планиране и синергия в решенията. Първоначалните предвиждания са за съотношение 50%:50% БФП към ФИ влизат в противоречие с предоставената възможност за финансиране с БФП до 85% от стойността на проектите;
- Значителната административна тежест (задължителните съгласувателни процедури с НИНКН на три етапа: на идеен, технически и работен проект, и необходимостта от провеждане на обществени обсъждания) при прилагане на ФИ за проектите за културни обекти от световно и национално значение значително затруднява както ФП така и крайните получатели;

[70] По проект “Спортен комплекс и тренировъчен център “Балкан“, с краен получател „Дивелъпмънт Сълюшънс“ АД, има подписани два договора

[71] Проект „Парк „Възраждане“ - Етап IV – Изграждане на парк и термо-минерален развлекателно-рекреационен комплекс“ и проект „Изграждане на спортен комплекс за практикуване на различни видове масов спорт на жителите на район „Владислав Варненчик“ на терена на съществуващия районен стадион, с общо РЗП 3715, 300 седящи места и 45 парко места“

- Преминаването през две операции и два договора – за ФИ и БФП също затруднява крайните получатели и редуцира интереса към подкрепа с ФИ. В този случай някои крайни получатели, които имат възможност за осигуряване на алтернативно финансиране (като например Столична община), биха предпочели да избегнат кандидатстването за подкрепа с ФИ. При тези бенефициенти задължителното условие за получаване на БФП само в комбинация с ФИ е силно ограничително и в разрез с пазарната логика;
- Намаляването на административната тежест, вкл. при осъществяване на проверки на място и административни проверки, е свързано и с възможността през 2021-2027 г., комбинираната подкрепа чрез финансови инструменти и безвъзмездна финансова помощ да се осъществява в рамките на една операция, при което БФП се предоставя паралелно с нисколихвеното кредитиране от организацията, прилагаща финансови инструменти, ако БФП е до 50% от подкрепата. Това значително би облекчило крайните получатели. Освен това, за да се преодолеят някои пазарни сривове на потенциалните крайни получатели следва да бъде осигурена техническа помощ за подготовка на проекта (по подобие на предоставяната от ЕИБ), като административните проверки за кредитното финансиране да бъдат сведени до минимум, а кандидатстването да е на принципа „едно гише“;
- Териториалните ограничения и изискванията финансираните проекти да попадат в **зоните за въздействие на ИПГВР.** Това ограничение произтича от стратегическите цели на ОПРР, които обаче касаят подкрепата с БФП. При подкрепа с ФИ, тъй като се търси допълване и синергия, е възможно задаване на по-широки граници на подкрепа, което по-добре ще отговори на търсенето и ще има добавена стойност към подкрепата с БФП. В допълнение други ограничения в обхвата па подкрепа (като **държавни помощи и допустими разходи**) не дават възможност за реализиране на цялостни проектни идеи и поради това намаляват интереса на потенциалните крайни получатели. В това отношение, основен извод за бъдеща подобна подкрепа е, че ФИ не би трябвало да се разглеждат като алтернативно финансиране на БФП за обхват и цели, идентични с тези на БФП, а като възможност за реализиране на допълнителни и по-широкообхватни проекти. Тези проекти ще допринасят за постигане на целите на програма като допълват БФП, без да е задължително да припокриват условията и обхвата на подкрепа с БФП. По ПО6 разширяването на подкрепата към обекти на културното наследство от местно значение, а не само на такива от световно и национално значение, също би подобрило интереса към подкрепа с ФИ при проекти с голям туристически потенциал;
- Друго основно ограничение, за **публични институции и институции** на вероизповеданията са **трудностите за предоставяне/учредяване на обезпечения**. Възможността, която е предоставена на тези институции, с промените в условията на финансиране от края на 2020 г., необходимите средства за изплащане на финансирането да се осигуряват в рамките на приходите от дейността и бюджета на общината или на съответния публичен субект, се очаква да облекчат условията и да генерират допълнителен интерес от страна на потенциалните крайни получатели. Тези мерки не би трябвало да са само временни, както е към момента;

- Предлаганите условия по ФИ не са достатъчно атрактивни за крайните получатели. Условията (цена на ресурса, обезпеченост, матруритет и др.) е необходимо да бъдат подобрени. ФМФИБ, при избор на ФП, е препоръчително да залага условия, които гарантират структуриране на атрактивни финансови продукти;
- **Конкурирането на БФП с ФИ** е основана пречка за прилагането им в някои области, като например енергийната ефективност. На стратегическо ниво е необходимо по-ясно разграничение между това кои мерки ще се подкрепят изцяло с БФП и при кои е възможно комбиниране с ФИ;
- Прилагането на **териториален подход** е удачно при инструменти, които се влияят от спецификите на териториите. При хомогенни инвестиции, правилата би трябвало да са еднакви и в този случай не е удачно прилагането на териториален подход. Резултатите до момента показват, че териториалното измерение на подхода не допринася съществено за постигане на поставените цели;
- Ограниченията за общинския дълг - Законът за публичните финанси налага фискални правила и ограничения, касаещи общинския дълг. Съгласно чл. 32. ал. (1) от Закона, общинския дълг не може да надвишава 15% от средногодишния размер на собствените приходи и общата изравнителна субсидия за последните три години, изчислен на базата на данни от годишните отчети за изпълнението на бюджета на общината. С промените на закона, през 2020 г. общините могат да поемат дълг извън ограниченията по чл. 32, ал. 1 от Закона за публичните финанси чрез заеми, предоставени им от финансови посредници в изпълнение на финансов инструмент, управляван от ФМФИБ, като годишният размер на плащанията на общината за всяка година по всички видове заеми, без тези по ал. 3, по чл. 81, ал. 4 и по чл. 32, ал. 5 от Закона за публичните финанси, и без плащанията по ЕСКО договорите по ал. 1, не може да надвишава 18% от средногодишния размер на собствените приходи и общата изравнителна субсидия за последните три години, изчислен на базата на данни от годишните отчети за изпълнението на бюджета на общината. Независимо от промените в законодателната база, някои от общините са предпазливи при поемане на нов дълг;
- Условията и изискванията за извършване на плащания към крайните получатели при комбинирана подкрепа и прилагането на различен процент на размера на авансово плащане по договора за кредит и в АДБФП създава предпоставки крайните получатели да търсят допълнителен ресурс – от общинския бюджет или от друга кредитна институция. Макар в някои случаи, това да е косвен ефект, съществува риск от увеличаване задлъжняемостта на местните власти и ограничаване на тяхната инвестиционна активност.

## Препоръки

Препоръките, заедно с изводите към които се отнасят и подходи за отразяването им, са представени в таблицата по-долу.

| № | Извод | Препоръка | Подход за отразяване |
|---|---|---|---|
| **1** | Конкурентното предлагане на финансиране с БФП се явява основана пречка за прилагането ФИ в някои области на подкрепа по ОПРР 2014-2020. | Препоръчително е предварително да се уточнят дейностите/ интервенциите, които ще бъдат подкрепени с ФИ и с БФП, като се избегне припокриване на различните видове подкрепа.<br>В случай, че това е трудно осъществимо, следва двата вида подкрепа да бъдат времево синхронизирани. Например след изчерпване на БФП да се премине към предлагане на ФИ. | В случай на припокриване между БФП и ФИ да се забави прилагането на ФИ или да се пренасочат средства към дейности и интервенции, които са подходящи за подкрепа с ФИ, и за които липсва подкрепа чрез БФП. |
| **2** | Забавянето при структурирането на ФИ и подбора на ФП намалява времето, през което потенциалните крайни получатели могат да се възползват от предоставената подкрепа. | Препоръчва се, за програмния период 2021-2027, изборът на ФП да се осъществи в максимално кратки срокове след сключване на Финансово споразумение с ФМФИБ<br>Времето за изменения във финансовото и оперативните споразуменията също трябва да бъде съкратено, както и да бъдат оптимизирани други оперативни срокове, залегнали в споразуменията между ФМФИБ и финансовите посредници; | След одобрение на ПРР 2021-2027 УО да пристъпи към процедура за сключване на Финансово споразумение с ФМФИБ.<br>От своя страна ФМФИБ следва да започне подготовка на предварителните проучвания за избор на ФП, като изборът следва да стартира в максимално кратки срокове след сключване на Финансови споразумение с УО на ПРР 2021-2027. |

| № | Извод | Препоръка | Подход за отразяване |
|---|---|---|---|
| 3 | Предлаганите условия по ФИ не са достатъчно атрактивни за някои типове крайни получатели. | По- добро структуриране и атрактивност на ФИ, в т.ч. с комбинирана подкрепа с БФП (напр. ползване на капиталови отстъпки).<br>При комбинирана подкрепа (БФП+ФИ) следва да се обмисли възможност за увеличаване на БФП при постигане на резултати. Осъществяване на по-активна информационна кампания и популяризиране на финансовите инструменти като средство за подкрепа. | ФМФИБ, при избор на ФП, е препоръчително да залага условия, които гарантират структуриране на атрактивни финансови продукти; |
| 4 | Отчита се значим интерес на части субекти към използване на финансови инструменти за реализиране на инвестиции в търговски паркове и изграждане, реконструкция и модернизация на производствени бази. | Препоръчително през програмния период 2021-2027 г., фокусът на ФП да бъде насочен към частните оператори. Данните показват, че изпълняваните от тях проекти ангажират значителен ресурс, привличат допълнителни финансови средства и се финализират в сравнително кратки срокове. | УО на ОПРР и ФМФИБ да предвидят по-значим ресурс към подкрепа на бизнес инициативи. |
| 5 | Преминаването през две операции и два договора – за ФИ и БФП затруднява крайните получатели и редуцира интереса към подкрепа с ФИ.<br>В периода 2021-2027 г., е възможно комбинираната подкрепа чрез финансови | Препоръчително е в програмния период 2021-2027 комбинираната подкрепа се предоставя чрез по-облекчени условия в рамките на една операция, като значително да се намали административната тежест за крайните получатели. | УО на ОПРР 2014-2020 да има предвид препоръката при структуриране на ФИ в периода 2021-2027 г. |

| № | Извод | Препоръка | Подход за отразяване |
|---|---|---|---|
| | инструменти и безвъзмездна финансова помощ да се осъществява в рамките на една операция, при което БФП се предоставя паралелно с нисколихвеното кредитиране от организацията, прилагаща финансови инструменти, ако БФП е до 50% от подкрепата.<br><br>Предоставянето на техническа помощ за подготовка на проектите би улеснило някои от крайните получатели, които поради липсата на капацитет в противен случай биха се въздържали да ползват финансов инструмент. | Препоръчително е да се обмисли възможността за предоставяне на техническа помощ за подготовка на проекти за някои от потенциалните крайни получатели, които не разполагат с достатъчно капацитет. | |
| **6** | Резултатите до момента показват, че териториалното измерение на подхода не допринася съществено за постигане на поставените цели. Инвестициите са хомогенни, правилата са еднакви и териториалното деление няма добавена стойност.<br><br>Поради значителните различия между района на столицата и другите райони на | През следващия програмен период е препоръчително да се анализират следните варианти за териториално структуриране на ФИ:<br><br>• Териториално разделяне на подкрепата на базата на икономическата активност на районите, а не на географски признак.<br>• Обособяването на района на София, не чрез отделяне на финансирането в | УО и ФМФИБ да вземат предвид препоръката при структуриране на подкрепата с ФИ по Програма „Развитие на регионите“ 2021-2027 г. |

| № | Извод | Препоръка | Подход за отразяване |
|---|---|---|---|
| | страната е необходимо подкрепата за София да бъде обособена, за да се осигури съотносимо и целенасочено финансиране за по-слабите икономически и по-слабо активни райони. Отделянето на подкрепата в нарочен фонд за София, обаче, не е обосновано поради ограничения ресурс. | отделен фонд, а определяне на таван на инвестициите в рамките на общ фонд за всички райони.<br>• Финансовите продукти, които не се влияят от териториални фактори е препоръчително да се прилагат хомогенно на територията на цялата страна. | |
| **7** | Условията и правилата за плащания при комбинираната подкрепа - авансови и междинни, създават затруднения на публичните власти в изпълнението на проектите и могат да бъдат предпоставка за забавяне на изпълнението. | През новия програмен период 2021-2027 г. е препоръчително да се предвиди по-гъвкав подход при извършване на плащанията, така че да се ускори процеса на изпълнение и да се намали допълнителната финансова тежест към местните власти. | УО на ОПРР 2014-2020, заедно с ФМФИБ да изследват възможностите за промяна в условията и правилата на плащанията към крайните получатели на подкрепа, с цел навременно осигуряване на необходимите им парични потоци за реализиране на проектите. |
| **8** | Интересът към някои интервенции попадащи в обхвата на подкрепа по ОПРР (спортна инфраструктура и студентски общежития и др.) е слаб. | През новия програмен период 2021-2027 г. са предвидени сходни дейности за финансиране. С цел да се стимулират инвестициите може да се обмислят | За ПРР 2021-2027, УО следва да предвиди в новата програма комбинирана подкрепа за |

| № | Извод | Препоръка | Подход за отразяване |
|---|---|---|---|
| | Сред основните фактори за ниския интерес са трудностите по доказване на жизнеспособността на проектите. | възможностите за осигуряване на БФП за техническа помощ и за дейностите, които не генерират директни финансови ползи – напр. облагородяване на пространството около спортните обекти, техническа помощ, административни и складови помещения, съблекални и др. Допълнителни действия за нарастване на инвестициите могат да се търсят и в посока увеличаване на гратисните периоди и матуритета, по-нисък дял на съфинансиране от страна на ФП, което би довело до по-ниски лихвени проценти. | проекти в сектори с ниска жизнеспособност.<br><br>При структуриране на ФИ, ФМФИБ и ФП следва да обмислят възможности за гъвкав подход, в зависимост от крайните получатели и сектора за подкрепа. |

# Приложения

## Приложение 1: Използвани документи

1. Финансово споразумение/я между УО на ОПРР и „Фонд мениджър на финансови инструменти в България“ (ФМФИБ) ЕАД и изменения към него
2. Оперативни споразумение/я с Финансовите посредници (ФП) на „Фонд мениджър на финансови инструменти в България“ ЕАД.
3. ФМФИБ, Инвестиционна стратегия – Оперативна програма „Региони в растеж”2014-2020 г.
4. Данни за одобрените проекти финансирани с финансови инструменти Данни за изпълнение на ФИ по ОПРР 2014-2020.
5. Данни за подадени проектни предложения за финансиране чрез ФИ както и проекти идеи в процес на разглеждане.
6. ФМФИБ, Полугодишен доклад за напредъка по Оперативна програма „Региони в растеж“ за отчетен период от 01/01/2020 г. до 30/06/2020 г.
7. Годишни доклади за изпълнение на ОПРР 2014-2020 г.
8. Данни от ИСУН 2020
9. Предварителна оценка за прилагане на ФИ в рамките на Програма „Развитие на регионите“ 2021-2027, вариант от декември 2020 г.

# Приложение 2. Добри практики

| **Проект: Развитие на нов спортен комплекс Владиславово** |
|---|
| **Финансов инструмент**: ФГР - Север |
| **Сектор**: Спортна инфраструктура |
| **Обща стойност:** 7 512 700 лв., в т.ч.<br>- Договорени средства от ОПРР 2014-2020– 4 197 000 лв.<br>- Договорени средства Съфинансиране – 2 917 000<br>- Собствен принос на крайния получател - 398700<br>**Период на изпълнение:** 2019–2021 г. |
| **Краен получател**: Община Варна |
| **Нужди:** Жилищен квартал Владиславово е с население над 50 000 жители. Това е най-големият квартал в Североизточна България. Населението под 50 години е над 60%, а в района няма модерна спортна инфраструктура.<br>Проектът има за цел да снабди района с модерна спортна база, включваща многофункционална спортна зала (с площ от 3 715 кв$^2$ и с капацитет 300 места и 45 паркоместа), отделна сграда за кафене и обслужващи помещения (85 кв$^2$) и голяма открита спортно-развлекателна зона и няколко открити площадки. Комплексът е изграден върху терен от 30 244 кв$^2$. Намира се в търговския и обществен център на квартала, в непосредствена близост до училището, читалището и хипермаркета. |
| **Постигнати резултати и ефекти**:<br>Проектът е допринесъл за облагородяване на физическата среда чрез изграждане на модерно спортно съоръжение с РЗП 3 715 кв$^2$, като общо са рехабилитирани 30 244 кв$^2$.<br>Освен платен достъп до съоръженията е поет и ангажимент за безплатен достъп, което ще бъде от полза за всички социални групи.<br><br>*Източник на снимката: Live.Varna.bg* |
| **Приложени добри практики** |
| **Въздействие:** Проектът е довел до подобрение на физическата среда и е осигурил възможност за спорт на 50 хил. жители на квартала, които не са разполагали с модерно спортно съоръжение. Комплексът разполага с футболно игрище, игрища за футбол на малки врати, за баскетбол, волейбол, два тенис корта, алея за бягане, зона за каране на ролери, фитнес на открито, детски кът, паркова зона.<br>**Устойчивост:** Инвестицията осигурява възможности за спортна дейност за всички жители на квартала. Проектът е създал модерно пространство отдих и социални контакти. |

| **Проект: Реконструкция и модернизация на производствената база на Лесто (Етап 1)** |
|---|
| **Финансов инструмент:** ФГР - Север |
| **Сектор**: Градско развитие, Инвестиции в индустриални зони |
| **Обща стойност**: 7 8826 00 лв., в т.ч.<br>- Договорени средства от ОПРР 2014-2020 – 3 953 000 лв.<br>- Договорени средства Съфинансиране – 2 747 000<br>- Собствен принос на крайния получател – 1 182 600<br>**Период на изпълнение:** 2019–2021 г. |
| **Краен получател:** Лесто Инвестмънт ЕООД |
| **Нужди**: За да осигури допълнително пространство за бъдещо развитие на бизнеса, компанията решава да закупи старо разрушено военно производствено съоръжение - ВРЗ Вола. Заводът е закупен през 2019 г. чрез обществена поръчка в процедура по несъстоятелност. |
| **Постигнати резултати и ефекти:** Първият етап от проекта съдейства за модернизация и реконструкция на няколко ключови помещения в новопридобитите съоръжение на ВРЗ Вола, а именно - основното производствено хале (РЗП 13 500 $m^2$) и прилежащата офис сграда (РЗП 2 300 $m^2$), изграждане на ново производствено хале (РЗП 4 800 $м^2$) и закупуване на нова машина.<br> <br>*Източник на снимката: ФГР Север* |

| **Приложени добри практики** | |
|---|---|
| **Въздействие**: Преместването на производствения процес в базата на ВРЗ Вола води до разширяване на дейността на Лесто и позволява подобряване на пакета за възнаграждения на служителите и стандарта на живот. Осигурена е заетост на 10 нови работници, като с това се допринася за намаляване на безработицата в областта. | **Устойчивост:** Лесто е експортно ориентирана група за металообработка. Реализацията на проекта спомага за повишаване на производствения капаците, разширяване на производствените мощности и повишаване на конкурентоспособността на предприятието на международните пазари. От 28.10.2021 г. в режим на усвояване е нов заем на ФГР Север на обща стойност 1 105 хил. лв. за финансиране на Етап 2 от проекта за реконструкция и модернизация на производствената база на Групата. |

**Проект: "Реконструкция, ремонт и обновяване, внедряване на мерки за енергийна ефективност в Културен дом на Лукойл Нефтохим"**

**Финансов инструмент**: ФГР - Юг

**Сектор:** Културна инфраструктура

**Обща стойност:** 9 420 908 лв., в т.ч.

- БФП – 4 019 217 лв.
- Договорени средства от ОПРР 2014-2020 – 2 990 498 лв.
- Договорени средства Съфинансиране – 2 078 143 лв.
- Собствен принос на крайния получател –333 050 лв.

Период на изпълнение: 2019–2021 г.

**Краен получател**: Община Бургас

**Нужди:** В град Бургас липсва голяма обществена сграда, с множество зали с различни функции за провеждане на културни събития, която да отговаря на съвременните изисквания. Културният дом на Нефтохимика разполага с най-голямата зрителна зала в града, но е в лошо състояние и недостъпна за хора с увреждания.

**Постигнати резултати и ефекти**: Домът разполага с 8 многофункционални и напълно обновени зали. Всяка от тях разполага със собствена озвучителна система и подходящо осветление. Към всички има съблекални, обзаведени с душове и гардероби. Две нови зали са обособени в надстройката с площ от 135 и 85 кв$^2$ метра. Във вътрешния двор е обособена сцена за провеждането на концерти. Сградата е свързана към газопреносната мрежа, оборудвана е с чилър система за отопление и охлаждане.





*Източник на снимките*: *Градът*

**Приложени добри практики**

**Иновативност:** Домът се превърна в най-голямата и съвременна сграда в Община Бургас с площ от над 7 хил. кв. м. за провеждане на културни събития от различно естество. Създадена е възможност за провеждане на големи концерти и театрални постановки на закрито, а също и бизнес-форуми, фестивали и конференции. Създадена е нова визия с динамична фасада, отговаряща на промените в околното пространство.

**Въздействие:** Гражданите и гостите на Община Бургас както и децата и младежите ще получат възможност за творческо развитие и образование в областта на изкуствата в обновени и модерни зали. Бизнесът ще може да организира и да участва в културни и бизнес-форуми в голям мащаб, за каквито до момента не съществуват условия в нито една обществена сграда в града.

**Проект: „Реконструкция и преустройство на съществуваща сграда в културно-образователен център (музей) за съвременно изкуство и библиотека“**

**Финансов инструмент**: ФГР - Юг

**Сектор**: Културна инфраструктура

**Обща стойност**: 9 937 615 лв., в т.ч.

- БФП – 3 646 100 лв.
- Договорени средства от ОПРР 2014-2020– 3 519 239 лв.
- Договорени средства Съфинансиране – 2 445 573 лв.
- Собствен принос на крайния получател –326 704 лв.

Период на изпълнение: 2019–2021 г.

**Краен получател**: Община Бургас

Нужди: Проектът е насочен към осигуряване на пълноценно съхранение и използване на библиотечен фонд на Регионална Библиотека „П. К. Яворов“, гр. Бургас., която в момента е разположена в 4 отделни сгради.

**Постигнати резултати и ефекти:** Създадено е мултифункционално обществено средище за културни и просветни дейности, включващо функции на сградата като модерна библиотека, която да обслужва целия фонд на Библиотека „П. К. Яворов“ гр. Бургас. Едновременно с това част от сградата функционира като културно-образователен център за съвременно изкуство, като са обособени зони за деца, подрастващи и възрастни. Проектът е включен като добра практика в проучване на звеното за финансови инструменти - Fi-compass към ЕИБ.

*Източник на снимките*: *Градът*





**Приложени добри практики**

**Иновативност:** Новият център дава възможности за запознаване с иновации в изкуството за децата и младежите на Община Бургас чрез достъп до нови високотехнологични форми на обучение и игри. В Детския отдел е Z space стена, която предлага три нива на възприятия на представеното съдържание чрез холограмни изображения, добавена реалност и други. Z space стената ще бъде ползвана от студентите от Медицинския факултет, които ще могат да правят виртуално операции и други интервенции.

**Въздействие:** В обновения център децата, младежите и студентите на Община Бургас получават възможност за творческо развитие и образование в областта на изкуствата в модерни зали, в които се провеждат образователни и творчески курсове, мастър класове по съвременни форми на изкуство, кръжоци по приложни изкуства и др.

| **Проект: Изграждане на нов търговско-обслужващ комплекс на фирма „Мегатрон“ ЕАД на територията на гр. София, район Слатина Север** | |
|---|---|
| **Финансов инструмент**: ФГР - София | |
| **Сектор**: Зони за икономическо въздействие | |
| **Обща стойност**: 9 675 820,65 лв., в т.ч.<br>- Договорени средства от ОПРР 2014-2020– 4 092 018 лв.<br>- Договорени средства Съфинансиране – 2 843 607,00 лв.<br>- Собствен принос на крайния получател - 2 972 411,00 лв. | **Период на изпълнение**: 2019–2021 г. |
| **Краен получател**: Мегатрон ЕОД | |
| **Нужди:** Проектът е насочен към изграждане на нов търговско-обслужващ комплекс на фирма „Мегатрон“ ЕАД на територията на гр. София, чиято основна цел е разширяване на настоящата дейност на дружеството и създаване на условия за стартиране на иновативна дейност, свързана с предоставянето на цялостни решения за управление на фермерските стопанства на клиентите на дружеството, вкл. и практики за прецизно земеделие. Ще бъдат изградени и нови обществени пространства - велосипедни паркоместа и зона за рекреация. | |
| **Постигнати резултати и ефекти**: Изграденият комплекс се намира в непосредствена близост до Летище София, в един от най-бързоразвиващите се логистични и бизнес центрове на столицата. Основната сграда е обхваща над 4000 кв. м. и е визуално разделена на две основни части. Едната включва административна част на три нива и с разпределени по етажите шоурум и офис помещения, съблекални, конферентни зали и голяма панорамна, roof-top тераса. Другата е хале с височина от 10 м с отделно обособени сервиз и склад за резервни части. Външната площ разполага с експозиционна зона, паркинг за посетители и за служители, трасе за тест драйв. Обектът предоставя помещения за работа за 120 души. За служителите са изградени още кухня и ресторант към нея, достатъчно паркоместа за тях и посетителите, както и баскетболно игрище за вътрешно ползване и отдих и фитнес на открито. | |
|  | |
| Източник на снимките: https://www.marica.bg/imoti/novata-centrala-na-megatron-v-nacionalniq-konkurs-sgrada-na-godinata | |
| **Приложени добри практики** | |
| **Въздействие**: Проектът е допринесъл за озеленяване и паркоустройство на около 61% от общата площ на имота или около 19 000 м², която е била запустяла и изграждане на нова бизнес сграда с РЗП над 4000 кв. м. По този начин се подобрява облика на града и спомага за развитие на индустриалния район в гр. София. | **Устойчивост:** Мегатрон ЕАД е основана през 1998 г. и е официален представител в България на водещите световни производители John Deere, KUHN, Bobcat и Doosan. Компанията е лидер в продажбата, поддръжката и сервизното обслужване на висококачествена земеделска, строителна, горска, голф и градинска техника. Сградата се явява нов централен офис в София. |

| **Проект: Силата на водата. Подкрепа за повишаване потенциала на Община Бургас като конкурентноспособна туристическа дестинация** |
|---|
| **Финансов инструмент**: ФГР - Юг |
| **Сектор**: Културно-историческо наследство |
| **Обща стойност**: 9 675 820,65 лв., в т.ч.<br>- БФП - 8 215 559,17 лв.<br>- Договорени средства от ОПРР 2014-2020– 861 554,23 лв.<br>- Договорени средства Съфинансиране – 598 707,25 лв.<br>- Собствен принос на крайния получател - 90 466,67 лв.<br>**Период на изпълнение**: 2019–2022 г. |
| **Краен получател**: Община Бургас |
| **Нужди:** Проект е в отговор на необходимостта от разширяване на туристическия потенциал и привлекателността на Бургас, като туристическа дестинация, съхраняване и експониране на историческото наследство и удължаване на туристическия сезон чрез разработване на обекти и услуги с несезонен характер.<br><br>В рамките на проекта са подкрепени четири обекта - Експозиционен и демонстрационен център „Минералните води на Акве Калиде, о-в Св. Анастасия (разширяване на пристан и създаване на убежище за малки плавателни съдове), храм „Св. Св. Кирил и Методий“ (консервация и реставрация на фасадата), местността Ченгене скеле (изграждане на многофункционална зала и площадно пространство, пикник зона и детски площадки).<br><br>Обектите имат обща характеристика, определяща развитието на територията през вековете, а именно „водата“, и са включени в цялостен туристически продукт, който да се рекламира и предлага на жителите и гостите на гр. Бургас.<br><br>Освен СМР интервенциите по четирите обекта, по проекта се предвижда още закупуването на нов туристически кораб, който да обслужва курсовете от сушата до о- в Св. Анастасия и Ченгене скеле, както и доставка на оборудване, обзавеждане и реквизити за отделните обекти. |
| **Постигнати резултати и ефекти**:<br><br>Преките и косвени ефекти от изпълнението на проекта са насочени към жителите, посетителите и бизнеса в региона. Свързани са с:<br><br>– разнообразяване на туристическия продукт; достъп до интересни културни, исторически, религиозни, природни забележителности и инициативи; възможност за посещение на обекти, които са уникални за българското Черноморие;<br>– утвърждаване и развити на нови туристическите обекти, които водят до удължаване на туристическия сезон и до нарастване на туристическите посещения;<br>– създадена е и възможност за провеждане на научни и образователни беседи и уроци, провеждане на културни събития и възстановки на исторически събития;<br>– повишаване на заетостта в туризма и свързаните сектори на икономиката; създаване на нови туристически обекти за разнообразяване на местата за прекарване на свободното време; създаване на условия за популяризиране на историята на гр. Бургас и традиционните занаяти;<br><br>Поет е и ангажимент за организиране на безплатни посещение до туристическите обекти на деца, хора с увреждания, деца от социално слаби семейства. |



Акве Калиде: Източник на снимката: https://www.gotoburgas.com/



Източник на снимката: Maritime.Bg



о- в Св. Анастасия: Източник на снимката: https://www.citiesfund.bg/?cid=3&NewsId=58

| **Приложени добри практики** | |
|---|---|
| **Допълняемост:** Проектът дава възможност за надграждане на резултатите от проект „Културно-историческото наследство на о-в „Света Анастасия“ и град Бургас - атрактивна и конкурентоспособна туристическа дестинация”[72], и е част от стратегията за развитие на туризма в региона. В същото време се осигурява възможност за интегриране на нов туристически продукт, свързан с „водата“, като свързващ елемент. | **Ефективност:** Отчетеният ръст на брой посещения на подпомогнатите обекти на културно или природно наследство и на туристически атракции е в рамките на заложеното. Проектът допринася за съхраняване на традиции на региона и подпомагаме развитието на морското дело. |

[72] Проектът е финансиран по Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007-2013