

Бърз преглед на приоритетна ос „Натура 2000 и биоразнообразие“ след приключването на оперативна програма “Околна Среда 2014 – 2020”

май 2024г.

Задачата на този преглед е да се направи обзор на основния инструмент за финансиране на биоразнообразието след изтичането на Програма “Околна Среда 2014 – 2020”, открояване на забелязани проблеми и предлагане на решения. Целта е подобряване ефективността на използване на средствата от Програма “Околна среда 2021 - 2027”. Прегледът е извършен въз основа на публично-достъпна информация в Информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България (ИСУН). Предназначен е да бъде в помощ на Министерство на околната среда и водите, както и да информира гражданите по проблемите с ефективността на публичните средства за опазване на природата.

Разгледани проблеми

Contents

30 млн. лв. от средствата за природа - пренасочени	1
Липса на прозрачност за изпълнените дейности и резултата от тях	2
Проблеми с качеството на проектите и контрол на допустимите дейности.....	3
Финансиране на дейности с неясна природозащитна полза	4
Природозащитни проекти изпълнявани от Местни инициативни групи по подхода за Водено от общностите местно развитие	5
Големите ползватели на средства по приоритетна ос “Натура 2000 и биоразнообразие”	6
Пропуснати ползи	8

30 млн. лв. от средствата за природа - пренасочени

Описание на проблема

Оперативната програма се финансира от Структурните фондове на ЕС и национални средства, тоест със средства от данъкоплатците на страните от ЕС, както и на българския данъкоплатец.

Общият бюджет на Оперативна програма “Околна среда” 2014 – 2020 е 3 369 591 627 лв., разпределени по 8 приоритетни оси. Приоритетна ос „Натура 2000 и биоразнообразие“ е с малък, на стойност 5,8% от общия бюджет. Обявените процедури по приоритетната ос са общо 21, а общият брой

проекти - 102. Първоначално одобреният бюджет на приоритетната ос¹ през 2015 г. е общо 198 301 604 лв. След множество промени на програмата², през 2023 г. бюджетът се свива до 168 163 450 лв. Средствата за приоритетните оси се планират за определен период (една до три години), и ако не се използват в конкретната времева рамка, не могат да бъдат използвани, т.е. се губят. За да не бъдат загубени, биват пренасочвани. По време на изминалия финансов период средства по различните оси бяха пренасочвани по одобрени от ЕК схеми за украинските бежанци и по инструмента SAFE (за смекчаване на последиците върху българските малки и средни предприятия (МСП), особено засегнати от увеличението на цените на енергията, причинено от военната агресия на Русия срещу Украйна).

Така **загубата на средства за приоритетна ос „Натура 2000 и биоразнообразие“** за финансовия период е **над 30 милиона лева**. Към момента все още липсва официален анализ за причините за тази загуба. Недобро планиране и липса на капацитет със сигурност допринасят за проблема. Към причините се прибавя и късно обявяване на процедурите по този приоритет, при положение, че природозащитните проекти изискват много време за подготовка, планиране, административни процедури, съгласуване и изпълнение.

Като илюстрация, че всъщност средства за българската природа са нужни, могат да се дадат природозащитни проблеми, за които през разглеждания период природозащитните организации организираха фандонабирателни кампании: [Помощ за връщане на изчезнал вид белошипа ветрушка](#), [Закупуване на земи за опазване на царския орел](#), [Опазване на дюните](#), [Възстановяване на Блатото Мухалница – място за планинска водна жаба](#), [Дървени пътечки в Драгоманското блато](#), [Експедиции за научни експедиции по р. Дунав и търсим местата, в които се размножават и хранят есетрите](#), [Намаляване конфликта човек – мечка](#).

Препоръки

Заради възможността средствата да се ползват три години след края на новата програма „Околна среда 2021- 2027“, остават още седем години за нейното изпълнение. Отбелязахме, че природозащитните проекти са дългосрочни и ако не искаме отново загуба на средства сега е моментът да се действа. Например, необходимо е МОСВ да извърши анализ на извършените досега дейности относно: постигнати резултати за природозащитата, ефективност на използваните средства и причини за загубата на средства. След това е нужно започване на спешна и задълбочена дискусия как да не се губят повече средства предназначени за българска природа. Важно е да се получи обратна връзка от регионалните структури на Министерство на околната среда, научни и академични институти и природозащитната организации. Една от възможностите е създаване на външна специализирана агенция, която да отговаря само за средствата за природозащита. Нужно е и коригиране на под-нормативна уредба, специфична към изпълнението на природозащитни проекти, която да позволява определено ниво на гъвкавост.

Липса на прозрачност за изпълнените дейности и резултата от тях

Описание на проблема

Беше направена проверка на публичната информация за първите 20 проекта³, с най-голям размер на договорения бюджет, финансирани по приоритетна ос “Натура 2000 и биоразнообразие” за периода

¹ https://www.eufunds.bg/sites/default/files/uploads/opos/docs/2021-04/%D0%9E%D0%9F%D0%9E%D0%A1_2014-2020.pdf, стр.121

² https://www.eufunds.bg/sites/default/files/uploads/opos/docs/2023-12/OPE_2014-2020_Amendment_SAFE_BG.docx
Изменение на ОПОС 2014 – 2020, 7.12.2023, стр.180

³ [ИСУН 2020 \(eufunds.bg\)](https://www.eufunds.bg)

2014 - 2020. В платформата ИСУН (Информационна система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България) има информация за планираните дейности на всички проекти. Нашият въпрос беше има ли публично достъпна информация за реално извършените дейности и постигнатите резултати. Бюджетите на 20-те проекта варират от малко под 2 млн. лв до малко над 14 млн. лв.

Какво показва проверката:

- от всички 20 проекта, 18 имат някаква публична информация за извършените дейности, за 2 от проектите не се открива публично какво са свършили и какви са резултатите;
- качеството на публично-достъпната информация за резултатите от извършените дейности варира силно – от детайлни отчети по проект⁴ на ИАОС, до по една страница прессъобщения при някои Държавни горски предприятия;
- Проектите на Държавните горски предприятия са за „Подобряване природозащитното състояние на горски местообитания от мрежата Натура 2000“, но от съобщенията на страниците на пет от тях⁵ не става ясно, нито в кои защитени зони са изпълнени дейностите, нито в подкрепа на кои природни местообитания е инвестирано. Тук е важно да се отбележи, че бюджетите на 6-те Горски предприятия варират между 6 и 12 милиона лева. Въпреки това липсва информация за дейности, като например изграждането на 43 км ограда⁶ как помагат на природните местообитания в Натура 2000.

Препоръки

Програма ЛАЙФ Природа на ЕС, управлявана от Европейската комисия, с дългогодишна практика, има изискване към всички проекти, след приключването им да подготвят Доклад за неспециалисти, който да описва извършените дейности и постигнатите от тях резултати, и този доклад трябва да бъде публично достъпен. Предвид факта, че тези проекти се финансират с публични средства, е важно те да могат да покажат, че постигат резултати в обществена полза. Подобни доклади трябва да станат задължителни и за всички бенефициенти по Програма “Околна среда 2021-2027”.

Проблеми с качеството на проектите и контрол на допустимите дейности

Описание на проблема

Шестте Държавни горски предприятия изпълняват проекти за Подобряване природозащитното състояние на горски природни местообитания и подпомагане на екосистемните услуги, предоставяни от горите, чрез прилагане на лесовъдски практики и залесяване. Всички те са с бюджети от 6 до 14 млн. лв.

По един от проектите обаче научаваме за залесяване с чужди видове. Става дума за проект на *Югоизточно държавно предприятие*, по който [са залесени](#) 12 000 дръвчета от дървесния вид червен дъб на обща площ от 24 дка в землището на с. Есен. Тоест допуснато е залесяване с вид от Северна Америка с пари за природни местообитания с Европейска значимост.

Впечатление прави и друг проект от първите 20 с най-голям бюджет по програмата: „Подпомагане на природозащитното състояние на природното *местоположение* 2130 „Неподвижни крайбрежни

⁴ [Резултати по Директивата за местообитанията — ИАОС \(government.bg\)](#)

⁵ [Новини | ЮИДП - "Югоизточно Държавно Предприятие" ДП \(uidp-sliven.com\)](#)

⁶ [СЦДП - "Северноцентрално Държавно Предприятие" ДП \(scdp.bg\)](#)

дюни с тревна растителност (сиви дюни)“ по параметър „Структура и функции“ и „Бъдещи перспективи“ и природно *местоположение* 2180 „Облесени дюни“ по параметър „Площ“, Структура и функции, и "Бъдещи перспективи" на Българска асоциация за пещерен и екологичен туризъм⁷. Вместо „природно местообитание“, какъвто е правилният термин, навсякъде на сайта на бенефициента, се ползва „природно местоположение“. Проектът е сред тези, за които няма никаква информация какви дейности са изпълнени и какви са резултатите от тях, но от информационната система ИСУН,⁸ се вижда, че са изплатени почти 1 милион лева.

Препоръки

Нужна е по-сериозна система за контрол на качеството, която да включва преглед на постигнатите резултати от гледна точка на целите на конкретната процедура и ползите за опазването на природата.

Финансиране на дейности с неясна природозащитна полза

Описание на проблема

В национален парк „Пирин“, една трета от бюджета на проект на парка по приоритетната ос в рамките на ОПОС 2014 - 2020 е заделен за ремонт на пътища⁹. В национален парк „Централен Балкан“ е извършен ремонт на пътя от Беклемето до хижа „Дерменка“¹⁰, дейност за която е заделена близо 40% от бюджета на проекта¹¹, въпреки че в обосновката на дейността се казва, че едва 4% от антропогенната ерозия е причинена от МПС. Тази непропорционална част от бюджета показва, че истинската цел на проекта е строителството, а не подобряване на природозащитното състояние на местообитанията. Това противоречи на целта на процедурата, по която е одобрен проекта, а именно „подобряване на природозащитно състояние на видове и местообитания“.

И при двата примера средства за Натура 2000 се използват реално за поддръжка на пътища в националните паркове. Дори да приемем, че ремонтът на пътища е важна инвестиция и е необходимо да бъде направена, то средствата да се предвиждат за едно, а да се ползват за друго, е лоша практика.

Сходен е примерът с 43-те километра ограда, даден по-горе, или фотоволтаици, закупени и монтирани в рибовъдно стопанство на стойност една трета¹² (или половин милион лева) от бюджета на проекта „Подобряване на природозащитното състояние на големия воден бик (*Botaurus stellaris* (Linnaeus, 1758) в България, чрез прилагане на комплексни мерки в ключови за вида местообитания от Натура 2000“.

Общото между тези примери е, че липсва публично достъпна обосновка на инвестицията в съответната инфраструктура която да описва ползата за опазването и възстановяването на местообитания.

Препоръки

По програма ЛАЙФ, направление Природа, в което се прилагат най-добрите практики за природозащитни проекти, при проекти за опазване на Натура 2000, разходите за инфраструктура не

⁷ [ИСУН 2020 \(eufunds.bg\)](http://eufunds.bg)

⁸ [ИСУН 2020 \(eufunds.bg\)](http://eufunds.bg)

⁹ [ИСУН 2020 \(eufunds.bg\)](http://eufunds.bg)

¹⁰ https://www.dnevnik.bg/zelen/2020/07/21/4093632_i_centralen_balkan_pusna_stroitelna_tehnika_v/#comments-wrapper

¹¹ <http://2020.eufunds.bg/bg/6/0/Project/Activities?contractId=os9FVdXOc0w%3D&isHistoric=False>

¹² [ИСУН 2020 \(eufunds.bg\)](http://eufunds.bg)

трябва да надвишават определен процент от бюджета или определена фиксирана сума. Има случаи, при които е възможно, дадена инфраструктура да е доминиращата част от бюджета, каквито са например разходите за възстановяване и поддържане на водния режим във влажни зони. В тези случаи, е необходима ясна обосновка. Необходимо е в насоките за кандидатстване да има задължително изискване за обоснована връзка между целите, приоритетите за опазване и заплахите пред дадена защитена зона, обектите на опазване в нея, и съответните природозащитни мерки. Приоритет следва да се дава на мерки от заповед за обявяване, план за управление на защитена зона или защитена територия, или план за действие за вид/местообитание. Възможно е да има случаи когато се налага мерки без те да са включени в планове документ, като при тях е необходима още по-добра обосновка.

Природозащитни проекти изпълнявани от Местни инициативни групи по подхода за Водено от общностите местно развитие

Описание на проблема

Т.нар. WOMP подход (Водено от общностите местно развитие) дава възможност на Местни инициативни групи (МИГ) да изпълняват проекти, освен по Програмата за развитие на селските райони, и по ОПОС.

Проектите по WOMP подхода са 10 с договори на стойност 9 727 065,67 лв.

Прегледът на **първите пет проекта**, предоставени за изпълнение на МИГ на стойност от 800 000 лв до 4,5 млн. лв. показва следното:

- за два от петте проекта не се намират резултати;
- за останалите три информацията за изпълнените дейности е дадена телеграфно, въпреки че за някои от тях планираните дейности са разписани много подробно.

За проект “Хабитат Сакар” например, който е с най-голям бюджет в групата на проектите по WOMP с бюджет от 4,5 млн. лв. има детайлно описание на предвидените дейности, и съвсем общо описание на изпълнените дейности¹³ без да е ясно кое от планираните дейности е реално изпълнено, в коя целева защитена зона и какви са резултатите от това. Проектът с втори по размер бюджет от тази група, на община Самоков, на 31 октомври 2023 г. (или два месеца преди края на цялата програма) прави “официална церемония „Първа копка“ за откриване на ефективния старт на проект „Изпълнение на дейности за осигуряване на подкрепа за подобряване природозащитното състояние на видове, включени в стратегията за WOMP на МИГ Самоков“¹⁴.

В новата програма “Околна среда 2021 - 2027” се посочва¹⁵: “В оценката се посочва, че предвид естеството на консервационните мерки, които изискват специфичен опит и знания и затрудняват бенефициентите, само 9 от общо 64 МИГ са планирали мерки в своите стратегии, които да бъдат подкрепени по ОПОС 2014-2020 г.” като препоръките са в новата програма да се подкрепят комуникационни и обучителни дейности.

Препоръки

¹³ [ПРЕССЪОБЩЕНИЕ - Хабитат Сакар \(habitatsakar.eu\)](https://habitatsakar.eu)

¹⁴ [На 31.10.2023 г. се проведе официална церемония „Първа копка“ за откриване на ефективния старт на проект „Изпълнение на дейности за осигуряване на подкрепа за подобряване природозащитното състояние на видове, включени в стратегията за WOMP на МИГ Самоков“ | Община Самоков \(samokov.bg\)](#)

¹⁵ [POS 2021-2027 BG 10102022.pdf \(eufunds.bg\)](#), стр. 37

Подкрепата за местни природозащитни проекти е важна. Не е нужно това непременно да се обвързва със системата на Местните инициативни групи; такава възможност трябва да бъде дадена за всички общини в България, както и за други бенефициенти. Трябва да се вземе под внимание, че изпълнението на проекти по Приоритетна ос „Натура 2000 и биоразнообразие“ към ОПОС е комплексно и изисква познания и експертиза, каквито не винаги са налични в МИГ. Например изисква капацитет за управление на големи финансови средства, както и за изпълнението на планираните дейности, съобразени с режимите на съответната Натура 2000 или вид. Особено за МИГ, които трябва да са пример за самоуправление и прозрачност, прозрачността на резултатите е ключова. Нужно е да има лимит на бюджетите, примерно до 15-20 000 лв. за малки проекти по места, като например – ремонт на стари чешми (своеобразни рефугиуми за много животни и растения в условията на климатични промени), средства за кампании за чистене, поддържане на малки водоеми важни за земноводни и влечуги, грижа за вековни дървета, природозащитни образователни дейности, гражданска наука и др. Видно е, че оставащите средства по програмата са значими и организацията на малки проекти би могла да се прехвърли на външен оператор, по примера на средствата от Норвежките фондове.

Големите ползватели на средства по приоритетна ос “Натура 2000 и биоразнообразие”

Описание на проблема

Балансът на разпределение на средствата по приоритетната ос по групи бенефициенти е следната:

Общо договорени суми за приоритетна ос “Натура 2000 и Биоразнообразие”	187 879 572,54 лв.	Проценти
Държавни институции	153 062 031,15	81,47
Сдружения и фондации	28 102 610,34	14,96
Общини и МИГ	4 900 873,76	2,61
Научни институти	1 814 057,29	0,97

Разбивката по **държавните институции** е следната:

Държавни институции	153 062 031,15	81,47
МОСВ и поделения (НСЗП, ИАОС, РИОСВ, ДНП)	95 371 660,36	50,76
МЗХ и поделения (ДГП, ДПП)	57 690 370,79	30,71

Тук е важно да се отбележи, че съгласно терминологията, която се ползва по програмата “бенефициенти” са институциите и организациите, които имат право да кандидатстват. След одобрението на проектите, бенефициентите организират обществени поръчки за различни дейности, които биват извършвани от “изпълнители”. Повечето изпълнители са фирми, съответно те ползват най-голям дял от бюджета на проектите по приоритетната ос, при които има обществени поръчки.

Много е трудно да бъде изчислен техният дял, тъй като информацията в ИСУН е организирана по бенефициенти, а не по изпълнители, някои изпълнители изпълняват различни проекти във времето под различно име след смяна на името на фирмата, други са участват консорциуми. Въпреки това при преглед на проектите с най-големи бюджети първите пет фирми са следните:

фирма	Договорени суми по ОПОС 2014 - 2020 по приоритет "Натура 2000 и биоразнообразие" в лв.
НЕЙЧЪР ПРОДЖЕКТ МЕНИДЖМЪНТ	19 200 300
ЮНАЙТЕД ПРОПЪРТИ ГРУП ЕООД	8 111 730
ДИКОН ГРУП ЕООД	7 588 705
БАЛКАН ПЛЕЙН ДЗЗД с участници в обединението: „ВДХ“ АД, ЕИК 119081953 и „ДЕДАЛ 1995“ ООД, ЕИК 121386759.	4 374 565
"АВОН-ПИРИН 2018" ДЗЗД	3 995 280

Изпълнителна агенция по околна среда (ИАОС) и дирекция "Национална служба за защита на природата" (НСЗП) към МОСВ са избрали за изпълнител на дейности по свои проекти **НЕЙЧЪР ПРОДЖЕКТ МЕНИДЖМЪНТ** (при предишни проекти с името „Портфолио Проджект Мениджмънт“ ЕООД). Дирекция на национален парк „Рила“ е избрала **ЮНАЙТЕД ПРОПЪРТИ ГРУП ЕООД**. НСЗП е избрала **ДИКОН ГРУП ЕООД** за всичките три проекта на дирекцията по програма ОПОС 2014 – 2020. Дирекция на национален парк „Централен Балкан“ е избрала за изпълнител **БАЛКАН ПЛЕЙН ДЗЗД**. Дирекция на национален парк „Пирин“ е избрала "АВОН-ПИРИН 2018" ДЗЗД.

Изпълнителят на НСЗП, фирма Дикон, самостоятелно или в консорциум, по ОПОС 2014 – 2020 е с 3 договора¹⁶ на обща стойност **7 588 704** лв. В рамките на ОПОС 2007 – 2013 НСЗП е сключила с фирмата 3 договора¹⁷ по приоритета за биоразнообразие на обща стойност **17 851 352** лв. Съответно, за двата програмни периода фирмата е изпълнител на дейности с договори за **над 25 милиона лева** по приоритета за биоразнообразие.

При проекти на НСЗП, възложени на този изпълнител, има данни за проблемни резултати. През 2021 г. беше направен независим [научен преглед на резултатите](#) на най-големия проект по ОПОС 2007 - 2013 „Картиране и определяне на природозащитното състояние на природни местообитания и видове – фаза I“. В прегледа са описани проблеми като: липса на информация как са обобщени крайните оценки на природозащитното състояние на видове и местообитания на ниво биоекографски район на базата на оценките в защитените зони - важен въпрос предвид значимите разлики в оценките на ниво зона и биоекографско ниво; липса на обяснения за последователността на процедурата за оценяване и общата методология на работа; установени необективни оценки за местообитания, за които е доказано с публикации, че са в лошо състояние и тн. Необективните оценки на природозащитно състояние на обекти от Натура 2000 лишават тези местообитания от възможността за подобряване на

¹⁶ „Управленски подход за мрежата „Натура 2000“, „АНАЛИЗИ И ПРОУЧВАНИЯ НА ВИДОВЕТЕ ПТИЦИ В БЪЛГАРИЯ, ПРЕДМЕТ НА ДОКЛАДВАНЕ СЪГЛАСНО ЧЛ. 12 ОТ ДИРЕКТИВАТА ЗА ПТИЦИТЕ (2009/147/ЕО)“, дейности в обхвата на директивата за птиците“, „Актуализация на НПРД и провеждане на кампании за повишаване на подкрепата и разширяване на знанията за управление на мрежата Натура 2000 в България“

¹⁷ „Картиране и определяне на природозащитното състояние на природни местообитания и видове – фаза I“, „Национална информационна и комуникационна стратегия за мрежата НАТУРА 2000“, „Разработване на Национална приоритетна рамка за действие по НАТУРА 2000“

тяхното състояние и възстановяването им, включително с помощта на средствата за опазване на биологичното разнообразие, които Европейските фондове осигуряват.

Въпреки установените слабости, за които беше сигнализирано още преди години, НСЗП продължи да избира фирмата като изпълнител, не само по проекти по ОПОС. Дикон е одобрен изпълнител по проект на МОСВ по линия на Националния план по възстановяване и устойчивост¹⁸, по обособена позиция „*Определяне на специфични цели и мерки на защитени зони от мрежата Натура 2000*“, на стойност над 13 милиона лева. По същия проект на МОСВ, другият изпълнител и получател на средства, НЕЙЧЪР ПРОДЖЕКТ МЕНИДЖМЪНТ (като ДЗЗД ЕКОКАРТ ПРОЕКТ) е одобрен за друга позиция, Обособена позиция 2 „*Завършване на процеса на картиране и оценка на състоянието на екосистемите и техните услуги и на зелената инфраструктура на територията на мрежата Натура 2000, както и монетарна оценка за екосистемите и техните услуги*“, на стойност над 13 млн. лв.

Препоръки

Бенефициентите по проекти в сферата на биоразнообразието следва да възлагат дейности на изпълнители, за които няма спорни природозащитни резултати.

Необходимо е условията за обществените поръчки да не фаворизират определени фирми, и да не поставят препятствия пред участието на научни и академични институти и организации.

Наред с това, законът за обществените поръчки (чл.13, ал.1, т.15) позволява на държавните органи пряко да възлагат научни разработки. Дефиницията на "Научноизследователска и развойна дейност" в закона включва "всички дейности, които обхващат фундаментални научни изследвания, приложни научни изследвания и експериментална развойна дейност."

Пропуснати ползи

Описание на проблема

Въпреки настояването от страна на НПО процедурата за закупуване/отчуждаване на земи, включително компенсация за правото на строеж да започне от рано, тя бе стартирана¹⁹ едва през 2020 г., а официален старт на проект по процедурата за закупуване на имоти с **понтосарматски степи** бе даден през 2023 г. Тази дейност е важна, тъй като компенсира частните собственици на имоти, в които има ценни и редки природни местообитания, като начин за решаване на конфликти и възможност за дългосрочно опазване на конкретни територии от мрежата. В резултат **към приключването на оперативната програма през декември 2023 г., няма закупен нито един квадратен метър земя с понтосарматски степи.** Предвидено е дейностите по проекта да продължат по програма 2021 – 2027.

Препоръки

Необходимо е предвиденото продължение на проекта да започне без забяване, още тази година.

¹⁸ <https://app.eop.bg/today/323844>, виж „Решение за определяне на изпълнител“: проект "Определяне на специфични цели и мерки на защитени зони от мрежата НАТУРА 2000, завършване на процеса на картиране и оценка на състоянието на екосистемите и техните услуги, и на зелената инфраструктура на територията на мрежата НАТУРА 2000, както и монетарна оценка за екосистемите и техните услуги, в две обособени позиции", обособена позиция „*Определяне на специфични цели и мерки на защитени зони от мрежата Натура 2000*“

¹⁹ [Процедурата е BG16M1OP002-3.022](#)