Р Е П У Б Л И К А Б Ъ Л Г А Р И Я

МИНИСТЕРСТВО НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ



Национална стратегия за управление и развитие на водния сектор

2012 година
София

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

ДБ	Държавен бюджет
ДКЕВР	Държавна комисия за енергийно и водно регулиране
ИАОС	Изпълнителна агенция за околна среда
МЗ	Министерство на здравеопазването
МЗХ	Министерство на земеделието и храните
МИЕТ	Министерство на икономиката, енергетиката и туризма
МОСВ	Министерство на околната среда и водите
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МФ	Министерство на финансите
НИМХ	Национален институт по метеорология и хидрология
НСИ	Национален статистически институт
НСУРВС	Национална стратегия за управление и развитие на водния сектор
ПСПВ	Пречиствателна станция за питейни води
ПСОВ	Пречиствателна станция за отпадъчни води
ПУДООС	Предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда
ПУРБ	План за управление на речен басейн
РЗИ	Регионални здравни инспекции
РИОСВ	Регионални инспекции за околна среда и води

С Ъ Д Ъ Р Ж А Н И Е

1. ВЪВЕДЕНИЕ 4

2. ИЗВОДИ ОТ АНАЛИЗА НА СЪЩЕСТВУВАЩОТО СЪСТОЯНИЕ И ПРОГНОЗИТЕ ЗА БЪДЕЩОТО РАЗВИТИЕ ВЪВ ВОДНИЯ СЕКТОР 6

3. SWOT АНАЛИЗ НА ВОДНИЯ СЕКТОР 20

4. ДЪРВО НА ЦЕЛИТЕ 23

5. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ВОДНИЯ СЕКТОР 25

6. АЛТЕРНАТИВИ 29

7. СТРАТЕГИЯ ЗА РАЗВИТИЕ 30

7.1. Планиране 30

7.2. Институционална рамка 32

7.3. Отношения на собственост 40

7.4. Финансова и ценова политика 41

7.5. Информация и публичност 44

8. ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ 45

9. МОНИТОРОНГ И КОНТРОЛ 68

10. ЗАКЛЮЧЕНИЕ 70

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Националната стратегия за управление и развитие на водния сектор (НСУРВС) в Република България се разработва във връзка с изискванията на чл. 151 от Закона за водите.

Основните етапи на разработването включват:

1. Изготвяне на детайлни анализи на ситуацията в сектора – водни ресурси и инфраструктура във водния сектор.
2. Разработване на Проект на Национална стратегия за управление и развитие на водния сектор в Република България и организиране на обществено обсъждане.
3. План за действие към Националната стратегия за управление и развитие на водния сектор в Република България, в краткосрочна (2013-2015 г.), средносрочна (2016-2021 г.) и дългосрочна (2022-2037 г.) перспектива.

След одобрението на НСУРВС от Народното събрание ще се изготвят съответните законови промени.

Методология

При изготвянето на Националната стратегия за управление и развитие на водния сектор е приложена методологията на стратегическото планиране, която определя и основните технологични етапи при разработване на стратегията, а именно:

- Анализ на средата
- Анализ на силните, слабите страни възможности и заплахи (SWOT анализ)
- Определяне на целите
- Разработване на алтернативи (последователност от действия и мерки) за постигане на зададените цели
- Избор на алтернатива – стратегия за развитие
- План за действие
- Разработване на механизъм за наблюдение и контрол на изпълнението

Съдържанието на стратегическия документ е съобразено с ключови изисквания към такъв вид документ, а именно: да е достъпен за разбиране от страна на неспециалисти и на широката публика и същевременно да предоставя възможност на желаещите и на тесните специалисти да получат много подробна информация чрез обширни приложения към основния текст на аналитичната част.

Имайки предвид горното, Националната стратегия за управление и развитие на водния сектор има следното съдържание:

Основен документ:

1. Въведение
2. Изводи от анализа на състоянието на водния сектор
3. Представяне на резултатите от SWOT анализа
4. Целеполагане
5. Алтернативи за постигане на целите за интегрирано управление на водните ресурси
6. Стратегия за развитие
7. План за действие
8. Механизъм за наблюдение и оценка на изпълнението на Националната стратегия за управление и развитие на водния сектор и на Плана за действие.

Приложения към НСУРВС

В Приложения от 1 до 8 към НСУРВС са представени подробните данни от извършените анализи и резултати от работата, а именно:

Анализ на средата, включващ:

- Анализ на водопотреблението и бъдещите нужди от вода
- Анализ на водностопанската инфраструктура
- Анализ на дейността на дружествата, предоставящи услуги във водния сектор
- Анализ на удовлетвореността на населението и бизнеса от предоставяните услуги във водния сектор
- Анализ на нормативната и регулаторната рамка на процесите в сектор „Води”
- Анализ на капацитета на институциите, имащи отговорности по управлението на водите
- Анализ и оценка на разходите във водния сектор и на източниците на тяхното финансиране
- Кратък преглед на институционалното устройство и предизвикателствата във водния сектор в други държави.

В Приложение 9 е представена „Стратегия за управление на дейностите при минералните води”, което бе пряко инспирирано от проведените обществени обсъждания.

НСУРВС е разработена в рамките на проект, възложен от МОСВ. Изборът на алтернативата, представена в настоящия документ, се осъществи след многократно обсъждане с представители на МОСВ, МРРБ, МИЕТ, МЗХ, МЗ, МФ, както и на организирани за целта обществени обсъждания, обсъждане във Висшия консултативен съвет по водите, а също и чрез получените мнения, коментари и становища от всички проявили интерес чрез пощата и интернет страницата на МОСВ.

2. ИЗВОДИ ОТ АНАЛИЗА НА СЪЩЕСТВУВАЩОТО СЪСТОЯНИЕ И ПРОГНОЗИТЕ ЗА БЪДЕЩОТО РАЗВИТИЕ ВЪВ ВОДНИЯ СЕКТОР

В този раздел са представени най-важните изводи от извършените анализи на съществуващото състояние в сектора. Те са изготвени през 2010 г. и началото на 2011 г., поради което се основават на наличната информация до 2010 година.

АНАЛИЗ НА ВОДОПОТРЕБЛЕНИЕТО И БЪДЕЩИТЕ НУЖДИ ОТ ВОДА

- Според изготвените три сценария (оптимистичен, реалистичен и песимистичен) за очакваните валежи в краткосрочна (2015 г.), средносрочна (2021 г.) и дългосрочна (2035 г.) перспектива общо за страната **не се очаква трайна тенденция на недостиг на естествени повърхностни и подземни водни ресурси. В същото време обаче, наблюдаваната все по-често флуктуация е много тревожна индикация за бъдещето** – например от години с изключително ниско ниво на валежите (2000 г. и 2008 г.) до години с изключително високо равнище на валежите, довело да заливане на големи територии от страната (2005 г.), в допълнение към неравномерното разпределение на водните ресурси на територията на страната.
- По речни басейни, прогнозите за водообезпеченост с водни ресурси за Дунавския и Западнобеломорския район са оптимистични и не се очаква недостиг на вода (което не означава, че крайните потребители ще са осигурени с вода, тъй като инфраструктура или липсва на някои места, или в редица места е в лошо състояние), но се очаква среден воден стрес за Черноморския и Източнобеломорския район.
- Проблемите с недостига на вода през сухите години и през нормално влажните години, свързани с въвеждането на целогодишни и сезонни режими на водоподаване, засягат главно селища, които нямат изградени и не са свързани с резервоари за денонощно, сезонно и многогодишно съхранение на повърхностния воден ресурс, както и в по-редки случаи - селища с водоснабдяване от язовир, но с проблеми във водопреносната система – течове, аварии.
- Отклоненията в качеството на доставяната питейна вода в някои региони се дължат основно на липсата на пречиствателни съоръжения за питейни води (ПСПВ) и остарялата водопреносна мрежа за повърхностните водоизточници, замърсяване от антропогенното въздействие и фонови замърсявания за подземните водоизточници. Отклонения се наблюдават по много малък брой показатели, но има тенденция за разширяване на териториалния обхват.
- Влошаването на качеството на повърхностните и подземните водни тела се дължи основно на недостатъчния брой и капацитет на пречиствателните станции за отпадъчни води (ПСОВ), екологично несъобразено земеползване и промишлена дейност.
- България е една от най-богатите страни в Европа на минерални води, позволяващи различно приложение.

АНАЛИЗ НА ВОДНОСТОПАНСКАТА ИНФРАСТРУКТУРА

По-долу са представени най-важните изводи от анализа на водностопанската инфраструктура във всички отрасли: водоснабдяване, канализация и пречистване на води; хидроенергетика; хидромелиорации; защита от вредното въздействие на водите.

- Капацитетът на хидроенергийните системи задоволява комплексните нужди на водоползватели и водопотребители (напояване, питейно-битово и промишлено водоснабдяване, рекреация, рибовъдство), както и на енергетиката. Големите хидроенергийни съоръжения се подържат в много добро състояние.
- Сравнението на прогнозното водопотребление (без хидроенергетика и АЕЦ) за периода на Стратегията с общия завирен обем на язовирите показва, че България е с високо покритие на изградени язовири. Идентифицираните нужди за няколко неголеми района на страната могат да се решат с изграждането на няколко нови язовира или надграждане на съществуващи.
- Преобладаващата част от действащите водоснабдителни активи (водовземни съоръжения, водопроводна мрежа, помпи, хидрофори, водомери и др.) са въведени в експлоатация преди 1980 г. и са изградени от материали (преобладаващо етернитови и стоманени тръби), чийто срок на годност е изтекъл.
- В голяма част от водопроводната мрежа нивото на корозия или натрупвания на отлагания е значително, което обуславя рискове за качеството на водата.
- Констатираните загуби на вода са изключително големи и се дължат основно на физически течове – както видими, така и скрити, както от водопроводната мрежа, така и по кранове, връзки, резервоари и в различните шахти. Големи обеми вода се губят също за изпразване и пълнене на водопроводната мрежа при аварии, поради факта, че тя е недобре конструирана и/или преоразмерена, а граничните кранове между хидравличните зони не работят достатъчно добре.
- Сериозен проблем е наличието на неравномерно хидравлично налягане (високо или ниско) в отделни зони на водопроводната мрежа. Причини за високото налягане са голяма денивелация между резервоарите и захранващата територия; директни свързвания (водоподаване) към високонапорни транзитни тръбопроводи; липса на регулатори за намаляване на налягането; преоразмерени помпени станции, хидрофори и респективно водопроводната мрежа. Ниско налягане се получава вследствие на по-малки диаметри или преоразмерени мрежи, захранващи много потребители, което води до големи загуби на налягането, особено в крайградските вилни зони; строителство в близост до резервоарите, където поради липса на денивелация не може да се осигури нужният статичен напор; многобройни течове по водопроводната мрежа.
- Почти всички построени и в експлоатация ПСПВ (46% от населението е свързано към ПСПВ) са с остаряло оборудване и спешно се нуждаят от реконструкция и модернизация (особено на филтърните корпуси) и въвеждане и на автоматизиран контрол за остатъчност на подаваните реагенти (хлор и алуминий) в пречистените питейни води.
- Процентът на изграденост на канализационната мрежа е сравнително нисък (61%). Срокът на амортизация на мрежата е изтекъл и има висок процент на инфилтрация на чужди води (течове от загуби на вода, подпочвени и дренажни води). Тези факти са

констатирани във всички прединвестиционни проучвания и вече изготвените Генерални планове на големите градове.

- Почти навсякъде в страната канализационната система е от смесен тип, което също води до проблеми, особено при обилни валежи.
- Нивото на изграденост на ПСОВ е сравнително ниско. Почти всички построени и пуснати в експлоатация ПСОВ в края на миналия век се нуждаят от реконструкция и модернизация.
- В много случаи има липса на съответствие между степента на изграденост на канализационната мрежа и проводимостта на главните колектори с капацитета и изградеността на ПСОВ.
- Голяма част от хидромелиоративните съоръжения са стари и амортизирани, като последните са построени в началото на 90-те години, болшинството - през 60-те и 70-те години, но има системи и от 50-те години на миналия век, поради което те не могат да изпълняват работата си нормално.
- Използваемостта на капацитета на хидромелиоративните системи за последните десет години е под 10%, което се дължи на драстичното намаление на засетите поливни култури и промяна на структурата им.
- За част от съоръженията във водния сектор не са определени оператори за поддръжка, а някои са и с неустановена собственост.
- Много от съоръженията за защита от вредното въздействие на водите се нуждаят от ремонт и профилактика.
- Информационната обезпеченост по отношение на състоянието (както в количествен, така и в качествен аспект), събитията и наблюдението е твърде ниска за изготвянето на пълни анализи на инфраструктурата във водния сектор и за вземане на съответни управленски решения. Наличната информация е разпръсната в голям брой институции и търговски дружества, в много случаи несистематизирана.
- Направените оценки на средствата, необходими за инвестиции във водностопанската инфраструктура, показват суми в порядъка от над 12 млрд. лв. за покриване на минимални нужди до над 43 млрд. лв. за привеждането ѝ в състояние, доближаващо се до европейските стандарти.

АНАЛИЗ НА ОПЕРАТОРИТЕ, ПРЕДОСТВЯЩИ УСЛУГИ ВЪВ ВОДНИЯ СЕКТОР

В този раздел са представени основните изводи от анализа на операторите на съоръжения във всички отрасли на водностопанската система.

1. ВиК оператори

Анализ на капацитета

- Пазарните позиции на дружествата, предоставящи услуги във водния сектор, се определят от монополното предлагане на стока с много ниска степен на еластичност на потреблението.

- Предоставянето на водоснабдителните услуги от ВиК операторите зависи във висока степен от наличността и техническото състояние на водопроводната мрежа, както и от качеството на питейната вода. Въпреки добрия териториален обхват на водопроводната мрежа и доброто качество в преобладаващия случай на природната вода, изключително високата степен на амортизация на водопроводите е фактор, който може да бъде сериозна заплаха за нормално функциониране на дружествата през следващите години.
- При отвеждането и пречистването на отпадъчни води предоставянето на услугата от операторите в най-голяма степен зависи от наличието на техническа инфраструктура.
- Общата численост на персонала в дружествата, въпреки неговата благоприятна образователна и квалификационна структура, не съответства на изпълнявания обем дейности. Съществуват резерви за оптимизиране на числеността на персонала в съчетание с въвеждане на съвременни системи за управление на персонала.
- ВиК дружествата досега са започнали и са обърнали внимание предимно на дефазивния си институционален капацитет.
- Развитието на стратегическия институционален капацитет е изоставаща задача. Само при експлоатационната дейност и управлението на човешките ресурси достигнатото ниво може да се характеризира като средно. Постигнатото развитие се асоциира със започнати реформи на съответните елементи, постигнати значителни резултати, но са необходими допълнителни усилия, докато се постигне състояние на завършеност.
- Самооценката на капацитета на дружествата за извършване на инвестиционна дейност на проектен принцип показва ниски възможности за участие в инвестиционния процес с изключение на няколко от най-големите ВиК дружества.
- По данни на ВиК операторите, в общия случай, когато община кандидатства за проект във водния сектор, тя рядко съгласува своите намерения с ВиК дружеството. Като цяло, общините представят намеренията си пред водните оператори в най-ранната фаза на проекта (възникването на неговата идея) и в последния етап, когато трябва да се приеме изградената инфраструктура. Изборът на консултантски екип и на строител, както и изготвянето на тръжната документация, са сред етапите, които много рядко се съгласуват с компаниите, предоставящи водоснабдителни услуги.
- Не съществува връзка между големината на дружеството и нивото на „съгласуваност" между ВиК дружеството и съответните общини. Интересно е да се отбележи, че ВиК дружествата, които са общинска собственост, не се ползват с привилегии при съгласуване на намеренията на общините с тях.
- Повече от половината от ВиК дружествата, представили информация, чрез която оценяват собственото си развитие, са декларирали готовност за участие в реализацията на инфраструктурни проекти, ако тяхното участие се насърчава. Желаните форми на насърчаване на участието са: получаване на финансова помощ и подкрепа от трети страни; изграждане на звена, които да имат капацитет да разработват необходимата документация; осъществяване на по-добра комуникация между институциите, както и промяна в нормативната уредба. Сроковете за реализиране на предложените промени варират значително – от 3 месеца до 10 години.

- Много от ръководителите на ВиК услуги декларират, че се въздържат да инвестират в инфраструктура, поради неясната ситуация, в която ще изпаднат при прехвърляне на активите на държавата и общините.

Анализ с обхват на данни или Data Envelopment Analysis (DEA)

- Получените резултати за ВиК отрасъла в България според DEA анализа за относителна техническа ефективност са значително по-ниски от други страни в Европа. В същото време има негативна тенденция в отчетените нива на средна техническа ефективност за отрасъла през последните три години.
- Постигнатите по-високи цени също не се отъждествяват с постигане на по-високи резултати на техническа ефективност, като в много случаи се наблюдава точно обратният резултат.
- Идентифицират се „луфтове" на преразход на ресурс главно по отношение на персонала, тоест дружествата използват повече работна сила за постигане на същия резултат.

Анализ на текущото финансово състояние на ВиК дружествата

- Съществува голяма концентрация на нетекущите активи в малък брой дружества.
- Балансовата стойност на активите на голяма част от предприятията от отрасъла отдавна е изостанала от пазарните стойности на новоизградени активи от аналогичен тип. Това прави невъзможно възстановяването на амортизираните активи само със средства от фонд амортизационни отчисления, като средствата осигуряват основно спешни ремонтни дейности и се разчита на принципалите на дружествата да осигурят финансиране за проектите.
- Неизпълнението на инвестиционните програми в утвърдените бизнес планове е голямо, като за 2007, 2008 и 2009 г. неизпълнението е над 80%.
- Краткосрочните вземания имат най-голям дял в текущите активи при всички оператори, като повишаващите му се стойности при малките и големите ВиК дружества са неблагоприятни, тъй като тази тенденция показва невъзможност за събиране на вземания от клиенти.
- Дългосрочните пасиви на ВиК дружествата намаляват през 2008 г. и 2009 г. спрямо 2007 г. Изключение от тази тенденция са много големите оператори поради нарастване на правителствените дарения, предоставени от държавни и общински органи на властта, включително чрез усвояване на средства по програми на Европейския съюз, свързани с активи, дарения чрез прехвърляне на имоти, машини и съоръжения към дружеството и/или чрез финансиране на дейности по изграждане на активи.
- Задължения за такса водоползване имат основно големите и много големите дружества, като сумите нарастват за анализирания период, особено през 2008 г. спрямо 2007 г. Тези задължения формират относително малък дял в структурата на текущите пасиви на посочените два типа дружества. Допуска се, че стойността на този пасив е значително по-голяма, защото посочените данни са изчислени само въз основа на информация от няколко дружества, които изрично са извели тези пасиви в отделен параграф. В масовия случай, ВиК дружествата отчитат тези пасиви в параграф „други данъчни задължения"

или „други краткосрочни задължения”, което затруднява анализа на задълженията, свързани с такса водоползване

- По-високата разходна ефективност на малките ВиК дружества не води до положителен текущ годишен финансов резултат. Една от причините е възможността общинските ръководства да възлагат задачи на ВиК дружествата извън обичайната им дейност, като например ремонтни работи на общински обекти, възстановяване на настилки и др.
- Приходите от оперативна дейност формират между 98 и 99% от общите приходи на ВиК дружествата и изцяло определят състоянието и тенденциите при общите приходи. В рамките на анализирания тригодишен период приходите на всички оператори се увеличават, като тази тенденция е най-силно изразена при много големите ВиК оператори.
- През последните години задлъжнялостта на дружествата нараства.

2. Оператори на хидромелиоративни и хидроенергийни системи и обекти

Оператори на хидромелиоративни системи

- Дружествата „Напоителни системи” към Министерство на земеделието и храните изпитват потребност от повече квалифициран персонал, особено в клоновете.
- По отношение на финансовото състояние на дружествата към МЗХ са идентифицирани два основни проблема: нарастващи несъбираеми вземания от длъжници и ненавременно и непълно превеждане на държавната субсидия за вменените им дейности, свързани с отводняване и предпазване от вредното въздействие на водите. Съчетаването на разнородни по характер търговски дейности, неприсъщи за основната цел на дружествата и субсидирани от държавата дейности, създава предпоставки за неефективно управление и негативни финансови резултати, но от друга страна намалява необходимостта от държавно субсидиране.
- Липсва информация на национално ниво за операторите на общински хидромелиоративни обекти, основно общински язовири.

Оператори на хидроенергийни системи и обекти

- Предприятие „Язовири и каскади” към НЕК ЕАД е много добре екипирано и подготвено да изпълнява вменените му функции и предмет на дейност по отношение на техническа експлоатация и поддържане на хидроенергийни системи и обекти. Забележка: „Язовири и каскади” не е самостоятелно търговско дружество и е подразделение на НЕК ЕАД. За прякост в настоящата стратегия се използва Предприятие „Язовири и каскади”
- Липсата на самостоятелен баланс на Предприятието не позволява оценка на финансовите потоци, свързани с тази дейност.

АНАЛИЗ НА УДОВЛЕТВОРЕНОСТТА НА НАСЕЛЕНИЕТО И БИЗНЕСА ОТ ПРЕДОСТАВЯНИТЕ УСЛУГИ ВЪВ ВОДНИЯ СЕКТОР

В хода на подготовката на анализите за текущото състояние във водния сектор е направено проучване за нагласите и мнението на населението и бизнеса. За населението резултатите са от специално проведеното за целите на изготвяне на Стратегията национално представително проучване, тоест, резултатите следва да се третират като представителни за цялото пълнолетно население на страната при отчитане на съответния процент статистическа грешка.

Представените по-долу изводи и мнения представляват изказаните от респондентите по време на социологическите проучвания нагласи и мнения, а именно:

- Мнението на над една трета от населението и една четвърт от бизнеса е, че: постоянно или много често ползват вода с влошено качество – мътна и с лош вкус; ВиК дружествата, които са изцяло държавна собственост и които обслужват население от 100 хил. до 250 хил. души, предоставят най-често вода с постоянно лошо качество. В населените места с най-високите цени на водата, качеството на ползваната вода се оценява най-масово като лошо.
- Преобладаващата част от представителите на населението и на бизнеса са склонни да плащат по-високи сметки с цел подобряване на качеството на услугите, предоставяни от ВиК – водоснабдяване, канализация и пречистване на отпадъчните води. Декларира се готовност за плащане на по-високи сметки и при изграждането на инфраструктура, която да предпазва от наводнения, по-доброто пречистване на отпадъчните води и изграждане на инфраструктура, която да гарантира наличието на вода при засушаване поради промяна в климата.
- В масовия случай, заплащането на сметките за вода не затруднява населението, което плаща всеки месец основно на касите на ВиК операторите и на инкасаторите. От друга страна, затрудненията при заплащането на използваното количество вода се дължат основно на ниските доходи (за населението) и големите сметки в резултат на използвани големи количества (при бизнеса).
- Около една десета от респондентите, главно в най-ниските подоходни групи, не са склонни да плащат по-голяма сметка за вода, тъй като преценяват, че цените и без това са високи.
- Обществото и бизнесът твърдо заявяват, че водата е национално благо и въпросите, свързани с нея, следва да се решават на национално равнище, а собствеността на инфраструктурата за водите – язовири, водопроводи, канализация, пречиствателни станции на населените места и др., следва да е общинска и държавна.
- Изключително ниска подкрепа получава твърдението, че предоставянето на вода на населението следва да се даде на концесия и да се управлява от частни фирми.
- Отвеждането на отпадъчните води чрез централната канализация е най-разпространеното техническо решение в страната. При липсата на изградена инфраструктура, обаче, известен дял от населението използва начини, които не са екологосъобразни.

- Липсата на изградена канализационна система и запушването на централната канализация са най-масовите проблеми както за обществените, така и за бизнес потребителите.
- Обективната информираност на населението и бизнеса е по-висока по отношение на плащаните сметки, отколкото по отношение на използваните количества вода. Интересно е, че по-скоро хората с високи доходи знаят колко вода изразходват, докато за тези с по-ниски доходи определящо е колко лева плащат.
- Около една трета от респондентите имат нужда от допълнителна информация във водния сектор, за да се чувстват достатъчно осведомени. Темите, които предизвикват най-голям интерес, са спирания на водата, цените и качеството на ВиК услугите.
- Населението предпочита да получава пасивно информация, отколкото да я търси активно. Респондентите разчитат основно на ВиК операторите като източник на информация, независимо от начина на предоставяне - хартиен носител, информационни табла и т.н.
- Бизнесът е по-активен в търсене на информация главно чрез интернет, но и тук се разчита на ВиК оператора, като втори по значение източник на информация.
- Средномесечното потребление на вода на едно лице в домакинствата варира в границите между 1 и 5 куб. м.
- При бизнес респондентите най-големи количества вода използват фирмите от сектор промишленост. Положителен факт е, че около една четвърт от тях планират да предприемат мерки за намаляване на използваните количества вода.
- Най-масовият начин за отчитане на използваната вода е ежемесечното посещение на инкасатори. При най-големите ВиК оператори обаче е по-разпространена практиката за отчитане на използваната вода веднъж на няколко месеца.
- Оценката на възможността за въвеждане на социални помощи за плащане на сметките за вода за социално слаби домакинства по подобие на енергийните помощи е двуполюсна. При населението лек превес имат мненията в подкрепа на тази политика, а при бизнеса – мненията, отхвърлящи тази възможност. Основният аргумент на противниците на тази идея е свързан с разбирането, че водата не е голям разход и не е скъпа.
- Доставянето на питейна вода с добро качество е най-предпочитаният измерител за работата на ВиК дружествата. Други по-масово предложени показатели за оценка включват: качество на услугите, поддържане на ВиК мрежата в добро състояние, бързо отстраняване на аварии, липса на режим. Анкетираните лица от населението считат, че работата на ВиК дружествата е достатъчно да се оценява само от един аспект, докато представителите на бизнеса предпочитат оценката за работата на операторите да бъде по-комплексна.

Предвид представителния характер на проведеното проучване на населението, получените резултати са показателни за обществените настроения и нагласи към промени в политиката във водния сектор. Те бяха взети предвид при избор на алтернатива като силни и неоспорими аргументи при вземането на решения за промени в сектора.

АНАЛИЗ НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА, РЕГУЛИРАЩА ОТНОШЕНИЯТА ВЪВ ВОДНИЯ СЕКТОР

- Достиженията на правото на ЕС са транспонирани в българското законодателство.
- Липсва синхронизация в нормативно определените цели, задачи, механизми и крайни резултати, поради широкото отраслово разпределение на функции и отговорности между отделните министерства и общини, най-вече в областта на управлението на различните системи на инфраструктурата в целия воден сектор, и търговските дружества водни оператори, което не гарантира интегрирано управление на водния сектор.
- Компетенции в сферата на водите на самостоятелно нормативно основание имат седем министерства, общините и операторите. В не малко случаи това води до размиване на отговорностите между отделните организации.
- Липсва нормативна уредба, която да гарантира финансово, организационно и управленско обезпечаване на изпълнението и прилагането на Плановете за управление на речните басейни и програмите от мерки към тях.
- На практика басейновият принцип на управление на водите е законово регламентиран, но не е напълно защитен със създаването на съответни механизми за взаимодействие между басейновите съвети, басейновите дирекции и министерствата с функции по управление на водите в различните аспекти.
- Нормативната уредба води до сепариране във водния сектор: отделен закон - отделна политика – отделен орган – отделен отрасъл – отделна инфраструктура – отраслови оператори – отделни цени – отделни инвестиции, в резултат - слабо администриране и затруднения при изпълнение на основни функции и задачи.
- Разпределението на отговорностите между отделните основни министерства е довело и до обособяване на самостоятелни подсистеми от нормативни актове към всеки отраслов закон, а законодателят не е предвидил обединителни механизми, които достатъчно ефективно да осигурят единодействие във водния сектор.
- Наложително е да се уеднаквят легални дефиниции и технически термини с общо значение и приложение в правната уредба на водния сектор.
- Правото на собственост върху хидромелиоративните системи, мрежи и съоръжения или части от тях не е уредено при спазване на принципите на технологичното единство на системите и гарантиране правото на всеки собственик и ползвател на земеделска земя на достъп до системите за напояване и отводняване.
- Липсва нормативна уредба, която да даде устойчивост във времето на ръководните кадри на ВиК операторите и гаранции за наличие на квалификация и експертиза. Договорите за управление следва да включват подобни гаранции при постигане на основни показатели в дейността на операторите.
- Принципът „замърсителят плаща” по отношение на таксите за изпускането на отпадъчни води от населените места следва да се уреди по начин, който да стимулира изграждането на пречиствателни съоръжения за отпадъчни води на агломерациите.

- Събираемостта на вземанията на ВиК операторите се изтъква като препятствие в дейността им; въвеждането на бързо производство или прилагането на облекчен ред за събиране на вземанията е възможна законодателна мярка.
- Изборът на основните решения за развитие на нормативната уредба на водния сектор следва да реши реалното прилагане на интегрираното управление на водните ресурси на басейново ниво, принципите за възстановяване на разходите и „замърсителят плаща".
- Многобройните промени правят Закона за водите трудно разбираем, дори в определени случаи неясен и противоречив. Част от Закона е посветена на институции и организации във ВиК сектора, което е предмет на друг закон – за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги.

АНАЛИЗ НА ИНСТУТУЦИОНАЛНИЯ КАПАЦИТЕТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ, ИМАЩИ ОТГОВОРНОСТИ ВЪВ ВОДНИЯ СЕКТОР

Институциите като цяло, независимо от проблемите и слабите си страни, успяват да изпълняват възложените им от закона функции по управление на водния сектор.

Главните силни страни на институционалния капацитет са свързани с:

- Добрите качествено-структурни характеристики на персонала в редица институции: образователно ниво, професионален опит, съотношение между ръководни и изпълнителски кадри, както и възрастови съотношения (напр. в МОСВ, Изпълнителна агенция по околна среда (ИАОС), Басейнови дирекции за управление на водите (БДУВ), Дирекции национални паркове (ДНП), Изпълнителна агенция „Морска администрация" (ИАМА).
- Сравнително добра количествена осигуреност с персонал в редица институции (напр. РИОСВ, ДНП, РЗИ, ИАМА).
- Наличието на необходимите документи, които регламентират вътрешната организация на работа и осигуряват нейната оперативна адекватност спрямо възложените функции и отговорности (с изключение на БДУВ, за които към момента на проучването се подготвя нов Правилник).
- Материално-техническата и информационната осигуреност, оценките за която се движат от „много добра" и „добра" за повечето институции (Държавна комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР), РИОСВ, МЗ, лабораториите в седем големи Регионални здравни инспекции, Национален институт по метеорология и хидрология (НИМХ), НСИ, ГДПБЗН-МВР) до „задоволителна" (ИАОС, БДУВ, ИАМА).
- Общото състояние на външните взаимодействия, което повечето институции определят като „добро" или „много добро".

Наред с това, се идентифицират редица общи за изследваните структури слабости и проблеми, които се отразяват отрицателно на институционалния капацитет и намаляват неговия потенциал за успешно управление на водния сектор в контекста на съществуващата нормативна рамка:

- Като един от водещите проблеми се очерта количественият недостиг на персонал в ключови институции (ИАОС – най-вече в регионалните лаборатории, БДУВ, РИОСВ с

широк териториален обхват, МЗ, малките РЗИ, НИМХ). Причините за количествения недостиг по правило са ограничения в щата, произтичащи от рестриктивната бюджетна политика по отношение на администрацията и опитите за нейното оптимизиране най-вече чрез съкращаване на персонала. Това води до увеличаване натоварването на служителите и след изчерпване на ефекта от оптимизиране на работата, се разглежда вече като фактор за нейната по-ниска ефективност.

- Съществен (вече структурен проблем) е недостигът на експерти с нужните на съответната институция образование и квалификация. В някои случаи причина за това е липсата на такива специалисти на местните пазари на труда (по правило в по-малките териториални единици). В други случаи причината е по-фундаментална и произтича от това, че висшите училища не подготвят достатъчно студенти с нужната квалификация – това най-вече се отнася за „производството" на специалисти с висше инженерно-техническо образование, вкл. хидробиолози, инженер-химици, ВиК и специалисти по хидромелиоративно и хидротехническо строителство, геодезия и земеустройство и др. Решение на този проблем може да се търси на национално ниво като част от политиката за развитие на висшето образование и в частност – чрез системата на държавните поръчки, което изисква тясна координация чрез МОМН между потребителите на кадри и държавните висши училища.
- Като общ проблем е нивото на заплащане в държавните институции, дори и в някои оператори, което е неконкурентно спрямо заплащането на специалисти в частния сектор, при това в условията на дефицит на такива кадри. Това е проблем-причина за трудностите по количественото и структурното осигуряване на институциите с необходимите им кадри и тяхното задържане.
- Друг общ проблем, засягащ поддържането и развитието на институционалния капацитет, е *незадоволителното състояние на системата за професионална квалификация* и недостатъчното специализирано обучение, вкл. по управление на проекти. Изследваните структури по правило разчитат на „вътрешни" форми за квалификация и обучение, като почти не се използват услугите на външни обучителни организации (отново поради липса на бюджетни средства за целта). Това е една от водещите причини повишаването/осъвременяването на квалификацията да не бъде сред приоритетите в управлението на човешките ресурси към момента на изследването. Без съмнение, постигането на прелом в тази област в краткосрочна перспектива е с ключово значение за развитието на институционалния капацитет (особено се открои необходимостта от усъвършенстване на системата за повишаване на квалификацията на ниво МОСВ като координиращ орган). Използването на възможностите на националните оперативни програми, съфинансирани от Европейския социален фонд, включително през новия програмен период, би следвало да бъде един от приоритетите в работата на заинтересованите институции.
- Друг структурен проблем е този на „взаимно обуславящите се ограничители": от една страна, ясно се идентифицира потребността от специализиран софтуер за изпълнение на функциите (напр. МОСВ, ИАОС, БДУВ, оператори) и от друга – недостигът на ИТ специалисти, които да го изготвят и/или използват. Задълбочаване на несъответствието между състоянието на информационния сектор (хардуер, софтуер, ИТ специалисти) и нарасналите потребности на институциите е съществен ограничител пред развитието на техния капацитет. В случая, разработването на ефективни механизми за привличане и

задържане на ИТ специалисти като част от модерната система за управление на човешките ресурси би следвало да се разглежда от заинтересованите страни като друг техен ключов приоритет.

- *Междуинституционалното взаимодействие* бе идентифицирано като проблем най-вече от МОСВ и по това оценките на интервюираните експерти се различават от тези на колегите им от повечето други звена – напр. деконцентрираните структури на различните министерства подчертават доброто състояние на оперативното си взаимодействие. Причината за „разминаването" може да се търси най-вече в незадоволителната оценка за състоянието на координираността от страна на МОСВ, което е и основен координиращ орган и очевидно отчита наличието на затруднения в това отношение. Във връзка с това, *състоянието на националната нормативна рамка*, както и *отсъствието на ясни регламенти за обмен на данни и информация*, се очертаха от болшинството изследвани структури като едни от първопричините за трудностите в институционалните комуникации. Изводът е, че ясното разписване и разграничаване на ролите, функциите и отговорностите на държавните институции като част от модернизирането на нормативното регулиране на водния сектор, е ключова предпоставка за оптимизиране на взаимодействието между тях и за осъществяването на добро управление на този сектор в страната. За недобрата координация между институциите допринася също и прекалената фрагментация на функциите за водите между различни институции. Описаните в анализа на капацитета институции са изключително много, призвани са да осъществяват различни политики, имат различна организационна структура и култура, заинтересованите страни от тяхната политика често имат различен профил, действат различни лобистки интереси. При пропуски в координацията преобладават тесните секторни интереси и подходи и това допълнително затруднява осъществяването на единна политика и управление на водите.

На тази основа, може да се предложи следното (условно) *приоритизиране на проблемите*, свързани с институционалния капацитет:

- проблеми – причини: състояние на нормативната рамка с нейните слабости и противоречия; ограничения в щата и сравнително ниско ниво на заплащане в публичните институции; липса на подготвени специалисти, със съответния профил за нуждите на институциите, управляващи водния сектор; незадоволително състояние на системата за професионално обучение и квалификация на заетите във водния сектор;
- проблеми – следствия: количествен недостиг на персонал в редица ключови институции; текучество; неблагоприятни качествено-структурни характеристики на персонала; недобра междуинституционална координация – особено в стратегическото управление на водния сектор.

АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА РАЗХОДИТЕ ВЪВ ВОДНИЯ СЕКТОР И НА ИЗТОЧНИЦИТЕ ЗА ТЯХНОТО ФИНАНСИРАНЕ

- В България няма пълна база данни за разходите и финансиранията във водния сектор, а липсата на систематична и непротиворечива информация се явява основен проблем за изготвянето на прецизни анализи на финансовите потоци в този сектор. НСИ набира и обобщава информация само за част от разходите и източниците на финансиране за

опазване и възстановяване на водните ресурси. Създаването на стройна информационна система, отчитаща всички разходи и източници на финансиране по отделни направления, е изключително голямо предизвикателство за адекватното управление на водния сектор.

- Изразходването на средствата за инвестиции във водоснабдителни и канализационни системи и ПСОВ е неефективно – високи разходи на 1 км водопровод и канализация; преоразмерени ПСОВ и т.н. Голяма част от средствата през 2007 и 2008 г. за канализационни системи и ПСОВ се разпределят за неприоритетни агломерации с население между 2-10 хил.ж. и под 2 хил.ж. През тези години поради допълнително финансиране от републиканския бюджет, разходите в сектор „Води" нарастват с по-бързи темпове в сравнение с БВП.
- От безвъзмездното финансиране за инвестиционни проекти, което държавният бюджет (ДБ) и ПУДООС осигуряват, най-много средства се насочват към сектор „Води". Предприятието акумулира средства от два източника, които насочва за финансиране на водни проекти: такси по Закона за водите и трансфери от Държавния бюджет. При таксите по Закона за водите се наблюдава висока несъбираемост на вземанията, основно от ВиК операторите, което ограничава финансовите ресурси в сектора.
- Разходите за доставяне на вода имат най-голям дял в общите разходи в сектор „Води", като основната причина са високите текущи разходи за предоставяне на услугата. Най-големи инвестиции в сектора, обаче, се извършват по отношение на инфраструктурата за отвеждане (канализация) и пречистване на отпадъчните води.
- Разходите за отводняване и предпазване от вредното въздействие на водите не се считат за приоритетни, въпреки важното им значение за населението и икономиката в страната и се разглеждат като „допълващи" в общата рамка на разходите в сектор „Води".
- Приходите от заплащане на цените на водоснабдителните и канализационните услуги имат най-висок дял в общия размер на финансирането на сектор „Води" в България (37% през 2009 г.), като този дял намалява за анализирания период поради нарастващото влияние на средствата по линия на ЕС. Съществуват големи различия в цените на водните оператори, поради предоставената им законова възможност да заложат множество различни параметри за тяхното определяне. Цените за доставка на вода за напояване се определят със заповед на Министъра на земеделието и храните по предложение на доставчика. Това поражда неравнопоставеност между ВиК операторите и хидромелиоративните дружества, защото хидромелиоративният отрасъл не е предмет на нормативна регулация от страна на ДКЕВР, независимо че се явява също естествен монопол.
- Средствата по линия на европейските фондове са втори по важност източник на финансиране на разходите в сектор „Води" (18% през 2009 г.), като значението му ще нараства в бъдеще.
- Собствените средства на операторите и бизнеса са важен източник за финансиране на инвестиции във водния сектор. Това са основно средства от печалба, резерви и евентуално заеми, които ВиК дружествата, Напоителни системи ЕАД, НЕК и други фирми (най-вече индустриално ориентирани и стопанисващи ПСОВ, както и такива, използващи оборотно водоснабдяване и интегрирани водни технологии) заделят за финансиране на извършваните от тях инвестиции.

- Едновременно съществува необходимост от огромни инвестиции и стремеж към запазване на статуквото на такси и цени на водните услуги.
- Делът на публичното национално финансиране на водния сектор се формира от националното публично съфинансиране на проекти по линия на ЕС, целевата субсидия от републиканския бюджет за водни проекти на общините, ПУДООС, общите трансфери от републиканския бюджет за издръжка на ведомствата, свързани с управление на водите и собствените средства, които общините насочват в рамките на бюджетите си за такива проекти.
- Заемите имат изключително нисък дял в общото финансиране на водния сектор в България.

Направените оценки на средствата, необходими за инвестиции във водностопанската инфраструктура, са в порядъка от над 12 млрд. лв. за покриване на минимални инвестиционни нужди до над 43 млрд. лв. за привеждане в състояние, доближаващо се до европейските стандарти. Набавянето на необходимите средства и най-ефективното им изразходване за приоритетни проекти е особено голямо предизвикателство за сектора. Анализите идентифицират следните особено важни приоритети за финансиране:

- произтичащи от европейското екологично право – качество на питейната вода; пречистване на отпадъчните води от агломерации над 2000 е.ж. и защита от наводнения.

- преодоляване на целогодишните и сезонните режими на питейна вода за населението.

3. SWOT АНАЛИЗ НА ВОДНИЯ СЕКТОР

SWOT анализът изхожда от идеята за разделянето на обекта на стратегическия анализ от средата, в която той функционира. Обектът на стратегически анализ се разглежда откъм неговите "силни страни" и "слаби страни". Средата, в която функционира обектът на стратегически анализ, се диференцира на "възможности" и "заплахи".

Силни страни. Силните страни са ресурс, умение или друго преимущество, което притежава секторът. Силната страна е отличителна компетенция, която дава сравнително предимство.

Слаби страни. Слабите страни представляват ограничения или недостиг на ресурси, умения и способности, които сериозно възпрепятстват развитието на сектора.

Възможности. Възможностите представляват най-благоприятни елементи на външната среда. Това са благоприятни външни фактори, от които секторът се възползва или би могъл да се възползва.

Заплахи. Заплахите са най-неблагоприятните сегменти на външната среда. Те поставят най-големи бариери пред настоящото или бъдещото (желаното) състояние.

1. Достижения и силни страни

- В много висока степен е изградена необходимата инфраструктура, включително брой и обем на язовири, позволяваща в екстремно суха година отрицателните последици да са в границите на поносимост за икономиката и населението на страната.
- Достиженията на правото на ЕС са транспонирани в българското законодателство.
- Разработени са значителен брой планови документи, които идентифицират съществуващите проблеми и рамкират бъдещите действия на различни нива на управление и териториално равнище.
- Изградената институционална рамка и капацитет обхваща всички сфери на управление на водния сектор.
- Засилва се ролята на басейновия принцип на управление на водите, включително при функциите, свързани с планиране на бъдещите дейности чрез ПУРБ.
- Установена е практика за налагане на законодателството чрез ефективен контрол за изпълнение на условията в разрешителните и концесионните договори.
- Законово е регламентиран процесът на прехвърляне на част от собствеността на водностопанската инфраструктура на държавата и общините.
- Съществува трайна тенденция към нарастване дела на пречистваните отпадъчни води.
- Изградени са предпоставки, които позволяват участието на обществеността при вземане на решения, свързани с водния сектор – басейнови съвети, публични обсъждания на нормативни промени, предоставяне на информация чрез различни медии и интернет.
- България е една от страните в ЕС с най-големи ресурси от минерални води.

2. Проблеми и слаби страни

- Съществуват диспропорции в разпределението на водните ресурси в териториален, сезонен и годишен аспект.
- Честите промени в нормативната база и отрасловия подход в законодателството са довели до противоречия, неясноти, пропуски и липса на добра кодификация в нормативните актове.
- Съществуват значителни проблеми и забавяне при реализацията на мерките, свързани с промените в управлението на водния сектор – създаване на водни асоциации, прехвърляне на активите от търговски дружества на държавата и общините и др.
- Налице е изоставане от сроковете по изпълнение на ангажиментите на страната, произтичащи от прилагането на законодателството на ЕС, основно пречистване на отпадъчните води и качество на питейните води.
- Налице е хроничен финансов недостиг, предизвикващ липса на адекватни инвестиции във водностопанската инфраструктура, която е недостатъчна или в много голяма степен физически и морално деградирала и с влошени функционални параметри.
- Регулацията на дейността на основните водоползватели - "ВиК", "Напоителни системи" и НЕК ЕАД - и съществуващата практика създават пречки за комплексното, ефективно и рационално използване на водите.
- Не е въведено социално подпомагане на социално слабите слоеве от населението, което ограничава увеличаването на цените и финансирането във водния сектор.
- Мониторингът на количеството и състоянието на водите не се изпълнява в пълния обем и с необходимото качество.
- Съществува недостатъчно стратегическо управление и координация между институциите с функции във водния сектор.
- Налице е недостатъчна активност на гражданите и неправителствените организации за изразяване и отчитане на обществения интерес при законоустановените възможности.
- Броят на населените места, в които се въвежда режим на водоподаване, особено в „сухи" години, е голям.
- Липсват показатели за водна ефективност и ценови стимули за насърчаване ефективното използване на водата от страна на потребителите

3. Възможности

- Използване на финансовите инструменти на ЕС за решаване на проблемите, свързани с ефективното, рационално и пестеливо използване на водите и опазването им.
- Съвпадение на националните приоритети в областта на водите с приоритетите на международните общности, за които устойчивото ползване и опазването на водите е приоритет.

- Готовност сред голяма част от населението да приеме увеличение на цената на водата при определени условия.
- Траен процес на промяна на обществени нагласи в подкрепа на усилията за пестеливо използване и опазване на водите.
- Нормативно регламентиране на принципа за възвръщаемост на разходите за водни услуги (разходите за ресурса, за околна среда и разходите за експлоатация на инфраструктурните обекти), чрез крайната цена, заплащана от потребителя.

4. Заплахи

- Необходимите инвестиции за подобряване на водния сектор са огромни, включително за прилагане на изискванията на директивите на ЕС.
- Глобалните промени в климата и попадането на страната в зоната на засушаване създават риск в процеса на осигуряване на вода за населението и икономиката на страната.
- Налични стари технологии в промишлеността и енергетиката и невъзможност на част от предприятията да заделят средства за въвеждане на най-добрите техники и водоспестяващи технологии, както и за изграждане на съоръжения за оптимално пречистване на отпадъчните води.
- Слаба покупателна способност на част от домакинствата и трудност на нискодоходните групи да отделят допълнителни средства за услуги и продукти, свързани с доставка, отвеждане и пречистване на води.
- Системата за висше образование не „произвежда” достатъчен брой специалисти, необходими за управление на водния сектор.

4. ДЪРВО НА ЦЕЛИТЕ

Изготвеният SWOT анализ е използван като основа при формулирането на стратегическите цели и подцелите за развитието на водния сектор в Р. България.

Дългосрочната стратегическа цел на страната в областта на водния сектор е:

Устойчиво ползване на водните ресурси, осигуряващо в оптимална степен сегашните и бъдещите нужди на населението и икономиката на страната, както и на водните екосистеми.

Цели и подцели:

Цел 1: Гарантирано осигуряване на вода за населението и бизнеса в условията на промени на климата, водещи до засушаване

1.1. Осигуряване на непрекъснато водоподаване чрез рехабилитация на съществуващите и изграждане на нови язовири и резервоари, рехабилитация на водопроводната мрежа и водоизточниците.

1.2. Намаляване на общите количества използвана вода чрез инвестиции във водностопанската инфраструктура и мерки за подобряване на ефективността при използването на водните ресурси.

Цел 2: Запазване и подобряване на състоянието на повърхностните и подземните води

2.1. Премахване на заустването на необработени отпадъчни води в изкуствени и естествени водоприемници и в Черно море чрез изграждане, реконструкция и модернизация на системи за отвеждане и пречистване на отпадъчни води.

2.2. Укрепване на институционалната система за мониторинг и контрол, която да гарантира доброто състояние на повърхностните и подземните води.

2.3. Превръщане на Плановете за управление на речните басейни в основен планов документ при интегрираното управление на водите.

Цел 3: Подобряване на ефективността при интегрираното управление на водата като стопански ресурс

3.1. Създаване на институционална рамка, която да гарантира прехвърляне на отговорността за вземането на решения във връзка с развитието на водния сектор на национално, регионално и местно равнище от стопанските субекти към публичните власти – държава, общини.

3.2. Средствата от населението и бизнеса, средствата от ЕС и изискваното национално съфинансиране да осигуряват самофинансиране на водния сектор, при спазване на принципа „замърсителят и ползвателят плащат”.

3.3. Повишаване на капацитета на всички участници в управлението на водния сектор.

Цел 4. Намаляване на риска от щети при наводнения

4.1. Идентифициране на рисковите зони.

4.2. Осъществяване на мерките от плановете за защита от наводнения.

5. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ВОДНИЯ СЕКТОР

За постигане на набелязаните цели от съществена важност е ясното разбиране за същностните проблеми, стоящи пред страната и оттам - формулирането на ясни алтернативи за развитието на сектора.

В Р. България, както в много други страни, *недостатъчните финансови ресурси* са основна пречка пред развитието на водния сектор. Хроничният недостиг на финансиране се дължи както на общото равнище на развитие на икономиката, което нарежда страната между най-бедните в Европа, така и на специфични проблеми, свързани с организацията на водния сектор.

При сега съществуващата организация основните потоци от финансови средства идват от:

- заплащане за предоставянето на услуги от населението и бизнеса;
- целево финансиране чрез централния и общинските бюджети от средства, събрани от преки и косвени данъци и такси по Закона за водите;
- средства по линия на фондовете на ЕС и международни финансови институции.

Факторите, които въздействат при формирането на тези приходоизточници, са еднозначно насочени към тяхното ограничаване, а именно:

- Воденето на трайна политика за намаляване на преразпределителните функции на държавата и постигането на най-ниски данъчни ставки силно ограничава финансирането на водния сектор от републиканския и местните бюджети.
- Установената система за регулиране и контрол на ВиК отрасъла има за цел да защитава потребителите от фирмите, предоставящи услуги в монополна среда, и поради обществения натиск стремежът при регулирането е да ограничава максимално разрешените цени на услугите.
- Увеличаването на цените е непопулярна мярка, която намалява политическия рейтинг на управляващите, както на централно, така и на местно ниво.
- Ориентация на европейските фондове след 2013 г. към приоритети от Стратегията Европа 2020, от страна на европейските институции.

В същото време обемът на финансовия недостиг се увеличава поради: 1) ангажиментите на страната за изпълнение на изискванията и спазване на сроковете по различни директиви на ЕС. В резултат, има рискове на страната да бъдат наложени сериозни санкции поради известно забавяне изпълнението на някои от поетите ангажименти, което ще е допълнително финансово бреме, без да се отменя изискването за изпълнение на поетите ангажименти; 2) влошаване на техническото състояние на инфраструктурата във водния сектор с много по-бързи темпове в сравнение с нивото на вложените инвестиции.

При тази ситуация съществуващата схема на финансиране на дейностите във водния сектор, при която няма съответствие между институциите и нивата на поемане на задължения и възможностите за тяхното финансиране, допълнително влошава ситуацията. Типични примери за това са:

- Изготвените ПУРБ от Басейновите дирекции съдържат набор от мерки, за които не е регламентирана възможност да се определят институции или бизнеси, които да са задължени да ги изпълнят и финансират.
- Строителството на канализационна и пречиствателна инфраструктура (ПСОВ и канализационни мрежи за агломерации над 2000 е.ж.) е задължение на общините.
- Изготвяните прединвестиционни проучвания определят процента на съфинансиране от страна на бенефициентите (общини), без от това да възникват задължения за ВиК операторите, при които новите цени се утвърждават и защитават пред ДКЕВР.

За да се преодолее недостигът на финансови средства, са възможни различни решения, например:

- запазване на сегашната ситуация и финансиране в сектора на средства, набрани чрез системата от преки и непреки данъци на населението и бизнеса чрез ДБ;
- влагане на средства от частни бизнес организации, предлагащи услуги на дадена територия във водния сектор;
- набиране на средства пряко от замърсителите и ползвателите – населението и бизнеса;
- в допълнение към всяка една от горните възможности – привличане на средства от Европейския съюз и съответното съфинансиране от ДБ.

Изборът на конкретно решение трябва да произтича както от принципни постановки, например възприетия от ЕС принцип „замърсителят плаща", така и от натрупания опит при приложението на различни практики. Така например, финансирането на отделни сектори с бюджетни средства зависи изключително много от фазата на развитие на икономиката, при което в периоди на висок растеж прехвърлянето на средства чрез преразпределителните механизми е обичайна практика. Сериозен проблем настъпва в ситуация на икономическа криза или забавяне темповете на растеж. Друг често срещан проблем при подхода за привличане на частни капитали е изключително негативното отношение на обществеността към дейността на монополистите, предоставящи услуги на населението. Третото посочено възможно решение, а именно набирането на средства пряко от населението и бизнеса, сякаш има най-малко негативна оценка.

Институционален капацитет

Друго сериозно предизвикателство е свързано с празноти в *капацитета* - в повечето институции и участници в процесите, свързани с водния сектор, се наблюдава недостиг или липса на персонал, време, технически знания и експертиза. Институции с добър капацитет, като например поделение „Язовири и каскади" към НЕК ЕАД, са изключение в общата картина за сектора. В страната липсват достатъчно компетентни специалисти, което е особено отчетливо на по-ниските нива на управление и териториално деление, и застрашава успешното прилагане на реформите във водния сектор. По този начин, диспропорцията в знанията, информацията, техническата експертиза и изпълнителския

капацитет между нивата на управление създава пречки за интегрирано управление на водите.

Липсата на капацитет се преплита и с проблемите в областта на *политиката*, поради прекалената фрагментация на функциите за водите между различни институции. В страната на практика липсват стимули и/или санкции, които да доведат до засилване на хоризонталната координация между различните секторни политики. Описаните в анализа на капацитета институции са изключително много, призвани са да осъществяват различни политики, имат различна организационна структура и култура, заинтересованите страни от тяхната политика често имат различен профил, действат различни персонални интереси. При пропуски в координацията преобладават тесните секторни интереси и подходи, има съперничество (състезание) между водещи министерства за финансови ресурси в сектора и т.н.

За да се преодолеят тези проблеми, са възможни различни подходи, например:

- създаване на организационни и нормативни предпоставки за подобряване на координацията между отделните институции;
- преразпределение на функциите и концентриране на основните функции в няколко ключови „играчи" с отговорност при интегрираното управление на целия сектор;
- създаване на нови структури, които да променят съществуващата субординация в сектора и да динамизират процесите, свързани с подобряване на капацитета на институциите във водния сектор, с цел подобряване на ефективността на работа като цяло.

Представените по-горе подходи не са алтернативни и е възможно използването им в различна степен за постигането на положителни промени в сектора. В същото време е важно да се отбележи, че настъпването на съществена промяна в която и да е сфера в страната, винаги се е осъществявало чрез създаването на специализирани структури, които изпълняват ключова роля при реализация на „промяната". Водният сектор се нуждае от изключително сериозно преформулиране на външната и вътрешната среда, което не може да се осъществи само с промени в сега съществуващите структури и нормативна база. Опитът в България показва, че важно условие за реализация на планирани промени е определянето на ясни центрове за вземане на решения, обикновено министерства, на които да се възложи отговорност за хоризонталната координация на въпросите, свързани с водите като ресурс, от една страна, и водностопанската инфраструктура, от друга. На база на направените анализи и изискването за интегрирано управление на водите, подходящо за страната е това да са: МОСВ за водния ресурс (както е и в момента) и МРРБ - за водностопанската инфраструктура.

Съществуват и други сериозни пречки, които изискват решения за преодоляването им. Такива са липсата на съответствие между административните граници, границите на районите за басейново управление на водите и границите на операторите, предоставящи услуги в сектора, което създава сериозен проблем при планирането и управлението на процесите. Сериозна пречка е отсъствието на адекватна интегрирана информационна база в сектора, която да позволява вземането на информирани решения и/или наблюдението на процесите от гледна точка постигане на набелязаните резултати и повишаване на

ефективността. По-активното информиране и включване на обществеността при вземането на решения е също необходимо. Тези проблеми изискват по-стриктна регламентация и създаването на организационни и нормативни предпоставки за тяхното решаване.

Всички тези съображения са взети предвид при разработването на алтернативни сценарии за развитие на водния сектор, описани в следващия раздел.

6. АЛТЕРНАТИВИ

За постигане на набелязаните цели следва да се предприемат целенасочени действия (мерки), които са с различно съдържание, обхват и последователност във времето. За да се идентифицират конкретните мерки, бяха разгледани конкретни алтернативи, които почиват на различни визии за развитието на водния сектор. Най-общо, разглежданите алтернативи могат да се характеризират като:

1. Развитие на водния сектор при запазване на съществуващите реалности
2. Развитие на водния сектор при засилване ролята на публичните власти
3. Развитие на водния сектор при засилване ролята на частната инициатива

Направените обсъждания с различни заинтересовани страни дадоха възможност от посочените алтернативи да се предпочете алтернатива 2, която да определя облика на Стратегията за развитие на водния сектор в средносрочен и дългосрочен план. Засилването ролята на публичните власти ще осигури политическа поддръжка и институционална отговорност за развитието на водната инфраструктура, което е от изключително критична важност за населението и икономиката. Разширяването на отговорностите на публичните власти има различни измерения, но основните се свеждат до следното:

- всички важни решения за поддържането, обновяването и развитието на инфраструктурата във водния сектор (ВиК, защита от наводнения, хидромелиорации и хидроенергетиката) ще се вземат от публичните власти, а не както е преобладаващия случай в момента - от търговските дружества, отговорни за тяхната експлоатация;
- цялата инфраструктура във водния сектор, от обществен интерес, ще бъде публична държавна или публична общинска собственост, без възможност за промяна на собствеността, за разлика от ситуацията в момента, което позволява важни за обществото водностопански съоръжения да са в активите на търговските дружества с възможността да бъдат приватизирани. Изключение от това правило ще е водната инфраструктура на частни търговски дружества (например собствени пречиствателни съоръжения за отпадъчни води и инфраструктурата към тях, собствени сондажи), както и предоставените на сдруженията за напояване съоръжения.
- всяко съоръжение от инфраструктура във водния сектор ще бъде идентифицирано като собственост и задължително с оператор за експлоатация и поддръжка.

Избраната алтернатива се стреми чрез плавен преход и вземане на решения, почиващи на оценката и мониторинга на вече предприетите действия, да реши идентифицираните проблеми. Поради тази причина, първоначално планираните действия в краткосрочен аспект са ясно и точно регламентирани, а последващите такива в средносрочна и дългосрочна перспектива са щриховани в по-общ план, тъй като са зависими от постигнатия напредък и нуждата от предприемането на повече или по-малко радикални промени в бъдеще. Философията на промените във времето предполага осъществяване на формулираните действия и осъществяване на детайлна оценка на постигнатия напредък и перспективите за развитие в бъдеще през 2017 г. В зависимост от изводите от тази оценка, развитието на водния сектор може да продължи без съществени промени, ако резултатите и перспективите са добри, или ще се предприемат по-сериозни коригиращи мерки.

7. СТРАТЕГИЯ ЗА РАЗВИТИЕ

Основните характеристики за бъдещото развитие на водния сектор са представени в следната последователност:

- Планиране
- Институционална рамка
- Отношения на собственост
- Финансова и ценова политика
- Информация и публичност

7.1. Планиране

Основа на новата политика във водния сектор ще е планирането на мерките, като се използва итеративния подход. Планирането ще се осъществява както в териториален разрез, така и по отношение развитието на отделните водностопански отрасли, оказващи услуги за населението и бизнеса в страната.

В териториален разрез ще се спазва следната йерархия на плановите документи:

- Национална стратегия за управление и развитие на водния сектор
- ПУРБ
- Планове за управление на риска при наводнения, като част от ПУРБ
- Регионални генерални планове
- Генерални планове за агломерации над 10 000 е.ж.

Всеки един от тези планови документи ще определя необходимите мерки, включително инвестиции, и възможните източници на финансиране.

Други планови документи, като например Черноморска и Дунавска стратегии, Стратегията за развитие на дейностите, свързани с отдаването на минералните води, също ще бъдат част от планирането във водния сектор.

НСУРВС следва да постави жалоните за развитие на водния сектор. Поради факта, че към настоящия момент има изработени ПУРБ, то Националната стратегия следва да интегрира в себе си идентифицираните в ПУРБ мерки, като се фокусира в приоритетизация на предложенията и идентифициране на други мерки, които да решават междусекторни взаимоотношения и общонационални въпроси, останали извън обхвата на ПУРБ. Националната стратегия следва да предлага стратегическа алтернатива за развитие на сектора, съобразявайки се с наличните ресурси и общонационалните интереси.

Плановете за управление на речните басейни следва да се превърнат в планов инструмент с практическа стойност, тоест, заложените в тях мерки да са точно адресирани и финансово обвързани. ПУРБ следва да бъдат актуализирани след изготвянето на генералните планове (регионални и за агломерации), като ще акумулират и

приоритетизират мерките, включени в тях. ПУРБ следва да съдържат приоритетизация на идентифицираните мерки и да предложат стратегическа алтернатива за използване на водните ресурси на басейново равнище, съобразявайки се с НСУРВС.

Плановете за управление на риска при наводнения следва да бъдат разработени в близко бъдеще. При разработването им ще се идентифицират проблемите и начините за тяхното разрешаване, както и необходимите за това ресурси. Тези планове ще почиват на специфични анализи, които локализират проблемните територии като предлагат съответните мерки.

План за „Опазване на морската околна среда и устойчиво управление на крайбрежните зони." Целесъобразността е продиктувана от развитието на общностното законодателство и необходимостта от синхронизиране на националното законодателство с него. Този план ще е свързващото звено между политиката по управление и опазване на водите, политиката по изменение на климата и интегрираната морска политика. В момента регулацията е „разпокъсана" между (1) опазване на околната среда - биоразнообразие и защитени зони, управление на водите, (2) рибарството – аквакултури, (3) морските отрасли (транспорт, пристанища и друга морска инфраструктура, офшорни инсталации и преносни мрежи и т.н.) и (4) териториалното развитие и опазване на крайбрежието от морска ерозия и абразия.

Изработените до момента **Генерални планове за населени места над 10 хил. е.ж**. и стартиралото изработване на необходимите генерални планове – регионални и за агломерации, ще дадат оценка на най-ниско териториално равнище на съществуващите ВиК проблеми и ще предложат начините за тяхното разрешаване и необходимите ресурси за това. Генералните планове ще отчитат националните приоритети и възможностите за тяхното разрешаване на басейново ниво на управление на водите. Тези планове ще бъдат от изключително значение, тъй като в тях ще се посочат мерки и срокове за изпълнението им, както и необходимите финансови средства и източниците за осигуряването им, за подобряване качеството на водите използвани за питейно-битово водоснабдяване и отвеждането на пречистването на отпадъчните води.

Стратегическото планиране на развитието на отделните водностопански отрасли – „Водоснабдяване и канализация", „Хидромелиорации", „Хидроенергетика" и обособяването на нов отрасъл, наречен условно „Защита от вредното въздействие на водите", ще се осъществява при следната йерархия на плановите документи:

- Национална стратегия за управление и развитие на водния сектор
- Стратегия за управление на отрасъл „Водоснабдяване и канализация"; Стратегия за управление на отрасъл „Хидроенергетика"; Стратегия за управление на отрасъл „Хидромелиорации"; Стратегия за управление на отрасъл „Защита от вредното въздействие на водите"
- План за развитие на инфраструктурата във водния сектор
- Бизнес планове на операторите, осъществяващи дейност в посочените отрасли.

Така посоченият набор от планови документи ще даде възможност за ясно обвързване на поставените национални, регионални и местни цели и задачи с планирането на дейността

на конкретните изпълнители на мерките, които са извън публичните институции и чиято дейност в една или друга степен е предоставяне на определени услуги във водния сектор на територията на страната.

Съобразно времето на изготвяне на планов документ и неговото приемане, направените предложения следва да намерят отражение в плановите документи на по-ниско или по-високо равнище чрез актуализация на същите или по време на тяхното изработване.

Така изброената система от планови документи следва да е изградена и синхронизирана в периода до 2017 г.

7.2. Институционална рамка

Изготвянето и изпълнението на посочените стратегически документи ще са отговорност на определени институции, а именно:

- Националната стратегия за управление и развитие на водния сектор е с водеща отговорност на МОСВ, съвместно с МРРБ, МЗХ, МИЕТ и МЗ. Посочените институции ще провеждат държавната политика в тази област.
- Басейновите дирекции за управление на водите (БДУВ) ще разработват, актуализират, контролират и отчитат изпълнението на Плановете за управление на речни басейни и Плановете за управление на риска при наводнения. Институциите, адресати в двата плана, ще бъдат задължени да изпълняват предвидените за тях мерки. Разработването на документите ще се осъществява в тясна връзка с други институции, имащи отношение към управлението на инфраструктурата и финансирането на сектора.
- Басейнова дирекция „Черноморски район" ще отговаря за разработката, актуализацията, контрола и отчитане на изпълнението на Морската стратегия с програма от мерки за постигане на добро състояние на морската околна среда.
- Регионални генерални планове и Генерални планове за агломерации над 10 000 е. ж. ще се договорят и одобрят от МРРБ и ще се съгласуват със съответната Асоциация по водите или, където все още не съществува Асоциация по водите, със съответното юридическо лице в съответствие със Закона за водите..
- Стратегията за управление на отрасъл „Водоснабдяване и канализация" ще се изготвя и изпълнява от МРРБ.
- Стратегията за управление на отрасъл „Хидроенергетика" ще се изготвя и управлява от МИЕТ.
- Стратегията за управление на отрасъл „Хидромелиорации" и Стратегията за управление на отрасъл „Защита от вредното въздействие на водите" ще се изготвя и управлява от МЗХ.
- Интегрираните годишни национални Планове за развитие на инфраструктурата във водния сектор ще се изготвят от МРРБ (сектор, условно наречен „Водна инфраструктура").

- Бизнес плановете на операторите, осъществяващи дейност в посочените отрасли, ще се изготвят от операторите.

За да се постигнат набелязаните цели при изпълнение на предлаганата алтернатива за развитие на сектора, ще се реализират институционални промени, състоящи се в промяна на компетенциите и отговорностите на институциите и организациите.

На първо място ще се предприемат мерки за по добра координация на политиките, чрез създаване на **Координационен съвет по водите**. Целта е интегрирането на политиката по водите и отрасловите политики във водния сектор да се извършва от Координационен съвет по водите, включващ министъра на околната среда и водите, министъра на земеделието и храните, министъра на икономиката, енергетиката и туризма, министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на финансите, министъра на здравеопазването, министъра на вътрешните работи, министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, министъра на образованието, младежта и науката и председателя на държавната комисия по енергийно и водно регулиране или оправомощени от тях длъжностни лица.

Министерство на регионалното развитие и благоустройството

Основните допълнителни функции по отношение на водния сектор ще се отнасят до:

- Разработване на Стратегия за развитие на отрасъл „Водоснабдяване и канализация".
- Управление на водностопанската инфраструктура - публична държавна собственост в сектор „Водоснабдяване и канализация".
- Интегриране на информацията за инфраструктурата във водния сектор чрез създаване и поддържане на Национален регистър на инфраструктурата във водния сектор - качествена и количествена информация за цялата инфраструктура във водния сектор, както и за собствениците и операторите, които я поддържат.
- Изготвяне на интегриран национален годишен План за развитие на водната инфраструктура на основата на заложените в ПУРБ приоритети.
- Преотстъпване на активите във ВиК сектора, публична държавна собственост, за управление на Асоциациите по ВиК, които от своя страна ще сключват договори за експлоатация с операторите.

За изпълнение на горепосочените функции в МРРБ ще се създаде звено, условно наречено „**Водна инфраструктура".**

Министерство на икономиката, енергетиката и туризма

МИЕТ ще стопанисва предоставената му за управление от МРРБ публична държавна собственост, като сключва договор с оператора Предприятие „Язовири и каскади". Основните функции на Министерството ще са:

- Разработване на Стратегия за развитие на отрасъл „Хидроенергетика", включително на основата на анализи за потенциала на всички по-големи язовири и големи напорни водопроводи, подходящи за изграждане на ВЕЦ. Като основополагащ принцип на програмата следва да бъде преимущественото използване на енергията на водата от язовири и довеждащи магистрални водопроводи, и като следваща

възможност – потенциала на вътрешните за страната реки, при спазване изискванията на екологичното законодателство

- Управление на всички язовири, които в момента се експлоатират от предприятие „Язовири и каскади", както и на всички язовири, които оползотворяват потенциала на водата за производство на електроенергия, които се използват за водоподаване за питейно-битови цели, независимо от другите предназначения, за които се ползва водата в тези язовири.
- Създаване и поддържане на регистър на всички хидроенергийни съоръжения и въвеждане на информация в обобщения регистър на МРРБ за водната инфраструктура. (язовири, ВЕЦ, други съоръжения)
- Одобрение на предложенията за дългосрочните и годишните инвестиционни програми на оператора на съоръженията в хидроенергийния сектор „Язовири и каскади" и изготвяне на предложения за инвестиции за интегрирания национален годишен план.
- Контрол и мониторинг върху работата на оператора, във връзка със състоянието на предоставената за експлоатация публична собственост.
- Контрол и мониторинг на техническото състояние на язовирите в страната чрез предприятие „Язовири и каскади".
- Изготвяне на предложения за ежегодния интегриран План за развитие на водната инфраструктура.

Министерство на земеделието и храните

МЗХ ще управлява публичната държавна собственост в сектор „Хидромелиорации" и „Защита от вредното въздействие на водите".

Основните функции на Министерството ще са:

- Разработване на Стратегия за развитие на отрасъл „Хидромелиорации" и „Защита от вредното въздействие на водите" (отводнителни и защитни съоръжения, както и поддържане на речните корита).
- Управление на всички язовири, за напояване, извън тези в обхвата на управление от МИЕТ и от общините. Министерството, чрез оператора „Напоителни системи", ще поеме управлението и на язовири, от чиято собственост общините се откажат или не могат да експлоатират правилно, както и язовири с неустановена собственост.
- Управление на хидромелиоративните съоръжения (напоителни и отводнителни).
- Възлагане на оператора „Напоителни системи" и сключване на договор за експлоатация, поддръжка и предоставяне на услуги, свързани с обекти от водностопанската система публична държавна собственост, управлявана от МЗХ.
- Контрол и мониторинг върху работата на операторите, във връзка със състоянието на предоставената за експлоатация публична собственост.

- Създаване и поддържане на регистър на всички съоръжения в отрасъл „Хидромелиорации” и „Защита от вредното въздействие на водите”и въвеждане на информация в обобщения регистър на МРРБ за водната инфраструктура.
- Одобрение на предложенията за годишните и дългогодишни инвестиционни програми на оператора „Напоителни системи” и изготвяне на предложения за ежегодния интегриран План за развитие на водната инфраструктура за сектор „Хидромелиорации”.

Министерство на здравеопазването

Министерство на здравеопазването и териториалните му структури - Регионалните здравни инспекции (РЗИ) са с изключително важна роля при изготвянето и изпълнението на стратегическите планови документи на национално и регионално ниво, имащи отношение към подобряване качеството на питейните води и водите за къпане и използването на минералните води.

Като компетентен орган по прилагане на европейското законодателство в областта на питейните води и водите за къпане МЗ е задължено да изготвя съответни доклади до Европейската комисия относно прилагането му, вкл. и за резултатите от провеждания мониторинг на качеството на питейните води и водите за къпане, както и мерките, които се предприемат за отстраняване на несъответствията и подобряване качеството им. Като компетентен орган, осъществяващ многогодишен контрол върху качеството на водата за питейно-битови цели и здравно-хигиенното състояние на водоснабдителните обекти, МЗ и неговите регионални органи разполагат с богата база данни от мониторинга на питейните води и водите за къпане, състоянието на водоснабдителните съоръжения и мрежи в страната.

Във връзка с горното, МЗ и РЗИ следва да имат важна, а в редица случаи и решаваща, роля при определяне на приоритетните проблеми и необходимите мерки, към които да се насочат финансовите средства за бързото им и ефективно решаване, в сроковете, допустими по европейското законодателство. Поради тази ситуация, при изготвянето на всички стратегически документи МЗ на национално и РЗИ на регионално ниво следва да бъдат основно консултирани. В стратегията на отрасъл ВиК следва да се обърне специално внимание на питейно-битовото водоснабдяване, като се предвидят и планират необходими действия и мерки за всички зони на водоснабдяване, в които има трайни отклонения по химични и микробиологични показатели, вкл. и за малките зони на водоснабдяване, водоснабдяващи под 5000 човека, в които се разпределя по-малко от 1000 куб. м вода за 24 часа.

Важна роля МЗ има и в изработването на стратегическите документи относно използването и пълноценно оползотворяване на минералните води.

Министерство на околната среда и водите

МОСВ няма съществена промяна във функциите, основните от които са стратегическо планиране, прогнози, управление и налагане на законодателството с цел достигане и поддържане на добро количествено и качествено състояние на водните ресурси и водните екосистеми в страната.

МОСВ ще е отговорната институция за създаване, в допълнение към досегашните компетенции и поддръжка на „Оперативен център за управление на водите и предупреждение при наводнения и засушаване”.

Басейнови дирекции за управление на водите

Ролята на БДУВ ще се разшири със засилени контролни правомощия по изпълнение на мерките от ПУРБ и отчети пред обществеността за изпълнение на мерките от ПУРБ.

Министерство на труда и социалната политика

При необходимост Министерството на труда и социалната политика ще разработи и активира, програма „Водно подпомагане”. Целта на програмата е подпомагане на нискодоходни групи от населението да заплащат цената на ВиК услугите, в случай, че цената надхвърли социалната поносимост.

Общини

Общините чрез Асоциациите по ВиК (създадени в съответствие с промените в Закона за водите от 2009 г.) ще стопанисват предоставената им публичната държавна и общинска собственост, като сключват договори с ВиК операторите. Договорите с операторите и общо дейността на Асоциациите по ВиК и общините ще се основават на съгласуваните с тях от МРРБ Генерални планове – регионални и за агломерации над 10 хил. е.ж. Финансирането на дейността на Асоциациите по ВиК ще се осъществява от средства на оператора, като същите ще бъдат регламентирани и признати за оперативен разход.

Държавна комисия за енергийно и водно регулиране

ДКЕВР ще осъществява регулация освен на цените на ВиК услугите, и на цените на всички услуги във водния сектор. Чрез нормативни промени ще се премахне възможността за определяне на цените на операторите във водния сектор, без да се вземе предвид необходимостта от реализация на приоритетни инвестиционни проекти, определени с интегрираните годишни инвестиционни планове.

ДКЕВР ще извършва лицензиране на ВиК операторите по определени критерии.

Воден съвет

Ще се създаде „Воден съвет” като част от управлението на ПУДООС. Водният съвет ще се състои от министрите на: околната среда и водите, финансите, регионалното развитие и благоустройството, земеделието и храните, икономиката, енергетиката и туризма, и здравеопазването.

Основните функции на Водния съвет ще са:

- Одобрение на ежегодния План за инвестиции във водния сектор, изготвен на основата на приоритетите в шест годишните ПУРБ;

- Изготвяне на предложение за нивото на таксите за водоползване и ползване на водни обекти.

Оперативен център за управление на водите и предупреждение при наводнения и засушаване към МОСВ

Ще се създаде „Оперативен център за управление на водите и предупреждение при наводнения и засушаване", като чрез използването на нови технологии за оценка на водните ресурси в реално време ще се предоставя необходимата информация на заинтересованите лица и обществеността. Центърът ще се изгради с финансиране от ОП „Околна среда 2007-2013 г.".

Основните функции на „Оперативен център за управление на водите и предупреждение при наводнения и засушаване" ще са:

- Да предоставя информация в реално време за количеството на водните ресурси;
- Да прогнозира в краткосрочна, средносрочна и дългосрочна перспектива водните ресурси и да оценява риска от наводнения и засушаване;
- Да изпълнява дейности, които се възлагат от Плановете за управление на риска при наводнения.

Оператори

Операторите ще са търговски дружества, които експлоатират и поддържат активи - публична държавна и/или общинска собственост в отраслите „Водоснабдяване и канализация", „Хидроенергетика", „Хидромелиорации" и „Защита от вредното въздействие на водите". Едно и също дружество ще може да експлоатира и поддържа активи публична държавна собственост и публична общинска собственост в различни подотрасли на водния сектор.

Отрасъл „Водоснабдяване и канализация"

Операторите на активи публична държавна и публична общинска собственост в отрасъл „Водоснабдяване и канализация" в момента са ВиК дружествата. Статутът на собствеността на търговските дружества към момента е, както следва: държавни, държавно-общински, общински и общинско-частни (само едно дружество – „Софийска вода"). При приемане на предложението за намаляване броя на обособените територии в съответствие с броя на областите в страната (28), ще продължи да се спазва действащата законова разпоредба: една обособена територия – един ВиК оператор. Определените 28 ВиК оператори (ВиК оператори, които към момента изпълняват изцяло функциите на една обособена територия или обединените от няколко ВиК оператори, действащи на една обособена територия) ще продължат да изпълняват по право функциите си. В бъдеще общините в рамките на една обособена територия чрез съответната Асоциация по ВиК ще могат да вземат решение за избор на нов оператор-концесионер чрез провеждане на процедура за отдаване на концесия на услугите по водоснабдяване или канализация, при получена подкрепа от потребителите за прилагане на такъв подход.

ВиК операторите ще бъдат подпомагани, за да развият капацитет, особено в следните направления: за подобряване на мениджърските умения; широко въвеждане на

информационните технологии в процеса на управление на ВиК системите; участие в изграждане на инфраструктурни проекти, включително такива с финансиране от ЕС.

Ще се въведе лицензиране от ДКВЕР на ВиК операторите, по критерии, отнасящи се основно до техническа обезпеченост и наличие на управленски капацитет.

Отрасъл „Хидроенергетика"

Предприятие „Язовири и каскади" ще продължава по право (по закон) да е оператор на каскади, язовири и други хидроенергийни обекти, които експлоатира и поддържа в момента. В допълнение към това, обхватът на дейност на предприятието ще се разшири с други язовири и хидроенергийни обекти, предоставени за стопанисване от МИЕТ (всички останали язовири с хидроенергийно и питейно-битово предназначение).

Предприятие „Язовири и каскади" ще осъществява дейността си на основата на сключен договор с МИЕТ. Договорът ще регламентира дългосрочни цели на оператора. МИЕТ ще утвърждава годишна програма на оператора „Язовири и каскади".

Предприятие „Язовири и каскади" ще осъществява контрол за техническото състояние и безопасност на язовирите в страната.

За предоставяните услуги в този водностопански отрасъл, операторът следва да защити цени на услугите пред ДКЕВР.

Отрасъл „Хидромелиорации"

Дружествата, които към момента експлоатират и поддържат инфраструктурата в отрасъл хидромелиорации, са държавните търговските дружества към МЗХ - "Напоителни системи" ЕАД, „Земинвест" и „Хидромелиорации - Севлиево".

След прехвърляне на водностопанските съоръжения и системи като публична държавна собственост, които сега са в активите на горепосочените дружества, те ще се обединят в едно национално дружество, което ще осъществява дейност като оператор на поверените от МЗХ активи. Дружеството ще е със специален статут – публично държавно търговско дружество по смисъла на чл.63, ал.2 от Търговския закон, чиито основни функции, управление, права и задължения ще се регламентират със закон.

Операторът ще бъде подпомаган от МЗХ, включително чрез европейски програми, за да развие капацитет, който да подпомогне подобряването на мениджърските умения; широко въвеждане на информационните технологии в процеса на управление на системите и съоръженията, които експлоатира; участие в изграждане на инфраструктурни проекти, включително такива с финансиране от ЕС.

За да предоставя услуги в този водностопански отрасъл, операторът следва да защити цени на услугите пред ДКЕВР.

Операторът ще осъществява дейността си на основата на сключен договор с МЗХ. Договорът ще регламентира дългосрочни цели на оператора, права и задължения, както на оператора, така и на МЗХ. МЗХ ще утвърждава и годишна програма на оператора.

Организациите, които осъществяват хидромелиоративни дейности по реда на Закона за сдруженията за напояване (макар и минимален процент от хидромелиоративните дейности в страната) ще продължат дейността си по досегашния ред.

Отрасъл „Защита от вредното въздействие на водите”

Дружествата, които към момента експлоатират и поддържат инфраструктурата в този отрасъл извън границите на населените места, са търговските дружества от отрасъл „Хидромелиорации”, без да е ясно, обхванати ли са всички съоръжения от тези оператори.

По право оператор на всички съоръжения за защита от вредното въздействие на водите, както и за осъществяване на дейности по поддръжката на проводимостта на речните легла извън населените места, ще бъде операторът на публичните държавни хидромелиоративни съоръжения „Напоителни системи”. Операторът ще изпълняват следните функции:

- осъществяване на мониторинг на състоянието на съоръженията и изготвяне на предложения за инвестиционни проекти, необходими за подобряване ефективността на системата.
- извършване на необходими аварийно-ремонтни дейности, планови ремонти и дейности по поддържани на проводимостта на речните корита.
- контрол върху изграждането на нови хидротехнически съоръжения за защита от вредното въздействие на водите.

Операторът ще има възможност да участва и в обявени обществени поръчки от общините за текущо поддържане и мониторинг на съоръжения за защита от вредното въздействие на водите, както и осъществяване на дейности по поддръжката на проводимостта на речните легла.

Операторът ще осъществява дейността си на основата на сключен договор с МЗХ. Договорът ще регламентира дългосрочни цели на оператора, права и задължения, както на оператора, така и на МЗХ. МЗХ ще утвърждава и годишна програма на оператора.

Общините имат отговорност за поддръжката на диги, корекции на реки, както и поддържане проводимостта на речните русла в границите на населените места. Понастоящем общините нямат сключени договори с оператори за постоянна поддръжка, а периодично, в зависимост от осигуряването на финансови ресурси, сключват договори за еднократни услуги. Общините ще бъдат задължени да определят оператор за поддръжката на съоръжения за защита от вредното въздействие на водите и за поддръжката на проводимостта на речните легла. Операторът ще осъществява мониторинг на системите и поддържане на необходимото техническо състояние на съоръженията и осъществяване на дейности по поддържане проводимостта на речните корита. Този оператор може да е търговско дружество, вкл. Националния оператор „Напоителни системи”, отдел или компетентно лице от общината или друго търговско дружество с необходимата експертиза.

ТРИ КЛЮЧОВИ УСЛОВИЯ ЗА ЕФЕКТИВНОСТ НА ОПЕРАТОРИТЕ

Първо, изключително важно условие за поддържане в добро състояние на съоръженията и системите във водния сектор – публична държавна или публична общинска собственост, е за всеки актив да има определен оператор за неговата поддръжка и мониторинг на състоянието, за да се преодолее проблемът на безстопанствени съоръжения.

Второ, непрекъснато подобряване на капацитета на операторите, особено по отношение на разработване на качествени бизнес планове и широко въвеждане на съвременни информационни технологии в целия процес на управление и контрол на водностопанските системи.

Трето, но не по-малко съществено условие, е устойчивост и висока квалификация, особено на ръководния персонал. В нормативната уредба следва да се заложат правила, които да гарантират изпълнението на тези особено важни изисквания към персонала.

7.3. Отношения на собственост

Една от съществените промени, свързани с реализацията на Националната стратегия за управление и развитие на водния сектор, е промяната в собствеността на някои водностопански съоръжения и системи, като продължение на вече стартиралите през последните години промени.

Освен като собственост – публична държавна и публична общинска, всички активи следва да се определят и като принадлежност по отрасли, например, ВиК мрежата, обслужваща подаването на вода за населението и бизнеса, е към отрасъл „Водоснабдяване и канализация”; съоръженията за напояване са към отрасъл „Хидромелиорации”; хидроенергийните каскади - към отрасъл „Хидроенергетика”; защитните диги, съоръженията за отводняване, корекциите на реки - към отрасъл „Защита от вредното въздействие на водите”. Важното в случая е, всички инфраструктурни обекти да бъдат обхванати, регистрирани, определени като публична държавна или публична общинска собственост и за всеки да има определен отговорен оператор за поддържането, експлоатацията и мониторинга на състоянието.

Публична държавна собственост

За да се гарантира по-доброто управление и контрол, обхватът на водите, водните обекти и водната инфраструктура - публична държавна собственост, следва да се разшири спрямо сегашната законова регламентация, като за публична държавна собственост се определят:

- всички язовири, с изключение на тези, които общините ще запазят като общинска собственост и за които ще имат оператор за експлоатация и поддръжка в безопасно състояние;
- всички съоръжения за намаляване на риска от наводнения извън населените места;
- всички води, водни обекти и водохранилища, които се използват за питейно-битово водоснабдяване, напояване и хидроенергетика;
- водоснабдителните системи или части от тях, чрез които се доставя вода до уличните водопроводни мрежи;

- пречиствателните станции и съоръжения за води за питейно-битово водоснабдяване на населени места.

Публична общинска собственост

Определянето на обхвата на публичната общинска собственост ще е съобразено със сегашните критерии в Закона за водите, като нейният обхват ще бъде намален с инфраструктурните обекти, описани в предходната точка.

Публична общинска собственост ще са и съоръжения за пречистване на отпадъчни води от населени места, когато обслужват повече от една община. В тези случаи собствеността ще бъде на общината, на чиято територия се намира пречиствателната станция.

Собственост на активите на операторите

Активите на съществуващите оператори – ВиК, „Язовири и каскади" и държавното дружество към МЗХ „Напоителни системи", които активи не са публична собственост (съгласно посочените по-горе критерии), ще се запазят като собствени активи – административни и други сгради, несвързани със съоръженията, техника и др.

7.4. Финансова и ценова политика

Финансова политика

Финансовата политика в областта на водите ще бъде съобразена с разбирането, че:

- водните ресурси са общонационална собственост от най-висок приоритет за настоящето и бъдещето на държавата,
- интегрираното им управление, включително защита от наводнения, трябва да преследва на първо място общонационалния интерес,
- икономическите инструменти, с които ще се осъществява политиката, следва да гарантират общите приоритети и цели в сектора.

Предлаганите промени във финансовата политика се състоят основно в:

- Акумулиране на допълнителни финансови ресурси в ПУДООС, чрез промяна на начина на определяне и набиране на такса водоползване. Определената със Закона за водите такса водоползване ще се трансформира в надбавка към цените на всички предоставяни услуги във водния сектор и ще се изчислява на база фактурирани количества вода.
- Определяне на размера на таксите за водоползване от „Воден съвет" към ПУДООС.
- Промени, водещи до увеличаване на инвестициите за подобряване състоянието на водната инфраструктура от операторите, чрез определяне от ДКЕВР на ниво на цените на водните услуги, отчитащи приоритетни инвестиции, одобрени като такива от собствениците на инфраструктурата.

- Засилване на солидарността между потребителите на услуги във водния сектор в рамките на територията на един оператор.

В условията на необходимост от огромни по обем финансови нужди за водностопанска инфраструктура стриктното спазване на приоритетите при финансиране от страна на публичните институции е основен репер на политиката:

> С изключително висок приоритет са инвестиционните обекти, произтичащи от изискванията на европейското законодателство: осигуряване на качеството на питейната вода в съответствие с европейските стандарти и осигуряване на отвеждане и пречистване на отпадъчните води от населените места с над 2000 е.ж. Изграждането на тези обекти е особено важно за здравето на хората и достигане на добро екологично състояние на реките и другите водни обекти в страната, а също така предотвратява налагането на финансови санкции на страната в случай на неизпълнение на задълженията. И двата приоритета са допустими за Структурните фондове на Европейския съюз.
>
> Поддържането в добро състояние и там, където е необходимо, изграждане на нова инфраструктура за защита от вредното въздействие на водите, е приоритет, произтичащ от прогнозите за зачестяване на тези явления в европейски мащаб и опасностите от това за живота и здравето на хората и за имуществото. След 2015 г. изпълнението на Плановете за защита от наводнения ще се следи и от Европейската комисия.
>
> Намаляването и премахването на все още съществуващите целогодишни или сезонни режими на водоснабдяване в някои населени места произтича от основното право на жителите на страната за непрекъснато водоснабдяване.
>
> Изграждането на нови и възстановяването на хидромелиоративните системи ще придобива все по-голямо значение предвид прогнозите за нашия регион за все по-чести и по-продължителни засушавания.
>
> Инвестициите в сектор „Хидромелиорации" и в сектор „Защита от вредното въздействие на водите" могат да се разглеждат и като мерки за адаптация към климатичните промени. Последното е важно да се подчертае, тъй като през новия програмен период ще има задължително насочване на немалка част от еврофондовете в аграрния сектор към екологични мерки, включително мерки за адаптация към климатичните промени в селскостопанския сектор.

Много важен момент за осигуряването на финансовите ресурси е точното адресиране на източниците и ясна демаркация с оглед недопускане на дублиране на възможните източници на финансиране или финансиране на неприоритетни обекти.

Необходимите средства за приоритетните инвестиционни обекти, извън осигурените чрез еврофондовете и съответното национално съфинансиране от държавния бюджет и бенефициентите, ще се осигуряват чрез цените на съответните услуги и чрез приходите от таксата за водоползване.

Операторът „Напоителни системи" ще осигурява част от необходимите средства за дейностите по защита от вредното въздействие на водите чрез приходи от допълнителни

дейности и услуги, извън основния предмет на дейност – хидромелиорации и защита от вредното въздействие на водите. При недостиг на средства за финансиране на инвестиционните дейности по защита от вредното въздействие на водите могат да се набират средства чрез схемата за солидарност – таксата за водоползване.

Важни индикатори за успешни реформи във финансовата политика в сектора ще са:

- Увеличаване на размера на приоритетните инвестиции във водната инфраструктура, одобрени от „Водния съвет";
- Ясно разграничение на финансовите ресурси в структури, които осъществяват дейности в сектор „Води" на национално и местно равнище;
- Насочване на финансовите средства съгласно стратегически документи и планове, защитаващи обществените интереси;
- Създаване на условия за минимизиране на нецелесъобразното изразходване на средства при съществуващата разпокъсаност и преследване на различни интереси;
- Създаване на стройна система за контрол на набирането и изразходването на средства и защита на интересите на населението и бизнеса от създаваните в областта на водите естествени монополи;
- Насочване на икономическите регулации към ограничаване на оперативните разходите чрез система, която регламентира получаваните средства и увеличаване дела на инвестициите, които като насоченост и мащаб ще зависят от публичните власти, а не от операторите на търговски дружества.

Ценова политика

Основен инструмент за реализация на така формулираната финансова политика е ценовата политика.

Предвиждат се няколко съществени промени, а именно:

- един оператор – еднакви цени на съответната водна услуга. Този подход ще премахне напълно изкуственото разделяне на разходите при доказване на цените по различни водоснабдителни системи в териториалния обхват на един ВиК оператор и ще повиши нивото на солидарност между потребителите не само на ВиК услугите, но и нивото на солидарност между потребителите на услуги, предоставяни от оператора "Напоителни системи". Този подход ще постави в равнопоставено положение ползвателите на водни услуги в хидроенергийния сектор.
- всички цени във водния сектор ще се доказват от операторите и ще се одобряват от регулатора ДКЕВР.
- ще отпадне възможността от произволно продаване на вода между субекти, които не са определени като оператори.
- промяна в подхода за определяне на такса водоползване. Такса водоползване ще се начислява върху количеството фактурирана вода от крайните потребители на вода във всеки от отраслите - ВиК, хидромелиорации, хидроенергетика. Както и досега,

размерът на такса водоползване ще бъде еднакъв за територията на цялата страна, но диференциран в зависимост от целите на водоползване. Размерът на таксата за водоползване ще отчита необходимостта от реализиране на приоритетни инвестиции, определени в интегрирания План за развитие на водната инфраструктура.

- провеждане на политика за намаляване разхода на вода чрез ценовата политика – въвеждане на две нива на такса водоползване съобразно потребеното количество вода от домакинствата.

7.5. Информация и публичност

От изключително важно значение за подобряване ефективността в сектора е засилването на прозрачността при работата на всяка от институциите и операторите във водния сектор. Поради тази причина следва да бъдат предприети най-малко следните мерки:

- Публично оповестяване на съответните интернет-страници на основните параметри на всички договори, сключвани между различните институции във водния сектор и операторите.
- Задължително публикуване на интернет-страниците на дългосрочните и годишните инвестиционни програми на операторите във водния сектор по обекти, в достъпен за населението и другите потребители на услуги формат, както и на отчетите за тяхното изпълнение.
- Подробно публично представяне на причините и очакваните резултати при повишаване на цените на услугите във водния сектор.
- Премахване на конфиденциалността върху статистическата информация в НСИ, свързана с водния сектор.

8. ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ

КРАТКОСРОЧЕН ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ ЗА ПЕРИОДА 2013-2015 ГОДИНА

Стратегическа цел	Оперативна цел	Дейности (мерки)	Бюджет (млн. лв.)	Краен срок за	Очаквани резултати	Индикатори за изпълнение	Отговорни институции	
							Водеща	Партньор
Цел 1: Гарантирано осигуряване на вода за населението и бизнеса в условията на промени на климата, водещи до засушаване								
	1.1. Осигуряване на непрекъснато водоподаване чрез рехабилитация на съществуващите и изграждане на нови язовири и резервоари и рехабилитация на водопроводната мрежа							
		Изграждане на яз. "Луда Яна", яз. "Пловдивци" и яз. "Нейковци," включени във финансовия меморандум за заем от Световна банка	150	2015	Изградени 3 язовира	% на усвояване планираните капиталови разходи	МРРБ	МБВР като финансираща институция
		Изготвяне на необходимите прединвестиционни проучвания и работни проекти за построяване, реконструкция и разширяване на резервоари - денонощни и седмични изравнители и рехабилитация на довеждащата водопроводна мрежа за идентифицираните в Регионалните Генерални планове населени места като първи приоритет с хоризонт до 2015 г. включително.	5	2014	Приети работни проекти за построяване, реконструкция и разширяване на резервоари - денонощни и седмични изравнители и рехабилитация на водопроводната мрежа за идентифицираните в Регионалните Генерални планове населени места като първи приоритет с хоризонт до 2017 г. включително.	Намаление на броя на населените места на режим на водоснабдяване до 100 в резултат от новоизградената и рехабилитирана инфраструктура.	МРРБ	ПУДООС, ВиК дружества
		Изграждане реконструкция и разширяване на резервоари - денонощни и седмични изравнители и рехабилитация на довеждащата водопроводна мрежа за идентифицираните в Регионалните Генерални планове населени места като първи приоритет.	296	2015	Намаление с повече от една трета на броя на населението, живеещо в населени места на сезонен или целогодишен режим на водоснабдяване.	% на намаление броя на населението, живеещо в населени места на сезонен или целогодишен режим на водоснабдяване.	МРРБ	МОСВ чрез ОПОС като финансираща институция, МЗХ чрез програмата за развитие на селските райони, ВиК операторите.

Стратегическа цел	Оперативна цел	Дейности (мерки)	Бюджет (млн. лв.)	Краен срок за	Очаквани резултати	Индикатори за изпълнение	Отговорни институции	
							Водеща	Партньор
		Рехабилитация модернизация, доизграждане и изграждане на нови ПСПВ, други съоръжения за пречистване и дезинфекция на питейни води, водовземни съоръжения и на водопроводни връзки между различии зони на водоснабдяване, с цел привеждане на качеството на питейната вода в съответствие с европейското и национално законодателство .	80	2015	Доизградени 7 ПСПВ, които са в строителство; рехабилитирани, модернизирани и доизградени 6 ПСПВ в експлоатация.	Процент на зоните за водоснабдяване, в които няма констатирани трайни отклонения в качеството на водата, подавана за питейно-битови цели", като в краткосрочен план (до 2015 г.) този процент да достигне 100 % от големите зони на водоснабдяване (в които са подават над 1000 куб.м. вода в денонощие и/или се водоснабдяват над 5000 човека)	МРРБ	МОСВ чрез ОПОС като финансираща институция, МЗХ чрез програмата за развитие на селските райони, ВиК операторите, МЗ и РЗИ.
	1.2. Намаляване на общите количества използвана вода чрез инвестиции във водностопанската инфраструктура и мерки за подобряване на ефективността при използването на водните ресурси							
		Въвеждане на две ставки на такса водоползване, които да стимулират пестенето на вода от населението и бизнеса.		2014	Приети промени в нормативната уредба	Спазване на времевия график за предвидените законодателни и други нормативни промени, свързани с водния сектор.	МОСВ	Министерствата, включени във "Водния съвет" към ПУДООС
		Провеждане на ежегодни информационни кампании за пестенето на вода от населението и бизнеса през 2013 - 2015 г., които да стимулират пестенето на вода	0.3	2015	Намаление на консумацията на вода вследствие на осъзнато разбиране за ценността на ресурса и въвеждането на финансови стимули за пестенето на вода.	Проведена информационна кампания през всяка от посочените години. Ежегодно увеличаващ се процент от населението, който декларира осъзнато разбиране за ценността на водата като ресурс	МОСВ	

Стратегическа цел	Оперативна цел	Дейности (мерки)	Бюджет (млн. лв.)	Краен срок за	Очаквани резултати	Индикатори за изпълнение	Отговорни институции	
							Водеща	Партньор
		Подмяна на водопроводна мрежа в населените места, приоритетно за населени места, които са на временен или постоянен режим.	400	2015	Подменена водопроводна мрежа и премахване на загубите на вода в съответните участъци в населените места.	Постигане на резултатите от прединвестиционните проучвания за намаление на загубите на вода вследствие на осъществените проекти.	Общини	МРРБ и ВиК дружества, МОСВ чрез ОПОС като финасираща институция, МЗХ чрез програмата за развитие на селските райони

Стратегическа цел	Оперативна цел	Дейности (мерки)	Бюджет (млн. лв.)	Краен срок за	Очаквани резултати	Индикатори за изпълнение	Отговорни институции	
							Водеща	Партньор
Цел 2: Запазване и подобряване на състоянието на повърхностните и подземните води								
	2.1. Премахване на заустването на необработени отпадъчни води в изкуствени и естествени водоприемници и в Черно море чрез изграждане, реконструкция и модернизация на системи за отвеждане и пречистване на отпадъчни води							
		Изграждане, рехабилитация и реконструкция на ПСОВ и канализация за населени места с над 10 хил.екв.ж.	2000	2015	Изпълнение на 100% на ангажиментите на Р.България.	% на изградените ПСОВ, обхващащи населените места с над 10 хил. екв. ж. % на изграденост на канализационната мрежа за населените места с над 10 хил. екв. ж.	Общини	МОСВ чрез ОПОС, ВиК дружества
		Изграждане, рехабилитация и реконструкция на ПСОВ и канализация за населени места с над 2 хил.екв.ж.	1400	2015	Изпълнение на ангажиментите на Р.България за % от жителите.	% на изградените ПСОВ, обхващащи населените места с над 2 хил. екв. ж. % на изграденост на канализационната мрежа за населените места с над 2 хил. екв. ж.	Общини	МОСВ чрез ОПОС, ВиК дружества
		Осъществяване на превантивен и текущ контрол и санкции, с цел недопускане изпускането на отпадъчни води в нарушение на индивидулани емисионни ограничения от туристически и стопански обекти.		2015	Изпускането на отпадъчни води с параметри извън изискванията не е възможно, извън случаите на форсмажорни обстоятелства.	% на фирмите, които имат изградени и добре функциониращи пречиствателни съоръжения, спрямо всички фирми, включително в туристическия бранш, които следва да имат работещи пречиствателни съоръжения.	МОСВ	Браншови организации, бизнеси
	2.2 Превръщане на Плановете на управление на речните басейни в основен планов документ при интегрираното управление на водите							
		Актуализация на Плановете за управление на речните басейни	6	2015	Изготвени Планове за управление на речните басейни за всеки от 4-те РБУ	Изготвени в срок ПУРБ, в които за всяка една от предвидените мерки да има точно определен изпълнител и осигурено финансиране.	БДУВ	МОСВ чрез финансиране на дейностите по ОПОС

Стратегическа цел	Оперативна цел	Дейности (мерки)	Бюджет (млн. лв.)	Краен срок за	Очаквани резултати	Индикатори за изпълнение	Отговорни институции	
							Водеща	Партньор
		Изпълнение на първите ПУРБ		2013-2015	Подобряване състоянието на водите	Изпълнени мерки в ПУРБ	БДУВ	МОСВ
Цел 3: Подобряване на ефективността при интегрираното управление на водата като стопански ресурс								
	3.1. Създаване на институционална рамка, която да гарантира прехвърляне на отговорността за вземането на решения във връзка с развитието на водния сектор на национално, регионално и местно равнище от стопанските субекти към публичните власти – държава, общини.							
		Разработена и приета нормативната уредба, регулираща управлението и развитието на водния сектор в Република България		След приемането на Националната стратегия за управление и развитие на водния сектор от Народното събрание.	Промени в нормативната уредба, осигуряващи интегриране на политиките в областта на водния сектпор, опазване и ефективно използване на водите.	Приети закони и подзаконови актове.	МОСВ, МИЕТ, МЗХ, МРРБ	МЗ, МФ
		Създаване на звено към МРРБ - "Водна инфраструктура" (ВИ)		2013	Създадено обособено звено, което отговаря за управлението на активите във водния сектор.	ВИ разполага с квалифициран персонал, екипировка и нормативна база за изпълнение на задълженията си	МРРБ	МОСВ, чрез проекта по ОПОС
		Изготвяне на регистър на водностопанските системи и съоръжения на територията на страната(язовири, ВЕЦ, др. съоръжения), включително картен материал, собственици и оператори на отделните съоръжения.	2	2014	Създаден регистър и специализирани карти на водностопанските системи и съоръжения.	Достъпен за институциите в страната регистър и картен материал за инфраструктурата, собствениците, операторите и отговорните за контрола и мониторинг	МРРБ	МОСВ чрез ОПОС, МЗХ , МИЕТ, ВиК дружества, общини, оператори във водния сектор чрез ОПОС
		Разработен и приет от МС "План за развитие на инфраструктурата във водния сектор"		2015	Изготвен "План за развитие на инфраструктурата във водния сектор", включващ 4-те водностопански отрасъла.	Решение на МС за приемане на "План за развитие на инфраструктурата във водния сектор"	МРРБ	МОСВ, МЗХ, МИЕТ и МЗ

Стратегическа цел	Оперативна цел	Дейности (мерки)	Бюджет (млн. лв.)	Краен срок за	Очаквани резултати	Индикатори за изпълнение	Отговорни институции	
							Водеща	Партньор
		Разработване на Морска стратегия и програми от мерки за постигане и поддържане на добро състояние на околната среда в морските води	0.3	2014	Изготвена Морска стратегия и програми от мерки за постигане и поддържане на добро състояние на околната среда в морските води	Решение на МС за приемане на Морска стратегия и програми от мерки за постигане и поддържане на добро състояние на околната	БДЧР	МОСВ, МЗ
		Разработени 4 отраслови стратегии - Стратегия за управление на отрасъл „Водоснабдяване и канализация”; Стратегия за управление на отрасъл „Хидроенергетика”; Стратегия за управление на отрасъл „Хидромелиорации”; Стратегия за управление на отрасъл „Защита от вредното въздействие на водите”, в съответсвие с принципите в Националната стратегия за управление и развитие на водния сектор (НСУРВС)		2014	Изготвени 4 отраслови стратегии за развитие на отраслите ВиК, Хидроенергетика, Хидромелиорации и Защита от вредното въздействие на водите.	Приети стратегии до края на 2014 г.	МРРБ, МИЕТ и МЗХ	МЗ
		Преструктуриране на операторите в секторите ВиК, Хидроенергетика и Хидромелиорации в съответсвие с принципите в НСУРВС		2013	Добре структурирани във функционално и организационно отношение оператори, с ясна визия за развитието на отраслите на водния сектор.	Създадените структури отговарят на заложеното в НСУРВС и отрасловите стратегии за развитие	МРРБ, МИЕТ и МЗХ	Оператори
		Изготвяне на комуникационна стратегия и прилагане на мерките за информация и публичност, произтичащи от НСУРВС		2014	Изпълнение на мерките	Навременно приемане на стратегическия документ и прилагане на мерките заложени в него.	МИЕТ, МРРБ, МЗХ, НСИ	Оператори
	3.2. Средствата от населението и бизнеса, средствата от ЕС и изискваното национално съфинансиране осигуряват самофинансиране на водния сектор, при спазване на принципа „замърсителят и ползвателят плащат”							
		Изготвяне и приемане на нормативни промени, гарантиращи, че цените на операторите във водния сектор са обвързани с необходимостта от реализация на приоритетни инвестиционни проекти		2013	Създаден механизъм за насърчаване реализацията на приоритетни инвестиционни проекти	Приети нормативни промени	ДКЕВР	

Стратегическа цел	Оперативна цел	Дейности (мерки)	Бюджет (млн. лв.)	Краен срок за	Очаквани резултати	Индикатори за изпълнение	Отговорни институции	
							Водеща	Партньор
		Въвеждне на принципа "Един оператор една цена" , за всички подзектори във водния сектор.		2013	Създаване на ное механизъм за развномерно разпределение на разходите между потребителите.	Въвеждане на единна цена за всеки оператор	ДКЕВР	Оператори
	3.3. Повишаване на капацитета на всички участници в управлението на водния сектор							
		Повишаване капацитета на ДКЕВР за осъществяването на контрол и мониторинг на работата на операторите и съгласуване на цените на услугите, чрез повече и добре квалифицирани служители в агенцията, изготвяне на нормативни промени за работата на агенцията, включително точно определяне на обхвата на техните пълномощия .	2	2014	ДКЕВР разполага с достатъчно на брой и с необходимата квалификация служители, необходимата екипировка и нормативна база.	Повишаване броя и дълбочината на проверките и анализите от страна на ДКЕВР към съответните оператори.	ДКЕВР	отговорните за сектора министерства чрез ОПОС
		Укрепване на капацитета на Асоциациите по ВиК и операторите чрез подобряване на мениджърските умения; широко въвеждане на информационните технологии в процеса на управление на ВиК системите; участие в изграждане на инфраструктурни проекти, включително на такива, финансирани от ЕС, създаване на лаборатории за извършване на необходимия мониторинг на качеството на питейните води, съгласно нормативните изисквания	2	2015	Създаден капацитет на операторите за управление на поверените му активи	Брой обучени служители	ВиК оператори	МРРБ чрез ОПОС

Стратегическа цел	Оперативна цел	Дейности (мерки)	Бюджет (млн. лв.)	Краен срок за	Очаквани резултати	Индикатори за изпълнение	Отговорни институции	
							Водеща	Партньор
		Укрепване на капацитета на хидромелиоративния оператор, чрез подобряването на мениджърските умения; широко въвеждане на информационните технологии в процеса на управление на системите и съоръженията, които експлоатира; участие в изграждане на инфраструктурни проекти, включително такива с финансиране от ЕС	0.5	2014	Създаден капацитет на оператора за управление на поверените му активи	Брой обучени служители	МЗХ	Чрез ОПОС
Цел 4. Намаляване на риска от щети при наводнения								
		Разработване на Планове за управление на риска от наводнения	16	2015	Планове за управление на риска при наводнения - 4 броя, по един за всеки РБУ	Изготвени и приети след обществено обсъждане Планове на управление на риска при наводнения за всеки РБУ	4-те БДУВ, всяка за разработванията за нейната територия План	МОСВ, чрез ОПОС като финансираща институция
		Изграждане на "Оперативен център за управление на водите и предупреждение при наводнения и засушаване"	15	2015	Изграден и напълно функциониращ "Оперативен център за управление на водите и предупреждение при наводнения и засушаване"	Функциониращ диспечерски и информационен център, който предоставя в реално време информация за състоянието на водите и изготвя прогнози с цел управление и превенция на риска от наводнения	МОСВ	НИМХ, МИЕТ, МЗХ, МВнР, МВР, МЗ, МРРБ, Общини, Областни управители, други отговорни институции чрез ОПОС
		Определяне на механизмите за контрол и идентифициране на неотложни мерки за поддържане на техническото състояние на язовирите в страната чрез приемане на ЗИД на ЗВ		2012	Извършване на контрола от компетентни специалисти и идентифициране на спешни мерки, необходими за поддържане на доброто състояние на язовирите, контрол за изпълнението им и предотвратяване на наводненията, в резултат от лошо техническо състояние на язовира.	Осъществен контрол на техническо състояние на язовирите в страната и идентифицирани мерки	МИЕТ	МЗХ , Общини

СРЕДНОСРОЧЕН ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ ЗА ПЕРИОДА 2016-2021 ГОДИНА

Стратегическа цел	Оперативна цел	Дейности (мерки)	Бюджет (млн. лв.)	Краен срок за реализация	Очаквани резултати	Индикатори за изпълнение	Отговорни институции	
							Водеща	Партньор
Цел 1: Гарантирано осигуряване на вода за населението и бизнеса в условията на промени на климата, водещи до засушаване								
	1.1. Осигуряване на непрекъснато водоподаване чрез рехабилитация на съществуващите и изграждане на нови язовири и резервоари и рехабилитация на водопроводната мрежа							
		Проектиране, изграждане, реконструкция и разширяване на резервоари - денонощни и седмични изравнители и рехабилитация на водопроводната мрежа	140	2018	Премахване на режима на водоподаване за всички населени места в България.	% на намаление на броя на населението, живеещо в населени места на или целогодишен режим на водоснабдяване.	МРРБ	ВиК дружества, МЗХ, чрез програмата за развитие на селските райони
		Рехабилитация модернизация, доизграждане и изграждане на нови ПСПВ, други съоръжения за пречистване и дезинфекция на питейни води, водовземни съоръжения и на водопроводни връзки между различии зони на водоснабдяване, с цел привеждане на качеството на питейната вода в съответствие с европейското и национално законодателство	309	2020	Рехабилитирани, модернизирани и доизградени 43 ПСПВ и други съоръжения за ппривеждане в съответсвие на качествата на питейната вода, *в експлоатация*	Процент на зоните за водоснабдяване, в които няма констатирани трайни отклонения в качеството на водата, подавана за питейно-битови цели, в средносрочен план да се постигне 100% и за малките зони на водоснабдяване	МРРБ	ВиК дружества, МОСВ чрез ОПОС, МЗХ чрез програмата за развитие на селските райони , МЗ и РЗИ.
	1.2. Намаляване на общите количества използвана вода чрез инвестиции във водностопанската инфраструктура и мерки за подобряване на ефективността при използването на водните ресурси							
		Провеждане на ежегодни кампании за пестенето на вода от населението и бизнеса през 2016 - 2021 г., които да стимулират пестенето на вода	1.5	2021	Намаление на консумацията на вода вследствие на осъзнато разбиране за ценността на ресурса и въвеждането на финансови стимули за пестенето на вода.	Проведена информационна кампания през всяка от посочените години. Ежегодно увеличаващ се процент от населението, които декларира осъзнато разбиране за ценността на водата като ресурс	МОСВ	

Стратегическа цел	Оперативна цел	Дейности (мерки)	Бюджет (млн. лв.)	Краен срок за реализация	Очаквани резултати	Индикатори за изпълнение	Отговорни институции	
							Водеща	Партньор
		Рехабилитация, модернизация и ремонт на 30% от водовземните съоръжения	212	2021	Подобрено състояние на водовземните съоръжения	Намаление на нивото на физическите загуби с 10 % и на броя на авариите на 1 км с 40 %	МРРБ	ВиК дружества
		Подмяна на критични участъци от водопроводната мрежа	2830	2020	Подменена 9000 км водопроводна мрежа	Запазване на сегашното състояние на мрежата без по-нататъшно влошаване по време на експлоатация - ниво на загуби на вода (средно 60%) и брой на авариите на 1 км водопроводна мрежа (средно 1.09)	Общини	ВиК дружества,МОСВ чрез ОПОС, МЗХ чрез програмата за развитие на селските райони
Цел 2: Запазване и подобряване на състоянието на повърхностните и подземните води								
	2.1. Премахване на зауствaнето на необработени отпадъчни води в изкуствени и естествени водоприемници и в Черно море чрез изграждане, реконструкция и модернизация на системи за отвеждане и пречистване на отпадъчни води							
		Изграждане, рехабилитация и реконструкция на ПСОВ и канализация за населени места с над 2 хил.екв.ж.	2200	2017	Изпълнение на 100% на ангажименти на Р.България за агломерации с над 2 хил. екв.ж.	% на изградените ПСОВ, обхващащи населените места с над 2 хил. екв. ж. % на изграденост на канализационната мрежа за населените места с над 2 хил. екв. ж.	МОСВ	Общини и ВиК дружества
		Изготвяне на дългосрочна програма за подобряване ефективността на изградените ПСОВ, включително чрез подобряване състоянието на канализационната мрежа.	1	2019	Одобрена дългосрочна програма за подобряване ефективността на изградените ПСОВ.	Програмата е изготвена и приета в срок.	МРРБ	МОСВ

Стратегическа цел	Оперативна цел	Дейности (мерки)	Бюджет (млн. лв.)	Краен срок за реализация	Очаквани резултати	Индикатори за изпълнение	Отговорни институции	
							Водеща	Партньор
		Реализация на дългосрочната програма за подобряване ефективността на изградените ПСОВ, включително чрез подобряване състоянието на канализационната мрежа.	120	2021	Подобрена ефективност на изградените ПСОВ преди и по време на предприсъединителната програма ИСПА	Подобрени показатели, измерващи на работа на ПСОВ	МРРБ	МОСВ
	2.2. Укрепване на институционалната система за мониторинг и контрол, която да гарантира доброто състояние на повърхностните и подземните води							
		Критичен преглед на капацитета на институциите за реализация на предвидените в НСУРВС промени във "Водния сектор" и изготвяне на програма от мерки за подобряване ефективността на тяхната дейност.		2017	Изготвен критичен анализ и програма от мерки	Изготвеният анализ и програма от мерки са с добро качество и са изготвени в срок.	МЗ, МЗХ, МРРБ, МФ	
		Реализация на програмата от мерки за подобряване ефективността на работа на институциите.	20	2021	Изпълнение на предвидените в програмата мерки	Отчетено ежегодно подобрение на показателите за състоянието на водите в резултат от изпълнението на програмата от мерки	МЗ, МЗХ, МРРБ, МФ	
	2.3. Превръщане на Плановете на управление на речните басейни в основен планов документ при интегрираното управление на водите							
		Изготвяне/Актуализация на плановете за управление на речните басейни	6	2021	Изготвени Планове за управление на речните басейни за всеки РБУ	Изготвени в срок ПУРБ, в които за всяка една от предвидените мерки да има точно определен изпълнител и осигурено финансиране.	БДУВ	МОСВ чрез финансиране на дейностите по ОПОС
		Изпълнение на актуализираните ПУРБ		2016-2021	Подобряване състоянието на водите	Изпълнени мерки в ПУРБ	БДУВ	МОСВ

Стратегическа цел	Оперативна цел	Дейности (мерки)	Бюджет (млн. лв.)	Краен срок за реализация	Очаквани резултати	Индикатори за изпълнение	Отговорни институции	
							Водеща	Партньор
Цел 3: Подобряване на ефективността при интегрираното управление на водата като стопански ресурс								
	3.1. Създаване на институционална рамка, която да гарантира прехвърляне на отговорността за вземането на решения във връзка с развитието на водния сектор на национално, регионално и местно равнище от стопанските субекти към публичните власти – държава, общини							
		Подобряване на информационната обезпеченост и практическата полезност на работата на ВИ	25	2021	Създаденият регистър и специализирани карти на водностопанските системи и съоръжения.на територията на страната е пълен, актуализира се периодично и се ползва от различни заинтересовани страни.	Използването на информацията от ВИ във все по-голяма степен измества създаването и ползването на локални база данни и информационни източници.	МРРБ	МОСВ
		Разработен и приет от МС "План за развитие на инфраструктурата във водния сектор" за периода 2016-2021 г., който се актуализира ежегодно.	1	2016	"Планът за развитие на инфраструктурата във водния сектор", включващ 4-те водостопански отрасъла, е с подобрено качество и реалистичност, на база натрупания до момента опит.	Решение на МС за приемане на "План за развитие на инфраструктурата във водния сектор" за периода 2016-2021 г.	МРРБ	МОСВ, МЗХ, МИЕТ`МЗ
		Изпълнение на Морска стратегия и програми от мерки за постигане и поддържане на добро състояние на околната среда в морските води		2021	Изпълнение на Морска стратегия и програми от мерки за постигане и поддържане на добро състояние на околната среда в морските води	Оценка изпълнението на конкретните мерки	БДЧР,	МОСВ, МТИТС, МЗХ, МРРБ, МЗ, ИО-БАН
		Изпълнение на 4-те отраслови стратегии - Стратегия за управление на отрасъл „Водоснабдяване и канализация”; Стратегия за управление на отрасъл „Хидроенергетика”; Стратегия за управление на отрасъл „Хидромелиорации”; Стратегия за управление на отрасъл „Защита от вредното въздействие на водите”.		2021	Изпълнение на мерките, предвидени в 4-те отраслови стратегии за развитие на отраслите ВиК, Хидроенергетика, Хидромелиорации и Защита от вредното въздействие на водите.	Управлението и развитието на водния сектор се базира във все по-голяма степен на предварително планиране и съгласуване.	МРРБ, МИЕТ и МЗХ	

Стратегическа цел	Оперативна цел	Дейности (мерки)	Бюджет (млн. лв.)	Краен срок за реализация	Очаквани резултати	Индикатори за изпълнение	Отговорни институции	
							Водеща	Партньор
		Реализация на комуникационната стратегия за подобряване нивото на публичност за развитието на водния сектор.		2021	Засилване на прозрачността при работата на всяка от институциите и операторите във водния сектор	Спазване на задълженията за публикуване на информация за обществеността, включително публикувани договори, премахване конфиденциалността за публични показатели на НСИ и други.	МОСВ, МРРБ, МИЕТ, МЗХ и НСИ	Оператори и МЗ
	3.2. Средствата от населението и бизнеса, средствата от ЕС и изискваното национално съфинансиране осигуряват самофинансиране на водния сектор, при спазване на принципа „замърсителят и ползвателят плащат”							
		Критичен анализ на ценообразуването във "Водния сектор" и изготвяне на програма от мерки, които да гарантират изпълнението на инвестиционните програми в сектора	0.5	2017	Изготвен критичен анализ и програма от мерки	Изготвените документи са с добро качество и в срок.	"Воден съвет" към ПУДООС	МОСВ, МРРБ, МИЕТ, МЗХ и ДКЕВР
	3.3. Повишаване капацитета на всички участници в управлението на водния сектор							
		Критичен анализ на капацитета на ДКЕВР за осъществяването на контрол и мониторинг на работата на операторите и изготвяне на програма от мерки за гарантиране изпълнението на заложените цели в различните стратегически документи, свързани с водния сектор.		2017	Изготвен критичен анализ и програма от мерки	Изготвените документи са с добро качество и в срок.	ДКЕВР	отговорните за сектора министерства

Стратегическа цел	Оперативна цел	Дейности (мерки)	Бюджет (млн. лв.)	Краен срок за реализация	Очаквани резултати	Индикатори за изпълнение	Отговорни институции	
							Водеща	Партньор
		Укрепване на капацитета на Асоциациите по ВиК и операторите чрез подобряване на мениджърските умения; широко въвеждане на информационните технологии в процеса на управление на ВиК системите; участие в изграждане на инфраструктурни проекти, включително такива с финансиране от ЕС	4	2021	Създаден капацитет на операторите за управление на поверените му активи	въведена система за оценка на капацитета	МРРБ	ВиК оператори
		Укрепване на капацитета на хидромелиоративния оператор чрез подобряване на мениджърските умения; широко въвеждане на информационните технологии в процеса на управление на системите и съоръженията, които експлоатира; участие в изграждане на инфраструктурни проекти, включително такива с финансиране от ЕС	1	2021	Създаден капацитет на оператора за управление на поверените му активи	въведена система за оценка на капацитета	МЗХ	Напоителни системи
Цел 4. Намаляване на риска от щети при наводнения								
		Анализ и актуализация на предвидените мерки в Плановете за управление на риска от наводнения	2	2021	актуализирани 4 броя Планове за управление на риска от наводнения	Изготвени и приети след обществено обсъждане актуализирани Планове на управление на риска от наводнения за всеки РБУ	4-те БДУВ, всяка за разработвания за нейната територия План	МОСВ, чрез ОПОС като финансираща институция
		Изпълнение на спешната програма, приета от правителството за защита на населението от наводнения.	220	2020	Изготвени качествени работни проекти	% на усвоените средства за реализация на инфраструктурните проекти	МИЕТ основно чрез Предприятие "Язовири и каскади"	МОСВ, МРРБ, МЗХ, МФ като институция, осигуряваща финансиранет о чрез ДБ

Стратегическа цел	Оперативна цел	Дейности (мерки)	Бюджет (млн. лв.)	Краен срок за реализация	Очаквани резултати	Индикатори за изпълнение	Отговорни институции	
							Водеща	Партньор
		Рехабилитация на предпазни диги на р. Дунав, корекции на вътрешни реки, съоръжения за отводняване и ретензионни язовири, като част от мерките, които ще залегнат в Плановете на управление на риска от наводнения	320	2021	Възстановено е състоянието на всички изградени защитни съоръжения за предпазване от наводнения, включително доизграждане там, където е необходимо	Реализираните мерки са предотвратили реални заплахи от наводнения на съответните територии и/или са намалили отрицателните последици при наводнения.	МРРБ, МЗХ	МОСВ
		Други мерки при прилагане на Плановете на управление на риска от наводнения	10	2021	Изпълнени са мерките, предвидени в програмите от мерки към съответните Планове.	Реализираните мерки са предотвратили реални заплахи от наводнения на съответните територии и/или са намалили отрицателните последици при наводнения.	МРРБ, МЗХ, МВР	МОСВ, Общини

ДЪЛГОСРОЧЕН ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ ЗА ПЕРИОДА 2022-2037 ГОДИНА

Стратегическа цел	Оперативна цел	Дейности (мерки)	Бюджет (млн. лв.)	Краен срок за реализация	Очаквани резултати	Индикатори за изпълнение	Отговорни институции	
							Водеща	Партньор
Цел 1: Гарантирано осигуряване на вода за населението и бизнеса в условията на промени на климата, водещи до засушаване								
	1.1. Осигуряване на непрекъснато водоподаване чрез рехабилитация на съществуващите и изграждане на нови язовири и резервоари и рехабилитация на водопроводната мрежа							
		Изготвяне на необходимите проучвания и документация за изграждане на хидровъзел „Кюстендил” и „Бяла”, и яз. "Беласица" на р. Луда Мара с ПСПВ	10	2028	Приключил първи етап за всеки от изброените язовири.	% на усвоените средства за реализация на инфраструктурните проекти	МРРБ, МИЕТ	
		Изграждане на хидровъзел „Кюстендил” и „Бяла”, и яз. Беласица на р. Луда Мара с ПСПВ	250	2037	Изградени 3 язовира	% на усвояване планираните капиталови разходи	МРРБ, МИЕТ	
		Рехабилитация модернизация, доизграждане и изграждане на нови ПСПВ, други съоръжения за пречистване и дезинфекция на питейни води, водовземни съоръжения и на водопроводни връзки между различии зони на водоснабдяване, с цел привеждане на качеството на питейната вода в съответствие с европейското и национално законодателство	400	2037	Рехабилитирани, модернизирани и доизградени ПСПВ и други съоръжения за привеждане в съответсвие на качествата на питейната вода	Процент на зоните за водоснабдяване, в които няма констатирани трайни отклонения в качеството на водата, подавана за питейно-битови цели да е 100%	МРРБ	ВиК дружества, МЗ и РЗИ.

Стратегическа цел	Оперативна цел	Дейности (мерки)	Бюджет (млн. лв.)	Краен срок за реализация	Очаквани резултати	Индикатори за изпълнение	Отговорни институции	
							Водеща	Партньор
	1.2. Намаляване на общите							
		Рехабилитация, модернизация и ремонт на водовземните съоръжения	1500	2037	Подобрено състояние на водовземните съоръжения	Повишаване ефективността ма водовземните съоръжения, осигуряване на добро качество на водата и създаване възможности за измерване на черпениете количества	МРРБ	ВиК дружества
		Подмяна на амортизирана водопроводна мрежа от етернитови и стоманени тръби	7500	2037	Подменени км. амортизирана водопроводна мрежа от етернитови и стоманени тръби	Намаление на нивото на физическите загуби по водопроводната мрежа до 15% и на броя на авариите на 1 км с 40%	МРРБ	ВиК дружества
Цел 2: Запазване и подобряване на състоянието на повърхностните и подземните води								
	2.1. Премахване на заустването на							
		Изграждане на канализационна мрежа и рехабилитация и реконструкция на съществуващата такава, включително канализационни съоръжения за населени места под 2 хил. екв. ж.	3000	2037	Изградена канализационна мрежа, рехабилитирана и реконструирана съществуващата такава, включително канализационни съоръжения за населени места под 2 хил. екв. ж.	Изпълнени ангажименти на Р.България и изградена канализация за около 600 населени места под 2000 екв.ж.	общини	ВиК дружества, МЗХ - ОП "Развитие на селските райони"
		Изграждане на ПСОВ за населени места под 2 хил. екв. ж.	1000	2037	Изградени ПСОВ за 600 населени места под 2 000 е.ж.	Изпълнени ангажименти на Р.България и изградена канализация за около 600 населени места под 2000 екв.ж.	общини	ВиК дружества, МЗХ - ОП "Развитие на селските райони"

Стратегическа цел	Оперативна цел	Дейности (мерки)	Бюджет (млн. лв.)	Краен срок за реализация	Очаквани резултати	Индикатори за изпълнение	Отговорни институции	
							Водеща	Партньор
		Реализация на дългосрочна програма за подобряване ефективността на изградените ПСОВ, включително чрез подобряване състоянието на канализационната мрежа.	400	2037	Подобрена ефективност на изградените ПСОВ	Подобрени показатели, измерващи работа на ПСОВ	МРРБ	ВиК дружества
	2.2. Укрепване на институционалната система за мониторинг и контрол, която да гарантира доброто състояние на повърхностните и подземните							
		Критичен преглед на капацитета на институциите за реализация на предвидените в НСУРВС промени във "Водния сектор" и изготвяне на програма от мерки за подобряване ефективността на тяхната дейност.		2022	Изготвен критичен анализ и програма от мерки	Изготвеният анализ и програма от мерки са с добро качество и са изготвени в срок.	МЗ, МЗХ, МРРБ, МФ	
		Реализация на програмата от мерки за подобряване ефективността на работа на институциите.	50	2037	Изпълнение на предвидените в програмата мерки	Отчетено ежегодно подобрение на показателите за състоянието на водите в резултат от изпълнението на програмата от мерки	МЗ, МЗХ, МРРБ, МФ	

Стратегическа цел	Оперативна цел	Дейности (мерки)	Бюджет (млн. лв.)	Краен срок за реализация	Очаквани резултати	Индикатори за изпълнение	Отговорни институции	
							Водеща	Партньор
	2.3. Превръщане на Плановете на управление на речните басейни в основен планов документ при интегрираното управление на водите							
		Изготвяне/Актуализация на плановете за управление на речните басейни	6	2027 и 2034	Изготвени Планове за управление на речните басейни за всеки РБУ	Изготвени в срок ПУРБ, в които за всяка една от предвидените мерки да има точно определен изпълнител и осигурено финансиране.	БДУВ	МОСВ чрез финансиране на дейностите по ОПОС
		Изпълнение на актуализираните ПУРБ	34	2021-2027 и 2028-2034 и 2035-2037	Подобряване състоянието на водите	Изпълнени мерки в ПУРБ	БДУВ	МОСВ
Цел 3: Подобряване на ефективността при интегрираното управление на водата като стопански ресурс								
	3.1. Създаване на институционална рамка, която да гарантира прехвърляне на отговорността за вземането на решения във връзка с развитието на водния сектор на национално, регионално и местно равнище от стопанските субекти към публичните власти – държава, общини							
		Разработен и приет от МС "План за развитие на инфраструктурата във водния сектор" за периода 2022-2034 г., който се актуализира ежегодно.	5	2022	"План за развитие на инфраструктурата във водния сектор", включващ 4-те водостопански отрасъла, е с подобрено качество и реалистичност, на база натрупания до момента опит.	Решение на МС за приемане на "План за развитие на инфраструктурата във водния сектор" за периода 22-2034	МРРБ	МОСВ
		Изпълнение на Морска стратегия и програми от мерки за постигане и поддържане на добро състояние на околната среда в морските води		2037	Изпълнение на Морска стратегия и програми от мерки за постигане и поддържане на добро състояние на околната среда в морските води	Оценка изпълнението на конкретните мерки	БДЧР	МОСВ, МТИТС, МЗХ, МРРБ, МЗ, ИО-БАН

Стратегическа цел	Оперативна цел	Дейности (мерки)	Бюджет (млн. лв.)	Краен срок за реализация	Очаквани резултати	Индикатори за изпълнение	Отговорни институции	
							Водеща	Партньор
		Изпълнение на 4-те отраслови стратегии - Стратегия за управление на отрасъл „Водоснабдяване и канализация”; Стратегия за управление на отрасъл „Хидроенергетика”; Стратегия за управление на отрасъл „Хидромелиорации”; Стратегия за управление на отрасъл „Защита от вредното въздействие на водите".		2037	Изпълнение на мерките, предвидени в 4-те отраслови стратегии за развитие на отраслите ВиК, Хидроенергетика, Хидромелиорации и Защита от вредното въздействие на водите.	Управлението и развитието на водния сектор се базира във все по-голяма степен на предварително планиране и съгласуване.	МРРБ, МИЕТ и МЗХ	
	3.2. Средствата от населението и бизнеса, средствата от ЕС и изискваното национално съфинансиране осигуряват самофинансиране на водния сектор, при спазване на принципа „замърсителят и ползвателят плащат”							
		Критичен анализ на ценообразуването във "Водния сектор" и изготвяне на програма от мерки, които да гарантират изпълнението на инвестиционните програми в сектора		2022	Изготвен критичен анализ и програма от мерки	Изготвените документи са с добро качество и в срок.	"Воден съвет" към ПУДООС	МОСВ, МРРБ, МИЕТ, МЗХ и ДКЕВР
	3.3. Повишаване на капацитета на всички участници в управлението на водния сектор							
		Укрепване на капацитета на институциите	10	2037	Създаден капацитет на институциите и операторите за ефективно и ефикасно управление на водния сектор	въведена система за оценка на капацитета	МРРБ	ВиК оператори

Стратегическа цел	Оперативна цел	Дейности (мерки)	Бюджет (млн. лв.)	Краен срок за реализация	Очаквани резултати	Индикатори за изпълнение	Отговорни институции	
							Водеща	Партньор
Цел 4. Намаляване на риска от щети при наводнения								
		Анализ и актуализация на предвидените мерки в Плановете за управление на риска при наводнения	2	2027 и 2034	Актуализирани 4 -те РБУ	Изготвени и приети актуализирани Планове на управление на риска от наводнения за всеки РБУ	4-те БДУВ, всяка за разработването на нейна територия План	МОСВ, чрез ОПОС като финансираща институция
		Изпълнение на Плановете на управление на риска отнаводнения	1500	2021-2027 и 2028-2034 и 2035-2037	Намаляване на риска от наводнения и щетите от тях	Изпълнени мерките	БДУВ, МОСВ	

Източници на финансиране по периоди

Източници на финанасиране по периоди	2013-2015	2016-2021	2022-2037	Общо за периода на Плана за действие
ОПОС 2007- 2013, включително национално съфинансиране	**2 110**	**0**	**0**	**2 110**
Съответната оперативна програма за периода 2014-2020 г., без националното съфинанасиране	**2 110**	**3 300**	**0**	**5 410**
Финанасиране от ЕС по подобие на ОП за периода след 2020 г.,без националното съфинанасиране	**0**	**0**	**5 000**	**5 000**
ЕС по други програми - например Програмата за развитие на селските региони, Оперативна програма за устойчиво градско развитие, без национално съфинанасиране	**0**	**1 000**	**2 000**	**3 000**
Инвестиции от оператори - в секторите ВиК, сектор хидроенергеника,сектор хидромелиорации и сектор защита от вредното въздействие на водите	**5**	**900**	**3 200**	**4 105**
Бюджети на централната и местната власт, включително ПУДООС	**25**	**1 179**	**5 457**	**6 661**
Общо	**4 250**	**6 379**	**15 657**	**26 286**

Индикативните финансовите средства за изпълнението на Националната стратегия за управление и развитие на водния сектор са отразени в т.8 План за действие, разработен в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен период.

Посочените средства за изпълнение на стратегията са индикативни, при изключително висока степен на несигурност поради следните причини:

1. Периода на НСУРВС е 25 г., поради което вероятностната компонента за средносрочния и дългосрочния период е изключително голяма;

2. В краткосрочен хоризонт съществува висока степен на несигурност относно използването на средства от фондовете на ЕС през следващия планов период 2014-2020 г., според силно оптимистични прогнози изясняване на ситуацията ще е възможна не по - рано от началото на следващата 2013 г.

3. Не е възможно прогнозирането на разходната част на бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити в дългосрочен план, в резултат на което финансовите разчети на стратегията информират за порядъка от средства необходим за изпълнение на стратегията в дългосрочен план.

В краткосрочен план в рамките на 4 250 млн. лв. за периода 2013-2015 г. се гарантира изпълнението на четири основни цели :

- осигуряване на вода на населението и бизнеса в условията на промени на клемата, водещи до засушаване,

- запазване и подобряване на състоянието на повърхностните и подземните води,

- подобряване на ефективността при интегрираното управление на водата, като стопански ресурс,

- намаляване на риска от щети при наводнения

Финансирането в размер на 4 250 млн. лв. е основно с източник Оперативните програми „Околна среда" и Програмата за развитие на селските райони , в рамките на които са планирани 4 220 млн. лв. Дейностите свързани с реформите на ВиК сектора, в т.ч. разработване и приемане на нормативна уредба, регулираща управлението и развитието на водния сектор в Република България, изготвяне на регистър на водностопанските системи и съоръжения на територията на страната, изготвяне на отраслова стратегия за ВиК сектора, създаване на Единна информационна система за ВиК услугите, както и укрепване капацитета на Асоциациите по ВиК и операторите, ще се финансират по процедура BG161PO005/11/1.3/02/28 по приоритетна ос 1 на Оперативна програма „Околна среда 2007-2013 г." в рамките на проект „Стратегическо планиране и укрепване на капацитета на структурите, ангажирани в процеса на реформиране на ВиК сектора , за осигуряване устойчиво управление на ВиК инфраструктурата". Изграждането, реконструкцията и модернизацията на системите за отвеждане и пречистване на отпадъчни води с индикативна стойност 3 400 млн. лв. ще се осъществи чрез финансиране по ОП „Околна среда".

Планираните инвестиции от ВиК дружествата са в размер на 5 млн.лв.

Всички останали дейности чрез, които ще се постигнат четирите основни цели на краткосрочния план за действие ще бъдат финансирани от бюджетите на централната и местната власт, в т.ч. и ПУДООС в рамките на утвърдените разходни тавани.

9. МОНИТОРОНГ И КОНТРОЛ

За всеки стратегически документ от голяма важност е да бъде реализиран съобразно предварително поставените цели, срокове и ресурси, както и да е устойчив във времето и да развива заложените в него дейности и ефекти. За тази цел е препоръчително да се осъществява наблюдение (мониторинг) и оценка на осъществяването на документа, и да се набелязват подходящи действия – за коригиране и усъвършенстване на заложените в него дейности.

Мониторингът може да бъде дефиниран като: (а) неделима част от текущото управление на проект; (б) инструмент, подпомагащ контрола върху управлението и процеса на вземане на решения; (в) описание на събития и условия в рамките на определен период от време; (г) систематично събиране на достоверна, актуална и значима информация за напредъка, промените и последиците от предприеманите програмни действия. Тези същностни характеристики на мониторинга го определят като един от най-важните компоненти от управлението на Националната стратегия за управление и развитие на водния сектор в Република България и Плана за действие в краткосрочна (2013-2015 г.), средносрочна (2016-2021 г.) и дългосрочна (2022-2037 г.) перспектива.

Оценката на свой ред е систематичен преглед на конкретните управленски дейности за осигуряване на информация за пълния спектър от краткосрочни, средносрочни и дългосрочни въздействия върху водния сектор. Оценката на стратегията може да включва преценка на работното натоварване, оперативните процедури или персонала, но нейна главна цел си остава ефектът и въздействието от реализацията на промените във водния сектор.

Мониторингът следователно трябва да установява статуса и да проследява напредъка в осъществяването на отделните компоненти и подкомпоненти, и на Стратегията като цяло. Мониторингът също така следва да идентифицира възникващи проблеми, факторите, които ги обуславят и да подсказва възможни мерки и решения на тези проблеми. Получената информация се очаква да бъде своевременно на разположение на отговорния орган (преди всичко на МОСВ). Смисълът от това е да се даде възможност на компетентните държавни институции, ако преценят – да предприемат своевременни "коригиращи действия", които да подпомогнат постигането на поставените в Стратегията цели.

Следва да се подчертае, че ако мониторингът се съсредоточава върху наблюдение на: (а) предприетите действия и изразходваните ресурси, (б) постиганите резултати, (в) протичането на процеса във времето, (г) постиганите въздействия, то оценката е насочена към установяване на степента, в която се постигат общите и специфичните цели на документа и включва също така систематичен преглед на конкретните управленски операции за осигуряване на информация за пълния спектър от краткосрочни, средносрочни и дългосрочни въздействия.

Основните моменти, които би следвало да бъдат наблюдавани във връзка с изпълнението на настоящата Стратегия са:

- спазване на предвидения график на дейностите;

- обем, скорост и степен на изразходване на ресурсите;
- постигани резултати;
- достигане на поставените цели и въздействие на стратегическия документ.

Кога да се осъществява мониторингът? - Целта на текущия мониторинг е да отбелязва ефектите и отклоненията от планираното достатъчно рано, за да бъде възможно тяхното коригиране, преди последствията от тях да станат толкова сериозни, че да не могат да бъдат преодолени. Това, което не бива да бъде забравяно, е необходимостта мониторингът да бъде извършван достатъчно често, за да могат да бъдат коригирани отклоненията от направения план.

Основавайки се на тази методология, мониторингът и оценката за изпълнението на настоящата Стратегия предполагат следната последователност от действия:

1. Избор на критерии и показатели за мониторинг и оценка;
2. Мониторинг на изпълнението;
3. Съпоставка на постигнатото с целевото състояние;
4. Предлагане и предприемане на коригиращи действия.

Индикаторите за следене на целите и мерките в Националната стратегия за управление и развитие на водния сектор в Република България са дефинирани в предложения план за действие, който е неразделна част от стратегията.

Самите индикатори са в повечето случаи статистически и точно измерими и следва да са достъпни на база отчетната дейност на различните институции. Някои от показателите, сравнително малък брой, следва да се набират чрез социологически методи.

Наблюдението и мониторингът за напредъка ще се осъществяват от МОСВ, което по закон е отговорната институция за стратегическия документ. За целта, отговорната дирекция в рамките на министерството ще е отговорна за набиране на информация за целите на наблюдение на изпълнението на Плана за действие и ежегодно ще изготвя доклад. Годишните доклади ще се изготвят и публикуват до 15 май на следващата от отчетната година.

Годишните доклади ще служат като междинни оценки на изпълнението на Стратегията. В края на краткосрочния период 2015 г., както и през 2017 г., ще бъде изготвян доклад, който ще служи за актуализация на изготвената стратегия. При рязка промяна на ситуацията Националната стратегия за управление и развитие на водния сектор в Република България и Планът за действие ще бъдат актуализирани, независимо през коя година се налага това. Докладите ще са публични, а резултатите ще се оповестяват пред обществеността.

10. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

След приемането на Националната стратегия за управление и развитие на водния сектор от Народното събрание, ще бъдат разработени и предложени за приемане промени в нормативната уредба, регулираща управлението и развитието на водния сектор в Република България. Изработването на последните ще бъде извършено в съответствие с приложимото национално и европейско законодателство.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Анализ на водопотреблението и бъдещите нужди от вода

1. Анализ на водопотреблението и бъдещите нужди от вода 1
1.1 Анализ и прогноза на водопотреблението 1
1.1.1 Демографска прогноза 2
1.1.2 Анализ на водопотреблението през периода 1999-2009 г. 2
1.1.3 Прогноза за водопотреблението за периода 2010-2035 г. 13
1.2 Анализ и прогноза за обезпечеността на водопотреблението на база изготвени сценарии, отчитащи промените в климата 16
1.2.1 Анализ на обезпечеността на водопотреблението през изминалия период 16
1.2.2 Сценарии, отчитащи промените в климата за периода на стратегията 22
1.2.3 Прогноза за обезпечеността на водопотреблението в краткосрочен (2015 г.), средносрочен (2021 г.) и дългосрочен (2035 г.) период 27
1.3 Анализ на обезпечеността на водопотреблението в зависимост от качеството на водите 28
1.4 Изводи и основни мерки за преодоляване на недостига на вода 35

1. Анализ на водопотреблението и бъдещите нужди от вода

Въведение

Настоящият анализ се стреми да даде отговор на няколко основни въпроси, които да зададат рамката на бъдещото развитие на водния сектор, а именно:

1. До каква степен сега и в бъдеще е обезпечено водопотреблението с наличните и прогнозирани водни ресурси?
2. Кои са регионите в страната, където съществува или се предвижда появата на проблеми с обезпечаването на вода за населението и бизнеса?
3. Кои са факторите, които са подпомагали или ще подпомогнат решаването на проблемите с недостига на вода на определени територии в страната?

За да се отговори на така зададените въпроси, бе анализирана съществуващата информация и бяха направени прогнози в последователност, която определи и структурата на този анализ, а именно:

1. Анализ на водопотреблението по сектори за периода 1999-2009 г. и прогноза за следващите 25 г.;
2. Анализ на наличния воден ресурс и разработване на сценарии за промяната на валежите за 2021 г. и 2035 г. на база прилагането на съвременни модели за промяна на климата;
3. Определяне на регионите и секторите, за които е налице недостиг на вода и/или съществува подобен риск при бъдещи засушавания;
4. Предложение за мерки, които биха противодействали на риска от недостиг на вода при засушаване вследствие на климатичните промени.

В началото на всеки от така изброените раздели е описан методологическия апарат и е направен кратък преглед на използваната информация.

1.1. Анализ и прогноза на водопотреблението

Методология

Анализираната информация и изготвените прогнози за водопотреблението от различните сектори се базират на изготвените и предадени в ЕК Планове за управление на речните басейни, допълнени с актуална информация за 2008 и 2009 г., предоставена от НСИ[1]. Анализът бе осъществен в следната последователност:

- Изготвяне на демографска прогноза;
- Анализ на водопотреблението през изминалия период и прогноза за бъдещото водопотребление.

Конкретният методологически апарат е описан във всеки от посочените раздел.

[1] В анализите е използвана терминология, заимствана от терминологичен речник, изготвен от НСИ.

1.1.1 Демографска прогноза

Прогнозата на населението за периода 2010-2035 г. се базира на прогнозата за развитие на населението, заложена в Плановете на управление на речните басейни до 2027 г. в реалистичния сценарии, допълнена с прогнозиране на населението до 2035 г. За прогнозирания период 2028-2035 г. за основа е служила, както и в прогнозата 2010-2027 г., изготвената националната прогноза за броя на населението до 2060 г., изготвена от Националния статистически институт.

Прогнозата за населението, живеещо на територията на районите за басейново управление на водите и на подбасейните, се базира на екстраполация на средния темп на прираст за периода 1999-2009 г. Различията с националното равнище, определени от НСИ, се премахват чрез пропорционално увеличение/намаление на темпа на прираст на населението на районите и речните басейни.

Населените места (само села), в които през 2009 г. не живее нито едно лице, не са включени в прогнозата. Броят на градовете и селата се запазва за целия период на прогнозата – общо 5154.

Подходът при прогнозиране на промяната на структурата на населението е консервативен. Средно за страната делът на населението между 15 г. и 64 г. се запазва. В зависимост от темпа на промяна на населението по райони и речни басейни, делът се променя с ±1%. По-съществени промени търпи отношението градско-селско население. През 2009 г. то е 71,3% към 28,6%, а през 2035 г. – 72,9% към 27,1%, т.е. населението на градовете намалява с по-бавен темп от населението в селата.

При общо население на страната 7 528 103 жители, постепенното им намаление в краткосрочен (2015 г.), средносрочен (2021 г.) и дългосрочен (2035 г.) аспект е съответно 7 337 862, 7 094 897 и 6 534 980 жители. Намалението на населението по отделните райони за басейново управление е различен (Таблица 1.1.1.). Например за Дунавския район е 13,2%, за Черноморския – 4,9%, за Източнобеломорския – 16,6% и за Западнобеломорския – 18,8%.

Таблица 1.1.1.Демографски прогнози по райони за басейново управление

№		2010	2011	2012	2015	2021	2027	2035
1.	Общо, жители	7528103	7490705	7453040	7337862	7094897	6839791	6534980
1.1.	Дунавски район	3306524	3289059	3271532	3218307	3107857	2995261	2871430
1.2.	Черноморски район	1336992	1335024	1333027	1326815	1313964	1294195	1270867
1.3.	Източнобеломорски район	2268520	2254834	2241012	2198525	2107434	2013366	1892227
1.4.	Западнобеломорски район	616067	611788	607469	594216	565642	536969	500456

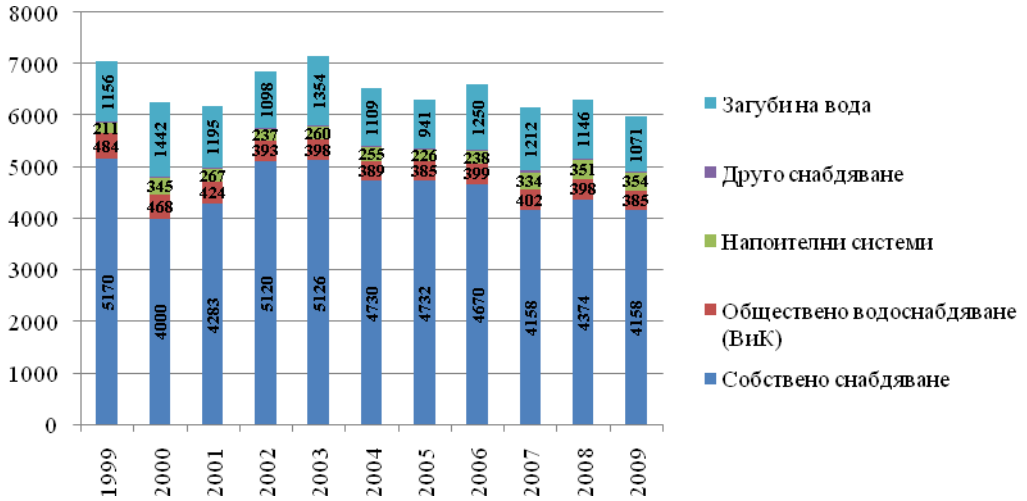
1.1.2 Анализ на водопотреблението през периода 1999-2009 г.

Анализът за използваната вода по вид водоснабдяване и сектори за предходните години почива на информацията на НСИ, като общото количество на иззетата вода е сравнено с количеството на падналите валежи и речния отток за съответната година. Използваната вода е изчислена като сума от доставената вода (от водоснабдителните дружества и други предприятия) и собственото снабдяване. Източник на данни за доставената вода е изчерпателното наблюдение за водоснабдяването (напоителни системи и обществено водоснабдяване - ВиК), а за собствено снабдяване - частично

статистическо наблюдение, обхващащо по-значимите потребители на вода (с над 36 хил.м^3/г.). Не е включена водата за хидроенергетика и собственото снабдяване на домакинствата.

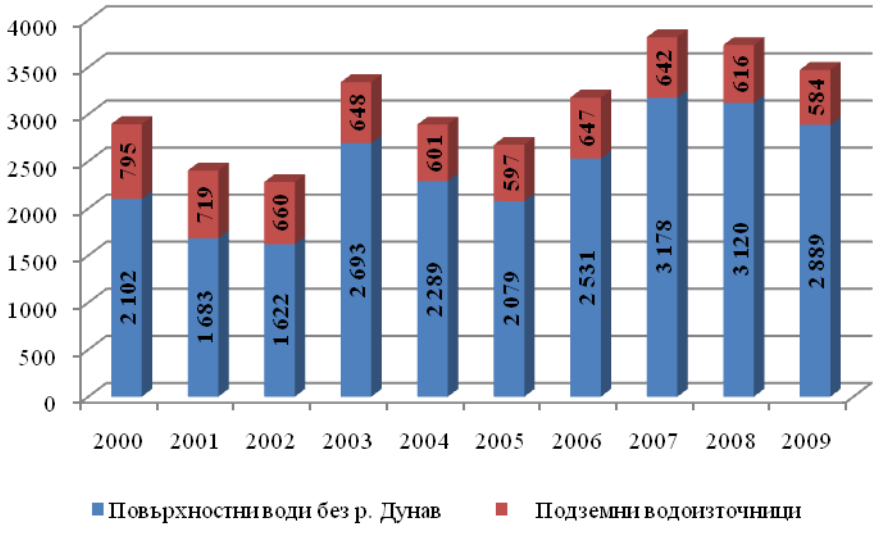
Количеството на използваната вода по вид водоснабдяване е най-голямо при собственото водоснабдяване, което се дължи на подаваните количества за охлаждане в индустрията и то главно в Дунавския район (води от р. Дунав за охлаждащите системи на АЕЦ Козлодуй) (Фиг. 1.2.1).

Фиг.1.2.1. Общо иззето годишно количество вода по вид водоснабдяване и загуби на вода в периода 1999-2009, млн. м^3/г. (Източник: НСИ)



На Фиг. 1.2.2. е показано количеството на иззетите повърхностни и подземни води без водите от р. Дунав в периода 2000-2009 г.

Фиг. 1.2.2. Иззета вода по водоизточници в периода 2000-2009 г. без р. Дунав, млн. м^3/г. (Източник: НСИ)

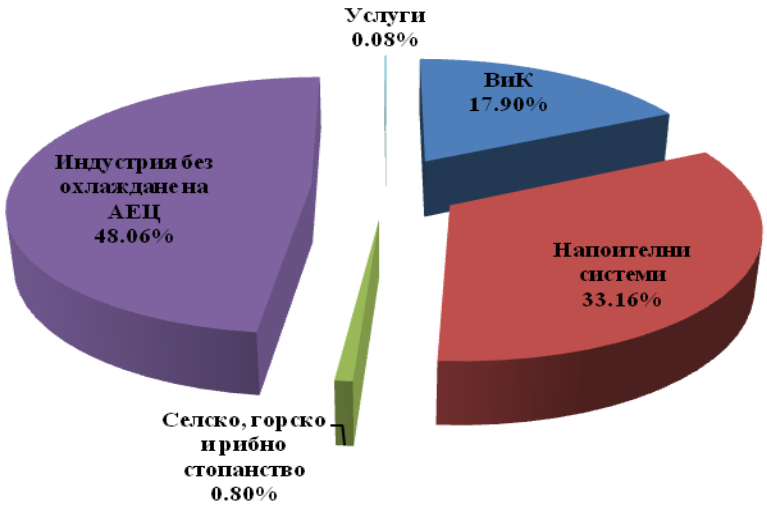


Тенденцията е към увеличаване на количеството на иззетите вътрешни повърхностни води за периода 2000-2009 г., с изключение на 2001 г. и 2002 г., поради обстоятелството, че през най-сушавата 2000 г. бяха използвани почти целите обеми на

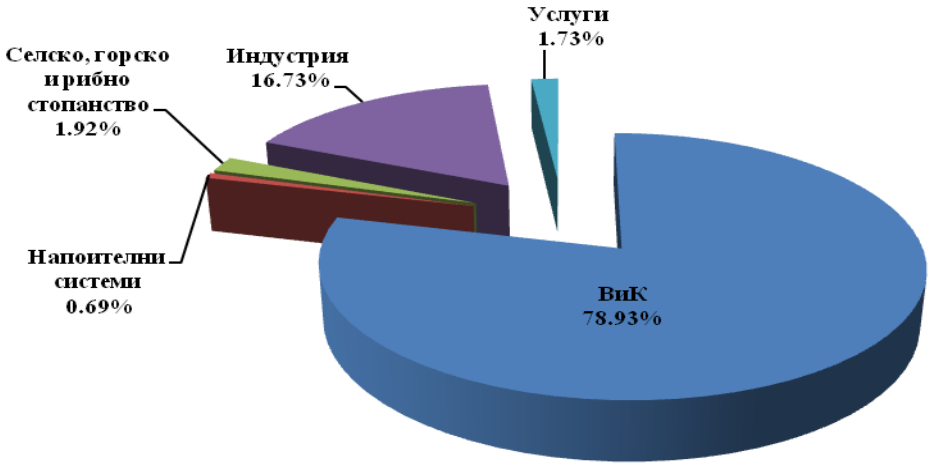
язовирите и тяхното възстановяване се постигна през следващите две години. Независимо че през 2005 г. общото количество на иззетата вода намалява на 2676 млн. м^3, то процентът на повърхностните иззети води е 78%, който процент е 72% за 2000 г. Трайна тенденция на нарастване се забелязва за трите години 2007, 2008 и 2009, когато процентът на иззетите повърхностни води (без водите на р. Дунав) е 83%, а на подземните иззети води съответно 17% от общото количество иззети води.

На Фиг. 1.2.3 и на Фиг. 1.2.4 е показано съответно процентното разпределение на иззетите повърхностни (без водите от р. Дунав за АЕЦ) и подземни води по вид водоснабдяване през 2009 г.

Фиг. 1.2.3. Процентно разпределение на иззетите повърхностни води по вид водоснабдяване без АЕЦ през 2009 г. (Източник: НСИ)



Фиг. 1.2.4. Процентно разпределение на иззетите подземни води по вид водоснабдяване през 2009 г. (Източник: НСИ)



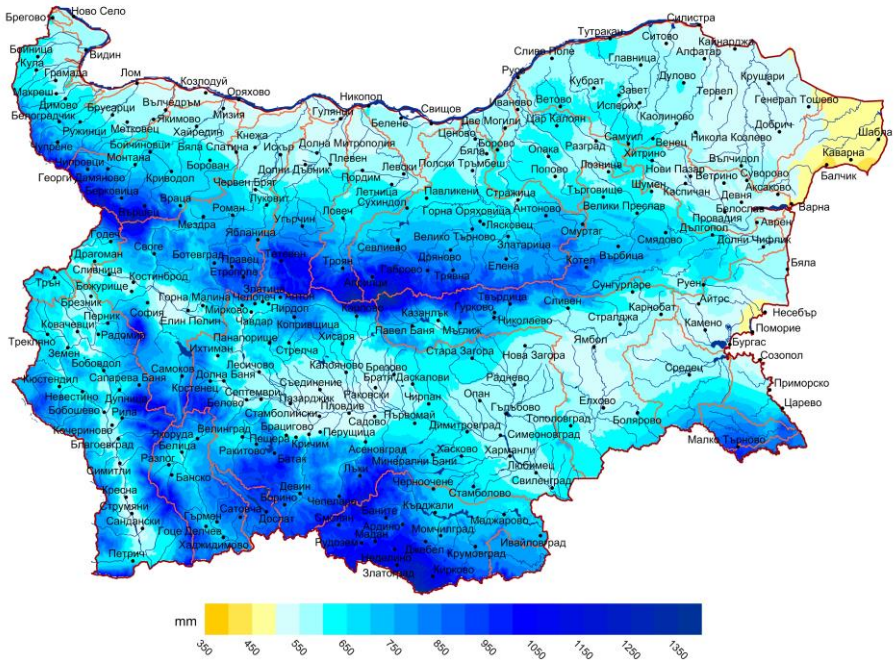
От двете графики е видно, че най-голямо е количеството на иззетите повърхностни води (без р. Дунав) от индустрията - 48,06%, след това от напоителни системи - 33,16%, общественото водоснабдяване (ВиК) - 17,90%, селско, горско и рибно стопанство - 0,80% и услуги - 0,08%. При иззетите подземни води процентът е най-голям за

общественото водоснабдяване (ВиК) – 78,93%, следвано от индустрията - 16,73%, селско, горско и рибно стопанство - 1,92%, услуги - 1,73% и напоителни системи - 0,69%.

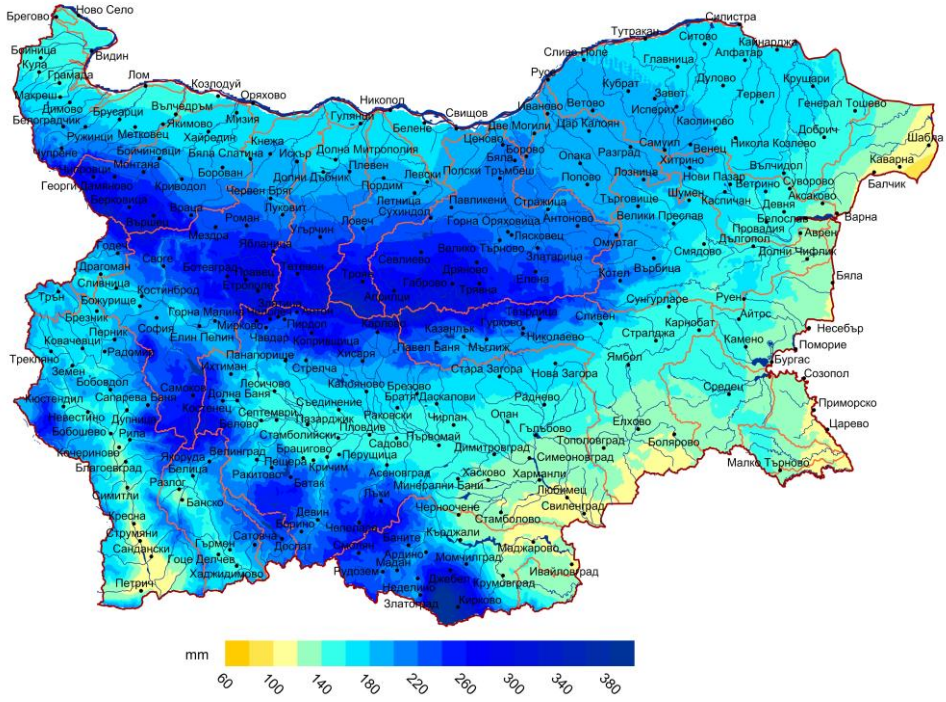
При анализа на влиянието на климатичните промени върху водопотреблението се приемат като база годишните валежи при съвременния климат (1961-1990 г.) (Фиг. 1.2.5), спрямо която се сравняват падналите валежи от 1900 г. досега (Фиг. 1.2.7).

Валежите в България са необходими за всяка дейност от практиката през цялата календарна година, но тяхното значение е най-голямо през топлото полугодие (април-септември) най-вече за селското стопанство и районите с летен туризъм. Разпределението на летните валежи при съвременния климат (1961-1990 г.) е показано на Фиг. 1.2.6. Валежната сума е недостатъчна и затруднява земеделското производство на страната и покриването на нуждите на туризма в Източна България и по поречието на р. Струма.

Фиг. 1.2.5. Годишни валежи при съвременния климат (1961-1990 г.), мм

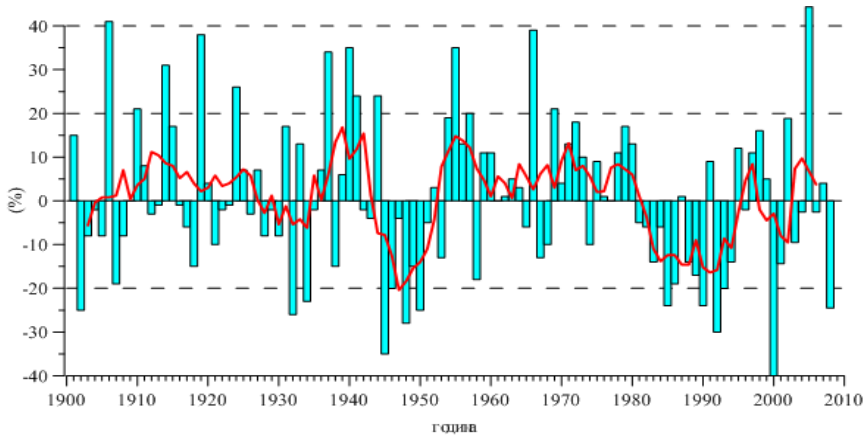


Фиг. 1.2.6. Летни валежи при съвременния климат (1961-1990 г.), мм

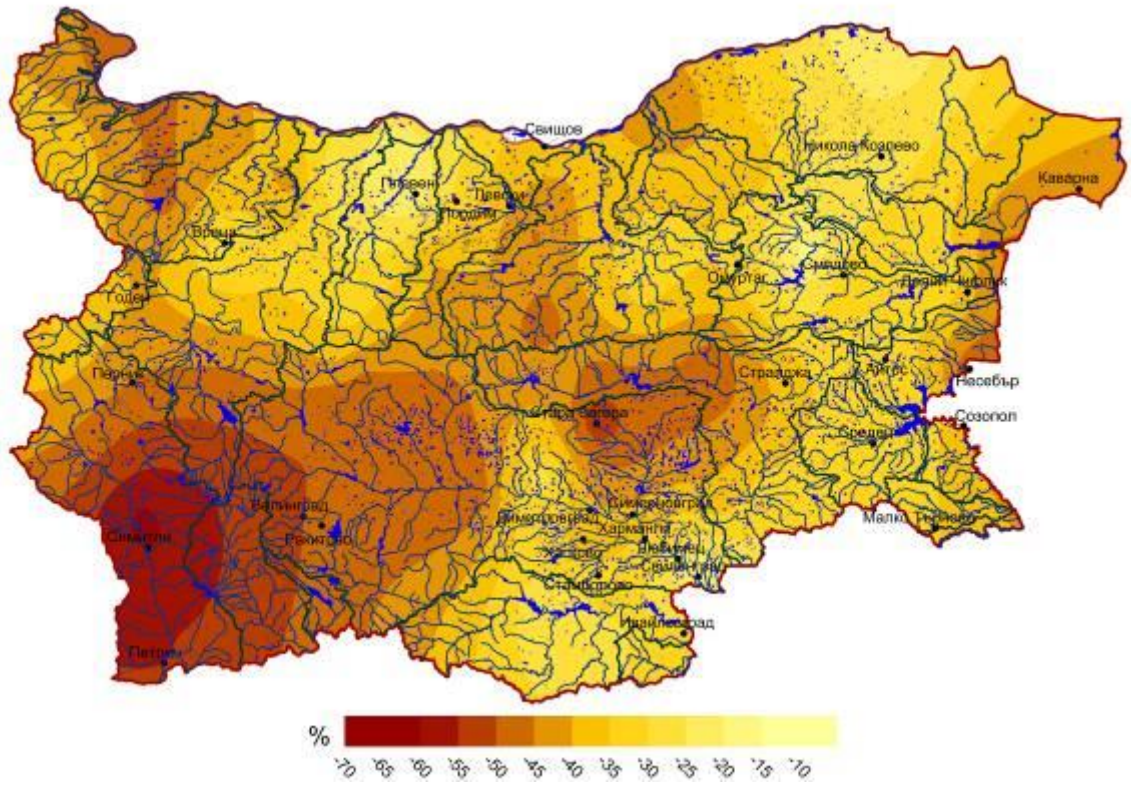


През целия 20[ти] век най-сухата година е 2000 г. с 40% намаление на общото количество валежи за страната (Фиг. 1.2.7), като басейните на р. Струма и р. Места са с най-голямото (65%) намаление на валежите (Фиг. 1.2.8).

Фиг. 1.2.7. Аномалии на годишните валежи в проценти спрямо базисния период 1961-1990 г. (Източник: НИМХ)



Фиг. 1.2.8. Процентно отклонение на годишните валежи през 2000 г. в сравнение със съвременния климат (1961-1990 г.)



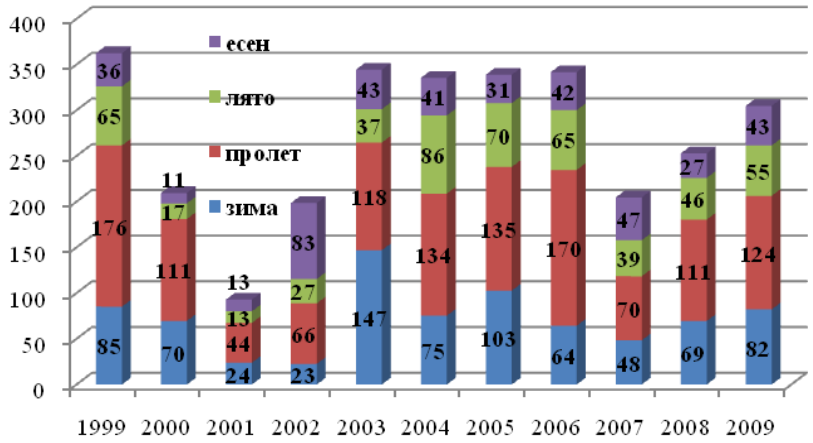
От началото на 21ви век по-малко суха е 2008 г., с 26% намаление на валежите под нормата, като валежите за месеците август и ноември са съответно 27% и 36% от нормата, докато през септември валежите са 204% спрямо нормата.

Както валежите в нормално влажна година, така и интензивните валежи след сухите периоди в райони без резервоари за съхранение на водите, се оттичат и не могат да се ползват. Поради тази причина анализът на използваната/иззетата вода спрямо средногодишния воден ресурс или речен отток в даден басейн, без да се отчитат сезонните аномалии в оттока на конкретния водоизточник за водоползване на дадено селище или друг водоползвател, не дава точна представа за причините за недостиг на вода. Средногодишните водни количества от вътрешните реки през най-сухата 2000 г. (1212 $м^3$/сек), както и през по-малко сухата 2008 г. (1378 $м^3$/сек), са с по-високи стойности в сравнение с някои от по-влажните години (Таблица 1.2.1). Недостигът на вода е най-вече през летния и есенния сезон, който недостиг може да се компенсира чрез съхранение на падналите валежи през зимата и пролетта. Например, в най-засегнатия от сушата басейн на р. Струма през 2000 г. водното количество от 181 $м^3$/сек през зимно-пролетния сезон би могло да компенсира заниженото количество през летно-есенния сезон от 28 $м^3$/сек (Фиг. 1.2.9). С най-малко средногодишно водно количество (94 $м^3$/сек) за р. Струма е 2001 г., което се дължи на силно засушливата предна година и необходимостта от възстановяване на повърхностния и подземния воден ресурс в басейна (Фиг. 1.2.9).

Таблица 1.2.1. Средногодишни водни количества от вътрешни реки, м^3/сек
(Източник: НИМХ)

Река Години	Огоста	Искър	Вит	Осъм	Янтра	Рус. Лом	Черен Лом	Нишава	Камчия	Марица	Тунджа	Арда	Струма	Места
1999	29,891	47,066	10,964	10,778	39,706	7,099	2,317	1,468	15,498	130,156	14,853	4,436	90,625	24,14
2000	18,826	41,448	13,868	8,502	27,351	8,689	1,888	1,338	8,121	92,494	9,553	2,485	47,674	18,398
2001	10,045	23,732	4,619	3,888	11,539	2,643	0,696	0,623	2,16	64,833	3,467	2,222	23,15	9,558
2002	10,616	29,144	9,891	13,515	44,092	5,229	2,035	1,024	5,839	108,403	6,599	4,572	57,99	22,154
2003	23,849	57,249	14,499	12,769	32,045	6,5	2,198	1,693	11,4	138,863	13,045	4,734	81,947	27,682
2004	15,922	43,137	10,178	8,464	28,76	4,757	1,174	1,386	7,055	112,633	10,746	5,212	84,418	25,91
2005	29,047	106,908	34,788	31,59	128		3,862	3,774	35,5	205,927	38,724	7,928	82,269	
2006	35,298	71,04	16,638	17,15	72,337	13,05	2,336	1,994	33,793	163,723	27,477	6,14	85,064	
2007	17,925	53,954	13,247	10,196	29,125	5,047	0,635	1,261	4,98	113,98	8,411	4,595	53,954	19,875
2008	17,751	37,514	11,274	9,517	51,186	5,337	1,304	1,339	8,22	90,178	13,893	1,954	61,23	16,577
2009	19,419	34,704	10,574	9,74	42,144	3,671	1,042	1,673	5,397	70,035	12,227	4,803	77,376	31,285

Фиг. 1.2.9. Сезонен речен отток на р. Струма при с. Марино поле, м^3/сек.



(за зимен сезон се счита месец декември от предишната година и месеците януари и февруари от разглежданата година, за пролетен сезон – от март до май, за летен сезон – от юни до август и за есенен сезон – от септември до ноември).

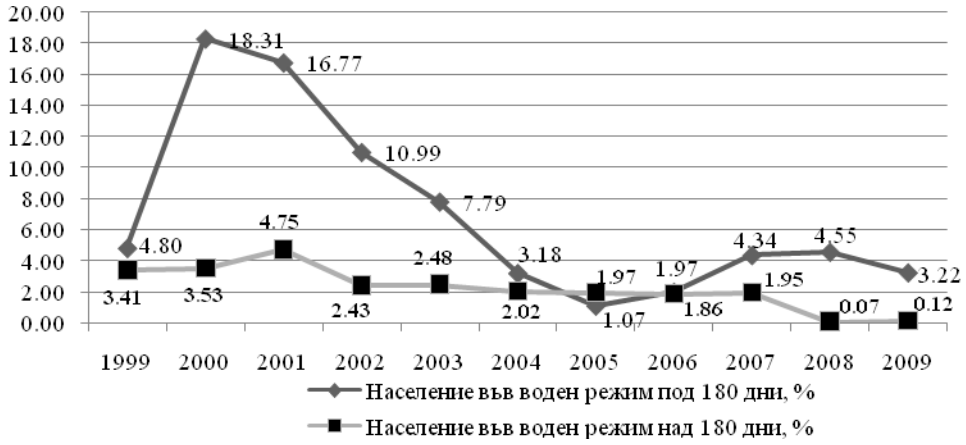
Използваното количество вода в домакинствата през най-сухата 2000 г. е най-голямо за разглеждания период 1999-2009 г. (Таблица 1.2.2), но независимо от това 2000 г. е годината с най-голяма част от населението на сезонен воден режим – 18,31% (Фиг. 1.2.10).

Таблица 1.2.2. Валежи, използвана и иззета вода, общи загуби на вода за периода 1999-2009 г.

Година	Валежи, % от базисния период	Средно годишен валеж, мм	Използвана вода, млн. м^3				Общи загуби на вода, млн м^3	Общо иззета вода, млн м^3
			Селско, горско и рибно стопанство	Индустрия без р. Дунав	Услуги	Домакинства		
1999	+ 5	638	125	1505	114	283	1156	3183
2000	- 40	375	235	943	111	294	1442	3025

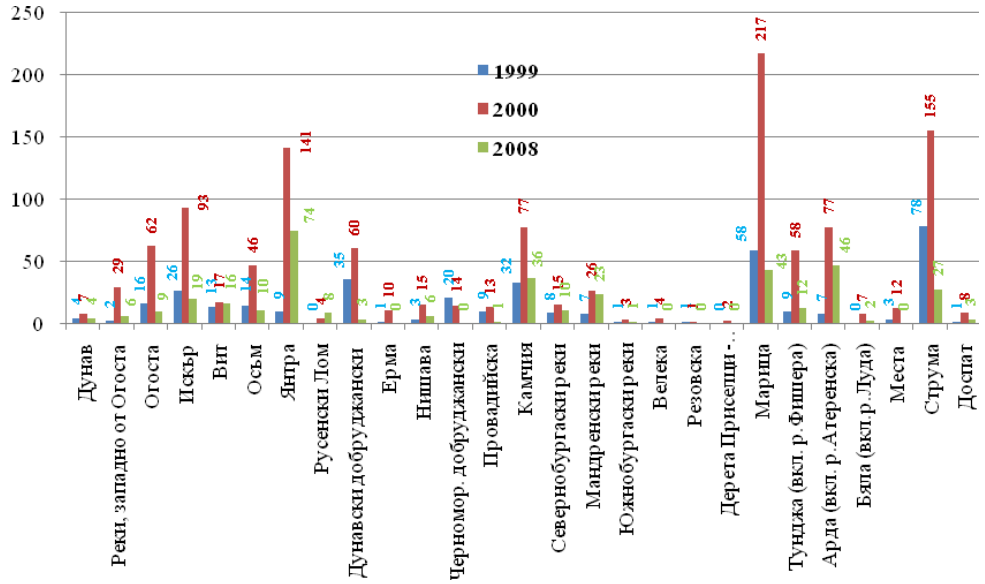
Година	Валежи, % от базисния период	Средно годишен валеж, мм	Използвана вода, млн. м^3				Общи загуби на вода, млн м^3	Общо иззета вода, млн м^3
			Селско, горско и рибно стопанство	Индустрия без р. Дунав	Услуги	Домакинства		
2001	- 16	531	185	996	100	273	1195	2749
2002	+ 17	737	158	958	82	255	1098	2551
2003	- 11	561	185	1705	74	268	1354	3586
2004	- 4	604	171	1509	74	263	1109	3126
2005	+ 42	895	153	1521	74	258	941	2947
2006	- 4	604	178	1423	75	268	1250	3194
2007	+ 2	645	258	1941	74	277	1212	3762
2008	- 26	468	291	1841	76	271	1146	3625
2009	0	611	326	1597	78	271	1071	3343

Фиг. 1.2.10. Процент на населението на сезонен и целогодишен воден режим.

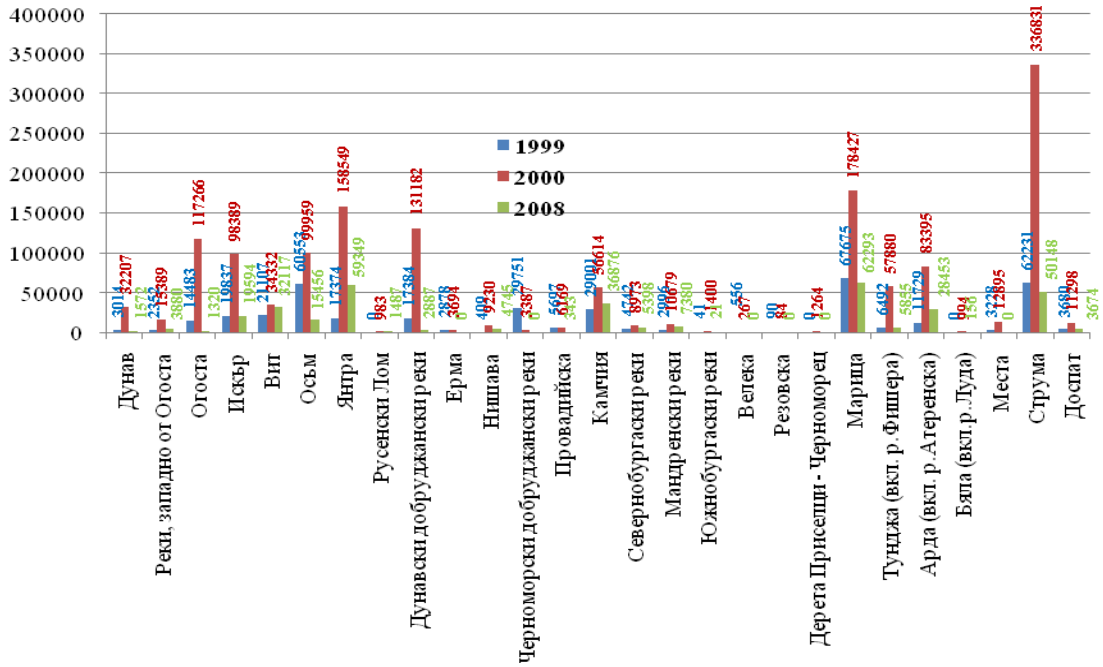


Броят на селищата на воден режим по басейни са другото доказателство, че валежите и наличието на резервоари за вода са определящи за постоянно водоподаване. Като брой селища на сезонен или целогодишен воден режим на първо място за 2000 г. е басейнът на р. Марица (217 селища), последван от басейна на р. Струма - 155 и на р. Янтра – 141, докато през по-малко сухата 2008 г. най-голям е броят в басейна на р. Янтра – 74 селища, р. Арда вкл. р. Атеринска – 46 и р. Марица – 43 (Фиг. 1.2.11). Но като брой население на първо място е басейнът на р. Струма с 336 831 души на воден режим през 2000 г., последван от р. Марица – 178 427 души и р. Янтра – 158 549 души. През по-малко сухата 2008 г. водещ по брой население на воден режим е вече басейнът на р. Марица – 62 293 души, последван от р. Янтра – 59 349 души и р. Струма – 50 148 души (Фиг. 1.2.12).

Фиг. 1.2.11. Брой на селищата на воден режим по басейни през 1999, 2000 и 2008 г.



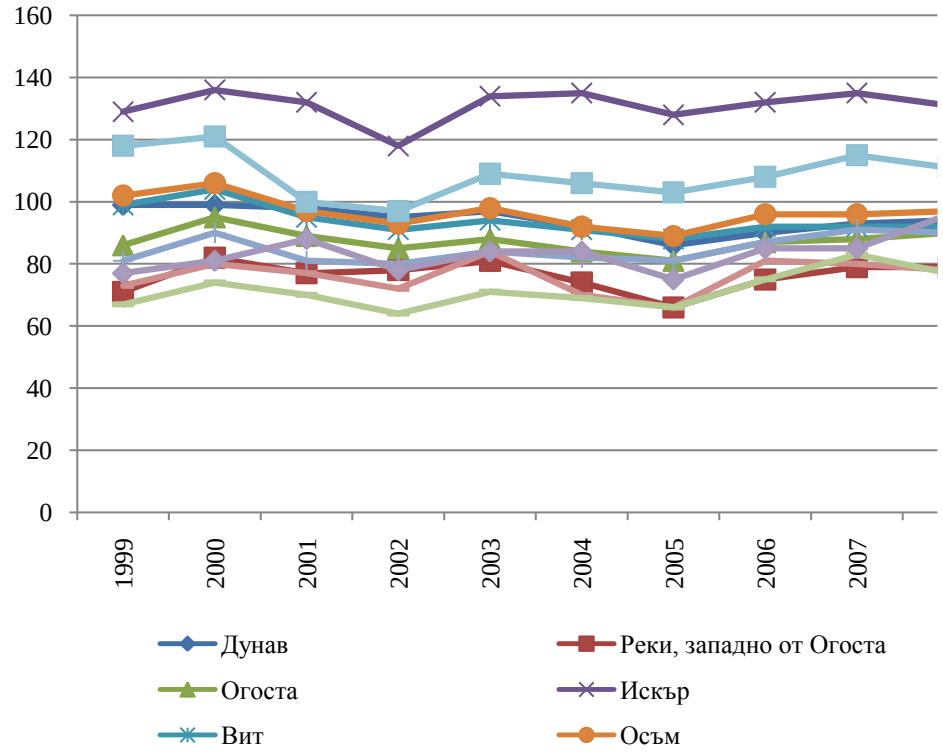
Фиг. 1.2.12. Брой на населението на воден режим по басейни през 1999, 2000 и 2008 г.

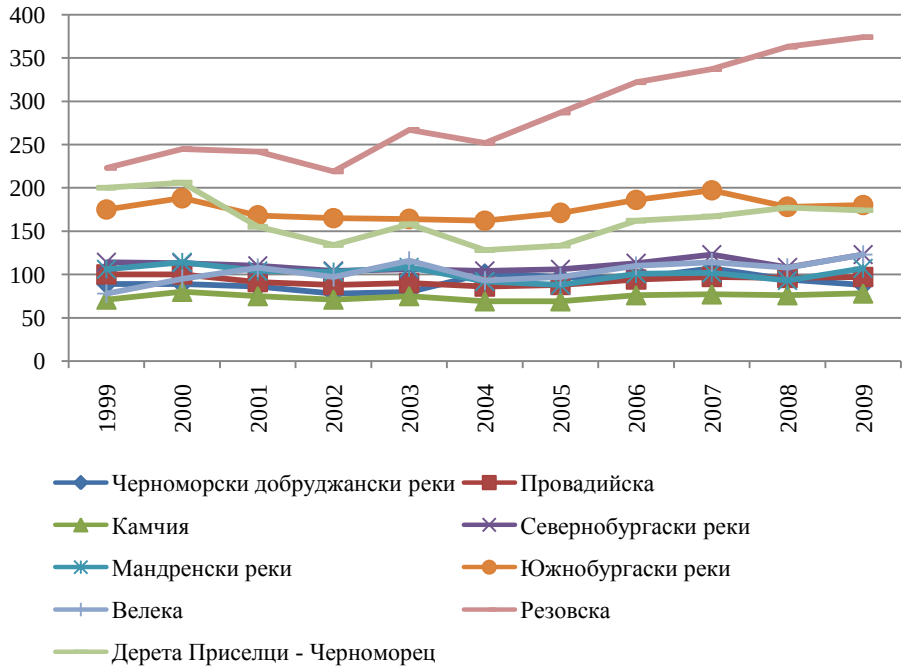


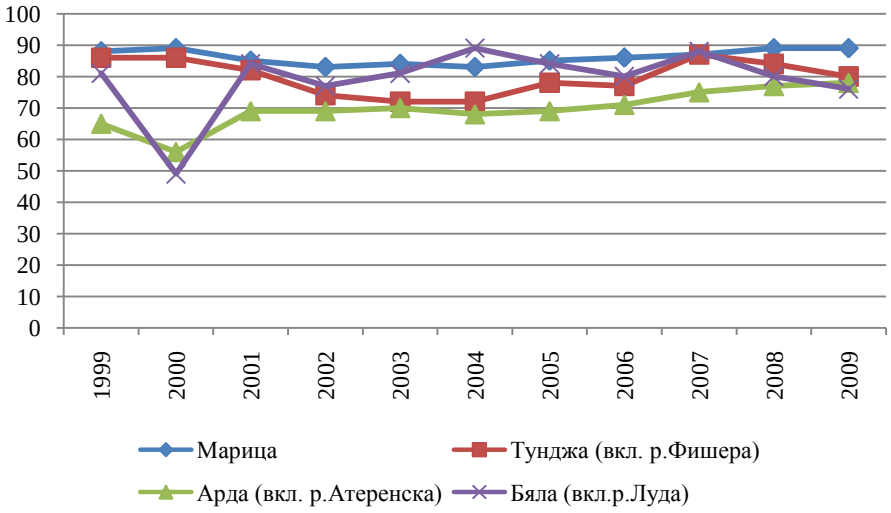
С най-ниско използвана вода в домакинствата през 2000 г. е басейнът на р. Арда (вкл. р. Атеренска) – 56 л/жит./ден., а през 2001 г. - басейнът на р. Доспат с 55 л/жит./ден. (Фиг. 1.2.13). Дунавският район е над средното за страната по количество на използвана вода в домакинствата, което е 90-100 л/жит./ден. за периода 1999-2009 г. Данните по подбасейни показват, че с най-високо водопотребление е басейнът на р. Искър (136 л/жит./ден. през 2000 г., 131 л/жит./ден. през 2008 г. и 130 л/жит./ден. през 2009 г.), следван от подбасейна на р. Нишава (съответно за същите години 121, 111 и 115 л/жит./ден.). През 2009 г. с най-високо количество използвана вода в домакинствата е Черноморският район: басейн на р. Резовска (374 л/жит./ден.), Южнобургаски реки (180 л/жит./ден.), Дерета Приселци – Черноморец (174 л/жит.:ден.), Севернобургаски реки и

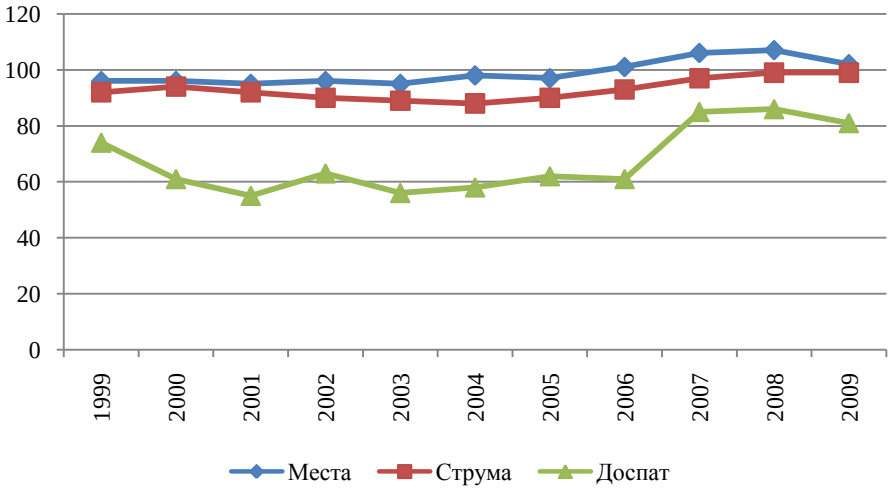
Велека (по 123 л/жит./ден.) и Мандренски реки (107 л/жит./ден.) (Фиг. 1.2.13). Завишеното водопотребление е свързано с развитието на туризма в Черноморския район. Тези данни кореспондират и с данните за консумацията на вода в европейските страни. По данни на Европейската асоциация по водите от 2003 г. тя е, както следва: Испания - 260 л/жит./ден., Норвегия – 220, Холандия – 215,Франция – 160, Швейцария – 155, Люксембург – 145, Австрия – 140, Унгария – 135, Дания – 130, Германия – 125, Полша – 120, Словения и Белгия – 115, Естония – 100 и Литва – 80 л/жит./ден.

Фиг. 1.2.13. Използвана вода от домакинствата по под - басейни, л/жит./ден.



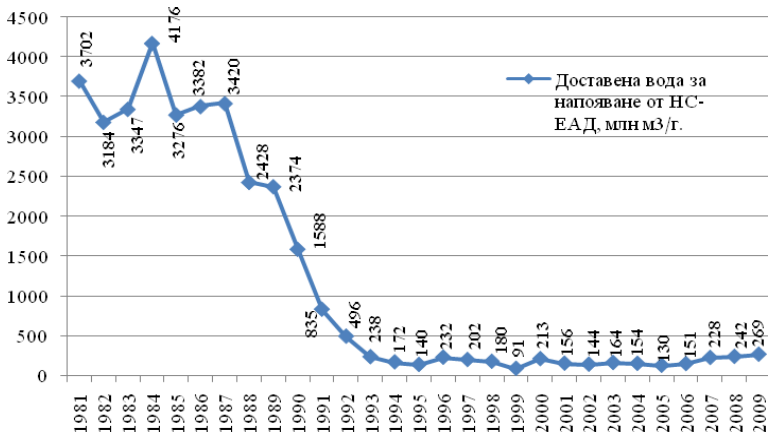






Едновременно с намалението на валежите, причиняващи водни режими за част от населението, се наблюдава и спад в използваната вода от вътрешни водоизточници в индустрията (Таблица 1.2.2). Прави впечатление сериозният ресурс, отделен за напояване по време на така наречените сухи години (Фиг. 1.2.14).

Фиг. 1.2.14. Доставена вода за напояване от НС ЕАД за периода 1981-2009 г.
(Източник: НС ЕАД)



Съпоставката на данните показва, че през най-сухата 2000 г. са подадени значителни количества вода за напояване. През тази година са разрешавани безплатни гравитачни поливки, което, съчетано с намалението на таксата с близо 50% за помпените поливки, е позволило използването на значителни количества вода за поливане. През 2000 г. общо полетите площи са 488 183 дка, което е най-високият процент - 6,7% за периода 1997-2009 г. Въпреки предприетите мерки, добивите през 2000 г. са по-ниски в сравнение с по-влажната 2001 г. за културите, които се нуждаят от поливки (Таблица 1.2.3). За култури, които традиционно не се поливат, няма съществени различия в добивите за разглежданите години. Тези данни показват, че през 2000 г. не са задоволени изцяло нуждите от вода за поливане.

Таблица 1.2.3. Сравнение на реколтите (Източник: Агростатистика, МЗХ)

Земеделски култури	Реколта 2000 г., кг/дка	Реколта 2001 г., кг/дка	Процентно изменение, %
Ечемик	281	319	13,52
Овес	115,8	193	66,67
Напоявана царевица за зърно	252,6	450	78,15
Ненапоявана царевица за зърно	187,4	227	21,13
Царевица за силаж и за зелено изхранване	594,7	841	41,42
Картофи	805,4	1 317	63,52

По време на водни режими се увеличава броят на авариите от честото спиране и пускане на водата и като цяло не се отчита значителна икономия на вода. При близки стойности за количеството на общо иззетите вътрешни води за сухата 2000 г. (с 40% валежи под нормата) – 3025 млн. м^3 и най-влажната 2005 г. (с 42% валежи над нормата) – 2947 млн. м^{3,} загубите на вода са по-големи по време на засушаване – 1442 млн м^3 или 48% от общо иззетите вътрешни води, докато при по-влажната 2005 г. са 941 млн. м^3 или 32% от общо иззетите вътрешни води (Таблица 1.2.2).

Гарантирането на достатъчен воден ресурс и предотвратяването на водните режими е изключително важно за страна като България, тъй като страната е своеобразен рекордьор по загубите на вода при общественото водоснабдяване (ВиК) и напоителните системи. През 2008 г. те са над 60%. Само за сравнение, според Европейската агенция за околна среда (2003) загубите на вода от градските водоснабдителни системи в Германия (1999) са 3%, Дания (1997) – 10%, Финландия (1999) – 15%, Швеция (2000) – 17%, Испания (1999) и Англия (2000) – 22%, Словакия (1999) – 27%, Италия (2001) и Франция (1997) - 30% , Румъния (1999) – 31%, Чехия (2000) – 32%, Ирландия (2000) – 34%, Унгария (1995) – 35% и Словения (1999) – 40%.

1.1.3 Прогноза за водопотреблението за периода 2010 – 2035 г.

Прогнозираното водопотребление по населени места и речни басейни е направено в два разреза: домакинства и бизнес, предоставени от ВиК операторите. Прогнозният период е 26 години, със стартова година 2010 г. и финална година 2035 г.

Прогнозата за водопотребление на битови клиенти е функция на три прогнози: прогнозата за динамиката на населението, прогнозата за индивидуалното потребление на вода и прогнозата за достъп до обществено водоснабдяване на населението.

Прогнозата за динамиката на населението е сходна с тази в Плановете за управление на речните басейни, като е извършена екстраполация на приетите демографски тенденции до 2035 г. (Таблица 1.1.1). Прогнозата за индивидуалното водно потребление е съобразена със средното измерено водно потребление на човек в страната и тенденцията на увеличаването му при очаквано нарастване на жизнения стандарт на населението. Изчислено е, че през 2010 г. среднодневното потребление на човек по отделните райони за басейново управление е, както следва: Дунавски район – 113 л, Черноморски район – 87 л, Източнобеломорски район – 85 л и Западнобеломорски район – 97 л. Предвидено е това потребление на вода да достигне през 2035 г. до 120 л/ч./ден. за всички райони за басейново управление.
На Фиг. 1.3.1 и Таблица 1.3.1 е показано прогнозното водопотребление на домакинствата по райони.

Фиг. 1.3.1. Прогнозно водопотребление на домакинствата по райони за периода 2010-2035 г., м^3

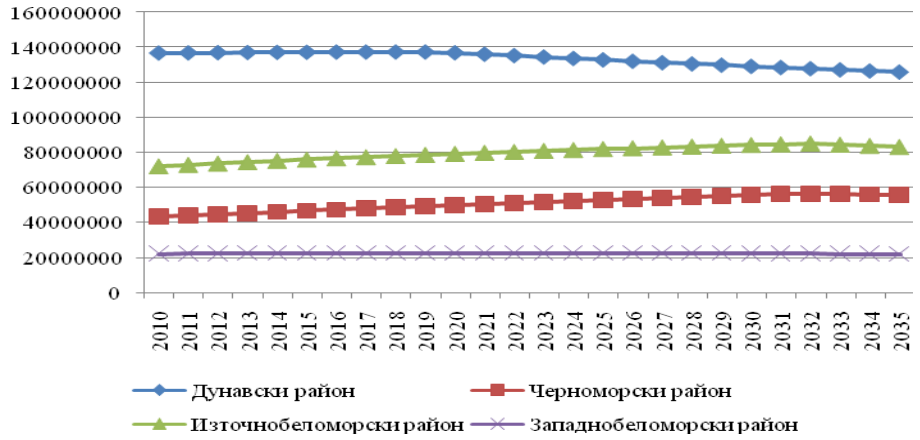


Таблица 1.3.1. Прогнозно водопотребление на домакинствата и бизнеса за периода 2010-2035 г., хил. м^3

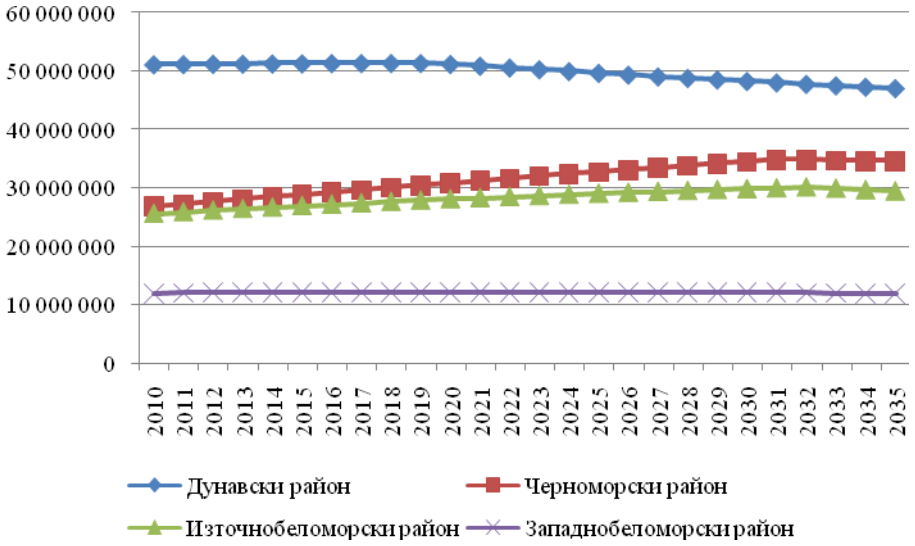
№		2010	2011	2012	2015	2021	2035
	Общо, хил. м^3	274 066	275 699	277 294	281 821	288 422	286 232
1	Дунавски район:	187 861	188 023	188 170	188 497	187 001	172 775
1.1.	домакинства	136 751	136 869	136 975	137 213	136 124	125 769
1.2.	бизнес	51 111	51 155	51 195	51 284	50 877	47 006
2	Черноморски район:	70 015	71 097	72 173	75 369	81 635	90 220
2.1.	домакинства	43 198	43 865	44 530	46 501	50 367	55 664
2.2.	бизнес	26 817	27 232	27 644	28 868 1	31 268	34 556
3	Източнобеломорски район:	97 563	98 647	99 705	102 708	107 833	112 307
3.1.	домакинства	71 999	72 799	73 580	75 796	79 578	82 880
3.2.	бизнес	25 564	25 848	26 125	26 912	28 255	29 427
4	Западнобеломорски район:	34 113	34 186	34 253	34 409	34 474	33 807
4.1.	домакинства	22 119	22 166	22 209	22 310	22 352	21 920
4.2.	бизнес	11 994	12 020	12 044	12 098	12 121	11 887

Намалението на водопотреблението в домакинствата за 2035 г. спрямо 2010 г. е, както следва: Дунавски район – 8%, и Западнобеломорски – 0,9%, а в Черноморски и Източнобеломорски район повишението е съответно 28,8% и 15,1%. Общо за страната

увеличението на водопотреблението в домакинствата за периода 2010-2035 г. е от 274 066 хил. м^3 на 286 232 хил. м^3 или с 4,4%.

Прогнозата за водопотреблението на бизнеса също се основава на съществуващите прогнози за водопотребление на институционални клиенти в Плановете за управление на речните басейни. Приетите тенденции в динамиката при тези планове са екстраполирани до 2035 г. (Таблица 1.3.1 и Фиг. 1.3.2).

Фиг. 1.3.2. Прогнозно водопотребление на бизнеса по райони за басейново управление за периода 2010 – 2035 г., м^3



Тенденциите при водопотреблението на бизнеса за периода 2010–2035 г. повтарят тенденциите на водопотреблението при домакинства, т.е. то нараства за Черноморския и Източнобеломорския район - съответно с 28,8% и 15,1%, и намалява за Дунавския и Западнобеломорския район - с 8% и 0,9%. Общо водопотреблението на бизнеса в страната нараства от 115 486 хил. м^3 на 122 876 хил. м^3 или с 6,4%.

За изчисляване на общото водопотребление за периода 2010–2035 г. се приемат за константа количествата на използваната вода от собствено водоснабдяване (без хидроенергетика и АЕЦ), напояване и общи загуби на вода през 2009 г. съгласно публикуваните данни на НСИ (Таблица 1.3.2).

Таблица 1.3.2. Прогнозно количество на иззетата вода в периода 2010 – 2035 г., хил. м^3

	2010	2011	2012	2015	2021	2035
Общо, хил. м^3	3320374	3322775	3325122	3331804	3341764	3339929
Дунавски район	602348	602511	602657	602984	601488	587262
Черноморски район	575673	576755	577831	581027	587293	595878
Източнобеломорски район	2014723	2015808	2016866	2019868	2024994	2029467
Западнобеломорски район	127629	127702	127768	127924	127989	127322

Прогнозното количество на иззетата вода от 3 320 373 хил. м^3 през 2010 г. нараства на 3 339 929 хил. м^3 през 2035 г. или с 0,6% (Таблица 1.3.2).

1.2. Анализ и прогноза за обезпечеността на водопотреблението на база изготвени сценарии, отчитащи промените в климата

При изготвяне на този раздел е използвана следната технологична последователност:

1. Анализ за обезпечеността на водопотреблението през изминалия период.
2. Прогноза за обезпечеността на водопотреблението за периода на стратегията на база изготвени сценарии, отчитащи промените в климата.

Анализът за обезпечеността на водопотреблението е направен въз основа на информацията от Плановете за управление на речни басейни на 4-те басейнови района – Дунавски, Черноморски, Източнобеломорски и Западнобеломорски, актуализирана с дългосрочните средногодишни пресни водни ресурси за страната за периода 1974-2008 г. с отчитане и на притока от р. Дунав.

На базата на наличната информация е направена съпоставка на използваемостта на водните ресурси у нас с тези на европейско ниво за изминалия период с вземане предвид и на международните индикатори за оценка на водния стрес. Разработените оптимистичен, реалистичен и песимистичен сценарий за промените на валежите при очакваните климатични промени определиха и индикативните години за целите на анализа.

Като бенчмарк за недостиг на вода се приема годишен наличен воден ресурс на човек под 1000 м^3 вода, което се счита за извънредно оскъден воден ресурс; при под 5000 м^3 наличен воден ресурс на човек - ограничен воден ресурс, а над 20 000 м^3 - голям воден ресурс.

Като индикатор за оценка как общото водопотребление се отразява на водния ресурс в страната се използва индексът за водопотребление (или известен и като индикатор за воден стрес), който е отношението на общото средногодишно иззето количество прясна вода спрямо средномногогодишния ресурс на прясна вода. При стойности на този процент между 0% и 10% - няма данни за воден стрес, при стойности от 10% до 20% - нисък воден стрес, при 20%-40% - среден воден стрес, при 40%-80% - висок воден стрес и при стойности над 80% - много висок воден стрес.

1.2.1 Анализ на обезпечеността на водопотреблението през изминалия период

През 2010 г. България включи при изчислението на пресните си водни ресурси и външния приток от р. Дунав в размер на 88,679 милиарда м^3 (стойността е за притока на р. Дунав към створа на държавната граница при Ново село – 833,600 км). Независимо от наблюдаваната тенденция през последните десетилетия за намаление на количеството прясна вода, получавана чрез естествения хидрологичен цикъл на територията на страната, постоянният ресурс от прясна вода (95% обезпеченост) при дългосрочни средногодишни данни за периода 1974-2006 г. е изчислен на 71,245 милиарда м^3 или 9419 м^3 на човек при население от 7 563 710 души към 31.12.2009 г. и 24 560 м^3 на домакинство (2 900 800 домакинства през 2009 г.). При това положение България не е страна с ограничен воден ресурс, тъй като дългосрочният средногодишен наличен воден ресурс на човек е над 5000 м^3. Въпреки че ресурсът от р. Дунав е голям (88,679 милиарда м^3), то използваемостта му в Дунавския и Черноморския район все още е ограничена, поради липса на изградена подходяща инфраструктура. Дунавските води засега основно се използват в охлаждащите системи на АЕЦ Козлодуй, което се

затруднява при спадане на водното ниво при засушавания. Също така, сезонните промени на водните стоежи в участъците: Сомовит-Свищов (607.700 - 554.300 км), Свищов-Русе (554.300 - 495.600 км) и Русе-Силистра (495.600 - 375.500 км) затрудняват и корабоплаването, поради намалени дълбочини по фарватера на р. Дунав. Независимо от това, при бъдещи големи засушавания р. Дунав си остава един от основните водоизточници за Дунавския и Черноморския район. Поради все още липсваща инфраструктура за използване на Дунавските води във вътрешността на страната, при настоящия анализ на обезпечеността на потреблението на вода за минал период са взети предвид основно иззетите/използваните вътрешни води и влиянието на промените на климата (валежите) върху земната територия на страната.

Общият воден ресурс на прясна вода в Европа е неравномерно разпределен: от 100 м^3 на човек в Малта, 400 м^3 в Кипър, 1 500 м^3 в Република Чехия и 1 700 м^3 в Полша до 20 700 м^3 на човек във Финландия, 19 800 м^3 в Швеция, 15 800 м^3 в Словения, 14 900 м^3 в Латвия и 14 800 м^3 в Словакия. През последните години тези значителни различия се обясняват и с настъпилите климатични промени. Средногодишните валежи варират от 3000 мм в Западната част на Норвегия до 100-400 мм в по-голямата част на Централна Европа и по-малко от 25 мм в Централна и Южна Испания. Определящи фактори при формирането на водните ресурси на територията на България са както валежите, така и температурата, от която зависи в голяма степен евапотранспирацията (изпаряването). За периода 1974-2008 г. процентът на средногодишния вътрешен отток спрямо валежите е 26%, докато евапотранспирацията е 74%.

Общите ресурси на прясна вода без р. Дунав са 19,5 милиарда м^3, получени на базата на дългосрочните средногодишни данни на валежите за периода 1974-2006 г. – 68,598 милиарда м^3, действителна евапотранспирация за периода 1974-2008 г. – 50,513 милиарда м^3, вътрешен отток за периода 1974-2008 г. - 18,085 милиарда м^3, действителен външен приток за периода 1974-2008 г. – 0,462 милиарда м^3 и 1 млрд.куб.м. отток от подземни води в Североизточна България (малм-валанж).

България разполага и с подземни води в добро количествено състояние - всички подземни водни тела в Черноморския, Източнобеломорския и Западнобеломорския район и 86% от тези в Дунавския район. Наличните подземни води, достъпни за годишно използване, са 3,404 милиарда м^3, като подхранването на водоносния слой е изчислено на 6,022 милиарда м^3 според дългосрочните средногодишни данни за периода 1974-2008 г.

Таблица 2.1.1. Дял на иззетите води спрямо водния ресурс през 2009 г.

№	Район за басейново управление	Средногодишен ресурс, млн. м^3	Естествен ресурс без екологичния минимум от 10%, млн. м^3	Прехвърлени води, млн. м^3	Иззети води през 2009 г., млн. м^3	Дял на иззетите води спрямо ресурса през 2009, %
1.	Общо*	107 226	96 504		6008	6,2%
1.1.	Дунавски район:					
1.1.1.	с р. Дунав	94 422	84 980		3285	3,9%
1.1.2.	без р. Дунав	5743	5169		606	11,7%
1.2.	Черноморски район	2065	1858	- 0, 464	582	31%
1.3.	Източнобеломорски район:					
1.3.1.	ресурса за 1974-2008 г.	6682	6014	+ 434,6	2014	31%

№	Район за басейново управление	Средногодишен ресурс, млн. м^3	Естествен ресурс без екологичния минимум от 10%, млн. м^3	Прехвърлени води, млн. м^3	Иззети води през 2009 г., млн. м^3	Дял на иззетите води спрямо ресурса през 2009, %
1.3.2.	ресурса за 1961-2008 г.	6058	5452	+ 434,6	2014	34%
1.4.	Западнобеломорски район	3009	2708	- 434,14	127	5,6%

*р. Дунав и вътрешен отток

Процентът на общо иззетата прясна вода е 6,2% през 2009 г. от наличния ресурс от прясна вода в страната, т.е. в България няма данни за воден стрес според индикатора за воден стрес (Таблица 2.1.1). Този нисък процент на натиск спрямо водния ресурс на страната се потвърждава и от данните на Евростат за иззетите повърхностни и подземни води за периода 1999–2007 г. от съответния наличен воден ресурс (Таблица 2.1.2 и Таблица 2.1.3).

Таблица 2.1.2. Процент на иззетите повърхностни води спрямо наличния повърхностен воден ресурс в периода 1999-2007 г. (Източник: Евростат)

Страна	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Белгия	34.20	36.00	33.20	31.90	31.40	30.40	30.20		
България	6.00	5.40	5.10	5.90	6.20	5.60	5.40	5.90	5.50
Чехия	9.70	9.30	8.90	9.30	11.60	11.10	10.70	10.60	10.90
Гърция	:	:	9.30	8.90	8.40	8.50	8.60	8.40	8.50
Кипър	24.10	23.90	27.60	32.80	38.00	45.10	42.80	41.70	33.80
Литва	19.20	14.70	11.30	12.80	13.60	13.50	9.50	8.20	9.00
Румъния	3.40	3.20	2.90	2.90	2.60	2.30	2.10	2.20	2.50
Турция	:	15.10	15.30	:	:	:	:	:	:
Швейцария	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.10	5.60	:

Таблица 2.1.3. Процент на иззетите подземни води спрямо наличния подземен воден ресурс в периода 1999-2007 г. (Източник: Евростат)

Страна	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Белгия	71.20	75.00	75.30	73.60	76.10	73.10	70.70	:	:
България	17.20	16.90	15.40	14.50	13.70	12.70	13.10	13.90	13.90
Чехия	41.60	41.40	39.50	40.30	31.40	30.00	28.70	28.30	28.40
Дания	68.30	70.90	69.30	65.00	63.30	65.90	:	:	:
Естония	53.40	45.50	48.50	42.20	47.80	55.40	48.90	:	:
Гърция	:	97.30	95.50	89.80	104.80	105.20	106.30	103.60	102.80
Кипър	111.20	102.20	101.40	104.30	113.70	123.70	100.70	100.70	104.30
Латвия	26.70	23.70	23.30	22.90	21.80	20.80	20.30	20.50	21.50
Холандия	:	:	51.40	:	59.60	54.90	52.90	55.70	:
Румъния	12.60	12.30	11.00	9.60	9.00	8.40	8.00	7.20	5.60
Турция	73.60	75.80	78.10	80.50	81.80	83.80	85.10	87.00	88.60

През 2007 г. процентът на иззетите повърхностни води от наличния повърхностен воден ресурс в България е 5,5%, а процентът на иззетите подземни води от наличния подземен воден ресурс е 13,90%. След сравняване с други европейски страни се вижда, че България не е сред страните, оказващи голям натиск спрямо повърхностните и подземните си водни тела след водочерпане (Таблица 2.1.2 и Таблица 2.1.3). С най-нисък процент на иззети води към наличен воден ресурс са Латвия, Словакия и Швеция (всички с 1%) и Ирландия (2%), а с най-висок - Кипър (64%), Белгия (32%), Испания (30%) и Малта (21%).

На ниво райони се използват данните от ПУРБ за естествения ресурс на повърхностни води за периода 1961-1999 г., който се намалява с 4,5% - процентът на намаление на общия воден ресурс в съответствие с периода 1974-2008 г. Взети са предвид както необходимите количества вода за екологичен минимум в размер на 10%, така и количествата на прехвърлените повърхностни води от един към друг район.

За Източнобеломорския район е взет и регистрираният ресурс от 6057,659 млн. $м^3$ за периода 1961-2008 г. (Таблица 2.1.1).

Делът на иззетите води спрямо ресурса на басейново ниво през 2009 г. показва следното (Таблица 2.1.1):

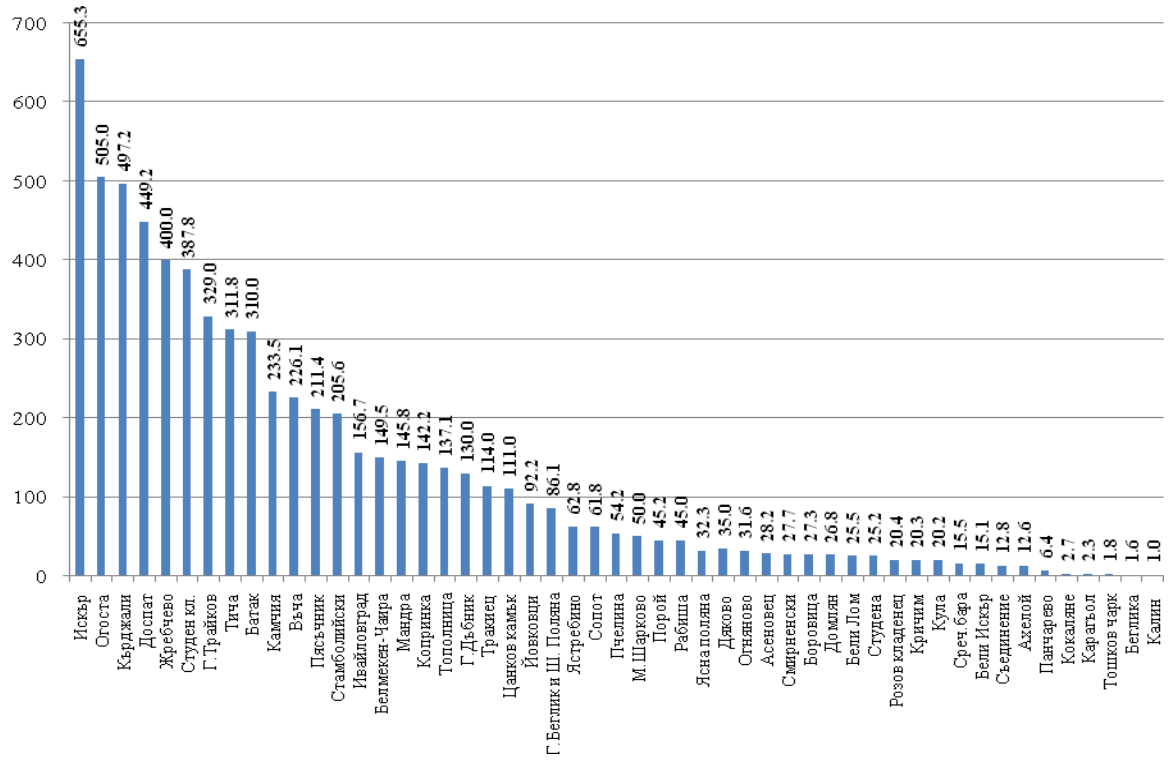
- Дунавски район: при използване на ресурса от р. Дунав – няма данни за воден стрес (3,9%), но при използването само на вътрешния ресурс – нисък воден стрес (11,7%);
- Черноморски район: среден воден стрес (31%);
- Източнобеломорски район: среден воден стрес (31% - 34%);
- Западнобеломорски район: няма воден стрес (5,6%).

В Европа приблизително около 13% от средногодишния воден отток се запазва в язовири. Основното предназначение на язовирите е задоволяване на общественото водопотребление, напояването и производството на електроенергия. Турция, Испания и Кипър са страните с най-голям обем на язовирите (> 20% от оттока), като по-големият процент на използване на водите е за напояване. Испания и Англия имат най-големия

брой язовири за обществено водоснабдяване, но от това произтичат и проблемите с евапотранспирацията.

Средните данни за общия действителен вътрешен отток у нас за периода 1974-2008 г., възлизащ на 18,085 милиарда м^3 (3,035 милиарда м^3 в морето и 15,050 милиарда м^3 към съседни страни без река Дунав), показват един голям резерв от вода, за чието съхранение е изграден значителен обем язовири и водоеми. Общият обем на 53 комплексни и значими язовири в страната (без предвидените за изграждане язовири със заем от Световната банка – Пловдивци, Нейковци и Луда Яна) е 6, 698 милиарда м^3, които са с възможност за запазване на 37% от средногодишния воден отток (Фиг. 2.1.1).

Фиг. 2.1.1. Общ обем на комплексните и значими язовири в България, млн. м^3



Според данни на предприятие „Язовири и каскади” към НЕК ЕАД, в началото на 2009 г. наличният обем в стопанисваните от него язовири е 2353 млн. м^3, което е около 72% от общия обем в язовирите. В края на 2009 г. завареният обем е 2753 млн м^3 и е около 84% от общия обем. През 2009 г. е реализиран общ приток от 5 610 244 хил м^3, което е с 32% повече от предходната по-суха 2008 г., т.е. съществува пряка зависимост между валежите и общия приток към язовирите. Разходът на вода от язовирите през 2009 г. е 5 871 656 хил.м^3 и той е разпределен както следва: подадена вода за ВЕЦ – 5 282 265 хил.м^3 или 89,96% от общия разход; подадена вода за напояване – 33 641 хил.м^3 или 0,57% от общия разход; подадена вода за водоснабдяване – 210 025 хил.м^3 или 3,58% от общия разход; изпуснати води за оводняване на речните русла – 59 604 хил.м^3 или 1,025% от общия разход; изпарения, филтрация и пропуски – 212 190 хил.м^3 или 3,61% от общия разход; пропуснати води при провеждане на годишните технически прегледи и превантивна дейност – 58 171 хил.м^3 или 0,99% от общия разход и прелели води през преливниците на язовирните стени – 14 573 хил.м^3 или 0,27% от общия разход.

Минералните води са неделима част от водните ресурси. Най-често те се характеризират с дълбока циркулация, с продължителен водообменен цикъл и с ниска степен на уязвимост от антропогенни въздействия. Те могат да се използват в сферата

на лечебно-профилактичната дейност, в бутилиращата промишленост, добив на хидрогеотермална енергия и на ценни вещества, за водоснабдяване на различни обекти с топла вода, питейно-битово водоснабдяване при липса на алтернативи, отдих, спорт, както и за други цели.

В България са установени и проучени повече от 200 находища и проявления на минерални води. Ресурсите на страната от минерални води имат разнообразен химичен състав (съдържание на разтворени минерални вещества от 0,150 до 100-150 г/л), физични (температури до 100^0C) и лечебни качества и са с дебит от над 5600 л/сек. Широкият спектър от полезни качества прави голяма част от българските минерални води високотехнологични и широкоприложими чрез схеми за комплексно използване едновременно по няколко направления.

Общо утвърдените регионални експлоатационни ресурси на минерални води ИДС на територията на цялата страна са 1887 л/сек. (59 508 хил. $м^3$) към м. септември 2008 г. За изминалите две години – до края на 2010 г. са (повторно) оценени и утвърдени ресурсите на находища Банкя, Белово, Елешница, Мараш, Горна баня и др., и експлоатационните ресурси са 1979 л/сек. (62 441 хил.$м^3$). Утвърдените експлоатационни ресурси на минерални води – публична общинска собственост[2] са 288 л/сек. (9 070 хил. $м^3$). Към м. юли 2008 г. относителният дял на отдадените ресурси с действащи разрешителни и концесии по Басейнови дирекции спрямо съответното количество за утвърдения ресурс е, както следва:

- Дунавски район - 15%
- Черноморски район - 24 %
- Източнобеломорски район - 30%
- Западнобеломорски район - 24%.

Средно за страната степента на оползотворяване на ресурсите на минерални води ИДС е 24%.

Потенциалът за използване на минералните води за различни цели се обуславя от различни фактори, един от които е химичният състав и радиологичните характеристики на минералните води. Използването на минерална вода за определени цели се лимитира от състава на водата, чиито гранични стойности по определени показатели се определят в нормативни актове (например използването за бутилиране за питейни цели, за питейно-битови цели; за напояване; микробиологичните норми за минерални води, използвани за питейни, лечебни, профилактични, хигиенни и спортно-рекреативни цели). В други случаи, възможността за използването на минералната вода се основава на експертна оценка на компетентни органи, която се осъществява в съответствие с правила и процедури, установени с нормативни актове (например: издаване на оценка от Министерство на здравеопазването за ползване на минерална вода за балнеологични цели, което не е задължително за балнеологичните лечебни заведения; използването на минерална вода като лекарствен продукт – провеждане на процедурите по Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина, което е задължителна процедура).

Данните показват, че на национално равнище минералните води се използват преобладаващо за 3 цели – за профилактика, рехабилитация и лечение; за спорт и отдих, и за питейно-битово водоснабдяване (84% от общо отдадения ресурс).

[2] Протоколи и заповеди за утвърждаване на експлоатационните ресурси на минерални води – публична общинска собственост, интернет страница на МОСВ.

Използването на минералните води в проценти по цели и басейнови дирекции е показано на Таблица 2.1.4.

Таблица 2.1.4. Процентно използване на минералните води по цели и басейнови дирекции (2008 г.)

Цели	България	ДР	ЧР	ИБР	ЗБР
Профилактика, лечение и рехабилитация	19	30	6	35	15
Питейно-битово водоснабдяване	28	0	62	0	0
Спорт, отдих, хигиенни нужди	37	53	23	45	58
Битови и хигиенни нужди	2	1	3	2	1
Добив на хидрогеотермална енергия	3	0	3	4	5
Други*	11	16	4	14	20
Общо	100	100	100	100	100

*В групата „други" са включени разрешителните за бутилиране.

Поради тяхната специфика, на минералните води е отделено специално място в този стратегически документ. В Приложение 9 е представена „Стратегия за управление на дейностите при минералните води", като изготвянето на тази стратегия бе пряко инспирирано от проведените обществени обсъждания.

1.2.2 Сценарии, отчитащи промените в климата за периода на стратегията

За анализа на водопотреблението за периода 1999-2009 г. в условията на съвременните климатични условия у нас са използвани най-различни публични източници на метеорологични и климатични данни: европейски климатичен атлас; климатичен атлас на ФАО; климатични справочници, месечни бюлетини и атласи на НИМХ-БАН; статистически годишници; бази данни на центрове като IPCC DDC, ATEAM project, PRUDENCE database, DIVA climatological database и др.

Когато се говори за възможните промени на климата през следващите 25 години, се разглеждат различни сценарии за климата, които се базират на различни модели и предполагаеми изменения на факторите, от които зависят. Повечето модели включват като фактор и човешката дейност. Много от процесите в природата все още не фигурират в климатичните модели. Например, не се отчита какво е влиянието на облачните системи върху парниковия ефект, нито усвояването на въглеродния диоксид от океаните. Поради тази причина за България са приложени най-близките до нашите условия модели и подходи за отделните видове сценарии.
За краткосрочния период до 2015 г. се приема съвременният климат (1961-1990 г.) (Фиг. 1.2.2), като по-сухи години (2008 г.) и много сухи години (2000 г.) не бива да се пренебрегват като възможни.

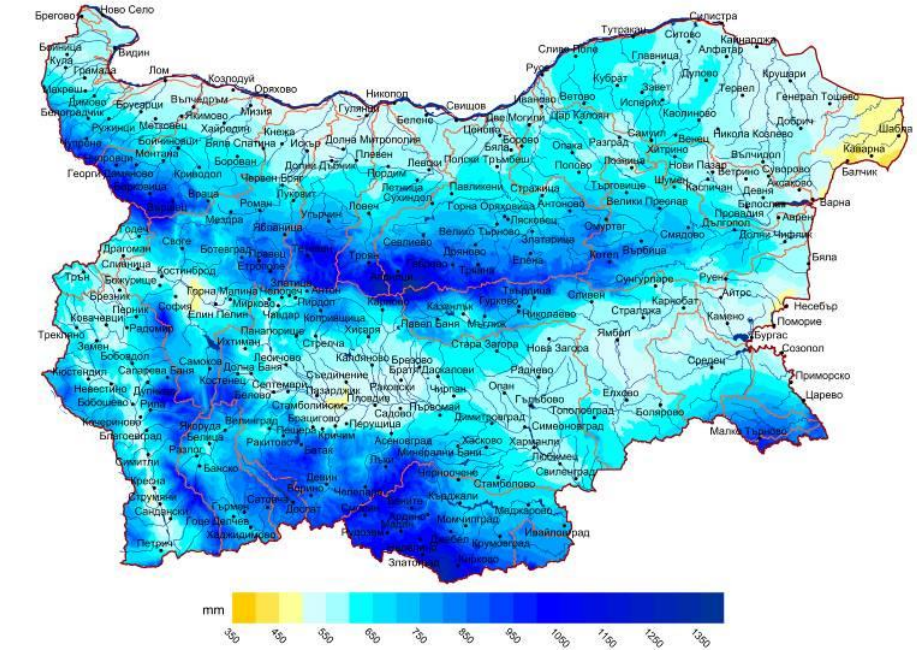
За средносрочния (2021 г.) и дългосрочния период (2035 г.) на стратегията са разработени сценарии за промяната на най-важния за водните ресурси и водния сектор климатичен показател – валежите.

1.2.2.1 Оптимистичен сценарий за промяна на валежите

Японският модел CGCM2 проектира едно от най-слабите повишения на годишните температури в Западна България – между 1,7°C и 2,8°C в края на сегашното столетие,

което предполага и слаба промяна в годишните валежи спрямо съвременния климат до 2035 г. (Фиг. 2.2.1.1).

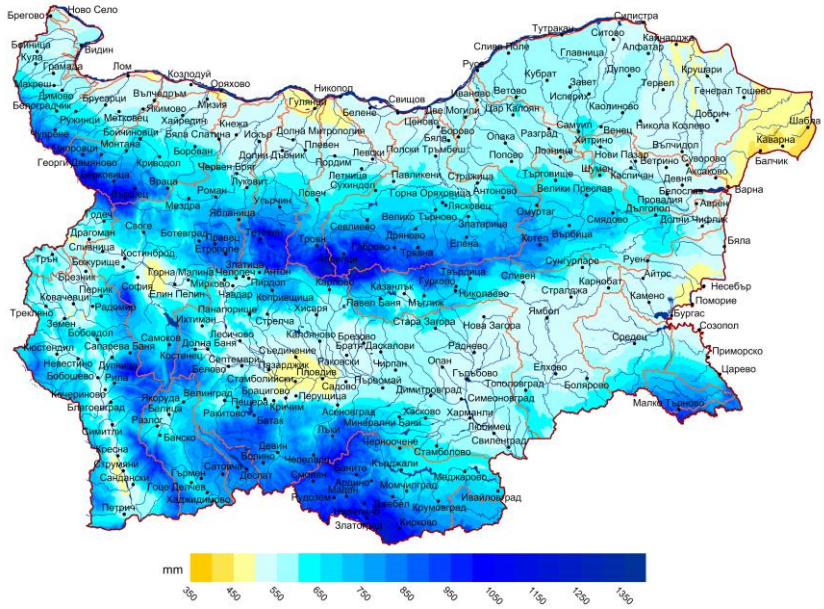
Фиг. 2.2.1.1. Оптимистичен сценарий за годишните валежи през 2035 г., мм



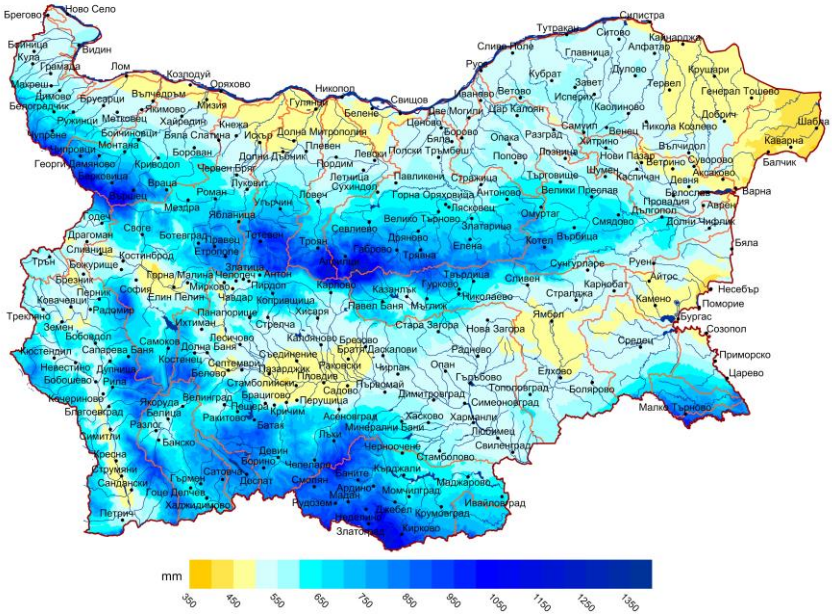
1.2.2.2 Реалистичен сценарий за промяна на валежите

В метеорологията при прогноза на времето се използва все повече ансамбловият (мулти-моделен) подход, при който се акцентира не само на един модел, а се експлоатират резултатите на няколко модела. За разработването на карти за реалистичния климатичен сценарий за валежите съответно за 2021 г. и 2035 г. е избран именно този подход при умерен емисионен сценарий A1B (Фиг. 2.2.2.1, Фиг. 2.2.2.2 и Фиг. 2.2.2.3). През 2021 г. температурата на въздуха се очаква да се повиши с 1,0^{o}C - 1,5^{o}C над климатичните норми спрямо 1961-1990 г., а средногодишното редуциране на валежите спрямо нормата да бъде с 4% - 7%. Спадането на валежите се очаква да продължи и през 2035 г., през която между 9% - 14% от валежите ще са по-ниско от нормата, а затоплянето може да бъде по-високо от 2^{o}C (2,3^{o}C - 2,7^{o}C).

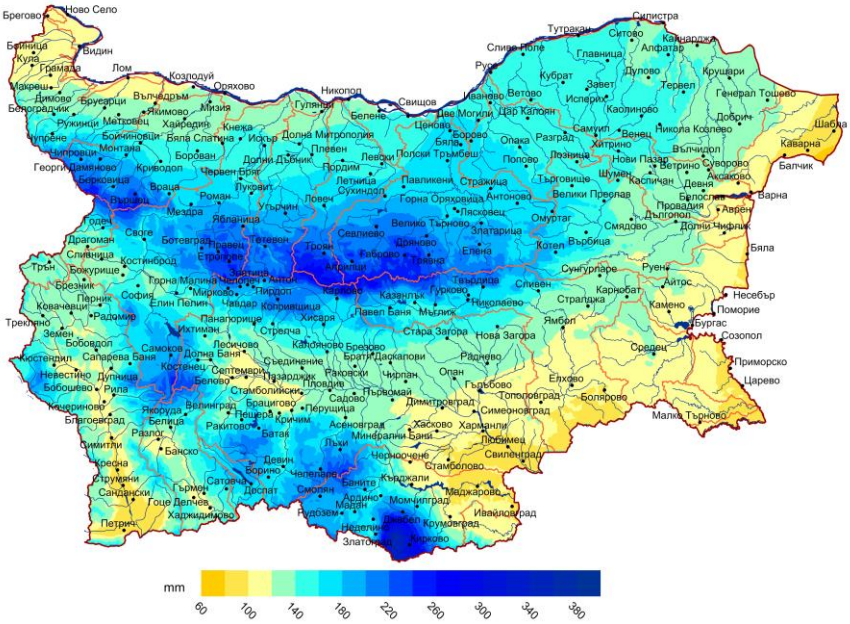
Фиг. 2.2.2.1. Реалистичен сценарий за годишните валежи през 2021 г. , мм



Фиг. 2.2.2.2. Реалистичен сценарий за годишните валежи през 2035 г., мм



Фиг. 2.2.2.3. Реалистичен сценарий за летните валежи през 2035 г., мм

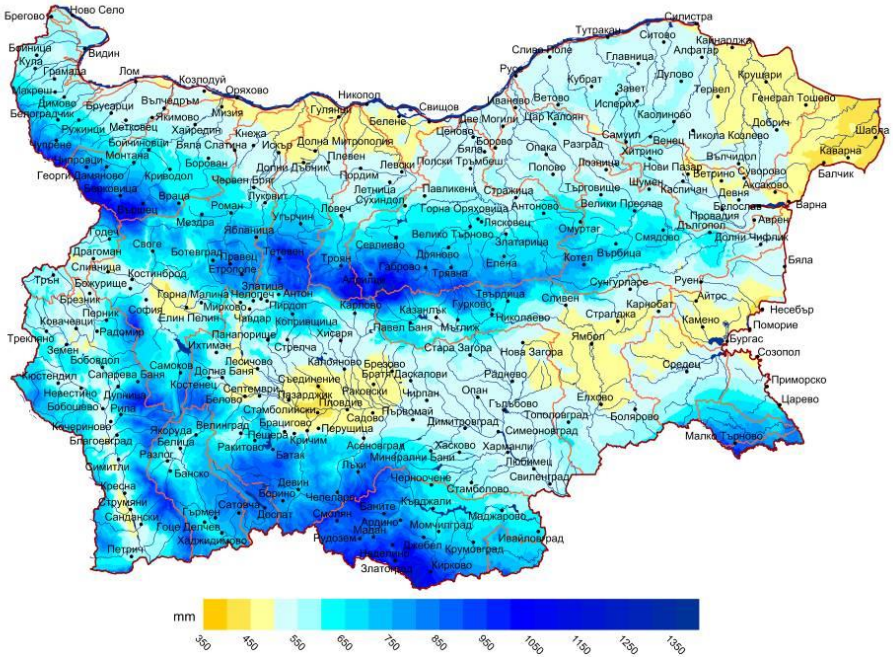


Уязвимите зони с годишен валеж под 500 мм през 2021 г. са: крайдунавският район между общините Лом и Козлодуй, Оряхово и Никопол; в Североизточна България – Тервел, Крушаре, Каварна и Шабла; в Югоизточна България – Несебър и Поморие; в Тракийската низина – Пловдив, Пазарджик, Стамболийски и Съединение; в Югозападна България – Драгоман, Брезник, Ковачевци, Земен, Кюстендил и общините в Струмската долина, както и Софийското поле. През 2035 г. тези зони се увеличават, като годишният валеж намалява под 450 мм. Крайдунавските уязвими зони започват от Лом и достигат до Свищов, навлизайки дълбоко и в Дунавската равнина до Долни Дъбник и Левски. Същото се наблюдава и в Североизточна България. Към предишните общини се добавят Силистра, Генерал Тошево, Добрич, Балчик, Варна, Ветрино и Суворово. Освен Несебър и Поморие, уязвимите зони нарастват и в Югоизточна България: Бургас, Айтос, Камено, Ямбол и Елхово. Към цитираните 4 общини от Тракийската низина през 2035 г. се добавят Септември, Садово, Перущица, Брацигово, Лесичево и се достига на север до Чавдар и Челопечене. Югозападните общини в долините на р. Струма, р. Нишава и р. Ерма, както и Софийското поле остават и през 2035 г. уязвими зони с годишен валеж под 450 мм. Но най-силно уязвими през летния сезон на 2035 г. (валеж под 80 мм) ще бъдат Шабла, Каварна, Бяла, Приморско, Царево, Болярово, Любимец, Свиленград, Стамболово, Маджарово, Ивайловград, Симитли, Кресна, Струмяни, Сандански и Петрич.

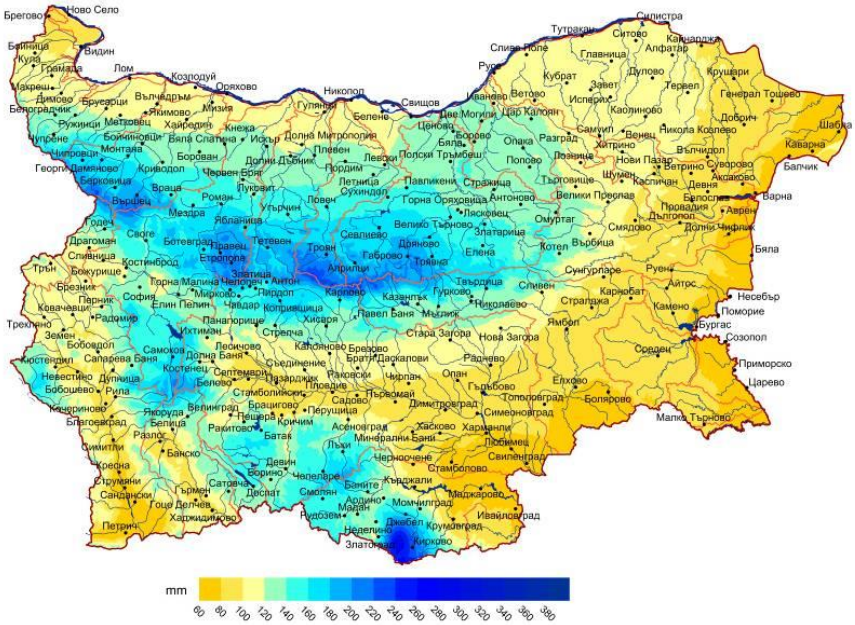
1.2.2.3 Песимистичен сценарий за промяна на валежите

Най-силно затопляне се получава при английския модел HADCM3 – над 5ºC при емисионен сценарий A2 (съответно 3,4ºC при B1), който е използван при песимистичния сценарий (Фиг. 2.2.3.1 и Фиг. 2.2.3.2). Моделът HADCM3 симулира редуциране на бъдещите валежни количества с повече от 15%, което в комбинация с по-високите температури се очаква да оказва негативно влияние върху водосборите и екосистемите.

Фиг. 2.2.3.1. Песимистичен сценарий за годишните валежи през 2035 г., мм

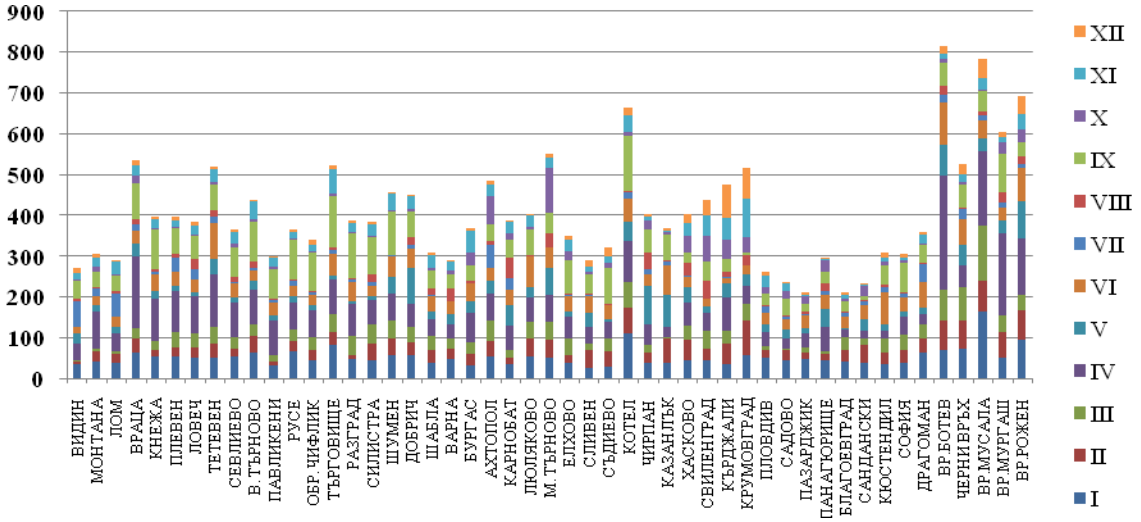


Фиг. 2.2.3.2. Песимистичен сценарий за летните валежи през 2035 г., мм



В резултат на разработените сценарии за валежите в дългосрочен аспект - 2035 г. (оптимистичен сценарий - японският модел CGCM2, реалистичен сценарий - ансамбловият мулти-моделен подход и песимистичен сценарий - английският модел HADCM3) е видно, че намалено количество на валежите като през най-сухата 2000 г. не се очаква. Това не изключва повтарянето на подобни екстремно ниски стойности на валежите в отделни години (Фиг. 1.2.4 и Фиг. 2.2.3.3). Най-уязвимите зони с валежи под 300 мм са: крайдунавският район от Видин до Лом и Монтана, Павликени и София от Дунавския район; Шабла - Варна в Черноморския район; Сливен, Пловдив, Садово, Пазарджик и Панагюрище в Източнобеломорския район и Благоевград, Сандански и Кюстендил от Западнобеломорския район (Фиг. 2.2.3.3).

Фиг. 2.2.3.3. Месечни валежи (мм) през 2000 г. по данни от първокласните ХМС (Източник: НИМХ).



1.2.3 Прогноза за обезпечеността на водопотреблението в краткосрочен (2015 г.), средносрочен (2021 г.) и дългосрочен (2035 г.) период

Оптимистичният, реалистичният и песимистичният сценарий за изменението на валежите – основен фактор при формирането на водните ресурси при бъдещи климатични промени до 2035 г. - показаха, че наблюдаваните засушавания от 2000 г. и 2008 г. не се очакват, но това не изключва повторяемостта им за отделна година. Поради тази причина изчисленият средномногогодишен воден ресурс за периода 1974-2008 г., включващ и екстремно сухите години, се взема предвид при сравняване на прогнозното количество на иззетите води през следващите 25 г. за страната (Таблица 2.3.1).

Таблица 2.3.1. Прогнозно количество на иззетите води (без хидроенергетика и АЕЦ) през 2015 г., 2021 г. и 2035 г. като дял от естествения воден ресурс

№	Басейн	Естествен ресурс на повърхностни води по басейни с отчитане на екологичния минимум, млн. м^3	Иззети води, 2015 г.		Иззети води, 2021 г.		Иззети води, 2035 г.	
			Количество, млн м^3	Дял от ресурса, %	Количество, млн м^3	Дял от ресурса, %	Количество, млн м^3	Дял от ресурса, %
1.	Дунавски район	5169	603	11,7	601	11,6	587	11,4
2.	Черноморски район	1858	581	31,3	587	31,4	596	32
3.	Източнобеломорски район:							
3.1.	ресурса за 1974-2008 г.	6014	2020	33,5	2025	33,7	2030	33,8
3.2.	ресурса за 1961-2008 г.	5452	2020	37	2025	37,1	2030	37,2
4.	Западнобеломорски район	2708	128	4,7	128	4,7	127	4,7

За разглеждания период на стратегията не се очакват големи промени с обезпечеността на прогнозираното количество на иззетите води от отделните водоползватели от наличните повърхностни водни ресурси на отделните райони за басейново управление (Таблица 2.3.1).

Без прехвърляне на водни количества от други басейни Източнобеломорският район е със среден воден стрес (33,8%-37,2%), както и Черноморският район – 32%.

Няма данни за воден стрес до 2035 г. в Западнобеломорския район (4,7%), а Дунавският район е с нисък воден стрес – 11,4%, без река Дунав.

Общо за страната данните показват, че има нисък воден стрес (18%), при сравняване на общото прогнозно вътрешно потребление на вода 3340 млн. $м^3$ за 2035 г. (без хидроенергетика и АЕЦ) спрямо средномногодишния вътрешен воден ресурс 18 547 млн. $м^3$ (без река Дунав) за периода 1974-2008 г.

При вземане предвид и на външния приток от р. Дунав (88,679 милиарда $м^3$) процентът на прогнозното количество на иззетите води през 2035 г. е 3,8% (без АЕЦ), а с АЕЦ (2,653 милиарда $м^3$) – 6,7% , т.е. няма данни за воден стрес в България.

1.3. Анализ на обезпечеността на водопотреблението в зависимост от качеството на водите

От качеството на водите зависи както използваемостта на даден водоизточник, така и осигуряването на непрекъснато водоподаване. Целта на настоящия анализ е да покаже:

- наличието на водни ресурси с добро или лошо качество на водите, и
- причините за влошаване на качеството на водите.

Целта е постигната, като се проследява химическото и екологичното състояние на повърхностните и подземните водни тела (ВТ) в 4-те басейна за управление на водите.

За сравнение на качеството на водите в речните течения в България и други европейски страни се използва средногодишната стойност на $БПК_5$, определена в няколко измервателни пункта за всяка страна. Биологичната потребност от кислород на речните води е един от трите индикатора за устойчиво развитие на пресните водни ресурси.

Другите два индикатора са:

- иззетите повърхностни и подземни води като процент от съответния наличен ресурс (Таблица 2.1.2 и Таблица 2.1.3), и
- процентът на населението с биологично или друго пречистване на битовите отпадъчни води, осигуряващо понижение на БПК5 най-малко със 70% и на химически потребния кислород (ХПК) - най-малко със 75%.

Всичките 39 подземни водни тела в Западнобеломорския район, както и 64% от 50 подземни ВТ в Дунавския район са в добро химическо състояние. Този процент е съответно 60% от 48 подземни ВТ в Източнобеломорския район и 57% от 40 подземни ВТ в Черноморския район. Данните за посоченото в ПУРБ количествено състояние на подземните води са изготвени по експертна оценка и показват, че 96% отговарят на добро количествено състояние. Количественото състояние на подземните водни тела в Дунавския район е 86%, което се дължи на изградените шахтови кладени. От всички подземни водни тела 56% отговарят на добро химическо състояние.

В Източнобеломорския район за басейново управление основните замърсители в подземните водни тела са нитрати, сулфати, манган, желязо, фосфати, калций, магнезий, амоний, твърдост (обща) и перманганатна окисляемост. Повишеното съдържание на нитрати е свързано главно с пренаторяване на насажденията в миналото, с развитието на неекологично животновъдство (лагуни, течни отпадъци) и липса на ПСОВ в много населени места. Фосфатното замърсяване се дължи главно на неконтролируемото използване на торове и на промишлената дейност. Високото съдържание на желязо е следствие и на корозията на обсадната колона на водовземното съоръжение и по-малко се дължи на химико-минералогичния състав на водоносните скали. С най-голямо влияние за лошото качество на подземните води в Източнобеломорския район за басейново управление на водите са населените места без канализация и депата за отпадъци. Те емитират амоний и нитрати в резултат от недобро стопанисване на депата за отпадъци или отсъствие на долен изолиращ екран.

В Дунавския район за басейново управление на водите оценката за химическото състояние на подземните ВТ показва, че в лошо химическо състояние са 18 подземни ВТ (36%), като най-голямо е замърсяването с нитрати (в 14 броя подземни ВТ), манган (в 4 броя подземни ВТ), желязо (в 1 подземни ВТ), фосфати (в 1 подземни ВТ) и хром (в 2 подземни ВТ). Основните фактори за замърсяване на подземните водни тела са свързани със замърсяване от дифузни източници от: земеделие, стари нерегламентирани сметища за битови отпадъци и населени места без ПСОВ. Направената оценка на подземните водни тела в риск показва, че 44% са в риск от дифузни източници и земеползване, а 10% са в риск от точкови източници на замърсяване. Установено е, че 21 подземни водни тела са “в риск” от натоварване от земеползването, поради големия дял обработваеми земи (> 75%) в рамките на тези тела.

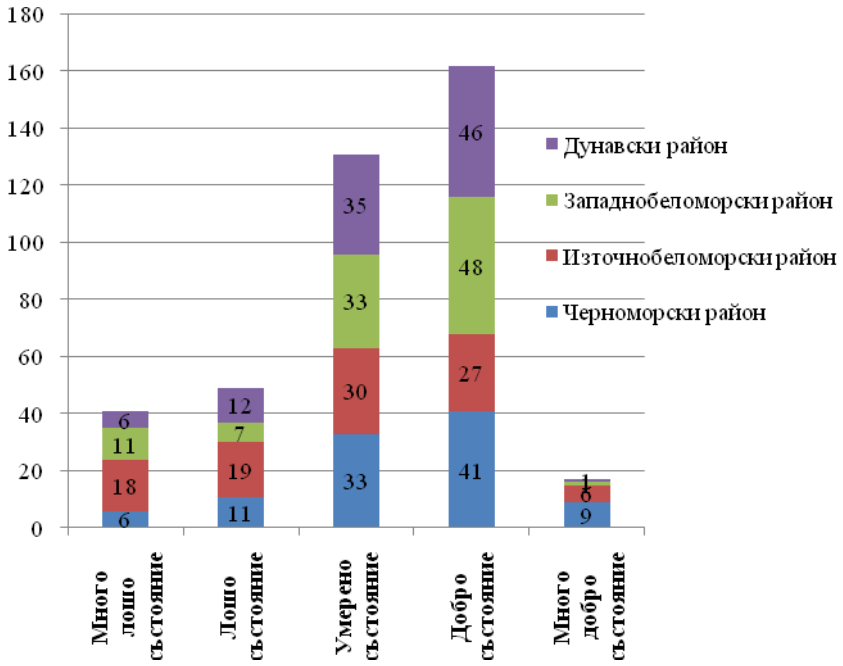
В Черноморския район от дифузните източници на замърсяване на подземните води с най-голямо значение са селскостопанските дейности (земеделие и животновъдство) и населените места без канализация, които емитират нитрати и амоний. Значителното влияние от дифузните източници върху подземните води е установено при водни тела от кватернерния, неогенския, горнокредния и долнокредния водоносни хоризонти.

В Западнобеломорския район за басейново управление състоянието на всички подземни водни тела е определено като добро, като няма данни за превишаване на определените норми. Епизодични превишения са регистирани в подземни водни тела по показатели нитрати, нитрити, фосфати, пестициди от интензивно земеделие; амоняк, нитрати, нитрити, фосфати от населени места без ПСОВ и без канализация.

По-лошо е екологичното състояние на повърхностните водни тела, където водещи за определяне на състоянието са биологичните елементи (Фиг. 3.1). В много добро състояние са 9% от повърхностните ВТ в Черноморския район, 6% в Източнобеломорския район и по 1% в Западнобеломорския и Дунавски район.

За Източнобеломорския район най-често срещаната причина за недоброто състояние на повърхностните ВТ са натоварванията от точкови източници (при 106 ВТ), следвана от дифузни източници (при 78 ВТ), управление на речното легло (при 44 ВТ), други значими натоварвания (при 31 ВТ), регулиране на оттока (при 14 ВТ), а най-рядко срещаната причина е водовземането (при 16 ВТ).

Фиг. 3.1. Екологично състояние на повърхностните водни тела по райони на басейново управление, % от общия им брой в басейна.



Най-общо проблемите, въздействащи върху водите в Черноморския басейнов район, са причинени от различни икономически дейности, но има и такива, които са в резултат от естествени природни процеси (наводнения, ерозия, абразия и др.). Идентифицираните проблеми, свързани с качеството на повърхностните води, са следните: отпадъчните води от населените места не са обхванати напълно от канализационна мрежа, непречистени отпадъчни води се заустват в повърхностните водни тела, липсват достатъчно пречиствателни станции и съоръжения за пречистване на промишлени и битови отпадъчни води, констатирано е развитие на неместен (интродуциран) вид мида – *Dreisena polymorpha* (мида зебра) и др.

Сред точковите източници на замърсяване с най-голям натиск в Западнобеломорския район са: заустване от ПСОВ; по-големи населени места без ГПСОВ; значими обекти, заустващи директно във водни обекти (ПСОВ, бетонови възли, канализационни колектори, оранжерии, бензиностанции и др.); производства с комплексни разрешителни за КПКЗ и нерегламентирани сметища. Като най-значимо се определя дифузното замърсяване от по-големите населени места, от населени места без изградени ПСОВ и без канализационна мрежа, от земеделски площи, използвани за интензивно земеделие. С по-малко въздействие са различни препарати за растителна защита, отглеждане на животни и използване на получения органичен тор, транспорт и др.

За Дунавския район са проблем както точковите замърсители, така и дифузните от битови отпадъчни води, хранително-вкусова и млечна промишленост, птицеферми, свиневъди, хвостохранилища и сметища, стари складове за пестициди, интензивно земеделие и др.

$БПК_5$ е основният показател за оценка качеството на водата в речните течения, възприет от Европейската агенция за околна среда и Евростат. В периода 1999-2005 г. средната стойност на $БПК_5$ за България варира между 3,47 мг O_2/л и 4,76 мг O_2/л, като

през 2005 г. тя е 3,64 мг O_2/л (Таблица 3.1). Тази стойност е по-малка само от съответната за Полша.

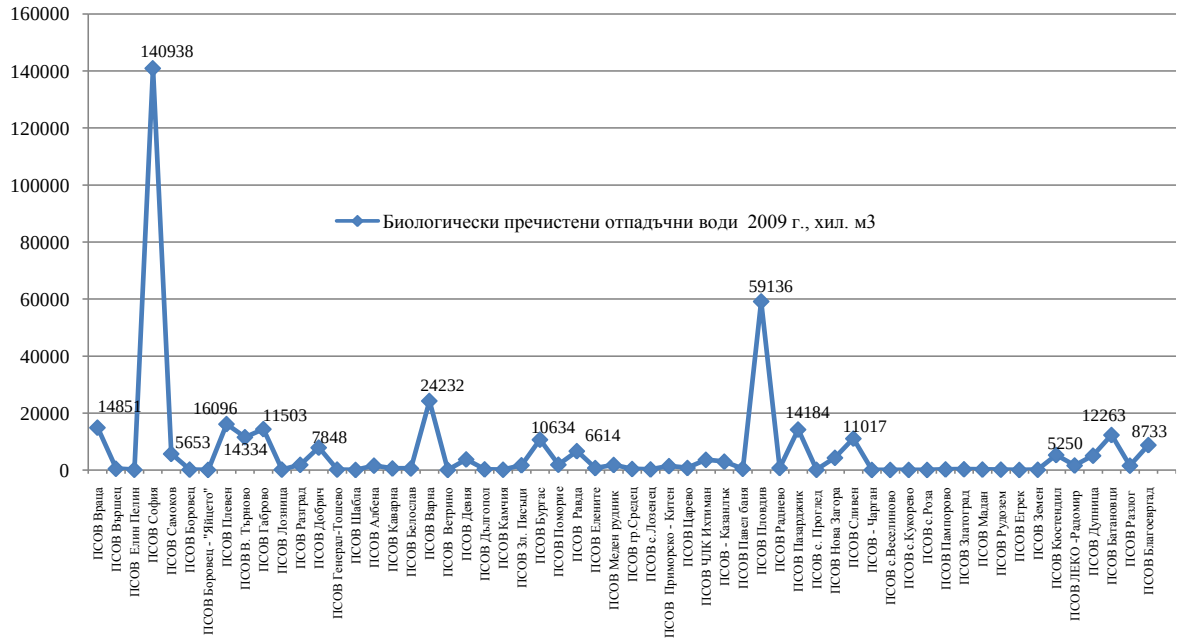
Таблица 3.1. Биологически потребен кислород (БПК$_5$) на водите в речните течения, мг O_2/л (Източник: Евростат)

ЕС, страна	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ЕС	3.34	3.2	2.83	2.94	2.67	2.48	2.42
Белгия	3.09	2.7	2.39	2.69	2.89	2.69	2.36
България	3.82	4.59	4.76	4.25	3.47	3.5	3.64
Чехия	3.79	3.53	3.4	3.38	3.84	3.5	3.18
Испания	4.47	4.01	3.01	3.35	2.58	2.38	2.73
Франция	3.3	3.1	2.73	2.88	2.3	2.03	1.84
Латвия	1.8	1.76	1.79	1.98	2.41	1.94	1.72
Литва	3.02	2.82	2.71	2.51	2.55	2.44	2.56
Унгария	3.67	3.73	3.58	3.72	3.8	3.48	3.38
Австрия	1.28	1.33	1.03	1.22	1.25	1.26	1.23
Полша	4.78	4.47	4.27	4.34	4.25	4.29	3.95
Словения	4	3.84	4.55	3.84	5.25	4.86	1.64
Словакия	3.34	3.64	2.45	3.1	3.23	2.93	2.71

Неизградените селищни пречиствателни станции за отпадъчни води и недобре работещите ПСОВ са една от основните причини за замърсяванията на речните течения. Общото количество на отпадъчни води, преминали през биологично пречистване на действащите 58 ПСОВ през 2009 г., е 401 927 хил. м^3 при общо събрана отпадъчна вода в обществената канализация 500 754 хил. м^3 и от селищата с ПСОВ 424 776 хил. м^3 (Фиг. 3.2). 84,8% от постъпилите в обществената канализация отпадъчни води се пречистват, като 94,6% от отпадъчни води в ПСОВ се пречистват биологически.

При общ проектен капацитет на натоварване по БПК$_5$ 431 т O_2/ден. фактическият капацитет по същия показател на всички работещи ПСОВ е 137,2 т O_2/ден през 2008 г., или действителното натоварване по БПК$_5$ е само 31,8%. от проектното. С най-малко количество на пречистените отпадъчни води са пуснатите в експлоатация пречиствателни станции за отпадъчни води през 2008 г. в басейна на р. Арда (ПСОВ Рудозем – 3,6% от проектния капацитет, ПСОВ Мадан – 4,7%, ПСОВ Златоград – 7,6%, ПСОВ Егрек – 9,7%) и в басейна на р. Тунджа (ПСОВ с. Роза – 6,6%, ПСОВ с. Веселиново – 7% и ПСОВ с.Кукерово – 10%).

Фиг. 3.2. Количество на отпадъчните води, преминали през биологично стъпало на пречистване, хиляди м^3 (Източник: НСИ)



Според третия индикатор за устойчиво развитие на пресните водни ресурси - процент на населението, свързано към биологично или друго пречистване на битовите отпадъчни води, България не е добре позиционирана спрямо другите изследвани страни членки на ЕС. През 2007 г. този процент е 39% за страната, като само Румъния и Малта са с по-ниски стойности – 17% и 13% съответно (Таблица 3.2).

Таблица 3.2. Процент на населението, свързано към пречистване на битовите отпадъчни води с понижение на БПК$_5$ над 70% и на ХПК над 75%
(Източник: Евростат)

Страна	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Белгия	:	41	46	48	52	53	55	56	60
България	36	36[e]	37[e]	38[e]	38[e]	38[e]	38[e]	38[e]	39
Чехия	:	:	:	70	71	71	73	73	75
Германия	:	:	93	:	:	94	:	:	95
Естония	68	68	68	70	70	71	73	73	74
Гърция	:	:	:	:	:	:	:	:	85
Латвия	:	:	:	63	68	64	64	63	63
Литва	:	:	:	25	28	:	57	59	61
Унгария	25	30	29	36	39	41	52	55	:
Малта	13[e]	13[e]	13[e]	13[e]	13[e]	13[e]	13[e]	13[e]	13[e]
Холандия	98	98	98	99	99	99	99	99	:
Полша	48	50	52	54	56	57	58	61	62
Португалия	:	:	:	27	32	:	:	37	48
Румъния	:	:	:	:	:	17[e]	17[e]	:	:
Словения	14	14	16	19	20	29	31	48	47

[e] експертни изчисления

Замърсяванията на водните тела влияят на качеството на доставяната вода за питейно-битови нужди. Все още е нисък процентът на свързаното население към пречиствателни станции за питейни води (ПСПВ) - 44,7%, докато свързаното население с обществено водоснабдяване е 99% през 2009 г.

Независимо от изискването на националното законодателство (Наредба № 12, публикувана в ДВ бр. 63 от 2002 г.) за изграждане на пречиствателни съоръжения за всички водоизточници за питейно-битово водоснабдяване от повърхностни води, техният брой е недостатъчен. В Дунавския район са построени 15 ПСПВ с проектен средногодишен капацитет 580 189 хил. $м^3$, от който през 2009 г. е използван само 43,9%. Има станции със значително по-ниска използваемост. Например ПСПВ с. Стоките в басейна на р. Янтра използва само 18,9% от капацитета си за водоподаване към гр. Севлиево. Подобно е положението и с трите ПСПВ (Камчия, Търговище и Ясна поляна) в Черноморския район, които са използвали 46,3% от проектния си капацитет през 2009 г. Най-голям е броят на построените ПСПВ в Източнобеломорския район – 20 броя, но процентът на използваемост е най-нисък - 17,8%. Десет броя ПСПВ има в Западнобеломорския район, чиято използваемост на проектния капацитет също е ниска – 31,8%.

Общо за страната питейните пречиствателни станции са с 41,2% обща използваемост на проектния средногодишен капацитет, като не добре поддържаните съоръжения и прилагани реагенти не винаги гарантират постоянни показатели съгласно Наредба № 9 от 16.03.2001 г. за качеството на водата, предназначена за питейно-битови цели.

Дори и при добре пречистени питейни води са възможни вторични замърсявания след ПСПВ, попадайки в замърсена водоразпределителна мрежа. Лошото техническо състояние и високата степен на амортизация на водопроводните системи за питейно-битово водоснабдяване в страната като цяло, честите аварии също са причина за немалка част от констатираните отклонения в качеството на питейната вода. Поради тази причина несъответствията по микробиологични показатели надвишават значително препоръката до 5% нестандартност годишно на Световната здравна организация в следните области през 2009 г.: Пазарджик – 11,34% (при 11,9% за 2008 г.), Ямбол - 9,23% (при 11,6% за 2008 г.), Монтана – 8,88% (при 7,81% за 2008 г.), Перник – 8,86% (при 5,87% за 2008 г.), Бургас – 8,14% (при 5,98% за 2008 г.), Враца – 7,16% (при 10,7% за 2008 г.), Кюстендил – 6,99% (под 5% за 2008 г.), Пловдив – 6,94% (под 5% за 2008 г.), Кърджали – 6,33% (при 5,22% за 2008 г.), Плевен – 5,27% (под 5% за 2008 г.) и Добрич – 5,26%. (под 5% за 2008 г.). Най-значително нарастване на процентите на нестандартните проби е регистрирано в област Кюстендил от 1,62% през 2008 г. на 6,99% през 2009 г., област Пловдив – от 3,06% на 6,94% и област Перник – от 5,87% на 8,86%.

По-често отклоненията по микробиологичните показатели са характерни за по-малките зони на водоснабдяване, чиито водоснабдителни системи подават вода за села и неголеми градове, за които няма изградени пречиствателни съоръжения, а дезинфекцията все още се извършва по остарял, примитивен начин (ръчно с разтвори главно на хлорна вар или други хлорни препарати, нередовно и без условия за правилно дозиране). Отклоненията по микробно число е имало в 56 малки зони на водоснабдяване от общо 2322 малки зони на водоснабдяване през 2008 г. През същата година несъответствие по Ешерихия Коли (*E. coli*) е установено в 208 зони от общо 1248 малки зони на водоснабдяване от 1 категория с водоподаване от 10 до 99 $м^3$/ден., в 110 зони от общо 803 малки зони на водоснабдяване от 2 категория с водоподаване от 100 до 399 $м^3$/ден. и в 46 малки зони на водоснабдяване от общо 271 зони с

водоподаване от 400 до 999 м^3/ден. Несъответствия по показателя Ентерекоки за трите категории водоснабдяване в малки зони е имало съответно в 61, 36 и 8 зони през 2008 г.

Най-често замърсяването с нитрати се среща във водите на плитки подземни водоизточници (извори, кладенци, дренажи, сондажи), разположени в местности с обработваеми земеделски земи или в близост до населени места и черпещи вода от незащитени водоносни хоризонти. Най-висок процент несъответствие по нитрати се отчита в областите: Ямбол – 19,59%, Шумен – 10,51%, Русе – 12,86%, Плевен – 6,86%, Разград – 8,00%, Хасково – 5,69%, Варна - 5,34%, Велико Търново – 9,97%, Търговище – 8,39%, Добрич – 7,30%.

313 е броят на малките зони на водоснабдяване с несъответствие по показателя нитрати в питейните води, т.е. 13,5% от общия брой малки зони на водоснабдяване. Най-разпространени са отклоненията до и около два пъти над нормата за нитрати от 50 mg/l, но в някои водоизточници достигат и до 4-5 пъти над допустимото.

Липсата на пречиствателни обезманганителни станции (безусловно необходими за водите от подземни водоизточници с високо естествено съдържание на манган), както и амортизираните и остарели водопроводи, са причина за отклонения по показателя манган в населени места в областите: Хасковска, Старозагорска, Пловдивска, Великотърновска и др.

Замърсяването на питейните води с канцерогенните и токсични съединения на хрома, оловото и арсена имат регионален характер. Неизграждането на нови водоизточници или връзки между отделни зони на водоснабдяване е причина в около 14 села в област Плевен и няколко в област Монтана да се съдържа хром в питейните води, както и единични отклонения за олово (в три проби в област Кюстендил) и за арсен (по една проба в област Кюстендил и област Хасково).

Проблем при мониторинга за качеството на водата за пиене се очертава недостатъчният по обем и честота мониторинг по редица показатели, включени в периодичния мониторинг, най-вече тези, свързани с евентуално органично замърсяване на водата (пестициди, полициклични ароматни въглеводороди, 1,2 дихлоретан, бензен, бензапирен, тетрахлоретан, трихалометани, бромати, общ органичен въглерод), живак и тритий. Също така, не се следи редовно от ВиК и РЗИ и остатъчният алуминий в пречистените питейни води след употребата на алуминиеви реагенти.

Минералните води в България имат различен състав и свойства, които обуславят и различни възможности за тяхното използване, което няма данни да създава риск за околната среда. Също така няма данни за инвестиционни намерения за ползване на водата за дейности, които представляват потенциален риск за замърсяване и увреждане на околната среда.

Риск за околната среда представляват не самите дейности и обекти, за които се използва минералната вода, а неусвояването на ресурса и свободното изливане на минералната вода, което може да доведе до топлинно замърсяване на пресни подземни води и повърхностни води и засоляване на почвата.

За находищата на минерални води не са разработени програми и не се осъществява мониторинг в съответствие с Наредба №5 от 2007 г. за мониторинг на водите. Контрол и мониторинг относно микробиологичните показатели на минералните води осъществяват РЗИ, но някои обекти не са обхванати от микробиологичния контрол и мониторинг, изискван по Наредба №14 от 1987 г. или не се осъществяват с честота, указана в същата наредба. Не е налична информация за осъществяване на мониторинг

на физикохимични и радиологични показатели съобразно изискванията на Наредба №14 от 1987 г.

1.4. Изводи и основни мерки за преодоляване на недостига на вода

Анализът на водопотреблението за минал период и бъдещите нужди от вода до 2035 г. показа следното:

- Бъдещите водни ресурси в България, при прогнозираното ниво на потребление на вода от различните водоползватели, са достатъчни да покрият нуждите при бъдещи климатични промени и по трите сценария (оптимистичен, реалистичен и песимистичен) за очакваните валежи в краткосрочна (2015 г.), средносрочна (2021 г.) и дългосрочна (2035 г.) перспектива, както и в случай на екстремно засушаване.
- Като цяло страната не е застрашена от воден стрес - натискът от общо иззетите води спрямо повърхностните (вкл. притокът от р. Дунав) и подземните водни ресурси е под 10%. По речни басейни, спрямо вътрешния речен отток няма воден стрес за Западнобеломорския район, а се очаква нисък воден стрес в Дунавския район и среден воден стрес за Черноморския и Източнобеломорския район.
- Проблемите с недостига на вода през сухите години и през нормално влажните години, свързани с въвеждането на целогодишни и сезонни режими на водоподаване, обхващат главно селища, които не се снабдяват с вода от резервоари за денонощно, сезонно и многогодишно съхранение на повърхностния воден ресурс, както и в по-редки случаи селища с водоснабдяване от язовир, но с проблеми във водопреносната система – течове, аварии.
- Отклоненията в качеството на доставяната питейна вода в някои региони се дължат основно на липсата на пречиствателни съоръжения (ПСОВ) и на съвременни съоръжения за дезинфекция (обеззаразяване) на питейни води, остаряла водопреносна мрежа, замърсяване на водата във водоизточниците от антропогенното въздействие и замърсявания от естествен произход..
- Влошаването на качеството на повърхностните и подземните водни тела се дължи на недостатъчния брой и капацитет на пречиствателните станции за отпадъчни води, екологично несъобразено земеползване и промишлена дейност.
- България е една от най-богатите страни в Европа на минерални води, позволяващи различно приложение.

При страни без данни за воден стрес или с нисък воден стрес се прилага интегрираното управление на водните ресурси (ИУВР) за преодоляване на недостига на вода с добро качество. Интегрираното управление на водните ресурси стъпва на следните основни критерии, отчитащи социалните, икономическите и природните условия:

- *икономическа ефективност на потреблението на вода.* Водата трябва да се използва при максимална възможна ефективност предвид нарастващия дефицит на прясна вода с добри качества и ограничени финансови ресурси.
- *равноправие.* Достъпът до вода в подходящо количество и качество е основно право за всички хора.

- *екологична устойчивост.* Използване на водните ресурси по начин, незастрашаващ бъдещите поколения да разполагат със същия ресурс.

ИУВР се разглежда в светлината на две основни категории, които определят и вида на мерките:

- природата като система за наличието на водния ресурс и неговото качество, и
- обществото като система, която определя използването на ресурса, създаването на отпадъци и замърсяването на ресурса.

Мерките за съхранение на водния ресурс са нормативни, организационни и инвестиционни. Нормативните мерки гарантират връщането в природата на водния ресурс по начин, осигуряващ същото качество, както преди използването му. Организационните мерки позволяват използването на водния ресурс и неговото бързо възстановяване, а инвестиционните – устойчивото използване на водния ресурс за покриване на нуждите от вода за отделните сектори.

За осигуряването на постоянен достъп до вода в условията на климатични промени (засушавания и наводнения) е необходим набор от мерки, започващи от водоизточника до водоприемника, а именно:

- увеличаване водния отток на водосборите, прилагайки добри практики за увеличаване на дебита и намаляване на евапотранспирацията. Процесите в земеползването и растителната покривка влияят върху физическото разпределение и качеството на водата и трябва да се имат предвид при общото планиране и управление на водните ресурси;
- интегриране на дейностите в горното и долното течение на реките. Припознаването на уязвимостта на долното течение от дейностите в горното течение е задължително. И в този случай управлението засяга както природните системи, така и тези свързани с човешката дейност;
- изграждане на подходяща система от съоръжения както за целогодишно осигуряване на необходимото количество вода с изискуемото се качество от наличните водоизточници (язовири и резервоари – посочени в Анализ 2: Анализ на водностопанската инфраструктура), така и за намаляване на загубата на чиста природна вода, изискваща допълнително пречистване при последващо използване;
- прилагане на екологично съобразени методи и технологии за отстраняване на замърсяванията без внасяне на допълнителни вредни за природата съединения и позволяващи оборотното използване на водите и др.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Анализ на водностопанската инфраструктура

2. Анализ на водностопанската инфраструктура 37
2.1. Методологически подход 37
2.2. Елементи на водностопанската инфраструктура 39
2.2.1. Язовири 39
2.2.2. Водовземни съоръжения за питейно водоснабдяване 46
2.2.3. Пречиствателни станции за питейни води 48
2.2.4. Водопроводна мрежа 49
2.2.5. Съоръжения по водопроводната мрежа 55
2.2.6. Канализационна мрежа 57
2.2.7. Съоръжения по канализационната мрежа 60
2.2.8. Пречиствателни станции за отпадъчни води 61
2.2.9. Хидромелиоративни съоръжения 64
2.2.9.1. Съоръжения за предпазване от вредното въздействие на водите 65
2.2.9.2. Предпазни диги на р. Дунав 66
2.2.9.3. Корекции на вътрешни реки 67
2.2.9.4. Ретензионни язовири 67
2.2.9.5. Съоръжения за отводняване 68
2.2.9.6. Съоръжения за напояване 68
2.2.9.7. Обобщение на основните проблеми по поддържането и експлоатацията на хидромелиоративните съоръженията 72
2.2.9.8. Инвестиции за възстановяване на хидромелиоративния фонд 73
2.3. Заключение от анализа на водостопанската инфраструктура 74

2. Анализ на водностопанската инфраструктура

Анализът на водностопанската инфраструктура се стреми да отговори на следните въпроси:

1. С каква инфраструктура, свързана с водния сектор, разполага страната в момента?
2. Какво е състоянието на тази инфраструктура?
3. Какви са бъдещите нужди от изграждане и/или реконструкция и модернизация на инфраструктурата?
4. Финансова оценка на бъдещите инвестиции.

Преносните (довеждащите и отвеждащите) проводи (мрежи) и съоръженията към тях са част от техническата инфраструктура. Като такива, те се изграждат, поддържат и ремонтират от и за сметка на държавата, общините или съответните експлоатационни дружества, освен, ако в специален закон е предвидено друго. Проектирането и строителството на обектите на техническата инфраструктура се извършват по общия ред, определен в Закона за устройство на територията.

Преносните (довеждащите и отвеждащите) проводи (мрежи) и съоръженията към тях спадат към II категория строежи според Закона за устройство на територията[1]. Строежите се изпълняват при условията и по реда на този закон и в съответствие с предвижданията на подробния устройствен план и съгласувани и одобрени инвестиционни проекти.

2.1. Методологически подход

Целта на анализа на водностопанската инфраструктурата е да оцени текущото техническо и технологично състояние на изградената инфраструктура с течение на времето. Потърсени са и са използвани показатели, отразяващи експлоатацията на водната инфраструктурата, по които може да се съди за нейното състояние. За случая на ВиК инфраструктурата са използвани показателите, по които регулаторният орган – Държавна комисия за енергийно и водно регулиране, следи българските ВиК фирми. Прегледани са всички съоръжения по пътя на водата от язовирите, съоръженията за водовземане, през пречиствателните станции за питейни води (ПСВП), външните довеждащи водопроводи, различните резервоари за съхранение на питейна вода, водопроводната мрежа, канализационната мрежа и пречиствателните станции за отпадъчни води (ПСОВ). Анализирана е хидроенергетиката и напоителната инфраструктура. Основни информационни източници са информацията, предоставена от ВиК операторите и общините съгласно Закона за водите за активите, свързани с водностопанската инфраструктура, предадени на МРРБ, бизнес плановете на „ВиК" фирмите и информацията от НСИ.

Водностопанската инфраструктура включва следните основни елементи:

- Язовири;

[1] Чл. 137, 2. втора категория: б) разпределителни проводи, съоръжения и устройства към тях в областта на водоснабдяването, канализацията, електроснабдяването, топлоснабдяването, газоснабдяването, далекосъобщителните и други дейности;

- Водовземни съоръжения (речни водохващания, водовземания от язовири, каптажи, тръбни галерии, шахтови и тръбни кладенци);
- Пречиствателни станции за питейни води;
- Водопроводна мрежа;
- Съоръжения по водопроводната мрежа (напорни и черпателни резервоари, водонапорни кули и колони, помпени станции и др.);
- Канализационна мрежа;
- Съоръжения по канализационната мрежа (канализационни помпени станции, преливници, дъждозадържатели и др.);
- Пречиствателни станции за отпадъчни води;
- Хидромелиоративни съоръжения.

За оценка на състоянието на водностопанската инфраструктура са събрани и прегледани всички налични досега информационни източници, най-важните, от които са:

- Проект за преструктуриране и модернизация на ВиК дружествата, МРРБ, Световна банка, 1999г.;
- Стратегия за развитието, управлението и преобразуването на водния сектор в Република България, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, София, 06.2002г.
- Prioritisation of Water Sector Investment Projects for Water Supply and Sewerage in Bulgaria, Final Report VOLUME 1, EUROPEAN COMMISSION DG Regional Policy, July 2004;
- Бизнес плановете на българските ВиК оператори за 2006-2008 г. и 2009-2013 г. съответно;
- Информация от НСИ;
- Получената от МРРБ информация от инвентаризацията на ВиК системите и съоръженията, които са активи на ВиК операторите;
- Планове за управление на речните басейни;
- Private Sector Participation in the Water Sector of Bulgaria, Final Regional Water Companies Operational/Financial Report, International Finance Corporation, November 2007;
- Проект за преструктуриране и модернизация на ВиК. Участие на частния сектор в дейностите по водоснабдяване и канализация на областните ВиК – Варна, София, 2005г.;
- Подход и методология за подбор на проектите по Приоритетна ос 1 на Оперативна програма „Околна среда 2007-2013 г.”;
- Доклад за прилагане на изискванията на Директива 91/271/ЕЕС относно пречистване на отпадъчните води от населените места.

В допълнение на анализа от тези източници е ползвана информация от направените по линия на ИСПА Генерални планове на 22 града, както и редица прединвестиционни, идейни и работни проекти и резултати от реализирани вече проекти по линия на ИСПА и др.

Информацията е обобщена като ВиК операторите са групирани в четири групи, съответстващи на Басейновите Дирекции. Инфраструктурата на ВиК оператори, които обхващат територии в две или три Басейнови Дирекции, е включена към басейна, където се обслужва най-голям брой население от дадения ВиК оператор.

За анализ на ВиК инфраструктурата е взета информацията за отчетните 2005 и 2007 г., залегнала в Бизнес плановете на ВиК операторите съответно за 2006-2008 г. и 2009-2013 г. Анализът на тези параметри дава представа за изградеността на ВиК системите и за тяхното състояние.

Използвани са данни от инвентаризацията на активите, включени в капитала на ВиК операторите под формата на „Списък на активи - публична общинска собственост и/или публична държавна собственост, включени в капитала на ВиК оператора по § 29, ал. 1 от ЗИД на ЗВ", както и от общините, липсващи в активите на ВиК дружествата. Този списък съдържа информация за вида на съоръжението, характеристиките на актива (вид на материала, площ, дължина, обем, диаметър), датата на въвеждане и др., което е използвано в максимална степен при анализа.

Анализът на тези параметри дава информация както за големината на активите, така и за тяхното състояние, като се вземе предвид експлоатационния период и вида на материала.

Взетата от НСИ информация за новоизградената и реконструирана/подменена водопроводна и канализационна мрежа за периода 2005-2009 г. служи за преценка на мащаба и темпа на обновяване на мрежите.

Специфичните подходи при анализа на отделните елементи по водностопанската инфраструктура са описани в раздела за съответния елемент.

2.2. Елементи на водностопанската инфраструктура

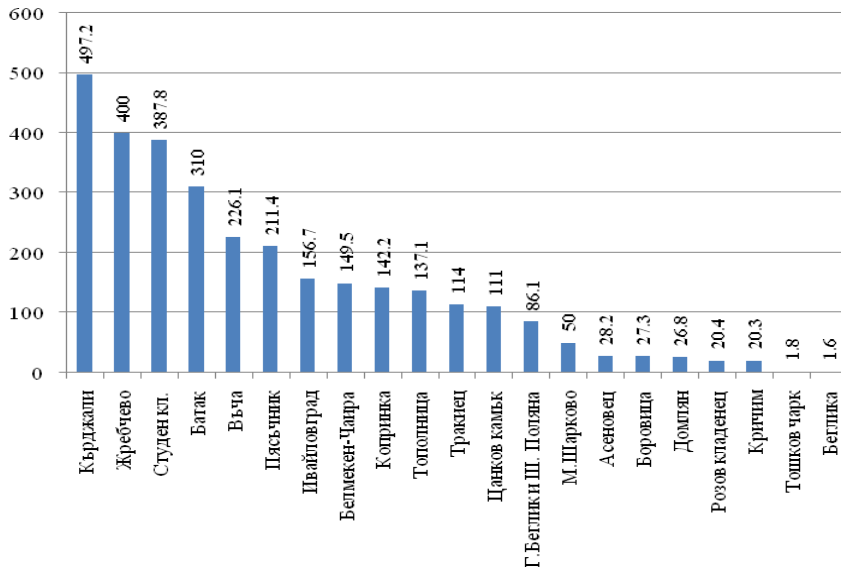
2.2.1. Язовири

Анализът на язовирите за питейно-битови и хидромелиоративни цели е направен на базата на информацията от Плановете за управление на речните басейни и „Напоителни системи" ЕАД.

Анализът за хидроенергетиката е разработен при използване на информацията, с която разполага НЕК ЕАД, "Язовири и каскади", 4-те района за басейново управление на водите и 16-те Регионални инспекции по околната среда и водите, както и на база консултации с водещи специалисти от "Енергопроект – Хидроенергетика" (SWECO – Хидроенергетика) и ръководители на хидростроителни фирми.

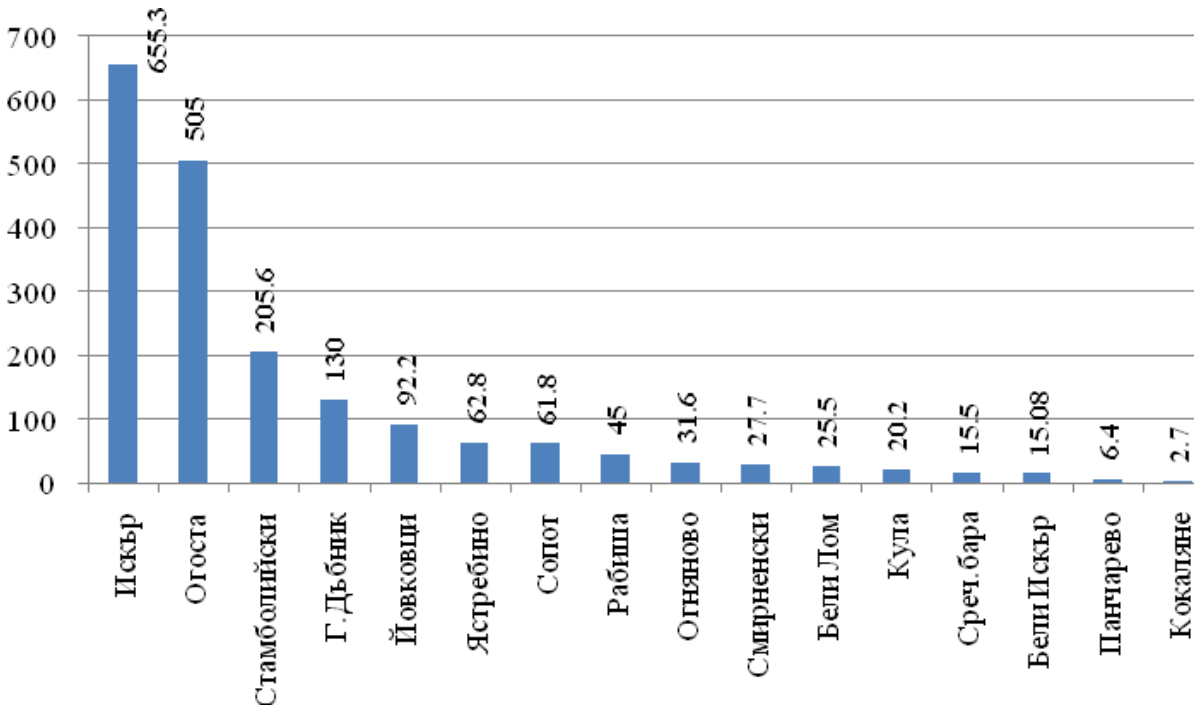
От 53-те комплексни и значими язовири с общ завирен обем 6697.8 млн. м3 от Приложение № 1 към чл. 13 от Закона за водите, 23 броя с общ завирен обем 3105.5 млн. м3 са в Източнобеломорския район, което е 46,4% от общия им обем.

Фигура 2.1. Комплексни и значими язовири в Източнобеломорски район



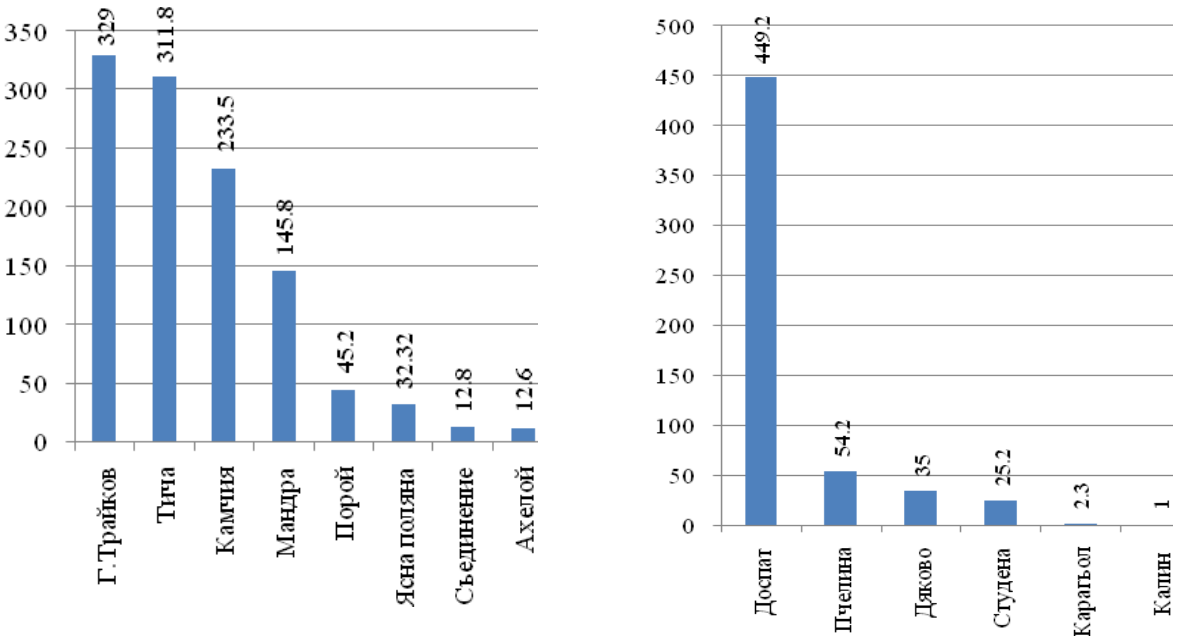
Обемът на комплексните и значими язовири в Дунавския район е по-малък - 28,4% от общия обем за страната (16 броя с 1902.38 млн. м3).

Фигура 2.2. Комплексни и значими язовири в Дунавски район



С най-малък завирен обем са комплексните и значими язовири в Черноморския район – 16,8% (8 броя с 1123.02 млн. м3) (Фиг. 2.3а) и Западнобеломорския район – 8,4% (6 броя с 566.9 млн. м3).

Фигура 2.3. Комплексни и значими язовири в Черноморски и Западнобеломорски район



По-малките язовири извън посочените язовири в Приложение № 1 към чл. 13, т. 1 от Закона за водите по райони за басейново управление са както следва:

- Дунавски район – 724 броя с приблизителен завирен обем от 444 млн. м^3;
- Черноморски район – 513 броя с приблизителен завирен обем от 424 млн. м^3;
- Източнобеломорски район – 1068 броя с приблизителен завирен обем от 523 млн. м^3;
- Западнобеломорски район – 431 броя с приблизителен завирен обем от 46 млн. м^3.

По данни на Европейската агенция за околна среда, броят на язовирите в други европейски страни е следният: Испания - около 2000, Турция – 610, Англия и Италия – по 570, Франция – 550, Норвегия – 364 и Швеция – 190.

2.2.1.1. Питейно-битово водоснабдяване

От комплексните и значими язовири с питейно-битово предназначение са: Искър, Бели Искър, Сречeнска бара, Христо Смирненски, Йовковци, Тича, Камчия, Ясна поляна, Асеновец, Боровица, Студена и Дяково. Техният общ завирен обем е 1499.1 млн. м^3 или 22% от общия обем на комплексните язовири.

За целогодишното осигуряване на качествена питейна вода към тях са построени пречиствателни станции, , с изключение на пречиствателната станция за питейното водоснабдяване на гр. Сливен към яз. Асеновец, която не е довършена. Също така, действащите микросита, озонаторна станция и последващо хлориране на Пречиствателна станция за питейни води (ПСПВ) Преслав не позволяват задържането на органичната материя и окислените форми на желязо и манган от водите на яз. Тича,

поради непредвидени пясъчни филтри. От частичен или пълен ремонт се нуждаят и другите пречиствателни станции за питейни води.

Изпълнителната агенция по околна среда контролира качеството на водите на около 100 други язовири, 47 от които са с добри показатели. След изграждането на пясъчни филтри и използването на подходящи реагенти е възможно използването на водите им за питейно-битово водоснабдяване целогодишно. Това би станало и с други 13 язовири, ако се окаже икономически изгодно изграждането на санитарно-охранителни зони и използването на пречиствателни съоръжения за питейни води (яз. Вълчовец, Троян, Крушовица, Съединение, Раднево, Пчелина и др.).

Допълнителни изследвания е необходимо да се направят за 39 язовири с цел да се прецени технологията на пречистване. Например, язовир Тракиец за водоснабдяването на гр. Хасково съдържа завишено съдържание на желязо и азотни съединения. Потенциални питейни водоизточници за гр. София са яз. Панчарево, чиито води помпажно могат да постъпят на действащата ПСПВ Панчарево и яз. Огняново, след изграждане на санитарно-охранителна зона и ПСПВ Огняново. С включването на яз. Огняново във водния баланс на столицата ще се осигури трети самостоятелен водоизточник след язовирите Искър и Бели Искър, което има и стратегическо значение.

Съществуват и язовири като яз. Овчарица, които се ползват за охлаждане и риборазвъждане, които не са подходящи за питейно-битово цели.

2.2.1.2. Напояване

По данни на „Напоителни системи” ЕАД в напоителните системи са включени следните държавни язовири:

- комплексни язовири по чл. 13, т. 1 от Закона за водите - 22 бр.
- напоителни язовири – 146 бр.

Общо за страната изградените ретензионни язовири за предпазване от вредното въздействие на водите са 15 броя, които се поддържат от следните клонове на „Напоителни системи” ЕАД: Плевен (9 броя), Шумен (2 броя) и по 1 брой от Велико Търново, Видин, Враца и София.

Съгласно чл. 19 от Закона за водите, всички водностопански системи на територията на общините, които не са включени в активите на търговските дружества и сдруженията за напояване, са публична общинска собственост. Тези съоръжения може да бъдат предоставени за ползване и собственост на сдружения за напояване след тяхното учредяване. В съответствие със Закона за сдруженията за напояване са регистрирани 90 сдружения за напояване.

Към 1992 г. хидромелиоративният фонд е обхващал общо 12,5 млн. дка земи - 9 млн. дка напоителни системи собственост на държавата, стопанисвани понастоящем от държавни дружества „Напоителни системи” ЕАД, „Земинвест” ЕАД, „Хидромелиорации-Севлиево” ЕАД и 3,5 млн. дка собственост на бившите ТКЗС.

Фондът собственост на бившите ТКЗС понастоящем е публична общинска собственост.

2.2.1.3. Хидроенергетика

Почти всички хидроенергийни системи в страната са проектирани, изградени и се експлоатират като комплексни хидротехнически системи, които задоволяват нуждите извън енергетиката на всички водоползватели и водопотребители (напояване, питейно-битово и промишлено водоснабдяване, рекреация, рибовъдство) съобразно възможностите на всяка една система.

Големите хидроенергийни системи са в състояние да осигурят по проектни данни над 3 млрд. м3 планински води.

През последните 15–20 години се наблюдават катастрофално сухи или многоводни години. Хидроенергийните водохранилища посредством 3,50 млрд. $м^3$ общ завирен обем притъпяват тази неравномерност на 4,4 млрд. $м^3$ отток. Едновременно с това от хидроенергийните комплекси се доставят в дефицитните райони над 380 млн. м3 води от трансграничните реки.

ВЕЦ обработват средно (в зависимост от годината) между 11 и 22 млрд. м3 вода. В зависимост от водността на годината варира и електропроизводството. Най-висока стойност то е достигнало през 2005 г. – 4336 GWh.

Общата мощност от каскади и големи ВЕЦ е 2844,81 MW, като само в Източнобеломорския район тя е 2583,50 MW.

Таблица 2.1. Сумарна мощност от каскади и големи ВЕЦ в България

№	Име каскада/ ВЕЦ	Мощност MW
1.	Общо	2844,81
1.1.	Дунавски район	124,81
1.2.	Източнобеломорски район	2583,50
1.3.	Черноморски район	-
1.4.	Западнобеломорски	136,50

Таблица 2.2. Сумарна мощност от каскади и големи ВЕЦ в Източнобеломорски район

№	Име каскада/ ВЕЦ	Мощност MW
1.	Общо	2583,5
1.1.	Доспат - Въча	481
1.2.	Баташки водносилов път	232,8
1.3.	Белмекен-Сестримо-Чаира	1535
1.4.	Арда	274,4
1.5.	Тунджа	44,2
1.6.	Отделни ВЕЦ	16,1

С по-малка мощност от каскади и големи ВЕЦ са Дунавският район и Западнобеломорският район, докато в Черноморския район няма изградени големи ВЕЦ.

Таблица 2.3. Сумарна мощност от каскади и големи ВЕЦ в Дунавски район

№	Име каскада/ВЕЦ	Мощност MW
1.	Общо	124,81
1.1.	Бели Искър-Мала Църква-Симеоново	30,88

1.2.	Искър	61,68
1.3.	Петрохан	19,30
1.4.	Отделни ВЕЦ	12,95

Таблица 2.4. Сумарна мощност от каскади и големи ВЕЦ в Западнобеломорски район

№	Име каскада/ ВЕЦ	Мощност MW
1.	Общо	136,5
1.1.	Сданска Бистрица	56,2
1.2.	Рила	24,3
1.3.	Пиринска Бистрица	49,0
1.4.	Отделни ВЕЦ	7,0

Хидроенергийните водохранилища определено намаляват честотата и размера на щетите, причинени от катастрофални наводнения по реките. Чрез управлението на големите хидроенергийни водохранилища има възможност да се намалят щетите върху водоползвателите и водопотребителите в сухи години и върху материалните активи и населението във влажни години. Проблемите при големите водохранилища и ВЕЦ са свързани с:

- обработените от ВЕЦ води, които се връщат в речните течения, но при различен от естествения режим на оттока;
- трайното прегражданe на речните течения и липсата на практически възможности за технически решения за връзка на ГВН с ДВН и осигуряване на миграция на водните обитатели.

Към 2010 г. изградените и в експлоатация малки ВЕЦ в страната са около 110 броя. При МВЕЦ проблемите са свързани и с:

- не добро ниво на проектиране, лошо строителство и експлоатация;
- неправилно застрояване на реките с централи от руслов или деривационен тип без свободни участъци, с което реката престава да съществува;
- висока степен на застрояване на МВЕЦ;
- конструктивни решения, които не осигуряват ежегодното промиване на отложените наноси и транспортирането им до устието на реката;
- неподходящо избрани и построени рибни проходи, които не изпълняват функциите си;
- липса на координация на собствениците в поречията;
- липсва задължително съгласуване на Инструкциите за експлоатация (в които има Екологична част) и Плановете за действие при извънредни ситуации на всички собственици на ВЕЦ в дадено поречие;
- не се разработва общ план за провеждане на високите води и промиване на наносите за всички ВЕЦ в дадено поречие под контрола на Басейновата дирекция;

- няма реална оценка за положителните и отрицателните страни на изградени МВЕЦ в поречията – в планинските части, в средните и долните участъци на реките с ясно очертани възможности за строителство на МВЕЦ.

Съгласно проекта за Енергийна стратегия на България до 2020 г. се предвижда изграждането на хидроенергиен комплекс „Горна Арда".

2.2.1.4. Необходимост от изграждане на язовири

При сравняване на прогнозното водопотребление (без хидроенергетика и АЕЦ) за периода на стратегията с общия завирен обем на язовирите е видно, че в България има достатъчно изградени язовири.

Таблица 2.5. Сравнение на прогнозното водопотребление до 2035 г. със завирения обем на язовирите в България

№		Общ завирен обем, млн. м^3	Прогнозно водопотребление 2015 г.		Прогнозно водопотребление, 2021 г.		Прогнозно водопотребление, 2035 г.	
			Коли-чество, млн. м^3	Дял от завирения обем, %	Коли-чество, млн. м^3	Дял от завирения обем, %	Коли-чество, млн. м^3	Дял от завирения обем, %
1.	Общо	8134.8	2759	34	2674	32.9	2549	31.3
2.	Дунавски район	2346.38	400	17	429	18	500	21
3.	Черноморски район	1547.02	699	45	682	44	717	46
4.	Източнобеломорски район:	3628.5	1574	43	1469	40	1218	33
5.	Западнобеломорски район	612.9	85	14	94	15	114	18.6

Делът на прогнозното водопотребление спрямо завирения обем спада за Източнобеломорския район (от 43% през 2015 г. до 33% през 2035 г.), а се повишава незначително за Дунавския, Черноморския и Западнобеломорския район.

Липсата на язовири или концентрираното изграждане на язовири в определени речни поречия и неизградената инфраструктура от тях до всички населени места от даденото поречие е причина редица селища да изпитват недостиг на вода сезонно или целогодишно през по-сушави години.

С най-голяма концентрация на население на воден режим е поречието на р. Струма и населението на гр. Севлиево. За трайното преодоляване на недостига на вода, имайки предвид и сценариите за климатичните промени, е необходимо да се довършат започнатите дейности по проектирането и изграждането на:

- ХВ Кюстендил със стойност 65 млн. лв. през 2001 г. (започнато и спряно строителство);
- ХВ Бяла със стойност 80 млн. лв. през 2001 г.;
- язовир „Луда Мара" над гр. Петрич, за който има разработен проект и започнато строителство, на стойност 35 млн. лв. (по експертна оценка).

Като се имат предвид и останалите 3 язовира (яз. Луда Яна – гр. Панагюрище, яз. Нейковци – гр. Трявна и яз. Пловдивци – Мадан), които са частично изградени и се

предвижда да се изграждат със заем от Световната банка, може да се счита, че ще бъде решен проблемът с водните режими в тези региони.

Много задълбочено трябва да се проучат нуждите от вода и ефективното управление на ресурса чрез оптимизиране на прехвърляните количества в други речни басейни – отнася се за прехвърлянето на води от басейна на р. Струма и р. Доспатска по каскада Белмекен-Сестримо и прехвърлянето на води от яз. Копринка и яз. Жребчево в басейна на р. Марица.

Едновременно с това е необходимо оптимизиране на хидрологичния режим след язовирите – за участъците след язовирите Белмекен, Тополница, Пясъчник, Мечка и Овчарица.

Общата инвестиция, която е необходима за преодоляване на водните режими в сухи години (валежи под нормата за съвременния период 1961-1990 г.), по сценарии е както следва:

1. Сценарий 1 – Доизграждане на яз. Луда Яна и яз. Пловдивци по линия на Световната банка в размер респективно на 40 млн. лв. и 36 млн. лв. или общо 76 млн. лв.
2. Сценарий 2 – Доизграждане на трите язовира по линията на Световната банка, респективно за яз. Луда Яна - 40 млн. лв., яз. Пловдивци 36 млн. лв. и яз. Нейковци - 42 млн. лв. или общо 106 млн. лв.
3. Сценарий 3 – Доизграждане на трите язовира по линията на Световната банка в размер на 106 млн. лв. и изграждане на хидровъзел „Кюстендил" и „Бяла" с цена 65 млн. лв. и 80 млн. лв. и яз. Луда Мара с ПСПВ с цена 35 млн. лв. (по експертна оценка) - общо 286 млн. лв.

2.2.2. Водовземни съоръжения за питейно водоснабдяване

Водовземните съоръжения включват: речни водохващания, водовземания от язовир, каптажи, тръбни галерии, шахтови и тръбни кладенци.

Таблица 2.6. Брой на водовземните съоръжения по Райони за басейново управление на водите според вида на активите

		ВОДОВЗЕМНИ СЪОРЪЖЕНИЯ			
		Общински активи	ВиК активи	Задбалансови активи	ОБЩО
		бр.	бр.	бр.	бр.
1	Дунавски район	251	1825	652	2728
2	Черноморски район	20	1100	147	1267
3	Източнобеломорски район	456	3337	164	3957
4	Западнобеломорски район	1	338	39	378
Общо		**728**	**6600**	**1002**	**8330**

Източник: Информация, предадена от ВиК и общините, съгласно Закона за водите.

От горната таблица е видно, че по сега съществуващите данни броят на водовземните съоръжения в страната е 8 330. Това число следва да се възприема като подценено, тъй като в страната повече от 500 населени места не са обхванати от организирано водоподаване от ВиК оператори, като в същото време имат изградени собствени

водопроводни мрежи, към които има действащи водовземни съоръжения, които не са отразени в активите.

Анализът на информацията за водовземните съоръжения показа още, че в много общини има активи, които не са били включени в активите на ВиК дружеството и досега не са били обект на статистическо наблюдение. Липсата на информация от 61 общини дава основание да се смята, че активите на територията на съответните ВиК дружества, обслужващи същите тези общини, не съдържат подобни активи, което води до подценяване на реалната бройка на действащите водовземни съоръжения.

Доколкото водовземните съоръжения могат да се съотнасят с изграждането на водопроводната мрежа, може да приемем, че огромната част от тях са изградени твърде отдавна и състоянието им не е по-добро от това на водопроводната мрежа.

Следователно и тук основният приоритет ще е не толкова изграждането на нови такива, а рехабилитацията на съществуващите. На база направени анализи се възприе тезата, че необходимите инвестиции в тези съоръжения следва да се изчисляват като отношение спрямо общата инвестиция във водопреносната мрежа. Независимо, че единичната цена за изграждане на дадено водохващане варира в широки граници в зависимост от вида му, прието е, че инвестициите за водохващанията представляват 4% от цялата инвестиция за водопроводната мрежа. Към тези инвестиции са добавени инвестициите, необходими за завършване на СОЗ, взети от съответните ПУРБ, както следва:

- Дунавски район - 35,9 млн. лв.
- Черноморски район - 7,2 млн. лв.
- Източнобеломорски район - 32,9 млн. лв.
- Западнобеломорски район - 6,9 млн. лв.

  Общо за СОЗ за страната - 82,9 млн. лв.

При избора на сценарии бе взета предвид взаимната обвързаност с водопроводната мрежа и затова избраните сценарии са:

1. Сценарий 1: Запазване на сегашното състояние на мрежата, без по-нататъшно влошаване по време на експлоатация - ниво на загуби на вода (средно 60%) и брой на авариите на 1 км (средно 1.09) – 107,0 млн. лв. и доизграждане на СОЗ - 82,9 млн. лв., или общо 189,90 млн. лв.;
2. Сценарий 2: Подобрение на състоянието на мрежата – намаление на нивото на физическите загуби с 10 % и на броя на авариите на 1 км с 40 % - 319,0 млн. лв. и доизграждане на СОЗ - 82,9 млн. лв., или общо 401,90 млн. лв.;
3. Сценарий 3: Чувствително подобрение на състоянието на мрежата – намаление на нивото на физическите загуби с 30 % и на броя на авариите на 1 км с 90 % - 974 млн. лв. доизграждане на СОЗ - 82,9 млн. лв., или общо 1056,90 млн. лв.

2.2.3. Пречиствателни станции за питейни води

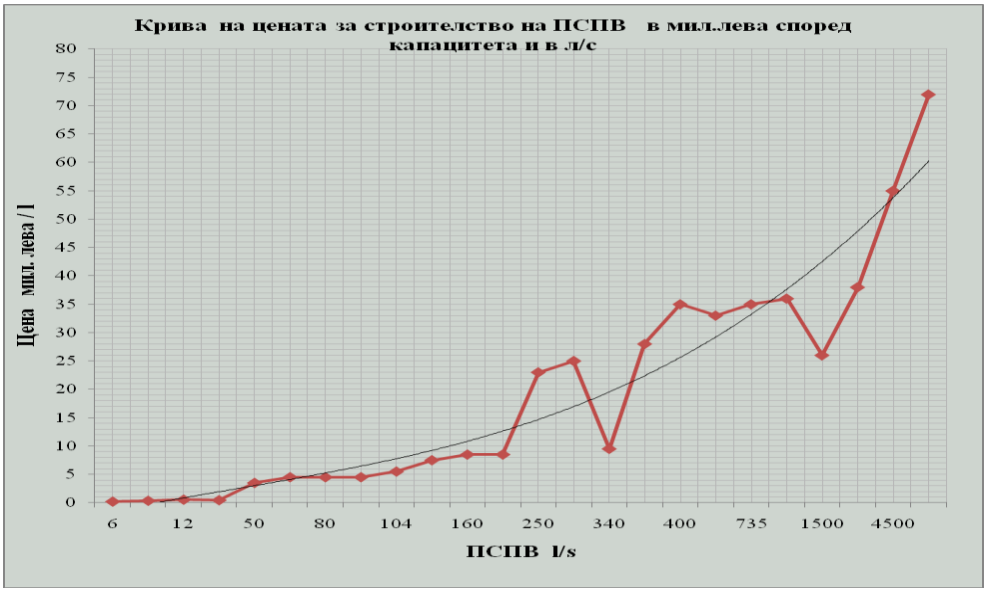
При определяне на броя на пречиствателните станции за пречистване на питейни води са използвани основно данните от ВиК операторите, информацията, събирана от МРРБ съгласно изискванията на Закона за водите и частично информация от Националния статистически институт.

Таблица 2.7. Брой на ПСПВ по Райони за басейново управление на водите

		ПСПВ				
		В експлоа-тация	**В строител-ство**	**В проектна готовност и нужда от актуализа-ция**	**Пред-стоящо проектир ане**	**Необходим ост от проекти-ране**
		бр.	бр.	бр.	бр.	бр.
1	Дунавски район	16	3	8	3	5
2	Черноморски район	3	1	2	0	1
3	Източнобеломорски район	21	2	7	3	3
4	Западнобеломорски район	9	1	2	0	1
	Общо	**49**	**7**	**19**	**6**	**10**

От таблицата се вижда, че 49 бр. ПСПВ са в експлоатация, 7 бр. ПСПВ са в строителство, 19 бр. ПСПВ са в проектна готовност, 6 бр. ПСПВ са с предстоящо проектиране, а за 10 бр. ПСПВ има нужда от проектиране. Действащите ПСПВ в активите, въведени през периода 1960-1990 г., са амортизирани и подлежат на рехабилитация и модернизация. Анализът показва, че има нужда от изграждане на 35 нови ПСПВ, с което да се осигури питейна вода, отговаряща на изискванията на Наредба № 9 от 16.03.2001 г. за качеството на водата, предназначена за питейно-битови цели.

Фигура 2.4. Крива на цената за строителство на ПСПВ в млн. лв. според капацитета в l/s



Горната графика е получена след остойностяване на 24 от действащите ПСПВ в България според дебита (l/s) пречистена вода.

Таблица 2.8. Необходими инвестиции за рехабилитация на съществуващите ПСПВ и изграждане на нови ПСПВ по райони за басейново управление на водите

		В експлоа-тация	**В строител-ство**	**В проектна готовност и нужда от актуализа-ция**	**Пред-стоящо проектира не**	**Необходи мост от проекти-ране**
		млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.
1	Дунавски район	131	16	148	50	16
2	Черноморски район	48	2	24	0	0
3	Източнобеломорски район	34	15	151	29	3
4	Западнобеломорски район	144	13	13	0	4
	Общо	**357**	**46**	**337**	**79**	**22**

Допуска се, че инвестицията за рехабилитация на ПСПВ в експлоатация е около 40% от цената, нужна за ново строителство, а за довършване на ПСПВ в строеж - 30%.
Следователно необходимите инвестиции за ПСПВ са:

1. Минималните инвестиции, необходими за доизграждане на 7 бр. ПСПВ, които са все още в строителство - 46 млн. лв.;
2. Рехабилитация и модернизация на 49 ПСПВ в експлоатация, включително доизграждане на 7 ПСПВ, които са все още в строителство - 403 млн. лв.;
3. Максималистичен вариант, при който са нужни инвестиции, за да се извърши рехабилитация на всички действащи, достройване на станциите в строителство и строителство на нови ПСПВ - 840 млн. лв.

2.2.4. Водопроводна мрежа

При определяне на дължините на водопроводната мрежа са използвани данни от: Бизнес плановете на ВиК операторите, Националния статистически институт, информация, събирана от МРРБ, съгласно изискванията на Закона за водите. За целите на анализа е възприет подхода за достоверна да се приема информацията, показваща най-голяма дължина на водопроводната мрежа, обслужвана на територията на съответното ВиК дружество. Тази подход бе възприет, тъй като към момента на анализа липсва информация за няколко ВиК дружества и общини, която те следва да представят в МРРБ, съгласно Закона за водите.

Таблица 2.9. Дължина на водопроводната мрежа по Райони за басейново управление на водите

		външен водопровод	**вътрешен водопровод**	**Общо**
		хил. км	**хил. км**	**хил. км**
1	Дунавски район	10 237	28 354	38 591
2	Черноморски район	7 394	11 226	18 619
3	Източнобеломорски район	9 670	16 833	26 502
4	Западнобеломорски район	2 804	4 119	6 924
	Общо за България	**30 105**	**60 531**	**90 636**

От горната таблица е видно, че по сега съществуващите данни дължината на водопроводната мрежа в страната е близо 90 636 хил. км, разпределена между вътрешна и външна водопроводна мрежа. Това число следва да се възприема като подценено, тъй като в страната повече от 500 населени места не са обхванати от организирано водоподаване от ВиК оператори, като в същото време имат изградени собствени водопроводни мрежи. Анализът на информацията за водопроводната мрежа показа още, че в много общини има активи (водопроводна мрежа), които не са били включени в активите на ВиК дружеството и до сега не са били обект на статистическо наблюдение. Липсата на информация от 61 общини дава основание да се смята, че активите на територията на съответните ВиК, обслужващи същите тези общини, не съдържат подобни активи, което е довело до подценяване на дължината на водопроводната мрежа.

Таблица 2.10. Дължина на водопроводната мрежа по Райони за басейново управление на водите според вида на активите, по данни от информацията, предадена от ВиК дружествата и общините съгласно Закона за водите

		Общински активи	ВиК активи	Задбалансови активи	ОБЩО
		хил. км	хил. км	хил. км	хил. км
1	Дунавски район	1 221	27 127	2 099	30 447
2	Черноморски район	541	14 885	29	15 454
3	Източнобеломорски район	1 844	21 857	278	23 980
4	Западнобеломорски район	167	3 604	752	4 523
	Общо за България	**3 773**	**67 473**	**3 158**	**74 404**

Представената информация за дължината на тръбопроводната мрежа според данните, набрани от справките на ВиК дружествата и общините, представена в горната таблица, показва, че част от водопроводната мрежа не е била включена в активите на ВиК дружествата и е идентифицирана едва към момента на изготвянето на справките от ВиК операторите и общините, съгласно изискванията на Закона за водите.

Важна характеристика за състоянието на водопроводната мрежа са видът на материала, от които е изградена и годините на въвеждане в експлоатация.

Качеството на информацията от предоставените справки за водопроводната мрежа съгласно Закона за водите не позволява да се даде точно разпределение на дължината на водопроводната мрежа по изброените критерии. Причина за това е липсата на информация за вида на материала в голяма част от справките, както и записването на датата на преоценка на активите, извършвано през последните години, в графата за въвеждане в експлоатация. Поради тази причина за характеризиране на мрежата според вида на материала и годините на въвеждане в експлоатация бе използвана наличната информация в НСИ за 2005 г.

Таблица 2.11. Таблица за дължините на водопроводната мрежа (%) по Басейнови дирекции според вида на материала

		Етернит	Стомана	Поцинковани	Съвременни материали (PE, PVC и др.)	Неустановени материали	Сума
		хил. км	хил. км	хил. км	хил. км	хил. км	-
1	Дунавски район	27 910	6 050	1 002	1 374	2 255	38 591
	Дял (%)	72	16	3	4	6	100
2	Черноморски район	13 843	2 793	240	1 063	680	18 619
	Дял (%)	74	15	1	6	4	100
3	Източнобеломорски район	20 272	3 449	904	878	999	26 502
	Дял (%)	76	13	3	3	4	100
4	Западнобеломорски район	4 861	1179	286	514	83	6 924
	Дял (%)	70	17	4	7	1	100
Общо		**66 886**	**13 472**	**2 432**	**3 829**	**4 017**	**90 636**
	Дял (%)	74	15	3	4	4	100

Според посочените в таблицата данни е видно, че голяма част от водопроводната мрежа е изградени от материали с лоши експлоатационни характеристики. Тези данни, съчетани с данните за годините на въвеждане в експлоатация, показват една твърде тревожна картина за състоянието на водопроводната мрежа в страната.

Таблица 2.12. Таблица за дължините на водопроводната мрежа по Басейнови дирекции според годината на въвеждане в експлоатация

		Водопроводна мрежа по години на въвеждане в експлоатация						
		до края на 1960 г.	от 1961 до 1970 г	от 1971 до 1980 г	от 1981 до 1990 г	от 1991 до 2000 г	след 2001 г.	Сума
		хил. км	хил. км	хил. км	хил. км	хил. км	хил. км	хил. км
1	Дунавски район	8 889	13 435	8 904	5 177	1 622	564	38 591
	Дял (%)	23.0	34.8	23.1	13.4	4.2	1.5	100
2	Черноморски район	3 417	8 432	3 154	2 246	1 089	282	18 619
	Дял (%)	18.4	45.3	16.9	12.1	5.8	1.5	100
3	Източнобеломорски район	5129	8 268	6 648	3 826	2 134	496	26 501
	Дял (%)	19.4	31.2	25.1	14.4	8.1	1.9	100
4	Западнобеломорски район	1 002	1 937	1 892	1 634	334	126	6 924
	Дял (%)	14.5	28.0	27.3	23.6	4.8	1.8	100
Общо		**18 438**	**32 071**	**20 599**	**12 882**	**5 180**	**1 467**	**90 637**
	Дял (%)	20.3	35.4	22.7	14.2	5.7	1.6	100

От горната таблица се вижда, че основната част от водопроводната мрежа в страната е изградена преди 1980 г., тоест технически обоснованият експлоатационен период на

водопроводите, изградени през този период главно от етернитови, стоманени и поцинковани тръби, отдавна е изтекъл.

Аргумент в подкрепа на твърдението за лошото състояние на водопроводната мрежа е броят на авариите. Анализът на този индикатор, направен на базата на информацията, залегнала в бизнес плановете на 50 ВиК оператори показва, че около 20% от авариите са по довеждащите водопроводи и около 80% - по разпределителната мрежа.

Таблица 2.13. Таблица за броя на авариите на км водопроводна мрежа по Басейнови дирекции през 2007 г.

	Брой аварии/ км довеждащи водопроводи	Брой аварии/ км разпределителна мрежа	Брой аварии/ км общо водопроводи
Дунавски район	0.62	1.07	0.94
Черноморски район	0.80	1.47	1.21
Източнобеломорски район	0.46	1.43	1.09
Западнобеломорски район	0.68	2.69	1.83
Общо	0.62	1.33	1.09

Фигура 2.5. Брой аварии на км водопроводна мрежа за 2007 г.



От таблицата по-горе и фигурата се вижда, че броят на авариите на километър водопроводна мрежа средно за страната е 1.09 аварии/км, което е много над възприетия европейския стандарт – 0.15.

Загубите на вода по водопроводната мрежа също дават функционална характеристика на нейното състояние. По данни от бизнес плановете на ВиК операторите бе анализирана информация за процента на загубите на вода по мрежата. Резултатът е обобщен в таблицата по-долу.

Таблица 2.14. Общи загуби на вода във водопроводната мрежа през 2007 г.

Басейн	Загуби на вода (%)
Дунавски район	60.40
Черноморски район	57.83
Източнобеломорски район	58.25
Западнобеломорски район	65.92
Общо	**59.86**

Видно е, че загубите далеч надхвърлят обичайните загуби в развитите страни от ЕС, където този процент варира в границите до 20%.

Направените анализи на задълбочени проучвания на водопроводната мрежа, изготвени в прединвестиционни проучвания и най-вече при изготвянето на Генерални планове за агломерации над 10 хил. екв. жители, където са били изготвени и хидравлични модели на водопроводната и канализационната мрежа, дават основание да се твърди, че разпределението на загубите вътре в общите загуби на вода средно за страната от 60% е както следва: 40 % - физически и технологични загуби и 20% търговски загуби (кражби и грешно измерване). В Генералните планове е показано следното:

- Наличие на неравномерно налягане, високо или ниско, като:
  - Причини за високо налягане:
    - ✓ голяма денивелация между резервоарите и захранващата територия;
    - ✓ директни свързвания /водоподаване/ към високонапорни транзитни тръбопроводи;
    - ✓ липса на регулатори за намаляване на налягането;
    - ✓ преоразмерени помпени станции, хидрофори и респективно водопроводната мрежа;
  - Причини за ниско налягане:
    - ✓ по-малки диаметри или преоразмерени мрежи, захранващи много потребители, което води до големи загуби на налягането, особено в крайградските вилни зони;
    - ✓ незаконно строителство в близост до резервоарите, където поради липса на денивелация не може да се осигури нужния статичен напор;
    - ✓ многобройни течове по водопроводната мрежа;
- Поради недобре конструирана и/или преоразмерена водопроводна мрежа и недостатъчно добре работещи гранични кранове между хидравличните зони, при повреди (аварии) се губят големи обеми вода за изпразване и пълнене;
- Действащите водоснабдителни активи (водопроводна мрежа, помпи, хидрофори, водомери и др.) са били дълго време в експлоатация, с преобладаващо етернитови и стоманени тръби с лошо качество и изтекъл амортизационен срок;
- В допълнение на течовете от водопроводната мрежа има и течове по кранове, връзки и в различните шахти;

- Има загуби на голям обем вода, както от видимите (пасивни) течове, така и от скритите невидими течове;
- Има наличие на преливания от резервоари без регулиращи вентили;
- В много водопроводни тръби има корозия или натрупвания на отлагания, които водят до рискове за качеството на водата.

За да може в бъдеще страната да започне процес на намаляване на броя на авариите и загубите на вода, е необходимо възприемането на трайна политика за подмяна на водопроводната мрежа. Важен фактор при планирането на инвестициите за подмяна на водопроводната мрежа е остойностяването на дейностите по подмяна, реконструкция и модернизация на мрежата според диаметрите на водопроводите, които следва да бъдат изградени.

Таблица 2.15. Единични цени за строителството на водопровод

Диаметър водопровод	Цена	
	Вътрешна водопроводна мрежа	Външна водопроводна мрежа
mm	лв./m	лв./m
1	**2**	**3**
90	230	-
110	250	125
160	**290**	150
200	300	200
250	420	230
315	500	**250**
350	600	350
400	-	450
450	-	530

Остойностяването в таблицата почива на анализ на съществуваща информация от изготвените Генерални планове за агломерации над 10 хил. екв. ж., както и осреднени цени от провеждани тръжни процедури за изграждане на водопроводна мрежа, включително възстановяване на настилки.

Анализът на наличната информация от справките за активите според Закона за водите в пълнотата, в която съществува, дава основание да се предположи, че средният диаметър, с който ще бъде подменяна вътрешната водопроводна мрежа от материали, отговарящи на съвременните изисквания, е 160 mm, а средният диаметър за външните водопроводи е 315 mm, при цена на изграждането на линеен метър съответно 290 лв. и 250 лв. Разликата в цените на линеен метър за един и същ диаметър в полза на вътрешната водопроводна мрежа се дължи на необходимостта от възстановяване на настилки, както и от проблемите с другата подземна и надземна инфраструктура, които възникват при подмяна на вътрешен водопровод – в територията на съответното населено място.

При така направеното остойностяване, инвестициите, които са необходими за отделните сценарии са:

1. Сценарий 1: Запазване на сегашното състояние на мрежата, без по-нататъшно влошаване по време на експлоатация - ниво на загуби на вода (средно 60%) и брой на авариите на 1 км водопроводна мрежа (средно 1.09) - 2.670 млрд. лв.,

при което за периода от 25 години ще бъдат подменени 9 000 км – приоритетно етернитови тръби с цел подобряване качеството на питейната вода.

2. Сценарий 2: Подобрение на състоянието на мрежата – намаление на нивото на физическите загуби с 10 % и на броя на авариите на 1 км с 40 % - 7.9751 млрд. лв., при което ще бъде подменена 27 190 км водопроводна мрежа, етернитови и стоманени тръби, от които вътрешен водопровод 18 190 км и външен водопровод 9 000 км.
3. Сценарий 3: Чувствително подобрение на състоянието на мрежата – намаление на нивото на физическите загуби с 30 % и на броя на авариите на 1 км с 90 % - 24.347 млрд. лв., при което ще бъде подменена 83 000 км водопроводна мрежа, от които вътрешен водопровод 55 300 км и външен водопровод 27 700 км.

2.2.5. Съоръжения по водопроводната мрежа

Описаните в справките на ВиК дружествата и общините активи включват в себе си всички видове съоръжения, участващи във водопроводната мрежа: напорни и черпателни резервоари, водонапорни кули и колони, помпени станции и други съоръжения, които влизат в целостта на водопроводната система на страната.

Таблица 2.16. Брой на съоръженията според вида на активите

		ВОДОПРОВОДНИ СЪОРЪЖЕНИЯ			
		Общински активи	**ВиК активи**	**Задбалансови активи**	**ОБЩО**
		бр.	**бр.**	**бр.**	**бр.**
1	Дунавски район	432	3 488	586	4 506
2	Черноморски район	100	1 993	75	2 168
3	Източнобеломорски район	938	3 891	442	5 271
4	Западнобеломорски район	16	561	133	710
Общо		**1 486**	**9 933**	**1 236**	**12 655**

Източник: Информация, предадена от ВиК дружествата и общините съгласно Закона за водите.

От горната таблица е видно, че по сега съществуващите данни броят на водопроводните съоръжения в страната е 12 655. Тази цифра следва да се възприема като подценена, тъй като в страната повече от 500 населени места не са обхванати от организирано водоподаване от ВиК оператори, като в същото време имат изградени собствени водопроводни мрежи, към които има действащи водовземни съоръжения, които не са отразени в активите.

Анализът на информацията за водопроводните съоръжения показа още, че в много общини има активи, които не са включени в активите на ВиК дружеството и до сега не са били обект на статистическо наблюдение. Липсата на информация от 61 броя общини дава основание да се смята, че активите на територията на съответните ВиК, обслужващи същите тези общини, не съдържат подобни активи, което е довело до подценяване на реалната бройка на водопроводните съоръжения в експлоатация.

Доколкото водопроводните съоръжения могат да се съотнесат към изграждането на водопроводната мрежа, може да приемем, че огромната част от тях са изградени твърде отдавна и състоянието им не е по-добро от това на водопроводната мрежа, което е в

доказателство към честите аварии по мрежата и съоръженията, изразяващи се в неизправност на старите регулиращи напора съоръжения, множество течове, породени от неефективните помпени станции, преливане на пречистена вода през преливната система на повечето напорни резервоари. Всички тези проблеми са вследствие на неефективността на съоръженията по водопроводната мрежа.

Таблица 2.17. Населени места със сезонен и целогодишен режим на водоподаването през 2008 година

		Селища със сезонен режим на водоподаване	Селища с целогодишен режим на водоподаване	Общо за селища с режим на водоподаване
		бр.	**бр.**	**бр.**
1	Дунавски район	153	2	155
2	Черноморски район	99	0	99
3	Източнобеломорски район	102	1	103
4	Западнобеломорски район	30	0	30
	Общо	**384**	**3**	**387**

Източник: Национален статистически институт

Данните в горната таблица дават информация за 384 населени места със сезонен и 3 с целогодишен режим на водоподаването. Този режим в повечето случаи е вследствие или на неработата на водопроводната мрежа, поради постоянните аварии, или на сезонното засушаване, или на това, че тези места нямат денонощни изравнители на водните количества (напорни резервоари). Възможностите за отстраняване на режима на водоподаване са да се реконструират съществуващите резервоари, където е възможно, или да бъдат изградени нови такива, които да осигурят необходимите за задоволяването на питейно-битовите нужди водни количества.

Следователно, тук основният приоритет към съоръженията по водопроводната мрежа ще са реконструкция и рехабилитация на съществуващите и изграждане на нови съоръжения на местата, където има нужда.

На база направените анализи се установи, че необходимите инвестиции за тези съоръжения се изчисляват при допускането, че те представляват 6% от общата стойност на водоснабдителната мрежа.

При избора на сценарии бе взета предвид взаимната обвързаност с водопроводната мрежа и затова избраните сценарии са:

1. Сценарий 1: Запазване на сегашното състояние на мрежата, без по-нататъшно влошаване по време на експлоатация - ниво на загуби на вода (средно 60%) и брой на авариите на 1 км водопроводна мрежа (средно 1.09) – 160 млн. лв.;
2. Сценарий 2: Подобрение на състоянието на мрежата – намаление на нивото на физическите загуби с 10 % и на броя на авариите на 1 км с 40 % - 479 млн. лв.;
3. Сценарий 3: Чувствително подобрение на състоянието на мрежата – намаление на нивото на физическите загуби с 30 % и на броя на авариите на 1 км с 90 % - 1.46 млрд. лв.

2.2.6. Канализационна мрежа

Определянето на дължината на канализационната мрежа почива на анализа на данните от: ВиК операторите, Националния статистически институт, информация, събирана от МРРБ съгласно изискванията на Закона за водите. За целите на анализа е възприет подходът за достоверна да се приема информацията, показваща най-голяма дължина на канализационната мрежа, обслужвана на територията на съответното ВиК дружество. Тази подход бе възприет, тъй като към момента на анализа липсва информация за няколко ВиК дружества и общини, която те следва да представят в МРРБ съгласно Закона за водите.

Таблица 2.18. Дължина на канализационната мрежа по райони за басейново управление на водите

		Канализационна мрежа, хил. км
1	Дунавски район	5 099
2	Черноморски район	2 358
3	Източнобеломорски район	3 051
4	Западнобеломорски район	1 815
Общо		**12 323**

В горната таблица виждаме, че според анализираните данни дължината на канализационната мрежа е 12,323 хил. км. Допълнителни проучвания дават основание да се предполага, че от общата дължина над 97% е градска канализационна мрежа и под 3% - отвеждащи колектори.

Посочената обща дължина на канализационната мрежа следва да се възприема като подценена, поради следните съображения:

- В много от справките, представени от ВиК операторите и най-вече от общините, е посочено наличие на канализационна мрежа в дадено населено място, без да е посочена дължината на същата;
- Липсва информация от няколко ВиК оператори, както и от 61 общини, което също дава основание да се очаква наличие на канализационна мрежа, която не е включена в горната таблица.

Основание да очакваме наличие на допълнителни дължини на канализационната мрежа ни дава анализът на разпределението на активите според информацията, получена от справките, изисквани съгласно Закона за водите.

Таблица 2.19. Дължина на канализационната мрежа по райони за басейново управление на водите според вида на активите

		Канализационна мрежа			
		Общински активи	**ВиК активи**	**Задбалансови активи**	**Общо**
		км	**км**	**км**	**км**
1	Дунавски район	274	3,975	73	4,323
2	Черноморски район	132	1,631	22	1,785
3	Източнобеломорски район	643	2,103	44	2,789
4	Западнобеломорски район	85	514	72	670
	Общо за България	**1,134**	**8,223**	**211**	**9,568**

Източник: Информация, предадена от ВиК дружествата и общините съгласно Закона

за водите

Информацията, представената в горната таблица показва, че близо 15% от съществуващата канализационна мрежа не е била предмет на статистическо наблюдение, тъй като не е включена в балансовите и задбалансовите активи на ВиК дружествата.

Важна характеристика за състоянието на канализационната мрежа е материалът, от който е изградена, както и годината на въвеждане в експлоатация. От направения анализ на активите на ВиК операторите не може да се извлече информация за годината на въвеждане в експлоатация поради факта, че в много от справките същата не е посочена или е посочена датата на преоценка на активите. Поради тази причина за характеризиране на мрежата според вида на материала и годините на въвеждане в експлоатация бе използвана наличната информация в НСИ за 2005 г.

Таблица 2.20. Таблица за дължините на канализационната мрежа по райони за басейново управление според годината на въвеждане в експлоатация

		Канализационна мрежа по години на въвеждане в експлоатация						
		до края на 1960 г.	**от 1961 до 1970 г.**	**от 1971 до 1980 г.**	**от 1981 до 1990 г.**	**от 1991 до 2000 г.**	**след 2001 г.**	**Сума**
		км	**км**	**км**	**км**	**км**	**км**	**км**
1	Дунавски район	1,214	1,417	1,170	986	258	53	5,099
	Дял (%)	23.8	27.8	22.9	19.3	5.1	1.0	100
2	Черноморски район	374	438	611	507	389	39	2,358
	Дял (%)	15.9	18.6	25.9	21.5	16.5	1.6	100
3	Източнобеломорски район	445	529	832	1,015	210	19	3,051
	Дял (%)	14.6	17.3	27.3	33.3	6.9	0.6	100
4	Западнобеломорски район	150	396	735	421	106	8	1,815
	Дял (%)	8.3	21.8	40.5	23.2	5.8	0.4	100
Общо		**2,183**	**2,780**	**3,348**	**2,930**	**963**	**118**	**12,322**
	Дял (%)	17.7	22.6	27.2	23.8	7.8	1.0	100

От горната таблица се вижда, че основната част от водопроводната мрежа в страната е изградена преди 1980 г., тоест технически обоснованият експлоатационен период на канализационните тръби, изградени през този период главно от бетон, стоманобетон с различни профили, на практика е изтекъл.

В подкрепа на твърдението за лошото състояние на канализационната мрежа, освен изтеклия експлоатационен период на изграждане и с материали, които не отговарят на съвременните изисквания, са и фактите, свързани с частичната или цялостно нарушена нормална работа на канализацията, констатирани в изготвените Генерални планове за големи градове в страната, което се изразява в:

- Периодични преливания и затлачване на канализационната мрежа поради големи нарушения в материала и лошо проектиране;
- Изключително висок процент на инфилтрирана вода, довеждана до градските пречиствателни станции, достигащ до 100% спрямо подадената вода на населението и бизнеса в съответното населено място.

Почти навсякъде в страната канализационната система е от смесен тип, което също

води до създаването на проблеми, особено при обилни валежи.

Въпреки констатираните проблеми, към настоящия момент основен приоритет за страната е изграждането на допълнителна канализационна мрежа за обхващане на всички отпадъчни води в агломерации над 2 000 екв. ж., които да бъдат пречиствани.

Според Прилагащата програма за изпълнение на изискванията на Директива 91/271/ЕЕС, дължината на неизградената канализационна мрежа през 2003 г. е 8 215 км. Изградената през следващите години канализационна мрежа е в рамките на 365 км. Следователно за доизграждане остават 7 850 км.

За да се оценят нужните средства за изграждане на нова, подмяна и рехабилитация на съществуващата канализационна мрежа, бяха анализирани данните в Генералните планове за агломерации над 10 хил. екв. ж., информация за цени, предложени в различни тръжни процедури, както и друга информация, свързана с остойностяването на този вид дейност.

Таблица 2.21. Единични цени за строителство на канализация

Диаметър канализация	**Цена на канализационна мрежа**
mm	лв./m
200	270
315	370
400	600
450	620
500	**660**
560	830
630	950

На основата на допълнителен анализ бе определен средният диаметър на изграждане на канализационната мрежа. Анализът почива на процентното съотношение на диаметрите на канализационните тръби според наличната информация от справките на активите, изготвени от ВиК дружествата и общините в пълнотата, в която съществува. В резултат от този анализ бе възприето, че средният диаметър, чрез който ще се остойности дейността с доизграждане и реконструкция на канализационната мрежа от материали, отговарящи на съвременните изисквания, е 500 mm при цена на изграждането на линеен метър съответно 660 лв.

Предвид поетите ангажименти за прилагане на Директива 91/271/ЕЕС и състоянието на канализационната мрежа бяха възприети и остойностени три сценария, а именно:

1. Минималистичен сценарий, при който се приема необходимостта от доизграждане на канализацията за агломерации, включени в директива 91/271/ЕЕС с дължина 7 850 км и цена 5.18 млрд. лв.;
2. Междинен сценарий, който е свързан с построяването на канализацията към директива 91/271/ЕЕС с цена 5.18 млрд. лв. и рехабилитация на 30% от съществуващите канализационни мрежи с цел намаляване на инфилтрата на отпадъчните води до ПСОВ с дължина 3,7 хил. км с цена 2.4 млрд. лв., или общо 7.58 млрд. лв.;

3. Максималистичен сценарий, при който към Междинния сценарий се добавя доизграждането на канализацията за населени места с по-малко от 2 000 жители с дължина 2 440 км с цена 1.6 млрд. лв., или общо 9.18 млрд. лв.

2.2.7. Съоръжения по канализационната мрежа

При определяне на броя на канализационните съоръжения са използвани основно данните от ВиК операторите и информацията, събирана от МРРБ съгласно изискванията на Закона за водите, поради липса на информация в Националния статистически институт. Описаните в справките на ВиК дружествата и Общините активи включват в себе си всички видове съоръжения, участващи в канализационната мрежа: канализационни помпени станции, преливници, дъждозадържатели и др.

Таблица 2.22. Брой на съоръженията по канализационната мрежа по райони за басейново управление на водите според вида на активите

		Канализационни съоръжения			
		Общински активи	**ВиК активи**	**Задбалансови активи**	**Общо**
		бр.	бр.	бр.	бр.
1	Дунавски район	137	303	12	452
2	Черноморски район	20	107	0	127
3	Източнобеломорски район	350	232	8	590
4	Западнобеломорски район	1	50	31	82
СУМА		**508**	**692**	**51**	**1 251**

Източник: Информация, предадена от ВиК дружествата и общините съгласно Закона за водите

От горната таблица е видно, че по сега съществуващите данни броят на канализационните съоръжения в страната е 1251.

Липсата на информация от 61 общини дава основание да се смята, че активите на територията на съответните ВиК, обслужващи същите тези общини, не съдържат подобни активи, което е довело до подценяване на реалната бройка на канализационните съоръжения в експлоатация.

Голяма част от канализационните съоръжения са въведени в експлоатация заедно с въвеждането на най-голямото количество на канализационни активи през периода от 1960 г. до 1990 г. От това можем да съдим за лошото им техническо състояние.

Следователно, тук основният приоритет към съоръженията по канализационната мрежа ще са реконструкция и рехабилитация на съществуващите и изграждане на нови съоръжения на местата, където има нужда.

Необходимите инвестиции за тези съоръжения са изчислени на база на приемането, че те представляват 5% от необходимите инвестиции за изграждане на канализационна мрежа, тъй като са функционално свързани.

Сценариите за канализационните съоръжения следват сценариите за необходимите инвестиции за канализационната мрежа и са както следва:

1. Минималистичен сценарий, при който се приема необходимостта от доизграждане на канализационните съоръжения за агломерации, включени в Директива 91/271/ЕЕС с цена за изграждане 259 млн. лв.
2. Междинен сценарий, който е свързан с построяването на канализацията към директива 91/271/ЕЕС с цена 259 млн. лв. и рехабилитация на 30% от съществуващите канализационни мрежи с цена 120 млн. лв., или общо 379 млн. лв.
3. Максималистичен сценарий, при който към Междинния сценарий се добавя доизграждането на канализацията за населени места с по-малко от 2 000 жители с цена 80 млн лв., или общо 459 млн. лв.

2.2.8. Пречиствателни станции за отпадъчни води

За анализа на съществуващото положение с ПСОВ в България бяха използвани няколко източника, като основно беше взет под внимание „Доклад за прилагане на изискванията на Директива 91/271/ЕЕС относно пречистване на отпадъчните води от населените места". Информацията от Доклада беше съгласувана и с данни от НСИ, Плановете за управление на речните басейни (Раздел VII. Програми от мерки за опазване и възстановяване на водите), бизнес плановете за някои ВиК оператори и получената от МРРБ информация за активите на ВиК операторите.

Обобщената информация за съществуващите и строящите се в момента ПСОВ по Басейнови дирекции е представена в таблиците по-долу:

Таблица 2.23. Степен на изграденост на ПСОВ по РБУВ към декември 2010 г.

Дунавски басейн	**2000-10000 екв. ж.**	**>10000 екв. ж.**
Съществуващи ПСОВ	7	20
Не се налага реконструкция/ разширение	3	6
ПСОВ - необходима реконструкция/ разширение	4	14
В момента се изграждат		2
Черноморски басейн	**2000-10000 екв.ж.**	**>10000 екв.ж.**
Съществуващи ПСОВ	17	22
Не се налага реконструкция/ разширение	12	5
ПСОВ - необходима реконструкция/ разширение	5	17
В момента се изграждат		4
Източнобеломорски басейн	**2000-10000 екв.ж.**	**>10000 екв.ж.**
Съществуващи ПСОВ	5	10
Не се налага реконструкция/ разширение	2	2
ПСОВ - необходима реконструкция/ разширение	3	8
В момента се изграждат		4
Западнобеломорски басейн	**2000-10000 екв.ж.**	**>10000 екв.ж.**
Съществуващи ПСОВ	2	6
Не се налага реконструкция/ разширение	1	1

ПСОВ - необходима реконструкция/ разширение	1	5
В момента се изграждат	0	0
Общо	**2000-10000 екв.ж.**	**>10000 екв.ж.**
Съществуващи ПСОВ	31	58
Не се налага реконструкция/ разширение	18	14
ПСОВ - необходима реконструкция/ разширение	13	44
В момента се изграждат	0	10

Като резултат от анализа на данните е видно, че в момента в България в експлоатация са 89 ПСОВ, от които 32 отговарят на изискванията на Директива 91/271/ЕС. Броят на ПСОВ, за които е необходимо реконструкция или разширение, е 57.

В съответствие с Директива 91/271/ЕЕС, в края на 2010 г. страната е изправена пред сериозното предизвикателство да изгради ПСОВ за агломерации с над 10 000 екв. ж., а до края на 2014 г. - и ПСОВ за агломерации с между 2 000 -10 000 екв. ж.

Таблица 2.24. ПСОВ за предстоящо изграждане за агломерации над 2000 екв.ж.

Необходими нови ПСОВ	**2000-10000 екв. ж.**	**>10000 екв. ж.**
Дунавски басейн	146	24
Черноморски басейн	46	8
Източнобеломорски басейн	147	19
Западнобеломорски басейн	41	4
Общо	**380**	**55**

От таблицата се вижда, че ПСОВ, които трябва да се построят за агломерации с повече от 10 000 екв.ж. и чийто срок изтече в края на 2010 г., са 55 бр., а за агломерации от 2000 до 10 000 екв.ж., чиито срок изтича в края на 2014 г. - 380 бр.

Констатираното сериозно забавяне се дължи на много и различни фактори, по-важните от които са:

- изключително забавяне на прединвестиционните проучвания и стартиране на проектите за техническа помощ;
- бавни и тромави тръжни процедури съгласно ЗОП;
- лошо качество на изготвените идейни проекти и повсеместно преоразмеряване на проектите за ПСОВ;
- забавяне осъществяването на стартирали инвестиционни проекти поради финансови и организационни причини;
- обвръзката на инвестиционните проекти за изграждане на ПСОВ с прилежащата инфраструктура - изграждане на довеждащи колектори до ПСОВ, изграждане на отвеждащ колектор от ПСОВ, изграждане, реконструкция и модернизация на канализационната мрежа, което да намали инфилтрираната вода, довеждана до ПСОВ и др.

Оценката на необходимите капитални инвестиции за изграждане на ПСОВ в агломерациите над 2000 екв. ж. почива на данни от различни източници, като инвестициите, заложени в РБУВ са актуализирани на базата на „Подход и методология за подбор на проектите по Приоритетна ос 1 на Оперативна програма „Околна среда 2007 – 2013 г.”.

Таблица 2.25. Необходими капитални вложения за изграждането на ПСОВ съгласно направената оценка през месец декември 2010 г.

	Стойност в хил. лв.
Дунавски басейн	
Разширение, реконструкция и модернизация на ПСОВ от 2 000 до 10 000 екв.ж.	8 944
Разширение, реконструкция и модернизация на ПСОВ над 10 000 екв.ж.	845 015
Изграждане на ПСОВ от 2 000 до 10 000 екв.ж.	448 679
Изграждане на ПСОВ над 10 000 екв.ж.	437 862
Общо	**1 740 500**
Черноморски басейн	
Разширение, реконструкция и модернизация на ПСОВ от 2 000 до 10 000 екв.ж.	285 047
Разширение, реконструкция и модернизация на ПСОВ над 10 000 екв.ж.	9 112
Изграждане на ПСОВ от 2 000 до 10 000 екв.ж.	149 547
Изграждане на ПСОВ над 10 000 екв.ж.	147 945
Общо	**591 651**
Източнобеломорски басейн	
Разширение, реконструкция и модернизация на ПСОВ от 2 000 до 10 000 екв.ж.	0
Разширение, реконструкция и модернизация на ПСОВ над 10 000 екв.ж.	324 478
Изграждане на ПСОВ от 2 000 до 10 000 екв.ж.	451 751
Изграждане на ПСОВ над 10 000 екв.ж.	462 283
Общо	**1 238 512**
Западнобеломорски басейн	
Разширение, реконструкция и модернизация на ПСОВ от 2 000 до 10 000 екв.ж.	1 270
Разширение, реконструкция и модернизация на ПСОВ над 10 000 екв.ж.	88 951
Изграждане на ПСОВ от 2 000 до 10 000 екв.ж.	133 292
Изграждане на ПСОВ над 10 000 екв.ж.	101 617
Общо	**325 130**
Общо за България	
Разширение, реконструкция и модернизация на ПСОВ от 2 000 до 10 000 екв.ж.	19 326
Разширение, реконструкция и модернизация на ПСОВ над 10 000 екв.ж.	1 543 491
Изграждане на ПСОВ от 2 000 до 10 000 екв.ж.	1 183 269
Изграждане на ПСОВ над 10 000 екв.ж.	1 149 706
Общо	**3 895 792**

Освен тези средства, в следващите 25 години следва да се изградят като минимум ПСОВ за около 600 населени места под 2 000 екв.ж., в които има изградена канализация, която се явява точков източник на замърсяване във водоприемниците. По експертна оценка това ще са допълнителни 478 млн. лв. за модулни пречиствателни станции.

Приема се, че от оставащите населени места с население под 2 000 жители, в още 268, с общо население около 305 000 жители, ще е необходимо изграждането на ПСОВ. В случая, поради липса на промишленост в малките населени места може да се приеме, че броят на жителите съвпада с броя на еквивалентните жители и следователно необходимите инвестиции за нови ПСОВ в тези населени места ще бъдат 213.3 млн. лв.

В допълнение е необходимо довършването на построените по линия на ИСПА и ФАР ПСОВ с цел заустване на пречистените води в чувствителна зона – ПСОВ „Смолян", ПСОВ „Благоевград", ПСОВ „Пазарджик", ПСОВ „Търговище", ПСОВ „Попово", ПСОВ „Варна", ПСОВ „Шумен", ПСОВ „Мадан", ПСОВ „Рудозем" и ПСОВ „Златоград" - средно по 2 млн. лв. за ПСОВ за над 10 000 екв. ж. и по 1.4 млн. лв. за ПСОВ за 2 000 - 10 000 екв. ж., или общо 18.2 млн. лв.

Очертават се три сценария:

- Сценарий 1 - Изграждане на ПСОВ съгласно Директива 91/271/ЕЕС за агломерации с над 2 000 екв.ж. на стойност 3.896 млрд. лв.
- Сценарий 2 - Изграждане на ПСОВ съгласно Директива 91/271/ЕЕС на стойност 3.896 млрд. лв. и инвестиции за отстраняване на азот и фосфор за вече изградените по ИСПА десет ПСОВ в размер на 18.2 млн. лв., или общо 3.914 млрд. лв.
- Сценарий 3 - Изграждане на ПСОВ съгласно Сценарий 2 плюс изграждане на ПСОВ за населени места под 2 000 екв.ж. на стойност 691.3 млн. лв., или общо 4.605 млрд. лв.

2.2.9. Хидромелиоративни съоръжения

Изграденият в Република България хидромелиоративен фонд (ХМФ) се разделя условно в няколко основни групи в зависимост от начина на управление и вложените средства за изграждането на съоръженията, а именно:

- изграден с държавни средства, включен в активите и управляван от "Напоителни системи" ЕАД, "Хидромелиорации-Севлиево" ЕАД и „Земинвест" ЕАД;
- вътрешно канална мрежа, изградена с държавни средства и стопанисвана до 1993 г. от бившите ТКЗС и АПК;
- незавършени и непредадени за експлоатация обекти, финансирани с държавни средства, охранявани от и заведени на задбалансов отчет в "Агроводинвест" ЕАД;
- хидромелиоративни съоръжения, изградени с кооперативни средства, включително и над 2000 малки язовири за напояване, понастоящем публична общинска собственост;

- хидромелиоративни съоръжения, изградени за напояване с държавни или кооперативни средства, ползвани или собственост и управлявани от сдружения за напояване;
- хидромелиоративни съоръжения, частна собственост, изградени от недържавни структури (предимно малки съоръжения).

Хидромелиоративните съоръжения могат да се групират в следните основни групи:

1. Съоръжения за предпазване от вредното въздействие на водите

1.1. Предпазни диги на р. Дунав, съоръжения по тях – шлюзове, саваци и др

1.2. Корекции на вътрешни реки, съоръжения по тях – шлюзове, саваци и др

1.3. Ретензионни язовири

1.4. Съоръжения за отводняване

- Отводнителни канали
- Систематичен дренаж
- Отводнителни помпени станции с машинно и ел. оборудване

2. Съоръжения за напояване
    - Водохващания
    - Събирателни деривации
    - Напоителни канали и съоръжения по тях – разпределителни възли, водостоци, аквадукти, дюкери, мост-канали, савачни врати и др.
    - Изравнители и съоръжения по тях
    - Повдигателни и дъждовални помпени станции с машинно и ел. оборудване
    - Напорни тръбопроводи
    - Главни и разпределителни тръбопроводи със съоръжения по тях – въздушници, хидранти, спирателни кранове, изпускатели и др.
    - Подстанции и електропроводи за високо напрежение, трансформатори

2.2.9.1. Съоръжения за предпазване от вредното въздействие на водите

Към обектите за предпазване от вредното въздействие на водите спадат:

- съоръжения за отвеждане на излишните повърхностни и подземни води от 1,7 млн. дка преовлажнени и заблатени земи, с което се подобряват условията за тяхното използване;
- съоръжения за предпазване от заливане на прилежащите площи - предпазни диги (Дунавски и вътрешни предпазни диги) и корекции на реки. Чрез тях от заливане се предпазват 1,4 млн. дка земеделски земи, населени места, стопански и др. обекти и национална пътна, железопътна и техническа инфраструктура. С изграждането на корекциите на реките са предпазени от ерозиране и удълбаване дъната на същите.

Тези съоръжения извън населените места съгласно чл. 13, т. 3 от Закона за водите са публична държавна собственост и отговорен за тяхното поддържане и управление е Министърът на земеделието и храните.

В регулационните граници на населените места съоръженията за предпазване от вредното въздействие на водите съгласно чл. 19 от Закона за водите са публична общинска собственост. Задълженията за тяхното поддържане и нормално функциониране са на съответната община.

Таблица 2.26. Корекции на реки и предпазни диги по райони за басейново управление на водите

	Район	Корекции на реки	Вътрешни предпазни диги	Дунавски диги	Общо за диги
		км	км	км	км
1	Дунавски район	957.64	68.42	253.36	321.78
2	Черноморски район	646.05	-	-	-
3	Източнобеломорски район	1198.02	175.20	0.00	175.20
4	Западнобеломорски район	355.45	-	-	-
Общо		**3157**	**244**	**253**	**496.98**

Горната таблица дава информация за дължините на брегозащитните съоръжения по Басейнови дирекции. В нея се вижда, че основната дължина на брегозащитните съоръжения е съсредоточена в Дунавския и Източнобеломорския район, главните райони, в които са съсредоточени най-големите речни корита, които създават предпоставки за изграждане на тези съоръжения.

Общата дължина на дигите в страната е 497 км, разделена на дунавски диги 253 км и вътрешни предпазни диги 244 км, а корекциите на реките са 3 157 км.

Сериозен проблем са постоянните посегателства и кражби от мониторинговите съоръжения и свързаните с тях навременно предоставяне на информация и алармиране.

2.2.9.2. Предпазни диги на р. Дунав

- Силна брегова ерозия, вследствие на която коритото на реката на места е достигнало петата на предпазната дига.
- Повсеместно обрастване с тревна и дървесна растителност.
- Увеличаване броя на къртичините от земеровни животни.
- Ползване короната на дигата за пътна връзка, в резултат на което са се образували коловози.
- На много места, предимно от държавните лесничейства и дърводобивните фирми, се правят рампи за превоз на трупи, като се нарушава целостта на дигата без съгласуване с "НС" ЕАД.
- Силно амортизиране на шлюзовете.

За укрепване на Дунавския бряг е необходимо да се изпълнят съответните инженерни мероприятия.

Използването на хербициди е една от мерките за борба със специфичната трайна растителност.

Необходимо е целево отделяне на средства за възстановяване на шлюзовете, профила на дигата, нивото на короната и изграждане на технически издържани рампи.

2.2.9.3. Корекции на вътрешни реки

В общ план проблемите при тях са най-сериозни:

- Значителна промяна проектните параметри на корекциите.
- Късане на предпазните диги, незначителната част от което е вследствие на формирани високи вълни от интензивно снеготопене и валежи, а преобладаващата част е причинена от организации или лица по различни поводи.
- Разрушаване на шлюзове, предимно металните им части, което е предпоставка за сериозни щети при високи води.
- Изграждане на многобройни рампи с нарушаване профила на дигите.
- Безконтролно и без правила изземване на инертни материали от корекциите на реките, предизвикващо:
  - промяна нивелетата на дъното на реките;
  - разрушаване на дънни прагове и изградени бентове при водохващания;
  - разрушаване на надлъжни и напречни брегоукрепителни съоръжения;
  - разрушаване на бермите;
  - разрушаване на шлюзове и предпазни диги;
  - “увисване” на водовземанията;
  - подкопаване устоите на мостове от националната пътна мрежа.
- Височината на дигите не отговаря на променения профил на реките.
- Стесняване на сечението от новоизградени съоръжения (мостове).

Необходима е преоценка на част от корекциите при новосъздадените условия на протичане и възстановяване на разрушените съоръжения.

Съгласно съществуващите нормативни документи, разрешителни за добив на инертни материали се издават от структурите на МОСВ, без становище от стопанисващия корекцията.

Крайно наложителна е промяна в смисъл, разрешително да се издава след становище от стопанина с правила за разработка и контрол.

2.2.9.4. Ретензионни язовири

Общо за страната изградените ретензионни язовири за предпазване от вредното въздействие на водите са 15 броя, които се поддържат от следните клонове на „Напоителни системи” ЕАД: Плевен (9 броя), Шумен (2 броя) и по 1 брой от Велико Търново, Видин, Враца и София. Възникващите проблеми при експлоатацията на ретензионните язовири са незначителни, изразяващи се в частично нарушаване

целостта на преливниците при преминаване на високи вълни и при недобронамерена човешка дейност.

2.2.9.5. Съоръжения за отводняване

Тук проблемите се дължат предимно на дългогодишната експлоатация:

- Част от основните помпени станции са в действие от 60 – 70 години, със силно амортизирани машинна, ел. част и сграден фонд, както и почти напълно корозирали напорни части под дигите (главно за дунавските), което е предпоставка за тежки последици.
- Вследствие на това състояние и напрегнатия режим на работа се стига до чести аварии, свързани със значителни капиталовложения за възстановяване.
- Обрасли и затлачени открити отводнителни канали след дългогодишната експлоатация и липса на подходяща техника за почистване, както и постоянен недостиг на средства.
- Закритите дренажни смукатели са частично или напълно запушени.
- Неотложна е реконструкцията на част от съоръженията и поетапно възстановяване на останалите.

2.2.9.6. Съоръжения за напояване

По данни на „Напоителни системи” ЕАД в напоителните системи са включени следните основни съоръжения:

- комплексни язовири
  публична държавна собсвеност по чл. 13, т. 1 от ЗВ 22 бр.
- напоителни язовири 146 бр.
- напоителни помпени станции 681 бр.
- напорни водопроводи 1 497 км
- деривационни канали 530 км
- открита канална мрежа 6 435 км
- закрита тръбна мрежа 9 269 км
- водохващания 420 бр.

  в т.ч. 131 бр. масивни
- изравнители 612 бр.

  в т.ч. 503 бр. облицовани

Чрез тези съоръжения „Напоителни системи” ЕАД е в състояние да водоосигури 5376 хил. дка годни за напояване площи.

От „Хидромелиорации-Севлиево” ЕАД се поддържат седем напоителни системи, изградени с държавни средства, с обща площ от 65 296 дка, от които годни за напояване са 41 751 дка.

Изградените съоръжения в тези системи са:

- Язовири 5 броя

- Водохващания 3 броя
- Помпени станции 12 броя
- Канална мрежа 87.27 км
- Тръбна мрежа 332.53 км

„Земинвест" ЕАД стопанисва и управлява съоръжения, намиращи се основно в област Кърджали, ползвани за напояване и при разсаждане на тютюн, в т.ч.:

- малки язовири и водоеми – 470 бр.
- напоителни полета – 7 бр. с обща площ за напояване 17 450 дка

Таблица 2.27. Регистрирани сдружения за напояване по басейни за управление

№	Сдружения за напояване	Площ в дка
1	2	3
1	Всичко Дунавски басейн – 23 сдружения за напояване	58 450,06
2	Всичко Черноморски басейн – 26 сдружения за напояване	62 989,08
3	Всичко Западно беломорски басейн – 4 сдружения за напояване	37 149,00
4	Всичко Източно беломорски басейн – 36 сдружения за напояване	174 486,16
5	За цяла България	**333 074,30**
6	В т.ч хидромелиоративни системи - общинска собственост	164 493,30
7	В т.ч хидромелиоративни системи - държавна собственост	168 581,00

Общини и индивидуални водополвзатели

Съгласно чл.19 от Закона за водите всички водостопански системи на територията на общините, които не са включени в активите на търговските дружества и сдруженията за напояване, са публична общинска собственост. Тези съоръжения може да бъдат предоставени за ползване и собственост на сдружения за напояване след тяхното учредяване.

Към 1992 г. хидромелиоративният фонд публична общинска собственост е обхващал 3,5 млн. дка, като са били включени следните съоръжения:

- напоителни язовири над 2 000 бр.
- водохващания около 1100 бр.
- напоителни помпени станции около 1600 бр.
- напоителни канали около 16 300 км
- изравнители около 830 бр.
- напорна тръбна мрежа около 16 400 км

Към настоящия момент липсват данни за състоянието на тези хидромелиоративни съоръжения. Налице са само част от язовирите и микроязовирите, тъй като през последните години ежегодно преливат и се разрушават от 10 до 20 микроязовира. Почти всички помпени станции и напорни тръбопроводи са ограбени и унищожени.

Необходимо е да се извърши оглед и актуализация на данните за хидромелиоративните съоръжения общинска собственост.

През последните години голям брой земеделски стопани започнаха да изграждат индивидуални системи за напояване, обикновено на трайни насаждения и зеленчукови градини. Предпочитано за тези условия е капковото напояване, предвид икономията на вода и лесното автоматизиране на системите. В настоящия момент липсват данни за размера на тези системи, но може да се предположи, че те са около 50 000 дка в цялата страна. Чрез тези системи успешно се използват малки собствени водоизточници – кладенци, малки реки и дерета.

Състояние на хидромелиоративните съоръжения за напояване

Язовири

Тези съоръжения са под непрекъснат контрол, като за тях са полагани относително най-големи грижи, в резултат на което техническото им състояние е сравнително добро.

Същевременно тези скъпи и най-отговорни съоръжения се нуждаят от значителни инвестиции за ремонт и възстановяване, с което ще се гарантира тяхната бъдеща сигурна работа.

От ремонтно-възстановителни работи се нуждаят водовземните съоръжения, основните изпускатели, затворните органи и преливните съоръжения, т.е. гарантиращите безопасната им експлоатация.

Водохващания

Проблемите са различни при масивните и при изградените като временни съоръжения.

За масивните водохващания проблемите са в две посоки:

- Разрушаване на водобойната им част с последващо частично рушене на масивния яз, вследствие промяна нивелетата на реките след корекционни мероприятия или от безконтролно добиване на инертни материали.

  В тази връзка е наложително издаването на разрешителни за добив на инертни материали от органите на МОСВ да става след съгласуване със собственика на водния обект.

- Ограбване и разрушаване на металните части на повдигателните механизми за регулиране затворите на промивните и водовземни отвори.

За водохващанията временен тип основен проблем са преминаващите високи води в реките, водещи до частичното им разрушаване и ежегодно влагане на средства за възстановяване.

Доставна и разпределителна мрежа

Доставната и разпределителна мрежа се разделя на открити канали и закрити водопроводи.

Общовалидно за откритите канали е лошото техническо и експлоатационно състояние, изразяващо се в следното:

- основната част от тях е изградена от 40-те до 80-те години на XX век;
- част от каналите са необлицовани;
- частично разрушена облицовка вследствие дългогодишната им експлоатация, с практическа липса на водоплътни качества, предполагаща големи загуби от

филтрация, увеличени значително от големите транспортни разстояния, достигащи от десетки до над 100 км;

- по-голямата част от водовземанията са разположени в горната част на профила и за да се подаде вода, се налага завиряване, което води до значителни загуби и ниска използваемост на водата;
- кражби на облицовъчни плочи и метални части на вододелите.

За пълното възстановяване на откритата канална мрежа държавна собственост са необходими инвестиции с размер над 500 млн. лв.

За закритата водопроводна мрежа би могло да се приеме, че главният проблем са непрекъснатите кражби.

Ограбват се всички метални части – спирателни кранове, хидранти, фасонни части, тръби и други, като това се отнася преди всичко за вътрешно-каналната мрежа.

Линейността и разпръснатостта върху територията на страната не позволяват ефективна охрана.

Помпени станции и трансформаторни подстанции

Поради факта, че в тези съоръжения е вградено изключително скъпо оборудване, в т.ч. ел. двигатели, помпи, трансформатори, затворни органи, повдигателни механизми, контролно-измервателна апаратура и други, същите са подложени на постоянни набези с цел кражби. Поради липсата на техническа и физическа възможност за охрана, част от оборудването е демонтирано и съхранено в складовите бази.

Понастоящем помпените станции се охраняват с радиоелектронни средства и/или жива охрана. Всичко това е свързано с огромни непроизводствени разходи. Малкият интерес към по-скъпото помпено напояване и липсата на средства е довело до влошаване и на физическото състояние на фондовете.

Независимо от изложеното, възможностите за помпено подаване на вода са многократно по-големи от потреблението в момента.

Вътрешно-канална мрежа и съоръжения на бившите ТКЗС и АПК

Всички изградени съоръжения са или разрушени напълно, или в крайно лошо състояние, в т.ч. и помпените станции.

Най-сериозно е състоянието на язовирите общинска собственост, предвид потенциалната опасност, която представляват за населението, населените места, земеделските земи и изградената инфраструктура.

Част от тях са с неработещи затворни органи на основните изпускатели или затруднено функциониране, разрушени или засипани преливници, прокопани части от стените за монтаж на допълнителни водовземни тръби, свлечени сухи и мокри откоси на стените и нарушени корони на стените.

Изброеното, в съчетание с дългогодишната експлоатация и липсата на необходимата поддръжка и наблюдения във връзка с инженерната сигурност на съоръженията, ги прави реална опасност за разположените под тях населени места, земеделски земи и инфраструктура.

2.2.9.7. Обобщение на основните проблеми по поддържането и експлоатацията на хидромелиоративните съоръжения

Гарантирането на експлоатационната сигурност и надеждност на съоръженията за предпазване от вредното въздействие на водите и за доставка на вода за напояване е от много важно значение за различни отрасли на икономиката и сигурността на населението на страната.

Проблемите по основните подгрупи обекти се явяват предимно от няколко причини: промени вследствие на появили се екстремни условия, нерегламентирани действия на човешка намеса и липса на достатъчно средства за поддържане.

Основните проблеми са систематизирани по-долу:

- помпени станции – стари, някои са от 1938 година;
- диги - с изключение на Дунавските, строени съгласно изискванията за язовирни стени, останалите са предимно от заимстван материал с преобладаваща част на пясъци и баластри, поради което при високи води се наблюдават чести изравяния на берми, кюне и скъсвания на дигите;
- нередовно и недостатъчно финансиране на дейността – съгласно ЗВ това следва да се финансира със средства на МЗХ, но на практика тези средства са минимални;
- кражби по метални съоръжения – ПС, жаби клапи, саваци, тръбопроводи и други метални и чугунени арматури;
- скъпа поддръжка без осигуряване на достатъчно средства;
- недостатъчен персонал - дори и ПС не са с денонощна охрана;
- липса на норматив за брой на експлоатационния персонал;
- добив на инертни материали от коригирани участъци или непосредствено пред тях, което променя водното течение и води до изравяния и скъсвания на диги – например р. Джерман;
- липса на каквато и да е грижа за поддържане на проводимостта на реките в некоригираните участъци. При наводнения главното количество плаващи дървета идват именно от тези участъци. Подприщват мостове и тесни места и предизвикват преливания и скъсвания на дигите;
- лошо изпълнение на строително-монтажните и възстановителни работи;
- лошо качество на материала на дигите. Поради липса на средства не се използва подходящ материал, а се ползва такъв непосредствено от реката с преобладаващо пясъчно-баластрено съдържания. При нови високи води скъсването е налице;
- застрояване на части от корекциите;
- променени климатични условия – по-интензивни валежи през 2005, 2006, 2007 г.
- обезлесяване и изсичане на горите;
- средствата, предвидени за възстановяване и експлоатация на всички ООНЗ са крайно недостатъчни, предвид тяхната значимост и дългогодишен период на действие, поради което много точно следва да се изготвя инвестиционната програма.

2.2.9.8. Инвестиции за възстановяване на хидромелиоративния фонд

Изградените хидромелиоративни съоръжения в страната са систематизирани в колони 3 и 4 от следващата таблица.

Таблица 2.27. Инвестиции за възстановяване на хидромелиоративния фонд

№	Наименование	Брой	Обща дължина	Средства за възст. на отд. съоръж.	Пълно възста новяване	Частично възста-новяване	Минимално възста-новяване
			км	лв./бр. лв./км	лв.	лв.	лв.
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Язовири за напояване	2 352			66 603 600	25 176 161	14 386 378
1.1	Държавни дружества	201		11 664	4 341 600	1 641 125	937 786
1.2	Публична държавна собственост	21		122 194	4 752 000	1 796 256	1 026 432
1.3	Публична общинска собственост	2 130		14 580	57 510 000	21 738 780	12 422 160
2	Изравнители	960		3 499	6 220 800	2 351 462	1 343 693
3	Водохващания	156		2 916	842 400	318 427	181 958
4	Напоителни канали	0	5 678,74	17 438	18 337 6495	69 316 315	39 609 323
5	Помпени станции	701		5 832	7 570 800	2 861 762	1 635 293
6	Тръбопроводи	0	2 770,66	10 206	52 365 455	19 794 142	11 310 938
7	Съоръжения общинска собственост	8 000		3 530	52 293 600	19 766 981	11 295 418
8	Отводнителни канали	0	1 398,69	65 352	91 407 460	63 985 222	36 562 984
9	Отводнителни помпени станции	76		100 000	7 600 000	5 320 000	3 040 000
10	Корекции на реки	0	3 134,45	120 000	376 134 480	263 294 136	150 453 792
11	Предпазни диги	0	243,62	100 000	24 362 200	17 053 540	9 744 880
12	Дунавски диги	0	253,36	250 000	63 340 500	44 338 350	25 336 200
13	Ретензионни язовири	15		100 000	1 500 000	1 050 000	600 000
	Всичко				**933 617 790**	**534 626 499**	**305 500 856**

Инвестициите, необходими за рехабилитацията и реконструкцията на съоръженията от таблицата по-горе, почиват на анализ на средствата и материалите, които са нужни за извършването на ремонта на увредените съоръжения, както и на средствата, нужни за укрепване на участъци и съоръжения. След направения анализ са получени средните стойности на средствата за възстановяване на съоръженията (колона 5).

Сценарий 1: При минимално възстановяване (минималистичен сценарий) се влагат само 40 % от необходимите суми за пълно възстановяване – 305 500 856 лв., но с това се гарантира само временната експлоатационна годност и сигурност на съоръженията.

Сценарий 2: При частично възстановяване (междинен сценарий) се счита, че ще се осигурят и вложат 70% от средствата за пълно възстановяване – 534 626 499 лв.

Сценарий 3: Общо необходимите средства за пълно възстановяване (максималистичен сценарий) на хидромелиоративните съоръжения общинска и държавна собственост възлизат на 933 617 790 лв.

2.3. Заключение от анализа на водостопанската инфраструктура

Водостопанската инфраструктура се характеризира със следните специфични особености:

- Инфраструктурата изисква огромни по размер капитални вложения.
- Съществува несъответствие между крупния размер на инвестициите и постепенното добавяне (в годините) на мощностите;
- При така установените източници на финансиране и поради специфичната особеност на дълготрайното използване на изградените обекти, все още не се предвижда възвръщане на вложения капитал като разходно перо в себестойността.
- Постоянно отлаганите в необходимия размер капитални вложения от последните години изискват чувствително по-големи капиталови разходи в бъдеще;
- Наличие на недопустими загуби на вода в напоителните системи и водопроводните мрежи.
- Всички хидроенергийни системи в страната са проектирани, изградени и се експлоатират като комплексни хидротехнически системи, които задоволяват нуждите извън енергетиката на всички водоползватели и водопотребители (напояване, питейно-битово и промишлено водоснабдяване, рекреация, рибовъдство) съобразно възможностите на всяка една система.

Основните проблеми на инфраструктурата са:

- Всички хидроенергийни системи в страната са проектирани, изградени и се експлоатират като комплексни хидротехнически съоръжения, които задоволяват нуждите извън енергетиката на всички водоползватели и водопотребители (напояване, питейно-битово и промишлено водоснабдяване, рекреация, рибовъдство) съобразно капацитета на всяка една система.
- Сравнението на прогнозното водопотребление (без хидроенергетика и АЕЦ) за периода на Стратегията с общия завирен обем на язовирите показва, че в България има достатъчно изградени язовири. Идентифицираните нужди за няколко неголеми района на страната могат да се покрият с изграждането на няколко нови язовира, за 3 от които е подписан договор за финансиране със Световната банка, а други са със започнато, но спряно строителство поради финансови причини.
- Преобладаващата част от действащите водоснабдителни активи (водовземни съоръжения, водопроводна мрежа, помпи, хидрофори, водомери и др.) са въведени в експлоатация преди 1980 г. и са изградени от материали (преобладаващо етернитови и стоманени тръби), чийто срок на годност е изтекъл.
- В голяма част от водопроводната мрежа нивото на корозия или натрупвания на отлагания е значително, което обуславя рискове за качеството на водата.
- Констатираните загуби на вода са изключително големи и се дължат основно на физически течове – както видими, така и скрити, както от водопроводната мрежа, така и по кранове, връзки и в различните шахти. Големи обеми вода се губят също за изпразване и пълнене на водопроводната мрежа при аварии, поради факта, че тя е

недобре конструирана и/или преоразмерена, а граничните кранове между хидравличните зони не работят достатъчно добре.

- Сериозен проблем е наличието на неравномерно хидравлично налягане (високо или ниско) в отделни зони на водопроводната мрежа. Причини за високото налягане са: голяма денивелация между резервоарите и захранващата територия; директни свързвания (водоподаване) към високонапорни транзитни тръбопроводи; липса на регулатори за намаляване на налягането; преоразмерени помпени станции, хидрофори и респективно, водопроводната мрежа. Ниско налягане се получава вследствие на по-малки диаметри или преоразмерени мрежи, захранващи много потребители, което води до големи загуби на налягането, особено в крайградските вилни зони; строителство в близост до резервоарите, където поради липса на денивелация не може да се осигури нужния статичен напор; многобройни течове по водопроводната мрежа.
- Всички построени и в експлоатация ПСПВ (46% от населението е свързано към ПСПВ) са с остаряло оборудване и спешно се нуждаят от реконструкция и модернизация (особено на филтърните корпуси) и въвеждане на автоматизиран контрол за остатъчност на подаваните реагенти (хлор и алуминий) в пречистените питейни води.
- Преобладаващият брой повърхностни водоизточници, използвани за питейно-битово водоснабдяване са без изградени съоръжения за пречистване на водата, съгласно категорията й, в съответствие с изискванията на Наредба № 12 за качествените изисквания към повърхностни води, предназначени за питейно-битово водоснабдяване. Липсват пречиствателни съоръжения и на подземни водоизточници, при които има отклонения по определени показатели (манган, желязо, хром и др.) ”.

- Не се изграждат нови водоизточници и липсват водопроводни връзки между различни зони на водоснабдяване, които да дават възможност за доставяне на питейна вода, съответстваща на изискванията в зони, където има отклонения в качеството на водата и проблема не може да се реши по друг начин.

- Процентът на изграденост на канализационната мрежа е нисък (60.56 %), при това тя е с изтекъл срок на амортизация и висок процент на инфилтрация на чужди води (течове от загуби на вода, подпочвени и дренажни води). Този факт е констатиран във всички прединвестиционни проучвания и в изготвените Генерални планове на големите градове.
- Почти навсякъде в страната канализационната система е от смесен тип, което също води до проблеми, особено при обилни валежи.
- Нивото на изграденост на ПСОВ е ниско. Почти всички построени и пуснати в експлоатация ПСОВ в края на миналия век се нуждаят от реконструкция и модернизация, както на механичното и биологичното стъпало, така и на утайковото стопанство. В повечето станции има нужда от обновяване на конструктивните, механичните, електрическите елементи и системите за автоматично управление на процесите.
- В много случаи има липса на съответствие между степента на изграденост на канализационната мрежа и проводимостта на главните колектори и капацитета и изграденост на ПСОВ.

- Информационната обезпеченост по отношение на състоянието, събитията и наблюдението е твърде ниска за изготвянето на пълни анализи на активите във водния сектор (водни количества, дължина и налягане в мрежата, инфилтрация в канализацията и много други данни, необходими за анализи, проектиране, строителство и експлоатация).
- Голяма част от хидромелиоративните съоръжения са стари и амортизирани, като последните такива са построени в началото на 90-те години, а болшинството от тях - през 60-те и 70-те, но има системи и от 50-те години на миналия век, поради което те не могат да изпълняват работата си нормално. Причини за това са:
    - ниските височини на дигите, които не отговарят на променящия се профил на речните легла - наличие на скъсани диги вследствие на формирани високи вълни от интензивно снеготопене и валежи и недобре почистените речни корита;
    - безконтролно и нерегламентирано изземване на инертни материали при корекциите на реките, предизвикващо промяна на нивелетата на дъното на реките; разрушаване на дънни прагове, изградени бентове при водохващания; берми, шлюзове и предпазни диги, надлъжни и напречни брегоукрепителни съоръжения; подкопаване устоите на мостове от националната пътна мрежа и други.
- Към 2010 г. в страната са въведени в експлоатация около 110 броя малки ВЕЦ. При тях съществуват следните проблеми:
    - не добро ниво на проектиране, лошо строителство и експлоатация;
    - неправилно застрояване на реките с централи от руслов или деривационен тип, без свободни участъци, с което реката престава да съществува;
    - висока степен на застрояване на МВЕЦ;
    - конструктивни решения, които не осигуряват ежегодното промиване на отложените наноси и транспортирането им до устието на реката;
    - неподходящо избрани и построени рибни проходи, които не изпълняват функциите си;
    - липса на координация на собствениците в поречията;
    - липсва задължително съгласуване на Инструкциите за експлоатация (в които има Екологична част) и Плановете за действие при извънредни ситуации на всички собственици на ВЕЦ в дадено поречие;
    - не се разработва общ план за провеждане на високите води и промиване на наносите за всички ВЕЦ в дадено поречие под контрола на Басейновата дирекция;
    - няма реална оценка за положителните и отрицателните страни на изградените МВЕЦ в поречията – в планинските части, в средните и долните участъци на реките, с ясно очертани възможности за строителство на МВЕЦ.

Спешните мерки трябва да бъдат, както следва:

1. Ускорено изграждане на ПСОВ и канализационни мрежи за изпълнението на изискванията на Директива 91/271/ЕС относно градските отпадъчни води.

2. Доставяне на качествена питейна вода на населението и осигуряване на достъп до нормално водоснабдяване чрез разработване на планове за рехабилитация на водопроводните мрежи и съпътстващите ги съоръжения, съгласувани с Генералните планове или генералните схеми на водопроводните и канализационните мрежи.

3. Защита от вредни явления и подобряване инфраструктурата за напояване.

Таблица 2. 28. Необходими капитални вложения за водностопанската инфраструктура

№	Елементи на водностопанската инфраструктура	Минималистичен сценарий, млн. лв.	Междинен сценарий, млн. лв.	Максималистичен сценарий, млн. лв.
1	Язовири	76	106	286
2	Водовземни съоръжения	190	402	1 057
3	Пречиствателни станции за питейни води	46	403	840
4	Водопроводна мрежа	2 670	7 975	24 347
5	Съоръжения по водопроводната мрежа	160	479	1 460
6	Канализационна мрежа	5 180	7 580	9 180
7	Съоръжения по канализационната мрежа	259	379	459
8	Пречиствателни станции за отпадъчни води	3 896	3 914	4 605
9	Хидромелиоративни съоръжения, в т.ч.	305,5	534,6	933,6
	Предпазни диги на р. Дунав	*25,3*	*44,3*	*63,3*
	Корекции на вътрешни реки	*160,2*	*280,3*	*400,5*
	Съоръжения за отводняване	*39,6*	*69,3*	*99,0*
	Ретензионни язовири	*0,6*	*1,1*	*1,5*
	Съоръжения за напояване	*79,8*	*139,6*	*369,3*
	ОБЩО	**12 782,5**	**21 772,6**	**43 167,6**

Направените оценки на средствата, необходими за инвестиции във водностопанската инфраструктура, показват суми в порядъка от над 12 млрд. лв. за покриване на минималните нужди до над 43 млрд. лв. за привеждането ѝ в състояние, доближаващо се до европейските стандарти.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Анализ на дейността на дружествата, предоставящи услуги във водния сектор

3. Анализ на дейността на дружествата, предоставящи услуги във водния сектор 78
3.1. Анализ на дейността на ВиК дружествата 78
3.1.1. Методологически основи 78
3.1.2. Обща характеристика на ВиК дружествата 80
3.1.3. Анализ на институционалния капацитет на ВиК дружествата 94
3.1.4. Анализ с обхват на данни или Data Envelopment Analysis (DEA) 120
3.1.5. Анализ на текущото финансово състояние на ВиК дружествата 137
3.1.6. Анализ на основни финансови показатели на ВиК дружествата 155
3.2. Анализ на дейността на операторите на хидромелиоративни системи 161
3.2.1. Методологически основи 161
3.2.2. Характеристика операторите на хидромелиоративни системи 163
3.2.3. Анализ на институционалния капацитет на „Напоителни системи” ЕАД 173
3.2.4. Текущо финансово състояние на „Напоителни системи” ЕАД 176
3.3. Анализ на дейността на операторите на хидроенергийни системи и съоръжения 181
3.3.1. Методологически основи 181
3.3.2. Обща характеристика на поделение „Язовири и каскади” 182
3.3.3. Институционален капацитет на поделение „Язовири и каскади” 183
3.4. Основни изводи 188

3. Анализ на дейността на дружествата, предоставящи услуги във водния сектор

Анализът на дейността на дружествата, предоставящи услуги във водния сектор, е организиран така, че да даде отговор на следните въпроси:

1. Кои са операторите, предоставящи услуги във водния сектор и какво е тяхното финансово състояние като самостоятелни дружества или част от други структури.
2. Какъв е капацитетът на дружествата да развиват дейността си и да завоюват по-добри пазарни позиции и/или да предоставят услуги с по-добро качество на базата на вътрешни и външни фактори на развитие.
3. Каква е съществуващата структура на операторите, предоставящи услуги, според големината, формата на собственост и др. показатели, които ги характеризират, позволява ли ефективното предоставяне на услуги и пазарно развитие на отделните дружества в условията на силно регулиран пазар.
4. Кои са онези фактори, които в най-голяма степен предопределят състоянието на отделните дружества, предоставящи услуги във водния сектор.

3.1. Анализ на дейността на ВиК дружествата

3.1.1. Методологически основи

Анализът на ВиК дружествата, който е разработен за периода 2007-2009 г., съдържа следните основни части:

- Основни характеристики на ВиК дружествата.
- Анализ на институционалния капацитет на дружествата, предоставящи услуги във водния сектор.
- Анализ на ефективността на ВиК дружествата въз основа на DEA анализ.
- Анализ на финансовото състояние на ВиК дружествата.

Анализът на институционалния капацитет на дружествата, предоставящи услуги във водния сектор, обхваща анализ на вътрешните промени в управлението и функционирането на ВиК дружествата и оценката им за готовността да изпълняват задълженията си по Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги. В разработката е прието под институционален капацитет на едно ВиК дружество да се разбира съвкупност от вътрешни за дружеството характеристики, фактори и условия, които му позволяват успешно да изпълнява всичките си функции на воден оператор. Освен това, изследването черпи опит от функционирането на други ВиК извън страната, което позволява допълнително да се осветят съществуващите постижения и проблеми в сектора.

Анализ на ефективността на ВиК дружествата чрез метода на DEA анализ (Data Envelopment Analysis или Анализ с обхват на данни). С този метод се определя нивото на ефективност на ВиК компаниите в България, представляващи основен участник във водния сектор в България, както и кои са основните стратегически фактори, обуславящи постигнатите нива на производителност.

Анализът на тенденциите, финансовото състояние и DEA анализът са извършени за извадка от ВиК дружества, като броят на дружествата, попадащи в извадката е 50, което се обуславя от достъпа до налична информация. В случаите, когато видът на показателите позволява, при представянето на резултатите и формулирането на изводите е търсено групиране на дружествата по някакъв принцип, който най-често е формата на собствеността, тъй като тя е тясно свързана и с тяхната големина. В други случаи дружествата са ранжирани по стойностите на показателите и са анализирани причините за тяхното позициониране.

Анализът на финансовото състояние на ВиК дружествата включва:

- Анализ на тенденциите в развитието на следните финансово-счетоводни показатели за дружествата: (1) нетекущи и текущи активи; (2) нетекущи и текущи пасиви; (3) планирани и реално изпълнени инвестиции; (4) приходи и разходи за дейността; (5) текущ финансов резултат след данъчно облагане; натрупани печалби/загуби от изминали години. За целта е използван набор от разнообразни финансови и статистически методи за анализ.
- Анализ на финансовото състояние на дружествата въз основа на следните групи показатели:
    - Показатели за рентабилност: коефициент на рентабилност на приходите от продажби; коефициент на рентабилност на собствения капитал; коефициент на капитализация на активите.
    - Показатели за ефективност: коефициент на ефективност на приходите; коефициент на ефективност на разходите.
    - Показатели за финансова стабилност/автономност: коефициент на финансова автономност; коефициент на задлъжнялост.
    - Показатели за ликвидност: коефициент на обща ликвидност и коефициент на бърза ликвидност.

За целите на анализите ВиК дружествата са разпределени по райони за басейново управление на база населението, обслужвано от едно дружество. Това разпределение на населението показва, че обслужваното население на 44 дружества попада само в един район за басейново управление на водите. Дружествата, обслужващи предприятия, са причислени към този район за басейново управление на водите в зависимост от местонахождението на съответната инфраструктура. За дружествата, чието обслужвано население попада в повече от един район, бе прието, че те ще бъдат причислени към този район, в който живее най-голям процент от обслужваното от тях население.

Информационните източници, които са използвани за изготвяне на анализите на дейността на ВиК операторите, обхващат:

- Справка от интернет страницата на ДКЕВР за броя и имената на ВиК дружествата в България с одобрени бизнес планове и цени. Въз основа на тази справка е определен базовият брой на ВиК дружествата, за които следва да се набира информация за изследването. В хода на процеса по набиране на информацията са идентифицирани още две ВиК дружества – ВиК ООД, гр. Стрелча и "Ковачевци 96" ЕООД, които нямат одобрени цени и бизнес планове от ДКЕВР, а последното дружество към момента е в процес на ликвидация. Поради тези причини тези дружества не са включени в анализа.

- Справки от интернет страницата на ДКЕВР за цените на услугите, предоставяни от ВиК дружествата в страната.
- Решения на ДКЕВР за определяне на цените на услугите, предоставяни от ВиК дружествата в България с източник интернет страницата на ДКЕВР.
- Информация от НСИ за: брой на обслужваните селища от всяко ВиК дружество, количество на фактурираната вода и т.н.
- Бизнес планове на ВиК дружествата за периодите 2006-2008 г. и 2009-2013 г. От тях за целите на анализа е извлечена следната информация: форма на собствеността на дружествата, вид на предоставяните услуги, брой и имена на водоснабдителните системи, равнище на загубите по водоснабдителната система, брой служители, планирани инвестиции и др.
- Специални проучвания, анализи, интервюта, социологическо проучване с мениджъри на ВиК дружества и събиране и обработване на информация от ВиК дружества, както по повод на подготовката на Стратегията, така и във връзка с изпълнение на други проекти във ВиК отрасъла на страната.
- Годишни счетоводни отчети на ВиК дружествата за 2007 г., 2008 г. и 2009 г. Източник на тази информация е интернет страницата на Търговския регистър към Агенцията по вписванията. Счетоводните баланси и отчетите за приходите и разходите са основният източник на финансова информация за анализа на дейността на ВиК дружествата. Пълнотата на информацията от този източник, както и някои специфики на ВиК дружествата, на практика предопределя извадката от дружества, с която е работено в рамките на настоящото изследване. Анализът на наличната информация показа, че:
    - ВиК дружества като "Лукойл Нефтохим Бургас" АД, "ПСОВ Леко Ко", гр. Радомир, "ПРО" ЕАД, Лозенец, Лайтхаус Голф Ризорт АД, Вики Инвест ООД, Екопроект-С и Верила Сървиз АД не формират самостоятелни годишни финансови отчети, а са включени към отчетите на предприятието, което обслужват. Това не позволява извършването на коректен финансов анализ на тези дружества.
    - ВиК Брезник е общинско дружество, което стопанисва един язовир и една пречиствателна станция за питейни води и дейността му е свързана с продажба на вода на ВиК Перник. Дружеството не поддържа ВиК мрежа, т.е. то не е „типично" ВиК дружество и в тази връзка съпоставката му с другите дружества няма да бъде аргументирана.

Поради описаните специфики е възприет подходът тези дружества да бъдат изключени от финансовия анализ, но те са разгледани в раздела, представящ описание на ВиК отрасъла в България. Финансовият анализ обхваща извадка от 56 дружества.

3.1.2. Обща характеристика на ВиК дружествата

Прието е, че началото на централизираното проучване, проектиране, изграждане и експлоатация на водоснабдителни съоръжения в страната се поставя със Закона за благоустройството на населените места, който е приет през 1897 г. През 1940 г. се създават първите общински ВиК предприятия с предмет на дейност проучване, проектиране, строителство и експлоатация на ВиК системи и събиране на такси за вода.

Строителството на водоснабдителни съоръжения се извършва със средства на общините и облагане на населението.

Преди 1989 г. се извършват няколко по-значителни промени в състава и структурата на институциите, които са натоварени с функции по управление на този отрасъл. Като краен резултат се оформя структура, която се състои от 27 ВиК предприятия, отговорни за предоставяне на услуги по водоснабдяване и канализация в 27-те съществуващи тогава окръга на страната и едно общинско ВиК, натоварено със същите функции за гр. София. С проучвателни и проектантски функции на ВиК съоръжения в цялата страна е натоварена специализирана организация - институт "Водоканалпроект", София. През целия този период управлението на предприятията от отрасъла е централизирано. То се извършва от специализирана дирекция към Министерство на строителството, архитектурата и благоустройството. Финансирането на развитието на ВиК мрежата също се осъществява централизирано за всички предприятия от отрасъла.

След началото на прехода към пазарна икономика в страната започват да се извършват по-радикални промени във ВиК отрасъла. През 1989 г. се закриват СД „ВиК" към министерството, института "Водоканалпроект" и стопанските предприятия "ВиК". Техни правоприемници стават "Водоканалинвест" ЕООД, София, което поема инвеститорските функции в отрасъла и "Водоканалинженеринг" ЕООД, София, което отговаря за проектирането на ВиК системи. На общините се дава право да образуват собствени общински фирми, които могат да излизат от състава на регионалните ВиК предприятия. След две години това право се отнема на общините.

В резултат на трансформация на предприятията от отрасъла в търговски дружества през 1995 г. се оформя структура на отрасъла, която се състои 29 държавни ЕООД-та и 14 общински фирми, 10 от които са със смесени комунални дейности.

С подписаното Споразумение между правителството на страната и Световната банка за реализацията на проект за институционален капацитет и модернизация на ВиК дружествата (известен още като проект "Воден заем") през 1995 г. се поставя условие тези дружества да станат държавно-общински, като държавата прехвърли безвъзмездно на общините 49% от дяловете си.

През 1995-1999 г. започва процес на преобразуване на 22 ВиК дружества, които участват в проекта "Воден заем" от държавни в държавно-общински с 51% държавно и 49% общинско участие. Дяловете между общините се разпределят пропорционално на броя на населението в тях и не съответстват на стойността на изградената ВиК инфраструктура на територията им. До 2000 г., когато беше прекратен този процес на преобразуване на собствеността, бяха създадени 16 дружества с държавно-общинска собственост, която бе разпределена в съотношение: 51% - държавна и 49% - общинска собственост.

С приемане на Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги[1] през 2005 г. всички ВиК дружества приеха статута на ВиК (водни) оператори. Това стана пряко, по силата на самия закон, чийто чл. 2, ал. 1 гласи: „ВиК оператори са всички предприятия с предмет на дейност извършване на ВиК услуги".

В регулирането на ВиК отрасъла освен МРРБ участват още и следните централни държавни институции:

[1] Закон за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги, в сила от 20.01.2005 г., Обн. ДВ. бр.18 от 25 Февруари 2005г., изм. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006г., изм. ДВ. бр.65 от 11 Август 2006г., изм. ДВ. бр.102 от 19 Декември 2006г., изм. ДВ. бр.102 от 28 Ноември 2008г., изм. ДВ. бр.47 от 23 Юни 2009г., изм. ДВ. бр.93 от 24 Ноември 2009 г.

- Министърът на околната среда и водите отговаря за управлението на водните ресурси и разпределението им между отделните потребители. Басейновите дирекции към МОСВ издават разрешения на водните оператори за водоползване и за заустване на пречистените води в съответния водоприемник.
- Министърът на здравеопазването отговаря за контрола върху качеството на питейните води чрез бившите Регионалните инспекции по опазване и контрол на общественото здраве (РИОКОЗ), сега Регионални здравни инспекции (РЗИ).
- Държавната комисия за енергийно и водно регулиране утвърждава бизнес плановете и съответно цените на услугите, предоставяни от ВиК дружествата, съгласно Закона за ВиК услугите.

Съгласно данните на ДКЕВР в България оперират 64 дружества с одобрени бизнес планове и цени, които предоставят услуги, свързани с водоснабдяване, канализация и пречистване на отпадъчни води. Още две дружества – ВиК, Стрелча и „Ковачевци 96" ЕООД, функционират и съответно предоставят подобен род услуги, без да имат одобрени от ДКЕВР бизнес планове и цени на услугите. Основната информация за ВиК дружествата в страната е представена в следващата таблица.

Таблица 3.1. Основна информация за ВиК дружествата в България

№	В и К оператор	Собственост	Община собственик (при % на общинска собственост)	Брой обслужвани селища през 2009 г.	Район за басейново управление на водите	Брой обслужвано население през 2009 г.	Предоставяни услуги		
							Водоснабдяване	Отвеждане на отпадъчни води	Пречистване на отпадъчни води
1	"ВиК-Батак" ЕООД, гр. Батак	100% Общинска собственост	Батак	3	ИБРБУВ[2]	6 366	x	x	
2	"ВиК" ЕООД, гр. Белово	100% Общинска собственост	Белово	7	ИБРБУВ	8 819	x	x	
3	"ВиК" ЕООД, гр. Берковица	100% Общинска собственост	Берковица	17	ДРБУВ[3]	17 944	x	x	
4	"ВиК" ЕООД, гр. Благоевград	100% Държавна собственост (МРРБ)		97	ЗБРБУВ[4]	206 732	x	x	x
5	"ВиК-Бебреш" ЕООД, гр. Ботевград	100% Общинска собственост	Ботевград	11	ДРБУВ	33 584	x	x	x
6	"Инфрастрой" ЕООД, гр. Брацигово	100% Общинска собственост	Брацигово	7	ИБРБУВ	10 346	x	x	
7	"Водоснабдяване" ЕООД, гр. Брезник	100% Общинска собственост		0 (Дружеството притежава язовир и ПСПВ и продава вода на ВиК,Перник)	ЗБРБУВ	0	x		
8	"ВиК" ЕАД, гр. Бургас	100% Държавна собственост		241	ЧРБУВ[5]	420 601	x	x	x
9	"Бързийска вода" ЕООД, с. Бързия	100% Общинска собственост	Берковица	1	ДРБУВ	1 503	x		

[2] ИБРБУВ – Източнобеломорски район за басейново управление на водите

[3] ДРБУВ – Дунавски район за басейново управление на водите

[4] ЧРБУВВ – Черноморски район за басейново управление на водите

[5] ЗБРБУВ – Западнобеломорски район за басейново управление на водите

№	В и К оператор	Собственост	Община собственик (при % на общинска собственост)	Брой обслужвани селища през 2009 г.	Район за басейново управление на водите	Брой обслужвано население през 2009 г.	Предоставяни услуги		
							Водоснабдяване	Отвеждане на отпадъчни води	Пречистване на отпадъчни води
10	"ВиК" ООД, гр. Варна	51% държавна собственост и 49% общинска собственост	Аврен - 1%; Аксаково - 2%; Бяла - 1%; Варна - 35%; Ветрино - 1%; Вълчи дол - 2%; Девня - 1%; Дългопол - 2%; Провадия - 3%; Суворово - 1%	160	ЧРБУВ	464 367	x	x	x
11	"ВиК-Йовковци" ООД, гр. Велико Търново	51% държавна собственост и 49% общинска собственост	Горна Оряховица - 20%; Златарица - 2%; Лясковец - 6%; Павликени - 12%; Полски Тръмбеш - 8%; Общ. Сухиндол - 1%	178	ДРБУВ	225 673	x	x	x
12	"ВКТВ" ЕООД, гр. Велинград	100% Общинска собственост		19	ИБРБУВ	39 907	x	x	
13	"Верила сървис" АД, гр. София	100% Частна собственост		0 (Дружеството обслужа предприятие)	ДРБУВ	0	x	x	
14	"ВиК" ЕООД, гр. Видин	100% Държавна собственост		132	ДРБУВ	108 499	x	x	
15	"Вики инвест" ООД, гр. Пловдив	100% Частна собственост		0 (Дружеството обслужа предприятие)	ЧРБУВ	0	x	x	x
16	"ВиК" ООД, гр. Враца	51% държавна собственост и 49% общинска собственост	Бороване - 2%; Бяла Слатина - 8%; Враца - 20%; Криводол - 3%; Мездра - 6%;	118	ДРБУВ	197 192	x	x	x

№	В и К оператор	Собственост	Община собственик (при % на общинска собственост)	Брой обслужвани селища през 2009 г.	Район за басейново управление на водите	Брой обслужвано население през 2009 г.	Предоставяни услуги		
							Водоснабдяване	Отвеждане на отпадъчни води	Пречистване на отпадъчни води
			Мизия - 2%; Оряхово - 4%; Роман - 2%; Хайредин - 2%						
17	"ВиК" ООД, гр. Габрово	51% държавна собственост и 49% общинска собственост	Габрово - 36%; Дряново - 6%; Трявна -7%	111	ДРБУВ	90 012	x	x	x
18	"ВиК" ООД, гр. Димитровград	51% държавна собственост и 49% общинска собственост	Димитровград	27	ИБРБУВ	57 342	x	x	
19	"ВиК" ЕООД, гр. Добрич	100% Държавна собственост		214	ЧРБУВ	200 263	x	x	x
20	"ВиК" ЕООД, гр. Дупница	100% Общинска собственост	Дупница	17	ИБРБУВ	48 086	x	x	x
21	"ВиК" ООД, к.к. Златни пясъци	100% Частна собственост		0 (Дружеството обслужа предприятие)	ЧРБУВ	0	x	x	
22	"ВиК" ООД, гр. Исперих	51% държавна собственост и 49% общинска собственост	Исперих - 27%; Завет - 13%; Самуил -9%	45	ДРБУВ	42 090	x		
23	"Аспарухов вал" ЕООД, гр. Кнежа	100% Общинска собственост	Кнежа	4	ДРБУВ	14 973	x	x	
24	"ВиК" ЕООД, гр. Кресна	100% Общинска собственост	Кресна	5	ЗБРБУВ	5 525	x	x	
25	"ВиК-Меден кладенец" ЕООД - гр. Кубрат	100% Общинска собственост	Кубрат	17	ДРБУВ	21 675	x	x	x

№	В и К оператор	Собственост	Община собственик (при % на общинска собственост)	Брой обслужвани селища през 2009 г.	Район за басейново управление на водите	Брой обслужвано население през 2009 г.	Предоставяни услуги		
							Водоснабдяване	Отвеждане на отпадъчни води	Пречистване на отпадъчни води
26	"ВиК" ООД, гр. Кърджали	51% държавна собственост и 49% общинска собственост	Ардино - 4%; Джебел - 3%; Кирково - 8%; Крумовград - 8%; Кърджали - 18%; Момчилград - 5%; Черноочене - 3%	229	ИБРБУВ	133 292	x	x	
27	"Кюстендилска вода" ЕООД	100% държавна собственост		117	ЗБРБУВ	89 227	x	x	x
28	"ПСОВ Леко Ко", гр. Радомир	100% Частна собственост		0 (Дружеството обслужа предприятие)	ЗБРБУВ	0			x
29	"ВиК" АД, гр. Ловеч	51% държавна собственост и 49% общинска собственост	Априлци - 2%; Летница - 3%; Ловеч - 28%; Луковит - 9%; Угърчин - 4%; Ябланица - 3%	86	ДРБУВ	117 635	x	x	x
30	"ВиК-Стримон" ООД, с. Микрево	52% общинска собственост и 48% частна собственост	Струмяни - 52%; "ПРО АРМ" ЕООД - 48%	11	ЗБРБУВ	5 579	x		
31	"ВиК" ООД, гр. Монтана	51% държавна собственост и 49% общинска собственост	Монтана - 20%; Бойчиновци - 4%; Брусарци - 1%; Вълчедръм - 4,5%; Георги Дамяново - 1,5%; Лом - 12%; Медковец - 2%; Чипровци - 2%; Якимово - 2%	103	ДРБУВ	134 272	x	x	x

№	В и К оператор	Собственост	Община собственик (при % на общинска собственост)	Брой обслужвани селища през 2009 г.	Район за басейново управление на водите	Брой обслужвано население през 2009 г.	Предоставяни услуги		
							Водоснабдяване	Отвеждане на отпадъчни води	Пречистване на отпадъчни води
32	"ВиК" ЕООД, гр. Пазарджик в ликвидация	100% Държавна собственост		54	ИБРБУВ	155 489	x	x	x
33	"ВиК-П" ЕООД, гр. Панагюрище	100% Общинска собственост	Панагюрище	9	ИБРБУВ	26 268	x	x	
34	"ВиК" ООД, гр. Перник	51% държавна собственост и 49% общинска собственост	Перник - 34%; Радомир - 8%; Брезник - 3%; Трън - 2%; Земен - 2%	115	ЗБРБУВ	131 293	x	x	x
35	"ВиК" ЕООД, гр. Петрич	100% Общинска собственост	Петрич	34	ЗБРБУВ	54 459	x	x	
36	"ВКС" ЕООД, гр. Пещера	100% Общинска собственост	Пещера	3	ИБРБУВ	21 690	x	x	x
37	"ВиК" ЕООД, гр. Плевен	100% Държавна собственост		119	ДРБУВ	277 458	x	x	x
38	"ВиК" ЕООД, гр. Пловдив	100% Държавна собственост		214	ИБРБУВ	702 873	x	x	x
39	"ПРО" ЕАД, Лозенец	100% Държавна собственост		0 (Дружеството обслужа предприятие)	ЧРБУВ	0			x
40	"Водоснабдяване-Дунав" ЕООД, гр. Разград	100% Държавна собственост		80	ДРБУВ	106 768	x	x	
41	"ЕД ВКТВ" ЕООД, гр. Ракитово	100% Общинска собственост	Ракитово	3	ИБРБУВ	15 516	x	x	
42	"Водоснабдяване - село Раковски" ООД, с. Раковски	100% Частна собственост		2	ДРБУВ	0	x		

№	В и К оператор	Собственост	Община собственик (при % на общинска собственост)	Брой обслужвани селища през 2009 г.	Район за басейново управление на водите	Брой обслужвано население през 2009 г.	Предоставяни услуги		
							Водоснабдяване	Отвеждане на отпадъчни води	Пречистване на отпадъчни води
43	"ВиК" ООД, гр. Русе	51% държавна собственост и 49% общинска собственост	Борово - 1%; Бяла - 3%; Ветово - 4%; Две могили - 2%; Иваново - 2%; Русе - 32%; Сливо поле - 3%; Ценово - 2%	83	ДРБУВ	248 504	x	x	
44	"Увекс" ЕООД, гр. Сандански	100% Общинска собственост	Сандански	38	ЗБРБУВ	41 049	x	x	
45	"ВиК-Паничище" ЕООД, гр. Сапарева баня	100% Общинска собственост		5	ЗБРБУВ	8 095	x		
46	"ВиК" ЕАД, гр. Свищов	100% Общинска собственост	Свищов	16	ДРБУВ	49 759	x	x	
47	"Бяла" ЕООД, гр. Севлиево	100% Общинска собственост	Севлиево	28	ДРБУВ	38 650	x	x	
48	"ВиК 03" ООД, гр. Силистра	51% държавна собственост и 49% общинска собственост	Алфатар - 1%; Главиница - 5%; Дулово - 10%; Силистра - 22%; Кайнарджа - 2%; Ситово - 2%; Тутракан - 7%	117	ДРБУВ	128 376	x	x	
49	"ВиК" ООД, гр. Сливен	51% държавна собственост и 49% общинска собственост	Нова Загора - 10%; Котел - 5%; Твърдица - 4%; Сливен - 30%	107	ИБРБУВ	205 560	x	x	x
50	"ВиК" ЕООД, гр. Смолян	100% Държавна собственост		127	ИБРБУВ	114 392	x	x	x
51	ВиК ЕООД, гр. София	100% Държавна собственост		205	ДРБУВ	216 535	x	x	x

№	В и К оператор	Собственост	Община собственик (при % на общинска собственост)	Брой обслужвани селища през 2009 г.	Район за басейново управление на водите	Брой обслужвано население през 2009 г.	Предоставяни услуги		
							Водоснабдяване	Отвеждане на отпадъчни води	Пречистване на отпадъчни води
52	"Софийска вода" АД, гр. София	22,1% общинска собственост и 77,9% частна собственост	Столична Община – 22,9% от акциите; френската компания Веолия вода С.А. - 77.1% от акциите.	Обслужва територията на Столична община	ДРБУВ	1 248 431	x	x	x
53	"ВиК" ЕООД, с. Стамболово	100% Общинска собственост	Стамболово	18	ИБРБУВ	3 713	x		
54	"ВиК" ЕООД, гр. Стара Загора	100% Държавна собственост		202	ИБРБУВ	363 061	x	x	x
55	"ВиК-Стенето" ЕООД, гр. Троян	100% Общинска собственост	Троян	20	ДРБУВ	33 467	x	x	x
56	"ВиК" ООД, гр. Търговище	51% държавна собственост и 49% общинска собственост	Търговище - 32%; Омуртаг - 13%; Антоново - 4%	140	ЧРБУВ	91 575	x	x	
57	"ВиК" ЕООД, гр. Хасково	100% Държавна собственост		159	ИБРБУВ	182 929	x	x	
58	"ВиК" ООД, гр. Шумен	51% държавна собственост и 49% общинска собственост	Венец - 2%; Велики Преслав - 4%; Върбица - 3%; Каолиново - 3%; Каспичан - 3%; Никола Козлево -2%; Нови пазар - 5%; Смядово - 2%; Хитрино - 2%; Шумен - 23%	150	ДРБУВ	194 350	x	x	x
59	"ВиК" ЕООД, гр. Ямбол	100% Държавна собственост		110	ИБРБУВ	139 548	x	x	
60	"Лукойл Нефтохим Бургас" АД, гр. София	100% Частна собственост		0 (Дружеството обслужа предприятие)	ЧРБУВ	0	x		

№	В и К оператор	Собственост	Община собственик (при % на общинска собственост)	Брой обслужвани селища през 2009 г.	Район за басейново управление на водите	Брой обслужвано население през 2009 г.	Предоставяни услуги		
							Водоснабдяване	Отвеждане на отпадъчни води	Пречистване на отпадъчни води
61	„ВиК” ЕООД, гр. Антоново	100% Общинска собственост	Антоново	0 (Дружеството доставя вода на друго ВиК дружество)	ЗБРБУВ	0	x		
62	„Екопроект С” ООД, гр. Русе	100% Частна собственост		0 (Дружеството обслужа предприятие)	ДРБУВ	0	x		
63	ВиК "Чамкория-2006", гр. Самоков	100% общинска собственост	Самоков	0 (Дружеството обслужа к.к. „Боровец”)	ИБРБУВ	0		x	x
64	"Лайтхаус голф ризорт" АД	100% Частна собственост		0 (Дружеството обслужа предприятие)	ЗБРБУВ	0	x	x	x
65	ВиК ООД, Стрелча	100% Общинска собственост	Стрелча	5	ИБРБУВ	5 379	x		
66	"Ковачевци 96" ЕООД	100% Общинска собственост	Ковачевци	8	ЗБРБУВ	2 476	x		

Представените данни показват, че ВиК дружествата се характеризират с различна форма на собственост, обслужвано население (като брой и като количество доставена вода) и вид на предоставяните услуги. Всяка една от тези характеристики, самостоятелно или в комбинация, може да бъде фактор, определящ състоянието и развитието на изследваните ВиК дружества.

Формите на собственост на ВиК дружествата в страната са представени в следващата таблица.

Таблица 3.2. Разпределение на ВиК дружествата по форма на собственост

	Брой ВиК дружества	**Относителен дял (%)**
100% държавна собственост	14	21,2
100% общинска собственост	26	39,4
Държавно-общинска собственост	16	24,2
Общинско-частна собственост	2	3,0
100% частна собственост	8	12,1
Общо	**66**	**100**

Ролята на принципал на държавните ВиК дружества и представител на държавното участие в смесените дружества се изпълнява от Министъра на регионалното развитие и благоустройството. При общинските дружества ролята на принципал е отредена на кмета на общината.

Обслужваното население и обемът на общо доставената вода са показателни за големината на едно ВиК дружество и в таблицата по-долу са разпределени дружествата в групи в зависимост от стойностите тези два показателя за 2009 г.

Таблица 3.3. Разпределение на ВиК дружествата по обем на доставената вода и обслужваното население

Обем доставена вода	**Обслужвано население**			
	до 20 хил.	от 20 до 100 хил.	от 100 до 200 хил.	над 200 хил.
до 1000 хил.м^3	14	3		
от 1001 до 4000 хил.м^3		12	2	
от 4001 до 10000 хил.м^3		1	10	2
над 10000 хил.м^3			1	10
Общо	**14**	**16**	**13**	**12**

Данните показват, че и броят на обслужваното население и количеството на доставената вода са показателни за големината на дружествата, и двата показателя могат да бъдат използвани при характеризиране големината на операторите и интерпретиране на зависимости, които произтичат от нея. За целите на анализа се приема, че обемът на доставената вода е по-надежден показател, тъй като той обхваща и водата, доставена на бизнес потребителите. ВиК оператори, които доставят годишно до 1000 хил. м^3 вода се разглеждат като малки, от 1001 до 4000 хил.м^3 – средни, от 4001 до 10 000 хил.м^3 – големи и над 10 000 хил.м^3 – много големи. Специално трябва да се отбележи, че включването на Софийска вода АД в групата на много големите

дружества силно влияе на получените резултати и поради тази причина данните на дружеството са обект на специален коментар в анализа.

Съпоставянето на данните за формата на собственост на ВиК дружествата и големината им показва, че държавата участва приоритетно в управлението на по-големите оператори.

Таблица 3.4. Разпределение на ВиК дружествата по форма на собственост и големина

	Малки ВиК	**Средни ВиК**	**Големи ВиК**	**Много големи ВиК**
Държавни	-	3	5	6
Общински	17	8	-	1
Държавно- общински	-	4	8	4
Общинско- частни	1	-	-	1
Частни	3	3	1	1
Общо	**21**	**18**	**14**	**13**

Общинските дружества са представени от малки и средни фирми. Единственото общинско дружество, които отговаря на определението за много голямо ВиК, е "Водоснабдяване" ЕООД, гр. Брезник, което обаче не обслужва население, а стопанисва язовир и ПСПВ и продава вода на "ВиК" ООД, гр. Перник, но то не е включено във финансовия анализ. Общинско-частните дружества са представени от Софийска вода АД - най-голямото в страната и ВиК „Стримон" ООД, с. Микрево. При частните дружества седем обслужват предприятия и съгласно възприетата методология те не са разгледани в последващия анализ.

По данни на НСИ към 31.12.2009 г. ВиК дружествата обслужват 4186 от общо 5339 селища в страната (78,4% от селищата). В зависимост от броя на обслужваните населени места ВиК дружествата в България попадат основно в две групи – обслужващи малко на брой селища (1-20 селища) и обслужващи над 100 селища. Анализът на данните показва, че средно едно ВиК дружество обслужва около 70 населени места. Най-много селища (241) са обслужвани от "ВиК" ЕАД, гр. Бургас.

ВиК дружествата предоставят на своите клиенти набор от т.нар. регулирани услуги, както е показано в Таблица 3.5.

Таблица 3.5. Разпределение на ВиК дружествата по големина и вид на предоставяните услуги

	Само доставяне	**Само доставяне и отвеждане**	**Доставяне, отвеждане и пречистване**	**Само отвеждане и пречистване**	**Само пречист-ване**	**Общо**
Малки ВиК дружества	8	8	4		1	21
Средни ВиК дружества	2	10	4	2		18
Големи ВиК дружества		5	9			14
Много големи ВиК дружества	2	1	10			13
Общо	**12**	**25**	**27**	**2**	**1**	**66**

Най-голям дял от дружествата в България предоставят пълния набор от регулирани услуги. Услугата пречистването на отпадъчни води се предлага основно от големи и много големи дружества, докато по-малките ВиК оператори са представени в сегмента доставяне на питейна вода и доставяне на питейна вода и отвеждане на отпадъчни води.

Разпределението на ВиК дружествата по райони за басейново управление на водите съгласно описания подход в методологическата част е следното:

Таблица 3.6. Разпределение на ВиК дружествата по райони за басейново управление на водите и големина

	Малки ВиК	Средни ВиК	Големи ВиК	Много големи ВиК	Общ брой	Дял на ВиК по райони	Дял на територията по райони
Дунавски	6	7	7	6	26	39,4%	42,5%
Черноморски	1	4	1	2	8	12,1%	15,0%
Източнобеломорски	9	3	6	2	20	30,3%	32,0%
Западнобеломорски	5	4	-	3	12	18,1%	10,5%
Общо	21	18	14	13	66	100,0%	100,0%

Анализът на представените данни показва, че в Дунавския район за басейново управление на водите попадат най-много ВиК дружества – почти 40% от всички дружества в страната, което съответства на териториалния обхват на района. На второ място е ИБР както по територия, както и по общ брой на ВиК дружества в района.

Представянето на ВиК дружествата по форма на собственост е различно по райони за басейново управление, както следва:

Таблица 3.7. Разпределение на ВиК дружествата по райони за басейново управление на водите и собственост

	Държавни	Общински	Държавно-общински	Общинско - частни	Частни	Общо
Дунавски	4	9	9	1	3	26
Черноморски	3		2		3	8
Източнобеломорски	6	11	3			20
Западнобеломорски	1	6	2	1	2	12
Общо	14	26	16	1	2	66

Държавата, в лицето на МРРБ, има най-силно присъствие в дружествата в Дунавски и Черноморски район за басейново управление, докато в Източнобеломорски район над половината от дружествата са общински. Тази структура е създадена поради исторически сложилото се развитие, стартиране и спиране на процесите по преобразуване на отрасъла, и даването на по-голяма свобода на общините.

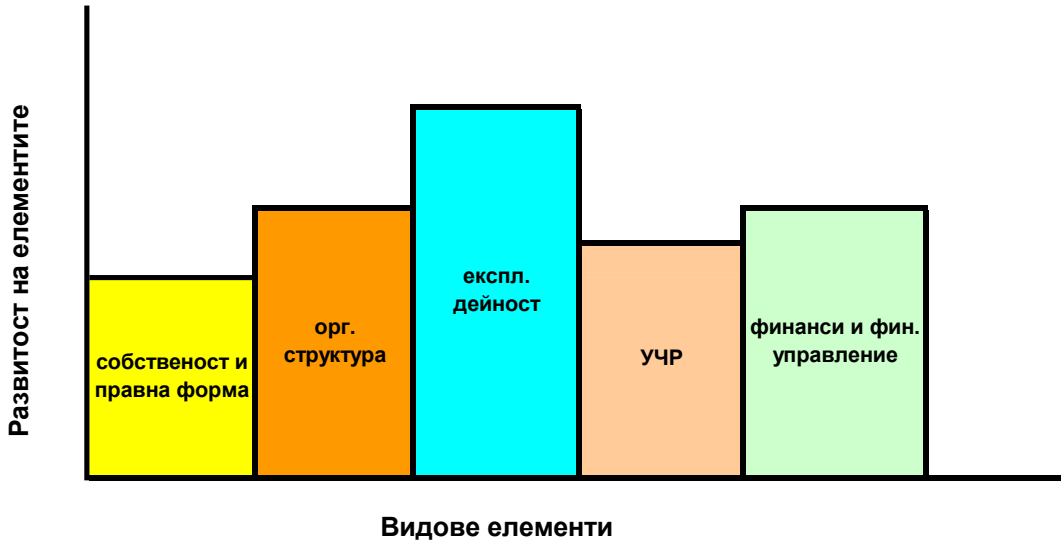
3.1.3. Анализ на институционалния капацитет на ВиК дружествата

3.1.3.1. Теоретична основа на анализа на институционалния капацитет на ВиК дружествата

В основата на анализа на институционалния капацитет е поставено съвременното разбиране за фирмата като система от функции, дейности и структури, които се намират в динамично равновесие, обособени и организирани в специална структура.[6] В практичен план дружествата от ВиК отрасъла са разгледани като съставени от следните основни елементи/подсистеми (вж. Фигура 3.1.):

- Собственост и правна форма на съществуване;
- Организационна структура;
- Организация на експлоатационната дейност;
- Управление на човешките ресурси;
- Финанси и финансово управление.

Фигура 3.1. Основни елементи на ВиК дружествата



Тази ‘дисекция’ позволява да се структурира изследването и да се направят конкретни и задълбочени анализи на развитостта на всеки един елемент (подсистема). Чрез оценка на развитостта на всеки елемент или подсистема се определя състоянието на институционалния капацитет на фирмите от отрасъла. Трябва специално да се отбележи, че оценката на институционалния капацитет се прави не за отделни фирми, а обобщено за сектор водоснабдяване и канализация.

Институционалният капацитет на фирмите от отрасъла засяга широк спектър от промени в корпоративното управление, организационната структура, стратегическото и текущо управление, използването на ресурсите и продажбите. Институционалният капацитет може да се разгледа в два аспекта: дефанзивен и стратегически. Дефанзивният институционален капацитет обхваща развитието на управленски

[6] Вж. Mintzberg H, Le management. Voyage au centre des organisations, P., 1999, Zingales, L., Corporate Governance, Working Paper 6309, NBER, 1997. и др.

функции, в степен да отговорят на изискванията за текущо развитие и оцеляване на фирмата. Такива функции и реакции са например приспособяване на организационната структура към текущите нормативи, оптимизиране на заетостта, продажба на активи на предприятието, редуциране на социални придобивки и заплати, замяна на по-скъпи с по-евтини суровини и материали.

Стратегическият институционален капацитет, за разлика от дефанзивния, е насочен към средносрочни и дългосрочни хоризонти. Той се занимава със същностните характеристики на фирмата като: стратегии, пазари, конкурентни предимства. Примери за такива реакции са промяна в продуктовата структура на фирмата, осъществяване на инвестиции в нови технологии и продукти, създаване на нова организационна структура, промяна в стратегическата идентификация на фирмата – мисия, визия, създаване или участие в нови стратегически съюзи и т.н.

Двата аспекта на институционален капацитет на фирмите са разгледани в анализа, като целта е да се установи, доколко всеки от тях е засегнат и кой от тях доминира и характеризира направените промени. Приет е подход за оценка на степента на извършване на промени съгласно скала, подредена по низходящ ред: висока, средна, ниска. Съответната оценка следва и е аргументирана от направения анализ на четири от общо петте групи елементи на фирмите от отрасъла. Елементът „финанси и финансово управление" не е засегнат, защото е разгледан отделно в т. 3.1.5 в настоящата глава.

Тази скала произхожда от техниката на светофара, защото значението на цветовете е сходно на използваната сигнализация при светофара (вж. Фигура 3.2):

- **Зелена светлина** – висока степен на развитие на институционалния капацитет;
- **Жълта светлина** – средна степен на развитие на институционалния капацитет;
- **Червена светлина** – ниска степен на развитие на институционалния капацитет.

Фигура 3.2. Основни елементи на ВиК дружествата

Елемент/ Цяло предприятие		
Оценка	**Институционален капацитет**	
	Дефанзивен	**Стратегически**
Висока		
Средна		
Ниска		

Висока степен на институционален капацитет означава, че са предприети такива реформи, които приближават съответния елемент (подсистема) до най-добрите модели и правят съответната дейност или функция конкурентна. Тази оценка също така означава завършеност на изграждането или приспособяването на дадената подсистема и липсата на необходимост от извършване на допълнителни реформи. Съгласно техниката на светофара тези оценки получават зелен цвят.

Средната степен на оценка се асоциира с реформи на съответните елементи, които са започнати, постигнатите резултати от тях показват, че е постигнат значителен напредък, но са необходими допълнителни усилия, докато се постигне състояние на завършеност. Тези оценки посочват областите, в които реформите трябва задължително да продължат да се осъществяват. Съгласно техниката на светофара тези оценки получават жълт цвят.

Ниската степен на развитост на съответните елементи и на институционалния капацитет се използва, когато много малка част от очакваните реформистки дейности

са започнали или въобще не са стартирали. При тази оценка постигнатите резултати от промяната са малки или въобще няма такива. Тези оценки фокусират върху елементите, които са най-изостанали в институционален капацитет и изискват най-висока степен на концентрация, внимание и усилия от страна на мениджмънта на предприятията и ресорното министерство. Съгласно техниката на светофара тези оценки получават червен цвят.

След като се направи оценка на степента на развитост на всеки елемент и съответно на институционалния капацитет, може да се направи обобщение на степента на институционален капацитет на цялото предприятие. В случая всички оценки се отнасят за групата анализирани предприятия, като се допуска, че се отчитат най-характерните и обобщаващите черти за цялата група предприятия.

3.1.3.2. Собственост и правна форма на ВиК дружествата

Предметът на дейност на дружествата от ВиК отрасъла съгласно официалната им регистрация е почти идентичен. В акта на учредяването им е записано, че те доставят услугите водоснабдяване, отвеждане и пречистване на отпадъчни води; инженерингови услуги в страната и чужбина; проучване, проектиране, изграждане, поддържане и управление на водоснабдителни, канализационни, електро- и топлоенергийни системи; извършване на всякакви услуги в страната и чужбина. На практика всички дружества предоставят основно услуги по доставяне на вода, отвеждане и пречистване на отпадъчни води и над 98% от приходите на дружествата се формират от тази дейност. Всички ВиК дружества представляват местни монополисти в тази сфера, които нямат други конкуренти при снабдяването на бизнеса, администрацията и населението с вода, отвеждането и пречистването й. Друга особеност на този бизнес е, че услугите на дружествата са свързани само с един продукт – водата, която е с много ниска степен на еластичност на потреблението.

Собственост

Собствеността върху капитала на изследваните дружества е изцяло или преобладаващо държавна (над 51%), общинска и общинско-частна[7]. Тези дружества са в забранителния списък за извършване на разпоредителни сделки според Закона за приватизация. Трансформирането на собствеността в държавно-общинска е станало формално под натиска на Световната банка[8], а не поради вътрешна необходимост. Разпределението на собствеността между общините е извършено на основа на броя на обслужваното население. Наблюденията на функционирането на ВиК дружествата не откриват съществени различия в начина на управление на държавните и общинските дружества. Това води до извода, че направеното преструктуриране на собствеността не е довело да промяна в поведението на предприятията, а оттам и на техните резултати.

Друг важен проблем, който съществува във ВиК дружествата, е свързан със собствеността върху използваната от тях мрежа. Според чл. 2 (1), т. 7 и чл. 3 (2), т. 2. от Закона за общинската собственост (ЗОС) водоснабдителните и канализационните системи, обслужващи територията на съответната община са публична общинска собственост, ако не са включени в имуществото на търговските дружества. Според § 46

[7] Частните дружества, обслужващи само предприятия, не са обект на анализ.

[8] Като условие за получаване на Водния заем.

(1) и (2) от преходните и заключителни разпоредби на този закон, обектите публична общинска собственост не могат да бъдат част от имуществото на еднолични търговски дружества с общинско имущество и общинските съвети трябва да предприемат необходимите действия за намаляване на капитала им със стойността на обектите. Подобно е съдържанието на проблема и в чл. 19 от Закона за водите[9] (ЗВ).

През 2009 г. в Закона за водите бяха направени промени и допълнения, които създават условия за реално прехвърляне на собствеността на ВиК инфраструктурата на държавата и общините и създаване на ново институционално устройство на управлението на този отрасъл.

Все още тази собственост не е окончателно прехвърлена, което трябва да се случи в близко бъдеще. По силата на същите промени вече са създадени 22 водни асоциации от общо необходими 28, които възлагат извършването на ВиК услуги на избрани от тях водни оператори.

Правна форма

С изключение на ВиК ЕАД, Бургас, Ловеч, Свищов и „Софийска вода" АД, София, всички дружества от отрасъла са регистрирани като дружества с ограничена отговорност (ООД) или ЕООД. Функциите на принципал на държавното участие се изпълняват от Министъра на регионалното развитие и благоустройството, а на общинското участие – от кметовете на общини. Дружествата с ограничена отговорност се управляват от назначен от принципала управител със завършено висше образование. Той в повечето случаи е ВиК или строителен инженер. Някои от управителите - инженери притежават втора висша образователна степен по икономика и управление. В редки случаи като във ВиК, Враца, управителят на дружеството е икономист по професия. Въпреки съществените мащаби на дейност, само във ВиК Пловдив е назначен заместник управител. По подразбиране или в случай на заместване на управителя, тези функции обикновено се изпълняват от главния инженер, в допълнение към неговите текущи ангажименти.

В някои от дружествата с ограничена отговорност има назначен също от принципала контрольор, който е представител на министерството в дружеството. Участието на контрольора в работата на дружеството към момента е по-скоро неефективна.

При акционерните дружества се използва едностепенна система на управление със Съвет на директорите. Членовете на Съвета се назначават от принципала или частните акционери, както е при „Софийска вода" и между тях се избира председател на Съвета и изпълнителен директор.

Назначенията на управителните органи в дружествата с изцяло или преобладаваща държавна собственост се извършват пряко, без съгласуване с общините, които са съдружници във ВиК предприятията. В изцяло държавните дружества при назначенията (и уволненията) често се отчитат и политически съображения и настроения. Няма практика за провеждане на конкурси за управители и контрольори.

Повечето държавни ВиК дружества обслужват изцяло територията на съответните области. За целта дружествата са развили мрежа от поделения, която покрива обслужваната територия.

[9] Вж. Закон за водите.

По брой на средносписъчния персонал държавните ВиК дружества могат да се определят като големи фирми, докато общинските дружества са предимно малки и средни. В основните държавни ВиК дружества, броят на персонала е над 250 д., като в най-големите от тях той достига до няколкократно по-големи стойности, включително и над 1000 д. От анализа на организационно-управленската структура също е видно, че тя е много разгърната не само териториално, но и функционално.

Това показва несъответствие между големината на предприятието и неговата правна форма на съществуване. Известно е, че дружествата с ограничена отговорност са правна форма за водене на малък и среден бизнес. Те обаче не са подходящи за управление на големи предприятия. За разлика от акционерните дружества, при тази структура не съществува съвет на директорите, който може съществено да подпомогне изпълнителния директор, особено при вземане на стратегически решения при управление на дружеството. Освен това, чрез участие в съвета на директорите представители на обслужваните от ВиК дружеството общини могат да бъдат интегрирани в управлението му. При едноличните дружества с ограничена отговорност свикването и провеждането на общи събрания е формален акт. Същата практика се разпростира и при дружествата с ограничена отговорност с участие на общините. По този начин общините са изцяло изключени от управлението на едно от дружествата, което оказва жизненоважни услуги за населението на тяхна територия.

Въз основа на направения анализ могат да се изведат следните обобщения:

Досега не е решен проблемът за собствеността на използваната мрежа от ВиК дружествата. Тя трябва да се прехвърли като собственост върху общините или държавата, а ВиК дружествата да функционират като оператори, които използват и поддържат тази мрежа.

Необходимо е да се преосмисли правната форма, в която се осъществява функционирането на дружествата от отрасъла. Тя определено не съответства на мащаба на бизнеса, както и не отчита механизмите на участие на представители на общините в дейността на дружествата. Преобразуването на предприятията от дружества с ограничена отговорност в акционерни дружества може да подпомогне процеса на подобряване на институционалния капацитет на предприятията чрез подобряване на корпоративното управление.

Направеният анализ и обобщения дават аргументи за средна оценка по отношение на дефанзивния институционален капацитет и ниска оценка за стратегическия институционален капацитет по отношение на собствеността и правната форма на дружествата (вж. Фигура 3.3). По отношение на собствеността е започната, но не е завършена реформа за създаване на държавно-общински ВиК дружества. Всъщност проблемът не се състои толкова в дисперсия на собствеността, а в регламентиране на отношенията между собственика на инфраструктурата и оператора, който предоставя ВиК услуги. Този стратегически проблем засега не е решен.

Правната форма на предприятията позволява те да функционират като търговски дружества. Тя обаче не съответства на мащаба на бизнеса, както и не интегрира общините като собственици на мрежата в управлението на дружествата, което е задача от стратегическо естество.

Фигура 3.3. Оценка на институционалния капацитет по отношение на собствеността и правната форма на предприятията

	Собственост и правна форма на предприятията	
Оценка	**Институционален капацитет**	
	Дефанзивен	**Стратегически**
Средна		
Ниска		

3.1.3.3. Организационно-управленска структура

Съществуващите организационно-управленски структури във ВиК дружествата са плод на историческото им развитие. При този процес за изпълнение на нови дейности и задачи са били създавани нови звена, които са били добавяни основно към второ или трето йерархично равнище на съществуващите организационни структури. По този начин развитието на организационните структури се е осъществявало предимно в хоризонтална посока и чрез създаване на нови звена. В по-редки случаи съществуващи звена са променяли функциите си или са били сливани (обединявани) с други.

Основният модел на използваните организационно-управленски структури на дружествата е линейно-функционален, който е типичен за ВиК отрасъла в страната. С малки изключения в дружествата от отрасъла досега не е бил извършван сериозен анализ на организационно-управленските им структури. Развитието на тези структури се е извършвало или под едноличното ръководство на управителя, или съгласувано между него и главния инженер на фирмата.

Предимствата на съществуващите организационно-управленски структури на дружествата могат да се сведат до следните основни характеристики:

- Разгърнат териториален обхват, който покрива целия обслужван регион и осигурява близък контакт до потребителите;
- Равномерно разпределение на функции между първо и второ управленско ниво, което позволява максимално използване и развитие на управленския потенциал на фирмата;
- Висока степен на покриване на най-важните управленски функции чрез изграждане на специализирани звена;
- Простота при организация на ежедневната работа, ясно разпределение на правомощия и отговорности.

Недостатъците на тези структури на ВиК дружествата са повече, като основните от тях са:

- Неправилно разположени звена, като например логистичните функции и складовото стопанство се намират на пряко подчинение на главния инженер, вместо за тях да отговаря финансистът на фирмата, което би довело до по-добро управление на паричните потоци и запасите на фирмата. В някои дружества в рамките на звеното по кадрово осигуряване е разположено и деловодството, вместо да бъде локализирано в звеното по административно обслужване, където му е системното място. Възможно е също йерархичната подчиненост на звената по информационна поддръжка да не е определена.
- Неравномерно натоварване на първото управленско равнище. Най-натоварени в дружествата са управителят и главният инженер.

- Обикновено функциите по перспективно развитие са концентрирани в управителя, главния инженер и инвестиционното звено. Няма практика по създаване на звена за изпълнение на временни задачи, проектни екипи, които могат да внесат гъвкавост на структурата, която да отговаря на динамичните условия на външната среда.
- Масово е слабото развитие на звена за работа с клиентите, за обработка на жалби и връзки с обществеността. Според данни от бизнес плановете на 50 ВиК дружества за 2007 г. средното годишно постигнато ниво на отговор на писмени жалби на потребителите в 14-дневен срок е 0.82 при норма от 0.99. Маркетингът на продукцията на фирмата обикновено е разсеян между няколко звена и навсякъде определено е подценен като управленска функция. Често се среща липса в организационно-управленската структура на звена за управление на човешките ресурси. Тази функция най-често е прикачена към звената по заплащане и кадрово осигуряване.

Съществуващите организационно-управленски структури на ВиК дружествата са дуалистични, защото съчетават елементи на минали структури и по-съвременни виждания за организиране на работата на дружеството. Тези структури са в начален етап на преобразуване, незавършени са и в този си вид не могат да отговорят на изискванията, предявявани към модерните компании от сферата на публичните услуги.

Необходимо е да започне системното изграждане на нови организационни структури, които да представляват елемент от цялостната стратегия за развитие на дружествата. Новата структура трябва да интегрира в себе си всички управленски функции на едно съвременно предприятие, обърнато към своите клиенти и отговарящо на очакванията на заинтересованите си лица.

Направеният анализ и обобщения от този раздел дават аргументи за средна оценка по отношение на дефанзивния институционален капацитет и ниска оценка за стратегическия институционален капацитет по отношение на организационно-управленската структура на предприятията (вж. Фигура 4). Дружествата са започнали да правят реформа на организационно-управленската си структура, която обаче представлява по-скоро защитен рефлекс на промяната в средата за функциониране, отколкото да отразява и да е в синхрон с цялостна стратегия за развитието им. Поради тази причина някои важни звена в тази структура не са развити или само формално съществуват, което се отразява на вътрешната структура на фирмата и на отношенията й с клиентите.

Фигура 3.4. Оценка на институционалния капацитет по отношение на организационно-управленската структура на предприятията

Организационно- управленска структура		
Оценка	**Институционален капацитет**	
	Дефанзивен	**Стратегически**
Средна		
Ниска		

3.1.3.4. Експлоатационна дейност

Експлоатационната дейност на ВиК дружествата е специфична и обхваща разнообразни дейности като експлоатация и поддръжка на водопроводната и канализационната дейност, поддържане на системата за отстраняване на аварии, осигуряване на

качеството на питейната вода, пречистване на отпадъчните води, управленските информационни технологии, обслужването на потребителите и помощните дейности на фирмите.

Организация на експлоатационната дейност

Организацията на експлоатационната дейност в дружествата е йерархически подредена. Основните принципи на съставянето й са: близост до използваните ресурси, разпределяне на обслужването на цялата мрежа от териториални звена, близост до потребителите и подчиненост на централното управление. Основните структури, които отговарят за експлоатацията и поддръжката във ВиК дружествата са експлоатационните райони. Експлоатационните райони са организирани, като са използвани три критерия:

- Съществуващата административно-териториална структура;
- Концентрацията и важността на обектите на ВиК мрежата;
- Центровете на потребление.

Обикновено центърът на областта представлява един самостоятелен район, няколко общини от областта също образуват един район. По-големи и важни обекти като язовири и ПСОВ с локален център на потребление също образуват отделни райони.

По този начин във всяко ВиК са формирани по няколко експлоатационни района. Експлоатационните райони се подразделят на технически райони, които обхващат най-често 1-2 близки общини или района в областните градове.

В повечето случаи експлоатационните райони се ръководят от ВиК инженери с дългогодишен опит в дружеството. В техническите райони са локализирани по няколко души персонал и малко предимно ремонтна и транспортна техника. Всеки технически район има малък склад за най-необходимите материали за аварийни ремонти, а централният склад се намира в областния град. ВиК дружествата рядко използват специализиран софтуер за управление на складовите си стопанства. Планираните доставки на резервни части и суровини се пресмятат на основа на заявките от районите.

При необходимост, като например при сериозни повреди, специалисти от един район се изпращат в помощ на друг район с изрична писмена заповед на управителите на дружествата.

Организацията на експлоатационната дейност се подчинява на правилата на оперативното планиране. Във ВиК дружествата предварително се планират ежеседмичният обход на външните водопроводи, ежедневен обход на пречиствателните станции, водоемите и водоизточниците.

ВиК дружествата ежемесечно планират дейностите по техническата поддръжка и ремонт на помпени станции, ел. оборудване и автоматика. На годишна база се планират промивките и дезинфекциите на резервоарите и водопроводните мрежи, както и реконструкцията на ВиК съоръженията.

Поддръжката и ремонтната дейност с изключение на по-големите и специализирани ремонти се извършва от самите дружества. Рядко и само за извършване на по-специални дейности по поддръжка на ВиК мрежата се използват външни фирми. Външни фирми се занимават и със строителство и надзор по проекти на ВиК дружества с ЕБВР и ИСПА.

Измерване на водното потребление

Подадената вода се измерва посредством монтирани за целта измервателни устройства към помпените станции. Видът и параметрите на устройствата са съобразени с подаваните водни количества.

При гравитачните водохващания водомерите са монтирани при напорните резервоари на населените места. Основен фактор за това е местоположението на водохващанията, които често се намират в сложни планински терени и при голяма отдалеченост от населени места.

Типично за дружествата от отрасъла са многото териториално разпръснати абонати. Най-голям по брой и по потребление са клиентите от домакинствата.

В частния отрасъл без монтирани водомери са около 2-5% от абонатите. Този процент се колебае в по-високи граници при домакинствата. Той се дължи основно на ромското население и е по-голям в дружествата, при които присъствието на това малцинство е по-сериозно. В някои отдалечени планински селища обхватът на населението с водомери е по-нисък от средните стойности за страната.

В някои ВиК се води статистика относно дела на повредените водомери. Причините за тези повреди са недобро стопанисване от страна на абонатите, амортизиране на старите водомери, температурните разлики, както и некачествени резервни части.

Друг сериозен проблем, който съществува при водомерното стопанство е неточното отчитане на водомерите. Факторите за това са различни, като на първо място е дългия период на използваемост на водомерите (20-30 години). На второ място, като фактор за неточно мерене са механичните повреди най-вече на зъбните колела, извършени от страна на абонатите (за забавяне или напълно спиране отчитането на преминалото водно количество). Намалено водно количество се отчита и при задръстване с механични примеси, което не е рядко явление.

При тази ситуация дружествата полагат определени усилия за намаляване на загубите си от неточно мерене. За целта водомерните работилници по предварителен план осъществяват проверки на инсталирани водомери. Едновременно с това при тях се извършва ремонт на повредени водомери. В някои ВиК дружества съществува практика за подмяна на амортизирани водомери, които са собственост на съответните клиенти.

Загубите на вода се разпределят между загубите по външните и вътрешните водопроводи. Друга категория загуби, които експертно се определят във ВиК дружествата, са т.нар. „икономически” или загуби в резултат от кражби на вода от потребителите на тази услуга. Техническите загуби се определят от състоянието на водопроводната мрежа и формират около 70-80% от общите загуби. Икономическите загуби допринасят с около 20-30% за размера на загубата на дружествата. Те се получават в резултат от неточни измервателни уреди (водомери) или от нелегални свързвания на потребители в мрежата. В преобладаващата си част тези загуби се дължат на незаконните водопроводни отклонения; демонтаж на водомерите за определен период (между отчитанията на инкасаторите); умишлено повреждане на водомерите с цел отчитане на по-ниско потребление. По-малка част от тези загуби се причиняват от неточно мерене на потребената вода.

Система за отстраняване на авариите

Сериозен проблем за ВиК дружествата във връзка с експлоатационната им дейност е, че те не разполагат с цялостен подземен кадастър. За всяко водоснабдено населено място съществува план на водопроводната мрежа, който не винаги е точен. При такива случаи за откриване на точното разположение на тръбите се използва лаборатория за откриване на течове – с хидролукс (който установява промените в шума на водния поток) или с корелатор (при наличие в близост на две арматури една до друга).

Отстраняването на авариите се превръща в част от основната дейност на много ВиК дружества поради силно износената мрежа. По преценки на мениджъри за отстраняване на аварии се използват около 60% от всички ресурси на някои дружества. Често се налага да се работи в извънработно време (почивни, празнични дни, както и извън нормалното работно време), което изисква допълнителни ресурси и организация.

В дружествата възникналите и отстранени аварии се водят в дневник, в който се отбелязва вида на аварията, вложените материали, час на заявка и часа на отстраняването й. Тези данни служат за база при планиране на участъците, подлежащи на реконструкция, за намаляване на наляганeто в мрежата, както и за контрол на количествата подадена и продадена вода. Годишното ниво на аварии на водоснабдителната система са представени в следващата таблица. Представената информация показва, че нивото на аварии на разпределителните водопроводи са по-чести от тези на довеждащите водопроводи.

Таблица 3.8. Годишно ниво на аварии на водоснабдителната система

Видове аварии	Брой аварии	Дължина (км)/ брой	Годишно постигнато ниво	Брой анализирани дружества
Аварии по довеждащите водопроводи	298	2178.52 км	0.586	49
Аварии по разпределителните водопроводи	1233	5796.75 км	1.413	49
Аварии на СВО	755	39564 бр.	0.142	49
Аварии на ПС	141	75 бр.	1.916	46

Повечето от авариите произтичат от състоянието на азбестоциментовите тръби, докато по-малък дял аварии идва от износването на стоманени и поцинковани тръби и връзките между тях. Когато се извършват планови и други ремонти или се отстраняват аварии, ВиК дружествата предварително уведомяват кметовете и населението за времето и продължителността на ремонта. Режимно водоподаване се въвежда само след заповед на кмета на общината. В заповедта се определя периода на прекъсване на водата в населените места на съответната община. Тези заповеди се разгласяват в общия случай предварително чрез местните кабелни телевизии и регионалния печат. За 2007 година според данни за 49 ВиК компании процентът на населението, засегнато от прекъсване на водоснабдяването, е 25.2%. Този процент обхваща спирания на водата поради аварии и режим на водоснабдяване. Планираните прекъсвания на водоподаването, отстранени в предвидения срок се равняват средно на 92.1%.

Най-често споменаваните проблеми от дружествата, които се появяват при отстраняване на авариите са:

- липса на точен подземен кадастър;

- наличие на други съоръжения в близост до ВиК мрежата (телефонни и електрически кабели);
- тежката административна процедура по съгласуване на ремонтните дейности с оторизираните инстанции;
- моралното остаряване, амортизираността или липса на малка механизация в дружествата.

Качество на питейната вода

С влизане в сила на Наредба № 9 от 16 март 2001 г. за качеството на водата, предназначена за питейно-битови цели[10] се допуска наличие на амоняк и нитрити до 0,5 мг/л. Това са показателите, които най-често са давали отклонения в дружествата от БДС за вода за пиене. В общия случай качеството на подаваната вода при анализираните ВиК от централното водоснабдяване отговаря на Наредба № 9. Всички химически показатели са със стабилни показания с изключение при силни дъждове и снеготопене, когато се влошава мътността на повърхностните водохващания, а оттам и на подаваната вода.

Отклоненията по микробиологични показатели са редки, като констатираните причини са свързани с некачествено обеззаразяване на питейната вода. Според данни от бизнес плановете (2009-2013 г.) на 49 ВиК дружества средното годишно постигнато ниво на проби по микробиологични показатели, които отговарят на нормативните изисквания, е 0.922. Нивото на проби по физико-химични и радиологични показатели е дори по-добро - 0.941. Около 80% от водоизточниците в наблюдаваните ВиК се хлорират с белина. За дозирането на белината най-често се използват медицински системи. За подобряване на качеството на обеззаразяване е необходимо да се закупят дозаторни помпи, които и сега се използват, но на много по-малко места.

При контролиране качеството на водата се работи в тясно сътрудничество с РЗИ (бившите РИОКОЗ). За целта са изготвени програми за мониторинг, където са определени реда и начина на взимане на пробите, пунктовете за пробонабиране, показателите, по които се извършва постоянният и периодичният мониторинг.

Голяма част от съществуващите в момента ВиК дружества, нямат необходимия капацитет - като човешки ресурс (най-вече квалифицирани специалисти) и като финансови възможности, техника и лабораторна база за изпълнение на всички задължения, които имат ВиК дружествата по отношение извършване на мониторинг на качеството на подаваната от тях питейна вода в съответствие с нормативните изисквания. Преодоляването на този проблем в най-кратък срок следва да бъде един от приоритетните въпроси, поставен за решаване при развитие на ВиК сектора, тъй като заплашва да стане причина за налагане на санкции на страната за неизпълнение на европейското законодателство.

Всички показатели, които се изискват от Наредба 9 се наблюдават от лабораториите на дружествата. Лабораториите на ВиК дружествата за мониторинг на качеството на водата в големите дружества са добре оборудвани. Това, което е необходимо да се направи е закупуване на допълнително оборудване, като компютри, изграждане на

[10] Обн. ДВ. бр.30 от 28 март 2001 г., изм. ДВ. бр.87 от 30 октомври 2007 г., изм. ДВ. бр.1 от 4 януари 2011 г.

постоянна връзка чрез Интернет между лабораториите на ВиК и РЗИ. Назначаването на микробиолози, които да следят за поддържането на микробиологичните характеристики на водата, също е един от нерешените въпроси в това направление.

В повечето ВиК дружества като критичен проблем се очертава опазването на отредените им санитарно-охранителни зони. Част от тях са без ограждения, поради кражба, както на самите мрежи, така и на част от коловете. При тях не се използват постоянна охрана, което ги прави уязвими и за в бъдеще.

Налягане в мрежата и режими на подаването на вода

Осигуряването на постоянното налягане във водопроводната мрежа е една важна характеристика на услугата по водоснабдяване, като максималната му стойност не трябва да надвишава 60 метра. Според Бизнес Планове на 47 ВиК дружества за 2007 година постигнатото ниво на броя СВО, при които е установено налягане по-високо от нормативно определеното, е 55.3%. Нивото на случаи с по-ниско от нормативното налягане е по-малко - 36.6%.

Експлоатация на канализационната мрежа и пречистване на отпадъчни води

Изграждането и поддържането на канализационната мрежа в анализираните ВиК дружества е подценена дейност. Дори големи градове – областни центрове не са изцяло канализирани. Недостатъчна е степента на изграденост на канализационната мрежа в по-малките градове и селата.

Експлоатационните проблеми с канализацията възникват основно от: неправилно оразмерени участъци от канализационната мрежа (с по-малка пропускателна способност), съществуването на участъци с обратни наклони, чести запушвания на канализационните отклонения от неправилната експлоатация и лошокачественото строителство. В някои жилищни комплекси има заустени канализационни отклонения (битови води) в дъждовните профили, които заедно с липса на техника за изчистване на наносите, наслагвани през годините и честите кражби на капаците на уличните канализационни шахти допълват проблемните области при експлоатация на канализационната мрежа.

Авариите, които възникват в канализационната мрежа са причинени от запушвания или пропадане (разместване) на тръбите; пропадане на участъци от нея, частично пропадане на ревизионни шахти; кражба на решетки на уличните оттоци и капаци на ревизионните шахти. Нивото на броя аварии на канализационната мрежа, спрямо дължината й е 1.25.

В най-често срещания случай ПСОВ обхващат водите на областния град и на съседните му населени места. В населените места извън областния център по правило отпадъчните води не се пречистват и директно се заустват в реки или дерета.

С изключение на новоизградените модерни и модернизирани стари пречиствателни станции, състоянието на ПСОВ е проблематично. Повечето от тези инсталации имат проблеми с биологичното стъпало на пречистване. Цялостната технология на пречистване на водите е доста остаряла и не отговаря на съвременните изисквания. Въпреки усилията е налице бавно въвеждане на нови ПСОВ.

Информационни управленски технологии

Дружествата се стремят към поетапно компютъризиране на всички отдели и дейности и свързването им в една обща компютърна мрежа, позволяваща връзка и обмен на информация между всички отдели. В момента най-често със самостоятелни мрежи работят и обслужват дейността си отделите „Инкасо" и „Финансово-счетоводен" във ВиК дружествата.

В другите управленски звена като планиране, ценообразуване, техническия отдел и кадастър, ТРЗ и персонал, административния отдел и диспечерските пунктове в централата на дружествата най-често се срещат самостоятелни компютърни работни места.

Неразвитата инфраструктура и комуникации в по-малките населени места затруднява развитието и разширението на компютъризацията по селищата и техническите райони.

Обслужване на потребителите

Плащането на сметките от клиенти на дружествата се извършва по банков път – при големите предприятия или в специално открити за целта каси в центрове за обслужване на населението или в офиси на самите дружества.

За отчитане на плащанията и издаване на съответни документи в дружествата се използва специализиран софтуер. Постъпващите от изградените каси данни се обработват от звената за информационно обслужване и се предоставят на финансово-счетоводното направление.

Сериозен проблем с нарастващо значение за дружествата са несъбраните вземания от техни клиенти. Тези вземания се увеличават и са особено характерни след периоди на увеличаване на цените на водата. ВиК дружествата се опитват за прилагат различни форми на въздействие за събиране на дължимите си вземания. Така например, гратисният период за плащане, през който не се начисляват лихви за населението е 30 дни от датата на възникване на плащането, а за фирми и бюджетни учреждения - 15 дни.

Общо 27 ВиК дружества имат собствена интернет страница. Малко на брой ВиК дружества притежават сертификат по ISO 9001 и 14000.

В дружествата има опити за прилагане на система за приемане и отговор на жалби. Устните жалби и оплаквания се приемат и регистрират в централата на дружествата. Писмените жалби се регистрират в специален регистър.

Транспорт и поддръжка на транспортния парк

Транспортният парк на ВиК дружествата е твърде разнообразен и се състои от леки и лекотоварни автомобили, багери, самосвали, товарни автомобили, автокранове, специални автомобили, лаборатория за откриване на течове, работилница, каналочистачни машини и автобуси. По-голяма част от транспортната техника е произведена в началото на 90-те години и е с изтекъл амортизационен срок.

Транспортната техника физически е разпределена за ползване по експлоатационни и технически райони. Една част от нея е на разположение на централата на дружеството. Степента на централизация е различна в дружествата, а също така зависи от възприетата система на обслужване на автопарка. Повечето ВиК дружества предпочитат сами да извършват поддръжката на автомобилния парк. Аргументите за това са в специализираността на техниката и липсата на частни фирми, които предлагат

такова обслужване. Заедно с предимствата трябва де се отчете, че тази система икономически не е рационална, защото понякога се налага транспортиране на 50-60 и повече километра на повредените машини, за извършване на ремонтна дейност.

Честото авариране на разнородната и сравнително стара техника е основният проблем, с които се сблъскват дружествата при използването й. Това налага поддържането на значителен брой квалифициран персонал от автомонтьори, ел. техници, заварчици и шлосер-монтьори, които извършват планово-профилактични ремонти (ППР), текущи и основни ремонти.

Някои ВиК дружества извършват услуги на граждани и фирми с багери, самосвали, автокранове и друга специализирана техника. Приходите от тази дейност обаче са незначителни.

Анализът на експлоатационната дейност на ВиК дружествата позволява да се направят следните обобщения:

- ВиК дружествата управляват водопреносна мрежа, която обхваща почти напълно населението на обслужваните райони. Канализационната мрежа е на много по-ниска степен на изграденост. Необходими са специални усилия и ангажираност за изграждане на нови и модернизиране на съществуващите ПСОВ.
- Висок е делът на загуба на вода във всички ВиК дружества. Основният причинител на високите загуби на вода е състоянието на вътрешните водопроводни мрежи, както и кражбите от некоректни потребители. Тези мрежи са изключително износени и за възстановяването им трябва да се насочат солидни инвестиции.
- Многобройни и чести са авариите на ВиК мрежата, което също е последица от лошото й състояние. ВиК дружествата разполагат с ограничени и износени физически ресурси за справяне с този проблем.
- Качеството на подаваната вода в общи линии отговаря на нормативните изисквания. Констатираните отклонения от нормите са сравнително редки и те биха могли допълнително да се ограничат със закупуване на допълнителни съоръжения за обработка на водата.
- Лабораториите за контрол на качеството на водата са оборудвани с необходимите съоръжения и разполагат с квалифициран персонал. Те също трябва да се приведат в съответствие с допълнителните изисквания, които се поставят в тази област чрез осигуряване на допълнителни специалисти-микробиолози и чрез закупуване на нова техника.
- Много сериозен проблем за дружествата е опазването на санитарно-охранителните зони.
- Дружествата не разполагат с подземен кадастър на изградената инфраструктура (в някои случаи и на ВиК мрежата), което пречи на цялостната експлоатация на съоръженията и ефикасността на аварийните дейности.
- Състоянието на транспортната и специализирана техника създава сериозни проблеми пред дейността на дружествата. Ремонтните дейности, които предимно са централизирани водят до непълно натоварване на съществуващите ресурси.

- Съществува реална нужда и предпоставки за оптимизиране на складовото стопанство на дружествата. Модерните и не толкова скъпи системи за управление на складовото стопанство трябва да намерят приложение в ежедневната дейност на дружествата.
- По-малко от половината ВиК дружества вече имат присъствие в интернет пространството. Техните интернет страници, както и използването на PR и маркетингови кампании ще създаде по-висока степен на доверие между ВиК дружествата и клиентите им и ще подобри имиджа на дружествата от отрасъла.
- ВиК отрасълът е все още слабо покрит със сертификати по системи за управление на качеството ISO 9000 и ISO 14000.

Анализът и обобщенията, направени в този раздел, водят до поставяне на средна оценка на дефанзивния и стратегически институционален капацитет (вж. Таблица 3.9). Дружествата имат на разположение водоснабдителна мрежа, която е силно развита и използваните технологии позволяват да се задоволяват в текущ и бъдещ план нуждите на населението, бизнеса и администрацията с вода, която в основни линии отговаря на изискванията за качество. Изключително високата степен на амортизация на водопреносната и канализационната мрежа, изоставащото развитие на канализационната мрежа и пречистването на отпадъчни води представляват сериозна заплаха за нормално функциониране на дружествата през следващите години.

Изоставане се отчита и по отношение на въвеждането на информационни управленски системи, системи за управление на качеството, маркетинга и обслужването на клиентите на фирмите.

Таблица 3.9. Оценка на институционалния капацитет по отношение на експлоатационната дейност на предприятията

Експлоатационна дейност		
Оценка	**Институционален капацитет**	
	Дефанзивен	**Стратегически**
Средна		

3.1.3.5. Управление на човешките ресурси

В тази част се анализират основни количествени и качествени характеристики на персонала в дружествата, фирмената политика в тази област и състоянието на индустриалните отношения в тях.

Броят на персонала във ВиК дружествата първоначално е бил съобразяван с нормативи, използвани за определяне на необходимия щат, утвърдени преди повече от 25 г., когато ВиК фирмите са били подведомствени на Дирекция “Водоснабдяване и канализация” към Министерство на строителството. Тези нормативи предпоставят броят на персонала да бъде в зависимост от величината на наличните активи на всяко дружество - дължина на водопроводната и канализационната мрежа, брой на водоемите, шахтите, помпените станции, СОЗ, ПСПВ, ПСОВ, КПС и др.

Други по-актуални ориентири, които се използват при определяне на щата на дружествата са степента на компютъризация във фирмите, техническото обезпечаване на експлоатацията, обема на ремонтната и аварийна дейност, приемането на нова мрежа за експлоатация. Създаването на нови отдели (като например правен отдел, звено за обществени поръчки и звено за управление на проекти) във връзка с новите

нормативни актове и дейности на дружествата са също сред причините за промяна на броя на персонала.

Средносписъчният брой на персонала към 2007 г. на повечето държавни ВиК дружества се колебае между 300 и 950 д. За общинските дружества броят на персонала най-често варира между 30 и 90 д. Тенденцията в развитие е по-скоро към задържане на броя на персонала на постоянно ниво.

Общата численост на персонала в дружествата може да се определи като висока, а резервите за оптимизиране използването на персонала като големи. Запазването на свръхзаетост в дружествата се дължи основно на две причини. Едната е прекалената социална отговорност и загриженост за персонала, която се очаква от държавните дружества не само от този отрасъл, а въобще. Втората е по-практична и се определя от нуждата от подсигуряване с резервен персонал в условията на нарастващи по честота и обем ремонтни дейности, които изискват и повече персонал и повече немеханизиран ръчен труд. Неразвитостта на връзките или липсата на контрагенти за предоставяне на специализирани услуги, като например техническо и ремонтно обслужване на транспортния парк и другата специализирана техника на дружествата, също налага наемане на постоянен щат на персонал, който не може да се използва пълноценно.

В повечето ВиК дружества се забелязва преструктуриране на работните места. Освободените поради пенсиониране места не се заемат от нови кадри, което се отразява на възрастовата структура на заетия персонал.

Като положителна практика в повечето наблюдавани дружества може да се оцени широко използваното съвместяване на професии. Този дял достига до 20-30% от производствения персонал. Например в техническите райони се съвместяват дейностите инкасатор - водопроводчик; водопроводчик – помпиер; пазач на помпена станция и помпиер; водопроводчик – шофьор и т.н.

Около 20-30% от заетите лица в дружествата са жени, които намират реализация най-вече в администрацията. Във ВиК дружествата определено делът на мъжката работна сила преобладава, което изцяло съответства на характера на труда в отрасъла.

Средната възраст на персонала в дружествата в началото на 2006 г. е над 42 години. Въпреки кризата в някои региони съществува проблем с привличането на млади специалисти и особено на млади ВиК инженери.

Проследяването на тенденциите в промените на числеността, половата и възрастовата структура на персонала, насочва към извода, че в средносрочен план дружествата би трябвало да се “отворят” в по-голяма степен към привличане на млада, квалифицирана работна сила и (евентуално) към назначаването на жени на подходящи длъжности. Ситуацията на регионалните пазари на труда дава възможност за извършването на прецизен подбор на нова работна сила във фирмите.

Делът на административния персонал в централните управления през последните години е между 9 и 12%, което може де се оцени като сравнително висока стойност. Една от причините за това е ниската степен на компютъризация на управленските процеси, липсата или частичното развитие на управленски информационни системи и тяхната организация.

Структурата на персонала според образователното равнище е сравнително благоприятна. Около 15% от заетите лица имат основно образование, а хората с висше и полувисше образование са около 14%. Над 60% от персонала е завършил

професионални гимназии или СПТУ. Тази добри качествени характеристики са важна предпоставка за ефективно функциониране на дружествата.

Прави впечатление, че високата квалификация и образование са концентрирани в централното управление, докато в районите има недостиг на кадри с такива характеристики. Случва се дори образователното равнище на техническите ръководители на районите да не отговаря на изискванията. Често се получава, поради липса на подходящи кандидатури в малки общини, тази длъжност да е заета от хора, неотговарящи на изискванията.

Професионалната квалификация на персонала се нуждае от постоянно поддържане и подобряване. През последните години в дружествата ежегодно се разработва програма за професионално обучение. Това обаче са първи стъпки в това направление.

Сравнението на реалните стойности на показателите за изпълнение в дружеството с "еталонната им стойност" показва следното по отношение числеността на персонала (вж. Таблица 10).

Таблица 3.10. Еталонни показатели за изпълнение

Показатели за изпълнение	Еталонна стойност*
Водоснабдяващ персонал на единица дейност	Зап. Европа: 4 - 11 Полша: 13-19
Канализационен персонал на единица дейност с ПСОВ	Зап. Европа: 0.29 - 0.47
Канализационен персонал на единица дейност без ПСОВ	Полша: 0.35-1.22

* Вж. Халкроу, Доклад по проект: Регулиране в сектор "Водоснабдяване и канализация", С., 2002 година.

По първия използван показател "водоснабдяващ персонал на единица дейност" дружествата в България се колебаят около границите на еталонния интервал, възприет в Полша. Някои от тях са много близо до горните оптимални стойности, характерни за страните от Западна Европа. При показателя "канализационен персонал на единица дейност" обаче дружествата значително изостават и от двата еталонни интервала. Подобряването на тези стойности трябва да се има предвид при извършване на по-дълбоки промени в политиката към персонала на дружествата през следващите години.

Степента на синдикализация в дружествата е висока. Средно около 70-80% от целия персонал на дружествата членува в браншовия синдикат "Водоснабдител" към КНСБ или в КТ "Подкрепа". Индустриалните отношения във връзка със заплащането, обезщетенията, работното време, почивките и отпуските, условията на труд, социалното партньорство се регулират от колективни трудови договори, сключени между синдикатите и ръководството на всяка фирма.

Въведени са редица добри практики за осигуряването на безопасни и здравословни условия на труд. Съвместно със синдикатите са учредени Комитети по условията на труд. Изготвени са програми за подобряване на тези условия и са определени приоритетните работни места, с оглед намаляването на трудовите злополуки и подобряване условията на труд. Работодателят е задължен периодично да осигурява профилактична диагностика на здравното състояние на персонала, работещ във вредни условия. При финансови възможности и в зависимост от конкретни случаи съществува практика да се заделят ресурси за задоволяване потребностите от социален характер на работещите в дружествата.

Ръководствата на дружествата и синдикатите поддържат партньорски отношения, които са предпоставка за високопроизводителен труд. Фирмите от отрасъла не познават синдикални протести и не са изпитвали трусове, породени от остри индустриални конфликти.

Макар да има натрупани добри практики и да са разработени отделни документи (колективни трудови договори, щатни разписания, длъжностни характеристики, правила за образуване и разпределение на средствата за работна заплата и пр.), в дружествата няма "писана технология" за управление на персонала. В организационно отношение провеждането на политиката по отношение управлението и развитието на персонала е разделена между различни структурни звена. Най-често с това се занимават звената по "Нормиране и работна заплата" и "Кадрово осигуряване и деловодство". Главните решения по подбора, назначаването, освобождаването, стимулирането, (квалификацията) се вземат от управителя на дружеството. Съответните служители в посочените отдели имат главно разработващи и изпълнителски функции.

Изготвеният анализ на човешките ресурси позволява да се направят следните обобщения:

- Числеността на персонала през последните години е относително постоянна величина. Забелязва се известно преструктуриране на работните места в дружествата. Все още обаче, при определянето на числеността на персонала не се използват показатели от еталонни сравнения, които са базирани на икономически и оперативни резултати.
- Образователната структура на персонала е благоприятна. Тя се характеризира с висок дял на специалистите с високо (висше и средно) образование.
- Неблагоприятните структурни характеристики основно се свеждат до: относително висок дял на административния персонал; недостиг на висшисти в техническите райони; увеличаване на средната възраст на персонала.
- Няма разработена и одобрена на фирмено равнище цялостна система за управление на персонала. Разчита се на прилагането на отделни добри практики. В организационно отношение рядко се срещат специално обособени звена, които да изпълняват функциите по управление на персонала в дружествата.
- Политиката по отношение на персонала е институционализирана главно в колективните трудови договори, щатните разписания, длъжностните характеристики и вътрешнофирмените документи по нормиране на труда.
- Сравнително редовното професионално обучение подпомага поддържането и повишаването на професионалната квалификация и подпомага съвместяването на професии.

Анализът и обобщенията, направени в този раздел аргументират средна оценка по отношение на дефанзивния и стратегическия институционален капацитет на изследваните дружества (вж. Таблица 3.11). При съществуващото състояние на управление на човешките ресурси дружествата могат да осигурят в общи линии текущо и бъдещо обслужване на системите, а с това и на клиентите си. Въпреки направените промени, дружествата не разполагат с модерна система за управление на човешките ресурси. Освен това, наличните човешки ресурси като обем не съответстват на мащаба на дейност и на икономическите резултати от бизнеса.

Много и в друга посока системни усилия са необходими за разработването и въвеждането на модерна система за управление на човешките ресурси. Тази реформа

трябва да бъде в синхрон с наложителните промени в експлоатационната дейност, организационно-управленската структура и финансовото управление на дружествата.

Таблица 3.11. Оценка на институционалния капацитет по отношение на управлението на човешките ресурси в предприятията

Управление на човешките ресурси		
Оценка	**Институционален капацитет**	
	Дефанзивен	**Стратегически**
Средна		

3.1.3.6. Обобщаваща оценка на институционалния капацитет на изследваните дружества

Обобщаващата оценка на институционалния капацитет черпи ресурси от направените оценки по елементи. Нейното специфично свойство е, че дава възможност да се обхване в едно цяло институционалния капацитет на предприятията, както и да се сравни институционалния капацитет между отделните елементи. На тази основа би могло да се разработят програми за продължаващи и по-концентрирани реформи.

Общият извод, които се налага от проследяването на оценките, представени във Фигура 3.5. е, че предприятията досега са започнали и са обърнали внимание предимно на дефанзивния си институционален капацитет. Дори при него не се забелязва поне един елемент, който да е развит в най-висока степен. Следователно е необходимо да се положат още усилия за приключване на този етап от развитието.

Фигура 3.5: Обобщаваща оценка на институционалния капацитет на ВиК дружествата

Дефанзивен	Стратегически
Собственост и правна форма на предприятията	**Собственост и правна форма на предприятията**
Организационно-управленска структура	**Организационно-управленска структура**
Експлоатационна дейност	**Експлоатационна дейност**
Управление на човешките ресурси	**Управление на човешките ресурси**

Развитието на стратегическия институционален капацитет е изоставаща задача. Само при два от четирите елемента може да се твърди, че е отбелязан напредък по него. Червените зони показват особено чувствителните области, на които трябва да се обърне внимание и да се заделят ресурси за компенсиране на изоставането. Ако се приеме твърдението, че резултатността на системата се лимитира от най-слаборазвития й елемент, то тогава може да се окаже, че без развитие на стратегическия институционален капацитет, оперативните и финансовите резултати на дружествата от отрасъла ще бъдат силно ограничени и за в бъдеще.

3.1.3.7. Проучване на мнението на ВиК дружествата

С цел отчитане на мненията и становищата на ВиК дружествата при разработването на Националната стратегия за управление и развитие на водния сектор в Република България бяха изготвени и разпратени въпросници на 64 компании. Участието в проучването е на доброволен принцип и в резултат настоящият анализ се основава на

отговорите, получени от 18 ВиК оператори, които към 2009 г. обслужват 3 419 994 души или 45,3% от общото население в страната и са доставили 193 048 хил.м^3 вода или 48,5% от общо доставената вода от ВиК дружества в страната. Проучването обхваща въпроси, свързани с: капацитета; съществуващите проблеми и възможните решения, свързани с дейността по предоставяне на услуги, които се регулират, и на такива извън регулация; инвестиционната дейност; и оценка на дискусионни предложения в обществото пространство.

Проучването, което няма представителен характер, не предполага извеждането на категорични изводи, а по-скоро представя идеи и посоки за разсъждения. Поради тази причина анализът на получените мнения е представен в отделна точка в рамките на настоящата част за оценка на капацитета.

Разпределението на водните оператори по големина е сходно с разпределението, посочено в т. 3.1.2 от настоящия раздел. Представените ВиК оператори в проучването са основно общинска и държавно-общинска собственост, докато участието на държавни ВиК компании е под средното за страната (вж. Таблица 3.12).

Таблица 3.12. Разпределение на анкетираните ВиК дружества по форма на собственост

Форма на собственост	Разпределение (%)
Държавна	16,7
Държавно- общинска	33,3
Общинска	33,3
Общинско- частна	5,6
Частна	11,1
Общо	100

Оценка на елементи на капацитета на ВиК дружествата

Около половината от представителите характеризират квалификацията на работещите в съответното ВиК дружество като добра и/или броят на кадрите като достатъчен. Не може да бъде изведена ясна зависимост между големината на ВиК дружествата и оценката, дадена от респондентите, с изключение на дружествата, характеризиращи капацитета си като оптимален. И трите компании, дали подобен отговор, попадат в категорията на големи оператори. В този смисъл дружествата, които доставят над 10000 хил. м^3 вода, имат преимущество както по отношение на по-ефективното разпределяне на кадрите си, така и при наемането на по-квалифицирани работници според изразеното от тях становище. Компаниите, които посочват, че имат нужда от допълнителен персонал и квалификация на персонала са предимно малки.

В изследваните дружества не съществува силна нужда от наемане на допълнителен и/ или по-квалифициран персонал – Таблица 3.13.

Таблица 3.13. Необходимост от допълнителен персонал

Звена	Необходим допълнителен персонал		Нужда от по-квалифициран персонал
	Отговорили положително		Отговорили положително

Звена	Необходим допълнителен персонал			Нужда от по-квалифициран персонал	
	Отговорили положително			Отговорили положително	
	Брой	%	Средно (брой)	Брой	%
I. Общи административни звена:					
Финансово- счетоводни	5	27,80%	1	5	27,80%
Правно и адм. обслужване	5	27,80%	1	1	5,56%
Програмно и информационно обслужване	4	22,20%	1	4	22,20%
Управление на персонала	2	11,10%	1	2	11,10%
Автотранспорт и механизация	4	22,20%	1	4	22,20%
II. Специализирани административни звена:					
Проектанти, кадастър, инвестиции	8	44,40%	3	9	50,00%
Продажби и инкасо	4	22,20%	2	4	22,20%
Контрол на качеството на водата	8	44,40%	2	5	27,80%

В категорията „общи административни звена" се открояват звената за правно и административно и финансово-счетоводно обслужване, където малко над ¼ от респондентите биха наели 1 допълнителен работник. Преобладаващото мнение е, че персоналът е достатъчно квалифициран. Оптимална е заетостта в звеното по „управление на персонала". В категорията на специализираните административни звена най-силна необходимост от допълнителен персонал има звеното по „контрол на качество на водата" и „проектанти, кадастър и инвестиции" като в последното дефицитът на кадри е най-осезаем. Трябва да се отбележи също, че няколко от компаниите споделят, че тази дейност не би трябвало да е в компетенциите на ВиК операторите, а да се извършва от РЗИ.

Необходимост от допълнително обучение има в различни области, като преобладаващите са: ГИС, CAD, нови информационни технологии, работа с клиенти и т.н.

За разлика от сравнително добрата обезпеченост с работна сила, дружествата изпитват недостиг на оборудване (вж. Таблица 3.14).

Таблица 3.14. Необходимост от допълнително оборудване

Допълнително оборудване	Дял на положителните отговори (%)	Приблизителна стойност на необходимата техника (лв.)
Транспортна и строителна техника	83,3%	1 186 000
Оборудване за контрол и мониторинг	88,9%	293 143
Техника за автоматизация на управлението	83,3%	283 500
Хардуер и софтуер за осъществяване на дейността	66,7%	237 727

Анализът показва, че стойността на оборудването варира значително, като между нея и големината на водния оператор съществува правопропорционална връзка, т.е. колкото е по-голямо дружеството, толкова е по-висока стойността на необходимата техника.

Респондентите имат разнопосочно мнение относно промените в нормативната база, свързани със създаването на Водните асоциации – дяловете на респондентите, които дават положителна и отрицателна оценка са почти равни с лек превес на отговорите, подкрепящи предложението. Сходно разпределение на мненията има относно прехвърлянето на активите на общините и държавата. Около половината оператори смятат стъпката за необходима и логична, докато останалите не подкрепят идеята като споделят, че това е еднократен акт, който няма да доведе до нужните промени. 50% от дружествата подкрепят обвързването на инвестиционната дейност с изготвянето на Регионални генерални планове и генерални планове на агломерации с над 10 хил.екв.ж.

Според респондентите, взаимовръзките, които съществуват между конкретното ВиК дружество и институциите, които имат отношение към работата на водните оператори, са преобладаващо добри (вж. Таблица 3.15).

Таблица 3.15. Оценка на взаимовръзките с институции, които са важни за работата на ВиК операторите

	Собственик (МРРБ, общини)		**ДКЕВР**		**Водната асоциация**		**Басейнова дирекция**		**РИОКОЗ (РЗИ)**	
	Брой	%	Брой	%	Брой	%	Брой	%	Брой	%
Добри	10	55,60%	12	66,70%	3	16,70%	12	66,70%	13	72,20%
Отлични	4	22,20%	4	22,20%	1	5,60%	3	16,70%	2	11,10%
Лоши			1	5,60%	1	5,60%	2	11,10%	1	5,60%
Много лоши	2	11,10%								
Важни	1	5,6%					1	5,60%	1	5,60%
Неизяснени			1	5,60%	11	61,10%				
Без отговор	1	5,6%			2	11,10%			1	5,60%

Анализът показва, че изключение правят само контактите с Водните асоциации. В около една четвърт от случаите такава още не е създадена, а според 33,3% от респондентите дори и да е създадена, тя е все още недействаща и не е потърсила контакт с ВиК компаниите.

Преобладаващото мнение е, че ВиК дружествата не са натоварени с изпълнението на несвойствени функции (72,20%). Сред проблемите, които компаниите се налага да разрешават без да смятат, че са в тяхната компетенция, са мониторингът на качеството на питейната и на отпадъчните води, поддръжката и експлоатацията на електрическата мрежа, прекъсване на водоснабдяването на незаконните строежи, отчитането на индивидуалните водомери в етажната собственост, охраната на съоръжения, квалифицирани като стратегически за националната сигурност, посредничество между общините и частните инвеститори при изграждането на съоръжения публична общинска собственост, както и решаването на проблемите, свързани с водоснабдяването на ромското население.

Половината от участващите представители на ВиК дружествата в изследването не смятат, че има функции, които би трябвало, но все още не са в компетенциите им. Останалите респонденти предлагат в набора от функции, изпълнявани от тях, да се

включи строителният надзор. Необходимо е и по-активно участие на компаниите в инвестиционни процеси, свързани с ВиК инфраструктурата и в разработването и приемането на нормативните документи, свързани с работата на операторите.

Във вътрешен план компаниите набелязват няколко аспекта на работа, които заслужават промяна. Сред тях са въвеждане на вътрешна комисия при назначаването на нови служители, окрупняване на райони и създаване на аварийни групи за работа в отдалечени населени места, въвеждане на дежурства и спешен телефон и на интегрирана информационна система на управление, намаляване на загубите и повишаване на събираемостта на вземанията, както и аутсорсинг на дейността по отчитане и поддръжка на водомери и инкасиране на дължими суми. Във външен план около 40% от респондентите споделят, че е нужна по-добра комуникация и диалог между институциите. Изразено е предложение за осигуряване на помощ от общинската полиция за охрана при спирането на водата на нередовните абонати.

Оценката на капацитета на дружествата за извършване на инвестиционна дейност е обект на специален интерес. Преобладаващата оценка на респондентите относно капацитета им за изпълнение на инвестиционни проекти е незадоволителна (вж. Таблица 3.16).

Таблица 3.16. Оценка на капацитета на ВиК дружествата за изпълнение на инвестиционни проекти

	Да		Не	
	Брой	**%**	**Брой**	**%**
Има ли ВиК дружеството назначени проектанти с правоспособност, които да са в състояние да изготвят проект за изграждането на нова водопроводна и/или канализационна мрежа?	7	38,9%	11	61,1%
С наличния си капацитет и при наличието на готов проект може ли ВиК дружеството да изгради нова водопроводна и/или канализационна мрежа, без да наема външни изпълнители?	9	50%	9	50%
Има ли ВиК дружеството капацитет да изпълнява ролята на строителен надзор при изпълнение на инфраструктурни проекти във водния сектор?	6	33,3%	11	61,1%

Анализът на получените данни показва, че съществува връзка между големината на компаниите и капацитета на назначените проектанти да изготвят проекти за нови инвестиционни дейности, като по-големите ВиК дружества притежават специалисти с нужните компетенции. Въпреки това, именно големите оператори считат, че нямат наличен капацитет за изграждането на нова водопроводна/канализационна мрежа без да наемат външни изпълнители, нито да изпълняват ролята на строителен надзор при изпълнението на инфраструктурни проекти във водния сектор. Обяснението би могло да се търси във факта, че инвестиционните дейности на големите ВиК дружества често са сложни и капиталоемки и за изпълнението им е нужна специализирана техника и квалифициран персонал.

Съгласувателните процедури при кандидатстване по проекти във водния сектор са представени в следващата таблица.

Таблица 3.17. Съгласувателни процедури при проекти във водния сектор по фази

Проектна фаза	Всички общини съгласуват с ВиК		Някои общини съгласуват, други не		Няма община, която да съгласува с ВиК	
	Брой	%	Брой	%	Брой	%
При възникване на идеята за проекта	6	33,3%	7	38,9%	2	11,1%
При изготвяне на съответните формуляри за кандидатстване за финансиране	5	27,8%	3	16,7%	7	38,9%
При избор на консултант за изготвяне на пред-инвестиционните проучвания	2	11,1%	1	5,6%	12	66,7%
При изготвяне на пред-инвестиционните проучвания	5	27,8%	4	22,2%	6	33,3%
При одобрение на пред-инвестиционните проучвания	6	33,3%	5	27,8%	4	22,2%
При избора на консултант за изготвяне на работни или идейни проекти	2	11,1%	2	11,1%	11	61,1%
При изготвяне на работни или идейни проекти	6	33,3%	6	33,3%	4	22,2%
При изготвяне на тръжните документи за строителство	0		1	5,6%	14	77,8%
При избора на строител за съответния проект	2	11,1%	2	11,1%	12	66,7%
По време на строителния процес	6	33,3%	6	33,3%	4	22,2%
При приемане на изградената инфраструктура	11	61,1%	3	16,7%	2	11,1%

Представените данни показват, че в общия случай, когато община кандидатства за проект във водния сектор, тя рядко съгласува своите намерения с ВиК дружеството. Като цяло общините разкриват намеренията си пред водните оператори в най-ранната фаза на проекта (възникването на неговата идея) и в последния етап, когато трябва да се приеме изградената инфраструктура. Изборът на консултантски екип и на строител, както и изготвянето на тръжната документация са сред етапите, които най-рядко се съгласуват с компаниите, предоставящи водоснабдителни услуги. Не съществува връзка между големината на дружеството и нивото на „съгласуваност" между ВиК дружеството и съответните общини. Интересно е да се отбележи, че ВиК дружествата, които са общинска собственост, не се ползват с привилегии при съгласуване на намеренията на общините с тях.

Около 67% от респондентите считат, че биха участвали в реализацията на инфраструктурни проекти, ако тяхното участие се насърчава. ВиК дружествата предоставят редица предложения за промени за подпомагане на участието им в реализацията на инфраструктурни проекти. Сред тях са получаването на финансова помощ и подкрепа от трети страни; изграждането на звена, които да имат капацитет да

разработват необходимата документация; осъществяване на по-добра комуникация между институциите, както и промяна в нормативната уредба. Според респондентите сроковете за реализиране на предложените промени варират значително: от 3 месеца до 10 години.

Анализ на съществуващите проблеми и възможните решения, свързани с дейността по предоставяне на услуги, които се регулират, и на такива извън регулация

В Таблица 3.18 са представени най-честите проблеми, които ВиК дружествата срещат по отношение на услугите водоснабдяване, канализация и пречистване на отпадъчни води, както и възможните решения за отстраняването им.

Таблица 3.18. Проблеми пред ВиК дружествата и възможни решения

Проблеми	Възможно решение	Брой обекти	Средна стойност (хил.)
Водоснабдяване			
Мътност на водата	Изграждане на ПСПВ	6	375,00
Недостиг на вода	Изграждане на ново водохващане / водопроводи	10	962,71
Аварии/ загуби	Подмяна на ВиК мрежата/ реконструкция / подновяване	9	3 341,11
Невъзможност за поддържане на нормално налягане	Подмяна	3	50 673,33
Повишено количество нитрати	Пречиствателна станция/ алтернативни източници	13	1 470,67
Режимно водоснабдяване	Подмяна и реконструкция на водопроводната мрежа	8	5 487,50
Влошени качества на водата	Изграждане на каскада / хлораторна станция	5	75 825,00
Повишено количество хром	Модул за пречистване на питейна вода	3	2 600,00
Канализация			
Преливане на канализацията/ недостатъчен капацитет (по време на дъжд)	Реконструкция на канализационната мрежа и съоръжения/ промяна на диаметъра	7	24 348,33
Липсва канализационна мрежа/ незавършена	Изграждане на канализация, колектор и пречиствателна станция	4	2 100,00
Малък диаметър на мрежата	Увеличение на диаметъра на канализационната мрежа	5	8 380,00
Недостатъчен хидравличен капацитет на съществуващата канализация	Изграждане на обходен колектор	1	70 000,00
Пречистване на отпадъчни води			
Няма изградена пречиствателна станция	Изграждането на пречиствателна станция	15	30 213,00
Недостатъчно качествено механично пречистване	Рехабилитация	1	1 900,00

Не се третира азот и фосфор	Реконструкция и модернизация на ПСОВ	2	7 300,00
Остаряла ПСОВ	Реконструкция и модернизация	2	16 500,00
Незавършено утайково стопанство	Ново строителство и рехабилитация на старите съоръжения	1	15 600,00

Анализът показва, че стойността на различните решения варира значително сред компаниите и поради тази причина е взета средната стойност. Съществува правопропорционална връзка между стойността на мерките, предложени за разрешаване на проблемите и големината на ВиК компаниите при услугите водоснабдяване и канализация. От друга страна, представените стойности на решенията са по-високи, тъй като на няколко съществуващи проблема е предложено едно решение.

Въпроси, свързани с оценката на дискусионни предложения в общественото пространство

Оценката, която респондентите дават относно предоставянето на ВиК услугите чрез концесия, е по-скоро отрицателна (вж. Таблица 3.19). Допълнителният анализ не разкрива взаимовръзки между мнението им и големината или формата на собственост.

Таблица 3.19. Мнение относно предоставяне на ВиК услугите чрез концесия

	Брой	Дял (%)
Положително	5	29,4%
Отрицателно	8	47,1%
Всичко зависи от концесионния договор	1	5,9%
Нужни са допълнителни проучвания и оценки	3	17,6%

Мнението на ВиК дружествата, отговорили на въпросника относно по-активното участие на частния бизнес в предоставянето на услуги във водния сектор варира значително (вж. Таблица 3.20). Потенциалното му включване, според респондентите, трябва да е съпътствано от задълбочени проучвания. Отговорите не са повлияни от собствеността и големината на ВиК компаниите.

Таблица 3.20. Мнение относно по-активното включването на частния бизнес в предоставянето на услуги във ВиК отрасъла

	Брой	%
Положително	5	29,4%
Отрицателно	4	23,5%
Нужни са допълнителни проучвания и оценки	2	11,8%
Може да се включи, но само в съпътстващи дейности	3	17,6%
Друго	3	17,6%

За разлика от набора разнопосочни мнения, касаещи включването на частния сектор, ВиК дружествата са единодушни относно въвеждането на единни цени на услугите на национално или басейново равнище, като 88,2% от респондентите оценяват идеята като неподходяща и/или неосъществима. Около 82% от компаниите смятат за удачно

въвеждането на „водно" подпомагане на социално слаби домакинства чрез системата за социално подпомагане. Важно е да се отбележи, че според отговорилите сумите за подпомагане трябва да се превеждат директно на дружествата.

Според 66,7% от респондентите прехвърлянето на управлението и стопанисването на държавната собственост от областните управи в една или няколко „Водни компании" ще има по-скоро негативен ефект. Някои от анкетираните лица считат, че промяната ще доведе до по-неефективно управление в сектора и създаването на допълнителна бюрократична тежест. Положителното мнение е съсредоточено в допускането, че създаването на подобни компании ще доведе до централизирането на финансов ресурс и неговото по-ефикасно разпределение. Анализът показва, че формата на собственост и големината на дружествата не оказват значимо влияние върху предоставените отговори.

ВиК дружествата, участвали в изследването предоставят различни мнения и препоръки относно бъдещата Национална стратегия за управление и развитие на водния сектор в Република България. Според компаниите промените трябва да обхващат:

- Създаване и изграждане на единна система за управление на водите в Република България.
- Комплексен подход към всички промени. Стратегията трябва да очертае рамка, с която се дава възможност за развитие на сектора с перспектива от 25-30 години напред. Целесъобразно е да се даде възможност за избор на Водните асоциации при определяне на формата на възлагане на управление като същевременно държавата си запази възможността да гарантира и защити интересите на по-малките населени места.
- Разработване на Закон за ВиК услугите, с който да се регламентират взаимоотношенията между ВиК операторите и клиентите, но и да се подобри регулаторната рамка, така че целевите нива за качество да станат изпълними.
- Осигуряване на достатъчно средства за реконструкция на довеждащи водопроводи и вътрешна водопроводна мрежа по всички населени места, както и за ПСОВ.
- По-надлежна регламентация, касаеща случаите, свързани със строителство на инфраструктурни обекти по ОПОС (водопроводи, канализация и ПСОВ) - предоставянето им безвъзмездно на ВиК операторите, решаване на въпроса, свързан с финансирането – ВиК асоциацията и евентуално прехвърляне на финансови ангажименти към ВиК дружествата.
- Определяне и оборудване на регионални лаборатории, които да изпълняват мониторинг на водите. В малки водоснабдителни зони, когато няма наднормени показатели, анализите от периодичния мониторинг да се правят по-рядко.

3.1.4. Анализ с обхват на данни или Data Envelopment Analysis (DEA)

Целта на настоящия анализ е да се определи нивото на ефективност на ВиК компаниите в България, представляващи основен участник във водния сектор в страната, както и да се дефинират кои са основните стратегически фактори, обуславящи постигнатите нива на производителност. В тази връзка анализът е разделен на две части: калкулиране на относителните нива на ефективност по метода анализ с обхват на данни (DEA) и

използването на регресия на Тобит за определянето на факторите, които влияят на постигнатите резултати.

Литературата познава различни методи, чрез които да бъде измерена ефективността на дадено производство. Най-ранните изследвания, използвани за тази цел, се осланят на предварително формулирана производствена функция. Примери за такива са производствената функция на Коб-Дъглас и методите, целящи да дефинират разходни функции[11]. Напоследък в научните изследвания преобладават други два подхода за измерване на производителността - стохастичен граничен анализ и анализ с обхват на данни.

За изследване на водния сектор през последните години по-популярен е анализът с обхват на данни. За това говорят многобройните проведени DEA анализи в различни страни - Великобритания, Съединени Американски Щати, Италия, Германия, Япония, Перу, Мексико, Франция, Австралия, Бразилия и др.[12] Във Великобритания методът се използва за еталон (бенчмарк) на водните компании.[13] Някои от причините за широката употреба на анализа са именно неговата емпирична ориентация и фактът, че не е нужно да се специфицира производствена функция.[14]

Анализът с обхват на данни е непараметричен метод за измерване на относителна ефективност (или производителност) на фирми от една и съща индустрия. В основата си методът, предложен от Charnes, Coopers и Rhodes през 1978 г., се базира на линейното програмиране. Той свързва входящите ресурси с изходящите продукти като намерените за ефективни единици се намират на границата на ефективност[15]. DEA надгражда над подходите, които използват само един входящ ресурс и един изходящ продукт, като анализира ситуации с N на брой входящи ресурси и M на брой изходящи продукти[16]. Техниката се използва за анализиране ефективността на единиците, вземащи решения (decision making unit - DMU), особено в регулираните сектори, в частния и нестопанския сектор. Според Charnes, Coopers и Rhodes (1978) DEA е „математически модел за програмиране, прилаган за данни от наблюдения и предлага нов начин за намиране на емпирични оценки на екстремни отношения - такива като производствените функции и/или повърхности на възможно ефективно производство".

За разлика от статистическите регресии, DEA не разчита на централните тенденции, а сравнява всяка фирма с най-добрата такава в изследваната индустрия. Анализът оптимизира индивидуално всяка единица, вземаща решение, като по този начин

---

[11] Sanchez, 2006 García-Sánchez, Isabel M. "Efficiency Measurement in Spanish Local Government: The Case of Municipal Water Services." *Review of Policy Research* 23.2 (2006): 355-371. *Business Source Premier*. EBSCO. Web. 15 Mar. 2010.

[12] Пак там.

[13] Haug, Peter. "Effects of "Democratic Control" on the Efficiency of Local Public Enterprises: Empirical Evidence for Water Suppliers in Eastern Germany." *Public Finance & Management* 8.1 (2008): 1-35. *Business Source Premier*. EBSCO. Web. 15 Mar. 2010.

[14] Seiford, Lawrence M., and Thrall, Robert M. "Recent Developments in DEA- The Mathematical Programming Approach to Frontier Analysis." *Journal of Econometrics* 46 (1990) 7-38. Elsevier Science Publishers B.V.

[15] García-Valiñas, M. A., and M. A. Muñiz. "Is DEA useful in the regulation of water utilities? A dynamic efficiency evaluation (a dynamic efficiency evaluation of water utilities)." *Applied Economics* 39.2 (2007): 245-252. *Business Source Premier*. EBSCO. Web. 15 Mar. 2010.

[16] Seiford, Lawrence M., and Thrall, Robert M. "Recent Developments in DEA- The Mathematical Programming Approach to Frontier Analysis." *Journal of Econometrics* 46 (1990) 7-38. Elsevier Science Publishers B.V.

технологията се оказва ефикасна за разкриване на „връзки, които остават скрити за другите технологии”[17]. По същество DEA комбинира цялата информация за входящи ресурси и изходящи продукти в една единствена мярка на производствена ефективност, която се намира между нула (изцяло неефективна фирма) и 1 (т.е. изцяло ефективна фирма). По този начин DEA може да бъде използван за измерване на относителната ефективност на организации с еднакви цели и задачи[18]. Основно предположение при Анализа с обхват на данни е, че ако даден производител А има възможност да произвежда Y(A) изходящи продукти с X(A) входящи ресурси, тогава и останалите производители би трябвало да могат да направят същото, ако работят ефективно.

Като всеки метод, DEA има и своите недостатъци. За такъв се смята фактът, че анализът е зависим от екстремните наблюдения и не дава възможност да се разграничи каква част от отклонението от границата на ефективност се дължи на неефективност на дадената единица, вземаща решение, и каква на случайна грешка[19].

Анализът с обхват на данни има следния математически модел:

$$\text{В случая с } i \text{ единици, относителната ефективност на } i = \frac{\text{Претеглена сума на продуктите на единица } i}{\text{Претеглена сума ресурсите на единица } i} = \frac{\sum_{j=1}^{M} O_{ij}W_j}{\sum_{j=1}^{N} I_{ij}V_j}$$

където O*ij* е стойността на продукт *j* на единица *i*, I*ij* е стойността на ресурс *j* на единица *i*, W*j* е неотрицателно тегло към продукт *j*, V*j* е неотрицателно тегло към ресурс *j* и продуктите са *M*, а ресурсите са *N* . Целта на основния модел е да се максимизира относителната ефективност на единицата, вземаща решение:

$$\text{MAX: } \frac{\sum_{j=1}^{n_o} O_{ij}W_j}{\sum_{j=1}^{n_I} I_{ij}V_j}$$

При следните ограничения:

$$\frac{\sum_{j=1}^{n_o} O_{kj}W_j}{\sum_{j=1}^{n_I} I_{kj}V_j} \leq 1 \quad \text{за } k=1\ldots i$$

$$\frac{\sum_{j=1}^{n_I} I_{ij}V_j}{\sum_{j=1}^{n_o} O_{ij}W_j} = 1$$

[17] Пак та

[18] Woodb ency Measurement in Australian Local Government: The Case of New Sou ater Services." Review of Policy Research 21(5): 615-636

[19] Неноı з, М. и Михайлова, Г. „Ефективност на българската банкова система през двайсетте к век: приложение на метода DEA.” *Икономически изследвания* 4 (2009).

$W_j, V_j \geq 0$

Първото ограничение казва, че претеглената сума на продуктите трябва да е по-малка или равна на претеглената сума на ресурсите, тъй като нито една единица, вземаща решение не може да е повече от 100% ефективна. Второто ограничение се грижи да ограничи решенията, като всеки път претеглената сума на ресурсите трябва да е равна на 1.

Описаният по-горе модел е модел, максимизиращ продуктите, т.е. ефективността може да бъде увеличена чрез максимизиране на изходящите величини. DEA има двойствен характер за линейно програмиране и следователно, за версията, която е ориентирана към ресурсите, ефективността се увеличава чрез пропорционално намаляване на входящите величини[20].

Тъй като анализираните дружества са задължени да доставят вода на всички потребители, те не могат да насърчават потреблението, т.е. да повлияят на търсенето. Поради тази причина, настоящият анализ е ориентиран към ресурсите. Друга причина да се избере този модел е, че покритието на водоснабдителни услуги в България е високо. В този смисъл настоящият анализ би могъл да отговори на въпроса: „С колко могат пропорционално да се намалят входящите количества без да се променя количеството на произведените продукти?", т.е. да се прецени дали има преразход на ресурси.

Методологията на изучавания анализ обхваща различни модели. Стандартният модел е разработен от Charnes, Coopers и Rhodes и е познат като CCR модел. Той изчислява техническата ефективност и предполага постоянна възвращаемост от мащаба[21]. Техническата ефективност означава производството на дадено количество продукт чрез минимално количество ресурс.

Вторият модел с по-широка употреба е така наречения BCC модел, разработен от Banker, Charnes и Cooper през 1984. Той предполага променлива възвращаемост от мащаба и позволява ефективността да бъде разделена на техническа и ефективност от мащаба[22]. CCR моделът има тенденция да намалява нивото на постигната ефективност, докато BCC - да ги увеличава[23].

---

[20] Seiford, Lawrence M., and Thrall, Robert M. "Recent Developments in DEA- The Mathematical Programming Approach to Frontier Analysis." *Journal of Econometrics* 46 (1990) 7-38. Elsevier Science Publishers B.V

[21] Sanchez, 2006 García-Sánchez, Isabel M. "Efficiency Measurement in Spanish Local Government: The Case of Municipal Water Services." *Review of Policy Research* 23.2 (2006): 355-371. *Business Source Premier*. EBSCO. Web. 15 Mar. 2010

[22] Haug, Peter. "Effects of "Democratic Control" on the Efficiency of Local Public Enterprises: Empirical Evidence for Water Suppliers in Eastern Germany." *Public Finance & Management* 8.1 (2008): 1-35. *Business Source Premier*. EBSCO. Web. 15 Mar. 2010

[23] Sanchez, 2006 García-Sánchez, Isabel M. "Efficiency Measurement in Spanish Local Government: The Case of Municipal Water Services." *Review of Policy Research* 23.2 (2006): 355-371. *Business Source Premier*. EBSCO. Web. 15 Mar. 2010

В настоящия анализ ще се използва BCC модела или този с променлива възвращаемост на мащаба, тъй като това предположение е по-малко задължаващо и гарантира, че единиците, вземащи решение, се сравняват само с подобни на тях.

За да се измери ефективността на дружествата от водния сектор, в частност ВиК операторите, е нужно да бъдат избрани подходящи величини, чрез които да бъдат представени ресурсите и продуктите. В следващата таблица могат да бъдат открити кои входящи и изходящи величини са използвани в 30-те най-цитирани научни статии, касаещи DEA анализ на водния сектор.

Таблица 3.21. Международни еталони за входящи и изходящи величини [24]

	Променлива	Ресурс	Продукт	Обяснителен фактор
1	Оперативни разходи	18		1
2	Капиталови разходи	10		1
3	Общи разходи	7		
4	Брой потребители	1	17	
5	Дължина на мрежа	15	10	
6	Водоизточник/ третиране	1	2	14
7	Персонал	16	2	
8	Енергия	11	1	
9	Обем на разпределената вода		28	
10	Обем на клас потребители		3	12
11	Разходи за реактиви	4		
12	Други разходи	5		
13	Други оперативни разходи (без персонал)	6		
14	Гъстота на потребители/ население			8
15	Приходи		4	
16	Фактор: върхово потребление		2	6
17	Загуби	4	2	5

С цел сравнимост между резултатите, получени от настоящия анализ, с тези от други подобни международни изследвания, са избрани едни от най-често използваните ресурси и продукти. За ресурси са избрани дължината на водопроводната мрежа и броят на персонала, обслужващ ВиК оператора. За продукти са избрани величини, които отразяват основната дейност на ВиК компаниите - да снабдяват потребителите с вода. В този смисъл използваните изходящи ресурси са обемът на инкасирана вода и броят на обслужваното население.

Настоящият анализ касае само услугата водоснабдяване. Канализационните и пречиствателни услуги не са засегнати с цел да се увеличи сравнимостта между различните единици, вземащи решения. Към 2007 г. четири от 50-те избрани компании не отвеждат отпадъчни води, а четири други ВиК компании имат незначителна дължина на канализационната мрежа от под 15 км. Освен това, общото покритие на водоснабдителната мрежа е много по-голямо от това на канализационната. Дължината на канализационната мрежа на компаниите е средно 15% от тази на водоснабдителната за изучавания период от три години (2007, 2008 и 2009 г.). Услугата пречистване на отпадъчните води не попада във фокуса на изследването, тъй като само 25 от анализираните оператори ги предлагат. Друга причина за избора на водоснабдяването

24 De Witte, K. and R. Marques. "Designing performance incentives, an international benchmark study in the water sector." Central European Journal of Operations Research 18(2) (2010): 189-220

е, че дружествата разчитат именно на него като източник на приходи. Цените за водоснабдяване, отвеждане и пречистване на отпадъчни води разкриват тази зависимост, като през 2007 г. средната цена за доставяне на вода (0.97лв.) е почти 10 пъти по-висока от средната за отвеждане на отпадъчни води (0.10 лв.) и 5 пъти по-висока от тази за пречистване (0.19 лв).

Тъй като анализът с обхват на данни е емпирично ориентиран метод, неговата относителност го прави уязвим към проблеми, свързани със степените на свобода. Броят на степените на свобода ще се увеличава с броя на единиците, вземащи решение, които участват и ще намалява с броя на ресурсите и продуктите. Banker през 1989 г. предлага грубо правило. Ако m е броят на ресурсите и s е броят на продуктите, използвани за анализа, тогава извадка с големина n трябва да задоволи следното уравнение: $n \geq \max\{m \times s, 3(m + s)\}$. За настоящия анализ това правило е изпълнено.

ВиК операторите в България наброяват 66. DEA анализ е направен върху 50 от тях (вж. Таблица 3.22.). Останалите 16 не са включени поради липса на информация за една или повече от 4-те променливи, използвани в изследването, или защото обслужват изцяло бизнес клиенти.

Таблица 3.22. ВиК дружества, обхванати от DEA анализа по райони за басейново управление

	ВиК дружества	**Райони за басейново управление**
1	"ВиК - Батак" ЕООД, гр. Батак	Източнобеломорски район
2	"ВиК" ЕООД, гр. Берковица	Дунавски район
3	"ВиК" ЕООД, гр. Благоевград	Западнобеломорски район
4	"ВиК - Бебреш" ЕООД, гр. Ботевград	Дунавски район
5	"Инфрастрой" ЕООД, гр. Брацигово	Източнобеломорски район
6	"ВиК" ЕАД, гр. Бургас	Черноморски район
7	"Бързийска вода" ЕООД, с. Бързия	Дунавски район
8	"ВиК" ООД, гр. Варна	Черноморски район
9	"ВиК - Йовковци" ООД, гр. Велико Търново	Дунавски район
10	"ВКТВ" ЕООД, гр. Велинград	Източнобеломорски район
11	"ВиК" ЕООД, гр. Видин	Дунавски район
12	"ВиК" ООД, гр. Враца	Дунавски район
13	"ВиК" ООД, гр. Габрово	Дунавски район
14	"ВиК" ООД, гр. Димитровград	Източнобеломорски район
15	"ВиК" ЕООД, гр. Добрич	Дунавски район
16	"ВиК" ЕООД, гр. Дупница	Западнобеломорски район
17	"ВиК" ООД, гр. Исперих	Дунавски район
18	"Аспарухов вал" ЕООД, гр. Кнежа	Дунавски район
19	"ВиК" ЕООД, гр. Кресна	Западнобеломорски район
20	"ВиК - Меден кладенец" ЕООД - гр. Кубрат	Дунавски район
21	"ВиК" ООД, гр. Кърджали	Източнобеломорски район
22	"Кюстендилска вода" ЕООД	Западнобеломорски район
23	"ВиК" АД, гр. Ловеч	Дунавски район
24	"ВиК - Стримон" ООД, с. Микрево	Западнобеломорски район
25	"ВиК" ООД, гр. Монтана	Дунавски район
26	"ВиК" ЕООД, гр. Пазарджик в ликвидация	Източнобеломорски район

	ВиК дружества	Райони за басейново управление
27	"ВиК- П" ЕООД, гр. Панагюрище	Източнобеломорски район
28	"ВиК" ООД, гр. Перник	Западнобеломорски район
29	"ВиК" ЕООД, гр. Петрич	Западнобеломорски район
30	"ВКС" ЕООД, гр. Пещера	Източнобеломорски район
31	"ВиК" ЕООД, гр. Плевен	Дунавски район
32	"ВиК" ЕООД, гр. Пловдив	Източнобеломорски район
33	"Водоснабдяване - Дунав" ЕООД, гр. Разград	Дунавски район
34	"ВиК" ООД, гр. Русе	Дунавски район
35	"Увекс" ЕООД, гр. Сандански	Западнобеломорски район
36	"ВиК - Паничище" ЕООД, гр. Сапарева баня	Западнобеломорски район
37	"ВиК" ЕАД, гр. Свищов	Дунавски район
38	"Бяла" ЕООД, гр. Севлиево	Дунавски район
39	"ВиК 03" ООД, гр. Силистра	Дунавски район
40	"ВиК" ООД, гр. Сливен	Източнобеломорски район
41	"ВиК" ЕООД, гр. Смолян	Източнобеломорски район
42	ВиК ЕООД, гр. София	Дунавски район
43	"Софийска вода" АД, гр. София	Дунавски район
44	"ВиК" ЕООД, с. Стамболово	Източнобеломорски район
45	"ВиК" ЕООД, гр. Стара Загора	Източнобеломорски район
46	"ВиК - Стенето" ЕООД, гр. Троян	Дунавски район
47	"ВиК" ООД, гр. Търговище	Черноморски район
48	"ВиК" ЕООД, гр. Хасково	Източнобеломорски район
49	"ВиК" ООД, гр. Шумен	Черноморски район
50	"ВиК" ЕООД, гр. Ямбол	Източнобеломорски район

Избраните 50 ВиК компании обслужват над 98 % от населението на България през трите изследвани години.

Значителни различия между количествата на входящи ресурси и изходящи продукти на различните водни оператори се разкриват в Таблица 3.23. Въпреки това, нито едно ВиК дружество не се счита за рязко отличаващо се, тъй като в случая DEA методът се използва за анализирането на целия ВиК отрасъл в България.

Таблица 3.23. Описателна статистика на ресурсите и продуктите

	N	Минимум	Максимум	Средно	Стандартно
2007 година					
Обслужвано население	50	1570.00	1239335.00	150866.7400	208093.2829
Фактурирана доставена вода	50	90.00	93109.00	7975.9400	14420.73831
Дължина водопроводна мрежа	50	18.00	4324.00	1471.1600	1303.89278
Персонал водоснабдяване	50	3.00	977.00	281.3000	259.42993
2008 година					
Обслужвано население	50	1533.00	1243922.00	150244.5800	208587.9166
Фактурирана доставена вода	50	72.00	91455.00	7900.8320	14133.74775

	N	Минимум	Максимум	Средно	Стандартно
Дължина водопроводна мрежа	50	18.00	4324.00	1470.5000	1304.67751
Персонал водоснабдяване	50	3.00	977.00	282.8400	258.87609
2009 година					
Обслужвано население	50	1503.00	1248431.00	149539.5400	209013.3282
Фактурирана доставена вода	50	79.00	89513.00	7652.3962	13892.75844
Дължина водопроводна мрежа	50	18.00	4235.00	1467.1200	1299.49457
Персонал водоснабдяване	50	3.00	977.00	284.4000	258.74722

Таблица 3.23 разкрива коефициентите на линейната корелация на Пиърсън между избраните входящи ресурси и изходящи продукти през годините. Изпълнено е изотоничното изискване да няма негативна корелация между ресурси и продукти[25]. Освен това всички корелационни коефициенти са значими.

Таблица 3.24. Описателна статистика на ресурсите и продуктите

		Обслужвано население	Фактурирана доставена вода	Дължина на водопроводна мрежа	Персонал водоснабдяване
2007					
Обслужвано население	Pearson Correlation	1	.974(**)	.799(**)	.767(**)
	Sig. (2-tailed)		.000	.000	.000
Фактурирана доставена вода	Pearson Correlation	.974(**)	1	.701(**)	.686(**)
	Sig. (2-tailed)	.000		.000	.000
Дължина на водопроводна мрежа	Pearson Correlation	.799(**)	.701(**)	1	.956(**)
	Sig. (2-tailed)	.000	.000		.000
Персонал водоснабдяване	Pearson Correlation	.767(**)	.686(**)	.956(**)	1
	Sig. (2-tailed)	.000	.000	.000	
2008					
Обслужвано население	Pearson Correlation	1	.975(**)	.798(**)	.766(**)
	Sig. (2-tailed)		.000	.000	.000
Фактурирана доставена вода	Pearson Correlation	.975(**)	1	.697(**)	.682(**)
	Sig. (2-tailed)	.000		.000	.000
Дължина на водопроводна мрежа	Pearson Correlation	.798(**)	.697(**)	1	.956(**)
	Sig. (2-tailed)	.000	.000		.000
Персонал водоснабдяване	Pearson Correlation	.766(**)	.682(**)	.956(**)	1
	Sig. (2-tailed)	.000	.000	.000	
2009					

[25] Sanchez, 2006 García-Sánchez, Isabel M. "Efficiency Measurement in Spanish Local Government: The Case of Municipal Water Services." *Review of Policy Research* 23.2 (2006): 355-371. *Business Source Premier*. EBSCO. Web. 15 Mar. 2010

		Обслужвано население	Фактурирана доставена вода	Дължина на водопроводна мрежа	Персонал водоснабдяване
Обслужвано население	Pearson Correlation	1	.975(**)	.788(**)	.764(**)
	Sig. (2-tailed)		.000	.000	.000
Фактурирана доставена вода	Pearson Correlation	.975(**)	1	.687(**)	.682(**)
	Sig. (2-tailed)	.000		.000	.000
Дължина на водопроводна мрежа	Pearson Correlation	.788(**)	.687(**)	1	.953(**)
	Sig. (2-tailed)	.000	.000		.000
Персонал водоснабдяване	Pearson Correlation	.764(**)	.682(**)	.953(**)	1
Обслужвано население	Sig. (2-tailed)	.000	.000	.000	

** Корелацията е значима на ниво от 0.01 (2-tailed).

Резултатите от DEA анализа на избраните 50 ВиК компании през изследвания времеви период са представени в Таблица 3.25. И през трите наблюдавани години три от операторите са с най-високата относителна ефективност от 1 („Софийска Вода” АД, гр. София, „Водоснабдяване и канализация” ЕООД, гр. Кресна, и "Бързийска вода" ЕООД, с. Бързия). Тези дружества използват най-ефективно ресурсите си, за да доставят определено количество продукти. Спрямо количеството фактурирана вода „Софийска Вода” АД, гр. София е най-голямата ВиК компания в България и като такава печели от икономии от мащаба. Другите два оптимални оператори (Бързийска вода" ЕООД, с. Бързия и "ВиК" ЕООД, гр. Кресна) са малки, като Бързийска вода" ЕООД, с. Бързия е най-малката ВиК компания от извадката спрямо избраните ресурси и продукти.

ВиК "Бяла" ЕООД, гр. Севлиево е с най-ниско ниво на ефективност и през трите изследвани години от средно 19%. Други дружества, отчитащи ниски нива на ефективност през целия наблюдаван период са "Водоснабдяване - Дунав" ЕООД, гр. Разград и "ВиК" ЕООД, гр. Добрич. 78% от компаниите са с ефективност от под 50%, а едва 5 от 50-те компании са с ефективност от над 70%, като за 2009 г. техният брой е 4.

Таблица 3.25. Резултати от ДЕА анализа

	ВиК	**Техническа ефективност 2007**	**Техническа ефективност 2008**	**Техническа ефективност 2009**
1	"ВиК - Батак" ЕООД, гр. Батак	0.654	0.649	0.633
2	"ВиК" ЕООД, гр. Берковица	0.491	0.485	0.468
3	"ВиК" ЕООД, гр. Благоевград	0.494	0.492	0.473
4	"ВиК - Бебреш" ЕООД, гр. Ботевград	0.38	0.371	0.352
5	"Инфрастрой" ЕООД, гр. Брацигово	0.315	0.312	0.298
6	"ВиК" ЕАД, гр. Бургас	0.367	0.357	0.358
7	"Бързийска вода" ЕООД, с. Бързия	1	1	1
8	"ВиК" ООД, гр. Варна	0.382	0.382	0.368
9	"ВиК - Йовковци" ООД, гр. Велико Търново	0.309	0.307	0.303
10	"ВКТВ" ЕООД, гр. Велинград	0.477	0.475	0.457
11	"ВиК" ЕООД, гр. Видин	0.249	0.245	0.238
12	"ВиК" ООД, гр. Враца	0.264	0.257	0.251
13	"ВиК" ООД, гр. Габрово	0.298	0.294	0.28
14	"ВиК" ООД, гр. Димитровград	0.365	0.36	0.342

	ВиК	Техническа ефективност 2007	Техническа ефективност 2008	Техническа ефективност 2009
15	"ВиК" ЕООД, гр. Добрич	0.222	0.222	0.22
16	"ВиК" ЕООД, гр. Дупница	0.568	0.56	0.544
17	"ВиК" ООД, гр. Исперих	0.344	0.341	0.324
18	"Аспарухов вал" ЕООД, гр. Кнежа	0.346	0.341	0.327
19	"ВиК" ЕООД, гр. Кресна	1	1	1
20	"ВиК - Меден кладенец" ЕООД - гр. Кубрат	0.27	0.266	0.255
21	"ВиК" ООД, гр. Кърджали	0.364	0.361	0.346
22	"Кюстендилска вода" ЕООД	0.447	0.441	0.426
23	"ВиК" АД, гр. Ловеч	0.243	0.239	0.23
24	"ВиК - Стримон" ООД, с. Микрево	0.577	0.585	0.514
25	"ВиК" ООД, гр. Монтана	0.277	0.271	0.265
26	"ВиК" ЕООД, гр. Пазарджик в ликвидация	0.577	0.568	0.543
27	"ВиК- П" ЕООД, гр. Панагюрище	0.452	0.446	0.428
28	"ВиК" ООД, гр. Перник	0.352	0.413	0.392
29	"ВиК" ЕООД, гр. Петрич	0.581	0.576	0.554
30	"ВКС" ЕООД, гр. Пещера	0.907	0.906	0.693
31	"ВиК" ЕООД, гр. Плевен	0.329	0.324	0.313
32	"ВиК" ЕООД, гр. Пловдив	0.762	0.757	0.749
33	"Водоснабдяване - Дунав" ЕООД, гр. Разград	0.235	0.231	0.215
34	"ВиК" ООД, гр. Русе	0.344	0.34	0.335
35	"Увекс" ЕООД, гр. Сандански	0.422	0.421	0.406
36	"ВиК - Паничище" ЕООД, гр. Сапарева баня	0.452	0.441	0.432
37	"ВиК" ЕАД, гр. Свищов	0.362	0.383	0.402
38	"Бяла" ЕООД, гр. Севлиево	0.198	0.195	0.187
39	"ВиК 03" ООД, гр. Силистра	0.254	0.25	0.245
40	"ВиК" ООД, гр. Сливен	0.523	0.518	0.509
41	"ВиК" ЕООД, гр. Смолян	0.283	0.279	0.265
42	ВиК ЕООД, гр. София	0.302	0.302	0.295
43	"Софийска вода" АД, гр. София	1	1	1
44	"ВиК" ЕООД, с. Стамболово	0.258	0.259	0.256
45	"ВиК" ЕООД, гр. Стара Загора	0.389	0.384	0.367
46	"ВиК - Стенето" ЕООД, гр. Троян	0.301	0.297	0.287
47	"ВиК" ООД, гр. Търговище	0.247	0.244	0.24
48	"ВиК" ЕООД, гр. Хасково	0.31	0.306	0.292
49	"ВиК" ООД, гр. Шумен	0.309	0.306	0.301
50	"ВиК" ЕООД, гр. Ямбол	0.248	0.23	0.218
	Средна ефективност за дружествата	**0.422**	**0.41978**	**0.40392**

Наблюдава се негативна тенденция в отчетените нива на средна техническа ефективност за отрасъла. Нивото на процентна промяна от 2008 г. към 2007 г. е - 0.66%, а на 2009 г. спрямо 2008 г. е 3.54%. През годините дружествата задържат постигнатите резултати и мястото им в класацията не се променя значително. Най-забележими процентни промени, настъпили в 2008 г. касаят дружествата: "ВиК" ООД, гр. Перник (17.33%) и "ВиК" ЕООД, гр. Ямбол (-7.26%). За 2009 г. това са: "ВиК" ЕАД, гр. Свищов (4.96%) и "ВКС" ЕООД, гр. Пещера (-23.51%).

Получените резултати говорят за незадоволително представяне на отрасъла. За сравнение Таблица 3.26. представя средната ефективност на ВиК компании в 5 различни държави, измерени чрез ресурсно-ориентиран DEA анализ. Данните са сравними, тъй като за входящи величини са избрани персонал и дължина на

водопроводната мрежа, а за изходящи - количество доставена вода, брой връзки (потребители) и брой връзки на нает.[26] Представената информация показва, че България значително изостава в класирането, като постигната ефективност е два пъти по-ниска от тази на първенеца в списъка - Белгия.

Таблица 3.26. Средна ефективност на ВиК компании в 5 различни държави

Държава	Средна ефективност
Белгия	0.8411
Нидерландия	0.8330
Англия и Уелс	0.7973
Австралия	0.7854
Португалия	0.7467
България	0.422*

*Данните са за 2007 г.

Сравнително ниското ниво на средна ефективност на изучаваните български ВиК компании говори и за значителна хетерогенност в отрасъла. В структурата си DEA анализът разкрива относително най-ефективните фирми, които определят ефективността на по-малко ефективните такива. По тази причина, ако резултатите и работата на дружествата са сходни, то и DEA резултатите ще са по-високи.[27]

Освен изчисляването на относително ниво на ефективност, от интерес е да се определи кои са факторите, които спомагат за постигането на дадените резултати на производителност. В настоящата разработка специално внимание е обърнато на 3 фактора, които могат да окажат влияние върху ефективността - формата на собственост (общинска, държавна, смесена или концесия), големината на ВиК компанията и цените за водоснабдяване.

Според формата на собственост 50-те ВиК компании се разделят на 4 типа: 100% общинска собственост (20 компании), 100% държавна собственост (13 компании), 51% държавна и 49% общинска собственост (16 компании) и концесии (1 компания - „Софийска Вода" АД)[28].

От интерес е да се анализира дали определен тип собственост обуславя по-високо ниво на ефективност. За целите на анализа Дружествата със смесена форма на собственост, ще се приравнят на държавни, тъй като МРРБ притежава мажоритарните дялове в тях.

Друг фактор, който би могъл да влияе на ефективността, е големината на ВиК операторите. Водният сектор е капиталоемък и се смята, че по-големите компании биха спечелили от икономии от мащаба. Тъй като водоснабдяването е най-широко предлаганата услуга от ВиК компаниите, тя е и тази, която им носи най-голям доход. В този смисъл по-големите дружества биха били по-печеливши и способни да

[26] De Witte, K. and R. Marques. "Designing performance incentives, an international benchmark study in the water sector." *Central European Journal of Operations Research* 18(2) (2010): 189-220

[27] De Witte K (2006) Efficiëntieprikkels in de drinkwatersector. Economisch Statistische Berichten 91(4485):201–204

[28] Концесиите са повече - ВиК Паничище, ВиК Свищов и други, но те не се типичен пример на концесионен договор, а по-скоро начин да се предостави стопанисването на публична собственост от търговско предприятие, та било то и общинско или държавно.

оптимизират процесите си като по този начин достигат по-високо ниво на ефективност. Освен това, дружествата, обслужващи големи градове, понасят по-ниски относителни разходи, отколкото тези, които обслужват малки отдалечени селища. За прокси[29] (proxy) на големината се използва количеството фактурирана доставена вода за дадената година. Измерените количества вода на входа на водните системи не се използват за прокси променлива, за да не се изкриви резултатът, поради отчетените различни нива на загуби от компаниите. Балансовата стойност на активите не е използвана, поради трудността да се намерят сравними данни за ВиК дружествата и да се изберат само тези активи, свързани с водоподаването.

Третият фактор, който ще бъде изследван като оказващ влияние върху ефективността, е нивото на цените, които различните дружества определят за водоснабдителните услуги. Взета е средната цена за доставяне на всяко едно дружество. Колкото по-скъп е методът за извличане и доставяне на вода, толкова по-висока е и цената за водоснабдяване на дадено ВиК дружество. Поради тази причина се предполага, че по-ефективните ВиК компании ще имат относително по-ниски цени за водоснабдителната услуга. Влиянието на цената се изследва само за 2007 година, поради липсата на точни данни за 2008 г. и 2009 г.

За да се определи влиянието на трите избрани стратегически фактора, се използват два метода: крос-таблици и регресионен анализ. Резултатите за 2008 г. и 2009 г. не се различават от тези за 2007 г. и поради тази причина не са представени в таблична форма в настоящия анализ.

Чрез крос-таблици се изследва връзката между големината на ВиК дружествата с техническите резултати, постигнати чрез DEA анализа, както и влиянието на формата на собственост. Таблици 3.14 и 3.15 разкриват асоциацията между величините през 2007 г. 75% от 4-те ефективни ВиК компании са общинска собственост и 1 дружество е дадено на концесия („Софийска Вода" АД, гр. София). В категорията на техническа ефективност от 0.5000 до 0.8999 отново по-голям относителен дял имат общинските дружества. Не може да се открие изразена асоциация между формата на собственост на анализираните компании и ниските нива на производителност (ефективност от 0.0000 до 0.4999). Интересен е фактът, че 93.8% от компаниите с 51% държавно и 49% общинско участие постигат ниски DEA резултати (техническа ефективност от под 0.5000). За държавните оператори този процент е сходен - 84.6%, докато за общинските е сравнително по-нисък - 65%.

Таблица 3.27. Собственост – техническа ефективност (2007 г.)

			Техническа ефективност				Общо
			от .0000 до .3499	от .3500 до.4999	от .5000 до .8999	над .9000	
Форма на собственост	Държавна	Брой	8	3	2	0	13
		% в собственост	61.5%	23.1%	15.4%	.0%	100.0%
		% в техническа ефективност	33.3%	20.0%	28.6%	.0%	26.0%
		% от общо	16.0%	6.0%	4.0%	.0%	26.0%
	Смесена	Брой	10	5	1	0	16
		% в собственост	62.5%	31.3%	6.3%	.0%	100.0%

[29] Променлива, която е непряк измерител на стойността на друга променлива, за която липсва точен индикатор.

			Техническа ефективност				Общо
			от .0000 до .3499	от .3500 до.4999	от .5000 до .8999	над .9000	
		% в техническа ефективност	41.7%	33.3%	14.3%	.0%	32.0%
		% от общо	20.0%	10.0%	2.0%	.0%	32.0%
	Общинска	Брой	6	7	4	3	20
		% в собственост	30.0%	35.0%	20.0%	15.0%	100.0%
		% в техническа ефективност	25.0%	46.7%	57.1%	75.0%	40.0%
		% от общо	12.0%	14.0%	8.0%	6.0%	40.0%
	Концесия	Брой	0	0	0	1	1
		% в собственост	.0%	.0%	.0%	100.0%	100.0%
		% в техническа ефективност	.0%	.0%	.0%	25.0%	2.0%
		% от общо	.0%	.0%	.0%	2.0%	2.0%
	Общо	Брой	24	15	7	4	50
		% в собственост	48.0%	30.0%	14.0%	8.0%	100.0%
		% в техническа ефективност	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
		% от общо	48.0%	30.0%	14.0%	8.0%	100.0%

Таблица 3.27 не разкрива ясно влияние между големината на ВиК оператора и неговата производителност. В категорията на ефективни дружества попадат три компании с количества фактурирана вода от под 1000 хил. м^3, както и най-голямото ВиК дружество - „Софийска вода" АД, гр. София. В останалите категории на ефективност разпределението на операторите спрямо големината им е сравнително равномерно и не могат да се констатират отчетливи асоциации между изучаваните величини.

Таблица 3.28. Количество фактурирана вода – техническа ефективност (2007 г.)

			Техническа ефективност				Общо
			от .0000 до .3499	от .3500 до.4999	от .5000 до .8999	над .9000	
Количество фактурирана вода	до 1000 хил. м^3	Брой	4	2	2	3	11
		% в количество факт. вода	36.4%	18.2%	18.2%	27.3%	100.0%
		% в техническа ефективност	16.7%	13.3%	28.6%	75.0%	22.0%
		% от общо	8.0%	4.0%	4.0%	6.0%	22.0%
	от 1001 до 4000 хил. м^3	Брой	5	7	2	0	14
		% в количество факт. вода	35.7%	50.0%	14.3%	.0%	100.0%
		% в техническа ефективност	20.8%	46.7%	28.6%	.0%	28.0%
		% от общо	10.0%	14.0%	4.0%	.0%	28.0%
	от 4001 до 10000 хил.	Брой	10	2	2	0	14

		Техническа ефективност				Общо
		от .0000 до .3499	от .3500 до.4999	от .5000 до .8999	над .9000	
$м^3$						
	% в количество факт. вода	71.4%	14.3%	14.3%	.0%	100.0%
	% в техническа ефективност	41.7%	13.3%	28.6%	.0%	28.0%
	% от общо	20.0%	4.0%	4.0%	.0%	28.0%
над 10000 хил. $м^3$	Брой	5	4	1	1	11
	% в количество факт. вода	45.5%	36.4%	9.1%	9.1%	100.0%
	% в техническа ефективност	20.8%	26.7%	14.3%	25.0%	22.0%
	% от общо	10.0%	8.0%	2.0%	2.0%	22.0%
Общо	Брой	24	15	7	4	50
	% в количество факт. вода	48.0%	30.0%	14.0%	8.0%	100.0%
	% в техническа ефективност	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	% от общо	48.0%	30.0%	14.0%	8.0%	100.0%

Тъй като крос-таблиците разкриват възможни асоциации между различни величини, настоящата разработка използва и регресии, за да се определи нивото на статистическа значимост между откритите зависимости. Ефектът на влияние на факторите големина, собственост и цени се изследва чрез регресия на Тобит. Използването на регресионен анализ по метода на най-малките квадрати не е подходящо, поради факта, че стойностите на ефективността могат да варират само между 0 и 1. Регресията на Тобит (censored regression model) отчита тази специфика и има вида:

$\hat{\delta}_i = z_i\beta + \varepsilon_i$

където z_i е вектор със специфичните за фирмите променливи, които се очакват да влияят на ефективността на единиците, вземащи решение. β е вектор с параметрите за изчисление, а ε_i е статистическият шум (De Witte, 2010). $\hat{\delta}_i$ е зависимата променлива, която се наблюдава при стойности между 0 и 1 и е цензурирана (censored) в противен случай.

Резултатите от регресията на Тобит за 2007, 2008 и 2009 година, изчислени с помощта на STATA, са представени в Таблица 3.29.

Таблица 3.29. Резултати от регресията на Тобит

Регресия на Тобит												
2007 година				**2008 година**				**2009 година**			
Наблюдения			50	Наблюдения			50	Наблюдения			50
LR chi2(3)			34.880	LR chi2(3)			23.500	LR chi2(3)			24.78
Prob > chi2			0.000	Prob > chi2			0.000	Prob > chi2			0
Log likelihood			18.152	Log likelihood			12.340	Log likelihood			14.7067
Pseudo R2			-24.454	Pseudo R2			-19.896	Pseudo R2			-5.3509
Ефективност 2007	Коеф.	t	P>|t|	Ефективност 2008	Коеф.	t	P>|t|	Ефективност 2009	Коеф.	t	P>|t|
Количество доставена вода	2.3E-06	0.63	0.532	Количество доставена вода	7.02E-06	1.72	0.092	Количество доставена вода	7.16E-06	1.86	0.07
Цена	**-0.29967**	-3.61	0.001	Цена	.	.	.	Цена	.	.	.
Общински	0.081	1.24	0.221	Общински	**0.217859**	3.55	0.001	Общински	**0.203455**	3.54	0.001
Концесия	1.28961	.	.	Концесия	1.124048	.	.	Концесия	1.092123	.	.
Константа	**0.64764**	5.88	0.000	Константа	**0.277589**	5.44	0.000	Константа	**0.26769**	5.67	0.000
sigma	0.15369			sigma	0.17342			sigma	0.164377		
Забележка: 0 Няма цензурирани променлив под нула 47 променливи са нецензурирани 3 променливи са цензурирани над 1											

Моделите и за трите изучавани години са статистически значими (Prob>chi2=0.0000), като поне един от регресионните коефициенти във всеки един от тях е различен от 0. Процентът на вариация, който може да бъде обяснен с модела на Тобит за 2007 г. е сравнително висок -50 % (R^2 = 0,4898). Той намалява през следващите две изучавани години, като за 2008 г. е 34 % (R^2 = 0.3427), а за 2009 година - 36 % (R^2 = 0.3605). Понижението се дължи на факта, че в моделите за 2008 г. и 2009 г. участват по-малък брой променливи.

От стойностите на променливите може да се види, че количеството на доставена вода (прокси за големината на дружествата) няма отчетливо влияние върху резултатите от DEA анализа. Коефициентът на променливата не е статистически значим през нито една от изследваните години и е много малък.

Според получените стойности от регресията на Тобит за 2007 г., влиянието на цената е значимо (при ниво на значимост 0,05) и отрицателно, като по-високата цена е свързана с по-ниско ниво на техническа ефективност.

Влиянието на собствеността в трите регресионни модела не е отчетливо. Поради колинеарност собствеността е представена с категорийни величини. В случая величината приема стойност 1, ако дружеството е общинско и 0, ако то е с държавна форма на собственост или със смесена такава. Коефициентът на променливата (0,081) за 2007 г. не е статистически значим. През 2008 г. и 2009 г. коефициентите са значими, но са малки, което говори за наличие на влияние на формата на собственост върху постигнатите резултати за производителност, като общинските дружества се свързват с малко по-високи нива на техническа ефективност. Концесията е представена като

отделна величина, но поради факта, че има само едно наблюдение, тя не е статистически значима.

Регресията на Тобит не успява да даде ясна информация относно влиянието на изучаваните три стратегически фактори (големина на ВиК оператора, форма на собственост и цени на услугата водоснабдяване). Големината на дружествата не оказва позитивно влияние върху изследваната производителност. За сметка на това е открита зависимост между собствеността и ефективността, като общинските ВиК компании се свързват с известна степен по-високи нива на ефективност. По-високите цени, от друга страна, могат да се отъждествят с по-ниски резултати на техническа ефективност. Въпреки това, откритите зависимости, макар и статистически значими, не са силни.

Освен да измерва относителното ниво на ефективност на единиците, вземащи решение, DEA анализът позволява да се определят така наречените *луфтове*, които се получават, когато границата на ефективност е успоредна на някоя от координатните оси (вж. таблица 3.30). Наличието на ресурсни *луфтове* говори, че би имало възможност даденият ресурс да бъде намален, без да се намалява количеството на произведен продукт, т.е. *луфтовете* могат да се възприемат като преразход на ресурси[30]. Трябва да се има предвид, че тези *луфтове* разкриват една виртуална възможност за намаляване на ресурсите. Поради тази причина наличието им говори за потенциален шанс за намаляване на даден ресурс. Те не бива да се възприемат като точната стойност на излишъка от изучаваната величина.

Таблица 3.30. Стойности на ресурсните луфтове на ВиК дружествата

	Ресурсни луфтове					
	Дължина водопроводна мрежа 2007	**Персонал водоснабдяване 2007**	**Дължина водопроводна мрежа 2008**	**Персонал водоснабдяване 2008**	**Дължина водопроводна мрежа 2009**	**Персонал водоснабдяване 2009**
"ВиК-Батак" ЕООД, гр. Батак	0	2.929	0	2.91	0	2.738
"ВиК" ЕООД, гр. Берковица	0	0	0	0	0	0
"ВиК" ЕООД, гр. Благоевград	0	66.933	0	91.046	0	105.783
"ВиК-Бебреш" ЕООД, гр. Ботевград	0	2.533	0	2.206	0	0.984
"Инфрастрой" ЕООД, гр. Брацигово	0	0	0	0	0	0
"ВиК" ЕАД, гр. Бургас	0	71.576	0	69.101	0	59.085
"Бързийска вода" ЕООД, с. Бързия	0	0	0	0	0	0
"ВиК" ООД, гр. Варна	0	73.877	0	73.32	0	59.091
"ВиК-Йовковци" ООД, гр. Велико Търново	37.981	0	40.218	0	55.661	0
"ВКТВ" ЕООД, гр. Велинград	0	9.315	0	9.278	0	7.976
"ВиК" ЕООД, гр. Видин	0	0	0	0	0	0
"ВиК" ООД, гр. Враца	0	0	0	0	0	0
"ВиК" ООД, гр. Габрово	0	20.916	0	20.639	0	17.639
"ВиК" ООД, гр. Димитровград	0	16.777	0	20.125	0	21.32
"ВиК" ЕООД, гр. Добрич	0	0	0	0	16.324	0
"ВиК" ЕООД, гр. Дупница	0	0.474	0	0.928	0	0.797
"ВиК" ООД, гр. Исперих	26.367	0	25.564	0	19.227	0

[30] Woodbury, K. and B. Dollery (2004). "Efficiency Measurement in Australian Local Government: The Case of New South Wales Municipal Water Services." Review of Policy Research 21(5): 615-636

	Ресурсни луфтове					
	Дължина водопроводна мрежа 2007	**Персонал водоснабдяване 2007**	**Дължина водопроводна мрежа 2008**	**Персонал водоснабдяване 2008**	**Дължина водопроводна мрежа 2009**	**Персонал водоснабдяване 2009**
"Аспарухов вал" ЕООД, гр. Кнежа	0	1.473	0	1.799	0	1.76
"ВиК" ЕООД, гр. Кресна	0	0	0	0	0	0
"ВиК-Меден кладенец" ЕООД - гр. Кубрат	0	6.775	0	7.218	0	6.98
"ВиК" ООД, гр. Кърджали	0	27.186	0	26.961	0	22.84
"Кюстендилска вода" ЕООД	376.567	0	327.049	0	318.066	0
"ВиК" АД, гр. Ловеч	0	2.03	0	1.676	0	0
"ВиК-Стримон" ООД, с. Микрево	0	0	0	0	0	0
"ВиК" ООД, гр. Монтана	0	0.432	0	0.228	0	0
"ВиК" ЕООД, гр. Пазарджик в ликвидация	0	28.111	0	35.14	0	36.917
"ВиК-П" ЕООД, гр. Панагюрище	0	9.503	0	9.384	0	8.437
"ВиК" ООД, гр. Перник	0	22.417	0	24.991	0	19.025
"ВиК" ЕООД, гр. Петрич	0	6.63	0	6.47	0	5.027
"ВКС" ЕООД, гр. Пещера	0	13.899	0	13.882	0	6.884
"ВиК" ЕООД, гр. Плевен	0	69.303	0	59.813	0	46.732
"ВиК" ЕООД, гр. Пловдив	630.363	0	627.608	0	725.597	0
"Водоснабдяване-Дунав" ЕООД, гр. Разград	0	6.615	0	6.513	0	2.027
"ВиК" ООД, гр. Русе	153.703	0	151.947	0	174.954	0
"Увекс" ЕООД, гр. Сандански	0	0.89	0	0.889	0	0
"ВиК-Паничище" ЕООД, гр. Сапарева баня	0	0	0	0	0	0
"ВиК" ЕАД, гр. Свищов	0	0	5.088	0	0	0
"Бяла" ЕООД, гр. Севлиево	0	2.323	0	2.112	0	1.377
"ВиК 03" ООД, гр. Силистра	0	0	0	0	0	0
"ВиК" ООД, гр. Сливен	203.846	0	201.895	0	216.756	0
"ВиК" ЕООД, гр. Смолян	0	3.562	0	6.773	0	6.848
ВиК ЕООД, гр. София	167.304	0	167.304	0	183.23	0
"Софийска вода" АД, гр. София	0	0	0	0	0	0
"ВиК" ЕООД, с. Стамболово	0	0.287	0	0.287	0	0.19
"ВиК" ЕООД, гр. Стара Загора	0	40.993	0	39.699	0	28.92
"ВиК-Стенето" ЕООД, гр. Троян	0	0	0	0.181	0	0
"ВиК" ООД, гр. Търговище	0	0	0	0	0	0
"ВиК" ЕООД, гр. Хасково	0	25.24	0	24.932	0	19.368
"ВиК" ООД, гр. Шумен	0	0	0	0	0	0
"ВиК" ЕООД, гр. Ямбол	0	0	0	1.01	0	3.897

Анализът на данните разкрива стойностите на ресурсните *луфтове* на ВиК компаниите, участващи в анализа. Поради спецификата на избраните ресурси единият от тях - дължината на водопроводната мрежа, няма как да бъде намален. Наличието на такива *луфтове* би могло да се дължи на факта, че населените места, обслужвани от ВиК оператора, са на относително по-голяма дистанция едно от друго. За сметка на това се забелязват няколко високи нива на *луфтове* в броя на наетия персонал през различните години в определени дружества. Сред тях са "ВиК" ООД, гр. Варна, "ВиК" ЕАД, гр.

Бургас, "ВиК" ЕООД, гр. Плевен и "ВиК" ЕООД, гр. Благоевград. Резултатите са подкрепени и от анализа и оценката на институционалния капацитет на фирмите от сектора водоснабдяване и канализация. Свръхзаетостта в дружествата говори за нуждата от оптимизиране на определени процеси и структури и развитието на звена, обслужващи специализираната техника и дейности на компаниите.

Трябва специално да се отбележи, че разликата в съотношенията при дружествата не винаги се формира от лошо управление - съществуват много дружества, които експлоатират огромни по обем и стойност активи, които не са тяхна собственост и за тях е нает персонал и се генерират разходи. В течение на годините множество институции са им вменявани (резонно или не) инвестиционни задължения, изграждайки на отделни места ВиК инфраструктурата на цели населени места, като и сега съоръженията стоят в балансите на тези предприятия или техни правоприемници. Това, освен че създава затруднение на операторите и на общините да получават финансиране за тези активи, те през годините не са отчитали и амортизации и не са генерирали средства за тяхното възстановяване.

3.1.5. Анализ на текущото финансово състояние на ВиК дружествата

Анализът на текущото финансово състояние на ВиК дружествата е изготвен въз основа на годишните счетоводни отчети за 2007 г., 2008 г. и 2009 г.

3.1.5.1. Анализ на активите

Нетекущи активи

Нетекущите активи (НА) включват нетекущи финансови (капиталови и дългови ценни книжа, инвестиционни имоти, вземания от свързани предприятия, вземания по заеми и други) и нефинансови активи (дълготрайни материални и нематериални активи).

Стойността на нетекущите активи по балансова стойност на разглежданите 56 ВиК дружествата е следната:

Таблица 3.31. Стойност на нетекущите активи ВиК дружествата

	Нетекущи активни (хил.лв.)			Структура (%)			Базов индекс (%, 2007 г.=100)		
	2007 г.	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**
Малки ВиК дружества (17)[31]	6 100	5 439	5 891	1,0%	0,8%	0,8%	100%	89%	97%
Средни ВиК дружества (15)	63 615	64 322	61 651	10,6%	9,5%	8,3%	100%	101%	97%
Големи ВиК дружества (13)	157 878	162 931	160 472	26,4%	24,1%	21,7%	100%	103%	102%
Много големи ВиК дружества (11)	371 535	443 444	510 921	62,0%	65,6%	69,1%	100%	119%	138%
Общо (56)	**599 128**	**676 136**	**738 935**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100%**	**113%**	**123%**

Анализът показва, че има концентрация на значителни по стойност активи в малък брой дружества. Около 78% от нетекущите активи във отрасъла са включени в счетоводните отчети на 14 ВиК дружества, 9 от които попадат в групата много големи

[31] В скобите е посочен броят на дружествата, които попадат в съответната група.

ВиК дружества и 4 – в групата големи. С изключение на Софийска вода, което е общинско-частно дружество, при останалите оператори собствеността е държавна и държавно-общинска.

Данните за динамиката на нетекущите активи през 2008 г. и 2009 г. спрямо 2007 г. показват, че при малките и средните по големина дружества стойността на този показател намалява, докато при много големите силно нараства. Тази констатация показва, че по-малките водни оператори не разполагат с достатъчно финансов ресурс за извършване на активна инвестиционна дейност.

Нетекущите активи на ВиК дружествата са изчислени на един обслужван жител за по-голяма пълнота на анализа (вж. Таблица 3.32).

Таблица 3.32. Нетекущи активи на 1 обслужван жител (лв.)

	Нетекущи активи на 1 обслужван жител (лв.)			Структура (%)		
	2007 г.	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**
Малки ВиК дружества (17 броя)	34,0	30,3	32,8	42,7%	33,7%	33,4%
Средни ВиК дружества (15 броя)	76,2	77,1	73,9	95,6%	85,6%	75,1%
Големи ВиК дружества (13 броя)	79,2	81,7	80,5	99,3%	90,8%	81,8%
Много големи ВиК дружества (11 броя)	82,5	98,4	113,4	103,4%	109,4%	115,3%
Средно (56 броя)	79,7	90,0	98,4	100,0%	100,0%	100,0%

Представянето на нетекущите активи на един обслужван жител намалява диференциацията в стойностите на този показател при различните по големина дружества, но констатираните тенденции на изменение се запазват.

В структурата на нетекущите активи най-голям дял имат дълготрайните материални активи (ДМА), както е показано на следващата таблица:

Таблица 3.33. Дял на ДМА в нетекущите активи

	ДМА			Нетекущи активни (хил.лв.)			Базов индекс (%, 2007 г.=100)		
	2007 г.	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**
Малки ВиК дружества (17)[32]	6 041	5 381	5 845	6 100	5 439	5 891	99,0%	98,9%	99,2%
Средни ВиК дружества (15)	62 993	63 747	60 991	63 615	64 322	61 651	99,0%	99,1%	98,9%
Големи ВиК дружества (13)	148 054	153 586	151 845	157 878	162 931	160 472	93,8%	94,3%	94,6%
Много големи ВиК дружества (11)	346 884	411 304	326 663	371 535	443 444	510 921	93,4%	92,8%	63,9%
Общо (56)	**563 972**	**634 018**	**545 344**	**599 128**	**676 136**	**738 935**	**94,1%**	**93,8%**	**73,8%**

При малките и средните по големина ВиК дружества нетекущите активи съдържат само дълготрайни материали активи. С нарастване на големината на операторите намалява

[32] В скобите е посочен броят на дружествата, които попадат в съответната група.

делът на ДМА в НА, а се увеличава делът на ДНмА и финансовите активи, напр. програмни продукти, дялови участия, предоставени права за ползване върху пречиствателни и канализационни съоръжения. През 2009 г. делът на ДМА в НА спада при много големите дружества. Причината за това е прилагането на разяснение на Комитета по международни стандарти за финансови отчети, в резултат на което част от материалните активи (имоти и съоръжения) са преобразувани в нематериален актив – това касае най-вече концесионното право, т.е. Софийска вода АД.

Стойността на нетекущите активи отразява инвестиционната дейност на дружествата, информация за която е набрана от отчетите за паричните потоци, които съдържат паричните потоци от инвестиционна дейност. Това са средствата, които дружествата са похарчили за инвестиции през текущата година (вж. Таблица 3.34).

Таблица 3.34. Инвестиции на ВиК дружествата в България

	Инвестиции (хил. лв.)			**Базов индекс (%, 2007 г.=100)**			**Дял на инвестиционните разходи в НА**			**Инвестиции на 1 обслужван жител (лв.)**		
	2007 г.	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**
Малки ВиК дружества (17)	875	945	1 243	100,0%	108,0%	142,1%	14,3%	17,4%	21,1%	4,9	5,3	6,9
Средни ВиК дружества (15)	3 453	3 931	2 770	100,0%	113,8%	80,2%	5,4%	6,1%	4,5%	4,1	4,7	3,3
Големи ВиК дружества (13)	10 588	7 810	4 224	100,0%	73,8%	39,9%	6,7%	4,8%	2,6%	5,3	3,9	2,1
Много големи ВиК дружества (11)	54 161	56 787	90 957	100,0%	104,8%	167,9%	14,6%	12,8%	17,8%	12,0	12,6	20,2
Общо ВиК дружества (56)	**69 077**	**69 473**	**99 194**	**100,0%**	**100,6%**	**143,6%**	**11,5%**	**10,3%**	**13,4%**	**9,2**	**9,2**	**13,2**

Инвестиционната дейност е най-активна в малките и в много големите дружества, като във втория случай причината е двойният ръст на инвестициите на Софийска вода АД през 2009 г. спрямо 2008 г. По всички анализирани показатели в Таблица 3.34. стойностите са най-неблагоприятни за средните и особено при големите оператори. Ако се изключи влиянието на Софийска вода АД, тази констатация би се отнесла и до много големите ВиК. Софийска вода има мащабна инвестиционна програма, особено през изследвания период, като причината е проект, финансиран по Програма ИСПА на стойност 58,5 млн. евро. Въпреки сравнително по-добрите стойности на този показател на Софийска вода АД, съществува силно негативна нагласа от страна на обществото в страната към предоставяне на ВиК услуги чрез концесиониране. Също така в други страни сключени концесионни договори не са били продължавани след изтичане на срока им, поради значително повишаване цената на предоставяните услуги.

В случая на единствената концесия в България „Софийска вода" АД причините за отрицателното обществено мнение са няколко:

- в договора за концесията е заложена клауза за намаляване на загубите на вода, което за периода до 2009 г. не се реализира;
- не се изпълни задължението на концесионера за „свежи инвестиции". За периода на действие на концесията до 2009 г. източникът на инвестиционни средства е увеличаването на цените. През 2005 г. в изготвен доклад от фирмата за мониторинг на концесията „Омонит" ООД, който е представен пред парламентарната комисия за борба с корупцията е посочено, че „Софийска вода" АД не изпълнява системно инвестиционната си програма, което е основание за

Столична община да прекрати концесионния договор. Това е един от общо 31 извода за нарушения в дейността на концесионера;

- отчитането на инвестиционна дейност е извършвано с разходите за ремонтни дейности, както и други дейности изцяло с неинвестиционен характер;
- качеството на питейната вода и ефектът на пречистване на битовите отпадъчни води не се подобрява;
- възлагането на изпълнението на услуги на външни изпълнители при завишени цени, които не постигат ефект за подобряване на системата, е начин за неправомерно увеличаване на разходите за сметка на цената на водата.

Другите големи дружества в отрасъла също правят инвестиции, но те не се вписват в баланса им (особено тези проекти, които са финансирани от ИСПА и ОПОС), напр. големи ПСОВ завършени и въведени в експлоатация, всяка на стойност от няколко десетки млн. лв., няколкото проекта за реконструкция и рехабилитация на довеждащи водопроводи и градска водопроводна и канализационна мрежа в Благоевград, Кюстендил, Сливен, Бургас, Русе, Стара Загора и други. Въпреки че тези дружества не придобиват собственост и не отчитат амортизационни отчисления за тези активи (стойността на подобни активи варира от няколко хиляди до десетки милиони лева), те правят разходи за тяхното обслужване и поддържане - това води до изкривяване на резултатите от финансовия анализ, базирани на съпоставимост на стойността на активите и обема на разходите или приходите. Балансовата стойност на активите на голяма част от предприятията от отрасъла отдавна е изостанала от пазарните стойности или на новоизградени активи от аналогичен тип. Това прави невъзможно възстановяването на амортизираните активи само със средства от фонд амортизационни отчисления, като средствата стигат основно за ремонтни дейности и се разчита на принципалите да осигурят финансиране за проектите. Неизпълнението на инвестиционните програми в утвърдените бизнес планове отчасти се дължи и на факта, че инвестиционните намерения на принципалите нерядко се разминават с възможностите и приоритетите им, което от своя страна натоварва операторите с непредвидени разходи и мероприятия (вж. следващата таблица).

Таблица 3.35. Изпълнение на планираните инвестиции от ВиК дружествата

	2007*	2008*	2009**
Планирани инвестиции (хил. лв.)	166 164	250 293	522 939
Изпълнени инвестиции (хил. лв.)	45 782	44 080	98 316
Изпълнени / планирани инвестиции	27,6%	17,6%	18,8%

*Бележка: * извадка от 52 дружества*
*** извадка от 50 дружества*

ВиК дружествата подават до ДКЕВР заявление за утвърждаване на цени на ВиК услуги, в които трябва да предложат и обосноват всеки разход, вкл. разходи за инвестиции. При одобряване на предложените цени ВиК операторите имат задължение да извършват прогнозните инвестиции. По данни на ДКЕВР[33] към м. 11, 2010 г. само 18% от планираните инвестиции са реализирани, но само една фирма е санкционирана. Неизпълнението на инвестиционната програма невинаги води до санкция, защото различни фактори оказват влияние на ВиК дружествата. Предвид своята социална значимост, често дружествата са принудени от обстоятелствата и променят в течение на годината инвестиционната си програма. Освен това утвърдената цена не винаги

[33] Според представители на ДКЕВР.

съответства на предложената в бизнес плана и с която са направени съответните изчисления и са формирани прогнозните парични потоци, осигуряващи необходимите средства за изпълнение на инвестиционното намерение. В правомощията на ДКЕВР е да санкционира неизпълнението на инвестиционната програма в утвърдения бизнес план, но при условие, че дружеството е злоупотребило с предвидените в цената средства за инвестиции и ги е отклонило за покриване на нерегулирани разходи или за такива, които то не е в състояние да обоснове необходимостта им. Във всеки случай комисията подхожда индивидуално и се води от добрите практики в отрасъла.

Освен всички тези условности следва да се има предвид, че понякога инвестиционният цикъл е с продължителност повече от няколко месеца и може да продължи и след края на отчетната година и да намери отражение в баланса за следващи периоди.

За да се отговори на въпроса кои са факторите, довели до това слабо и намаляващо изпълнение на инвестиционните намерения, е направен анализ на източниците на финансиране на инвестициите.

Инвестициите във ВиК дружествата могат да се финансират основно от два източника: а) собствени средства – средства от амортизационни отчисления, от печалба и от заемни средства и б) целеви средства, предоставяни по програми, финансирани от ЕС или чрез фондове към МРРБ.

Таблица 3.36. Финансиране на инвестициите във ВиК дружествата

	2007 г.	**2008 г.**	**2009 г.**
Дружества на загуба			
Инвестиции (хил. лв.)	2 697	2 180	661
Амортизации (хил. лв.)	3 082	962	1 344
Дял на инвестициите в амортизациите	88%	227%	49%
Дружества на печалба			
Малки ВиК дружества			
Инвестиции (хил. лв.)	165	328	1007
Амортизации (хил. лв.)	200	412	509
Печалба (хил. лв.)	193	166	291
Дял на инвестициите в печалбата и амортизациите	42,0%	56,7%	125,9%
Средни ВиК дружества			
Инвестиции (хил. лв.)	2311	2368	2537
Амортизации (хил. лв.)	3428	3885	4617
Печалба (хил. лв.)	602	754	1144
Дял на инвестициите в печалбата и амортизациите	57,3%	51,0%	44,0%
Големи ВиК дружества			
Инвестиции (хил. лв.)	10588	7810	4032
Амортизации (хил. лв.)	11636	12766	14009
Печалба (хил. лв.)	1650	1747	3654
Дял на инвестициите в печалбата и амортизациите	79,7%	53,8%	22,8%
Много големи ВиК дружества			
Инвестиции (хил. лв.)	53316	56787	90957
Амортизации (хил. лв.)	31150	36316	41934
Печалба (хил. лв.)	4412	20909	24558
Дял на инвестициите в печалбата и амортизациите	149,9%	99,2%	136,8%

При дружествата, които приключват годината с негативен финансов резултат (загуба), източниците на финансиране са ограничени до амортизации и ползване на кредитен ресурс (през 2009 г.). Тази група дружества не е постоянна в рамките на анализирания период.

При дружествата, които са на печалба, малките (с изключение на 2009 г.), средните и големите финансират инвестиционната си дейност от амортизации и печалба. Използването на кредитен ресурс за финансирането на инвестициите е в най-голяма степен застъпено при много големите дружества и най-вече в Софийска вода.

Проучването на бизнес плановете показва, че инвестициите във ВиК отрасъла се правят за основен ремонт и реконструкция на съществуващи водоснабдителни, канализационни и пречиствателни съоръжения. Основната причина е, че все още не е решен проблемът със собствеността на ВиК системите и съоръженията, които трябва да се прехвърлят на общините или държавата, а ВиК дружествата да функционират като оператори, които ги използват и поддържат. Това е и основният вероятен мотив ВиК дружествата, които разполагат и/или имат достъп до средства, да не финансират свои инвестиционни намерения. Никое от дружествата не е пренебрегнало инвестиционното си намерение за сметка на разпределяне на дивидент или заделяне на резерви - особено средствата от фонд резервен, които обикновено се използват точно за тази цел.

Недостигът на средства и особено отлагането във времето на част от инвестиционната програма се обуславя и от факта, че утвърждаването на тарифата от страна на ДКЕВР и нейното въвеждане обикновено става до края на първото тримесечие на годината, а дружеството започва да генерира приходи по новата тарифа от 40 до 60 дни след това. Всичко това измества инвестиционния график с около половин година. Забавянето се дължи основно на забавяне от страна на операторите на внасяне на заявление в ДКЕВР или на такова, което не отговаря на указанията и в редки случаи е по вина на Комисията.

Друга причина е неотчетеният ръст на цените на някои основни материали, особено горивата, както и фактът, че цените на ВиК дружествата се утвърждават преди да бъдат утвърдени цените на електрическата енергия. Най-често срещано отклонение от утвърдените ценови компоненти при ВиК дружествата е надвишаването на утвърдения размер на средствата за трудови възнаграждения. Основно това е следствие от нововъзникнали дейности в дружеството - въведен нов обект, реконструкция и разширяване на съществуващ.

Освен факторите, изброени по-горе, влияние върху приходите (изключение прави Софийска вода АД) оказват и влажността на годината и миграцията и икономическото развитие на региона. В периода до 2008 г. се наблюдаваше изразен икономически подем, което неминуемо се отрази и на ВиК отрасъла. Кризата обаче накара голяма част от индустриалните предприятия или да намалят обема на своята работа, или изобщо да я преустановят. Това оказа влияние предимно на ВиК оператори със значителен дял на промишлените потребители - Дупница, Монтана, Плевен и др.

Вследствие на финансовата криза се засилиха и процесите на икономическата миграция между регионите - потребителите мигрират от един оператор към друг, като същевременно ограничават своето потребление, вследствие намалелите си доходи и ежегодно повишаващите се цени на ВиК услугите.

Текущи (краткотрайни) активи

Най-общо текущите (краткотрайни) активи представляват активи, които се очаква да бъдат конвертирани в пари в брой в рамките на една година, в хода на обичайната им дейност. Текущите активи на ВиК дружествата по балансова стойност в страната са представени в Таблица 3.37.

Таблица 3.37. Текущи активи на ВиК дружествата в България

	Стойност (хил. лв.)			Структура (%)			Базов индекс (%, 2007 г. =100)		
	2007 г.	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**
Малки ВиК дружества (17)									
Материални запаси	984	1 489	696	27,6%	39,5%	20,7%	100,0%	151,3%	70,7%
Краткосрочни вземания	1 688	1 756	2 235	47,4%	46,6%	66,4%	100,0%	104,0%	132,4%
Парични средства	851	494	397	23,9%	13,1%	11,8%	100,0%	58,0%	46,7%
Разходи за бъдещи периоди	41	27	36	1,2%	0,7%	1,1%	100,0%	65,9%	87,8%
Общо текущи активи	*3564*	*3766*	*3364*	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*	*105,7%*	*94,4%*
Средни ВиК дружества (15)									
Материални запаси	3 400	2 950	2 806	17,7%	16,3%	14,8%	100,0%	86,8%	82,5%
Краткосрочни вземания	12 220	9 432	10 150	63,5%	52,1%	53,6%	100,0%	77,2%	83,1%
Парични средства	3 558	5 452	5 896	18,5%	30,1%	31,1%	100,0%	153,2%	165,7%
Разходи за бъдещи периоди	74	258	93	0,4%	1,4%	0,5%	100,0%	348,6%	125,7%
Общо текущи активи	*19252*	*18092*	*18945*	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*	*94,0%*	*98,4%*
Големи ВиК дружества (13)									
Материални запаси	7 090	7 625	7 680	12,3%	13,1%	12,1%	100,0%	107,5%	108,3%
Краткосрочни вземания	39 773	40 414	45 797	69,0%	69,4%	72,3%	100,0%	101,6%	115,1%
Парични средства	10 588	9 978	9 516	18,4%	17,1%	15,0%	100,0%	94,2%	89,9%
Разходи за бъдещи периоди	156	224	309	0,3%	0,4%	0,5%	100,0%	143,6%	198,1%
Общо текущи активи	*57607*	*58241*	*63302*	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*	*101,1%*	*109,9%*
Много големи ВиК дружества (11)									
Материални запаси	19 893	22 620	23 654	14,9%	15,7%	15,1%	100,0%	113,7%	118,9%
Краткосрочни вземания	80 018	80 850	88 029	59,8%	56,0%	56,0%	100,0%	101,0%	110,0%
Парични средства	32 535	40 240	44 894	24,3%	27,9%	28,6%	100,0%	123,7%	138,0%
Разходи за бъдещи периоди	1 339	576	504	1,0%	0,4%	0,3%	100,0%	43,0%	37,6%
Общо текущи активи	*133785*	*144286*	*157081*	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*	*107,8%*	*117,4%*
Общо за страната (56)									
Материални запаси	31 367	34 684	34 836	14,6%	15,5%	14,4%	100,0%	110,6%	111,1%
Краткосрочни вземания	133 699	132 452	146 211	62,4%	59,0%	60,2%	100,0%	99,1%	109,4%
Парични средства	47 532	56 164	60 703	22,2%	25,0%	25,0%	100,0%	118,2%	127,7%
Предплатени разходи за бъдещи периоди	1 610	1 085	942	0,8%	0,5%	0,4%	100,0%	67,4%	58,5%
Общо текущи активи	214 208	224 385	242 692	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*	*104,8%*	*113,3%*

Анализът на представените данни показва, че темпът на изменение на стойността на общите текущи активи на малките и средните ВиК дружества през анализирания период е отрицателен, а при големите и много големите е положителен.

Краткосрочните вземания имат най-голям дял в текущите активи при всички оператори, като повишаващите му се стойности при малките и големите ВиК дружества са неблагоприятни, тъй като тази тенденция показва невъзможност за събиране на вземания от клиенти. От своя страна това повишаване на стойностите на вземанията е причина за намаляване на паричните средства, като при малките оператори това е съчетано с увеличаване на разходите за инвестиции.

Изменението на всички компоненти на текущите активи е с непостоянен темп при малките ВиК дружества. Следователно, тяхното финансово състояние е много по-нестабилно в сравнение в по-големите дружества и малки промени във външната среда (напр. неплащане от страна на техните потребители) водят до големи промени в стойностите и тенденциите при анализираните показатели.

Нужно е да се отбележи, че спецификата на дейността и териториалният обхват на дружествата са различни. Това обуславя и значителни разлики в отчитаните материални запаси – дружествата, експлоатиращи множество помпени станции поддържат на склад скъпоструващи агрегати - това се отнася и за дружествата, стопанисващи ПСОВ и ПСПВ. При дружества с по-широк териториален обхват се формират множество складови бази за резервни части и материали, тъй като не е икономически обосновано транспортирането на отдалечени разстояния в случай на нужда, както е нецелесъобразно поръчването им от местни доставчици. Типичен пример са ВиК Благоевград, което поддържа няколко териториални звена и ВиК София област, обслужваща територията от Костенец и Долна баня, Самоков, Сливница и Драгоман до Правец и Елин Пелин. Тези дружества освен складови наличности е необходимо да поддържат необходимата механизация и персонал в тези райони.

3.1.5.2. Анализ на пасивите

Пасивите на ВиК дружествата показват източниците за формиране на капитала им и техните нетекущи и текущи задължения.

Собствен капитал

Собственият капитал (основен капитал, резерви и финансов резултат) на ВиК дружествата в България за периода 2007-2009 г. е представен на следващата таблица.

Таблица 3.38. Собствен капитал на ВиК дружествата в България

	Стойност (хил. лв.)			Базов индекс (%, 2007 г. =100)		
	2007 г.	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**
Малки ВиК дружества (17)						
1.Основен капитал	1 590	1 405	1 441	100,0%	88,4%	90,6%
2. Резерви	3 663	3 541	3 512	100,0%	96,7%	95,9%
3. Финансов резултат, в т.ч.:	-523	-975	-1 099	100,0%	186,4%	210,1%
- натрупана печалба (загуба) от минали години	282	-414	-734			
- текуща печалба /загуба	-805	-561	-365			
Общо собствен капитал	*4 730*	*3 971*	*3 854*	100,0%	84,0%	81,5%
Средни ВиК дружества (15)						
1.Основен капитал	13 532	22 524	22 561	100,0%	166,4%	166,7%
2. Резерви	45 310	47 582	41 884	100,0%	105,0%	92,4%
3. Финансов резултат, в т.ч.:	489	1736	1931	100,0%	355,0%	394,9%

	Стойност (хил. лв.)			Базов индекс (%, 2007 г. =100)		
	2007 г.	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**
- натрупана печалба (загуба) от минали години	647	1294	1269			
- текуща печалба /загуба	-158	442	662			
Общо собствен капитал	*59 331*	*71 842*	*66 376*	100,0%	121,1%	111,9%
Големи ВиК дружества (13)						
1.Основен капитал	6 610	6 610	6 610	100,0%	100,0%	100,0%
2. Резерви	123 882	121 497	121 728	100,0%	98,1%	98,3%
3. Финансов резултат, в т.ч.:	-8 874	-4 962	-2 653	100,0%	155,9%	129,9%
- натрупана печалба (загуба) от минали години	-10 524	-6 709	-6 120			
- текуща печалба /загуба	1 650	1 747	3 467			
Общо собствен капитал	*121 618*	*123 145*	*125 685*	100,0%	101,3%	103,3%
Много големи ВиК дружества (11)						
1.Основен капитал	17 850	17 850	17 850	100,0%	100,0%	100,0%
2. Резерви	197546	209962	214365	100,0%	106,3%	108,5%
3. Финансов резултат, в т.ч.:	11 696	43 364	63 182	100,0%	370,8%	540,2%
- натрупана печалба (загуба) от минали години	7 456	22 455	38 624			
- текуща печалба /загуба	4 240	20 909	24 558			
Общо собствен капитал	*227 092*	*271 176*	*295 397*	100,0%	119,4%	130,1%
Общо за страната (56)						
1.Основен капитал	39 582	48 389	48 462	100,0%	122,3%	122,4%
2. Резерви	370 401	382 582	381 489	100,0%	103,3%	103,0%
3. Финансов резултат, в т.ч.:	2 788	39 163	61 361	100,0%	1404,7%	2200,9%
- натрупана печалба (загуба) от минали години	-2 139	16 626	33 039			
- текуща печалба /загуба	4 927	22 537	28 322			
Общо собствен капитал	412 771	470 134	491 312	100,0%	113,9%	119,0%

Анализът на данните показва, че стойността на собствения капитал се е повишила при всички дружества в рамките на анализирания период, с изключение на малките оператори, при които стойността му е намалява.

Основният капитал е регистрираният капитал в съда, като той може да бъде изменян по решение на дружествата. Неговата величина е постоянна за целия анализиран период при големите и много големите оператори. При средните по големина ВиК дружества основният капитал нараства поради промяна в основния капитал на ВиК Кюстендил, което след ликвидацията се пререгистрира на „Кюстендилска вода" ЕООД. Намалението при малките се държи на намаление на записания капитал на две дружества.

Основният източник на резервите на дружествата е печалбата. Дружествата с ограничена отговорност, съгласно чл. 246 от Търговския закон, могат да формират фонд 'резервен' (законов резерв) от 10% от печалбата, който се използва само за покриване на годишна загуба и покриване на загуби от предходни години. Отделно операторите имат право да заделят допълнителни резерви по решение на управителните им органи. В рамките на анализирания период политиката по определяне на резервите не е променяна съществено – слабо намаление на резервите при малките, средните и големите дружества, и слабо увеличение при много големите.

Резервите се определят от нормативните изисквания към ВиК операторите и не се депозират в депозитни сметки в банките. Свободните средства, дори и тези във фонд резервен, се използват в обичайната дейност за извършване на разплащания, а високите нива на парите и паричните еквиваленти към края на финансовата година се обуславят от характера на дейността – в началото на всяка година операторите извършват плащания, напр. за такса водоползване и др.

Данните за финансовия резултат показват, че малките и големите дружества приключват на загуба през трите години на анализирания период, като стойностите стабилно нарастват в първата група, докато във втората намаляват. Едно от обясненията е, че малките оператори, всички от които общинска собственост, изпълняват и дейности, които не са тяхно пряко задължение, но общините използват тази възможност да реализират дейности, като например асфалтиране на улици. По този начин се увеличава величината на разходите, която не може да бъде компенсирана с реализираните приходи. За разлика от малките, които всяка година от анализирания период имат отрицателен финансов резултат, големите дружества текущо приключват на печалба, но имат много големи натрупани загуби от минали години. Трябва специално да се посочи, че тези резултати се дължат основно на едно дружество. Причината е дългото време на задържане на цените на ВиК услугите с цел поддържане на социално поносимост. Загубата, а и натрупаните дългове в предходните години към електроразпределителните дружества, са причина за намесването на държавата и погасяването на дълговете на дружеството, за да бъде спасено от фалит. Натрупана загуба от ВиК Добрич, ВиК Габрово и още няколко дружества на практика стопяват генерираната печалба в отрасъла - ако изключим данните за Софийска вода АД.

Финансовият резултат на средните и много големите дружества е положителен и нараства значително в периода 2007-2009 г. и тази тенденция е показателна за ефективното управление на операторите, попадащи в тези две групи.

Нетекущи (дългосрочни) пасиви

Нетекущите пасиви на ВиК дружествата в страната, т.е. със срок на погасяване над 1 година, са представени в Таблица 3.39.

Таблица 3.39. Дългосрочни пасиви на ВиК дружествата в България

	Стойност (хил. лв.)			Структура (%)			Базов индекс (%, 2007 г.=100)		
	2007 г.	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**
Малки ВиК дружества (17)									
Правителствени дарения	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%			
Задължения към фин. предприятия	500	639	718	55,2%	89,9%	90,5%	100,0%	127,8%	143,6%
Отсрочени данъци	6	8	9	0,7%	1,1%	1,1%	100,0%	133,3%	150,0%
Други дългосрочни задължения	77	0	7	8,5%	0,0%	0,9%	100,0%	0,0%	9,1%
Приходи за бъдещи периоди	323	64	59	35,7%	9,0%	7,4%	100,0%	19,8%	18,3%
Общо дългосрочни пасиви	*906*	*711*	*793*	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*	*78,5%*	*87,5%*
Средни ВиК дружества (15)									
Правителствени дарения	202	0	0	3,2%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%
Задължения към фин. предприятия	1 597	974	556	25,5%	29,8%	23,1%	100,0%	61,0%	34,8%
Отсрочени данъци	763	643	584	12,2%	19,7%	24,3%	100,0%	84,3%	76,5%
Други дългосрочни задължения	2 553	750	491	40,7%	23,0%	20,4%	100,0%	29,4%	19,2%
Приходи за бъдещи периоди	1 158	898	772	18,5%	27,5%	32,1%	100,0%	77,5%	66,7%

Общо дългосрочни пасиви	*6 273*	*3 265*	*2 403*	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*	*52,0%*	*38,3%*
Големи ВиК дружества (13)									
Правителствени дарения	450	325	200	0,7%	0,5%	0,4%	100,0%	72,2%	44,4%
Задължения към фин. предприятия	35 611	36 471	32 881	57,8%	58,0%	59,4%	100,0%	102,4%	92,3%
Отсрочени данъци	1 665	1 625	1 758	2,7%	2,6%	3,2%	100,0%	97,6%	105,6%
Други дългосрочни задължения	14 395	15 014	13 709	23,3%	23,9%	24,8%	100,0%	104,3%	95,2%
Приходи за бъдещи периоди	9 540	9 421	6 783	15,5%	15,0%	12,3%	100,0%	98,8%	71,1%
Общо дългосрочни пасиви	*61 661*	*62 856*	*55 331*	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*	*101,9%*	*89,7%*
Много големи (11)									
Правителствени дарения	1 112	23 490	24 320	0,6%	10,2%	8,9%	100,0%	2112%	2187%
Задължения към фин. предприятия	146 536	185 872	223 687	84,2%	80,3%	81,4%	100,0%	126,8%	152,6%
Отсрочени данъци	1 678	3 467	3 360	1,0%	1,5%	1,2%	100,0%	206,6%	200,2%
Други дългосрочни задължения	9 211	5 636	12 731	5,3%	2,4%	4,6%	100,0%	61,2%	138,2%
Приходи за бъдещи периоди	15 559	12 959	10 574	8,9%	5,6%	3,8%	100,0%	83,3%	68,0%
Общо дългосрочни пасиви	*174 096*	*231 424*	*274 672*	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*	*132,9%*	*157,8%*
Общо (56)									
Правителствени дарения	1 764	23 815	24 520	0,7%	8,0%	7,4%	100,0%	1350,1 %	1390,0 %
Задължения към фин. предприятия	184 244	223 956	257 842	75,8%	75,1%	77,4%	100,0%	121,6%	139,9%
Отсрочени данъци	4 112	5 743	5 711	1,7%	1,9%	1,7%	100,0%	139,7%	138,9%
Други дългосрочни задължения	26 236	21 400	26 938	10,8%	7,2%	8,1%	100,0%	81,6%	102,7%
Приходи за бъдещи периоди	26 580	23 342	18 188	10,9%	7,8%	5,5%	100,0%	87,8%	68,4%
Общо дългосрочни пасиви	**242 936**	**298 256**	**333 199**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**122,8%**	**137,2%**

Анализът на представените данни показва, че дългосрочните пасиви на ВиК дружествата намаляват през 2008 и 2009 г. спрямо 2007 г. Изключение от тази тенденция са много големите оператори, поради нарастване на правителствените дарения, предоставени от държавни и общински органи на властта, включително чрез усвояване на средства по програми на Европейския съюз, свързани с активи, дарения чрез прехвърляне на имоти, машини и съоръжения към дружеството и/или чрез финансиране на дейности по изграждане на активи.

Задълженията към финансови предприятия нарастват при малките и много големите дружества, тъй като те най-активно използват кредитен ресурс за финансиране на инвестиционните си намерения.

В приходи за бъдещи периода дружествата отчитат стойността на получените финансирания от предходните години и те ежегодно намаляват с начислената амортизация на активите, придобити със средства от тези финансирания. За компенсиране на начислените амортизации в приходната част на отчета за доходите се отчитат равни по размер стойности и увеличават приходната част и оттам изменят финансовия резултат. Така едно дружество, което отчита загуба от оперативна дейност, може да покаже нелош финансов резултат.

В други задължения се отчитат всички останали задължения на дружествата към техните контрагенти - най-често лизингови предприятия. Отсрочените данъци са задължения, които за дружеството са възникнали в текущия период, но за целите на фиска ще се проявят в някой от следващите финансови периоди - те не са породени от

движението на паричен поток, а имат характер на начислено задължение за бъдещ период за приход в настоящия.

Текущи (краткосрочни) пасиви

Текущите пасиви включват краткосрочните задължения, обхващащи 11 статии, и приходите за бъдещи периоди и финансирания на ВиК дружествата, които са със срок на погасяване под 1 година (вж. Таблица 3.40).

Таблица 3.40. Текущи пасиви на ВиК дружествата

	Стойност (хил. лв.)			Структура (%)			Базов индекс (%, 2007 г. =100)		
	2007 г.	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**
Малки ВиК дружества (17)									
Задължения за такса водоползване	0	0	0	0%	0%	0%			
Задължения към свърз. предприятия	31	6	4	1%	0%	0%	100%	19%	13%
Задължения към фин. предприятия	0	985	950	0%	28%	19%			
Задължения към доставчици и клиенти	1339	782	876	45%	22%	18%	100%	58%	65%
Задължения по търг. заеми към МРРБ	57	42	0	2%	1%	0%	100%	74%	0%
Задължения към персонала	230	253	228	8%	7%	5%	100%	110%	99%
Задължения към осигурителни предприятия	84	104	103	3%	3%	2%	100%	124%	123%
Задължения за лихви	0	0	0	0%	0%	0%			
Данъчни задължения	214	322	186	7%	9%	4%	100%	150%	87%
Други краткосрочни задължения	543	569	1971	18%	16%	40%	100%	105%	363%
Провизии за пенсии	2	0	60	0%	0%	1%	100%	0%	3000%
Приходи за бъдещи периоди и финансирания	459	469	600	16%	13%	12%	100%	102%	131%
Общо задължения	**2959**	**3532**	**4978**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**119%**	**168%**
Средни ВиК дружества (15)									
Задължения за такса водоползване	0	0	0	0%	0%	0%			
Задължения към свърз. предприятия	0	0	0	0%	0%	0%			
Задължения към фин. предприятия	252	795	578	1%	6%	5%	100%	315%	229%
Задължения към доставчици и клиенти	8452	6911	6154	50%	55%	56%	100%	82%	73%
Задължения по търг. заеми към МРРБ	0	0	0	0%	0%	0%			
Задължения към персонала	981	1044	1238	6%	8%	11%	100%	106%	126%
Задължения към осигурителни предприятия	442	394	420	3%	3%	4%	100%	89%	95%
Задължения за лихви	0	0	0	0%	0%	0%			
Данъчни задължения	776	820	995	5%	6%	9%	100%	106%	128%
Други краткосрочни задължения	6035	2436	1338	35%	19%	12%	100%	40%	22%
Провизии за пенсии	57	102	109	0%	1%	1%	100%	179%	191%
Приходи за бъдещи периоди и финансирания	9	117	114	0%	1%	1%	100%	1300%	1267%
Общо задължения	**17004**	**12619**	**10946**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**74%**	**64%**
Големи ВиК дружества (13)									
Задължения за такса водоползване	0	615	556	0%	2%	1%			
Задължения към свърз. предприятия	51	47	0	0%	0%	0%	100%	92%	0%
Задължения към фин. предприятия	1509	2000	5441	5%	6%	12%	100%	133%	361%
Задължения към доставчици и клиенти	8009	8364	14072	28%	23%	32%	100%	104%	176%
Задължения по търг. заеми към МРРБ	0	0	0	0%	0%	0%			

	Стойност (хил. лв.)			Структура (%)			Базов индекс (%, 2007 г. =100)		
	2007 г.	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**
Задължения към персонала	2653	3279	2644	9%	9%	6%	100%	124%	100%
Задължения към осигурителни предприятия	596	582	427	2%	2%	1%	100%	98%	72%
Задължения за лихви	0	0	0	0%	0%	0%			
Данъчни задължения	7705	8899	9858	27%	25%	22%	100%	115%	128%
Други краткосрочни задължения	7875	8718	6935	27%	24%	16%	100%	111%	88%
Провизии за пенсии	17	648	1102	0%	2%	3%	100%	3812%	6482%
Приходи за бъдещи периоди и финансирания	571	3000	2851	2%	8%	6%	100%	525%	499%
Общо задължения	**28986**	**36152**	**43886**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**125%**	**151%**
Много големи ВиК дружества (11)									
Задължения за такса водоползване	355	3197	3520	0%	3%	3%	100%	901%	992%
Задължения към свърз. предприятия	13588	10401	9782	16%	11%	9%	100%	77%	72%
Задължения към фин. предприятия	15093	9297	11301	18%	10%	10%	100%	62%	75%
Задължения към доставчици и клиенти	34984	51762	65789	42%	54%	58%	100%	148%	188%
Задължения по търг. заеми към МРРБ	382	369	341	0%	0%	0%	100%	97%	89%
Задължения към персонала	4741	5651	4620	6%	6%	4%	100%	119%	97%
Задължения към осигурителни предприятия	960	1260	1134	1%	1%	1%	100%	131%	118%
Задължения за лихви	47	41	192	0%	0%	0%	100%	87%	409%
Данъчни задължения	7740	2197	1801	9%	2%	2%	100%	28%	23%
Други краткосрочни задължения	4516	9530	13521	5%	10%	12%	100%	211%	299%
Провизии за пенсии	407	326	324	0%	0%	0%	100%	80%	80%
Приходи за бъдещи периоди и финансирания	801	1486	1196	1%	2%	1%	100%	186%	149%
Общо задължения	**83614**	**95517**	**113521**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**114%**	**136%**
Общо ВиК дружества (56)									
Задължения за такса водоползване	355	3812	4076	0%	3%	2%	100%	1074%	1148%
Задължения към свърз. предприятия	13670	10454	9786	10%	7%	6%	100%	76%	72%
Задължения към фин. предприятия	16854	13077	18270	13%	9%	11%	100%	78%	108%
Задължения към доставчици и клиенти	52784	67819	86891	40%	46%	50%	100%	128%	165%
Задължения по търг. заеми към МРРБ	439	411	341	0%	0%	0%	100%	94%	78%
Задължения към персонала	8605	10227	8730	6%	7%	5%	100%	119%	101%
Задължения към осигурителни предприятия	2082	2340	2084	2%	2%	1%	100%	112%	100%
Задължения за лихви	47	41	192	0%	0%	0%	100%	87%	409%
Данъчни задължения	16435	12238	12840	12%	8%	7%	100%	74%	78%
Други краткосрочни задължения	18969	21253	23765	14%	14%	14%	100%	112%	125%
Провизии за пенсии	483	1076	1595	0%	1%	1%	100%	223%	330%
Приходи за бъдещи периоди и финансирания	1840	5072	4761	1%	3%	3%	100%	276%	259%
Общо задължения	**132563**	**147820**	**173331**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**112%**	**131%**

Анализът на данните за текущите пасиви на ВиК дружествата позволява да се направят следните изводи:

- Динамиката на стойностите на текущите пасиви през последните години се характеризира с нарастване спрямо базовата 2007 г., с изключение на средните по големина ВиК дружества. Причините при различните дружества са различни:

при малките това увеличение се дължи основно на други краткосрочни задължения и приходи за бъдещи периоди и финансирания; при големите – задължения към финансови предприятия и към доставчици и клиенти, и при много големите - задължения към финансови предприятия и други краткосрочни задължения (те могат да включват поддръжка на ВиК мрежата, охрана, гаранции, застраховки и др.).

- Задължения за такса водоползване имат големите и много големите дружества, като сумите нарастват за анализирания период, особено през 2008 г. спрямо 2007 г. Тези задължения формират относително малък дял в структурата на текущите пасиви на посочените два типа дружества. Допуска се, че стойността на този пасив е значително по-голяма, защото посочените данни са изчислени само въз основа на информация от няколко дружества, които изрично са извели тези пасиви в отделен параграф. В масовия случай, ВиК дружествата отчитат тези пасиви в параграф „други данъчни задължения" или „други краткосрочни задължения", което прави невъзможно точното определяне на задълженията, свързани с такса водоползване.
- Задълженията към финансови предприятия нарастват за анализирания период, което говори за повишено търсене на краткосрочни кредити от ВиК дружествата. Този вид краткосрочен пасив има най-висок дял в структурата на малките ВиК оператори, което показва, че те в най-голяма степен разчитат на заемен капитал.
- Задълженията към доставчици и клиенти имат най-голям дял в структурата на текущите активи при всички анализирани ВиК дружества. Единствено при малките оператори техният дял намалява в структурата на краткосрочните пасиви за периода 2007 – 2009 г. При големите и много големите дружества този вид задължения се увеличават значително на годишна база.
- Задълженията към персонала формират относително постоянен, малък дял в структурата на краткосрочните пасиви при всички дружества.

3.1.5.3. Анализ на разходите

Анализът на разходите за ВиК дружествата е насочен основно към анализ на разходите за оперативна дейност, които формират над 90% от общите разходи (вж. Таблица 3.41). Останалите компоненти на разходите – финансовите и извънредните разходи съставляват съответно между 7-9% и под 0,5% от общите разходи.

Таблица 3.41. Разходи на ВиК дружествата

	Стойност (хил. лв.)			**Структура (%)**			**Базов индекс (%, 2007 г.=100)**		
	2007 г.	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007г.**	**2008г.**	**2009г.**	**2007г.**	**2008г.**	**2009г.**
	Малки ВиК дружества (17)								
Разходи за материали	3439	3493	3251	39%	36%	35%	100%	102%	95%
Разходи за външни услуги	1657	1664	1475	19%	17%	16%	100%	100%	89%
Разходи за амортизации	569	693	773	6%	7%	8%	100%	122%	136%
Разходи за персонала	2932	3143	3290	33%	33%	35%	100%	107%	112%
Други разходи	258	628	556	3%	7%	6%	100%	243%	216%
Общо разходи	**8855**	**9621**	**9345**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**109%**	**106%**

	Стойност (хил. лв.)			Структура (%)			Базов индекс (%, 2007 г.=100)		
	2007 г.	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007г.**	**2008г.**	**2009г.**	**2007г.**	**2008г.**	**2009г.**
	Средни ВиК дружества (15)								
Разходи за материали	13491	15821	15409	31%	32%	29%	100%	117%	114%
Разходи за външни услуги	5686	7895	7486	13%	16%	14%	100%	139%	132%
Разходи за амортизации	4499	4566	5272	10%	9%	10%	100%	101%	117%
Разходи за персонала	17016	18481	21000	39%	37%	40%	100%	109%	123%
Други разходи	3435	2942	3952	8%	6%	7%	100%	86%	115%
Общо разходи	**44127**	**49705**	**53119**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**113%**	**120%**
	Големи ВиК дружества (13)								
Разходи за материали	43588	47268	46346	39%	38%	36%	100%	108%	106%
Разходи за външни услуги	10525	13393	14310	10%	11%	11%	100%	127%	136%
Разходи за амортизации	11636	12766	14435	11%	10%	11%	100%	110%	124%
Разходи за персонала	36895	42506	44271	33%	34%	34%	100%	115%	120%
Други разходи	7927	7329	10037	7%	6%	8%	100%	92%	127%
Общо разходи	**110571**	**123262**	**129399**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**111%**	**117%**
	Много големи ВиК дружества (11)								
Разходи за материали	82312	79421	80923	29%	26%	22%	100%	96%	98%
Разходи за външни услуги	53212	62546	66167	19%	21%	18%	100%	118%	124%
Разходи за амортизации	32710	36316	41934	12%	12%	11%	100%	111%	128%
Разходи за персонала	90465	100438	106144	32%	33%	28%	100%	111%	117%
Други разходи	21538	21543	80937	8%	7%	22%	100%	100%	376%
Общо разходи	**280237**	**300264**	**376105**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**107%**	**134%**
	Общо ВиК дружества (56)								
Разходи за материали	142830	146003	145929	32%	30%	26%	100%	102%	102%
Разходи за външни услуги	71080	85498	89437	16%	18%	16%	100%	120%	126%
Разходи за амортизации	49414	54341	62414	11%	11%	11%	100%	110%	126%
Разходи за персонала	147308	164568	174704	33%	34%	31%	100%	112%	119%
Други разходи	33158	32442	95482	7%	7%	17%	100%	98%	288%
Общо разходи	**443790**	**482852**	**567968**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**109%**	**128%**

Анализът на представените данни показва, че в динамиката на разходите за оперативна дейност на ВиК дружествата през периода 2007-2009 г. се наблюдава непрекъснат растеж, но темпът на нарастване е различен при различните по големина оператори, както следва:

- малки ВиК дружества: най-слабо увеличение на общите разходи в сравнение с останалите по големина дружества. Причината е намалението на разходите за материали и външни услуги и слабото увеличение на разходите за персонала. При тези дружества обаче се наблюдава най-голямото увеличение на разходите за амортизации, което корелира с направените инвестиции в дълготрайни материали активи. „Другите разходи" също нарастват значително през 2008 г. и 2009 г. спрямо 2007 г. Структурата на тези разходи е разнородна и може да включва: командировъчни разходи, представителни разходи, ваучери, такси (вкл. такси по Закона за водите), отписани вземания от продажби (несъбираеми неплатени сметки за вода) и др.
- средни ВиК дружества: увеличението на общите разходи е сходно със средните темпове за страната. Разходите за персонала имат най-голям дял в структура на общите разходи, като този дял е най-висок в сравнение с останалите по големина дружества. Разходите за външни услуги формират дял около 13-16% и имат най-висок темп на увеличение през 2008 г. и 2009 г. Вероятно причината е липсата

на достатъчно капацитет за изпълнението на част от дейностите, които могат да включват ремонти, вкл. на улици след аварии, застраховки, комуникации, охрана и др.

- при големите дружества общите разходи нарастват по-плавно в сравнение със средните темпове за страната. Най-голям дял имат разходите за материали, но техният темп на увеличение намалява. Подобно на ситуацията при средните ВиК дружества, разходите за външни услуги нарастват най-бързо в сравнение с останалите групи разходи.
- при много големите ВиК дружества увеличението на общите разходи за оперативна дейност е най-високо, особено през 2009 г. Причината е отчитането на разходи за строителство на стойност 44 млн. лв. от Софийска вода АД през 2009 г. в групата „други разходи" или увеличение на стойността на тези разходи с почти четири пъти. Разходите за персонала и разходите за материали формират най-високи дялове в структурата на общите разходи, но в същото време разходите за персонала нарастват най-слабо в периода 2007-2009 г., а разходите за материали намаляват. Разходите за амортизации и разходите за външни услуги се увеличават с най-бързи темпове след „другите разходи". В първия случай тази тенденция е логична, като се имат предвид направените инвестиции от дружествата. Във втория обаче, увеличаващото се възлагане на дейности на външни изпълнители е по-скоро изненадващо, с оглед на факта, че тези дружества разполагат с най-много и разнообразна техника за извършването на различни дейности, а това в известна степен оскъпява допълнително предоставяните услуги на потребителите. Трябва специално тук да се направи разграничение между необходимите и стойностно обосновани разходи и такива, направени с друга цел. Не винаги аутсорсването на дейности е с негативен резултат върху дейността. С малки изключения, външните услуги при големите дружества са свързани с дейности, които по закон не биха могли да се извършват от персонала на дружеството (одит, строителен надзор и други) и колкото е по-голямо дружеството и по-широк е обхватът на дейността му, толкова е по-скъпа съответната услуга.

Представянето на общите разходи на ВиК дружествата на един жител, обслужван от оператора, е друг аспект на анализа (вж. Таблица 3.42).

Таблица 3.42. Разходи на ВиК дружествата на 1 обслужван жител (лв.)

	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Малки ВиК дружества (17)	49,61	55,35	56,09
Средни ВиК дружества (15)	52,66	60,14	64,01
Големи ВиК дружества (13)	55,06	62,67	65,91
Много големи ВиК дружества (11)	62,77	67,73	86,50
Общо ВиК дружества (56)	59,29	65,25	77,81

Интерпретирането на получените резултати показва, че малките дружества имат най-голяма ефективност при предоставянето на ВиК услугите, измерена чрез разходи на един обслужван жител. Те имат най-добри стойности на този показател за всички години от анализирания период, а пред 2009 г. се наблюдава дори намаление спрямо 2008 г. Тъй като разходите рефлектират върху цените на ВиК услугите, то тези дружества имат най-ниските цени в страната. Получените резултати показват, че

вместо да реализират икономии от мащаба и оттам с увеличаването на големината на дружествата да се увеличава тяхната ефективност, се наблюдава точно обратната тенденция. Изводът е повлиян от факта, че малките дружества, в основната си част, доставят водата до своите потребители на гравитачен принцип, поддържат по-малко персонал, защото оперират на по-малка територия - най-често град с няколко прилежащи села и нямат енергоемки и скъпи за поддържане съоръжения - помпени станции, ПСОВ и ПСПВ. За разлика от тях по-големите дружества, с изключение на Софийска вода АД, оперират на значителни територии, където не рядко се налага да се поддържат териториални звена с почти цялата техническо-производствена структура и съответните машини и съоръжения. Поддържането и експлоатацията на пречиствателни и помпени станции допълнително повишава разхода на единица в тези дружества. Тук отново изключение прави Софийска вода АД, която наистина генерира икономии от мащаба. При нея непрекъснато се отчита ръст на оперативния доход и то изпреварващо спрямо ръста на потреблението, като негативните тенденции във финансовия резултат са основно вследствие ръста на финансовите разходи и най-вече на ръста на разходите за лихви по подчинения заем.

3.1.5.4. Анализ на приходите

Анализът на приходите на ВиК дружествата е изготвен въз основа на трите основни групи – приходи от оперативна дейност, финансови и извънредни приходи (Таблица 3.43). Наличните данни не позволяват да се направи по-детайлен анализ, като причината е различният начин на представяне на отчетните данни от дружествата – отчитане на предоставените ВиК услуги като обща сума, като нетни приходи от продажба на продукция, като проходи от продажба на услуги и т.н.

Таблица 3.43. Приходи на ВиК дружествата

	Стойност (хил. лв.)			**Структура (%)**			**Базов индекс (%, 2007 г.=100)**		
	2007 г.	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**
	Малки ВиК дружества (17)								
Приходи от оперативна дейност	8 069	9 408	9 626	99,5%	99,5%	99,2%	100%	117%	119%
Финансови приходи	17	20	12	0,2%	0,2%	0,1%	100%	118%	71%
Извънредни приходи	26	24	64	0,3%	0,3%	0,7%	100%	92%	246%
Общо приходи	**8 112**	**9 452**	**9 702**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100%**	**117%**	**120%**
	Средни ВиК дружества (15)								
Приходи от оперативна дейност	45 093	50 538	54 028	98,9%	99,6%	99,7%	100%	112%	120%
Финансови приходи	488	210	163	1,1%	0,4%	0,3%	100%	43%	33%
Извънредни приходи	11	1	2	0,0%	0,0%	0,0%	100%	9%	18%
Общо приходи	**45 592**	**50 749**	**54 193**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100%**	**111%**	**119%**
	Големи ВиК дружества (13)								
Приходи от оперативна дейност	110 848	125 232	133 361	99,4%	98,7%	99,0%	100%	113%	120%
Финансови приходи	675	1 658	1 324	0,6%	1,3%	1,0%	100%	246%	196%
Извънредни приходи	3	3	13	0,0%	0,0%	0,0%	100%	100%	433%
Общо приходи	**111 526**	**126 893**	**134 698**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100%**	**114%**	**121%**
	Много големи ВиК дружества (11)								
Приходи от оперативна дейност	284 776	344303	409 589	98,5%	98,9%	98,1%	100%	121%	144%
Финансови приходи	4 397	3 742	7 943	1,5%	1,1%	1,9%	100%	85%	181%

Извънредни приходи	10	8	11	0,0%	0,0%	0,0%	100%	80%	110%
Общо приходи	**289 183**	**348 053**	**417 543**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100%**	**120%**	**144%**
	Общо ВиК дружества (56)								
Приходи от оперативна дейност	448 786	529 481	606 604	98,8%	98,9%	98,5%	100%	118%	135%
Финансови приходи	5 577	5 630	9 442	1,2%	1,1%	1,5%	100%	101%	169%
Извънредни приходи	50	36	90	0,0%	0,0%	0,0%	100%	72%	180%
Общо приходи	**454 413**	**535 147**	**616 136**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100%**	**118%**	**136%**

Анализът на представените данни показва, че приходите от оперативна дейност формират между 98,1 и 99,7% от общите приходи на ВиК дружествата и изцяло определят състоянието и тенденциите при общите приходи. В рамките на анализирания тригодишен период приходите на всички оператори се увеличават, като тази тенденция е най-силно изразена при много големите ВиК оператори. Причината е основно в увеличението на приходите на „Софийска вода" АД през 2008 г. и 2009 г., в резултат на промяна на счетоводната политика на дружеството – възнагражденията по договорите за строителство се признават като приходи от дейността по справедлива стойност.

При останалите ВиК дружества нарастването на приходите е със сходни темпове.

Представянето на приходите на ВиК дружествата на един жител, обслужван от оператора, е друг аспект на анализа (вж. Таблица 3.44).

Таблица 3.44. Приходи на ВиК дружествата на 1 обслужван жител (лв.)

	2007 г.	**2008 г.**	**2009 г.**
Малки ВиК дружества (17)	45,2	52,7	54,1
Средни ВиК дружества (15)	54,6	60,8	64,9
Големи ВиК дружества (13)	56,0	63,7	67,6
Много големи ВиК дружества (11)	64,2	77,3	92,7
Общо ВиК дружества (56)	60,5	71,2	82,0

Получените резултати показват, че приходите на ВиК дружествата на 1 обслужван жител нарастват на годишна база при всички групи оператори, а стойностите на показателя се подобряват с увеличаване на големината на ВиК дружествата. В част от дружествата, попадащи в групата на малките ВиК оператори, цените не са повишавани през целия анализиран период, вероятно поради натиска на местни интереси. За сравнение, всички дружества от останалите групи са повишили цените на водоснабдителните и канализационните услуги, които те предоставят на своите клиенти. Може да се предположи, че това е една от съществените причини за увеличаващите се приходи на тези дружества. Друга важна причина е фактът, че големите и много големите дружества обслужват територии, в които бизнесът е по-силно развит, поради което набираните приходи от бизнес клиенти са значително по високи от останалите дружества.

3.1.6. Анализ на основни финансови показатели на ВиК дружествата

Извършеният анализ на финансовото състояние и тенденции в развитието на ВиК дружествата създава основата за оценка на финансовото състояние на дружествата въз основа на следните групи финансови и оперативни показатели:

- Показатели за рентабилност.
- Показатели за ефективност.
- Показатели за финансова стабилност/ автономност.
- Показатели за ликвидност.

3.1.6.1. Показатели за рентабилност

Показателите за рентабилност се разглеждат и като показатели за доходност или за възвращаемост. Чрез тях се установява ефективността при използването на ресурси или приходи на фирмите. Коефициентите на рентабилност са положителни величини, когато финансовият резултат е печалба, и отрицателни, когато финансовият резултат е загуба. При анализа на рентабилността на ВиК дружествата са използвани следните показатели:

Коефициент на рентабилност на приходите от продажби

Коефициентът на рентабилност на приходите от продажби показва какво количество финансов резултат е реализирано благодарение на реализирането на единица приход или с други думи, колко лева печалба/загуба е донесъл 1 лев от нетния размер на приходите. Коефициентът се изчислява по следната формула:

$$Коефициент\ на\ рентабилност\ на\ приходите\ от\ продажби = \frac{Финансов\ резултат}{Нетен\ размер\ на\ приходите\ от\ продажби}$$

Стойностите на показателя за анализираните ВиК дружества за периода 2007-2009 г. са представени в следващата таблица:

Таблица 3.45. Коефициент на рентабилността на приходите от продажби

	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Малки ВиК дружества (17)	-0,0661	-0,1064	-0,1200
Средни ВиК дружества (15)	0,0109	0,0346	0,0359
Големи ВиК дружества (13)	-0,0805	-0,0398	-0,0200
Много големи ВиК дружества (11)	0,0415	0,1349	0,1547
Общо ВиК дружества (56)	0,0063	0,0775	0,1014

Получените стойности не са изненадващи, тъй като те са изчислени въз основа на показатели, вече анализирани в предходната част. След като в числителя на формулата стои финансовият резултат, то при малките и големите дружества, които са на загуба през периода на анализ (която се увеличава при малките дружества), стойностите са отрицателни, т.е. тези оператори не успяват да реализират печалба от постъпленията си. И обратно, много големите дружества, които са на печалба, чиито стойности непрекъснато се подобряват, имат и най-високи стойности на показателя.

Коефициент на рентабилност на собствения капитал

Коефициентът на рентабилност на собствения капитал показва колко печалба/загуба е реализирал 1 лв. собствен капитал, и съответно какъв е делът на текущата печалба/ загуба в собствения капитал. Коефициентът се изчислява по следната формула:

$$Коефициент\ на\ рентабилност\ на\ собствения\ капитал = \frac{Финансов\ резултат}{Собствен\ капитал}$$

Стойностите на показателя за анализираните ВиК дружества за периода 2007-2009 г. са представени в следващата таблица:

Таблица 3.46. Коефициент на рентабилността на собствения капитал

	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Малки ВиК дружества (17)	-0,1106	-0,2455	-0,2852
Средни ВиК дружества (15)	0,0082	0,0242	0,0291
Големи ВиК дружества (13)	-0,0730	-0,0403	-0,0211
Много големи ВиК дружества (11)	0,0515	0,1599	0,2134
Общо ВиК дружества (56)	0,0068	0,0833	0,1246

Използването на собствения капитал от малките и големите ВиК дружества не води до положителен финансов резултат, каквато е ситуацията при средните и много големите оператори. Получените резултати се влияят от величината на числителя, който влошава своите стойности, докато собственият капитал има по-слабо въздействие.

Коефициент на капитализация на активите

Коефициентът на капитализация на активите показва до какъв финансов резултат е довело използването на реалните активи. Коефициентът се изчислява по следната формула:

$$Коефициент\ на\ капитализация\ на\ активите = \frac{Финансов\ резултат}{Сума\ на\ реалните\ активи}$$

където:

Реални активи = ДМА + КрМА – Краткосрочни задължения

Стойностите на показателя за анализираните ВиК дружества за периода 2007-2009 г. са представени в следващата таблица:

Таблица 3.47. Коефициент на капитализация на активите

	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Малки ВиК дружества (17)	-0,0730	-0,1587	-0,2253
Средни ВиК дружества (15)	0,0074	0,0248	0,0277
Големи ВиК дружества (13)	-0,0474	-0,0264	-0,0145
Много големи ВиК дружества (11)	0,0285	0,0899	0,1158
Общо ВиК дружества (56)	0,0042	0,0525	0,0764

Зависимостта при коефициентите на рентабилност от стойностите на финансовия резултат се проявява и при коефициента на капитализация на активите в посоката,

описаната в горните два случая, т.е. отново отрицателни величини при големите и малките ВиК дружества, а положителни при другите две групи. Стойностите на капитализация на активите при средните и много големите оператори се подобряват поради нарастване величината на печалбата с по-големи стойности от реалните активи.

Отново трябва да се обърне внимание на факта, че дружествата експлоатират чужди активи и разпределението им между операторите не е равно, в резултат на което е възможно изкривяване на резултатите.

3.1.6.2. Показатели за ефективност

Показателите за ефективност са количествени характеристики на съотношението между приходите и разходите на предприятието. Те разкриват какви икономически ефекти реализират дружествата с помощта на единица разходи или единица приходи.

При отчитане на съотношенията между приходите и разходите са използвани данните за оперативната дейност (без финансови приходи и разходи) и е отстранено влиянието на амортизациите и приходите от финансирания с цел постигане на съпоставимост на резултатите. Причината е значителните стойности на споменатите параметри и влиянието им на крайния резултат.

Показателите за ефективност, които се използват в настоящия анализ, са:

Коефициент на ефективност на приходите

Коефициентът на ефективност на приходите показва с колко разходи са реализирани 1 лв. приходи и се изчислява по следната формула:

$$Коефициент\ на\ ефективност\ на\ приходите = \frac{Общо\ разходи}{Общо\ приходи}$$

Стойностите на показателя за анализираните ВиК дружества за периода 2007-2009 г. са представени в следващата таблица:

Таблица 3.48. Коефициент на ефективност на приходите

	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Малки ВиК дружества (17)	1,0478	0,9742	0,9361
Средни ВиК дружества (15)	0,8820	0,8986	0,8908
Големи ВиК дружества (13)	0,8974	0,8871	0,8761
Много големи ВиК дружества (11)	0,8779	0,8213	0,8202
Общо ВиК дружества (56)	0,8862	0,8480	0,8406

При положителен финансов резултат коефициентът на ефективност на приходите е под единица и неговото намаление отразява подобряването на финансовите резултати, и обратно. Ето защо отново малките ВиК дружества са в по-неблагоприятно положение спрямо другите анализирани оператори.

Коефициент на ефективност на разходите

Коефициентът на ефективност на разходите показва колко общо приходи са реализирани на всеки 1 лв. направени разходи. Коефициентът се изчислява по следната формула:

$$Коефициент\ на\ ефективност\ на\ разходите = \frac{Общо\ приходи}{Общо\ разходи}$$

Стойностите на показателя за анализираните ВиК дружества за периода 2007-2009 г. са представени в следващата таблица:

Таблица 3.49. Коефициент на ефективност на разходите

	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Малки ВиК дружества (17)	0,9544	1,0264	1,0682
Средни ВиК дружества (15)	1,1338	1,1128	1,1226
Големи ВиК дружества (13)	1,1143	1,1272	1,1414
Много големи ВиК дружества (11)	1,1391	1,2176	1,2192
Общо ВиК дружества (56)	1,1285	1,1793	1,1896

Коефициентът на ефективност на разходите и коефициентът на ефективност на приходите са реципрочни величини. Разликата между тях е във величината на коефициентите и насоката на тяхното изменение. При положителен финансов резултат коефициентът на ефективност на разходите е над единица и неговото повишаване показва подобряване на финансовите резултати, както е показано на таблицата за средните, големите и много големите ВиК дружества, докато при малките има влошаване на стойностите.

3.1.6.3. Показатели за финансова стабилност/ автономност

Показателите за финансова автономност дават количествена характеристика на степента на финансовата независимост на фирмата от кредиторите. Те показват съотношението между собствения капитал и общия размер на всички източници на финансиране на фирмата.

Коефициент на финансова автономност

Коефициентът на финансова автономност дава количествена характеристика на степента на финансова независимост на фирмата от кредиторите. Изчислява се чрез следната формула:

$$Коефициент\ на\ финансова\ автономност = \frac{Собствен\ капитал}{Пасиви}$$

Стойностите на показателя за анализираните ВиК дружества за периода 2007-2009 г. са представени в следващата таблица:

Таблица 3.50. Коефициент на финансова автономност

	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Малки ВиК дружества (17)	0,5503	0,4834	0,4004
Средни ВиК дружества (15)	0,7182	0,8189	0,8326
Големи ВиК дружества (13)	0,5711	0,5543	0,5588

Много големи ВиК дружества (11)	0,4571	0,4451	0,4247
Общо ВиК дружества (56)	0,5153	0,5070	0,4866

Анализът на коефициентите на финансова автономност показва, че при всички ВиК дружества сумата на задълженията превишава стойността на собствения капитал, като в рамките на анализирания период нарастването на собствения капитал е с по-ниски темпове в сравнение с увеличението на пасивите. По-ниските и намаляващи стойности на малките и много големите дружества означават, че те финансират своите дейности в голяма степен със заемен капитал. При малките дружества този процес протича в комбинация с намаляване на стойността на собствения капитал.

Коефициент на задлъжнялост

Този коефициент изразява степента на зависимост на предприятието от своите кредитори за уреждане на задълженията си. Обикновено той е под 1 и показва колко задължения са отчетени на 1 лев собствен капитал. Колкото коефициентът е по-голям от 1, толкова зависимостта на предприятието от външни източници на средства е по-голяма. Коефициентът се изчислява по следната формула:

$$Коефициент\ на\ задлъжнялост = \frac{Пасиви}{Собствен\ капитал}$$

Стойностите на показателя за анализираните ВиК дружества за периода 2007-2009 г. са представени в следващата таблица:

Таблица 3.51. Коефициент на задлъжнялост

	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Малки ВиК дружества (17)	1,8171	2,0685	2,4974
Средни ВиК дружества (15)	1,3923	1,2211	1,2011
Големи ВиК дружества (13)	1,7511	1,8040	1,7894
Много големи ВиК дружества (11)	2,1877	2,2468	2,3545
Общо ВиК дружества (56)	1,9405	1,9726	2,0551

Нарастващите пасиви през последните три години водят до нарастване на задлъжнялостта на дружествата. Тази тенденция е характерна за всички групи дружества (без средните по големина) и корелира с намаляващата финансова автономност, тъй като двата коефициента са реципрочни.

3.6.1.4. Показатели за ликвидност

Коефициентите за ликвидност показват възможностите на фирмата за изплащане на текущите й задължения. Ликвидността на ВиК дружествата е изследвана чрез следните показатели:

Коефициент на обща ликвидност

Коефициентът показва до каква степен текущите задължения са покрити с активи и се изчислява чрез следната формула:

$$Коефициент\ на\ обща\ ликвидност = \frac{Краткотрайни\ активи}{Краткосрочни\ задължения}$$

Стойностите на показателя за анализираните ВиК дружества за периода 2007-2009 г. са представени в следващата таблица:

Таблица 3.52. Коефициент на обща ликвидност

	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Малки ВиК дружества (17)	1,4256	1,2295	0,7684
Средни ВиК дружества (15)	1,1328	1,4471	1,7490
Големи ВиК дружества (13)	2,0273	1,7568	1,5426
Много големи ВиК дружества (11)	1,4109	1,3716	1,2666
Общо ВиК дружества (56)	1,5007	1,4579	1,3463

В икономическата литература се посочва, че колкото по-висока е стойността на коефициента на обща ликвидност, толкова по-голяма е готовността на компанията да посрещне задълженията си. Стойност под единица е показателна за невъзможността на компанията да изплати краткосрочните си задължения, ако трябва да бъдат изплатени наведнъж. При тази ситуация фирмата вероятно ще прибегне до алтернативни източници на финансиране (например заем). Коефициентите на обща ликвидност на анализираните ВиК дружества са над единица, с изключение на малките оператори през 2009 г., но във всички групи се наблюдава намаление на стойностите на показателя, поради по-бързото увеличение на краткосрочните задължения в сравнение в темповете на увеличение на краткотрайните активи. Единственото изключение е групата на средните по големина ВиК дружества, където се наблюдава обратна тенденция.

Коефициент на незабавна ликвидност

Коефициентът се изчислява чрез следната формула:

$$Коефициент\ на\ незабавна\ ликвидност = \frac{Краткосрочни\ вземания + парични\ средства}{Краткосрочни\ задължения}$$

Стойностите на показателя за анализираните ВиК дружества за периода 2007-2009 г. са представени в следващата таблица:

Таблица 3.53. Коефициент на незабавна ликвидност

	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Малки ВиК дружества (17)	1,0156	0,7346	0,6012
Средни ВиК дружества (15)	0,9284	1,1905	1,4814
Големи ВиК дружества (13)	1,7723	1,5200	1,3479
Много големи ВиК дружества (11)	1,1870	1,1511	1,0718
Общо ВиК дружества (56)	1,2697	1,2255	1,1478

Традиционно коефициентът на незабавна ликвидност има по-ниски стойности от коефициента на обща ликвидност и следва посоката и темповете му на изменение. Средните по големина ВиК дружества имат най-добри стойности на показателя за

всички години на анализирания период, като при тях се наблюдава и положителна тенденция на нарастване на стойностите. При другите три групи дружества текущите стойности на коефициента на незабавна ликвидност са благоприятни, но има намаление на стойностите на показателя на годишна база.

3.2. Анализ на дейността на операторите на хидромелиоративни системи

Хидромелиорациите са важна част от водния сектор. Чрез тях се изменят и подобряват природните дадености и се създават възможности за пълноценно стопанско използване на земите.

Основните направления в хидромелиорациите са:

- напояване – доставка на вода за задоволяване на нуждите на отглежданите растения,
- отводняване – отвеждане на подпочвените води,
- предпазване от заливане на съседни до реките земи, населени места и инфраструктурни обекти чрез изграждане на корекции и предпазни диги край реките.

3.2.1. Методологически основи

Анализът на операторите на хидромелиоративните системи, който е разработен за периода 2007-2009 г., съдържа следните основни аспекта:

- Основни характеристики на операторите на хидромелиоративни системи.
- Анализ на институционалния капацитет на „Напоителни системи" ЕАД.
- Анализ на финансовото състояние на операторите на хидромелиоративни системи.

Анализът на институционалния капацитет на операторите се извършва през призмата на оценка на възможностите за изпълнение на възложените им функции. Институционалният капацитет се разглежда като съвкупност от вътрешни за дружеството характеристики, фактори и условия, които му позволяват успешно да изпълнява възложените му функции, и включва персонала, вътрешната организация на работа и материално-техническата и информационната осигуреност.

- Анализът на персонала визира неговите количествени и качествени характеристики;
- Анализът на вътрешната организация на работа обхваща наличието и адекватността на вътрешните правила и процедури, регламентиращи дейността на оператора в контекста на възложените му функции;
- Анализът на материално-техническата и информационната осигуреност е фокусиран върху наличието в съответната институция на необходимите за

доброто изпълнение на нейните функции помещения, оборудване, техника, хардуер и специализиран софтуер.

За осигуряване на необходимата информация са използвани следните *методи*:

- набиране и анализ на статистически данни;
- събиране и проучване на национални и ведомствени нормативни и отчетни документи,
- провеждане на дълбочинни интервюта.

Анализът на финансовото състояние обхваща:

- Анализ на тенденциите в развитието на следните финансово-счетоводни показатели за дружествата: (1) нетекущи и текущи активи; (2) нетекущи и текущи пасиви; (3) планирани и реално изпълнени инвестиции; (4) приходи и разходи за дейността; (5) текущ финансов резултат след данъчно облагане; натрупани печалби/загуби от изминали години. За целта е използван набор от разнообразни статистически методи за анализ.
- Анализ на финансовото състояние на дружествата въз основа на следните групи показатели: 1) Показатели за рентабилност: коефициент на рентабилност на приходите от продажби; коефициент на рентабилност на собствения капитал; коефициент на капитализация на активите; 2) Показатели за ефективност: коефициент на ефективност на приходите; коефициент на ефективност на разходите; 3) Показатели за финансова стабилност/ автономност: коефициент на финансова автономност; коефициент на задлъжнялост, и 4) Показатели за ликвидност: коефициент на обща ликвидност и коефициент на незабавна ликвидност.

Анализът е извършен въз основа на следните информационни източници:

- Годишни счетоводни отчети на „Напоителни системи" ЕАД за 2007 г., 2008 г. и 2009 г. Източник на тази информация е интернет страницата на Търговския регистър към Агенцията по вписванията. Тези отчети включват: счетоводни баланси, отчети за приходите и разходите, справки за паричните потоци, справки за собствения капитал и т.н. и са основният източник на финансова информация за анализа на дейността на дружеството.
- Оперативни справки за дейността на клоновете на „Напоителни системи" ЕАД за периода 2003-2009 г. Дружеството има 21 клона в цялата страна, които не формират собствени годишни счетоводни отчети, а се включват в общия годишен счетоводен отчет на дружеството. Въпреки това, те изготвят оперативни справки за своята дейност с информация за подадени и фактурирани количества вода, фактурирани приходи, несъбираеми вземания, оперативни и инвестиционни разходи.
- Заповеди на Министъра на земеделието и храните за определяне на цени за доставка на вода за Напоителни системи ЕАД.
- Данни от Изпълнителната агенция по хидромелиорации.

Анализът на капацитета на институциите и финансовият анализ разглежда само „Напоителни системи" ЕАД като дружество, което стопанисва и управлява почти целия хидромелиоративен фонд в страната. Останалите държавни дружества под контрола на

МЗХ имат регионален характер с малка по мащаб дейност в изследваната област. Затова тук са представени основните им характеристики, а техният капацитет и финансово състояние не са предмет на отделен анализ.

3.2.2. Характеристика на операторите на хидромелиоративни системи

По исторически данни в България, като се анализира основния поминък на населението в миналото, климатичните условия и наличността на множество водни източници, може да се счита, че напояването на неголеми крайречни участъци е практикувано отдавна.

Първата сериозна стъпка за развитие на мелиорациите – напояване и отводняване, е направена през 1920 г. с приемането на Закона за водните синдикати и е създадена първата държавна програма по водите. През 1930 г. поливните площи са били около 65 хил. дка, а през 1940 г. те нараснали до около 355 хил. дка. В периода 1945 - 1960 г. са изградени над 1500 язовира и над 2000 помпени станции. Поливните площи са достигнали до около 9 млн. дка. Проводящите и разпределителни канали предимно са били необлицовани. Основният начин на напояване е бил по бразди.

През 60-те години на миналия век са изградени първите дъждовални напоителни системи в Северна България. През следващите две десетилетия дъждуването се е разпространило на почти половината от всички поливни площи. Към 1971 г. изградените поливни площи са достигнали около 10 млн. дка., като към 1989 г. са нараснали до 12,248 млн. дка – от тях площите, изградени със средства от държавата, са 9,04 млн. дка, а площите, изградени с кооперативни средства – 3,208 млн. дка.

Отводнителните работи са започнали през 1928 г. в низините край р. Дунав. Към 1989 г. броят на отводнителните помпени станции достига 89, като общо отводняваната помпено и гравитачно площ през 1989 година е 1,316 млн. дка.

След 30-те години на миналия век започва изграждане и на предпазни диги край р. Дунав и на по-големите вътрешни реки. Към 1989 г. дължината на Дунавските диги достига 253,36 км, корекциите и предпазните диги по вътрешните реки са около 3380 км. Общият размер на предпазените от заливане земи достига около 1,662 млн. дка.

Собственост и управление на хидромелиорациите

Изграденият в България хидромелиоративен фонд се разделя условно в няколко основни групи в зависимост от начина на управление и вложените средства за изграждането им:

- изграден с държавни средства, включен в активите и управляван от "Напоителни системи" (НС) ЕАД, "Хидромелиорации-Севлиево" ЕАД и „Земинвест" ЕАД;
- вътрешно канална мрежа, изградена с държавни средства и стопанисвана до 1993 г. от бившите ТКЗС и АПК;
- незавършени и непредадени за експлоатация обекти, финансирани с държавни средства, охранявани от и заведени на задбалансов отчет в "Агроводинвест" ЕАД;

- хидромелиоративни съоръжения, изградени с кооперативни средства, включително и над 2000 малки язовири за напояване, понастоящем публична общинска собственост;
- хидромелиоративни съоръжения, изградени за напояване с държавни или кооперативни средства, ползвани (или собственост) и управлявани от сдружения за напояване;
- хидромелиоративни съоръжения, частна собственост, изградени от недържавни структури (предимно малки съоръжения).

В периода от 1920 г. до 1953 г. в страната действат т.нар. водни синдикати. Те са самостоятелни юридически субекти, контролирани от държавата, които извършват дейностите по изграждането и експлоатацията на водостопанските системи за напояване, отводняване, водоснабдяване и енергодобив. От 1953 г. до 1993 г. се извършват редица трансформации – през различните периоди съществуват ДСО „Напоителни системи", ДСО „Водно стопанство", СО „ССХМ", ДФ „Хидромелиоративни системи" (1991-1993 г).

След 1993 г. ДФ „Хидромелиоративни системи" с Решение на Министерски съвет се преобразува в търговско дружество със 100% държавно имущество „Напоителни системи" ЕАД. През 1998 г. един от четирите хидротехнически района на „Напоителни системи" ЕАД клон Велико Търново – ХТР „Севлиево" се отделя и регистрира като самостоятелно търговско дружество с държавно участие под името „Хидромелиорации - Севлиево" ЕАД.

„Напоителни системи" ЕАД е търговско дружество със 100% държавна собственост с принципал Министърът на земеделието и храните. Териториалната структура на дружеството е съставена от централно управление в гр. София и 21 клона в градовете Бургас, Варна, Велико Търново, Видин, Враца, Гоце Делчев, Дупница, Монтана, Пазарджик, Перник, Плевен, Пловдив, Русе, Сандански, Сливен, София, Стара Загора, Търговище, Хасково, Шумен и Ямбол. Клоновете са сформирани на технологичен принцип (поречие) и са на пряко подчинение на изпълнителния директор. Те извършват доставка на вода за напояване, промишлено и питейно водоснабдяване, отводняване и предпазване от заливане на земеделски земи, промишлени обекти, населени места и др. Някои клонове са регистрирани като земеделски производители и обработват земя.

НС ЕАД извършва три големи групи дейности, както следва:

- Доставка и продажба на вода за следните нужди: напояване, доставяне на вода на ВиК дружества; промишлено водоснабдяване; зареждане на рибарници и други нужди, вкл. мелиоративно и селскостопанско строителство. Тази група дейности има търговски характер. Цената на услугата „водоподаване за напояване" се определя ежегодно за следващия поливен сезон, като Министърът на земеделието и храните издава заповед с одобрената цена на услугата.

- Предпазване от вредното въздействие на водите (отводняване и корекции) включващо: стопанисване, експлоатация, ремонт, поддържане, разширяване, инвестиране, проучване и проектиране; научно-изследователска и инженерингова дейност за комплексно използване на хидромелиоративния фонд. Тази група дейности са вменени на дружеството по силата на чл.10, ал.1, т.2. на Закона за водите. За изпълнението на тези дейности дружеството получава средства от Изпълнителната агенция по хидромелиорации.

- Извършване на специализирани работи и услуги в сферата на хидромелиорациите и строителството; отдаване под наем на хидротехнически съоръжения и сгради; обучение, квалификация и преквалификация на кадри за хидромелиоративното строителство; производство и търговия със селскостопанска продукция, дървен материал, ел. енергия, риба и рибни продукти; почивно дело, туризъм, ресторантьорство и хотелиерство; търговия и др. Тази група дейности има търговски характер.

Площите, обслужвани от съоръжения, стопанисвани от „Напоителни системи" ЕАД[34], обхващат 7 405 835 дка, от които годни за напояване са 5 375 580 дка. От тези площи на 2 474 хил. дка водата се доставя по гравитачен път, а на останалите 2 902 хил. дка - чрез помпени станции.

По данни на дружеството в напоителните системи са включени следните основни съоръжения:

Съоръжения	**Количество**
комплексни язовири, публична държавна собсвеност по чл.13 т.1 от ЗВ	22 броя
напоителни язовири	146 броя
напоителни помпени станции	681 броя
напорни водопроводи	1 497 км
деривационни канали	530 км
открита канална мрежа	6 435 км
закрита тръбна мрежа	9 269 км
водохващания,	420 бр., в т.ч. 131 бр. масивни
изравнители	612 бр., в т.ч. 503 бр. облицовани

„Напоителни системи" ЕАД стопанисва инженерни системи и съоръжения за предпазване от вредното въздействие на водите, които са публична държавна собственост по силата на чл.13, т.3, от Закона за водите. Чрез тези съоръжения се осигурява предпазване от наводнения на 1 662 млн. дка земеделски земи чрез: 3130 км корекции на реки извън населените места; 254 км дунавски диги; 2260 км вътрешни предпазни диги; 17 ретензионни язовири, и се отвеждат излишните води от земеделските земи (отводняване) на 1 685 млн. дка земеделски земи чрез 92 отводнителни помпени станции и 5748 км отводнителни канали.

В допълнение към дейностите по доставяне на вода за напояване и поддържане на обектите за предпазване от вредното въздействие на водите, НС ЕАД доставя вода за водоползватели с издадени от МОСВ или басейновите дирекции разрешителни, както следва: ВиК оператори - условно чиста вода за нуждите на питейно-битовото водоснабдяване, промишлени предприятия, рибарници, МВЕЦ и други водоползватели. Интересен е въпросът, какъв е механизмът за определяне на цената на водата, която се доставя на водоползватели за цели, извън напояването. Министърът за земеделието и храните одобрява със заповед само цена на вода за напояване. Наличната информация показва, че тези цени не се одобряват и от ДКЕВР. Вероятно съществуват някакви вътрешни правила за дружеството, на чиято основа определят цените на водата, която доставят на ВиК оператори, бизнеса, МВЕЦ и т.н.

[34] Съгласно РМС № 512 /19.07.2000 год. за балансите по видове територии според предназначението им и на баланса на поливните площи в Република България.

Количеството доставена вода на тези водоползватели през 2008 и 2009 г. е следното:

Таблица 3.54. Доставени нетни води за други нужди извън напояването от „Напоителни системи" ЕАД (хил. м^3)

	Промиш-лени нужди	ВиК	Рибар-ници	Други нужди	МВЕЦ
2008 година	89039	33108	6627	230826	.
2009 година	68422	30588	6573	843	917716

В бъдеще се очакват промени в структурата на доставяната вода - водата за промишлени нужди да намалее и да е в границите на 50-60 млн. м^3, запазване количествата доставяна вода на ВиК дружествата в порядъка 30-36 млн. м^3, увеличение на водата, доставяна за рибарници - около 8-10 млн. м^3 и за други нужди - около 3-4 млн. м^3. За нуждите на МВЕЦ се предвижда доставката на над 1 млрд. м^3, като след изграждането на всички МВЕЦ, които са получили разрешение от Съвета на директорите на дружеството се очаква увеличение на обема на доставените води до над 2 млрд. м^3.

„Хидромелиорации Севлиево" ЕАД е търговско дружество със 100% държавна собственост с принципал Министърът на земеделието и храните. Предметът на дейност на дружеството е доставка на вода за напояване, доставка на вода за промишлени нужди, доставка на вода за производство на енергия и за рибовъдство, доставка на условно чиста вода за ВиК, поддържане на обектите за предпазване от вредното въздействие на водите, които до влизането в сила на Закона за водите от 1999 година са били включени в капитала на дружеството, строителство, консултантски услуги, административни услуги, транспортни и др. услуги.

„Хидромелиорации Севлиево" ЕАД поддържа седем напоителни системи, изградени с държавни средства, с обща площ от 65 296 дка, от които годни за напояване са 41 751 дка. Изградените съоръжения в тези системи са: язовири - 5 броя; водохващания – 3 броя; помпени станции – 12 броя; канална мрежа – 87.27 км и тръбна мрежа 332.53 км. Дружеството стопанисва 4,59 км корекции на реки, пет отводнителни системи с обща площ 7172 дка, в които са изградени 29.35 км отводнителни канали и 83.52 км отводнителни тръбопроводи.

Дружествата „Агроводинвест" ЕАД гр. София и „Земинвест" ЕАД гр. София са изпълнявали инвеститорския контрол при строителството на хидромелиоративните и други селскостопански обекти, финансирани от МЗХ. Впоследствие те започват да изпълняват дейност по поддръжка на незавършените обекти на територията на страната.

„Земинвест" ЕАД е търговско дружество със 100% държавна собственост с принципал Министърът на земеделието и храните. Управлението на дружеството е в гр. София, а районът му на действие е територията на област Кърджали, където поддържа държавни хидромелиоративни обекти, невъведени в експлоатация до 1990 година.

Предметът на дейност е доставка на вода за напояване, доставка на вода за рибовъдство, доставка на условно чиста вода за ВиК, поддържане на обектите за предпазване от вредното въздействие на водите, които до влизането в сила на Закона за водите от 1999 година са били включени в капитала на дружеството, строителство, консултантски услуги, административни услуги, транспортни и др. услуги.

Дружеството стопанисва и управлява съоръжения, намиращи се основно в област Кърджали, ползвани за напояване и при разсаждане на тютюн, в т.ч.: малки язовири и водоеми – 470 бр. и напоителни полета – 7 бр., в т.ч. работещи 2 бр. Общо поливните площи са 17 450 дка.

„Агроводинвест" ЕАД е търговско дружество със 100 % държавна собственост с принципал Министърът на земеделието и храните. Управлението на дружеството е в гр. София и има седем регионални клона в страната, то води на отчет и отговаря за незавършените хидромелиоративни обекти в страната, невъведени в експлоатация до 1990 г., с изключение на тези в област Кърджали.

Предметът на дейност на дружеството е охрана на обектите за предпазване от вредното въздействие на водите, които до влизането в сила на Закона за водите от 1999 година са били включени в капитала на дружеството, инвеститорски контрол на обектите, независим строителен надзор, консултантски услуги, административни и др. услуги.

За изпълнение на проектирането и строителството на хидромелиоративните обекти в периода до 1994 г. съществуват специализирани държавни проектантски и строителни организации – „Водпроект" и ДСО "Водно строителство". И двете организации впоследствие са трансформирани в търговски дружества, като ДСО „Водно строителство" е разделено на регионални дружества, които са приватизирани, а „Водпроект" ЕАД продължава да съществува и до днес, но е в процес на ликвидация.

В периода 11.2002-08.2010 г. съществува Изпълнителна агенция по хидромелиорации с девет регионални дирекции. След нейното закриване ръководството и контролът върху дейността на дружествата и субектите от хидромелиорациите се осъществяват от Дирекция „Хидромелиорации" към Министерството на земеделието и храните.

Сдружения за напояване (СН) - в съответствие със Закона за сдруженията за напояване са регистрирани и сдружения за напояване, които също се ръководят и контролират от Дирекция „Хидромелиорации" към Министерството на земеделието и храните. Разпределението им по райони за басейново управление е следното:

Таблица 3.55. Регистрирани сдружения за напояване по райони за басейново управление

	Брой	**Площ в дка**
Дунавски басейн	23	58450
Черноморски басейн	26	62989
Западно беломорски басейн	4	37149
Източно беломорски басейн	36	174486
Общо	89	333074

Сдруженията за напояване са доброволни организации на физически и юридически лица, които чрез взаимопомощ и сътрудничество в интерес на членовете си и в обществен интерес извършват дейности, свързани с напояване и отводняване на земеделски земи на определена територия (територия на сдружението). СН могат да учредяват физически и юридически лица, собственици и ползватели на земеделски земи, които се обслужват от една напоителна или една напоително-отводнителна система, или от технологично обособени части от тях и които имат интерес от дейността на сдружението.

Сдруженията се образуват за следните дейности: експлоатация, поддържане и реконструкция на предадената им хидромелиоративна инфраструктура; изграждането на нови напоителни и отводнителни системи и съоръжения; доставяне

и разпределяне на водата за напояване; отвеждане на излишните води от земеделските земи; изпълнение на агромелиоративни и агротехнически мероприятия за подобряване състоянието на земеделските земи; рибовъдство и развъждане на водоплаващи птици.

Министърът на земеделието и храните упражнява правен, финансов и технически надзор върху дейността на сдруженията като: одобрява устава на сдруженията, съответно промените в него, и оказва предвиденото в закона съдействие при учредяването им; открива процедура за учредяване на сдружение по своя инициатива; води регистър на сдруженията; определя със заповед техническите правила и норми за правилното и безопасно използване на предадената на сдруженията хидромелиоративна инфраструктура; изисква устни или писмени доклади, преписки и други документи, свързани с дейността на сдруженията; провежда проверки на място; налага санкции при неизпълнение на разпорежданията му; определя ежегодно цените за доставка на вода.

Общини и индивидуални водоползватели

Съгласно чл.19 от Закона за водите всички водостопански системи на територията на общините, които не са включени в активите на търговските дружества и сдруженията за напояване, са публична общинска собственост. Тези съоръжения може да бъдат предоставени за ползване и собственост на сдружения за напояване след тяхното учредяване.

Към 1992 г. този хидромелиоративен фонд е обхващал 3,5 млн. дка, като са били включени следните съоръжения

- напоителни язовири	- над 2 000 бр.
- водохващания	- около 1 100 бр.
- напоителни помпени станции	- около 1 600 бр.
- напоителни канали	- около 16 300 км
- изравнители	- около 830 бр.
- напорна тръбна мрежа	- около 16 400 км

Липсва цялостна информация за състоянието на хидромелиоративните съоръжения общинска собственост. Частична информация съществува за язовирите и микроязовирите, но и тя не е пълна, защото през последните години ежегодно преливат и се разрушават от 10 до 20 микроязовира. Почти всички помпени станции и напорни тръбопроводи са ограбени и унищожени.

През последните години голям брой земеделски стопани започнаха да изграждат индивидуални системи за напояване обикновено на трайни насаждения и зеленчукови градини. Предпочитаното напояване за тези условия е капково напояване предвид икономията на вода и лесното автоматизиране на системите. Чрез тези системи успешно се използват малки собствени водоизточници – кладенци, малки реки и дерета. В настоящия момент липсва надеждна информация за размера на тези системи, но може да се предположи, че те покриват около 50 000 дка в цялата страна.

Нормативна база, регулираща дейността на операторите на хидромелиоративни системи

Основната законова и подзаконова нормативна уредба, действаща в момента в областта на хидромелиорациите в България, включва следните документи:

- Закон за сдруженията за напояване (ДВ, бр.34/06.04.2001г., изм. ДВ, бр.108/14.12.2001 г.) – Законът урежда устройството и дейността на сдруженията за напояване, които извършват дейности, свързани с напояване и отводняване на земеделски земи на определена територия.

Съгласно разпоредбите на Закона, СН могат да придобият безвъзмездно право на ползване и впоследствие права на собственост върху хидромелиоративната инфраструктура на тяхната територия, включена в имуществото на търговските дружества, на които държавата е едноличен собственик на капитала. Условията и редът за придобиване и отнемане на правото на ползване са регламентирани с Наредба за придобиване и отнемане от сдруженията за напояване правото на ползване върху хидромелиоративната инфраструктура и обслужваща техника на територията на сдружението (ПМС № 39/18.02.2002 г., ДВ, бр.21/26.02.2002 г.).

- Наредба №2/21.01.2002 г. за финансово подпомагане на сдруженията за напояване (ДВ, бр.11/31.01.2002 г.), която регламентира правото на финансово подпомагане от страна на държавата на СН, придобили правото на безвъзмездно ползване на съоръжения.

- Наредба за условията и реда за участие на държавата в заплащането на цената на услугата "водоподаване" (ДВ, бр.39/16.04.2002 г.).

- Наредба № 13 от 29 януари 2004 г. за условията и реда за осъществяване на техническата експлоатация на язовирните стени и съоръженията към тях **(**Обн., ДВ, бр.17/02.03.2004 г.) определя условията, реда и изискванията за организация и осъществяване на техническата експлоатация на язовирните стени и съоръженията към тях. Тя регламентира правата и задълженията на собствениците и лицата, осъществяващи техническата експлоатация; изискванията за осъществяване на техническата експлоатация в различните й етапи, както и осигуряване на безопасна експлоатация в нормални, екстремни и аварийни условия. За извършване оценка на сигурността и анализа на техническото състояние на язовирните стени и съоръженията към тях, наредбата предвижда набирането и обработката на информацията от метеорологичен, хидрологичен и технически мониторинг, като данните от него се архивират. В наредбата се определя организационната структура на експлоатацията на язовирните стени и съоръженията към тях и са определени нивата на управление, техните права, задължения и отговорности, както и начинът и лицата за осъществяване на технически контрол и оценката на тяхната сигурност. Предвидено е архивиране и въвеждане на регистър и единна номенклатура за съхраняваната документация за язовирните стени и съоръженията към тях.

- Правилникът за правилна и безопасна експлоатация и поддържане на съоръженията от хидромелиоративната инфраструктура (Обн., ДВ, бр. 97/ 02.11.2004 г.) урежда изискванията за правилната и безопасна експлоатация и поддържане (ремонт и реконструкция) на съоръженията от хидромелиоративната инфраструктура. Определени са условията и състоянието, на които трябва да отговарят съоръженията с оглед гарантиране безопасността на експлоатационния персонал, населението, сгради, комуникационни връзки, земеделски земи и други, които пряко или косвено зависят от тях, както и необходимите наблюдения и измервания (метеорологичен, хидрологичен и технически мониторинг), които трябва да се извършват от експлоатационния персонал за осигуряване на безопасността им. Правилникът се прилага за

язовирни стени с височина на стената до 15 м, обем на водохранилището до 3 000 000 м^3 и прилежащите им облекчителни и водовземни съоръжения, помпени станции и напорния водопровод, както и съоръженията от напоителната и отводнителната инфраструктура.

- Указания за общи условия на договорите за доставка на вода за напояване на сдруженията и на ползватели на вода, които не са членове на сдружение (съгласно чл. 58, ал. 1, т. 2 от Закона за сдруженията за напояване).
- Наредба № 18 за качеството на водите за напояване на земеделските култури (ДВ, бр. 43 от 9 юни 2009 г.) регламентира изискванията към качеството на водите за напояване и посочва основните критерии за оценка пригодността на водите за напояване: засоляване, водопропускливост, токсичност и други проблеми. Определен е редът и начинът на управление и изпълнение на дейностите по изпълнението на собствения мониторинг и на мрежите за собствен мониторинг на водите за напояване с цел създаването на възможност за анализи, оценки и прогнози за състоянието на водите. Създава се регистър на хидромелиоративния фонд, изграден с държавни средства, в т.ч. водоизточниците за напояване и съдържащ информация за качествата на водите, подавани за напояване.

С отделни аспекти на хидромелиорациите са свързани и други национални документи, като:

- Закон за собствеността и използването на земеделските земи (ДВ, бр.17/1991 г., посл. изм. ДВ, бр.133/1998 г.)
- Закон за подпомагане на земеделските производители (ДВ, бр. 58/22.05.1998, изм. и доп. ДВ, бр.18/28.02.2006 г.)
- Закон за опазване на земите и почвите от замърсяване (ДВ, бр. 84/29.10.1963 г., посл. изм. ДВ, бр.113/28.12.1999 г.)
- Закон за опазване на земеделските земи (ДВ, бр.35/24.04.1996 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр.28/23.03.2001 г.)
- Закон за опазване на околната среда (ДВ, бр.91/2002 г., посл. изм. ДВ, бр.30/2006 г.)
- Закон за почвите (ДВ, бр.89/2007 г.)
- Национална програма за действие за устойчиво управление на земите и борба с опустиняването в България (2008 г.)
- Национална програма за необходимите мерки в условията на тенденция към засушаване (2001 г.) - В областта на подобряване техническото състояние на напоителната инфраструктура и управление на напояването са предвидени мерки за стимулиране организираното използване на водите за напояване от сдруженията за напояване, прилагането на методи и технологии за пестеливо използване на водите, облицоване на напоителните канали, изграждане на съоръжения за регулиране на оттока и използване на местни водоизточници и т.н. Програмата стартира, но след това изпълнението й се осъществява частично в направление ВиК.
- Национална стратегия за управление и развитие на водния сектор до 2015 г. (2004 г.)
- Национален План за действие по изменение на климата 2005-2008 г.

- Наредба за условията и реда за извършване на оценка на въздействието върху околната среда (ДВ, бр. 3/2006 г.)

Поливни площи в България

До 2000 г. ежегодно е извършвано преброяване на поземления фонд на страната по категории земи – поливни, неполивни, мери, пасища. При всяко преброяване в зависимост от степента на амортизиране и увреждане на хидромелиоративните съоръжения в полето - канали и тръбопроводи, са отпадали площите, изискващи много големи средства за възстановяване.

Последното преброяване на земеделските земи, включително и на поливните площи с оценка на тяхната годност, е направено през 2000 г., но неговите резултати не са приети официално от Министерския съвет. Последното официално утвърдено преброяване е това от 1999 година, резултатите от което са приети с Решение № 512 от 19.07.2000 година на Министерския съвет. Съгласно това Решение, общо в страната изградените и годни площи за напояване са, както следва:

	Поливни площи	
Поддържа се от:	Изградени	Годни
	дка	дка
„Напоителни системи" ЕАД	7405835	5375580
„Хидромелиорации" ЕАД, Севлиево	65496	41951
„Земинвест" ЕАД	17450	17450
Общини	280440	180440
Всичко по РМС № 512	7769221	5715421

Площите, покривани от сдруженията за напояване, са следните:

	Обща територия на регистри-раните СН	Напоявани площи	Процент спрямо годните	Подадени водни маси	Напоителна норма
	дка	дка	%	хил.м^3	м$^{3/}$дка
2004 г.	240650	16046	6,67	1183	73,7
2005 г.	297986	8449	2,84	2647	313,3
2006 г.	303127	4675	1,54	1470	314,4
2007 г.	314416	45755	14,55	7788	170,2
2008 г.	327597	34721	10,60	4597	132,4
2009 г.	347829	-	-	-	-

В сравнение с общия дял на напояване, реализиран от „Напоителни системи" ЕАД, делът на поливане от годните поливни площи при сдруженията за напояване е малко по-висок. Обясненията за това са две: първо, СН се регистрират само на годни поливни площи, докато значителен процент от водещите се за годни поливни площи на „Напоителни системи" ЕАД (НС ЕАД) са фактически негодни и, второ, сдруженията се създават от хора с обща цел да развиват поливното земеделие, докато НС ЕАД обслужва площи, в които значителен процент от собствениците на земя не са заинтересовани от развиването на поливното земеделие. В повечето случаи те са отдали земите си под наем или аренда и не се занимават със земеделие.

Основните водоизточници, от които се ползват води за напояване, са реките, езерата и подземните води. Тяхното разпределение по райони за басейново управление е представено на таблица 3.56.

Таблица 3.56. Поливни площи по водоизточници в районите за басейново управление

РБУ/ Подбасейнн	Брой водоизточници	Поливни площи (дка)	
		изградени	годни
Дунавски район за басейново управление, в т.ч.:	***95***	***2975387***	***2105846***
Водоизточник река Дунав	20	970152	700085
Реки, западно от река Искър (р. Ерма, в. Нишава, р. Огоста и др.)	16	259918	193870
Река Искър	12	602356	492451
Река Вит	4	295354	214961
Река Осъм	8	149739	85470
Река Янтра	20	609900	353004
Река Русенски Лом	5	72754	55015
Други	10	15214	10990
Черноморски район за басейново управление, в т.ч.:	***50***	***812804***	***707888***
Добруджански реки и полета на сондажи	15	42260	34505
Провадийска река	4	20580	14880
Река Камчия	21	578449	503957
Южни реки	10	171515	154546
Западнобеломорски район за басейново управление, в т.ч.:	***58***	***539280***	***457311***
р. Струма	56	457270	397803
р. Места	2	82010	59508
Източнобеломорски район за басейново управление, в т.ч.:	***134***	***3275880***	***2322560***
р. Марица	88	2241746	1429579
р. Арда	25	62792	54730
р. Тунджа	21	971342	838251

Представените данни показват, че в Източнобеломорския район най-много водоизточници се използват за напояване, като в този район се намират най-голям дял от поливните площи в страната.

Използваемостта на хидромелиоративния фонд се предопределя от много комплексно действащи фактори, като основните от тях са: климатични условия, в частност паднали валежи, определящи водния дефицит за културите и акумулирани водни маси; засети поливни култури върху поливни площи; наличие на пазар за произведената продукция и финансови условия за производство и реализация.

От 70-те до началото на 90-те години на XX век използваемостта на системите е от 11 до 75% за напояване на култури. Към момента годните поливни площи са 5376 хил. дка, в т.ч. 2474 хил. дка гравитачни и 2902 хил. дка помпени.

Използваемостта на системите за последните десет години е до 10%, дължащо се основно на драстичното намаление на засети поливни култури и промяна на структурата им върху годни поливни площи.

3.2.3. Анализ на институционалния капацитет на „Напоителни системи" ЕАД

В настоящия анализ се разглежда капацитетът на „Напоителни системи" ЕАД като дружество, което стопанисва и управлява почти целия хидромелиоративен фонд в страната. Останалите две държавни дружества под контрола на МЗХ имат регионален характер с малка по мащаб дейност в изследваната област. Затова тук само са представени основните им характеристики, а техният капацитет не е предмет на отделен анализ.

Органите на управление на „Напоителни системи" ЕАД са едноличният собственик на капитала, който изпълнява функциите на Общо събрание и Съветът на директорите, състоящ се от трима души. Съветът на директорите възлага управлението на дружеството на един или няколко от своите членове (в момента един) - Изпълнителен директор, чрез договор за управление.

Организационната структура на Дружеството е от линейно–функционален тип: общото разпореждане с ресурсите и целеполагането влиза в задълженията на линейните ръководители (ръководителите на дирекции), а управлението на процесите за постигане на поставените цели се възлага на функционалните звена (отдели и клонове). Тази структура съответства на спецификата на дейността на дружеството, което извършва разнообразни икономически, технически и управленски дейности по хидромелиоративния фонд.

Количествени и качествено-структурни характеристики на персонала

По данни от „Напоителни системи" ЕАД към 15.12.2010 г. в него работят 2083 души, разпределени в 21 клона и в централното управление, в което работят 40 човека.

Наблюдава се трайна тенденция към намаляване на числеността на персонала на дружеството, като след 1991 г. той е намалял над 2,5 пъти. Това се дължи на редица причини, основните от които са свиване на дейността и ниското заплащане. Средната брутна работна заплата през 2009 г. е била 396 лв., като в някои клонове тя изостава от годишния осигурителен доход за страната. Ниските равнища на възнаграждения се дължат на неблагоприятното финансово състояние на дружеството, което не изпълнява изискванията за икономически и финансов растеж. Персоналът е достатъчен в количествено отношение, но не може да се направи извод доколко той е оптимален, тъй като липсват данни за обема на извършената работа, за наличната и годната за ползване инфраструктура (последната инвентаризация е от 1999 г.).

Ръководният персонал е 11%, което е в рамките на обичайните стойности, предвид структурата на дружеството и големия брой на клоновете.

В централното управление 35 души (88%) са с висше образование и 5 (12%) със средно образование. Делът на ръководния персонал е 25%. Възрастовата структура на персонала в централното управление е добра, като 40% са на възраст под 40 години, докато в клоновете този дял е 16%.

В общата администрация работят 22% от персонала, което е относително висок дял. Приетата организационна структура създава предпоставки за такъв висок дял на администрацията. Обособени са четири дирекции, три от които изпълняват общи и административни функции – финансова, правна и административна дирекция. Специализираните функции се изпълняват от състава на една техническа дирекция с три отдела.

Общо за дружеството броят на специалистите с висше образование е около 16%, със средно образование е 56% от персонала, а останалите 28% са работници с по-ниско образование.

Силно намалява числеността на хидромелиораторите и общо на специалистите по води. По мнение на някои от интервюираните лица, към по-горе посочените причини може да се добави и честата смяна на ръководните лица, което води и до смяна на технически специалисти. Дружеството изпитва сериозна потребност от квалифициран персонал, както в централното управление, така и особено в клоновете. Има незаети щатни длъжности, поради липса на кандидати с подходяща квалификация и ниско възнаграждение.

Професионално развитие на персонала

Повишаването на квалификацията на служителите е на незадоволително равнище. Като основна причина за това се посочва липсата на финансови средства.

Липсва целенасочена политика и планове за развитие на персонала. Обучението се ограничава само до задължителното, което трябва да бъде проведено съгласно нормативната база – обучение по здравословни и безопасни условия на труд, обучение по безопасност на електрическо напрежение до 6 KW за работещите с високо напрежение и обучение на енергетици за издаване на сертификат.

Оценка на вътрешната организация на работа и на материално-техническата осигуреност

Вътрешни правила и процедури

Анализът на набраната информация за дейността на Дружеството през последните години позволява да се направи оценката, че дружеството не е управлявано по начин, който осигурява добро изпълнение на вменените му функциите. Това се отнася както за оперативното ръководство на дружеството (Съвета на директорите), така и за принципала МЗХ. Така например, до 2010 г. в дружеството не е въведена Система за финансово управление и контрол, независимо от изискванията на закона. Досега не е създадена практика за изготвяне на годишни планове или програми за дейността, с изключение на ремонтните дейности на хидромелиоративните съоръжения. За първи път за 2011 г. се разработват планове за дейността. Подобна е ситуацията и по отношение на персонала. Не е разработена цялостна политика за управление на човешките ресурси.

През 2010 г. са приети редица вътрешни правила за управление на работните процеси и персонала с цел подобряване на работата и оптимизиране на процесите, като например:

- Със заповед на изпълнителния директор от 01.12.2010 г. е въведена Система за финансово управление и контрол в Дружеството. Към нея са разработени

Инструкция за поемане на задължения и Инструкция за извършване на разходи. СФУК е разработена с всички задължителни елементи.

- Разработени са длъжностни характеристики за всяка длъжност.
- Утвърдени са Вътрешни правила за организация на информационно-деловодната дейност и документооборота в дружеството.
- Предприети са необходимите действия за подреждане, обработка в деловодна система "Архимед" и съхранение на всички действащи договори в съответствие с измененията на чл.59 от Вътрешните правила за информационно-деловодната дейност.
- Приет е Колективен трудов договор, който е в действие от декември 2009 г. Към момента на изготвяне на настоящия анализ работна група актуализира Вътрешните правила за работна заплата.
- Разработена е Инструкция за извършване на разпоредителни сделки и възлагане на обществени поръчки по ЗОП.

Разработен е Правилник за вътрешния трудов ред, който е съгласуван с ръководствата на КНСБ и КТ „Подкрепа" в компанията.

Материално-техническа и информационна осигуреност

„Напоителни системи" ЕАД разполага с многобройно оборудване и транспортна и строителна техника за изпълнение на дейностите във връзка с експлоатацията и поддържането на хидромелиоративния фонд. Част от наличната материално-техническа база обаче е силно амортизирана. Наличното софтуерно и хардуерно оборудване се оценява като достатъчно за извършване на дейността.

Дружеството поддържа своя интернет страница, информацията на която е доста оскъдна. На страницата липсват годишни планове и годишни отчети за дейността на дружеството. Необходимо е да се разшири предоставяната на интернет страницата информация с цел осигуряване на публичност и прозрачност на дейността.

Взаимодействие и координация с други институции

„Напоителни системи" ЕАД взаимодейства с НЕК ЕАД чрез предприятие „Язовири и каскади" за осъществяване на дейности по поддръжка и експлоатация на язовири, язовирни стени, хидротехнически и хидромелиоративни съоръжения, като изпълнява определените от МОСВ задължения за подаване на информация за количествата водни маси. Дружеството е оказвало услугата "водоподаване" на НЕК ЕАД чрез предприятие "Язовири и каскади", както и обратно.

Като много трудна се оценява комуникацията със сдруженията за напояване. Проблемите са свързани основно с взаимоотношенията във връзка с предоставеното за безвъзмездно ползване имущество от „Напоителни системи" ЕАД към сдружения за напояване, съгласно заповед на Министъра на земеделието и храните. След изтичане на срока на договорите, които не се подновяват, имуществото следва да се върне обратно на дружеството. Изпълнението на тази процедура е много трудно.

Друг проблем във връзка с взаимодействието със сдруженията за напояване е липсата на инструменти от страна на Дружеството за оказване на въздействие в случай на установени нередности при стопанисване, поддържане и експлоатация на

предоставеното имущество. „Напоителни системи” ЕАД има функции да наблюдава дали сдруженията за напояване стопанисват предоставените им съоръжения, и при нередности следва да уведоми МЗХ. То няма контролни и санкциониращи правомощия. Невъзможността за налагане на санкции при посегателства върху хидромелиоративните обекти и кражба на вода затруднява работата на фирмата.

3.2.4. Текущо финансово състояние на „Напоителни системи” ЕАД

В баланса на „Напоителни системи” ЕАД са включени само активите, които се използват само в една от сферите на дейност на дружеството – доставка на вода, защото обектите за предпазване от вредното въздействие на водите са публична държавна собственост и се водят задбалансово.

Таблица 3.57. Нетекущи (дълготрайни) активи на „Напоителни системи” ЕАД

	Стойност (хил.лв.)			Структура (%)		
	2007 г.	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**
ДМА	99 384	99 837	99 890	99,95%	99,77%	99,94%
ДНМА	47	72	55	0,05%	0,07%	0,06%
Дългосрочни финансови активи	2			0,00%	0,00%	0,00%
Активи по отсрочени данъци		162		0,00%	0,16%	0,00%
Дълготрайни активи – общо	**99 433**	**100 071**	**99 945**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**

Представените в таблицата данни показват, че размерът и структурата на активите на НС ЕАД се запазват на едно и също равнище през всички години на анализирания период. Данните от справката за паричния поток показват, че дружеството е инвестирало ежегодно в дълготрайни активи между 1-1,5 млн. лв. (вж. Таблица 3.58).

Таблица 3.58. Финансиране на инвестициите на „Напоителни системи” ЕАД

	2007 г.	**2008 г.**	**2009 г.**
Инвестиции (хил. лв.)	1 033	1 612	1 017
Печалба (хил. лв.) – натрупана печалба от минали години и текуща печална	3 039	3 925	-5 842
Амортизации (хил. лв.)	2 299	3 496	3 569
Дял на разходите за инвестиции в сумата на печалбата и амортизациите	42%	44%	28%

През 2007 и 2008 г. инвестициите се финансират от амортизационни отчисления и средства от печалба, а през 2009 г., поради негативния годишен финансов резултат, източник на инвестиционни средства са амортизационните отчисления и заемни средства.

За разлика от нетекущите активи, темповете на изменение на краткотрайните активи на НС ЕАД са по-динамични (вж. Таблица 3.59).

Таблица 3.59. Краткотрайни активи на „Напоителни системи” ЕАД

	Стойност (хил. лв.)			Структура (%)			Базов индекс (в %, 2007 г. =100)		
	2007 г.	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**
Материални запаси	2 972	3 703	2 790	12,9%	12,9%	15,2%	100,0%	124,6%	93,9%
Краткосрочни вземания	13 483	14 158	14 347	58,5%	49,2%	78,1%	100,0%	105,0%	106,4%
Парични средства	6 521	10 937	1 088	28,3%	38,0%	5,9%	100,0%	167,7%	16,7%
Р-ди за бъд. периоди	80		134	0,3%	0,0%	0,7%	100,0%	0,0%	167,5%
Общо	**23 056**	**28 798**	**18 359**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**124,9%**	**79,6%**

Анализът показва, че динамика в общата стойност на краткотрайните активи се детерминира в най-голяма степен от изменението на паричните средства, които показват драстичен спад през 2009 г. Материалните запаси и краткосрочните вземания се запазват на относително стабилно равнище през целия период.

Краткосрочните вземания имат най-голям дял в краткотрайните активи. През последните години дружеството е натрупало големи по размер несъбираеми вземания, като най-големите му длъжници са „Кремиковци” АД с 4 283 хил. лв. за периода 2005-2009 г., ВиК, Кюстендил, което е в ликвидация, с 367 хил.лв. за периода 2006-2008 г. и др. Анализът на структурата на краткосрочните вземания на „Напоителни системи” ЕАД показва, че една голяма част от тях са съдебни и присъдени вземания, чиято събираемост в много случаи е несигурна, тъй като присъдените дела са срещу стопански субекти, част от които вече не съществуват в правния мир или са обявени в несъстоятелност, или нямат налични парични средства или друго имущество, с което да се обезпечи изпълнението на съдебното решение.

През последните три години основният капитал и резервите на дружеството се запазват на относително стабилно равнище, както следва:

Таблица 3.60. Собствен капитал на НС ЕАД (хил. лв.)

	2007 г.	**2008 г.**	**2009 г.**
Основен капитал	21 106	21 106	20 949
Резерви	89 345	90 816	91 285
Натрупана печалба (загуба) от минали години	2 907	3 767	4 013
Текуща печалба /загуба	132	158	-9 855

В структурата на собствения капитал печалбата е елементът, които е най-динамичен. Натрупаната печалба от минали години се увеличава на база фактурирани суми, които на практика не се събират. Силна тревога буди реализираната загуба за 2009 г. от близо 10 млн. лв. Все пак сумата на основния капитал и резервите е достатъчна за покриване на възникналата загуба и не съществува опасност от декапитализация на дружеството.

Дългосрочните и краткосрочните пасиви на дружеството през последните три години се променят в посока на намаляване на дългосрочните и увеличаване на краткосрочните пасиви. (вж. Таблица 3.61).

Таблица 3.61. Структура на пасивите на „Напоителни системи” ЕАД

	2007 г.	**2008 г.**	**2009 г.**
Стойност (хил. лв.)			
Дългосрочни пасиви	3 972	3 982	4 109
Краткосрочни пасиви	5 027	8 806	6 803
Общо	**8 999**	**12 788**	**10 912**
Структура (%)			

Дългосрочни пасиви	44%	31%	38%
Краткосрочни пасиви	56%	69%	62%
Общо	**100%**	**100%**	**100%**

Дългосрочните пасиви се състоят главно от отсрочени данъци и приходи за бъдещи периоди и финансирания, които представляват средства, получени през съответната година за определена цел и които предстои да бъдат изразходвани през следващата година. През 2009 г. възникват дългосрочни пасиви към финансови институции в резултат на използването на кредитен ресурс.

Краткосрочните задължения са с по-висок относителен дял от дългосрочните задължения в общата структура на пасивите на дружеството. В динамиката им през тригодишния изследван период се наблюдават значителни колебания (вж. Таблица 3.62).

Таблица 3.62. Краткосрочни пасиви на „Напоителни системи" ЕАД

	Стойност (хил. лв.)			**Структура (%)**		
	2007 г.	**2008 г.**	**2009 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**
Задължения към финансови предприятия	-	-	625	-	-	9%
Задължения към доставчици и клиенти	2658	2826	3064	53%	32%	45%
Задължения към персонала	854	1548	1698	17%	18%	25%
Задължения към осигурителни предприятия	358	1884		7%	21%	-
Данъчни задължения	371	-	1339	7%	-	20%
Други краткосрочни задължения	786	2548	77	16%	29%	1%
Краткосрочни пасиви - общо	**5027**	**8806**	**6803**	**100%**	**100%**	**100%**

Анализът на данните показва, че задълженията към клиенти и доставчици и към персонала нарастват – основно в дейностите, свързани с предпазване от вредното въздействие на водите в резултат от забавени и непреведени плащания от страна на държавата. От друга страна, намаляването на „другите краткосрочни задължения" води до спад в общия размер на краткосрочните пасиви.

Съгласно годишните доклади за дейността, „Напоителни системи" ЕАД формира приходи от различни дейности, които могат да бъдат разделени в две големи групи (вж. Таблица 3.63).

Таблица 3.63. Структура на приходите на „Напоителни системи" ЕАД

	Стойност (хил. лв.)		**Структура (%)**	
	2008 г.	**2009 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**
Приходи от търговски дейности				
Водоподаване за напояване	16 296	14 337	32,73%	40,23%
Водоподаване на др. нужди	7 843	6 916	15,75%	19,41%
Строителство	2 736	3 021	5,49%	8,48%
Приходи от странична дейност	4 543	5 525	9,12%	15,50%
Общо	**31 418**	**29 799**	**63,10%**	**83,61%**
Приходи от дейности, вменени по закон				
Поддържане на обекти за предпазване от вредното	7 815	5 590	15,69%	15,69%

	Стойност (хил. лв.)		Структура (%)	
	2008 г.	2009 г.	2008 г.	2009 г.
въздействие на водите (отводняване и корекции)				
Средства за обекти по 298 ПМС/2007	9 021		18,12%	0,00%
Средства за възстановяване на обекти от бедствия и аварии	786		1,58%	0,00%
Средства за възстановяване на обекти по пар.89 от ДБ	643	150	1,29%	0,42%
Финансови приходи	110	100	0,22%	0,28%
Общо	**18 375**	**5 840**	**36,90%**	**16,39%**
Общо	**49 793**	**35 639**	**100,00%**	**100,00%**

Приходите от търговски дейности представляват приходи от водоподаване за напояване и водоподаване на други нужди, които сумарно формират около 60% от общите приходи на дружеството за 2009 г. Все по-актуален източник на приходи за дружеството от тази група дейности е услугата „доставка на вода за енергодобив". Приходи от тази дейност са отчетени през 2008 и 2009 г. Към 31.12.2009 г. на съоръженията, стопанисвани от НС ЕАД, има изградени 19 МВЕЦ. От тях работещи и със сключен договор за доставка на вода са 14 бр. Очакванията на дружеството са, че приходите от тази дейност през 2010 г. ще се увеличават, поради включването на 2 нови МВЕЦ и актуализацията на цената за доставка на вода на съществуващите. Приходите от странична дейност се формират от: селскостопанско производство, отдаване под наем на активи (терени, водоеми, сгради, помещения, машини), търговска дейност и т.н. Дружеството е регистрирано като земеделски производител и чрез няколко свои клона генерира приходи от производство и продажба на зърнени култури, риба, мед и др.

Приходите от дейности, вменени по закон, включват поддържането на обекти за предпазване от вредното въздействие на водите (отводняване и корекции), както и дейности, свързани с възстановяването на редица обекти. Финансирането на тези дейности се извършва чрез субсидия от държавата. Относителният дял на приходите от тези дейности в общата структура на приходите на дружеството е по-нисък в сравнение с приходите от търговски дейности. През 2009 г. поддържането на обекти за предпазване от вредното въздействие на водите е регламентирано с Договор, сключен между Изпълнителната агенция по хидромелиорации и „Напоителни системи" ЕАД. Срокът на договора е от 01.01.2009 г. до 31.12.2009 г. и е на стойност 8 883 000 лв. с ДДС. Забавеното и непълно финансиране по договора е наложило ограничаване на разходите и реалното изпълнение към 31.12.2009 г. е в размер на 6 708 268 лв. с ДДС. Изплатените средства от Изпълнителната агенция по хидромелиорации са едва 3 776 600 лв. с ДДС.

Таблица 3.64. Събрани суми от доставка на вода (хил. лв. без ДДС)

	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Стойност (хил.лв.)							
Напояване	3 540	3 403	1 756	3 700	6 269	8 919	5 825
Промишлени цели	2 746	2 604	2 426	3 358	3 833	4 163	3 347
ВиК цели	829	728	703	754	742	687	667
Рибарници	31	52	34	38	130	143	150
Производство на ел. енергия	0	0	0	0	0	452	424
Други цели	45	78	104	143	137	56	72
Всичко	**7 192**	**6 865**	**5 023**	**7 992**	**11 110**	**14 421**	**10 484**

	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Структура при базов индекс (2003 г.=100%)							
Напояване	100,0%	96,1%	49,6%	104,5%	177,1%	251,9%	164,5%
Промишлени цели	100,0%	94,8%	88,4%	122,3%	139,6%	151,6%	121,9%
ВиК цели	100,0%	87,8%	84,8%	90,9%	89,5%	82,9%	80,4%
Рибарници	100,0%	167,4%	109,3%	123,2%	415,4%	459,1%	479,4%
Други цели	100,0%	172,1%	229,0%	314,0%	300,7%	123,1%	157,6%
Всичко	100,0%	95,5%	69,8%	111,1%	154,5%	200,5%	145,8%

Динамиката на приходите от доставяне на вода в периода 2003-2009 г. в най-голяма степен е очертана на динамиката на приходите от доставяне на вода за напояване, тъй като те формират около половината от общите приходи. В периода 2005-2008 г. се наблюдава възходяща тенденция при тези приходи, последвана от значителен спад през 2009 г. Най-голям ръст през последните години се наблюдава при приходите от доставка на вода за рибарници. Приходите от доставка на вода за промишлени цели се задържат на относително стабилно равнище в рамките на целия анализиран период, докато при приходите от доставка на вода за ВиК нужди се наблюдава плавен спад. Очаква се приходите от доставка на вода за производство на електрическа енергия да се увеличат след като се изградят всички МВЕЦ, които са получили разрешение от Съвета на директорите на дружеството.

Според годишния доклад за дейността на дружеството за 2007 г. финансовите резултати от различните дейности са, както следва:

- Доставка на вода за напояване – загуба от 4 244 хил. лв.;
- Доставка на промишлена вода – печалба 1 434 хил. лв.;
- Доставка на вода за рибарници – печалба от 35 хил. лв.;
- Доставка на вода за други цели – печалба 632 хил. лв.;
- Строителство – печалба от 90 хил. лв.;
- Странична дейност – печалба 1 866 хил. лв.;
- Други (продажба на ДМА и т.н.) – печалба от 2 650 хил. лв.

От общо 21 клона, през 2007 г. 11 приключват на загуба, а печалба са реализирали 10 клона.

Финансовото състояние на дружеството през 2007-2009 г. е анализирано въз основа на набор от финансови и оперативни показатели, използвани вече за анализ на състоянието на ВиК дружествата и описани по-горе. Изчислените стойности на показателите са представени в следващата таблица.

Таблица 3.65. Основни финансови и оперативни показатели на дружеството

Показатели	2007	2008	2009
Показатели за рентабилност			
Коефициент на рентабилност на приходите от продажби	0,005	0,004	-0,289
Коефициент на рентабилност на собствения капитал	0,001	0,001	-0,093

Коефициент на капитализация на активите	0,001	0,001	-0,088
Показатели за ефективност			
Коефициент на ефективност на приходите	0,995	0,996	1,247
Коефициент на ефективност на разходите	1,005	1,004	0,802
Показатели за финансова стабилност			
Коефициент на финансова автономност	12,611	9,059	9,750
Коефициент на задлъжнялост	0,079	0,110	0,103
Показатели за ликвидност			
Коефициент на обща ликвидност	4,586	3,270	2,699
Коефициент на незабавна ликвидност	3,979	2,850	2,269

Коефициентите на финансова стабилност показват, че въпреки високия размер на краткосрочните вземания, дружеството има висока степен на финансова автономност и съответно ниска степен на задлъжнялост, поради сравнително високия размер на собствения си капитал.

Анализът на показателите за ликвидност показва, че „Напоителни системи" ЕАД има възможност да изплати краткосрочните си задължения, ако те трябва да бъдат погасени наведнъж. Все пак трябва да се отбележи, че стойностите на коефициентите намаляват за анализирания период, което е показателно за намаляващи възможности за посрещане на задълженията на дружеството.

3.3. Анализ на дейността на операторите на хидроенергийни системи и съоръжения

3.3.1. Методологически основи

Анализът на дейността на операторите на хидроенергийните системи и съоръжения съдържа следните основни аспекти:

- Основни характеристики на операторите
- Анализ на институционалния капацитет

Анализът на институционалния капацитет се извършва през призмата на възложените функции на тези оператори по следните теми:

- Анализът на персонала визира неговите количествени и качествени характеристики;
- Анализът на вътрешната организация на работа обхваща наличието и адекватността на вътрешните правила и процедури, регламентиращи дейността на оператора в контекста на възложените му функции;
- Анализът на материално-техническата и информационната осигуреност е фокусиран върху наличието в съответната институция на необходимите за

доброто изпълнение на нейните функции помещения, оборудване, техника, хардуер и специализиран софтуер.

За осигуряване на необходимата информация са използвани следните *методи*:

- набиране и анализ на статистически данни;
- събиране и проучване на национални и ведомствени нормативни и отчетни документи,
- провеждане на дълбочинни интервюта.

Анализът се извършва през призмата на функциите, които държавата е възложила в областта на управление на хидроенергийните системи и обекти. В съответствие с това разбиране, се идентифицират ведомствата, на които са възложени тези функции. Законът за водите възлага на Министъра на икономиката, енергетиката и туризма осъществяването на държавната политика, свързана с дейностите по експлоатация, изграждане, реконструкция и модернизация на хидроенергийните системи и обекти, и контрола за състоянието на водните обекти и водностопанските системи и съоръжения в рамките на неговата компетентност. Функциите във връзка с изпълнението на тези правомощия на Министъра на икономиката, енергетиката и туризма са възложени на поделение „Язовири и каскади" в организационната структура на Националната електрическа компания ЕАД. Министърът на икономиката, енергетиката и туризма е принципал и упражнява правата на държавата в дружеството, съгласно разпоредбите на Правилник за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала, приет с ПМС № 112 от 23.05.2003 г., подпомаган от Дирекция "Индустриални отношения и управление на държавното участие" в МИЕТ.

В този контекст, настоящият анализ се концентрира върху оценка на капацитета на поделение „Язовири и каскади".

3.3.2. Обща характеристика на поделение „Язовири и каскади"

Предприятие „Язовири и каскади" е създадено през 1954 г. с Постановление на Министерския съвет към тогавашното Министерство на електрификацията. Понастоящем „Язовири и каскади" е поделение в дирекция „Производство" в организационната структура на Националната електрическа компания ЕАД.

Предметът на дейност на „Язовири и каскади" е техническа експлоатация и поддържане на язовири и хидроенергийни обекти. Съобразно предмета на дейност, основните функции на предприятието включват:

- Извършване на технически контрол и наблюдение върху експлоатационната сигурност и стабилитета на язовирните стени, напорните и безнапорните деривации и другите хидротехнически съоръжения;
- Експлоатация, поддържане и ремонт на хидротехническите съоръжения и извършване на ново строителство във връзка с техническата и стопанската експлоатация;
- Максимално улавяне и ефективно използване на водите;
- Ежедневно изготвяне на водния баланс на водохващанията.

Предприятието стопанисва 27 язовира, над 40 язовирни стени (многогодишни, годишни, сезонни, седмични и дневни изравнители), над 400 км безнапорни и напорни деривации и над 500 водохващания.

Общият застроен обем на стопанисваните от предприятието язовири е 50,1% от общия регулиран обем на водохранилищата в Република България.

В началото на 2009 г. наличният обем в язовирите, стопанисвани от „Язовири и каскади", е 2353 м^3, което е около 72% от общия обем в язовирите и е с около 420 млн.м^3 по-малко спрямо началото на 2008 г. В края на 2009 г. общият завирен обем е 2753 млн.м^3 и е около 84% от общия обем. Предприятието осигурява водни ресурси за 35 ВЕЦ с инсталирана мощност 2811 МВт.

През 2009 г. е реализиран общ приток от 5610244 хил. м^3, което е с 32% повече от предходната година. От общия приток 5610244 хил. м^3, 3648627 хил.м^3 са от собствен водосбор и събирателни деривации, а 1961617 хил.м^3 са от ВЕЦ, ПАВЕЦ и ПС.

Общият разход на вода от язовирите е 5871656 хил.м^3 и той е разпределен както следва:

- Подадена вода за ВЕЦ – 5282265 хил.м^3 или 89,96% от общия разход;
- Подадена вода за напояване – 33641 хил.м^3 или 0,57% от общия разход;
- Подадена вода за водоснабдяване – 210025 хил.м^3 или 3,58% от общия разход;
- Изпуснати води за оводняване на речните русла - 59604 хил.м^3 или 1,025 от общия разход;
- Изпарения, филтрация и пропуски – 212190 хил.м^3 или 3,61% от общия разход;
- Пропуснати води при провеждане на годишните технически прегледи и превантивна дейност – 58171 хил.м^3 или 0,99% от общия разход;
- Прелели води през преливниците на язовирните стени – 14573 хил.м^3 или 0,27% от общия разход.

Поделение „Язовири и каскади" осигурява експлоатация на каскадите Баташки водносилов път, Долна Арда, Искър, Рила, Петрохан, Пиринска Бистрица, Доспат-Въча, Белмекен-Сестримо-Чаира и хидровъзлите Ал. Стамболийски, Копринка и Розов кладенец и Овчарица.

За част от приватизираните каскади „Язовири и каскади" извършва поддръжка и ремонт на съоръженията при заплащане на дейността по договор, а за други изцяло осигурява поддръжка и ремонт на съоръженията, без тези на приватизираните ВЕЦ.

При осъществяване на своите функции „Язовири и каскади" взаимодейства основно с „Напоителни системи" ЕАД в структурата на Министерство на земеделието и храните, с ВиК дружествата, със сдруженията за напояване, с общините, с концесионери за рибовъдство и други.

3.3.3. Институционален капацитет на поделение „Язовири и каскади"

Количествени и качествено-структурни характеристики на персонала

В предприятието работят над 750 души - служители в обща администрация, технически специалисти и работници, разпределени в централното управление, язовирните райони и ремонтните бази.

Наличният персонал е достатъчен за изпълнение на функциите и в краткосрочен план не са идентифицирани потребности от допълнителен персонал в количествено отношение.

Подобна е оценката и по отношение на квалификацията - персоналът е много добре квалифициран. В същото време, в предприятието оценяват като риск за бъдещото развитие липсата на специалисти хидроинженери на пазара на труда (хидротехническо строителство, хидротехнически съоръжения). За техническите звена са необходими именно такива специалисти. Според експерти на дружеството в близките години ще са необходими поне 5 специалисти хидроинженери.

За момента проблемът се преодолява чрез *„запазване на някои основни специалисти от персонала след навършване на пенсионна възраст, за да предадат опита си на по-младите специалисти”*.

Прогресивно намаляващия брой хидроинженери се идентифицира като сериозен проблем в национален мащаб. Причините са от обективен и субективен характер. Според мнението на експерти от предприятието, *„закриването на проектантските организации и липсата на строителни обекти в областта на хидростроителството доведе до липса на интерес сред младите хора от получаване на висше образование в тази област”*. В същото време не трябва да се подценява и липсата на устойчива политика както от страна на държавата, така и от страна на бизнеса за връзка с висшите учебни заведения относно необходимостта от такива кадри. Държавната поръчка за ВУЗ явно не е достатъчно ефективен инструмент и следва да се допълва от други стимули. Това се отнася също и за бизнес структурите, които могат например да организират стипендии за студенти за придобиване на висше образование в необходимата специалност с последващо наемане на работа. Като бизнес структура в рамките на компания НЕК ЕАД, „Язовири и каскади” може да обмисли такъв подход.

Професионално развитие на персонала

Предприятието провежда системна политика за подготовка и редовно повишаване на квалификацията на оперативния и ремонтния персонал. Обучението на персонала се организира в съответствие потребностите и с изискванията на действащите нормативни актове и вътрешни документи в НЕК ЕАД, по учебни програми, включващи теми и въпроси, свързани с общотехническите знания, умения и технология на извършваните работи по съответните специалности.

Преобладаващо е вътрешно-фирменото обучение на служители и работници от „Язовири и Каскади”, което се провежда на място или в регионалните учебни центрове. С участието на високо квалифицирани лектори се овладяват процесите на експлоатацията и новостите в управлението на съоръженията след проведени рехабилитации. По-рядко обучението е чрез участие в специализирани курсове, организирани от външни фирми.

Приетите ремонтна и рехабилитационна програми водят до непрекъснато повишаване на квалификацията на оперативния и ремонтния персонал.

Работници и служители в дружеството са участвали през последните две години в множество курсове за повишаване на квалификацията, повечето от които се правят ежегодно, като напр.:

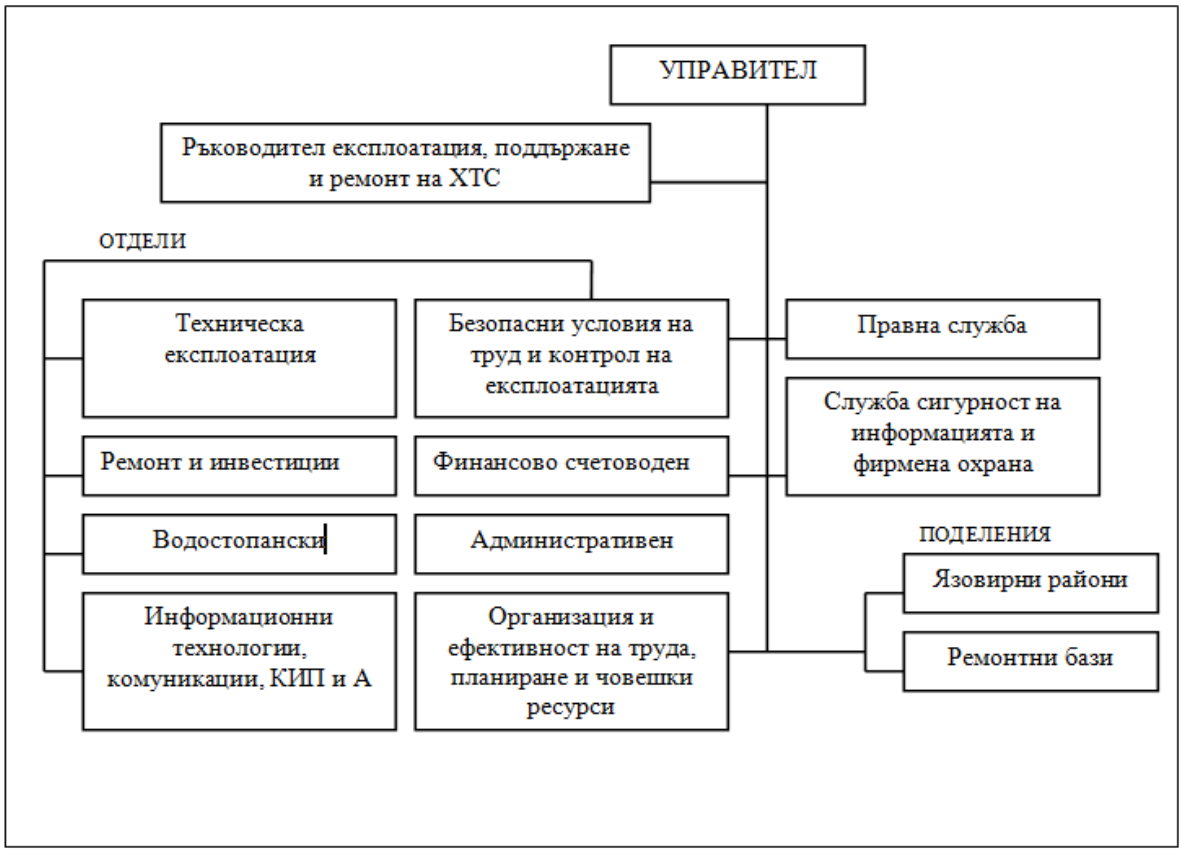
- Обучение на икономисти, счетоводители, касиери по КТ, ВПОРЗ, ЗСч, КСО, ЗКПО, ЗОДФЛ, МСС и други нормативни документи;

- Обучение по закона за обществени поръчки (ЗОП), ГПК, АПК, ЗУТ;
- Специализирано обучение на персонала на високопланинските райони и от управлението за работа в трудни зимни условия – различни модули;
- Повишаване на квалификацията на заварчиците от язовирните райони и ремонтни бази в съответствие с Наредба №7 за условията и реда за придобиване и признаване на правоспособност за заваряване;
- Обучение на електротехнически персонал в съответствие с чл.30 и чл.31 от Наредба №16-116 за техническа експлоатация на ЕО и чл.18 от Правилник за безопасност и здраве при работа по електрообзавеждането с напрежение до 1000 V;
- Изготвяне на поръчки в среда SAP-R3 от технически лица;
- Обучение на специалистите по здравословна и безопасна работа от язовирните райони и ремонтните бази за "Координатор по безопасност и здраве при работа";
- Работа с мостови и козлови кранове в съответствие с Наредба за безопасна експлоатация и технически надзор на повдигателни съоръжения;
- Обучение за работа с мотокар (презаверка на удостоверение за правоспособност) съгласно Наредба № 1 от 10 април 2006 г. за придобиване или признаване на правоспособност за работа с електрокари и мотокари в предприятията;
- Обучение на членовете на Комитетите и групите по условия на труд от язовирните райони и бази;
- Обучение и проверка на знанията по групи персонал (за всички групи) в предприятието по безопасност на труда, в зависимост от работата им;
- Обучение и проверка на знанията на хората, работещи с товароподемни съоръжения съгласно Наредба за безопасна експлоатация и технически надзорна повдигателни съоръжения, мотокаристи, автокранисти и сапанджии.

Това показва значителни и системни усилия за постоянно поддържане и повишаване професионалната квалификация на персонала в предприятието.

Вътрешна организация на работа

Организационната структура на поделение „Язовири и каскади" включва централно управление и поделения. Поделенията са 16 язовирни района и две ремонтни бази в Батак и в София.



Тази структура е от линейно-функционален тип, като общото разпореждане с ресурсите и целеполагането влиза в задълженията на линейните ръководители (ръководителите на отдели), а управлението на процесите за постигане на поставените цели се възлага на функционалните звена (клонове). Изградената структура съответства на спецификата на дейността на предприятието и е важна предпоставка за ефективно изпълнение на дейността.

В поделение „Язовири и каскади” са разработени и приети необходимите вътрешни документи, регламентиращи дейностите, свързани с техническата експлоатация, сигурността и надеждността на язовирните стени и на другите хидротехнически съоръжения, както и с управлението на персонала. Утвърдени са пакет от програми за експлоатация, за технически контрол и др.

Регламентирани са функционалните характеристики на структурните звена и организацията на работата им и са разписани подробни инструкции за всяко работно място. Приет е Правилник за организацията на работната заплата и колективното трудово договаряне.

Във връзка с техническата експлоатация е изградена ясна и стройна организация на работа и са разписани всички необходими за това процедури. Ежегодно се провеждат технически прегледи за установяване на експлоатационното състояние на язовирните стени и на другите съоръжения за максимално улавяне и рационално използване на водите. Периодично се извършват огледи на деривации и подводни огледи на съоръженията. Също периодично се изготвят анализи за състоянието на потенциално опасни и големи язовирни стени, които се стопанисват.

Приета е ясна процедура за постоянния обмен на информация, на базата на която се изготвят анализите за сигурността, поведението на язовирните стени и за резултатите

от тяхната стопанска експлоатация. Преценява се необходимостта от извършването на текущи и основни ремонти. Анализите се разглеждат от експертен технически съвет на НЕК ЕАД, включващ специалисти в областта на язовирното проектиране, строителството и експлоатацията, които вземат решения, свързани с бъдещата експлоатация.

Във връзка с ремонта на съоръженията се изготвят проекти за налагащите се ремонтни работи по съоръженията. Строително-ремонтните работи се изпълняват както от предприятието, така и чрез възлагане. За целта към всеки язовирен район са създадени специализирани групи за текущо поддържане и извършване на налагащите се ремонтно-възстановителни работи, поддържан е необходимият авариен резерв от материали, транспорт и механизация за най-неотложните нужди. Ремонтните групи включват необходимите специалисти и разполагат с адекватна материална база за извършване на оперативните наблюдения, измервания и текущото поддържане на съоръженията. В тази насока дейността на язовирните райони се подпомага от двете ремонтно-транспортни бази. Към тях са изградени специализирани звена - подвижни работилници, механизация, транспорт, сондажно-инжекционна и торкретна група и други.

В поделението „Язовири и каскади" са изготвени Планове за действие в аварийни ситуации и при високи води, съгласувани с Главна дирекция „Гражданска защита" към МВР и с областните управи и общините.

На тригодишен период за водохранилищата се разработват доклади за резултатите от водостопанската експлоатация, който съдържат информация за приток уловени води, подадени към водопотребителите води, прелели води (провеждане на високите води) и загубите.

Материално-техническа и информационна осигуреност

Материално-техническото и информационното осигуряване на „Язовири и каскади" за изпълнение на дейностите е на много добро равнище.

Поделение „Язовири и каскади" е осигурено със съвременно оборудване и екипировка на високо професионално равнище. Предприятието разполага със съвременна апаратура като уреди за геодезично измерване, прибори за дистанционно измерване и отчитане, ведомствена хидрометеорологична мрежа със 156 хидрометрични, 16 климатични, 12 снегомерни и 41 дъждомерни станции.

Внедрена е автоматизирана информационна система за измерване на ежедневния воден баланс с три групи модули: в управлението, в язовирните райони на каскада Арда и съответните ВЕЦ.

Има добре оборудван технически кабинет за архивиране на документация по проучване, проектиране, строителство и експлоатация, технически паспорти и анализи.

Изградени са контролно-измерителни системи за наблюдение, измерване и анализиране на протичащите явления и процеси в язовирните стени. В предприятието са оборудвани лаборатории за химически анализ на суфозионни процеси, за фото- и видео-документиране на процесите, явленията, аварийните ситуации, за контрол на специализирани измервателни уреди.

Като част от структурата на НЕК ЕАД, поделение „Язовири и каскади" ползва въведената в компанията система за планиране, управление и контрол на дейността SAP R/3. Системата включва модулите Финансово счетоводство, Контролинг, Управление на паричните потоци, Материално стопанство, Продажби и дистрибуция, Система за фактуриране, управление на инвестициите и човешките ресурси, дълготрайни материални активи и др. На настоящия етап в поделението са внедрени само част от модулите, като предстои въвеждането и на други модули. За осигуряване на стабилна работа на системата е изградена съвременна техническа инфраструктура.

Между централното управление на НЕК ЕАД и поделение „Язовири и каскади" съществува безжична комуникация.

Взаимодействие и координация с други институции

Взаимодействието на поделение „Язовири и каскади" с други институции и структури с функции по водите се характеризира както с добри практики, така и с някои проблеми.

Като добри се оценяват взаимоотношенията и координацията със сдруженията за напояване, с ВиК дружествата (с едно изключение), с Главна дирекция „Гражданска защита" в МВР.

Известни затруднения има при общуването с Министерството на земеделието и храните, в частност с „Напоителни системи", и с концесионерите за рибовъдство. Според интервюираните, „проблемите в голяма степен произтичат от несъвършенства в нормативната уредба, като например: липса на приета регламентирана методика за заплащането на услугата "водоподаване" на потребителите, намиращи се под съоръжения, стопанисвани от предприятието; недостатъци в нормативната уредба относно прилагане на Закона за рибарство и аквакултури, които създават проблеми при общуване с концесионерите на язовири за рибовъдство, например при намаляване на водни нива на язовири по време на ремонтни дейности.

Анализ на финансовото състояние на Предприятието не може да бъде извършен, тъй като то не формира самостоятелен счетоводен баланс. По данни на НЕК ЕАД осреднените годишни разходи на „Язовири и каскади" за периода 2008 – 2010 г. са следните: по инвестиционна програма – 6,3 млн. годишно, по ремонтна програма – 4,9 млн. лв. и по издръжка на предприятието – 33,6 млн. лв. Тези разходи обхващат всички дейности на предприятието – стопанисване на язовири, язовирни стени, деривации и водохващания, експлоатация на каскади и хидровъзли, поддръжка и ремонт на приватизирани каскади.

3.4. Основни изводи

ВиК оператори

Анализ на капацитета

Пазарните позиции на дружествата, предоставящи услуги във водния сектор, се определят от монополното предлагане на стока с много ниска степен на еластичност на потреблението.

Предоставянето на водоснабдителните услуги от ВиК операторите зависи от наличността и техническото състояние на водопроводната мрежа, както и от качеството на питейната вода. Въпреки добрия териториален обхват на водопроводната мрежа и

сравнително доброто качество на водата, изключително високата степен на амортизация на водопроводите е фактор, който може да бъде сериозна заплаха за нормално функциониране на дружествата през следващите години.

При отвеждането и пречистването на отпадъчни води предоставянето на услугата в най-голяма степен зависи от наличието на техническа инфраструктура.

Преобладаващата правна форма на собственост на ВиК операторите – дружества с ограничена отговорност - не съответства на мащаба на дейността, не отчита адекватно участието на общините и не създава благоприятни условия за добро корпоративно управление.

Общата численост на персонала в дружествата, въпреки неговата благоприятна образователна и квалификационна структура, не съответства на изпълнявания обем дейности. Съществуват резерви за оптимизиране на числеността на персонала в съчетание с въвеждане на съвременни системи за управление на персонала.

ВиК дружествата досега са започнали да развиват предимно дефанзивния си институционален капацитет.

Развитието на стратегическия институционален капацитет е изоставаща задача. Само при Експлоатационната дейност и управлението на човешките ресурси достигнатото ниво може да се характеризира като средно, което се асоциира с реформи на съответните елементи, които са започнати, постигнатите резултати от тях показват, че е постигнат значителен напредък, но са необходими допълнителни усилия, докато се постигне състояние на завършеност.

Самооценката на капацитета на дружествата за извършване на инвестиционна дейност на проектен принцип е незадоволителна.

По данни на ВиК операторите в общия случай, когато община кандидатства за проект във водния сектор, тя рядко съгласува своите намерения с ВиК дружеството. Като цяло, общините разкриват намеренията си пред водните оператори в най-ранната фаза на проекта (възникването на неговата идея) и в последния етап, когато трябва да се приеме изградената инфраструктура. Изборът на консултантски екип и на строител, както и изготвянето на тръжната документация, са сред етапите, които много рядко се съгласуват с компаниите, предоставящи водоснабдителни услуги.

Не съществува връзка между големината на дружеството и нивото на „съгласуваност" между ВиК дружеството и съответните общини. Интересно е да се отбележи, че ВиК дружествата, които са общинска собственост, не се ползват с привилегии при съгласуване на намеренията на общините с тях.

Повече от половината от ВиК дружествата, представили информация, чрез която оценяват собственото си развитие, са декларирали готовност за участие в реализацията на инфраструктурни проекти, ако тяхното участие се насърчава. Желаните форми на насърчаване на участието са: получаването на финансова помощ и подкрепа от трети страни; изграждането на звена, които да имат капацитет да разработват необходимата документация; осъществяване на по-добра комуникация между институциите, както и промяна в нормативната уредба. Сроковете за реализиране на предложените промени варират значително: от 3 месеца до 10 години.

Нерегламентираните отношения във връзка със собствеността и управлението на активите между собственика на инфраструктурата и оператора, който предоставя ВиК услуги, е една от основна причина за ниското равнище на изпълнение на планираните инвестиции през последните години.

DEA анализ

Получените резултати за ВиК отрасъла в България според DEA анализа за относителна техническа ефективност са значително по-ниски от други страни в Европа. В същото време има негативна тенденция в отчетените нива на средна техническа ефективност за отрасъла през последните три години.

Направените анализи не доказват връзка между големината на дружествата и постигнатото ниво на техническа ефективност.

Постигнатите по-високи цени също не се отъждествяват с постигане на по-високи резултати на техническа ефективност, като в много случаи се наблюдава точно обратният резултат.

Идентифицират се „луфтове" или преразход на ресурс главно по отношение на числеността на персонала.

Финансово състояние

Съществува голяма концентрация на нетекущи активи в малък брой дружества.

Балансовата стойност на активите на голяма част от предприятията от отрасъла отдавна е изостанала от пазарните стойности или на новоизградени активи от аналогичен тип. Това прави невъзможно възстановяването на амортизираните активи само със средства от фонд амортизационни отчисления, като средствата стигат основно за ремонтни дейности и се разчита на принципалите да осигурят финансиране за проектите.

Неизпълнението на инвестиционните програми в утвърдените бизнес планове е огромно като за 2009 г. изпълнението е над 80%.

Краткосрочните вземания имат най-голям дял в текущите активи при всички оператори, като повишаващите му се стойности при малките и големите ВиК дружества са неблагоприятни, тъй като това показва затруднения при събиране на вземания от клиенти.

Дългосрочните пасиви на ВиК дружествата намаляват през 2008 и 2009 г. спрямо 2007 г. Изключение от тази тенденция са много големите оператори поради нарастване на правителствените дарения, предоставени от държавни и общински органи на властта, включително чрез усвояване на средства по програми на Европейския съюз, свързани с активи, дарения чрез прехвърляне на имоти, машини и съоръжения към дружеството и/ или чрез финансиране на дейности по изграждане на активи.

Задължения за такса водоползване имат големите и много големите дружества, като сумите нарастват за анализирания период, особено 2008 г. спрямо 2007 г. Тези задължения формират относително малък дял в структурата на текущите пасиви на посочените два типа дружества. Допуска се, че стойността на този пасив е значително по-голяма, защото посочените данни са изчислени само въз основа на информация от няколко дружества, които изрично са извели тези пасиви в отделен параграф. В масовия случай, ВиК дружествата отчитат тези пасиви в параграф „други данъчни задължения" или „други краткосрочни задължения", което затруднява анализа на задълженията свързани с такса водоползване

Малките дружества имат най-голяма ефективност при предоставянето на ВиК услугите, измерена чрез разходи на един обслужван жител. Те имат най-добри стойности на този показател за всички години от анализирания период, а през 2009 г. се наблюдава дори намаление спрямо 2008 г. Тъй като разходите рефлектират върху цените на ВиК услугите, то тези дружества имат най-ниските цени в страната. Получените резултати

показват, че вместо да реализират икономии от мащаба и от там с увеличаването на големината на дружествата да се увеличава тяхната ефективност се наблюдава точно обратната тенденция.

По-висока разходна ефективност на малките ВиК дружества не води до положителен текущ годишен финансов резултат. Една от причините е възможността общинските ръководства да възлагат задачи на ВиК дружествата извън обичайната им дейност, като например ремонтни работи на общински обекти, възстановяване на настилки и др.

Приходите от оперативна дейност формират между 98,1 и 99,7% от общите приходи на ВиК дружествата и изцяло определят състоянието и тенденциите при общите приходи. В рамките на анализирания тригодишен период приходите на всички оператори се увеличават, като тази тенденция е най-силно изразена при много големите ВиК оператори.

През последните три години задлъжнялостта на дружествата постоянно нараства.

Оператори на хидромелиоративни и хидроенергийни системи и съоръжения

Използваемостта на капацитета на хидромелиоративните системи за последните десет години е под 10%, което се дължи на драстичното намаление на засети поливни култури и промяна на структурата им.

Дружеството „Напоителни системи" изпитва сериозна потребност от квалифициран персонал в централното управление и особено в клоновете си.

По отношение на финансовото състояние на „Напоителни системи" ЕАД са идентифицирани два основни проблема: нарастващи несъбираеми вземания и ненавременно и непълно превеждане на държавната субсидия за вменените му по закон дейности, свързани с отводняване и предпазване от вредното въздействие на водите. За да финансира тези дейности, дружеството насочва средства, получени от търговската си дейност. Съчетаването на търговски по характер и субсидирани от държавата дейности създава предпоставки за неефективно управление и негативни финансови резултати.

Предприятие „Язовири и каскади" към НЕК ЕАД е добре екипирано и подготвено да изпълнява вменените му функции и предмет на дейност по отношение на техническа експлоатация и поддържане на хидроенергийни системи и обекти. Липсата на самостоятелен баланс на Предприятието не позволява адекватна оценка на финансовите потоци, свързани с тази дейност.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

Анализ на удовлетвореността на населението и бизнеса от предоставяните услуги във водния сектор

4. Анализ на удовлетвореността на населението и бизнеса от предоставяните услуги във водния сектор 192
4.1. Методология за провеждане на социологическите проучвания 192
4.2. Профил на респондентите 193
4.3. Обхват на услугите, предоставяни от ВиК операторите 198
4.4. Информираност на населението и бизнеса 203
4.5. Консумация на вода, цени и плащания 206
4.6. Мнение на обществото и на бизнеса по важни въпроси 209
4.7. Основни изводи 212

4. Анализ на удовлетвореността на населението и бизнеса от предоставяните услуги във водния сектор

Националното представително проучване на населението и социологическото проучване на бизнеса са проведени с цел набиране и анализ на емпирична информация за удовлетвореността на населението и бизнеса от предоставяните услуги във водния сектор, за позитивни и негативни оценки за предоставяните услуги във водния сектор и за обществените очаквания за онези критерии, чрез които следва да се оценява работата на операторите, предоставящи ВиК услуги.

4.1. Методология за провеждане на социологическите проучвания

Обхватът на националното представително социологическо проучване на населението е 1500 пълнолетни лица, разпределени в 150 гнезда.

При население в страната над 18–годишна възраст от 6 454 824 лица за 2009 г. и при прилагане на следната формула и допускания:

където: $$S_p = \sqrt{\frac{p \cdot q}{m \cdot \bar{n}}} \sqrt{\left[1 + \delta\left(\bar{n} - 1 \cdot\right)\right]} \sqrt{\left(1 - \frac{n}{N}\right)}$$

Sp – стандартна грешка	
p - относителен дял в проценти**;**	
q = 100 - p;	
N - лица в генералната съвкупност	6 454 824
δ- величина на вътрешно гнездовата корелация между единиците в гнездото по зададените признаци (**δ** = 0.0355);	0,0355
n - обем на извадката	1500
m - брой гнезда в извадката	150
$\bar{n}$ - среден брой респонденти в едно гнездо	10
Доверителен интервал при гаранционна вероятност 0,95	1,96

Получените резултати за доверителните интервали и съответно стандартната и максималната грешки са:

Относителен дял в проценти	**Стандартна грешка на p**	**Максимална грешка на p**			
p	Sp	Δ	от p-Δ	до p+Δ	Δ %
1	1	0,30	0,58	0,42	1,58
5	5	0,65	1,27	3,73	6,27
10	10	0,89	1,74	8,26	11,74
15	15	1,06	2,08	12,92	17,08
20	20	1,19	2,32	17,68	22,32
25	25	1,28	2,52	22,48	27,52
30	30	1,36	2,66	27,34	32,66
35	35	1,41	2,77	32,23	37,77
40	40	1,45	2,85	37,15	42,85
45	45	1,48	2,89	42,11	47,89
50	50	1,48	2,91	47,09	52,91

Резултатите от таблицата показват, че максималната грешка при натрупване на 50% в един от възможните отговори на даден въпрос е 2,91 %, т.е. полученият отговор ще е верен между 47,09–52,91% от изследваната съвкупност. Получените резултати показват, че изводите от проведеното изследване ще са с висока степен на достоверност при натрупване на отговори с относителен дял над 5%.

За избора на респонденти на изследването е приложен подходът на двойната гнездова извадка, като регионализиращи признаци са броят на населението, обхванато в районите за басейново управление на водите и броят на населението, обслужвано от отделните ВиК дружества. На основата на пропорционалния подход са определени броят на гнездата в съответните райони за басейново управление на водите и райони, обслужвани от ВиК дружествата. След определяне на броя на гнездата са определени конкретните населени места чрез стъпковия метод, а след това и районите и улиците в населените места на лотариен принцип.

Социологическото проучване на бизнеса не е представително на национално ниво. Изборът на респонденти е направен отново чрез гнездовата извадка. На първия етап бяха определени гнездата, в които да се интервюират представители на бизнеса, като това са гнездата от националното представително социологическо проучване на населението. Този подход дава възможност да бъдат направени известни съпоставки между резултатите от двете проучвания. След избора на населените места за регионализиращ признак при избора на фирми е използван показателят количество използвана вода от ВиК оператори в отделните сектори – услуги, промишленост и селско стопанство по данни от ПУРБ. В резултат, в извадката са включени 151 фирми, разпределени по сектори, както следва: 64 фирми от сектор услуги, 71 - от сектор промишленост и 16 - от сектор селско стопанство.

При изготвяне на анкетните карти за двете проучвания са определени няколко основни теми и ключови взаимовръзки, които да позволят включването на резултатите от изследването в изготвяния стратегически документ.

Работата на терен е извършена в началото на м. декември 2010 г.

4.2. Профил на респондентите

А. Население

Социално-демографският профил на респондентите, попаднали в националното представително проучване на населението, се определя по отношение на характеристики като възраст, пол, заетост, образование, материален статус, брой на членовете в домакинството, основни източници на доход, разходи. Някои от показателите, като например тези за пол, възраст и образование, са контролни по отношение на представителността на извадката и спазването на избрания случаен подход при избор на респонденти.

	Брой	Дял (%)
Пол		
Мъж	715	47,7
Жена	785	52,3
Образование		
Без образование	10	0,7

	Брой	Дял (%)
Начално	46	3,1
Основно	324	21,6
Средно общо	314	20,9
Средно специално	422	28,1
Полувисше	90	6,0
Висше	291	19,4
Статус		
Работещ	614	40,9
Безработен	213	14,2
Пенсионер	582	38,8
В отпуск по майчинство	37	2,5
Учащ/ студент	47	3,1
Етническа принадлежност		
Българин	1284	85,6
Турчин	154	10,3
Ром	51	3,4
Друг етнос	11	0,7
Възраст		
18 - 25 г.	103	6,9
26 - 35 г.	199	13,3
36 - 45 г.	264	17,6
46 - 55 г.	238	15,9
56 - 65 г.	309	20,6
над 65 г.	387	25,8

Разпределението на респондентите по пол, образование, статус в заетостта, етническа принадлежност и възраст е сходно с това на национално равнище, което е свидетелство за представителния характер на извадката и достоверността на получените резултати.

Район за басейново управление	Брой	Дял (%)
ДРБУВ	670	44,7
ЧРБУВ	270	18,0
ИБРБУВ	440	29,3
ЗБРБУВ	120	8,0

Дяловото разпределение на населението в извадката по райони за басейново управление е идентично с разпределението на населението на страната.

	Брой на членовете в едно домакинството		**Брой на работещите членове в едно домакинство**	
Нито един			467	31,1
1 член	221	14,7	409	27,3
2 членове	457	30,5	437	29,1
3 членове	339	22,6	93	6,2
4 членове	294	19,6	29	1,9

	Брой на членовете в едно домакинството		Брой на работещите членове в едно домакинство	
5 членове	111	7,4	4	0,3
6 членове	55	3,7		
7 членове	14	0,9		
8 членове	6	0,4		
9 членове	2	0,1		
10 членове	1	0,1		

Според данните на НСИ от Наблюдението на домакинските бюджети в България, средностатистическото домакинство през 2009 включва 2.47 члена. Повече от половината от респондентите (53.1%) попадат в диапазона 2-3 члена на домакинство, което е свидетелство за сходството спрямо тенденцията на национално равнище.

Високият дял на домакинствата, в които нито един член понастоящем не работи, може да се обясни с наличието на пенсионери в извадката, което отговаря и на възрастовата структура на генералната извадка от население над 18 г. възраст, където близо една трета са във възрастовия диапазон над 60-годишна възраст.

Материално положение	Брой	Дял (%)
Много добро	35	2,3
Задоволително	270	18,0
Средно	755	50,3
По-скоро беден	351	23,4
Много беден (едва свързвам двата края)	63	4,2

В групата на респондентите с най-неблагоприятен материален статус („по-скоро беден” и „много беден”) попадат основно безработни лица – 51% от всички лица, които посочват, че са безработни и пенсионери – 41% от всички пенсионери.

Процент от месечния доход за вода	Брой	Дял (%)
По-малко от половин процент	299	19,9
Между 0,5 и 1%	425	28,3
Между 1 и 2%	291	19,4
Между 2 и 3%	144	9,6
Между 3 и 4%	77	5,1
Между 4 и 5%	59	3,9
Над 5%	90	6,0

Определеният законов праг за поносимост на разходите за ВиК услуги – 4% от средния месечен доход на едно домакинство[1], в региона на дадено дружество, е превишен според 9.9% от респондентите.

Разпределението на доходите на домакинствата по източници за м.11, 2010 г. в проценти е следното:

[1] Съгласно Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги, Допълнителни разпоредби.

Източници на доход	1 – 20%	20-50%	50-99%	100%	Не посочен
Доходи от работа по трудов договор	0,7	11,5	20,0	28,3	39,5
Самонаемане или работа в собствено стопанство	3,0	3,2	1,5	2,6	89,7
Случайна, временна работа	3,7	2,6	0,6	1,3	91,8
Пенсии	5,9	14,9	4,9	25,9	48,4
Социални помощи	1,3	1,0	0,1	0,3	97,0
Обезщетения и помощи за безработни	1,7	0,9	0,1	0,3	97,6
Семейни помощи за деца	9,3	0,5	-	0,1	90,2
Наеми от собственост, лихви от спестявания и др. подобни	1,2	0,2	0,1	0,1	98,3
Заеми и подпомагане от роднини и познати	1,1	0,5		0,3	98,1
Други	1,7	0,4	0,5	0,2	97,3

Данните на НСИ за структурата на доходите на домакинствата в България през 2009 г. потвърждават сходни заключения: доходите от пенсии и работни заплати допринасят в най-голяма степен за формиране на бюджетите на домакинствата, докато другите източници имат значително по-малка тежест.

Разпределението на разходите на домакинствата по източници за м.11, 2010 г. в проценти е следното:

Разходи	1 – 20%	20-50%	50-99%	Не посочен
Храна	2,2	64,1	30,2	3,7
Отопление, вода, електричество	46,1	49,2	0,7	3,9
Разходи за обувки и дрехи	55,7	1,2		43,1
Разходи за лекарства	69,5	5,8		24,7
Разходи за подпомагане на роднини и познати	18,9	0,8		80,3
Разходи за транспорт	59,7	0,8		39,5
Други разходи	26,0	2,1	0,3	71,7

По данни на НСИ, най-големите разходи на домакинствата в България през 2009 г. са за храна и безалкохолни напитки, следвани от плащания за жилища, вода, електроенергия, горива и битови нужди.

Наблюдава се тенденцията на увеличение на дела на разходите за храна в общите разходи с намаляване на материалния статус на респондентите, т.е. хората с по-ниски доходи отделят по-голям дял от тях за храна.

Б. Бизнес

Дяловото разпределение на фирмите в извадката по сектори е следното:

Сектор	Брой	Дял (%)
Промишленост	71	47,1
Селско стопанство	64	42,4
Услуги	16	10,6

Основно са интервюирани ръководният персонал на фирмите и ръководни служители, които имат отношение към въпросите, свързани с използването на вода във фирмата.

Сектор	Брой	Дял (%)
Собственик	39	25,8
Управител/ директор	57	37,7
Заместник- управител	1	0,7
Ръководен служител, отговарящ за водите	54	35,8

Разпределението на фирмите съгласно класификацията по Закона за малките и средните предприятия е:

Сектор	Брой	Дял (%)
Микро фирма - до 10 заети	57	37,7
Малка фирма - от 10 до 50 заети	32	21,2
Средна фирма - от 50 до 250 заети	52	34,4
Голяма фирма - над 250 заети	9	6,0

Това разпределение не отговаря на структурата на фирмите в страната според тяхната големина, където броят на микрофирмите и малките фирми е над 90%, тъй като при избора на респонденти бе търсено умишлено включването на фирми, които консумират повече вода с цел подобряване информативния характер на самото изследване.

Фирмите, предоставящи данни на НСИ за консумацията на вода, представляват 39% от цялата извадка. Това са големи консуматори на вода с потребление над 36 000 куб.м. годишно, като над 73% от тях са фирми от сектор промишленост.

4.3. Обхват на услугите, предоставяни от ВиК операторите

Анализът на удовлетвореността от качеството на услугите, предоставяни от ВиК операторите, обхваща няколко аспекта и започва с анализ на обхвата на услугите.

Таблица 4.1. Ползвани услуги от ВиК дружествата (в %)

	Население	Бизнес
Доставка на питейна вода	98,8	98,7
Доставка на условно чиста вода	-	34,7
Отвеждане на отпадъчните води (канализация)	72,3	73,5
Пречистване на отпадъчните води в пречиствателна станция	30,1	31,8
Ремонт на ВиК мрежа, собственост на респондентите	20,1	23,8

Най-масовата услуга, която се ползва от ВиК дружествата, е доставка на питейна вода, което напълно кореспондира с официалните статистически данни. Населението на само едно цяло селище и част от населението на друго не е обхванато от мрежата на ВиК операторите, което представлява процент, идентичен с процента на населението, необхванато от организираното водоподаване. В случая, на населението се подава вода, но самото водоподаване е организирано на местно равнище и не е отговорност на ВиК дружество.

Процентът на фирмите, на които ВиК дружествата доставят вода, е сходен, като тук е важно да се отбележи, че около 15% от фирмите ползват вода от собствен водоизточник, като количествата варират в голям диапазон - от 20 $м^3$ до 332176 $м^3$ годишно.

Данните за населението, което ползва услугата отвеждане на отпадъчни води в извадката, са сходни с данните на НСИ. Има разлики обаче по отношение на дела на лицата, чиито отпадъчни води се пречистват – по данни на националната статистика делът на тези лица е с 14% по-голям. Анализът показва, че в част от селищата, обслужвани от ПСОВ, не цялата канализационна мрежа е изградена, поради което за част от населението тази услуга не се предоставя и съответно то не заплаща за нея.

Разпределението на отговорите на този въпрос силно корелира с типа на населеното място. В градовете отпадъчните води на 90,7% от респондентите се отвеждат, а в селата само 9,3%, а при пречистването съотношението е 44,0% към 2,5%, съответно за градско и селско население.

Отвеждането на отпадъчните води в населените места има няколко основни технически решения, които са представени в Таблица 4.2. по-долу.

Таблица 4.2. Начини за отвеждане на отпадъчните води (в %)

	Население	Бизнес
Централна канализация	66,5	64,9
По стопански начин и после е включена в централна канализация	1,9	6,0
По стопански начин, която все още не е включена в централна канализация	1,9	2,0
Септична яма, която се почиства от машини	7,5	11,3

	Население	Бизнес
Септична яма, която не се чисти от машини	17,2	13,2
Водите се оттичат в близкия водоприемник/улица	4,6	
Имаме собствено пречиствателно съоръжение и заустваме във водоприемник		2,6

Особено тревожни са резултатите, за които липсва официална статистика и които показват, че 17% от населението и 13% от бизнеса, са изградили септични ями, които не се налага да бъдат почиствани (изгребвани) с машини, т.е. става дума за така наречените попивни ями, което е една огромна заплаха за замърсяване на подпочвените води и почвите в близост до тях. Обезпокоителен е и процентът от 4,6% на населението, което директно зауства отпадъчни води в близкия водоприемник или водите се оттичат директно по уличната мрежа.

Около 8% от интервюираните фирми, които са включени в централната канализация, имат изградено собствено пречиствателно съоръжение, което работи добре, тъй като на нито една фирма не са правени предписания и не са съставяни актове от Регионалните инспекции по околна среда и води.

Сравнението на информацията за възможните начини за отвеждане на отпадъчните води по населени места показва, че в 25 населени места от общо 106 има комбиниране на решенията включване в централната канализация и изграждане на септични ями, както и септични ями с липсата на канализационна система.

Важен показател за качеството на предоставяните услуги е наличието на населени места, които са на сезонен или целогодишен режим на водоподаване.

Таблица 4.3. Наличие на режим през последните 5 години (в %)

	Население	Бизнес
Да	6,6	6,0
Не	93,4	94,0

Този дял е по-висок от дела на населението, което по данни на НСИ е на сезонен или целогодишен режим: 2006 г. – 3,4%, 2007 г. – 6,2%, 2008 г. – 4,6% и 2009 г. – 3,3%. Причините са две: първо – в този дял са включени отговори за воден режим за пет години, а не само за една, каквито са данните на НСИ, и второ - някои хора считат за воден режим някои проблеми, свързани с налягането на водата, спирането на водата поради ремонти и аварии.

Селищата, в които има режим на водата според анкетното проучване, са 12 - Петрич, Севлиево, Лясково, Ябланово, Стамболово, Чернокапци, Яребична, Розово, Сестримо, Сирищник, Кнежа, Стара Загора, като за първите 6 също се подават данни за наличие на режим (за 2008 г.) от НСИ. Съгласно официалната статистика режим има и в две други населени места, които са попаднали в извадката, но нито едно от анкетираните лица не посочва такава информация – Ихтиман и Панагюрище. Едно от възможните обяснения е, че режимът на водоснабдяване не обхваща цялото населено място и улиците, на които живеят респондентите, не са засегнати от него.

Анкетираните фирми в населените места, които са на режим според отговорите на населението, потвърждават тази констатация, с изключение на градовете Стара Загора и Севлиево, където не споменават наличието на режим.

Освен водния режим, другите най-често срещани проблеми с питейната вода в количествен аспект са ниското налягане и спиранията в резултат на аварии и планови ремонти.

Таблица 4.4. Проблеми с налягането на водата (в %)

	Население	Бизнес
Не сме имали проблеми	63,4	67,5
Рядко сме имали проблеми	24,5	16,6
Често имаме проблеми	7,7	9,9
Постоянно е ниско	3,3	4,6

Този проблем е относително по-слабо изразен в Дунавския район за басейново управление на водите – 8,8% имат проблеми с налягането, докато в Черноморския район налягането често и постоянно създава проблеми на 16,2% от населението.

Таблица 4.5. Спирания на водата поради аварии (в %)

	Население	Бизнес
Не	19,7	26,5
Да, но рядко	69	67,5
Да, сравнително често	11,3	6,0

Може да се предположи, че получените високи дялове на респонденти, чиято вода е спирана поради извършването на ремонти, се дължат в голяма степен на незадоволителното състояние на голяма част от водоснабдителната и канализационната мрежа в страната.

Оценката на качеството на водата непосредствено от обществените и бизнес потребители дава изключително ценна информация, която няма аналог с официалните статистически данни, които обхващат анализ на качеството на водата по редица микробиологични, химически, радиологични показатели и показатели с индикаторно значение[2].

Таблица 4.6. Оценка на качеството на питейната вода през 2010 г. (в %)

	Население	Бизнес	Бизнес
	Питейна вода		Условно чиста вода
Отлично през цялото време	23,5	29,1	33,3
Влошено в редки случаи	40,2	44,4	47,1
Влошено много често	23,2	17,2	13,7
Постоянно лошо	13,1	8,6	5,9

Постоянно лошото и често влошеното качество, посочено от населението, се изразява в лош вкус и мътност на питейната вода. За бизнеса, обаче, най-сериозният проблем е мътността както на питейната, така и на условно чистата вода.

[2] Наредба 9 от 2001 г. за качеството на водата, предназначена за питейно-битови цели.

Анкетираните лица в двете проучвания не намират директна връзка между качеството на водата и спиранията на водата поради аварии и ремонти, т.е. оценката на качеството на водата не се влияе пряко от спорадичните проблеми с наличието на вода.

Чрез социологическото проучване е търсена информация за консумация на минерална вода и/или вода, преминала през някакъв апарат за пречистване, което е индиректна оценка за качеството на получаваната вода. Получените резултатите са следните:

Таблица 4.7. Консумация на минерална вода и/или пречистена вода (в %)

	Население
Отрицателни отговори – сбор:	**42,2**
Не, защото водата от чешмата е много добра	19,1
Не, защото това изисква допълнителни разходи	23,1
Положителни отговори – сбор:	**57,7**
Да, но сравнително рядко	18,9
Да, много често консумирам такава вода	17,7
Да, постоянно, като избягвам да пия вода от чешмата	21,1

Сравнението на резултатите за консумацията на вода, която не е от чешмата, с оценката на качеството на водата показва, че над половината от представителите на населението, които посочват, че качеството на водата е постоянно лошо, избягват да пият вода от чешмата, а консумират бутилирана вода и/или пречистена вода. Други 18% консумират такава вода често. Малко над 1/5 биха искали да го правят, но нямат възможност, тъй като това изисква допълнителни разходи. В групата на лицата, чиято вода се влошава много често, 1/3 избягват да пият вода от чешмата и същият дял лица биха искали да го правят, но нямат финансова възможност.

Оценките за качеството на водата корелират с някои от показателите, описващи ВиК дружествата, но получените резултати при населението и бизнеса не са еднозначни.

Таблица 4.8. Оценки на качеството на водата по форма на собственост на ВиК операторите (в %)

	Население				**Бизнес**			
	Отлично през цялото време	Влошено в редки случаи	Влошено много често	Постоянно лошо	Отлично през цялото време	Влошено в редки случаи	Влошено много често	Постоянно лошо
Концесия (София)	20,4	43,5	27,8	8,3	18,2	68,2	13,6	0,0
Държавна собственост	23,9	39,1	19,4	17,6	35,6	35,6	11,1	17,8
Смесена държавно-общинска собственост	25,8	41,0	22,3	10,9	27,4	46,8	19,4	6,5
Общинска собственост	22,1	36,2	30,4	11,2	33,3	33,3	28,6	4,8

Трябва да се отбележи обаче, че и в двете групи е най-голям делът на лицата, които считат, че ВиК дружествата, които са изцяло държавна собственост, предоставят най-често вода с постоянно лошо качество.

Не може да се изведе ясна зависимост между големината на ВиК дружествата според броя на обслужваното население и оценката на респондентите по отношение на доброто качество на водата, но такава зависимост е налице по отношение на постоянно лошото качество. Получените резултати при населението и при бизнеса показват, че вода с постоянно лошо качество се доставя най-често от ВиК дружества, които обслужват население от 100 до 250 хил. души.

Анализът на отговорите в групите на респонденти, формирани според цената за доставяне на питейна вода (общо 4 групи) показва, че доставената вода от ВиК дружествата, които имат най-високи цени – над 1,51 лв. на м^3 без ДДС, най-често се оценява като постоянно лоша както от населението, така и от бизнеса.

Рентабилността на ВиК дружествата, изчислена като отношение между финансовия резултат (печалба или загуба) и приходите от продажба на услуги, също оказва влияние върху качеството на доставяната вода. Операторите, които имат ниски и средни стойности на показателя[3], предоставят по-често вода с влошено и постоянно лошо качество – според половината от лицата, на които се доставя вода от такива оператори.

През последните 5 години са имали проблеми с отвеждането на отпадъчни води малко над 1/10 от цялата извадка на населението и от бизнеса, като разпределението по начини на отвеждане на отпадъчните води е представено в Таблица 4.9.

Таблица 4.9. Наличие на проблем с отпадъчните води по начини на отвеждане на отпадъчните води (в %)

	Население			**Бизнес**		
	НЕ	ДА	Най-често срещан проблем	НЕ	ДА	Най-често срещан проблем
Централна канализация	90,2	9,8	-запушване на канализацията - наводняване на мазета	90,8	9,2	-запушване на канализацията
Изградена канализация по стопански начин, която е включена в централната канализация	74,1	25,9	-запушване на канализацията - аварии по мрежата	100,0	0,0	
Изградена канализация по стопански начин, която не е включена в централната канализация	64,3	35,7	- липса на канализация - неприятна миризма	66,7	33,3	- липса на канализация
Септична яма, която се почиства от специализирани машини	75,0	25,0	- липса на канализация - препълване на ямите	76,5	23,5	-препълване на ямата след дъжд
Септична яма, която не се	96,5	3,5	- липса на	89,5	10,5	- липса на

[3] За повече подробности вж. т. 3. Анализ на дейността на дружествата, предоставящи услуги във водния сектор.

	Население			Бизнес		
почиства от специализирани машини			канализация			канализация
Водите се оттичат на улицата или във водоприемник	58,0	42,0	- липса на канализация - неприятна миризма			
Собствено пречиствателно съоръжение и заустване във водоприемник				66,7	33,3	- липса на канализация

Въз основа на данните в горепосочената таблица може да се обобщи, че най-сериозният проблем с отпадъчните води както за обществените, така и за бизнес потребителите е липсата на изградена канализационна мрежа.

4.4. Информираност на населението и бизнеса

Информираността на населението и на бизнеса се оценява в два разреза: обективна информираност относно получаваните услуги и необходимост от допълнителна информация във водния сектор.

А. Обективна информираност

Обективната информираност се установява чрез отговорите на въпроси за ползваните ВиК услуги (количество изразходвана вода, стойност на платени сметки, цени на услугата).

От проучването сред населението, 3,5% от респондентите мислят, че отпадъчните им води се пречистват, а в действителност това не е така и няма изградена пречиствателна станция в техния район. Отново 3,5% посочват, че са на режим на водоподаване, а самите те пояснявят, че има проблеми с аварии или ниско налягане.

Приблизително еднакъв е процентът на респондентите от населението и от бизнеса, които не знаят колко вода са изразходвали през последния месец, за който имат сметка – съответно 15,6% и 15,2%. При населението разпределението по възраст показва, че степента на информираност по този въпрос е право пропорционална на възрастта на респондента – колкото по-възрастен е той, толкова по-добре е информиран - 23,3% от респондентите във възрастовата група 18-25 години не знаят колко кубика са изразходвали, като този процент намалява във всяка по-горна възрастова група и е 12,7% в групата на респондентите на възраст 56-65 години. Групата на респондентите с много добър материален статус са най-информирани за количеството изразходвана вода – сред тях 8,6% не знаят колко вода изразходват, докато при най-бедните съответната величина е 19%.

Значително по-малък е процентът на тези, които не знаят каква сметка са платили през последния месец – съответно 4,3% от населението и 8,6% от бизнеса. При населението разпределението по възраст показва, че степента на информираност и по този въпрос е право пропорционална на възрастта на респондента – 10,7% от най-младите не знаят каква е била последната им платена сметка, а в групата респонденти на възраст 56-65 години този процент е 3,2%. Ниската информираност сред по-младите възрастови групи е обяснима, тъй като голяма част от тях живеят все още с родителите и по тази причина нямат ясна представа за параметрите на ползваните от домакинството комунални услуги.

Заслужава да се отбележи, че зависимостта между информираността за платената сметка и материалния статус е точно обратната на тази за количеството използвана вода - 11,4% от хората с много добър материален статус не знаят колко пари са платили, докато при останалите групи процентът на незнаещи варира между 2,8% и 4,8%. Хората с много добър материален статус знаят по-скоро колко вода изразходват, докато за тези с по-ниски доходи определящо е колко лева плащат.

Прави впечатление големият процент респонденти, които не могат да посочат цената на куб.м. вода по отделните нейни компоненти.

Таблица 4.10. Информираност за цената на водата по компоненти (в %)

	Население		**Бизнес**	
	Посочили цена	**Отговорили „не знам”**	**Посочили цена**	**Отговорили „не знам”**
доставка на вода	40,7	59,3	53,6	46,4
канализация	15,1	84,9	19,9	80,1
пречистване	12,1	87,9	11,3	88,7
замърсяване 1 степен			3,3	96,7
замърсяване 2 степен			2,0	98,0
замърсяване 3 степен			0,0	100,0

Допълнителният анализ на цените, които респондентите са посочили и действителните цени на ВиК операторите в съответното изследвано гнездо показват, че мнозинството и от тези, които са посочили цени, в действителност не знаят цената по компоненти, тъй като посочената цена се разминава с действителната. На практика хората не си дават сметка за това, че цената, съответно услугата, която получават, включва няколко компонента. Резултатите недвусмислено показват, че и населението, и бизнесът, макар и да знаят каква сметка плащат, масово не са информирани каква е цената, по която се образуват сметките.

Б. Необходимост от допълнителна информация

Желанието на респондентите да получават допълнителна информация във водния сектор е проучено чрез оценяване на темите, които интересуват хората (цени, качество на водата, спирания на водата, промените в нормативната база, бъдещото развитие на водния сектор), както и предпочитаните начини за получаване на информация за тях (чрез радиопредавания, телевизионни предавания, интернет, информация на хартиен носител от ВиК оператора и специални табла).

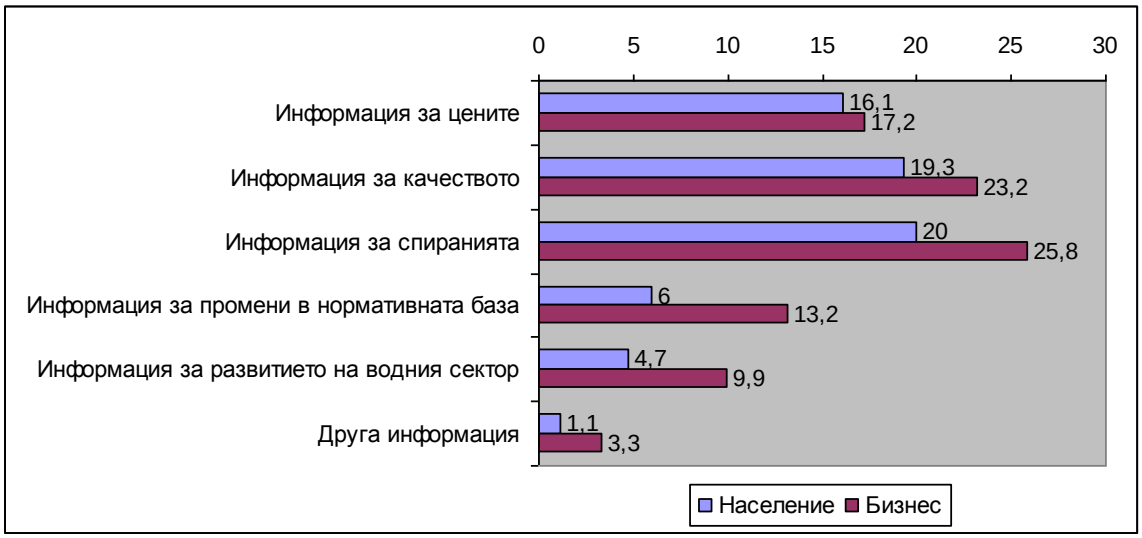
Таблица 4.11. Необходимост от допълнителна информация (в %)

	Население	**Бизнес**
Да	31,4	35,8
Не	68,6	64,2

Сред бизнес респондентите най-голям е делът на заявилите потребност от допълнителна информация сред фирмите от сектор промишленост - 39,4% от респондентите в този сектор заявяват, че биха искали допълнителна информация. При населението най-голям е делът на желаещите допълнителна информация сред тези, които се определят „със среден материален статус” и като „по-скоро бедни”, а най-малък – при респондентите на двата полюса „с много добър материален статус” и „много бедни”. Делът на искащите информация е приблизително еднакъв във всички

възрастови групи, с изключение на най-младите под 25-годишна възраст, които отново не се интересуват особено от допълнителна информация (7,2%).

Фигура 4.1. Тематика на необходимата допълнителна информация (в %)



Като цяло, бизнесът показва сравнително по-голяма заинтересованост от допълнителна информация в сравнение с населението. По всички изследвани теми, делът на желаещите да получават информация е по-голям при бизнеса, отколкото при населението. Логично информацията за цените и качеството на ВиК услугите е почти еднакво предпочитана и от бизнеса, и от населението, докато по-осезаемата разлика между двете групи респонденти в интереса им към по-общите въпроси, свързани с управлението и развитието на водния сектор, се обяснява с прякото влияние на промените в сектора върху дейността на фирмите.

Таблица 4.12. Предпочитани начини за получаване на информация (в %)

	Население	**Бизнес**
чрез радиопредавания	3,1	3.4
чрез телевизионни предавания	9,1	4.1
чрез интернет	6,3	15.2
чрез хартиен носител от ВиК	14,3	11.7
табла в района, където живея	15,5	-
по друг начин	2,8	2.8

Видно е, че населението предпочита да получава пасивна информация, отколкото да търси активно допълнителна информация. Респондентите разчитат основно на ВиК операторите като източник на информация независимо от начина на предоставяне - било на хартиен носител, било чрез информационни табла. Желаещите да получават информация чрез интернет са преобладаващо на възраст от 18 до 45 години, като повече от 1/3 (35,8%) са във възрастова група 36-45 години. При този канал на информация преобладава делът на висшистите. Телевизионните предавания са предпочитан канал за информация за всички възрастови групи, като делът на най-младите респонденти е най-нисък - 7,3% от посочилите този начин на информиране са на възраст 18-25 г.

Бизнесът е по-активен в търсене на информация чрез интернет, но и той разчита на ВиК оператора, като го поставя на второ място като източник на информация.

4.5. Консумация на вода, цени и плащания

Данните за използваното количество вода и сметката на респондентите от извадката за населението за последния месец са преизчислени спрямо броя на членовете на едно домакинство с цел постигане на по-голяма информативност и съпоставимост.

Таблица 4.13. Използвана вода на лице на месец (в %)

	Общо	ДРБУВ	ЧРБУВ	ИБРБУВ	ЗБРБУВ
до 1,00 м^3	6,2	4,1	9,4	7,0	8,7
от 1,01 до 2,00 м^3	26,5	25,8	24,9	27,1	31,1
от 2,01 до 3,00 м^3	23,7	23,6	30,5	23,5	10,7
от 3,01 до 4,00 м^3	18,7	18,2	17,4	19	23,3
от 4,01 до 5,00 м^3	13,2	14,4	10,8	13,4	10,7
от 5,01 до 6,00 м^3	3	3,4	1,9	3,1	2,9
от 6,01 до 7,00 м^3	2	1,9	0	3,1	2,9
от 7,01 до 8,00 м^3	1,9	2,5	1,4	1,4	1,0
от 8,01 до 9,00 м^3	0,7	1,2	-	0,6	-
над 9,01 м^3	4,2	4,9	3,8	2	8,7

Получените резултати показват, че в най-голям брой случаи потреблението на вода на лице е между 1 и 5 м^3 на месец. За разлика от използваното количество вода, което е сравнително сходно в районите за басейново управление, то при информацията за последната сметка за вода на месец на лице има по-съществени различия, които се дължат на силно вариращите цени на водата по ВиК оператори. Само за илюстрация, към 2010 г. цената на ВиК услугата на "В и К - Кресна" ЕООД, град Кресна е 0,49 лв/м3 без ДДС, а на “В и К” ООД, град Исперих е 2,04 лв/м3 без ДДС.

Таблица 4.14. Средна сметка за вода на лице на месец (в %)

	Общо	ДРБУВ	ЧРБУВ	ИБРБУВ	ЗБРБУВ
до 2,00 лв.	9,3	6,5	4,7	10,4	30,5
от 2,01 до 3,00 лв.	13,9	11,5	10,9	18,6	16,1
от 3,01 до 4,00 лв.	15,2	15,1	12	17,9	12,7
от 4,01 до 5,00 лв.	18,3	18,5	20,2	19,3	10,2
от 5,01 до 6,00 лв.	7,9	8,2	9,7	6,6	6,8
от 6,01 до 7,00 лв.	7,9	8,8	9,7	5,4	7,6
от 7,01 до 8,00 лв.	7,6	7,4	10,1	6,4	7,6
от 8,01 до 9,00 лв.	4,1	4,6	4,7	4	0,8
от 9,01 до 10,00 лв.	7,2	7,6	7,8	6,8	5,9
над 10,01 лв.	8,6	11,8	10,5	4,7	1,7

Цената на ВиК услугите в Черноморския район е най-висока в сравнение с другите райони за басейново управление, поради което и там има по-високи дялове на респонденти, плащащи сметки за вода на лице на месеца над 5 лв.

Съпоставянето на данните за цената на питейната вода и материалния статус на респондентите с потреблението показва, че последното не се влияе от тях, което показва, че потреблението на вода не е еластично от гледна точка на получаваните доходи.

Наблюдават се някои различия при плащаните средномесечни сметки на лице в домакинствата, чиито доходи са формирани само от работа по трудов договор и само от пенсии. В първия случай по-големите натрупвания на отговорите са в по-ниските групи на средна сметка на лице, а във втория – в по-високите, напр. 13% от пенсионерите плащат сметка за вода на лице от домакинството над 10 лв., докато този процент при домакинствата, чиито доходи се формират само от заплата, е 9%. Обяснението е, че домакинствата на лицата, които имат доходи само от пенсии, обикновено са с по-малко членове и сметката на вода се дели на по-малко хора. Домакинствата с доходи само от работа по трудов договор в общия случай са съставени и от членове, които не работят (ученици, студенти), но сметката се дели на повече хора и се получава по-малка сметка на лице.

Потреблението на вода при бизнеса е свързано с отрасъла, в който фирмата работи.

Таблица 4.15. Изразходвани количества вода през последния месец, за който има сметка (в %)

	Общо	Промишленост	Услуги	Селско стопанство
до 10 м3	19,5	6,5	34,6	21,4
от 10 до 20 м3	20,3	9,7	28,8	35,7
от 20 до 50 м3	16,4	17,7	13,5	21,4
от 50 до 100 м3	7,0	6,5	7,7	7,1
от 100 до 200 м3	11,7	17,7	5,8	7,1
от 200 до 1000 м3	15,6	25,8	5,8	7,1
над 1000 м3	9,4	16,1	3,8	-

Разпределението на респондентите според използваните количества вода през последния месец, за който имат сметка показва, че потреблението на фирмите от сектори услуги и селско стопанство е концентрирано в диапазона до 50 $м^3$, а в промишлеността – над 100 $м^3$, което е напълно обяснимо предвид характера на дейността им. Отговорите на респондентите на въпроса за средния размер на месечните сметки за вода, които плащат през 2010 година, варират в много широк диапазон, което пряко кореспондира с изразходваните количества вода, посочени по-горе.

По-малко от 1/5 от фирмите могат да определят количествата вода, които употребяват за производството на 1000 лв. продукция през 2009 и 2010 г. Отговорите варират в много широк диапазон. Наблюдава се пряка зависимост на употребяваните количества с предмета на дейност и отрасъла, в който работят и използваните технологии.

Близо 80% от респондентите, които са представители на бизнеса, не планират мерки за намаляване на употребяваните количества вода. Преобладаваща част от отговорилите отрицателно ползват много малко вода за производството си, а при останалите намаляването на количествата е трудно осъществимо поради спецификата на технологичния процес. Фирмите, които предвиждат мерки за ограничаване на потреблението на вода – основно от сектор промишленост, изтъкват като основни фактори на първо място нуждата от икономии и на второ, но със значително по-нисък дял, високата цена на водата.

Плащането на сметките за вода – начини за отчитане на водата, срокове за плащане и финансови затруднения, свързани с плащането, е друг аспект на анализа.

Таблица 4.16. Начини на отчитане на използваната вода (в %)

	Население	Бизнес
Инкасатори идват всеки месец	77,3	86,7
Инкасатори идват веднъж на няколко месеца	18,9	12,7
Инкасатори идват 2 пъти през годината	1,3	0,7
Инкасатори идват веднъж годишно	0,4	

При най-големите ВиК оператори, обслужващи най-голям брой население в страната, е по-разпространена практиката за отчитане на използваната вода веднъж на няколко месеца, за разлика от по-малките дружества, чиито инкасатори посещават клиентите всеки месец. За големите водни оператори това е начин за оптимизиране на разходите по отчитане на консумацията на вода.

Таблица 4.17. Срокове за плащане на сметките за вода (в %)

	Население	Бизнес
Всеки месец	83,7	92,6
Изчаквам да се събере по-голяма сума	6,5	3,4
Плащам, когато имам /фирмата има свободни пари	5,7	4,0
Плащам, когато ми е удобно	3,2	

Плащането на касите на ВиК операторите и на инкасаторите (предимно в селата) са двата най-разпространени начини за заплащане на сметките за вода, което в общия случай се извършва всеки месец. Плащането по банков път все още има по-ограничено приложение.

Таблица 4.18. Затруднения при плащане на сметките за вода (в %)

	Население	Бизнес
Не	80,5	94,0
Да	18,8	6,0
Не мога да преценя	0,7	

Делът на респондентите, които считат, че срещат затруднения при заплащането на използваното количество вода е малък (особено при бизнеса). Причината, която се изтъква на първо място за затрудненията при плащане на сметките за вода, са ниските доходи на съответните домакинства. Тази причина, напълно очаквано, се споделя в най-голяма степен от пенсионерите. Друга изтъквана причина е високата цена на водата. Тази причина е с най-висок дял сред възможните причини за затруднения с плащането в Черноморския район за басейново управление, където действително цените са най-високи. При бизнеса проблемите при плащането са свързани с големите суми на сметките за вода – това са фирми от сектор промишленост и услуги, с месечно потребление от 200 до 1000 м^3.

Нагласата на обществото и на бизнеса за плащане на по-високи сметки за ВиК услуги е изследвана по време на социологическото проучване и получените резултати са представени в следващата таблица.

Таблица 4.19. Склонност за плащане на по-високи сметки при следните четири ситуации (в %)

	Население	Бизнес
Подобряване на качеството на услугите, предоставяни от ВиК – водоснабдяване, канализация и пречистване на отпадъчните води	52,1	57,0
Изграждане на инфраструктура, която да предпазва от наводнения	24,9	35,8
Чисти реки и езера поради доброто пречистване на отпадъчните води	34,5	38,4
Изграждане на инфраструктура или реконструкция и модернизация на съществуващата, което да гарантира наличието на вода при засушаване поради промяна в климата	36,7	47,7

Около 1/10 от анкетираните лица не са склонни да плащат по-голяма сметка за вода при никакви обстоятелства. Тези лица считат, че цените и без това са високи, а финансирането на горепосочените мероприятия трябва да бъде извършено от други източници. Профилът на респондентите, споделящи това мнение, е следният: безработни лица или пенсионери, с ниски или много ниски доходи, по-слабо образовани и в по-високите възрастови групи.

4.6. Мнение на обществото и на бизнеса по важни въпроси

В рамките на анкетното проучване е оценена нагласата на респондентите към три теми:

1. въвеждане на помощи за плащане на сметките за вода на социално слаби домакинства, по подобие на енергийните помощи,
2. промени във вземането на решения в областта на водния сектор, заплащане на причиненото замърсяване, цените на водата, собствеността на инфраструктурата и т.н.
3. извеждане на специфични показатели за оценка на работата на ВиК дружествата.

Мнението на обществото и на бизнеса по въпроса за въвеждането на социални помощи е силно полярно.

Таблица 4.20. Нагласи към въвеждане на социални помощи за плащане на сметките за вода (в %)

	Население	Бизнес
Да	54,1	45,4
Не	41,3	52,3
Не мога да преценя	4,5	5,3

Основният довод в подкрепа на въвеждането на помощи е, че социално слабите имат ниски доходи. Посочените други мнения обхващат идеи като чисто човешкото оказване на помощ на хора в нужда, високата цена на водата, липсата на работа, жизнената необходимост от вода.

Основните причини, посочени от респондентите, които считат, че не трябва да има помощи, са фактът, че използването на вода не е голям разход и че водата не е скъпа.

Изразяват се и мнения, че всеки човек трябва да си плаща сам и че много хора злоупотребяват с помощите (например, кой е социално слаб, хората няма да пестят и т.н.).

По втората анализирана тема на респондентите са предложени седем твърдения, свързани с възможни промени в политиката, управлението и собсвеността във водния сектор, за които те да посочат дали са съгласни, несъгласни или нямат мнение. Презумпцията е, че отговорите на този въпрос показват какво е общественото мнение по важни въпроси, а това е изключително ценен актив и основание при вземането на информирани решения за промени във водния сектор.

Таблица 4.21. Оценка на твърдения в областта на водния сектор (в %)

Твърдения	Съгласен	Несъгласен	Не мога да преценя
Водата е национално благо и въпросите, свързани с нея следва да се решават на национално равнище			
Население	90,3	4,2	5,5
Бизнес	92,7	4,6	2,6
Домакинствата и бизнесът, чиито отпадъчни води не се пречистват в пречиствателни станции, следва да заплащат за причиненото замърсяване			
Население	56,9	21,2	22,1
Бизнес	52,3	33,8	13,9
Цените на водата следва да са еднакви за цялото население в един водосборен район			
Население	74,5	12,3	13,2
Бизнес	79,5	13,9	6,6
Цените на водата следва да са еднакви за цялото население на страната			
Население	39,3	43,6	17,1
Бизнес	30,5	57,6	11,9
Инфраструктурата за водите – язовири, водопроводи, канализация, пречиствателни станции на населените места и др. - следва да е общинска и държавна собственост			
Население	83,1	4,6	12,3
Бизнес	82,1	6,0	11,9
Предоставянето на вода на населението следва да се даде на концесия и да се управлява от частни фирми			
Население	10,4	65,7	23,9
Бизнес	17,2	59,6	23,2
Необходимите инвестиции в инфраструктура във водния сектор могат да бъдат направени само, ако средства се събират солидарно от цялото население и бизнеса в страната			
Население	46,1	22,8	31,1

Представените данни в таблицата показват, че водата се счита за всеобщо благо и ценност, и следователно въпросите, свързани с нея трябва да се решават на най-високо

равнище за страната – националното, а инфраструктурата, която се използва за нейното доставяне, отвеждане, пречистване и т.н., трябва да бъде собственост на държавата и на общините.

В рамките на анкетното проучване чрез специално формулиран въпрос са търсени предложения на респондентите за основни показатели, по които да се оценява работата на ВиК дружествата, като идеите са представени в следващата таблица.

Таблица 4.22. Показатели за оценка на работата на ВиК дружествата (в %)

	Население	**Бизнес**
Добро качество на водата (да е чиста)	45,4	54,3
Качество на услугите	16,3	25,2
Бързо отстраняване на аварии	12,2	27,1
Да има изградена инфраструктура - канализация, пречиствателни станции	6,9	9,3
Да няма прекъсвания на водата/ режим	6,6	22,5
Редовно и точно отчитане на водомерите	6,3	11,9
Бързо извършване на ремонти/ добра поддръжка	6,2	29,2
Качествено обслужване на клиентите	3,3	
Брой потребители	0,5	
Друго	4,0	

Предложението за оценка на работата за ВиК дружествата чрез качеството на водата, която те доставят, силно доминира сред отговорите на респондентите на бизнеса и на населението. При населението изборът на този показател е в пряка зависимост от оценките на анкетираните лица за качеството на водата през 2010 г. – колкото по-лошо е било качеството, толкова повече нараства делът на отговорите, че работата на операторите трябва да се оценява с качеството на водата. При бизнеса тази зависимост не се наблюдава.

И в двете групи респонденти хората, които са на режим и имат постоянно проблеми със спиране на водата поради аварии, считат, че качеството на водата е от много по-голямо значение в сравнение с показатели като липса на прекъсвания на водата/ режим и бързо отстраняване на аварии.

Болшинството от анкетираните лица от населението предпочитат работата на ВиК дружествата да се оценява само в един аспект – около 67% от респондентите посочват само един показател за оценка, 26,5% - два, 5,8% - три и 0,3% - четири. Представителите на бизнеса предпочитат оценката за работата на операторите да бъде по-комплексна – 44% посочва три показателя, 29% - два, 18,3% - един и 9,1% - четири.

Представените в Таблица 7.22. обобщени показатели са изведени от описателните мнения на респондентите за оценката на работата на ВиК дружествата и с цел представяне на по-пълна картина, по-долу са представени някои от по-характерните отговори:

- относно качеството на водата – „качествена вода”, „вода с добро качество”, „чиста вода”, „водата е лоша, а друг източник няма”, „осигуряване на населението с вода с максимално добри показатели”;

- относно качеството на услугите – „висококачествени услуги, по-добър подбор на кадрите (инкасатори), удобно работно време на касите (за клиенти)”, „да бъдат учтиви, повече разяснение по проблема, който ни интересува”, „качествени услуги, доволни потребители”, „качествени услуги, модернизация на ВиК”;
- относно бързото отстраняване на аварии – „намаляване до минимум авариите и тяхното бързо отстраняване”, „адекватно действия при отстраняване на авариите”, „бързина на реагиране при аварии”;
- относно прекъсвания на водата – „да има вода в необходимото количество за всяко домакинство, ритмично снабдяване с качествена вода, пречистване”;
- други отговори – „яснота, прозрачност в ценообразуването”, „контрол върху нередовни и некоректни платци”, „държавата да поеме разходите за течовете, ние не сме виновни”, „за цената на водата - да има яснота защо и на каква база се определя в даден град”.

Традиционно социологическите проучвания съдържат един въпрос, чрез който се търси мнението на респондентите по теми, които са важни (в рамките на изследваната тематика), но не са включени в анкетната карта. Около 1/5 от анкетираните лица на населението и 1/3 от бизнеса дават отговор на този въпрос. Споделените мнения от обществото са много разнообразни, но сред тях с най-висок дял е желанието за изграждане на канализация и ПСОВ, а на второ място се посочва желанието за вода с добро качество. При бизнеса с най-висок дял е желанието за намаляване на цената, следвано от желанието за изграждане на канализация, на пречиствателна станция и на подновяване на тръбите, за да спрат течовете.

4.7. Основни изводи

Представеният анализ на удовлетвореността на населението и бизнеса позволява да се направят следните по-важни изводи:

1. Над една трета от респондентите от населението и една четвърт от бизнеса постоянно или много често ползват вода с влошено качество – мътна и с лош вкус. ВиК дружествата, които са изцяло държавна собственост и които обслужват население от 100 хил. до 250 хил. души, предоставят най-често вода с постоянно лошо качество. В населените места, с най-високите цени на водата, качеството на ползваната вода се оценява най-масово като постоянно лошо.
2. Отвеждането на отпадъчните води чрез централната канализация е най-разпространеното техническо решение в страната. При липсата на изградена инфраструктура, обаче, немалък дял от респондентите използват начини, които не са законо- и екологосъобразни.
3. Липсата на изградена канализационна система и запушването на централната канализация са най-масовите проблеми както за обществените, така и за бизнес потребителите.
4. Обективната информираност на населението и бизнеса е по-висока по отношение на плащаните сметки, отколкото по отношение на използваните количества вода. Интересно е, че хората с високи доходи знаят по-скоро колко вода изразходват, докато за тези с по-ниски доходи определящо е колко лева плащат.

5. Около една трета от респондентите имат нужда от допълнителна информация във водния сектор, за да се чувстват достатъчно информирани и осведомени. Темите, които предизвикват най-голям интерес, са спирания на водата, цените и качеството на ВиК услугите.
6. Населението предпочита да получава пасивно информация, отколкото да търси активно същата. Респондентите разчитат основно на ВиК операторите като източник на информация, независимо от начина на предоставяне - хартиен носител, информационни табла и т.н.
7. Бизнесът е по-активен в търсене на информация главно чрез интернет, но и тук се разчита на ВиК оператора, като втори по значение източник на информация.
8. Средномесечното потребление на вода на едно лице в домакинствата варира в границите между 1 и 5 $м^3$ на месец.
9. Широкият диапазон на използваните количества вода и различните цени на услугата диференцират плащанията на населението, което е отчетливо и по райони за басейново управление на водите.
10. При бизнес респондентите най-големи количества вода използват фирмите от сектор промишленост. Положителен факт е, че около една четвърт от тях планират да предприемат мерки за намаляване на използваните количества вода.
11. Най-масовият начин за отчитане на използваната вода е ежемесечното посещение на инкасатори. При най-големите ВиК оператори, обаче, е по-разпространена практиката за отчитане на използваната вода веднъж на няколко месеца.
12. В масовия случай заплащането на сметките за вода не затруднява населението, което плаща всеки месец основно на касите на ВиК операторите и на инкасаторите. От друга страна, затрудненията при заплащането на използваното количество вода се дължат основно на ниски доходи – при населението и на големите сметки в резултат на използвани големи количества – при бизнеса.
13. Преобладаващата част от представителите на населението и на бизнеса са склонни да плащат по-високи сметки с цел подобряване на качеството на услугите, предоставяни от ВиК – водоснабдяване, канализация и пречистване на отпадъчните води. Декларира се готовност за плащане на по-високи сметки и при изграждането на инфраструктура, която да предпазва от наводнения, по-доброто пречистване на отпадъчните води и изграждане на инфраструктура, която да гарантира наличието на вода при засушаване поради промяна в климата.
14. Около една десета от респондентите, главно в най-ниските подоходни групи, не са склонни да плащат по-голяма сметка за вода, тъй като преценяват, че цените и без това са високи.
15. Оценката на възможността на въвеждане на социални помощи за плащане на сметките за вода за социално слаби домакинства по подобие на енергийните помощи е двуполюсна. При населението лек превес имат мненията в подкрепа на тази политика, а при бизнеса – мненията, отхвърлящи тази възможност. Основният аргумент на противниците на тази идея е свързан с разбирането, че водата не е голям разход и не е скъпа.

16. Обществото и бизнесът твърдо заявяват, че водата е национално благо и въпросите, свързани с нея следва да се решават на национално равнище, а собствеността на инфраструктурата за водите – язовири, водопроводи, канализация, пречиствателни станции на населените места и др., следва да е общинска и държавна.
17. Изключително ниска подкрепа получава твърдението, че предоставянето на вода на населението следва да се даде на концесия и да се управлява от частни фирми.
18. Доставянето на питейна вода с добро качество е най-предпочитаният измерител за работата на ВиК дружествата. Други по-масово предложени показатели за оценка включват: качество на услугите, поддържане на ВиК мрежата в добро състояние, бързо отстраняване на аварии, липса на режим. Анкетираните лица от населението считат, че работата на ВиК дружествата е достатъчно да се оценява само от един аспект, докато представителите на бизнеса предпочитат оценката за работата на операторите да бъде по-комплексна.
19. Предвид представителния характер на проведеното проучване на населението, получените резултати са показателни за обществените настроения и нагласи към промени в политиката във водния сектор. Те могат да бъдат използвани като силни и неоспорими аргументи при вземането на решения за промяна на сектора.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5

Анализ на нормативната уредба, регулираща отношенията във водния сектор

5 Анализ на нормативната уредба, регулираща отношенията във водния сектор ... 215
5.1 Методология на анализа ... 215
5.2 Нормативни и други източници и материали ... 217
5.3 История и развитие на правната рамка ... 218
5.3.1 Общи въпроси по законодателството във водния сектор ... 218
5.3.2 Европейско законодателство и транспониране на директиви в областта на водите ... 221
5.4 Структура на правната рамка ... 228
5.5 Терминология и легални дефиниции ... 248
5.6 Предмет на правно регулиране ... 259
5.6.1 Органи ... 259
5.6.2 Регулационни механизми ... 263
5.6.3 Опазване на водите. Качество на водите ... 273
5.6.4 Собственост. Техническа инфраструктура. ЗУТ ... 277
5.6.5 Отрасли във водния сектор и статут на водните оператори ... 284
5.7 Проблеми и изводи ... 289
5.7.1 Проблеми по интегрираното управление на водите ... 289
5.7.2 Проблеми в регулационните механизми и ефекта на управлението на водния сектор ... 291
5.7.3 Проблеми в режима на собствеността ... 292
5.7.4 Отраслови проблеми и проблеми по статута на водните оператори ... 293
5.7.5 Финансиране - източници и ефективност във водния сектор ... 295
5.7.6 Реорганизация на правната рамка ... 296

5 Анализ на нормативната уредба, регулираща отношенията във водния сектор

5.1 Методология на анализа

Методологията, която е ползвана при изготвяне на анализа на нормативната уредба на водния сектор, се основава на предварително определен методически подход и структура при провеждането на анализа.

Методическият подход включва преглед и анализ на цялата действаща обща и специална нормативна уредба, която регулира правоотношенията във водния сектор във всички негови направления, отрасли, други подсистеми и основни компоненти. Подходът разглежда развитието на нормативната база до момента, което е оформило тази част от правната уредба в система от взаимосвързани групи от правни норми, подчинени на определени цели и обекти на правно регулиране, обединени от систематичните белези на комплексна структура и рамка от нормативни, административни и други актове, свързани с всички дейности по управлението, използването и опазването на водите.

Методическият подход изисква изследване на историята, етапите и тенденциите на развитие на правната уредба на водния сектор като част от общата правна система, действаща в държавата в последните 20 години, както и сравнителен преглед и анализ на групата нормативни актове, предмет на анализа, както вътре в условно обособената система, така и спрямо правните норми от други сектори и области на действащото законодателство. Сравнителният анализ предполага и дефинирането и оценката на секторната правна уредба спрямо съответните клонове на правото и общата правна теория, както и съобразяване на оценката и класификацията на всеки от изследваните нормативни актове с основните положения на законодателната система.

На следващо място, методическият подход следва определената структура на анализа, която е до голяма степен независима от съществуващата структура, йерархия и взаимовръзки на конкретните нормативни актове, регулиращи водния сектор, с цел тази структура да позволи задълбочен анализ на характеристиките „комплексност и системност” на съответната правна уредба, както и да улесни откриването на проблемите и несъвършенствата при конструирането и развитието на тази секторна правна уредба.

Структурата на анализа изисква при проучването на нормативните актове в системата на водния сектор да бъдат ясно идентифицирани обектите на правното регулиране и основните компоненти на действащата правна рамка за сектора. Структурата включва комплексно изследване на държавната и административна среда, системата на органите и разпределението на правомощията между тях, използването на определени способи на регулиране, начина на правно третиране на проблемите и задачите на дейностите, които характеризират водния сектор като структурен елемент от икономиката и организацията на държавата и обществото, оценка на правните институти и правните механизми и проследяване на тяхното развитие. Съществен елемент от структурата на анализа е сравнителното изследване и съпоставка на основните правни дефиниции и правната терминология, които са в основата на разграничаването на нормативните актове или групи от правни норми по предназначението и действието им спрямо водния сектор, други свързани с него системи и подсистеми или отнасянето им към трети, несвързани с темата на анализа, обекти на правно регулиране.

Съществена характеристика на методическия подход е при извършването на анализа на системата от правни норми на всички нива да се търси и да се прави непрекъсната съпоставка на правната уредба със съществуващите реални обществени отношения и трайни практики в съответното направление на дейности във водния сектор през призмата на намиране на ефективни нормотворчески решения на наличните трайни и съществени проблеми в организацията на сектора. Избраният подход включва оценка и съпоставки на целите, определени в нормативните актове, с възможните междинни или крайни резултати от прилагането на правните норми.

Предметът на анализа е ориентиран в няколко основни направления, които се припокриват в определени моменти, а именно:

- воден сектор, отрасли и направления на дейности;
- управление на сектора и отраслите – методи и средства;
- води, водни ресурси, хидрология и околна среда;
- собственост на хидротехническите съоръжения и инфраструктура;
- анализ на групите правни субекти;
- обекти на правна защита и приоритети в правното регулиране;
- отговорност на институциите и степен на нормативна обезпеченост на системата;
- оценка на статута и правния режим на водните оператори;
- правен режим и координация на стратегическите и програмно-плановите документи.

Основно направление и втори етап в методологията на анализа на нормативната уредба на водния сектор е определянето на степента на ефективност на съответните групи правни норми или отделни нормативни актове и идентифициране на ключови моменти и проблеми в изграждането и развитието на правната рамка в няколко възможни варианта на класификация на частите и елементите на правната уредба – недостатъчност, липса на обвръзка или системност, противоречивост или разнопосочност на правните норми или липси и празноти в правната уредба.

В анализа основно са посочени онези, изведени като проблемни или необходими, елементи на правната уредба, които следва да намерят ново законодателно решение, като анализът е ограничен до фаза посочване на проблемните места и точки, без това да е последвано и от препоръки на конкретни или възможни законодателни решения. Това ще бъде направено в следващите материали, които ще бъдат подготвени в рамките на заданието, след като се обединят всички направени анализи и се съпоставят с пълната набрана информация от органите, институциите, операторите и другите източници на информация във водния сектор.

Методическият подход и структурата на анализа като цяло са подчинени на целите на задълбоченото изследване на въпросите за гаранциите за приложимост и ефективност на правната уредба чрез съпоставката и сравнителния анализ на действащата правна уредба спрямо наличието или необходимостта от конкретни политически, икономически и юридически предпоставки за прилагането на закона в неговата цялост.

При цялостното изготвяне на анализа са взети предвид и общата информация и различни бази данни за състоянието на водния сектор и неговите отрасли, информации за начина на работа на административните органи, търговските дружества – водни

оператори и други, взаимоотношенията с потребителите, практически проблеми по участието на местните органи на самоуправление в разпределението на отговорностите по използването и опазването на водите.

Анализът не включва преглед и оценка на наказателно-правната материя в областта на защитата на водите и опазване на околната среда, доколкото тя е застъпена в Наказателния кодекс. Оценката и развитието на нормите от наказателното право следва да бъдат предмет на друго изследване, което може да разглежда проблемите и параметрите на наказателно-правната политика в цялост и в конкретна насоченост към проблемите на околната среда със съответно приложение на методите и способите за анализ и оценка на криминогенните фактори, както и при използване на съвсем друг вид статистически данни и информация.

5.2 Нормативни и други източници и материали

При подготовката на настоящия анализ са използвани основно нормативните актове, които регламентират отношенията във водния сектор в Република България, както и източниците на международното и европейското право в тази област. В Таблица 5.1 са посочени основните европейски директиви в областта на водите и съответните български нормативни актове, в които те са транспонирани изцяло или отчасти. Нормативните актове са разглеждани и са посочени в тяхната йерархична последователност според вида на нормативния акт – конституция, кодекси, закони, постановления, наредби, правилници, тарифи, инструкции, заповеди, методики и т.н.

В Таблица 5.2 са посочени основните източници на международното и на европейското право – международни конвенции, договори, регламенти, директиви, решения и др., които са от основно значение за нормативната рамка на водния сектор в България.

В Таблица 5.3 са изброени онези термини, които са намерила легална дефиниция в изследваните в настоящия анализ нормативни актове.

Наред с нормативните актове, при подготовката на анализа като източници са използвани някои държавни политически, програмни и стратегически документи, които нямат нормативен характер, но допълват нормативната рамка в програмно-целево отношение и до голяма степен могат да предопределят развитието на системата от нормативни актове, посветени на уредбата на водния сектор. В тази група са ползвани и разглеждани национални стратегии, национални програми и стратегически планове, които са приемани от органите на централната изпълнителна власт било на основание на действащи текстове от нормативната уредба, било като опит за държавно политическо планиране на развитието на водния сектор като цяло или на негови отделни компоненти. Тези документи са посочени или цитирани в съответните части на анализа според темите, към които те се отнасят.

Отделен списък на ползваните програмни и стратегически документи не е съставян и не е прилаган към анализа.

Друга група източници, които също са ползвани при подготовката на анализа, са материали с теоретична и аналитична насоченост, научни или научно-практически разработки, научни изследвания, статии и доклади, публикувани в различни общи или специализирани издания, доклади и нагледни материали от научни конференции, международни симпозиуми, семинари и дискусии, посветени на проблематиката в развитието на водния сектор у нас или на отделни негови отрасли и свързаните с тях правни аспекти. Ползвани са и материали от периодичните издания на Българската Асоциация по водоснабдяване и канализация (БАВК), Българската Национална

Асоциация по качество на водите (БНАКВ), Българската Асоциация по водите (БАВ), Научно-техническия съюз по водно дело към НТС, годишните сборници с доклади от международните научно-практически конференции „БУЛАКВА" – изд. 2005, 2007 и 2009 г., както и доклади и презентации от научните конференции към ежегодните международни изложения „Вода-София" в периода 2006-2010 г.

Библиографска справка за използваните материали и научна литература с посочване на съответните конкретни издания не е съставяна.

5.3 История и развитие на правната рамка

5.3.1 Общи въпроси по законодателството във водния сектор

Структура и развитие на правната рамка. В правната система на Република България въпросът за държавното управление на водите намира своето първо присъствие и нормативно решение още в Конституцията на страната, по-точно в **чл. 18, ал.1 от КРБ**, където наред с подземните богатства, водите „определени със закон" са дефинирани като обект на изключителната държавна собственост. Това е основно отправно положение за по-нататъшната разработка и развитие на нашето законодателство в областта на водите и тяхното управление.

В разглежданата сфера на обществени отношения на следващо място в йерархията на нормативните актове идва **Законът за водите** като основополагащ за водния сектор нормативен акт, който има задачата да уреди подробно всички най-важни групи правоотношения, свързани с опазването и използването на водите в Република България.

Съвременното българско законодателство във водния сектор се изгражда и развива в периода 1999-2010 г. В началото на този период е приет новият Закон за водите през 1999 г. като обща рамка за водния сектор. Впоследствие **ЗВ е изменян, допълван и поправян общо 38 пъти за 12 години**, включително и два неуспешни опита, стигнали само до приемане на първо четене в НС, но без обсъждане и окончателно приемане на закона на второ четене в пленарната зала. Основните етапи в развитието на закона са следните:

а) **През 2001 г.** е внесен обширен проект за изменение и допълнение на ЗВ с основен акцент решаване на проблемите на собствеността върху водите и водностопанските системи и съоръжения. Този законопроект остава само като законодателна инициатива поради съпротивата на общините в съответните парламентарни комисии.

б) Появата и трудното прекратяване на дейността на водните сдружения е също пример за неправилна законодателна политика. Впоследствие ЗВ претърпява **изменение през 2003 г.,** когато е **заличена Глава „Водни сдружения"**, които се оказват зле развита възможност за приватизация на ВиК услугите. Появява се Тарифата за таксите за пречистване на отпадъчните води от градовете Ихтиман и Радомир (обн., ДВ, бр.49 от 2004 г., в сила от 8.06.2004 г.), което е първи опит за регулиране на цени на ВиК услуги на частни оператори.

в) **През 2004 г. е внесен проект на Закон за регулиране на ВиК услугите**, който е приет в началото на 2005 г. Основни белези – регулиране на цените и качеството на услугите на ВиК операторите от независим регулаторен орган ДКЕВР. Приемането и последващото прилагане на закона са белязани от неравномерното развитие на два сродни и свързани сектора – енергетиката и ВиК отрасъла. Водният регулатор е

прикачен към действащата от 5 години ДКЕР. Приемането на закона минава и през президентско вето заради предложената **отмяна на чл. 193 от ЗВ.** Този текст, съдържащ формален опит за въвеждане на друг икономически регулатор за намаляване на технологичните и други загуби във водоснабдителните системи, е пример за друго несполучливо законодателно решение и е отлаган неколкократно в продължение на четири години, независимо от принципната важност на проблема. Освен тази промяна, със ЗРВиКУ се допълва ЗВ в частта относно задълженията на държавните органи по разработването и приемането на Национална стратегия за развитието и управлението на водния сектор и отраслови стратегии към нея.

г) През **2005 г.** е внесен в НС проектът на **Закон за управление на водите.** Неговата цел е пълното транспониране на Рамковата директива и въвеждането на нов рамков за водния сектор закон, който да третира основно управлението на водите като единен и неделим природен ресурс, без да се занимава с проблемите на собствеността върху водите и водностопанските системи и съоръжения. Законът достига само фазата между първо и второ четене в НС и до средата на 2006 г. не е окончателно приет. Засега той остава една нереализирана законодателна инициатива. Транспонирането на Рамковата директива се осъществява чрез внесените в закона изменения през **втората половина на 2006 г.** (ЗИД на ЗВ, обн. бр.65 от 11.08.2006 г.). Това изменение дословно пренася текстовете на Рамковата директива в нашия ЗВ. Правно-технически погледнато, това е повече пряко копиране, отколкото адаптиране и транспониране, но поне формално най-важната крачка от присъединителните ангажименти в областта на законодателството по водите е направена.

д) През **2009 г. Законът за водите** претърпява поредно голямо изменение и допълнение в направленията **дефиниране на държавната и общинската собственост във ВиК отрасъла**, концесионирането на минерални води - изключителна държавна собственост, изцяло нови разпоредби за регламентиране на ВиК услугите с включване на нова Глава единадесета „а" към Закона за водите. В края на 2009 г. тези разпоредби са допълнени и разширени с известно удължаване на сроковете за провеждане на реформата във ВиК отрасъла.

е) През **2010 г.** е извършено последното по-голямо изменение на Закона за водите с основна цел транспониране на **Директивата за наводненията** и някои други директиви в областта на водите и включване на някои текстове от Рамковата директива за водите, които са пропуснати в предходни изменения на ЗВ.

В същия период от 2001 г. с малки изменения до 2008 г. е развит **Законът за сдруженията за напояване (**ЗСН**)**, който регламентира частично областта на хидромелиорациите и поливното земеделие.

От 2001 г. с поредица от съответни изменения до 2009 г. се развива **Законът за рибарството и аквакултурите (**ЗРА**)**, за да стигне през 2010 г. до днешния си вид. Законът регламентира ползването на водите за отглеждане и улов на риба и аквакултури. Този закон също е многократно изменян – 18 пъти.

Ползването на водите за добив на електроенергия е уредено в законите, регулиращи енергетиката. От **2000 г.** енергетиката се регулира първоначално от **Закона за енергетиката и енергийната ефективност,** а през **2004 г.** той се разделя на два отделни закона – **Закон за енергетиката** и **Закон за енергийната ефективност.** През **2007 г**. към тях се добавя и **Законът за възобновяемите и алтернативните енергийни източници и биогоривата. През 2008 г. Законът за енергийната ефективност** е заменен с изцяло нов закон със същото заглавие. В средата на **2010 г.** е извършено

изменение в **Закона за енергетиката,** с което се редуцира съставът на ДКЕВР, както в енергийната, така и във водната част.

През 2004 г. е приет новият **Закон за здравето**, изменян многократно до вида си от 2010 г. Той има отношение към използването и опазването на минералните води. Основно значение за развитие на водния сектор в областта на проектирането и изграждането на хидротехническата инфраструктура има **Законът за устройството на територията** и подзаконовите актове към него. ЗУТ е приет през 2001 г., също многократно е изменян.

През целия посочен период Законът за водите и всеки от посочените закони се развива и чрез изграждането на своя система от подзаконови нормативни актове по отделните направления като води, енергетика, ВиК услуги, води и здравеопазване, хидромелиорации и напояване, рибарство и аквакултури, техническа инфраструктура и строителство на хидротехнически системи и съоръжения, които засягат изцяло или частично дейностите във водния сектор.

Предметът на правно регулиране на цялата система от нормативни актове, обхващащи водния сектор, е определен по няколко различни и взаимно допълващи се начина в Закона за водите, където термините „води" в смисъл на природен ресурс и „водни обекти" са на централно място.

ЗРА и ЗСН директно препращат за общите въпроси към Закона за водите, което прави безспорна характеристиката им като специални закони към системата на общия закон в лицето на ЗВ. Същото важи и за Закона за регулиране на ВиК услугите. Законът за енергетиката и Законът за здравето регламентират свои самостоятелни системи от правоотношения, но в своите системи от подзаконови актове също препращат или насочват към прилагане на разпоредбите на Закона за водите като общ закон. Законът за устройството на територията е също със самостоятелен и хоризонтален характер като той не е специален или съпътстващ на ЗВ нормативен акт, но двата закона имат много широко поле на припокриване в сферата на водната инфраструктура, където взаимно се допълват. Безспорно гръбнакът на цялата правна рамка е Законът за водите.

В обобщение относно тенденциите в развитието на правната рамка на водния сектор следва да се подчертаят два основни момента.

Първо, в рамките на правната ни система е налице специализирана правна уредба, която регулира отношенията във водния сектор и дейностите по управление на водите, а в системата на държавната администрация за управлението и развитието на водния сектор е ангажирана широка структура от административни органи.

Второ, във външен план съгласно Договора за присъединяване и статута ни на страна членка на Европейския съюз, България е поела пътя на транспониране и прилагане на изискванията и рамката на европейското законодателство, които в областта на водите и опазване на околната среда се развиват непрекъснато и ни задължават да следваме тези насоки на развитие. Това изисква такава реформа и реорганизация на водния сектор, която може да гарантира основата и изпълнението на тези изисквания в определени близки срокове. Доказателство и пример в това направление са неизпълнените сериозни ангажименти на Република България по проектирането и изграждането на ПСОВ в агломерациите с над 10 хил.е.ж., срокът за което изтече в края на 2010 г.

Тези два компонента на законодателната среда – действащата национална правна система и развиващото се европейско законодателство - определят изходната база за по-нататъшно развитие на водното ни законодателство.

5.3.2 Европейско законодателство и транспониране на директиви в областта на водите

Налице е утвърдена практика при транспонирането на европейските директиви в областта на водите в рамките на националното законодателство за водния сектор и някои съпътстващи законови и подзаконови актове от други свързани сектори.

Основният документ на европейското законодателство **Рамковата директива за водите 2000/60 на ЕС** е транспонирана в основната си част през 2006 г. чрез изменение на Закона за водите. Съответно през 2010 г. в същия закон е транспонирана и **Директивата за наводненията 2007/60 на ЕС**. Останалите дъщерни директиви в областта на водите са транспонирани на ниво подзаконови нормативни актове – наредби, в съответните области, за които те се отнасят.

Основен проблем при транспонирането на европейските директиви в областта на използването и управлението на водите и хармонизацията на националното законодателство с европейското е буквалното възпроизвеждане на текстове от директивите в текстовете на националните нормативни актове. Това се отнася най-вече до текстовете с по-общ характер, които са принципни или ръководни насоки, изискващи доразвиваване или адаптиране на основни положения от директивите в конкретни правни норми и правила за поведение в националната правна уредба. В този процес на хармонизация е необходимо действащите правни механизми, методи и средства на правно регулиране, които използва и развива българското законодателство във водния сектор, да се координират и съобразят с онези текстове от директивите, които при транспонирането стават част от националната правна уредба.

Хармонизацията изисква на моменти, особено за онези текстове от директивите, които нямат структурата и характера на класическите правни норми – хипотеза, диспозиция и санкция, които не могат да бъдат трансформирани в конкретни нормативни изисквания или правила, така да бъдат адаптирани и доразвити в правната уредба, че да добият характер на правни норми. В противен случай те стоят като изкуствено добавени части в местния нормативен акт, които повече поставят въпросителни и не водят до прилагане на конкретни методи на правно регулиране.

Другата форма на недостатъчна хармонизация при транспонирането може да бъде липсата на обвръзка и системно взаимодействие между изискванията на директивите с действащи административно-правни, финансово-икономически, контролни или наказателни механизми от националната правна уредба, което означава липса на юридически предпоставки за прилагането на иначе „транспонираните" текстове. Същото се отнася и за случаите, когато ведомствената и друга компетентност на органи и институции не отговаря или не е обвързана по съответния начин с подобни текстове.

Съществен момент, който трябва да се има предвид в процеса на транспониране и хармонизация на законодателството във водния сектор, е отчитането на онези елементи на правното регулиране на управлението на водите, които европейското законодателство не третира и е оставило като предмет и задача на всяко местно национално законодателство – например въпросите за собствеността на водите и водностопанските системи и съоръжения, модели и форми на управление на водните оператори, методите и начините за регулиране на цените на водните услуги и др.

Ефективното транспониране на европейските директиви минава през прецизното обединяване на задължителните европейски правила, изисквания и критерии за управление на водите и водния сектор с онези изпитани в българската законодателна и правна система методи, правни механизми, системи и групи от общи и специални

правни норми, които успешно работят и се прилагат в дейността и организацията на управлението на българския воден сектор при отчитане на местните традиции, постижения и специфика на всяко направление или отрасъл на дейност, свързана с използването на водите.

Директиви, които имат по-конкретен характер и могат да се възпроизведат като изисквания, стандарти, правила или критерии в подзаконовите нормативни актове чрез директно копиране на преведени съответно на български език текстове, поставят проблеми при транспонирането основно от смислов или терминологичен характер, когато преводът на европейските текстове не е прецизен. При тази форма на транспониране новите текстове заменят или допълват съществуващите изисквания в българските наредби и други актове или създават нови такива, което не би трябвало да създава проблеми в процеса на правоприлагане.

Особен случай, който би трябвало да се избягва, е транспониране на текстове от дъщерни или други директиви чрез пряко възпроизвеждане или копиране на нормативни текстове в български подзаконови нормативни актове, при което може да се стигне до нежелано първично уреждане на дадена материя или на определени правоотношения в подзаконов акт, без това да има съответното законово основание или опора в текст от съответен законов акт. Подобни примери от такова неправилно развитие на законодателството има и в нашата правна уредба, без това да е свързано с транспонирането на директивите – издаването на наредби с пряко позоваване на общи текстове от Конституцията на РБ като случая с Наредбата за водноспасителната дейност и обезопасяването на водните площи от 1996 г.

Таблица 5.1. Списък на актовете на вторичното европейско право в областта на водите и нормативните актове, в които те са транспонирани

ДИРЕКТИВА 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 година за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите	ЗАКОН за водите (обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.01.2000 г., посл. изм., бр. 98 от 14.12.2010 г., в сила от 1.01.2011 г.)
	НАРЕДБА № 13 от 2 април 2007 г. за характеризиране на повърхностните води (обн., ДВ, бр.37 от 8.05.2007 г., в сила от 8.05.2007 г.)
	НАРЕДБА № 5 от 23 април 2007 г. за мониторинг на водите (обн., ДВ, бр.44 от 5.06.2007 г., в сила от 5.06.2007 г.)
ДИРЕКТИВА 2006/118/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. относно опазването на подземните води от замърсяване и влошаване	НАРЕДБА № 1 от 10 октомври 2007 г. за проучване, ползване и опазване на подземните води (обн., ДВ, бр. 87 от 30.10.2007 г., в сила от 30.10.2007 г., изм. и доп., бр. 2 от 8.01.2010 г.)
ДИРЕКТИВА 91/676/ЕИО за опазване на водите от замърсяване с нитрати от земеделски източници	НАРЕДБА № 2 от 13.09.2007 г. за опазване на водите от замърсяване с нитрати от земеделски източници (обн., ДВ, бр. 27 от 11.03.2008 г., в сила от 11.03.2008 г.)
Директива 2006/7/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 февруари 2006 г. за управление качеството на водите за къпане, отменяща Директива 76/160/ЕИО (Дата на прекратяване на действието: 31/12/2014)	НАРЕДБА № 5 от 30.05.2008 г. за управление качеството на водите за къпане (обн., ДВ, бр. 53 от 10.06.2008 г.)
ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА от 8 декември 1975 година относно качеството на водите за къпане (76/160/ЕИО) (Дата на	НАРЕДБА № 14 от 3.08.1987 г. за курортните ресурси, курортните местности и курортите (обн., ДВ, бр.79 от 13.10.1987 г., посл. изм., бр. 70 от 10.08.2004 г.)

прекратяване на действието: 31/12/2014	НАРЕДБА № 8 от 25.01.2001 г. за качеството на крайбрежните морски води (обн., ДВ, бр. 10 от 2.02.2001 г.)
	НАРЕДБА № 7 от 8.08.1986 г. за показатели и норми за определяне качеството на течащите повърхностни води (обн., ДВ, бр. 96 от 12.12.1986 г., в сила от 12.12.1986 г.)
	НАРЕДБА № 11 от 25.02.2002 г. за качеството на водите за къпане (обн., ДВ, бр. 25 от 8.03.2002 г., посл.изм., бр. 53 от 10.06.2008 г., в сила до 31.12.2014 г.)
ДИРЕКТИВА 98/83/ЕО на Съвета от 3 ноември 1998 г. относно качеството на водите, предназначени за човешка консумация	НАРЕДБА № 9 от 16.03.2001 г. за качеството на водата, предназначена за питейно-битови цели (обн., ДВ, бр. 30 от 28.03.2001 г., посл. изм. и доп., бр. 1 от 4.01.2011 г.)
ДИРЕКТИВА 80/777/ЕИО на Съвета от 15 юли 1980 г. за сближаване законодателствата на държавите членки относно експлоатацията и продажбата на натурални минерални води	НАРЕДБА за изискванията към бутилираните натурални минерални, изворни и трапезни води, предназначени за питейни цели (обн., ДВ, бр. 68 от 3.08.2004 г., в сила от 3.08.2004 г., посл. изм. и доп., бр. 66 от 25.07.2008 г., в сила от 25.07.2008 г.)
ДИРЕКТИВА 2003/40/ЕО на Комисията от 16 май 2003 г. за установяване на списъка, границите на концентрация и изискванията към етикетирането за съставките на натуралните минерални води и условията за употреба на обогатен с озон въздух за обработката на натурални минерални води и на изворни води	
ДИРЕКТИВА 2008/56/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 г. за създаване на рамка за действие на ЕС в областта на политиката за морска среда (Рамкова директива за морска стратегия)	НАРЕДБА за опазване на околната среда в морските води (обн., ДВ, бр. 94 от 30.11.2010 г., в сила от 30.11.2010 г.)
ДИРЕКТИВА 2006/44/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно качеството на сладките води, които се нуждаят от опазване или подобряване с цел да бъдат годни за живота на рибите и Директива 2006/113/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно изискванията за качеството на водите с черупкови организми	ЗАКОН за водите (обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.01.2000 г., посл. изм., бр. 98 от 14.12.2010 г., в сила от 1.01.2011 г.)
	НАРЕДБА № 4 от 20.10.2000 г. за качеството на водите за рибовъдство и за развъждане на черупкови организми (обн., ДВ, бр. 88 от 27.10.2000 г.)
ДИРЕКТИВА 91/271/ЕИО НА СЪВЕТА от 21 май 1991 година за пречистването на градските отпадъчни води	ЗАКОН за водите (обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.01.2000 г., посл. изм., бр. 98 от 14.12.2010 г., в сила от 1.01.2011 г.)
	НАРЕДБА № 7 от 14.11.2000 г. за условията и реда за заустване на производствени отпадъчни води в канализационните системи на населените места (обн., ДВ, бр. 98 от 1.12.2000 г.)
	НАРЕДБА № 10 от 3.07.2001 г. за издаване на разрешителни за заустване на отпадъчни води във водни обекти и определяне на индивидуалните емисионни ограничения на точкови източници на замърсяване (обн., ДВ, бр. 66 от 27.07.2001 г., в сила от 27.07.2001 г.)
	НАРЕДБА за реда и начина за оползотворяване на утайки от пречистването на отпадъчни води чрез употребата им в земеделието (обн., ДВ, бр. 112 от 23.12.2004 г.)
	НАРЕДБА № 6 от 9.11.2000 г. за емисионни норми за допустимото съдържание на вредни и опасни вещества в отпадъчните води, заустявани във водни обекти (обн., ДВ, бр. 97 от 28.11.2000 г., изм. и доп., бр. 24 от 23.03.2004 г., в сила от 23.03.2004 г.)

	НАРЕДБА за дългосрочните нива, условията и реда за формиране на годишните целеви нива на показателите за качество на водоснабдителните и канализационните услуги (обн., ДВ, бр. 32 от 18.04.2006 г., в сила от 18.04.2006 г.)
ДИРЕКТИВА 2006/11/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 15 февруари 2006 година относно замърсяване, причинено от определени опасни вещества, изпуснати във водната околна среда на Общността, отменяща ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА 76/464/ЕИО от 4 май 1976 година за замърсяването на водната среда на Общността, причинено от изливанията на някои опасни вещества	ЗАКОН за водите (обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.01.2000 г., посл. изм., бр. 98 от 14.12.2010 г., в сила от 1.01.2011 г.)
	НАРЕДБА № 7 от 14.11.2000 г. за условията и реда за заустване на производствени отпадъчни води в канализационните системи на населените места (обн., ДВ, бр. 98 от 1.12.2000 г.)
	НАРЕДБА № 8 от 25.01.2001 г. за качеството на крайбрежните морски води (обн., ДВ, бр. 10 от 2.02.2001 г.)
	НАРЕДБА № 10 от 3.07.2001 г. за издаване на разрешителни за заустване на отпадъчни води във водни обекти и определяне на индивидуалните емисионни ограничения на точкови източници на замърсяване (обн., ДВ, бр. 66 от 27.07.2001 г., в сила от 27.07.2001 г.)
	НАРЕДБА № 6 от 9.11.2000 г. за емисионни норми за допустимото съдържание на вредни и опасни вещества в отпадъчните води, заустван във водни обекти (обн., ДВ, бр. 97 от 28.11.2000 г., изм. и доп., бр. 24 от 23.03.2004 г., в сила от 23.03.2004 г.)
ДИРЕКТИВА 2007/60/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 23 октомври 2007 година относно оценката и управлението на риска от наводнения	ЗАКОН за водите (обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.01.2000 г., посл. изм., бр. 98 от 14.12.2010 г., в сила от 1.01.2011 г.)
	ПРАВИЛНИК за дейността, организацията на работа и състава на басейновите дирекции (обн., ДВ, бр.7 от 21.01.2011 г., в сила от 21.01.2011 г.)
ДИРЕКТИВА 92/43/ЕИО НА СЪВЕТА от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна	ЗАКОН за биологичното разнообразие (обн., ДВ, бр.77 от 9.08.2002 г., посл. изм. и доп., бр.89 от 12.11.2010 г.)
	НАРЕДБА № 11 от 6.04.2009 г. за условията и реда за прилагане на мярка 214 "Агроекологични плащания" от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 - 2013 г. (обн., ДВ, бр.29 от 17.04.2009 г., в сила от 17.04.2009 г., изм. и доп., бр. 19 от 9.03.2010 г., в сила от 9.03.2010 г.)
	НАРЕДБА № 23 от 7.09.2010 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по мярка 2.5 "Риболов във вътрешни водоеми" по Приоритетна ос № 2 "Аквакултура, риболов във вътрешни водоеми, преработка и маркетинг на продукти от риболов и аквакултура" от Оперативна програма за развитие на сектор "Рибарство" на Република България, финансирана от Европейския фонд за рибарство за Програмен период 2007 - 2013 г. (обн., ДВ, бр.73 от 17.09.2010 г., в сила от 17.09.2010 г.)
ДИРЕКТИВА 2009/90/ЕО на Комисията от 31 юли 2009 г. за определяне, съгласно Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, на технически спецификации за химически анализ и мониторинг на състоянието на водите	Транспониращ акт ще бъде заложен в Плана за действие на Министерски Съвет за 2011 г.
ДИРЕКТИВА 2008/105/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 16 декември 2008 година за	НАРЕДБА за стандарти за качество на околната среда за приоритетни вещества и някои други замърсители (обн., ДВ, бр. 88 от 9.11.2010 г., в сила от 9.11.2010 г.)

определяне на стандарти за качество на околната среда в областта на политиката за водите, за изменение и последваща отмяна на директиви 82/176/ЕИО, 83/513/ЕИО, 84/156/ЕИО, 84/491/ЕИО, 86/280/ЕИО на Съвета и за изменение на Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета	ПРАВИЛНИК за дейността, организацията на работа и състава на басейновите дирекции (обн., ДВ, бр.7 от 21.01.2011 г., в сила от 21.01.2011 г.)
ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА от 16 юни 1975 година относно изискванията за качество на повърхностните води, предназначени за производство на питейна вода в държавите-членки (75/440/ЕИО), изменена от Директива 79/869/ЕЕС и Директива 91/692/ЕЕС (отменена, Дата на прекратяване на действието: 21/12/2007)	НАРЕДБА № 12 от 18.06.2002 г. за качествените изисквания към повърхностни води, предназначени за питейно-битово водоснабдяване (обн., ДВ, бр. 63 от 28.06.2002 г.)
ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА от 17 декември 1979 година относно опазването на подземните води от замърсяване, причинено от определени опасни вещества (80/68/ЕИО) (Дата на прекратяване на действието: 21/12/2013)	НАРЕДБА № 2 от 13.09.2007 г. за опазване на водите от замърсяване с нитрати от земеделски източници (обн., ДВ, бр. 27 от 11.03.2008 г., в сила от 11.03.2008 г.)
	НАРЕДБА № 3 от 16.10.2000 г. за условията и реда за проучване, проектиране, утвърждаване и експлоатация на санитарно-охранителните зони около водоизточниците и съоръженията за питейно-битово водоснабдяване и около водоизточниците на минерални води, използвани за лечебни, профилактични, питейни и хигиенни нужди (обн., ДВ, бр. 88 от 27.10.2000 г.)
	НАРЕДБА № 10 от 3.07.2001 г. за издаване на разрешителни за заустване на отпадъчни води във водни обекти и определяне на индивидуалните емисионни ограничения на точкови източници на замърсяване (обн., ДВ, бр. 66 от 27.07.2001 г., в сила от 27.07.2001 г.)
ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА от 12 юни 1986 година за опазване на околната среда, и по-специално на почвата, при използване на утайки от отпадъчни води в земеделието (86/278/ЕИО)	ЗАКОН за управление на отпадъците (обн., ДВ, бр.86 от 30.09.2003 г., посл. изм. и доп., бр. 98 от 14.12.2010 г., в сила от 1.01.2011 г.)
ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (85/337/ЕИО)	ЗАКОН за опазване на околната среда (обн., ДВ, бр. 91 от 25.09.2002 г., посл. изм. и доп., бр.61 от 6.08.2010 г.)
РЕШЕНИЕ № 2455/2001/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 20 ноември 2001 година за определяне на списък на приоритетните вещества в областта на политиката за водите и за изменение на Директива 2000/60/ЕО	ЗАПОВЕД № РД-321 от 7 май 2007 г. на Министъра на околната среда и водите за определяне на приоритетните и приоритетно опасните вещества в областта на водите (ДВ. бр. 44 от 5 юни 2007 г.)

Кратка характеристика на системата от нормативни актове. Най-кратката характеристика на системата от нормативни актове – законови и подзаконови, които са насочени изцяло или преимуществено към правното регламентиране на водния сектор, е, че тази система се състои от правни норми, които следва да бъдат причислени към тези на държавното и административното право в основната си част, със съответното присъствие на публично-правни норми, най-вече в сферата на собствеността, както и съответни групи норми от финансовото и вещното право и нормите от подклоновете на административно-процесуалното и административно-наказателното право.

Частично норми от тази система могат да бъдат отнесени и към клоновете на финансовото, облигационното, гражданското и търговското право, доколкото създават особени правила за гражданските и търговско-правните субекти.

Поради извънредно широкия кръг отношения и огромен брой засегнатите правни субекти, тази система има широко разпространение и присъствие в други системи и подсистеми от нормативни актове, с които се преплита, припокрива и съвместява, което не изключва правни колизии и несъответствия.

По тази и други причини системата като цяло се развива със закъснение и изоставане спрямо възникването и развитието на различни групи обществени отношения, свързани с многобройните форми на използване на водите в разнообразната човешка дейност, което се отразява на ефективността на правната уредба. Тя следва обществените отношения и не винаги ги регулира по подходящ начин. От друга страна, развитието на системата очевидно изостава и от изискванията и темповете на развитието на правната система на Европейския съюз и не може към момента да гарантира необходимото ниво на комплексност, координация и системност, необходими за изпълнението на европейските критерии и изисквания към водния сектор като цяло.

Таблица 5.2. Списък на актовете на международното и европейско право от значение за нормативната уредба на водния сектор на Република България

1. Международни конвенции, които са в сила за Република България
1. КОНВЕНЦИЯ за сътрудничество при опазване и устойчиво използване на река Дунав (Конвенция за опазване на река Дунав) /ратифицирана със закон, приет от 38-о НС на 24.03.1999 г. - ДВ, бр. 30 от 2.04.1999 г. Издадена от Министерството на околната среда и водите, обн., ДВ, бр. 49 от 17.05.2002 г., в сила от 6.04.1999 г., попр., бр. 53 от 28.05.2002 г./ 2. КОНВЕНЦИЯ за опазване и използване на трансграничните водни течения и международните езера /ратифицирана със закон, приет от 39-то НС на 17.09.2003 г. - ДВ, бр. 86 от 30.09.2003 г. Издадена от Министерството на околната среда и водите, обн., ДВ, бр. 14 от 20.02.2004 г., в сила от 26.01.2004 г./ 3. КОНВЕНЦИЯ по влажните зони с международно значение, по-специално като местообитания за водолюбиви птици /утвърдена с Решение № 389 на Министерския съвет от 18.11.1974 г. Издадена от Министерството на околната среда, обн., ДВ, бр. 56 от 10.07.1992 г., в сила за България от 24.01.1976 г. Изменена с Протокол от 3.12.1982 г., в сила за България от 27.02.1986 г./ 4. КОНВЕНЦИЯ за опазване на Черно море от замърсяване /ратифицирана от Народното събрание със закон, приет на 26.11.1992 г. - ДВ, бр. 99 от 8.12.1992 г. Издадена от Министерството на външните работи, обн., ДВ, бр. 49 от 17.06.1994 г., в сила за Република България от 15.01.1994 г./ 5. КОНВЕНЦИЯ за предотвратяване на замърсяването на морската среда от преднамерено изхвърляне на отпадъци и други материали от 1972 г., както е изменена /ратифицирана със закон, приет от 40-то НС на 2.12.2005 г. - ДВ, бр. 100 от 13.12.2005 г. Издадена от Министерството на транспорта, обн., ДВ, бр. 22 от 14.03.2006 г., в сила за Република България от 24.02.2006 г./
2. Международни договори, спогодби и споразумения, които са в сила за Република България
1. ДОГОВОР за финансиране между Република България и Европейската инвестиционна банка (България - проект за пречистване на отпадъчни води в басейна на река Марица) (ратифициран със закон, приет от 38-то НС на 10.04.2001 г., обн., ДВ, бр.41 от 2001 г.) 2. СПОГОДБА между Народна република България и Кралство Гърция за сътрудничество при използуване на водите на реките, които протичат през териториите на двете страни (ратифицирана с Указ № 397 на Президиума на Народното събрание от 30.07.1964 г., обн., ДВ, бр.87 от 1964 г.) 3. СПОГОДБА между правителството на Република България и правителството на Република Гърция за използване водите на р. Места (ратифицирана със закон, приет от 37-о Народно събрание на 28.03.1996 г., приет повторно на 25.04.1996 г., обн., ДВ, бр.37 от 1996 г.) 4. СПОРАЗУМЕНИЕ за Изменение № 1 на Финансов договор FI № 1.7769 от 13.11.1998 г. между Република България и Европейската инвестиционна банка (Проект "България - защита на речните и морските брегове от ерозията и абразията на водата и свързаните с тях свлачищни процеси") (ратифицирано със закон, приет от 39-то НС на 7.07.2004 г., обн., ДВ, бр.63 от 2004 г.)

5. СПОРАЗУМЕНИЕ между Министерството на околната среда и водите на Република България и Министерството на околната среда и управлението на водите на Румъния за сътрудничество в областта на управлението на водите (обн., ДВ, бр.32 от 2005 г., в сила за Р.България от 15.03.2005 г.)
6. СПОРАЗУМЕНИЕ между Министерството на околната среда и водите на Република България и Министерството на околната среда и управлението на водите на Румъния за сътрудничество в областта на управлението на водите /утвърдено с РМС № 145 от 28.02.2005 г. Издадено от Министерството на околната среда и водите, обн., ДВ, бр. 32 от 12.04.2005 г., в сила за Република България от 15.03.2005 г./

3. Актове на европейското право в областта на водите

1. ДИРЕКТИВА 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 година за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите
2. ДИРЕКТИВА 91/271/ЕИО НА СЪВЕТА от 21 май 1991 година за пречистването на градските отпадъчни води
3. ДИРЕКТИВА 91/676/ЕИО НА СЪВЕТА от 12 декември 1991 година за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници
4. ДИРЕКТИВА 2006/11/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 15 февруари 2006 година относно замърсяване, причинено от определени опасни вещества, изпуснати във водната околна среда на Общността, отменяща ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА 76/464/ЕИО от 4 май 1976 година за замърсяването на водната среда на Общността, причинено от изливанията на някои опасни вещества
5. ДИРЕКТИВА 2008/105/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 16 декември 2008 година за определяне на стандарти за качество на околната среда в областта на политиката за водите, за изменение и последваща отмяна на директиви 82/176/ЕИО, 83/513/ЕИО, 84/156/ЕИО, 84/491/ЕИО, 86/280/ЕИО на Съвета и за изменение на Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета
6. ДИРЕКТИВА 2006/113/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 12 декември 2006 година относно изискванията за качеството на водите с черупкови организми
7. ДИРЕКТИВА 98/83/ЕО НА СЪВЕТА от 3 ноември 1998 година относно качеството на водите, предназначени за консумация от човека
8. ДИРЕКТИВА 2006/7/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 15 февруари 2006 година за управление качеството на водите за къпане и за отмяна на Директива 76/160/ЕИО
9. ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА от 8 декември 1975 година относно качеството на водите за къпане (76/160/ЕИО) (Дата на прекратяване на действието: 31/12/2014)
10. ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА от 17 декември 1979 година относно опазването на подземните води от замърсяване, причинено от определени опасни вещества (80/68/ЕИО) (Дата на прекратяване на действието: 21/12/2013)
11. ДИРЕКТИВА 2006/118/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 12 декември 2006 година за опазване на подземните води от замърсяване и влошаване на състоянието им
12. ДИРЕКТИВА 2006/44/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 6 септември 2006 година относно качеството на сладките води, които се нуждаят от опазване или подобряване с цел да бъдат годни за живота на рибите
13. ДИРЕКТИВА 2009/90/ЕО НА КОМИСИЯТА от 31 юли 2009 година за определяне, съгласно Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, на технически спецификации за химически анализ и мониторинг на състоянието на водите
14. ДИРЕКТИВА 2008/56/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 17 юни 2008 година за създаване на рамка за действие на Общността в областта на политиката за морска среда (Рамкова директива за морска стратегия)
15. ДИРЕКТИВА 2007/60/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 23 октомври 2007 година относно оценката и управлението на риска от наводнения
16. ДИРЕКТИВА 92/43/ЕИО НА СЪВЕТА от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна
17. ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА от 12 юни 1986 година за опазване на околната среда, и по-специално на почвата, при използване на утайки от отпадъчни води в земеделието (86/278/ЕИО)
18. ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (85/337/ЕИО)
19. РЕШЕНИЕ № 2455/2001/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 20 ноември 2001 година за определяне на списък на приоритетните вещества в областта на политиката за водите и за изменение на Директива 2000/60/ЕО

5.4 Структура на правната рамка

Правната рамка на водния сектор следва да се схваща като единна система от различни по вид и ранг нормативни актове – закони, постановления, правилници, наредби, решения и други. Тази система от норми има за цел да даде правна уредба на обществените отношения, които възникват, реализират се и се прекратяват във връзка с водите на територията на Република България.

По своето съдържание, нормативната уредба се разделя на ***обща*** и ***специална***. Основният правен акт на ***общата нормативна уредба*** е **Законът за водите**, който урежда отношенията във връзка със собствеността и управлението на водите като национален природен ресурс и собствеността върху водностопанските системи и съоръжения, и въз основа на който е развита богата подзаконовата нормативна база, с цел неговото прилагане. ***Специалната нормативна уредба*** се съдържа в останалите законови и подзаконови нормативни актове към тях, които развиват правната рамка в отраслово или специфично функционално направление като тяхната задача е да създадат и/или да доразвият заложените в Закона за водите основни положения относно онези отраслови правоотношения, които имат връзка с използването на водните ресурси, както следва: 1. опазване на водите и здравеопазване; 2. водоснабдяване и канализация; 3. хидроенергетика; 4. хидромелиорации и защита от вредното въздействие на водите; 5. рибарство и аквакултури; 6. промишлено водоползване 7. строителен процес във водния сектор; 8. други.

А. Обща нормативна уредба – **Закон за водите.**

Целта на Закона за водите е осигуряване интегрирано управление на водите в интерес на обществото и опазване здравето на населението, като се създадат условия за осигуряване достатъчно количество и добро качество на водите; намаляване замърсяването на водите; опазване повърхностните и подземните води и тези на Черно море; прекратяване на замърсяването на морската среда с естествени или синтетични вещества; намаляване и/или прекратяване заустванията, емисиите и изпусканията на приоритетни вещества.

Законът за водите урежда:

1. правото на собственост върху води, водни обекти и водностопански системи и съоръжения – предвидени са видовете собственост, съсобствеността, придобиването право на собственост и ограниченията върху нея;
2. режимът относно издаването, изменението, продължаването и прекратяване действието на разрешителните за водовземане и за ползване на воден обект;
3. концесионният режим – обхваща особено право на водовземане и ползване на водностопански системи и съоръжения, и предоставяне правото на концесия за добив на минерална вода; процедурите по отдаване на концесия се осъществяват по реда и по правилата на Закона за концесиите;
4. опазването на водите и водните обекти – включва комплекс от разнородни дейности и по тази причина предвидените в закона мерки за опазване на количеството води и тяхното качество намира уредба на подзаконово ниво чрез множество наредби, основни сред които са:
    - **Наредба № 1 от 10.10.2007 г. за проучване, ползване и опазване на подземните води –** определят се специфичните изисквания за проучването и ползването на подземните, в т. ч. и минералните води и опазването им от замърсяване и влошаване;

- **Наредба № 5 от 23.04.2007 г. за мониторинг на водите** – определят се редът и начинът за планиране на мониторинга и за създаване на мрежите за мониторинг на водите във всеки район за басейново управление на територията на страната, както и за изпълнение на дейностите по тяхната експлоатация, поддръжка, комуникационно осигуряване и лабораторно-информационно обслужване;
- **Наредба № 5 от 30.05.2008 г. за управление качеството на водите за къпане** – определят се изискванията към мониторинга и класификацията на качеството на водите за къпане; управлението на качеството на водите за къпане; предоставянето на информация на обществеността относно качеството на водите за къпане; реда за определяне на нови зони за къпане;
- **Наредба № 6 от 9.11.2000 г. за емисионни норми за допустимото съдържание на вредни и опасни вещества в отпадъчните води, заустван във водни обекти** – определят се емисионните норми за допустимото съдържание на някои вредни и опасни вещества в отпадъчните води, заустван във водни обекти;
- **Наредба № 7 от 14.11.2000 г. за условията и реда за заустване на производствени отпадъчни води в канализационните системи на населените места** – определят се правилата за заустване в канализационните мрежи на населените места и в селищните пречиствателни станции;
- **Наредба № 9 от 16.03.2001 г. за качеството на водата, предназначена за питейно-битови цели**;
- **Наредба № 10 от 3.07.2001 г. за издаване на разрешителни за заустване на отпадъчни води във водни обекти и определяне на индивидуалните емисионни ограничения на точкови източници на замърсяване**;
- **Наредба № 12 от 18.06.2002 г. за качествените изисквания към повърхностни води, предназначени за питейно-битово водоснабдяване** – определят се изискванията към качеството на пресните повърхностни води, които след прилагане на подходяща обработка се използват или са перспективни за получаване на вода за питейно-битово водоснабдяване, тяхното категоризиране и условията за измерване, вземане на проби и изпитване на показателите;
- **Наредба № 13 от 2.04.2007 г. за характеризиране на повърхностните води**;
- **Наредба № 18 от 27.05.2009 г. за качеството на водите за напояване на земеделските култури** – определят се изискванията към качеството на водите за напояване, критериите и показателите за оценка на качеството на водите за напояване, предотвратяването на увреждането на хидротехническите съоръжения от въздействието на водите за напояване и др.;

5. защитата от вредното въздействие на водите, включително и от наводнения;
6. управлението на водите – управление на национално и басейново ниво; органите на управление; плановете за управление на речните басейни; мониторингът на водите и на зоните за защита на водите; специализираните водностопански карти, регистри и информационна система; контролът върху водите, водните обекти, водностопанските системи и съоръжения; на подзаконово ниво уредбата е доразвита и допълнена чрез **Правилник за дейността, организацията на работа и състав на басейновите съвети** (обн., ДВ, бр.7 от 21.01.2011 г., в сила от 21.01.2011 г.) – определят се дейността, организацията на работа и съставът на басейновите

дирекции в обхвата на определените в ЗВ райони за басейново управление на водите.

7. финансовата организация и икономическо регулиране – предвидени са следните видове такси: за използване на водите; за ползване на воден обект; за замърсяване; концесионни плащания. Следва да се отбележат и таксите, събирани за издаване на комплекси разрешителни, издадени по реда на Закона за опазване на околната среда; на подзаконово ниво материята е уредена чрез приетите **Тарифа за таксите за правото на водоползване и/или разрешено ползване на воден обект за питейно-битови нужди, напояване, животновъдство, риборазвъждане, охлаждане, отдих, за промишлени и други цели** и **Тарифа за таксите, които се събират в системата на МОСВ за издаване на разрешения за ползване по ЗВ;**
8. управлението, планирането и изграждането на ВиК системи и предоставянето на ВиК услуги, както и регистрирането на Асоциациите по ВиК и на ВиК операторите. Материята относно достъпа до ВиК услуги и тяхното качество намират уредба в специалния **Закон за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги**;
9. правни дефиниции и административно-наказателна и гражданска отговорност.

Със ЗВ се създава Висш консултативен съвет по водите, който е постоянен консултативен орган към Министерството на околната среда и водите. Правилата за работа на съвета се уреждат с **Правилник за устройството и дейността на Висшия консултативен съвет по водите**.

Б. Специална нормативна уредба

1. Опазване на водите и здравеопазване. Разпоредбите на **Закона за здравето** добре хармонизират с принципите и основните положения от **Закона за водите** и оформят един комплексен режим на съчетание на правомощията на органите на здравеопазването с тези на органите по околната среда и водите, което е добре пренесено и в подзаконовата нормативна уредба, както общата, която е в съвместните компетенции на двамата министри, така и в някои специализирани актове, издадени самостоятелно на основание на Закона за здравето и други, основани на Закона за водите.

В групата на подзаконовите актове към **Закона за здравето** следва да се посочат следните актове:

- **Наредба № 4 за хигиенните изисквания при използуването на язовири за питейно-битово водоснабдяване** – с нея се определят хигиенните изисквания спрямо язовирите, чиято вода се ползва за водоснабдяване с цел задоволяване на питейни и битови нужди;
- **Наредба № 9 от 21.03.2005 г. за условията и реда за създаване и поддържане на публичен регистър на обектите с обществено предназначение, контролирани от регионалните инспекции за опазване и контрол на общественото здраве;**
- **Наредба № 14 от 3.08.1987 г. за курортните ресурси, курортните местности и курортите;**
- **Наредба № 36 от 21.07.2009 г. за условията и реда за упражняване на държавен здравен контрол**.

Изброените дотук актове са тази част от подзаконова уредба на сферата на здравеопазването, които имат пряко отношение към общата рамка по използване и опазване на водите.

Към групата на подзаконовите актове, издавани самостоятелно по **Закона за водите** или съвместно с участието на министъра на здравеопазването, които се отнасят към същата правна рамка, се отнасят:

- **Наредба № 3 от 16.10.2000 г. за условията и реда за проучване, проектиране, утвърждаване и експлоатация на санитарно-охранителните зони около водоизточниците и съоръженията за питейно-битово водоснабдяване и около водоизточниците на минерални води, използвани за лечебни, профилактични, питейни и хигиенни нужди;**
- **Наредба № 5 от 23.04.2007 г. за мониторинг на водите;**
- **Наредба № 5 от 30.05.2008 г. за управление на качеството на водите за къпане;**
- **Наредба № 9 от 16.03.2001 г. за качеството на водата, предназначена за питейно-битови цели;**
- **Наредба № 11 от 25.02.2002 г. за качеството на водите за къпане - определя изискванията към качеството на природните води, предназначени за къпане –** ще бъде в сила до 31.12.2014 г. и
- **Наредба № 12 от 18.06.2002 г. за качествените изисквания към повърхностни води, предназначени за питейно-битово водоснабдяване**.

В таблицата за транспонираните европейски директиви в областта на водите, конкретно са посочени и законовите и подзаконовите актове от правната уредба на Република България, в които съответна директива е транспонирана изцяло или частично. Пример за това е **Директива 98/83/ЕС за качеството на водата, предназначена за човешка консумация**, която от няколко години е транспонирана в Наредба № 9 за качеството на водата, предназначена за питейно-битови цели.

Подзаконовите нормативни актове, насочени към опазване на качеството на питейните води, са основната част от регламентираната материя. Те са свързани с въвеждането на специални изисквания, с които се цели постигането на защита на здравето на хората, осигуряване на безопасна и чиста питейна вода, ясна регламентация на отговорностите и задълженията на водоснабдителните организации за качеството на подаваната питейна вода, развиване и усъвършенстване на държавния здравен контрол върху водата, предназначена за питейно-битови цели, изграждане и функциониране на съвременна система за мониторинг на питейната вода и в крайна сметка изискванията към качеството на питейната вода да бъдат изравнени с тези на ЕС. В тази насока съществено място заема и **Наредбата за организация на дейностите по подготовка и представяне на доклади в Комисията на Европейския съюз за прилагане на нормативни актове от правото на Европейските общности в областта на околната среда от 2007 г.**

2. Водоснабдяване и канализация. Правната регламентация на ВиК отрасъла носи характерните черти на правната регламентация на целия воден сектор – не е кодифицирана, базирана е на няколко закона и многобройни подзаконови нормативни актове. Законовите и подзаконови актове са приемани в различно време, а някои от тях са многократно изменяни и допълвани. За да се постигне синхронизиране на приеманите по различно време актове, са създадени многобройни и големи като обем

Преходни и заключителни разпоредби (особено в Закона за водите), като често те съдържат изключително важни по правния си ефект норми.

Основните закони, имащи значение за първичната регулация на отрасъла, са **Законът за водите**, **Законът за регулиране на водоснабдителните и канализационни услуги**, **Законът за устройство на териториите**, **Законът за здравето** и други.

Както вече бе споменавано, **Законът за водите** е основополагащ нормативен акт за правната регулация на водния сектор. По отношение на ВиК отрасъла той има също ключово значение. В Глава първа "Общи положения" е развита държавната политика по отношение на ВиК отрасъла, разпределението на правомощията между компетентните органи, задължението за приемане на Стратегия за развитие и управление на ВиК.

Особено важно значение за отрасъла има Глава втора, която регламентира правото на собственост на държавата, общините и частни лица върху води, водни обекти и водностопански системи и съоръжения. Основен принцип е, че ВиК системите, които задоволяват публични нужди, следва да бъдат публична държавна или публична общинска собственост, а частната собственост върху такива системи е ограничена до няколко хипотези. Публичният интерес е пълноценно защитен чрез изваждане на системите, които обслужват публични нужди, от капитала на съществуващите ВиК оператори и прехвърлянето им на публичните субекти – държавата и общините. Направено е ясно разграничение между имуществото на държавата и на общините, като водещ е принципът, че системите, които се намират на територията на една община и обслужват само нея, са публична общинска собственост, а ВиК системите или части от тях, които обслужват повече от една община, са публична държавна собственост. Допустими са изключения за онези ВиК системи, които са финансирани и изградени със средства на Европейския съюз.

В новата **Глава единадесета "а" „Управление, планиране и изграждане на ВиК системи. Предоставяне на ВиК услуги. Единна информационна система за ВиК услуги. Регистриране на асоциации по ВиК и на ВиК оператори**", приета с измененията на закона от 2009 г., се дава уредба на: планирането и изграждането на ВиК системи; генералните планове; изграждането на ВиК системите; обособените територии – режимът на определяне и промяна на границите на обособените територии; асоциациите по ВиК; ВиК операторите и формите на възлагане на дейността по предоставяне на ВиК услугите – концесия и договори с действащите оператори; статутът на ВиК операторите; регистъра на асоциациите и ВиК операторите.

В допълнителните разпоредби намират място правни дефиниции на такива понятия като водоснабдителни системи, канализационни системи, водоснабдителни мрежи, канализационни мрежи и др.

В Преходните и заключителни разпоредби на закона са уредени редът за намаляването на капитала на съществуващите ВиК оператори и изваждане на активите, които по характер са публична собственост, счетоводното отчитане на амортизациите на публичните активи, възлагането дейностите по ВиК от Асоциациите по ВиК на съществуващите оператори, експлоатацията на язовирите, използвани приоритетно за водоснабдяване, промените в ТЗ във връзка с несъстоятелността на ВиК операторите и др. В тази част на ЗВ е ***предвидено приемането на*** **Правилник за устройството и дейността на Асоциациите по ВиК; Наредбата за изискванията и критериите за ВиК операторите и квалификацията на персонала им; Наредбата за условията и реда за създаване и поддържане на Единна информационна система за ВиК услугите и на Регистъра на асоциациите по ВиК и на ВиК операторите**.

Измененията на ЗВ от 2009 г. и особено създаването на новата Глава единадесета "а", както и на Преходните и заключителни разпоредби към закона, очертават основната тенденция в развитие на ВиК отрасъла в последните години, която законодателят трайно и еднопосочно е избрал, а именно **моделът на публична собственост (държавна и общинска**) на ВиК активите, които обслужват обществените нужди от доставката и пречистването на водите за питейно-битове цели.

ЗВ в останалата му част, която също има приложение към ВиК отрасъла, се съпътства от други подзаконови нормативни актове. Тук са изброени само част от тях, които имат по-важно значение за материята:

- **Наредба № 1 от 10.10.2007 г. за проучване, ползване и опазване на подземните води;**
- **Наредба № 5 от 23.04.2007 г. за мониторинг на водите;**
- **Наредба № 6 от 9.11.2000 г. за емисионни норми за допустимото съдържание на вредни и опасни вещества в отпадъчните води, заустувани във водни обекти**;
- **Наредба № 7 от 14.11.2000 г. за условията и реда за заустване на производствени отпадъчни води в канализационните системи на населените места;**
- **Наредба № 10 от 3.07.2001 г. за издаване на разрешителни за заустване на отпадъчни води във водни обекти и определяне на индивидуалните емисионни ограничения на точкови източници на замърсяване;**
- **Наредба № 13 от 2.04.2007 г. за характеризиране на повърхностните води**;

Законът за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги се явява специален по отношение ЗВ, но не е синхронизиран с Глава единадесета „а" от него, защото е приет 4 години по-рано, и урежда регулирането на цените, достъпността и качеството на водоснабдителните и канализационните услуги, извършвани от експлоатационните предприятия за водоснабдителни и канализационни услуги (ВиК операторите) и контрола върху тях, а така също и създаването на Националната информационна система за ВиК услугите. На подзаконово ниво уредбата е доразвита и допълнена чрез:

- **Наредба за регулиране на цените на водоснабдителните и канализационните услуги** – определят се методите за регулиране на цените на ВиК услугите, предоставяни от ВиК операторите;
- **Наредба за дългосрочните нива, условията и реда за формиране на годишните целеви нива на показателите за качество на водоснабдителните и канализационните услуги** – определят се дългосрочните нива на показателите за качество на ВиК услугите, условията и редът за формиране на годишни целеви нива на показателите за качество на тези услуги и начинът на отчитането им, елементите и параметрите на бизнес плановете, редът за контрол на изпълнението им;
- **Наредба № 1 за утвърждаване на Методика за определяне на допустимите загуби на вода във водоснабдителните системи** – с методиката се определят правилата за осъществяване контрол върху състоянието на водоснабдителните системи в урбанизираните територии и анализа на тяхното състоянието, както и размерът на общите загуби на вода;

- **Наредба за условията и реда за регистриране на експертите за осъществяването на контрола на ВиК операторите** – определят се условията и редът за регистриране на експертите, които подпомагат дейността на ДКЕВР;
- **Тарифа за таксите, които се събират от ДКЕВР по ЗРВиКУ** – определя се размерът на годишна такса ВиК регулиране;
- **Устройствен правилник на ДКЕВР и на нейната администрация** – издаден е на основание Закона за енергетиката, но в него се съдържат правилата за дейността на комисията в качеството и на воден регулатор.

На следващо място следва да се отнесат разпоредби на **Закона за устройство на територията**, по–специално неговата **Глава четвърта „Мрежи и съоръжения на техническа инфраструктура**" и групата наредби, издадени на основание на ЗУТ, намиращи приложение в дейностите по предоставяне на ВиК услугите, най-вече:

- **Наредба № 2 от 22.03.2005 г. за проектиране, изграждане и експлоатация на водоснабдителни системи;**
- **Наредба № 4 от 17.06.2005 г. за проектиране, изграждане и експлоатация на сградни водопроводни и канализационни инсталации;**
- **Наредба № 7 от 22.12.2003 г. за правила и нормативи за устройство на отделните видове територии и устройствени зони (Глава четиринадесета „Устройство на водоснабдителни и канализационни мрежи и съоръжения");**
- **Наредба № 8 от 28.07.1999 г. за правила и норми за разполагане на технически проводи и съоръжения в населени места**,

както и другите основни подзаконови актове по ЗУТ, регулиращи инвестиционния процес и изискванията към строителството на ВиК системи и съоръжения.

В друга група влизат разпоредби от ЗВ и *Закона за здравето* и съответните подзаконови актове, които са насочени към изискванията за качеството на водите за питейно-битови нужди, вече посочени по-горе в раздела „Опазване на водите и здравеопазване".

3. Хидроенергетика. В областта на хидроенергетиката правната рамка се съдържа в няколко различни по степен нормативни актове. В **Закона за енергетиката** е съществено за отбелязване, че никъде не се споменават понятията „хидроенергетика или хидроенергийни съоръжения" и в същия липсват конкретни разпоредби в тази насока. Такива или подобни текстове липсват и в групата на правните дефиниции в Допълнителните разпоредби към този закон. В него не е доразвита отрасловата компетентност на министъра на икономиката, енергетиката и туризма, който според **Закона за водите** осъществява държавната политика в областта на хидроенергийни системи и обекти. На пръв поглед трудно се разбира, че Законът за енергетиката е основен специализиран нормативен акт, който следва да регламентира въпросите на хидроенергетиката. Въпреки че дава правната основа (чл.3) за изготвянето и приемането на Националната енергийна стратегия от Народното събрание, в качеството й на основен програмен и управленски документ за развитието на цялата енергийна система, в тези текстове липсва и някаква връзка с основните актове, регулиращи управлението и използването на водите и с Националната стратегия за управление на водния сектор по чл.151 от ЗВ.

Законът за енергетиката урежда дейностите по производство, пренос и разпределение на електрическа и топлинна енергия и природен газ, и на търговията с тях. Най-съществено значение на ЗЕ е в частта му, в която са определени правилата за дейността на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР) относно правомощията й като воден регулатор. Структурата и организацията на ДКЕВР, правилата за финансирането й, както и условията, на които трябва да отговарят нейните членове, се съдържат в ЗЕ, докато правомощията на ДКЕВР за регулиране дейностите в областта на водоснабдяването и канализацията са определени в Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги. Подходът, който е следван в развитието на нормативната уредба в областта на енергетиката е специализираните и изрично насочените текстове, които се отнасят към частта „хидроенергетика" и други дейности в енергетиката, свързани с използването на водите и/или изграждането и експлоатацията на всякакъв вид хидротехнически съоръжения, да използват общи законови основания в ЗЕ и да бъдат развивани в подзаконовите нормативни актове, предимно наредби.

Тук следва да се имат предвид общите правила относно лицензирането на дейностите, свързани с производството на електрическа енергия от всички възможни източници, включително и водната енергия по подразбиране, разпоредбите относно вещноправния режим (права на строеж и сервитути) за изграждане и експлоатация на енергийни и хидротехнически съоръжения, текстовете относно наредбите и нормите за изграждане и експлоатация на енергийната система, както и редица други разпоредби с общ и принципен характер, които по дефиниция се отнасят като общи правила към всички елементи на енергийната система, включително и тези, които могат да бъдат причислени под една или друга форма към хидроенергетиката като подсистема.

На основание на горепосочените текстове, в системата на подзаконовите актове към ЗЕ е развита подробна и детайлна подзаконова уредба, посветена в голямата си част на хидроенергийните системи и съоръжения. Измежду подзаконовите нормативни актове, като най-значими следва да се отбележат Наредба № 9 от 2004 г. за техническата експлоатация на електрически централи и мрежи и Наредба № 13 от 2004 г. за условията и реда за осъществяване на техническата експлоатация на язовирните стени и съоръженията към тях. Тези актове третират режима на хидротехническите съоръжения, правилата относно техническата експлоатация на централите за производство на енергия и хидротехническите съоръжения към тях, както и контрола на техническото им състояние.

Има още два съпътстващи ЗЕ закона – **Законът за енергийната ефективност**, който няма пряко отношение към използването на водите, и **Законът за възобновяемите и алтернативните енергийни източници и биогоривата**. Вторият закон и подзаконовите актове, свързани с неговото прилагане, имат отношение към водния сектор, тъй като водата е един от възобновяемите източници на енергия. Отделно от общите правила, в ЗВАЕИБ се съдържат конкретни текстове за хипотезите на изключение спрямо водноелектрическите централи над 10 MW и изкупуването на електрическа енергия от тях.

Законът за енергийната ефективност заслужава да бъде посочен заради подробната уредба, която той дава на проблемите, пряко свързани с енергийната ефективност, включително задължителното изследване на този въпрос и набирането на данни и информация за всички обекти и консуматори на енергия. Подобна уредба в сферата на ефективното използване на водите изцяло липсва и би могла да бъде полезна като модел и пример в редица направления на дейностите от водния сектор.

В последното изменение на Закона за водите от 2010 г. вече се съдържат конкретни разпоредби, насочени към опазването на водите и водните обекти, постигано чрез частично ограничаване на използването на повърхностни води за производство на електроенергия (**чл.116 и 118ж от ЗВ**). Развита е и специална група разпоредби, които са насочени към собствениците и ползвателите на водностопански системи и хидротехнически съоръжения, включително хвостохранилища и шламохранилища, относно техните задължения да ги поддържат в техническа изправност, както и да ги осигуряват с необходимата измервателна и контролна апаратура за мониторинг на тяхната дейност (**Глава девета „Защита от вредното въздействие на водите" от ЗВ**).

В подзаконовата уредба са развити основно правилата за проектиране, техническа поддръжка и експлоатация на водноелектрическите централи и хидротехническите съоръжения, включително подробна уредба на сервитутите, които са включени в следните подзаконови нормативни актове:

- **Наредба № 6 от 9.06.2004 г. за присъединяване на производители и потребители на електрическа енергия към преносната и разпределителните електрически мрежи –** наредбата е с обща насоченост към всички видове енергийни системи, но съдържа в кратката си допълнителна разпоредба важната правна дефиниция за това какво е „ВЕЦ на течащи води". Наредбата съдържа разпоредби и технически изисквания, които са съществени за присъединяването на всички производители на електрическа енергия от водноелектрически централи /ВЕЦ, ПАВЕЦ или мини-ВЕЦ/ към електропреносната мрежа. Наредбата използва термини с хидротехническа насоченост, без те да са дефинирани в допълнителните или други разпоредби като правен смисъл и обхват на понятията;
- **Наредба № 9 от 9.06.2004 г. за техническата експлоатация на електрически централи и мрежи** - изключително подробен и технически насочен нормативен акт (наредбата се състои от над 1000 члена), който в няколко от своите глави третира режима основно и само на хидротехническите съоръжения, включително и на помощните такива към всички видове централи, не само водноелектрическите. Текстовете съдържат и употребяват цели групи основни хидротехнически понятия и термини, които се използват не само в областта на хидроенергетиката. За съжаление употребата на термините и понятията не е подкрепена с необходимите правни дефиниции в Допълнителните разпоредби. Наредбата третира и въпросите по наблюдението и контрола за състоянието на хидротехническите съоръжения по време на експлоатацията, корекционното обработване на водата, обработването и отвеждането на технологичните отпадъчни води и други технически аспекти. В този акт има и разпоредби, които подробно третират използването на води и хидросъоръжения и в областта на топлофикацията, която е част от енергетиката, но не е иманентна част от хидроенергетиката. По тази причина в анализа тази тема е добавена към формите на промишлено използване на водите, включително и на водата и парата като вид топлоносители, а топлофикационните съоръжения като част от техническата инфраструктура по смисъла на материята от Глава четвърта от ЗУТ;
- **Наредба № 14 от 15.06.2005 г. за технически правила и нормативи за проектиране, изграждане и ползване на обектите и съоръженията за производство, преобразуване, пренос и разпределение на електрическа енергия** – също дава подробна уредба на материята относно проектирането на

хидротехнически системи и съоръжения, включително и тези от топлофикационната мрежа. В нея също се съдържат и са употребени редица важни термини, без легални дефиниции в края на наредбата или съответно пояснение на понятията вътре в тялото на наредбата. Като пример може да се посочат текстовете от наредбата (чл.39), където са посочени видовете ВЕЦ и ПАВЕЦ – като руслови, подязовирни и деривационни централи. Какви са разграничителните белези обаче наредбата не пояснява, а също и каква е възможната разлика в правния им режим. Независимо от тези недостатъци наредбата е основен и подробен нормативен акт относно техническите и експлоатационните изисквания при проектирането на такива системи и съоръжения и е в очевидно добра корелация и координация с разпоредбите на Наредба № 9 за техническата експлоатация на електрически централи и мрежи;

- **Наредба № 16 от 9.06.2004 г. за сервитутите на енергийните обекти** - детайлно урежда всички необходими въпроси, свързани с експлоатацията и достъпа на енергийните оператори до всички елементи на системите и енергийните съоръжения, включително и хидротехническите такива от гледна точка на вещното правото, като са предвидени и подробно необходимите забрани и ограничения спрямо другите правни субекти и техните права, включително вещните им права. Целите на подробно уредените сервитути са опазването и пълния и свободен достъп с оглед на безопасната поддръжка и експлоатация на тези системи и съоръжения. Тук също като примера с правната уредба на енергийната ефективност може да се търси желателна аналогия с оглед на бъдещото законодателство относно правния режим на други хидротехнически системи и съоръжения или обекти на хидрографската или хидроложката мрежа.

Към тази група подзаконови нормативни актове със сериозно приложение в системата на хидроенергетиката, макар и не от системата на подзаконовите актове към ЗЕ, а от тази към ЗВ, следва да посочим издадената на основание чл. 141, ал. 2 от ЗВ и цитирана вече **Наредба № 13 от 29.01.2004 г. за условията и реда за осъществяване на техническата експлоатация на язовирните стени и съоръженията към тях**, с която са определени условията, редът и изискванията за организация и осъществяване на техническата експлоатация на язовирните стени и съоръженията към тях (облекчителни съоръжения и енергогасители; водовземни съоръжения). Уреждат се изискванията към етапите в експлоатацията на язовирните стени и съоръженията към тях – въвеждане в експлоатация; начален етап на експлоатация; етап на редовна експлоатация; ремонт и реконструкция; извеждане от експлоатация и ликвидация, както и въпросите по сигурността, експлоатацията в нормални, екстремни и аварийни условия, темите за метеорологичния и хидроложки мониторинг, техническия мониторинг и контрола върху техническото състояние на язовирните стени и съоръженията към тях, включително към документацията за експлоатация. В **Глава шеста „Организационна структура на експлоатацията на язовирни стени и съоръженията към тях"** на наредбата се съдържат разпоредби, които са пример за определяне на отговорностите на различните нива на управление на техническата инфраструктура – собственик, лице, осъществяващо техническата експлоатация и експлоатационно звено, което е поделение на второто ниво. Моделът е интересен, защото предвижда различни групи права и задължения за собственика на инфраструктурата и отделно за лицата, пряко занимаващи се с експлоатацията на съоръженията.

Извън тези наредби, в областта на енергетиката действат и технически норми без да имат нормативен характер, които обхващат дейностите по проектиране на обекти на

хидроенергетиката. Такива са: Норми за проектиране на хидротехнически съоръжения; Норми за проектиране на бетонни и стоманобетонни конструкции за хидротехнически съоръжения; Норми за проектиране на насипни язовирни стени и други технически стандарти в сферата на проектирането и строителството на технически съоръжения, които имат своето приложение в една или друга степен.

Съответно приложение към уредбата на хидроенергийния отрасъл намират и разпоредбите на още няколко подзаконови нормативни акта от областта на енергетиката, макар и те да не са с пряка насоченост към хидроенергетиката. Това са **Устройственият правилник на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране и на нейната администрация, Наредбата за лицензиране на дейностите в енергетиката от 2004 г., Наредбата за регулиране на цените на електрическата енергия от 2004 г., Правилата за управление на електроенергийната система от 2007 г**., др.

4. Хидромелиорации и защита от вредното въздействие на водите. Основен нормативен акт е **Законът за сдруженията за напояване** (ЗСН), който урежда устройството и дейността на сдруженията за напояване. Те са обявени за доброволни организации на лица, които в интерес на членовете си и в обществен интерес извършват дейности, свързани с напояване и отводняване на земеделски земи на територията на сдружението. Сдруженията са юридически лица, които се учредяват и регистрират по реда на ЗСН. Сдруженията извършват експлоатация и поддръжка на предадената им хидромелиоративна инфраструктура, изграждат нови напоителни и отводнителни системи и съоръжения, доставят и разпределят водата за напояване, отвеждане излишни води от земеделските земи и др. Сдруженията се подпомагат от държавата и извършват дейността си под надзора на Министъра на земеделието и горите.

Въпросът за обхвата и смисъла на понятието „хидромелиорации" не е правно дефиниран на законово ниво. Съществуват няколко правни дефиниции в различни подзаконови нормативни актове, които определят подобни и сродни понятия, свързани с хидромелиорациите. Практически дейностите по хидромелиорациите и съответните хидротехнически системи и съоръжения, които могат да се квалифицират като хидромелиоративни системи и съоръжения /ХМСС/, са насочени съвместно или поотделно към различни мероприятия по напояване, отводняване или защита от вредното въздействие на водите.

В момента дейността на отрасъл „Хидромелиорации" се урежда от общите разпоредби на **Закона за водите**, в частта му относно отрасловите компетенции на отделните министри във водния сектор, режима на използване на водите и общите правила за собствеността на хидротехническите съоръжения. В тази обща нормативна уредба **няма текстове, правила или група от норми, които да регламентират или да третират самостоятелно този отрасъл и тези дейности**, както и да отчитат спецификата им по някакъв начин.

Една малка част от правоотношенията се регламентира от ЗСН, който обхваща основно материята за създаването и дейността на сдруженията за напояване, но чрез Правилника, издаден въз основа на закона, се прави опит за правна уредба на основни моменти и дейности, свързани с експлоатацията на хидромелиоративната инфраструктура. По отношение на язовирите и водоемите с височина на стената над 15 м обаче се прилага Наредба № 13 от 2004 г. за язовирните стени и съоръженията към тях.

В ЗСН са заложени няколко основни текста, които имат по-широко отношение към хидромелиорациите и излизат извън тясна рамка на правната уредба, посветена само на сдруженията за напоявания като такива. В разпоредбите на закона се дава определение на няколко вида дейности, които съвкупно биха могли да представляват обединена дефиниция за хидромелиоративната дейност (чл. 3), текстовете за правото на финансово подпомагане на сдруженията за напояване и основанието за издаване от страна на министъра на финансите и министъра на земеделието и храните на наредбата за финансовото подпомагане на сдруженията за напояване (чл. 49), текстът, който дава основанието и правомощията на министъра на земеделието и храните да определя цените на услугата „водоподаване" или по друг начин казано, цените на водите за напояване (чл. 58) и законовото основание за приемането на основния подзаконов нормативен акт (чл. 67, ал. 3) – Правилникът за правилна и безопасна експлоатация и поддържане на съоръженията от хидромелиоративната инфраструктура.

Тук е мястото да се отбележи, че в **Закона за почвите** и в **Закона за опазване на селскостопанското имущество** има частични текстове, в които наред с други обект са включени като обект на защита и „хидромелиоративните съоръжения", доколкото те са разположени на територията на съответните земеделски земи и са особен обект на собственост, като тази собственост и съответно режимът на тези съоръжения са различни от собствеността и режима на земите, които те могат да обслужват като обект на напояване или отводняване. Отделни конкретни разпоредби, свързани с опазването на земите и почвите в областта на земеделието, информацията и мониторинга върху качеството на водите за напояване и състоянието на почвите, използването на хидромелиоративни съоръжения, планиране на хидромелиоративни мероприятия и други подобни се срещат в **Закона за опазване на земеделските земи** (чл.4 и чл.6) и **Правилника за приложението му,** както и в **Закона за собствеността и ползването на земеделските земи** и **Правилника за прилагането му**. Тези разпоредби обаче, не представляват стройна и единна система от правни норми, а са по-скоро необходими добавки или препратки. Такива единични норми на места осигуряват връзка и координация между отделни системи и подсистеми на правната уредба, особено като се отчита сложната и разнообразна материя, която регулират многобройните и разнопосочни актове от системата на селското стопанство и свързаните с него отрасли.

Важните легални дефиниции в областта на хидромелиорациите, въпреки малкия си брой, са дадени в **Допълнителните разпоредби към ЗСН** - „хидромелиоративна инфраструктура", „напоителни" и „отводнителни" системи и „агромелиоративни мероприятия". Включени са и някои непрецизни и неиздържани от законодателна гледна точка текстове, които уреждат хипотезата на придобиването на права от страна на сдруженията за напояване върху хидромелиоративни съоръжения – обекти на публичната собственост, което е в разрез с Конституцията и законовата уредба относно режима на публичната собственост.

На подзаконово ниво уредбата е доразвита и допълнена чрез следните актове:

- **Правилник за правилна и безопасна експлоатация и поддържане на съоръженията от хидромелиоративната инфраструктура**, който в голяма степен наподобява Наредба № 13 за язовирните стени и съоръженията към тях, дори препраща към нея и към ЗВ, и е слаб опит да се попълни липсата на комплексна законова уредба на хидромелиоративния отрасъл. Третират се правилата и изискванията за поддръжката и експлоатацията на язовирите, помпените станции и другите видове хидротехнически съоръжения в областта

на мелиорациите. Нормите са основно с технически характер и обхващат включително мониторинга и режима на безопасност на съоръженията;

- **Заповед № РД 09-271/11.05.2006 г. на основание чл.49, ал.1 и ал.2 от ЗСН и чл.12, ал.3 от Наредба № 2/21.01.2002 г. за финансово подпомагане на сдруженията за напояване**;
- **Наредба № 2 от 2002 г. за финансово подпомагане на сдруженията за напояване**, като тази наредба има ограничено приложение за реда и начина на финансиране на дейностите на сдруженията за ремонт и поддръжка на хидромелиоративните съоръжения, но доколкото на тях им е предоставена част от хидромелиоративната инфраструктура и те отговарят за нея, то наредбата е част от подзаконовата уредба на хидромелорациите;
- **Наредба за придобиване и отнемане от сдруженията за напояване правото на ползване върху обектите от хидромелиоративната инфраструктура и обслужващата техника на територията на сдружението**, с която са уредени правата на ползване върху обекти от хидромелиоративната инфраструктура и обслужващата техника, включени в имуществото на търговски дружества, в които държавата е едноличен собственик на капитала, като тези права се предоставят на сдруженията безвъзмездно под формата на права на ползване върху техниката, предназначена да обслужва съответната територия на всяко сдружение за напояване. В Допълнителните разпоредби на тази наредба са интересни няколко правни дефиниции за понятията "Голям язовир", "Потенциално опасен язовир", "Ретензионен язовир" и „Регулиран водоизточник”**,** макар че това не е точният акт и място за тези дефиниции.

Следващият подзаконов акт е **Наредбата за условията и реда за участие на държавата в заплащането на цената на услугата "водоподаване",** която трябва да бъде отменена, защото в самата наредба е посочено, че държавата ще участва в цената до края на 2004 г., т.е. нормативен акт с изцяло изчерпано предназначение.

В тази група трябва да се посочат и **Правилата за приемане на хидромелиоративни системи и съоръжения от 1987 г.,** които са издадени още на основание на Закона за териториалното и селищното устройство (отм.) и които определят изискванията за приемане на новоизградени, реконструирани или модернизирани хидромелиоративни системи (напоителни, отводнителни, корекции на реки и съоръжения за защита от наводнение).

В групата на актовете, които нямат характер на нормативен акт, но имат приложение в този отрасъл са **Указания за общи условия на договорите за доставка на вода за напояване на сдруженията и на ползватели на вода, които не са членове на сдружение** (съгласно чл. 58, ал.1, т.2 от ЗСН).

Към разглежданата група подзаконови актове трябва да се добавят и следните няколко акта, които нямат пряка насоченост към хидромелиорациите, но са свързани с водите и тяхното използване и опазване в сферата на земеделието и селското стопанство. Това са **Наредба № 2 от 2007 г. за опазване на водите от замърсяване с нитрати от земеделски източници** и **Наредба № 18 от 2009 г. за качеството на водите за напояване на земеделските култури**. Тези наредби са издадени на основание на Закона за водите и са свързани с опазване на качеството на водите, като първата от тях е и актът, в който е транспонирана Директива 91/676/ на ЕИО за опазване на водите от замърсяване с нитрати от земеделски източници. Ефективното прилагане на тези два акта тепърва предстои. Наредба № 18 от 2009 г. по-конкретно урежда основните

изисквания към качеството на водите за напояване, критериите и показателите за оценка на качеството на тези води, въпросите по предотвратяване на увреждането на хидротехническите съоръжения от въздействие на водите за напояване, мониторинга на качеството на водите за напояване и контрола за спазване на изискванията за качеството на водите. Целта на наредбата е да създаде условия за гарантиране на здравето и живота на населението и животните чрез опазване на почвите, земеделските култури и на качеството на водите във водните обекти от възможно неблагоприятно въздействие на водите за напояване и да осигурява поддържането на земята в добро земеделско и екологично състояние. Наредбата се прилага за повърхностни, подземни и отпадъчни води, които ще се използват за напояване на земеделските култури, в тяхното естествено състояние или след съответно подходящо третиране.

На основание Закона за управление на отпадъците е издадена **Наредбата за реда и начина за оползотворяване на утайки от пречистването на отпадъчни води чрез употребата им в земеделието**, която има по-косвено отношение към хидромелиорациите, но тя регламентира важни въпроси от водния сектор – пречистването на отпадъчните води в отрасъла „ВиК" и една от формите на решаване на въпросите с третирането на утайките чрез употреба в земеделието, което дава основание да бъде посочена в тази част на анализа.

Защитата от вредното въздействие на водите. Причините защитата от вредното въздействие на водите да се разглежда заедно с материята по хидромелиорациите са няколко. На първо място, на министъра на земеделието и храните са възложени функциите по държавната политика, свързана с дейностите по експлоатация, изграждане, реконструкция и модернизация на хидромелиоративни системи и съоръжения и на съоръженията за предпазване от вредното въздействие на водите извън границите на населените места.

На второ място, дейностите по хидромелиорациите като мероприятия по напояване и отводняване практически и организационно са обединени в работата на оператора «Напоителни системи» ЕАД, който се ръководи от министъра на земеделието и храните.

На трето място, голяма част от хидромелиоративните съоръжения и системите, които се управляват, поддържат и експлоатират в системата на министерството на земеделието и храните, изпълняват и защитни функции по отношение на вредното въздействие на водите.

Тази материя е уредена основно на законово ниво в **чл.10, ал.1, т.1 и 2 и Глава девета „Защита от вредното въздействие на водите" на Закона за водите**. На министъра на регионалното развитие и благоустройството са вменени отрасловата компетентност и отговорност за съоръженията за защита от вредното въздействие на водите ***в границите на населените места***, а на министъра на земеделието и храните съответно - за съоръженията за защита ***извън населените места***. Даден е приоритет на програмите от мерки към плановете за управление на речните басейни и плановете за управление на риска от наводнения при провеждането на държавната и общинската политика във водния сектор (чл.3 и чл.10 ЗВ), предвидени са формите на защита от вредното въздействие на водите, видовете защита като оперативна и постоянна и са определени отговорните институции за контрола или осъществяването на всяка от тях (глава девета, чл. 137-138 ЗВ), както и различни задължения за собствениците и ползвателите на хидротехнически съоръжения, които са насочени към превенцията и защитата от вредното въздействие на водите (чл.чл. 139-142 ЗВ). Забранени са редица

дейности, свързани с коритата на реките, режима на дигите като защитни съоръжения и изграждането на постройки в заливаемите тераси на реките (чл.чл.143-146 ЗВ).

С последните изменения на ЗВ от 2010 г. (новите текстове на чл.146а-146т, разпределени в 4 нови раздела към Глава девета), свързани с транспонирането на **Директива 2007/60/ЕО относно оценката и управлението на риска от наводнения** се цели определянето на рамка за оценка и управление на риска от наводнения и намаляване на неблагоприятните последици за човешкото здраве, околната среда, културното наследство и стопанската дейност, свързани с наводненията в България. С това изменение се осигурява нормативно уреждане на принципите на тази директива и подхода на дългосрочно планиране за намаляване на риска от наводнения, който е предвиден в **три основни етапа:**

1. предварителна оценка на риска от наводнения – **до 2011 г.** – за речни басейни и прилежащите им брегови зони;
2. изготвяне на карти за опасност от наводнения и карти за риск от наводнения – **до 2013 г. -** за местата, където съществува реален риск от наводнения или може да се предвиди такъв;
3. изготвяне на планове за управление на риска от наводнения – **до 2015 г. –** за зоните с идентифициран реален риск от наводнения или може да се предположи такъв.

В плановете ще се определят и целите, които ще се постигат с прилагането на директивата. За осигуряване на задълженията на компетентните органи, провеждащи държавната и общинската политика в отраслите на водния сектор при изпълнението и контрола на програмите от мерки към плановете, е предвидено плановете за управление на речните басейни и плановете за риска от наводнения да бъдат приемани от Министерския съвет по предложение на министъра на околната среда и водите.

С цитираните по-горе изменения на ЗВ е прецизирана и отговорността на държавните органи, областните управители и кметовете на общини към процеса на поддържане на речните легла в населените места и извън тях.

На подзаконово ниво материята, свързана със защитата от вредното въздействие на водите, е третирана под една или друга форма и в различна степен в почти всички подзаконови нормативни и ненормативни актове като правилници, наредби, норми за проектиране, правила за експлоатация и др., които са свързани с техническите изисквания и правилата за проектиране, поддръжка и експлоатация на хидротехнически съоръжения от всякакъв вид.

5. Рибарство и аквакултури. Правото на ЕС в областта на рибарството се състои главно от регламенти, пред които не стои изискване за транспониране в националното ни законодателство. Предвид изискването за привеждане на националното ни законодателство в съответствие с европейската правна рамка, през 2001 г. е приет **Законът за рибарството и аквакултурите /**ЗРА**/** (обн., ДВ, бр.41 от 2001 г.), който е основен нормативен акт за отрасъла. Основна цел на закона е създаването на правна рамка за въвеждане в българското законодателство на актовете на ЕС, установяващи правилата в областта на ОПР. Законът урежда отношенията, свързани със собствеността, организацията, управлението, ползването и опазването на рибните ресурси във водите на Република България, търговията с риба и други водни организми. С измененията от 2006 г. е въведен механизмът на държавните помощи в областта на рибарството, в съответствие с разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1860/2004 на Комисията от 06.10.2004 г. относно прилагането на чл.чл. 87 и 88 от Договора за ЕО спрямо минималните помощи в секторите на земеделието и

рибарството. Други отношения, които законът урежда, са: рибностопанските обекти, на които е даден статут на водни обекти по §1 ДР на Закона за водите, които могат да бъдат естествени, изкуствени и специализирани; собствеността върху рибностопанските обекти – държавна, общинска, на юридически и физически лица; условията и редът за извършване на риболов, така че да не се препятства естественото възпроизводство на рибните ресурси, миграционните пътища и да не се застрашава устойчивото им развитие; видовете риболов - любителски и стопански; аквакултурите - дейност по развъждане и отглеждане на риба и други водни организми, след вписване в регистър, воден от Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури; предпоставка за вписване в регистъра е наличието на разрешително за ползване на воден обект за аквакултури и свързаните с тях дейности по Закона за водите; сдруженията по чл.11 – редът и условията, на които трябва да отговарят за предоставяне управлението на рибните ресурси във водни обекти.

Законът урежда и правилата относно ползването на язовири държавна собственост в рибностопанско отношение. В Приложение № 1 от **Наредба № 37 от 10.11.2008 г. за ползването на язовирите държавна собственост, в рибностопанско отношение и правилата за извършване на стопански, любителски риболов и аквакултури в обектите държавна собственост по чл.3, ал.1 ЗРА,** са описани язовирите държавна собственост и тяхното предназначение в рибностопанско отношение за: *любителски риболов* – извършва се само в язовирите държавна собственост по Приложение № 1 от ЗВ; *стопански риболов* – извършва се в определените в Приложение № 1 от Наредбата водни обекти след издаване на разрешително за стопански риболов; *аквакултури* – в язовирите държавна собственост, определени само за любителски или само за стопански риболов, могат да бъдат определяни зони за аквакултури.

В подзаконова нормативна уредба са развити правила относно ползването на водностопанските обекти в рибностопанско отношение, качеството на пресните води, обитавани от риби, изискванията към сдруженията по чл.11 ЗРА, експлоатиращи язовири, определянето на обезщетения за вреди, нанесени върху рибностопанския ресурс и др., както следва:

- **Наредба № 4 от 20.10.2000 г. за качеството на водите за рибовъдство и за развъждане на черупкови организми** – урежда качеството на пресните води, използвани за рибовъдство. Наредбата, от чието приложно поле са изключени водните обекти, предназначени за интензивно рибовъдство (рибни ферми), въвежда норми за качество на водите за обитаване от риби и процедура по идентифицирането на тези води и норми за качество на крайбрежните морски води и морски води, вдадени в сушата, осигуряващи нормално съществуване и възпроизводство на ракообразни и мекотели;
- **Наредба № 22 от 10.12.2007 г. за реда за предоставяне управлението на рибните ресурси в изкуствени водни обекти-държавна собственост, на сдружения за любителски риболов** – определя се редът за предоставяне управлението на рибните ресурси за любителски риболов в изкуствените водни обекти-държавна собственост, определени само за любителски риболов;
- **Устройствен правилник на Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури** – уреждат се функциите, дейността, структурата, числеността на персонала и организацията на работа на ИАРА;
- **Наредба № 41 от 20.04.2006 г. за условията и реда за признаване на организации на производители на риба и други водни организми** – условията и реда за признаване на организации на производителите; изискванията относно

съдържанието на правилника на организациите на производители на риба и други водни организми; условията и редът за получаване на специално признаване на организации на производители на риба и други водни организми;

- **Наредба № 54 от 28.04.2006 г. за водене на регистрите по чл.16 ЗРА** – за воденето на регистрите на: издадените разрешителни за стопански риболов, издадените билети за любителски риболов, лицата, които развъждат и отглеждат риба, признатите организации на производители на риба и други водни организми и браншови организации;
- **Наредба № 17 от 16.06.2008 г. за здравните изисквания към стопанските водни животни, продуктите от тях и предпазването и контрола на болести по водните животни,** издадена на основание чл.54 от **Закона за ветеринарно-медицинската дейност**, чрез която са транспонирани Директива на Съвета 2006/88/ЕС от 24 октомври 2006 г. за здравните изисквания за аквакултурни животни и продукти от тях и за предотвратяване и контрола на някои болести по водните животни и Директива 2008/53/ЕО от 2008 г. за изменение на Приложение IV към Директива 2006/88/ЕО по отношение на пролетната виремия по шарана относно здравните изисквания към животните, които трябва да се прилагат при пускането им на пазара, внасянето и транзита на стопански водни животни и продукти от тях; предпазните мерки по отношение контрола на болестите по стопански водни животни, предприемани от Националната ветеринарномедицинска служба (НВМС), както и мерките, предприемани от лицата, отговорни за производствения бизнес на аквакултури и на всяка друга промишленост, свързана с този бизнес;
- **Тарифа за таксите, събирани по ЗРА –** важен източник на средства са таксите за издаване на разрешителни за стопански риболов, за регистрация на рибопроизводителите и за услугите, извършвани от ИАРА, събирани на основание цитираната тарифа, както и обезщетенията за причинени вреди на рибните ресурси съобразно **Наредбата за размера на обезщетенията за причинени вреди на рибните ресурси.**

6. Промишлено водоползване. В нормативната уредба в областта на промишленото водополз**ване** основен акт е **Законът за водите**, където е уреден режимът за ползване на водни обекти за изграждане на нови, реконструкция или модернизация на съществуващи системи и съоръжения, заустване на отпадъчни води и др. (чл.46). Водополз**ването** за промишлени цели намира самостоятелна уредба (чл.50, ал.4, т.4), а третирането на отпадъчни води в канализационните мрежи и пречиствателните станции с цел пречистване се осъществява при наличие на разрешителното за заустване на отпадъчните води, издадено по общите правила на ЗВ, и се съобразява с вида и степента на замърсяване на отпадъчните води, капацитета на канализационната мрежа и пречиствателната станция, технологията за третиране на утайките и др.

В **Наредба №6/9.11.2000 г. за емисионни норми за допустимото съдържание на вредни и опасни вещества в отпадъчните води, заустван**и **във водни обекти** се уреждат емисионните норми за допустимото съдържание на някои вредни и опасни вещества в отпадъчните води, заустван**и** във водни обекти. Извън обхвата на наредбата остават заустванията на отпадъчни води в подземни води. Наредбата цели да се предотврати и/или преустанови и намали замърсяването на водите на водните обекти с опасните и вредните вещества, попадащи в обхвата й. Министърът на околната среда и водите е натоварен с функции по контрол на мониторинга на отпадъчни води, съдържащи опасни и вредни вещества, указани в Приложение № 1 към наредбата,

както и на мониторинга на водите на водните обекти, които са повлияни от заустването на отпадъчни води. С **Наредба №7/14.11.2000 г. за условията и реда за заустване на производствени отпадъчни води в канализационните системи на населените места** се дава регламентация на третирането на отпадъчните води, използвани в промишлеността и производството, заустваны в канализационните мрежи на населените места и селищните пречиствателни станции и с нея се цели опазване на водите от замърсяване с токсични, вредни и опасни за околната среда вещества. От обхвата на наредбата са изключени дейностите по заустване на производствени отпадъчни води във водни обекти.

Материята относно опазването на водите като компонент на околната среда е уредена в **Закона за опазване на околната среда** /ЗООС/, с който са поставени цели за опазването на околната среда и нейните компоненти. Уредени са системите за контрола и управлението на факторите, които увреждат околната среда, системите за мониторинг на компонентите на околната среда. Водите са разгледани като отделен компонент на околната среда (Глава трета, Раздел II „Опазване и използване на водите и водните обекти"). Посочени са целите на държавната политика по опазване и използване на водите. Място намират екологичните оценки и оценките на въздействието върху околната среда, когато са целите на оценка на въздействието на инвестиционните предложения и отделни дейности върху компонентите на околната среда, включително и върху водите. Екологичните оценки са задължителни за планове и програми в областта на управление на водните ресурси и промишленост (чл.85, ал.1). Предвидени са мерки за предотвратяване на големи промишлени аварии (чл.103). Характеризирането на предприятие и/или съоръжение, в което се употребяват и/или се съхраняват опасни вещества, като такива с „с нисък рисков потенциал" или като „с висок рисков потенциал", е задължително за всеки оператор на такъв обект. В ЗООС са уредени условията за издаване на комплексни разрешителни и техният обхват, Националната система за мониторинг, която се състои от национални мрежи за мониторинг и наред с мониторинга върху останалите компоненти на околната среда включва мониторинг на валежите и повърхностните води, мониторинг на подземните води, мониторинг на морските води. Наред с националния мониторинг, вменено е **задължение за собствен мониторинг** на лицата, задължени по Закона за водите, Закона за почвите, Закона за чистотата на атмосферния въздух, Закона за подземните богатства, Закона за защита от шума в околната среда и Закона за управление на отпадъците, които разработват план, съобразен с поставените условия в разрешителното или в решението по ОВОС.

Извън системата на общия режим на разрешителните за използване на води и водни обекти по ЗВ, в ЗООС са регламентирани **комплексните разрешителни, издавани за изграждането и експлоатацията на инсталации и съоръжения за определени категории промишлени дейности**. Самите категориите за промишлени дейности, за които се изисква комплексно разрешително, са посочени в Приложение № 4 към закона. Комплексните разрешителни съдържат задължителните мерки за опазване на въздуха, водата и почвата. Условията за издаване на комплексни разрешителни са посочени в **Наредба за условията и реда за издаване на комплексни разрешителни.** Наличието на разрешително за водовземане и/или договор с водоснабдително дружество, е предпоставка за разглеждане на заявлението за издаване на комплексно разрешително. Съществено в наредбата е, че е предвидено проектите на комплексни разрешителни за дейностите, посочени в Приложение 4 към закона (чл.117, ал.1 и 2), да се съгласуват от съответните РИОСВ и басейнови дирекции, а за онези дейности, които не попадат в Приложение № 4, да се съгласуват от съответната басейнова дирекция.

Като самостоятелно условие (Условие № 10) при издаване на комплексно разрешително са емисиите на отпадъчни води, в т.ч. производствени отпадъчни води, охлаждащи води, битово-фекални води, дъждовни води, като за всеки един от компонентите е предвидено задължение самостоятелен мониторинг.

Други норми, които допълват и оформят дейностите, свързани с промишлено водоползване и експлоатацията на водния ресурс в областта на експлоатация в стопанско отношение въобще, са:

- **Наредба № 2 от 22.03.2005 г. за проектиране, изграждане и експлоатация на водоснабдителни системи** – водоснабдителните системи се проектират така, че да се постигне комплексното използване и опазване на водните ресурси. При проектиране на водоснабдителните системи на производствени сгради се предвижда оборотно използване на водата за производствени нужди, освен ако това е икономически неизгодно и технически неприложимо. Дадени са правни дефиниции на понятия, елементи от водната техническа инфраструктура като „Външен водопровод", „Водопроводна мрежа", „Главен водопроводен клон от водопроводна мрежа", „Сградно водопроводно отклонение" и др.;
- **Наредба № 8 от 28.07.1999 г. за правила и норми за разполагане на технически проводи и съоръжения в населени места** – определени са подземните технически проводи и съоръжения – водопроводни мрежи и съоръжения, канализационни мрежи и съоръжения, топлопроводни мрежи и съоръжения, отклоненията от инженерните системи към сградите, строителните и промишлените площадки в частта им под уличното платно и тротоарите;
- **Правилник за безопасност при работа в неелектрически уредби на електрически и топлофикационни централи и по топлопреносни мрежи и хидротехнически съоръжения –** отнася за безопасност при работа в неелектрически уредби на електрически и топлофикационни централи и по топлопреносни мрежи и хидротехнически съоръжения (неелектрически уредби и мрежи);
- **Норми за технологично проектиране на топлоелектрически централи** (издадени от Комитета по енергетика, публ., С., 1990 г.) – нямат нормативен характер, но въвеждат правила относно използването на води като ресурс, използван за производство на топлоенергия.

Отделни разпоредби, които уреждат материята, се съдържат в **Закона за енергетиката**, където е дефинирана дейността топлоснабдяване (топлоснабдяването е процес на производство, пренос, доставка, разпределение и потребление на топлинна енергия с топлоносител водна пара и гореща вода за битови и стопански нужди), а редът и техническите условия за топлоснабдяване, за оперативно управление на топлоснабдителната система, за присъединяване на производители и потребители към топлопреносната мрежа, за разпределение, прекратяване на топлоснабдяването и спиране на топлоподаването са определени с Наредба № 16-334 от 6.04.2007 г. за топлоснабдяването. Техническите правила и нормативи за проектиране, изграждане и експлоатация на обектите и съоръженията за производство, пренос и разпределение на топлинна енергия са определени с Наредба № 15 от 28.07.2005 г. за технически правила и нормативи за проектиране, изграждане и експлоатация на обектите и съоръженията за производство, пренос и разпределение на топлинна енергия.

7. Строителен процес във водния сектор. Правната регламентация на този вид отношения следва да се търси в **Закона за устройството на територията** (ЗУТ), който

наред с разнородните обществени отношения, които има за задача да уреди, дава правна основа на процесите, свързани със строителството на съоръжения от хидротехническата инфраструктура. ЗУТ регламентира дейностите по изграждане на водопроводните и канализационните мрежи, докато нормите относно проектирането и изграждането на елементи на хидроенергийната и хидромелиоративната инфраструктура са „разхвърляни" в наредби или актове с ненормативен характер, норми.

Подзаконовата нормативна уредба в областта на техническите изисквания към инфраструктурата следва да се разглежда като ***обща*** и ***специална***. ***Общата подзаконова уредба*** обхваща онези правила, които се прилагат за всички елементи на техническата инфраструктура, като Наредба № 3 от 2003 г. за актове в строителството и Наредба № 2 от 2003 г. за въвеждане в експлоатация на строежите и минимални гаранционни срокове. ***Специалната подзаконова уредба*** обхваща технически правила във връзка с проектирането и изграждането на елементи от водностопанската инфраструктура, издадени от министъра на регионалното развитие и благоустройството във формата на наредби. Сред тях се открояват Наредба № 2 от 22.03.2005 г. за проектиране, изграждане и експлоатация на водоснабдителни системи, както и Наредба № 4 от 14.09.2004 г. за присъединяване на потребителите и за ползване на ВиК системи.

Нормативните актове, които уреждат отношенията във връзка със строителния процес във водния сектор, са анализирани и коментирани подробно в Раздел V, т.4.2. „ЗУТ и технически изисквания към инфраструктурата" от настоящия анализ.

8. **Други нормативни актове.** Към тази група следва да се причислят всички онези обществени отношения, които не са в непосредствена връзка с водния ресурс като изброените до тук, но са в някаква степен свързани с него, като обществените отношения, свързани със собствеността, обществените поръчки, концесиите, опазването на околната среда, третиране на отпадъци и други. По-важните нормативни актове, които формират правната рамка на тези отношения са:

а) собственост – Закон за собствеността, Закон за държавната собственост; Правилник за прилагане на Закона за държавната собственост; Закон за общинската собственост; Закон за собствеността и ползването на земеделските земи; Правилник за прилагане на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи; Закон за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд; Правилник за прилагане на Закона за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд;

б) обществени поръчки – Закон за обществените поръчки; Правилник за прилагане на Закона за обществените поръчки; Наредба за възлагане на малки обществени поръчки; Наредба за водене на Регистъра за обществени поръчки;

в) концесии – Закон за концесиите; Правилник за прилагане на Закона за концесиите;

г) опазване на околната среда – Закон за опазване на околната среда; Наредба за условията и реда за извършване на оценка на въздействието върху околната среда; Наредба за условията и реда за извършване на екологична оценка на планове и програми; Наредба № 3 от 2008 г. за нормите за допустимо съдържание на вредни вещества в почвите; Наредба за стандарти за качество на околната среда за приоритетни вещества и някои други замърсители;

д) третиране на отпадъци – Закон за управление на отпадъците, Наредба за реда и начина за оползотворяване на утайки от пречистването на отпадъчни води чрез употребата им в земеделието.

5.5 Терминология и легални дефиниции

Употребата на извънредно богат набор от правни термини и понятия е основна характеристика на правната рамка на водния сектор. Това е обусловено от извънредно широкия кръг на обществени отношения, които обхваща или трябва да обхване рамката. Правното значение и смисъл на всеки съществен термин в правната рамка е обвързано с различни хипотези и последици в процеса на прилагане на рамката.

Значението на терминологичния и понятийния апарат, с който си служи законодателят при определяне на предмета на правното регулиране, е твърде съществено и то дава до голяма степен основата при очертаването на обхвата на правната рамка на водния сектор.

Законодателят е използвал няколко подхода при въвеждането на основните правни понятия, термини и легални дефиниции, с които очертава обекта на регулираните правоотношения. Тези термини и понятия са развити основно в Закона за водите, който е водещ и в тази част на изграждане на правната рамка, а другите закони и подзаконовите актове само допълват терминологичния апарат. Само в ЗВ в тялото на закона и в неговите допълнителни разпоредби са дефинирани легално над 120 специални „водни" термини и понятия. Всички останали законови и подзаконови актове дефинират много по-малко правни термини и понятия и в голямата си част използват термините от ЗВ и сродни на тях понятия.

Първият подход е въвеждането на най-важните понятия още в първите текстове на закона в частта, която определя предмета, приложното поле и обхвата и целите и принципите на Закона за водите. В определени случаи е използван подходът съществените термини да се въвеждат с първите текстове на съответната глава или раздел от закона, който урежда съответната част от правоотношенията – напр. собствеността, сервитутите и др. В някои части законът използва направо общоприети правни термини без да ги дефинира, в други случаи пояснението за термина се съдържа в конкретните текстове на закона. Като друг вид подход е използван методът на въвеждане на изрична легална дефиниция чрез пояснение на термина в Допълнителните разпоредби на закона. Трябва да отбележим, че не всички съществени термини са изрично дефинирани в края на закона, а за някои понятия са приложими дефинициите от други закони извън основните, които са включени в правната рамка на водния сектор.

Още в чл. 1 Законът за водите въвежда в употреба основните термини „води" и „собственост на водностопански системи и съоръжения" и впоследствие ги разклонява на видовете води – повърхностни, подземни, минерални и други, а в частта собственост употребява различните форми на права на собственост според признатите от Конституцията на РБ – държавна, общинска, публична, частна и други разновидности според обектите на собственост. По-нататък законът въвежда като трети елемент при употребата на легалните термини и понятия вида дейност, като я свързва било с „управлението на водите", било с тяхното „използване".

Например ЗВ в продължение на конституционната разпоредба определя като изключителна държавна собственост вътрешните морски води, териториалното море и минералните води по списък Приложение № 2 към закона, а останалата част от водите и водните обекти са определени основно като публична държавна собственост с някои изключения в насока публичната общинска собственост и конкретни изключения в посоката на частната собственост. Този законодателен подход е определящ и за подбора на правните способи и механизми за регулиране на всички обществени дейности и отношения, свързани с използването на водите от човека, както и за

формирането на структурата и правомощията на държавните органи, отговорни за прилагането на тези механизми като форма на осъществяване на държавното управление на водите. В чл.1 на ЗВ при определяне на предмета на управление в основата на държавното управление е заложено виждането, че водите се третират като общонационален единен и неделим природен ресурс, което е най-важната характеристика на предмета.

На следващо място следва да посочим, че в групата на легалните дефиниции, в §1, т.30 от ЗВ е дадено най-обобщеното определение за **управлението на водите като съвкупност от дейностите по използване, опазване и възстановяването им, както и по предпазване от вредното им въздействие.** Този законодателен подход е определящ и за подбора на правните способи и механизми за регулиране на всички обществени дейности и отношения, свързани с използването на водите от човека, както и за формирането на структурата и правомощията на държавните органи, отговорни за прилагането на тези механизми като форма на осъществяване на държавното управление на водите.

В цитирания чл.1 от ЗВ се намира едно от правните основания за по-широкото разбиране на понятието за управление на водите. Самият закон е включил в своя предмет уреждането на собствеността върху водите, **както и собствеността върху водностопанските системи и съоръжения.** В чл. 5 от ЗВ се казва, че „...използването на водите се осъществява чрез водностопански системи, които включват съоръжения за отнемане, съхраняване, ... и пречистване на водите, за изполване на водната енергия и за защита от вредното въздействие на водите". Това е още един начин по-пълно да се очертае предметът на нормативната уредба, т.е. и предметът на държавното управление, като се маркират и някои от най-важните направления в дейността по използването на водите и по технически признаци.

Анализът се придържа към становището, че в дейността по управление на водите съгласно нашата правна система се включват и дейностите по стопанисване и управление на водностопанските системи и съоръжения. Отделянето на водите като самостоятелен обект на управление, когато те се намират или преминават през съоръженията на водностопанските системи, от самите съоръжения и тяхното управление може да бъде само чисто теоретично. Към тези основни отправни точки от Глава първа „Общи положения", следва да се добавят и посочените в чл.2 и следв. от ЗВ цели на закона, които са трайните и стратегически цели на държавното управление във водния сектор.

В чл.2, ал.2 законът доразвива целите, като указва и основните средства за постигането им, а в добавения от 2006 г. чл.2а от ЗВ, изцяло в съответствие с Рамковата директива за водите 2000/60ЕС, са заложени и 14-те принципа, от които ще се ръководи държавната политика за постигане на горните цели. Тези принципи всъщност са актуалната законова дефиниция за **главните задачи и насоки на организацията на дейността на държавните органи по управлението на водите.** В терминологично отношение с изменения на ЗВ от 2006 г. във водно-правната терминология се въвеждат голямата част от понятията и правния език на Рамковата директива за водите и другите евродирективи в тази област, съответно преведени от английски на български език.

Положителното в структурата на ЗВ и издадените на неговата основа подзаконови актове, особени тези, които са актуализирани след измененията от 2006 г., е сравнително системната употреба на едни и същи правни термини и понятия, като в наредбите и другите актове се използват основните легални дефиниции от ЗВ. Тъй като има доста съществена разлика и развитие на ЗВ в текста му от 2000 г. и този след 2006

г., някои части на закона и част от наредбите следва да се приведат в терминологично съответствие към употреба на едни и същи правни понятия.

За съжаление, в много актове от правната рамка на водния сектор се срещат термини и понятия, които се използват в учебните заведения и в хидротехническата наука от години, но същите нямат съответната правна дефиниция, която да им придаде унифициран легален смисъл, който да не създава проблеми при употреба – например понятията за видове ВЕЦ или някои хидротехнически съоръжения или части от тях, които се употребяват в наредбите в частта за хидроенергетиката, проектирането на хидросъоръжения или ВиК инсталации. За сравнителни примери към този раздел на анализа е приложена специална таблица 5.3. с извадки на по-голямата част от правните дефиниции от актовете, включени в правната рамка.

Поради самостоятелното развитие на всеки от допълващите рамката закони – ЗЗ, ЗРВиКУ, ЗЕ, ЗСН, ЗРА, ЗУТ и други, - терминологията използвана в тях и в съответните системи от подзаконови актове към тези закони е доста разнообразна и понякога разнопосочна. В ЗЕ например няма нито един термин с пряка насоченост към областта на водите и тяхното използване, която да личи в самия термин, дори липсва каквото и да било понятие с прилагателно „хидроенергиен" или нещо подобно, докато в съответните наредби към този закон, които са посочени в частта на правната рамка за хидроенергетиката, има изобилна употреба на хидротехническа терминология. В ЗСН има малка и недостатъчна група от „хидромелиоративни" понятия, а в термините в подзаконовата уредба липсва изчерпателност и системност.

В ЗРВиКУ, приет през 2005 г., са въведени доста дефиниции в тялото на закона, които през 2009 г. са неадекватно дублирани в измененията на ЗВ, най-вече в текстовете на Глава „XIа" и макар, че ЗВ препраща изрично към ЗРВиКУ, то това не решава терминологичните разминавания и дефинирането по различен начин на едни и същи основни понятия – например дефинициите за „ВиК оператори" и „ВиК услуги". Допълнително терминологични несъответствия могат да се открият между подсистемата на ЗУТ и подзаконовите актове към него с пряко отношение към дейностите по ВиК, от една страна, и ЗВ и ЗРВиКУ, от друга страна.

Ето някои от най-важните правни термини, употребявани в правната рамка - води и водностопански системи и съоръжения; водовземане и водовземни съоръжения; зауствания, приоритетни вещества, емисии и изпускания; използване на водите, водни ресурси, водна среда; речни басейни, басейново ниво, басейнови органи; управление на водите; предпазване от вредното въздействие на водите; водни услуги; опазване на водите, хидроложки цикъл, природна водна система, общо водовземане и ползване на водни обекти; водоснабдителни и канализационни системи и съоръжения; хидромелиоративни и хидроенергийни системи и съоръжения и обекти; реки, язовири и микроязовири, водоеми и водохранилища; отпадъчни води, питейни води, водоизточници, напояване, аквакултури, водни тела и др. подобни.

В някои свои раздели или конкретни групи норми Законът за водите изрично препраща към други закони като ЗУТ, ЗРА, ЗДС, ЗОС, ЗК, ЗЗ, ТЗ, АПК, ЗАНН, ЗСН, ЗЕ, ЗООС, което предполага съвместяване или спомагателна употреба на сродни, свързани или подобни правни понятия освен тези, които са изрично дефинирани в ЗВ.

Към днешна дата предстои приемането или актуализацията на над 20 подзаконови нормативни акта, по-голямата част от които следва да се издадат на основание и за приложението на ЗВ. Вероятно в част от тях ще се наложи употребата и въвеждането на нови специфични за сектора термини и понятия. Без системност и профилирано

унифициране на правните понятия приложението на действащите и новите правни норми може да бъде силно затруднено.

Най-важните проблеми, които поражда състоянието на системата на правните термини и понятия в правната рамка на водния сектор и начина на тяхната употреба в законовите и подзаконовите нормативни актове, са посочени в точка 5.7. на анализа.

Таблица 5.3. Правни дефиниции на термините в областта на водите

ТЕРМИН	ПРАВНА ДЕФИНИЦИЯ	ИЗТОЧНИК*
ВОДИ И ВОДНИ РЕСУРСИ. ВОДНОСТОПАНСКИТЕ СИСТЕМИ И СЪОРЪЖЕНИЯ		
Водни ресурси	повърхностните и подземните води, намиращи се във водните обекти, които се използват или могат да бъдат използвани	§ 1, ал.1, т.3 от ПР на ЗВ
Водностопански баланс	съотношението между наличните водни ресурси и нуждите от вода по време и място, определено с цел установяване възможностите за задоволяване потребностите от вода;	§ 1, ал.1, т.4 от ПР на ЗВ
Водностопански отношения	отношенията, възникнали в процеса на дейностите на лицата, свързани с ползването, възстановяването и опазването на водите и водните обекти	§ 1, ал.1, т.5 от ПР на ЗВ
Водовземане	обхваща всички дейности, свързани с отнемане на води от водните обекти	§ 1, ал.1, т.7 от ПР на ЗВ
Извори	естественото възходящо или низходящо, безнапорно или напорно изтичане на подземни води на земната повърхност	§ 1, ал.1, т.14 от ПР на ЗВ
Минерални води	подземните води от находищата, посочени в приложение № 2 към Закона за водите, а в останалите случаи, за които има издаден сертификат и/или комплексна балнеологична оценка от Министерството на здравеопазването и/или стопанска оценка от Министерството на околната среда и води	§ 1, ал.1, т.17 от ПР на ЗВ
Мониторинг на водите	измервания, наблюдения и оценки за определяне на състоянието на водите	§ 1, ал.1, т.18 от ПР на ЗВ
Повърхностни води	водите на сушата, с изключение на подземните води, както и преходните води и крайбрежните морски води, освен по отношение на химичното състояние, в който случай се включват и вътрешните морски води и водите на териториалното море	§ 1, ал.1, т.23 от ПР на ЗВ
Подземни води	всички води, намиращи се под повърхността на земята във водонаситената зона, в пряк контакт със земните пластове	§ 1, ал.1, т.24 от ПР на ЗВ
Речен басейн	територията от земната повърхност, от която посредством поредица от потоци, реки и езера целият повърхностен отток се влива в морето в единствено речно устие, естуар или делта	§ 1, ал.1, т.28 от ПР на ЗВ
Трансгранични води	повърхностни или подземни води, които пресичат границата между Република България и една или повече съседни държави	§ 1, ал.1, т.29 от ПР на ЗВ
Управление на водите	включва дейностите по използване, опазване и възстановяване на водите, както и дейностите по предпазването от вредното им въздействие	§ 1, ал.1, т.30 от ПР на ЗВ

ТЕРМИН	ПРАВНА ДЕФИНИЦИЯ	ИЗТОЧНИК*
Воден обект	постоянно или временно съсредоточаване на води със съответни граници, обем и воден режим в земните недра и в естествено или изкуствено създадени форми на релефа заедно с принадлежащите към тях земи	§ 1, ал.1, т.34 от ПР на ЗВ
Води на сушата	всички стоящи или течащи води на повърхността на земята и всички подземни води откъм страната на брега от изходните линии, от които се измерва ширината на териториалното море	§ 1, ал.1, т.35 от ПР на ЗВ
Водно тяло	самостоятелна и значима част от повърхностните или подземните води	§ 1, ал.1, т.37 от ПР на ЗВ
Емисионна норма	стойностите на масата, изразена чрез определени специфични параметри, концентрацията и/или нивото на емисията, които не бива да бъдат превишавани през един или през няколко периода от време	§ 1, ал.1, т.48 от ПР на ЗВ
Изкуствено водно тяло	повърхностно водно тяло, създадено в резултат на човешка дейност	§ 1, ал.1, т.51 от ПР на ЗВ
Крайбрежни морски води	повърхностни води, намиращи се откъм сушата спрямо крайбрежната линия, всяка точка от която отстои на една морска миля в посока към вътрешността на морето от най-близката точка на изходната линия, от която се измерва обхватът на териториалното море, като, където е възможно, продължава до външната граница на преходните води	§ 1, ал.1, т.54 от ПР на ЗВ
Повърхностно водно тяло	отделен и значим елемент от повърхностните води, като езеро, водоем, поток, река или канал, част от поток, река или канал, преходни води или пространство от крайбрежните води	§ 1, ал.1, т.59 от ПР на ЗВ
Подземно водно тяло	отделен обем подземни води в рамките на един или няколко водоносни хоризонта, характеризиращ се с определено състояние на подземните води	§ 1, ал.1, т.61 от ПР на ЗВ
Район за басейново управление	област от територията на земната повърхност или морето, съставена от един или повече граничещи си речни басейни заедно с прилежащите им подземни и крайбрежни води	§ 1, ал.1, т.66 от ПР на ЗВ
Река	вода на сушата, която в по-голямата си част тече на повърхността на земята, като в част от своето течение може да преминава и под повърхността на земята	§ 1, ал.1, т.67 от ПР на ЗВ
Приоритетни вещества	вещества, които представляват значим риск за водната среда или чрез нея са токсични за хората и екотоксични за водните екосистеми и свързаните с тях сухоземни екосистеми и които са определени в съответствие с чл.16 от ЗВ и приложение № 10 към Директива 2000/60/ЕС на Европейския парламент и Съвета	§ 1, ал.1, т.68 от ПР на ЗВ
Водовземно съоръжение	съоръжение за подземни води, предназначено за водовземане, заедно с надземните съоръжения, изградени при условията и по реда на ЗУТ, което е присъединено към водоснабдителна система.	§ 1, т.2 от ПР на Наредба № 1 от 10.10.2007 г. за подземните води
Заустване на отпадъчни води	въвеждане във водните обекти с отпадъчни води на топлина и вещества, които са в обхвата на тази наредба, с изключение на: а) изхвърляне на материали от драгажна дейност; б) изхвърляния от кораби в териториалните води в резултат на	§ 1, т.14 от ПР на Наредба № 6 от 9.11.2000 г. за отпадъчните води, заустявани във водни обекти

ТЕРМИН	ПРАВНА ДЕФИНИЦИЯ	ИЗТОЧНИК*
	експлоатацията им; в) изхвърляне от кораби в териториални води на течни и твърди отпадъчни материали	
Канализационна мрежа	система от тръби, която събира и отвежда отпадъчните води от населеното място	§ 1, т.19 от ПР на Наредба № 6 от 9.11.2000 г. за отпадъчните води, зауствани във водни обекти
Отпадъчни води от населени места	фекално-битови отпадъчни води или смес от фекално-битови отпадъчни води, производствени отпадъчни води и/или дъждовни води	§ 1, т.24 от ПР на Наредба № 6 от 9.11.2000 г. за отпадъчните води, зауствани във водни обекти
Води за напояване	водите, използвани по силата на издадено разрешително за водовземане за подобряване на водния режим на почвата и растенията, изпитващи в естествени условия недостиг на влага	§ 1, т.5 от ПР на Наредба № 18 от 27.05.2009 г. за качеството на водите за напояване
Хидротехнически съоръжения	съоръжения, технически средства и оборудване за напояване и отводняване на земеделски земи	§ 1, т.6 от ПР на Наредба № 18 от 27.05.2009 г. за качеството на водите за напояване
Водовземни съоръжения за подземни, в т. ч. и минерални води	сондажни и шахтови кладенци; кладенци с хоризонтални дренажни лъчи (тип "Раней"); дренажи; каптажи на естествени извори и системи за изкуствено подхранване	§ 1, т.1 от ПР на Наредба № 3 от 16.10.2000 г. за санитарно-охранителните зони около водоизточниците и съоръженията за питейно-битово водоснабдяване
Защитен подземен воден обект	подземен воден обект, над който е разположен водонепропусклив пласт	§ 1, т.7 от ПР на Наредба № 3 от 16.10.2000 г. за санитарно-охранителните зони около водоизточниците и съоръженията за питейно-битово водоснабдяване
Крайбрежни морски води	водите, намиращи се между бреговата линия и линията, всяка точка на която е на отстояние една морска миля от най-близката точка на изходната линия, от която се измерва широчината на териториалното море, като в устията на реките се разширява до границата на пресните води	§ 1, т.1 от ПР на Наредба № 8 от 25.01.2001 г. за качеството на крайбрежните морски води
Питейна вода	вода за питейно-битови цели: а) в нейното природно състояние или след обработка, предназначена за пиене, приготвяне на храна и други битови цели, независимо дали е от повърхностен или подземен водоизточник или се доставя чрез водоразпределителна мрежа, от цистерна, в бутилки, кутии или други опаковки; б) използвана в предприятията от хранителната промишленост за производството, преработката, съхранението или продажбата на продукти или на вещества, предназначени за консумация от хора, с изключение на случаите, когато органите на ДЗК са преценили, че качеството на водата не може да повлияе върху безопасността на готовия хранителен продукт	§ 1, т.1 от ПР на Наредба № 9 от 16.03.2001 г. за качеството на водата, предназначена за питейно-битови цели
Производствени отпадъчни води	отпадъчни води, които се изпускат в резултат на производствена, стопанска или други дейности и	§ 1, т.1 от ПР на Наредба № 7 от 14.11.2000 г. за

ТЕРМИН	ПРАВНА ДЕФИНИЦИЯ	ИЗТОЧНИК*
	които по своя произход, състав и свойства са различни от фекално-битовите отпадъчни води, резултат от човешкия метаболизъм и битово-домакинските дейности	заустване на производствени отпадъчни води в населените места
Водоснабдителни организации	търговски дружества по водоснабдяване и канализация или друга структура, която експлоатира водоснабдителна система	§ 1, т.1 от ПР на Наредба № 12 от 18.06.2002 г. за качествените изисквания към повърхностни води, предназначени за питейно-битово водоснабдяване
ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ		
Курортни ресурси	минералните води, лечебните пелоиди, крайбрежната плажна ивица и местностите с благоприятни за профилактика, лечение и рехабилитация биоклиматични условия	чл.75, ал.1 от ЗЗ
Обекти с обществено предназначение	а) водоизточници и минерални водоизточници, водоснабдителни обекти и съоръжения за питейно-битово водоснабдяване; б) плувни басейни, плажове и места за къпане;	§ 1, т.9 от ПР на ЗЗ
Факторите на жизнената среда	а) води, предназначени за питейно-битови нужди; б) води, предназначени за къпане; в) минерални води, предназначени за пиене или за използване за профилактични, лечебни или за хигиенни нужди;	§ 1, т.12 от ПР на ЗЗ
Води за къпане	са обособени части от течащите или стоящите води на сушата, преходните и крайбрежните морски води, които отговарят на изискванията на чл.3 от Наредба № 5 от 30.05.2008 г. за управление качеството на водите за къпане	§ 1, т.2 от ПР на Наредба № 5 от 30.05.2008 г. за управление качеството на водите за къпане
Води за къпане	всички пресни течащи или стоящи води, или части от тях, както и морските води, където: а) къпането е разрешено от компетентните органи, или б) къпането не е изрично забранено и традиционно се практикува от голям брой къпещи се	§ 1, т.1 от ПР на Наредба № 11 от 25.02.2002 г. за качеството на водите за къпане (в сила до 31.12.2014 г.)
ВОДОСНАБДЯВАНЕ И КАНАЛИЗАЦИЯ		
Водоснабдителна система	съвкупност от съоръжения за добиване на природни води, пречистването и/или обеззаразяването им до необходимото качество, съхраняването, транспортирането, разпределянето и доставянето им до имотите на потребителите	§ 1, ал.1, т.32 от ПР на ЗВ
Канализационна система	съвкупност от канализационни отклонения, улични канализационни мрежи в урбанизираните територии, отвеждащи колектори и пречиствателни станции или пречиствателни съоръжения, чрез които се извършва отвеждане на отпадъчните и/или дъждовните води от имотите на потребителите, пречистването им и при необходимост обеззаразяването им до необходимите качества и заустването им в съответния воден обект	§ 1, ал.1, т.33 от ПР на ЗВ
Вода, предназначена за питейно-битови цели	повърхностна или подземна вода в нейното природно състояние или след обработка, предназначена за пиене, приготвяне на храна и други битови цели, доставяна чрез водопроводна система или от цистерна, в бутилки, кутии или други опаковки, както и водите, използвани за производство на хранителни, лекарствени или козметични продукти или вещества, предназначени за консумация от човека, в случай	§ 1, ал.1, т.36 от ПР на ЗВ

ТЕРМИН	ПРАВНА ДЕФИНИЦИЯ	ИЗТОЧНИК*
	че качеството на водата може да окаже влияние върху качеството на крайните продукти	
Водни услуги	всички услуги за осигуряване на вода за домакинствата, обществените институции и за всяка стопанска дейност чрез водовземане, акумулиране, събиране в резервоари, обработка и доставка на повърхностни или подземни води, както и събирането, отвеждането и третирането с пречиствателни съоръжения на отпадъчните води, които след това се заустват в повърхностни водни тела	§ 1, ал.1, т.74 от ПР на ЗВ
Водоползване	водните услуги заедно с всяка друга човешка дейност, свързана с отнемане на води, ползване на водни обекти и земеползване, за която при характеризирането на водните тела, извършено при условията на наредбите по чл.135, ал.1, т.2 и 9 от ЗВ, е установено, че оказва значително въздействие върху състоянието на водите, и които се вземат предвид при изпълнението на икономическия анализ по чл.192, ал.2, т.1 от ЗВ	§ 1, ал.1, т.80 от ПР на ЗВ
Водопроводна мрежа	елемент на водоснабдителната система в урбанизираната територия, състоящ се от проводи и прилежащите им съоръжения за разпределение и транспортиране на водата до потребителите	§ 1, ал.1, т.82 от ПР на ЗВ
Канализационна мрежа	елемент на канализационната система в урбанизираната територия, състоящ се от проводи и прилежащите им съоръжения за отвеждане на отпадъчните води от потребителите до канализационните колектори извън урбанизираните територии	§ 1, ал.1, т.83 от ПР на ЗВ
Регионален ВиК оператор	ВиК оператор, действащ на територията на повече от една община	§ 1, ал.1, т.85 от ПР на ЗВ
Общински ВиК оператор	ВиК оператор, действащ на територията на една община	§ 1, ал.1, т.86 от ПР на ЗВ
ВиК услуги (водоснабдителните и канализационните услуги)	услугите по пречистване и доставка на вода за питейно-битови, промишлени и други нужди, отвеждане и пречистване на отпадъчните и дъждовните води от имотите на потребителите в урбанизираните територии (населените места и селищните образувания), както и дейностите по изграждането, поддържането и експлоатацията на водоснабдителните и канализационните системи, включително на пречиствателните станции и другите съоръжения	чл.1, ал.2 ЗРВиКУ
ВиК оператори	всички предприятия с предмет на дейност извършване на В и К услуги	чл.2, ал.1 ЗРВиКУ
Неинкасирана вода	разликата между измерени водни количества на входа на водоснабдителната система и фактурираните водни количества	§ 1, т.10 от Наредба за формиране на годишните нива на показателите за качество на ВиК услуги
ХИДРОЕНЕРГЕТИКА		
Топлоснабдяването	процес на производство, пренос, доставка, разпределение и потребление на топлинна енергия с топлоносител водна пара и гореща вода за битови и стопански нужди	чл.125, ал.1 от ЗЕ
ВЕЦ на течащи води	хидроенергийна система на естествени (течащи) води, която работи с неизравнен отток, т.е. използва естествения режим на реката. При нея	§ 1, т.1 от Наредба № 6 от 9.06.2004 г. за присъединяване към

ТЕРМИН	ПРАВНА ДЕФИНИЦИЯ	ИЗТОЧНИК*
	напор се създава с помощта на деривационни или водоподпорни (язовирна стена, яз) съоръжения или с двете едновременно	преносната и разпределителните електрически мрежи
Водноелектрическа централа	комплекс от съоръжения и оборудване, който преобразува енергийния потенциал на водните ресурси в електрическа енергия	§ 1, т.2 от Наредба № 14 от 15.06.2005 г. за съоръженията електрическа енергия
Големи язовирни стени	а) язовирни стени с височина на стената, мерено от повърхността на фундиране до короната, по-голяма от 15 m; б) язовирни стени с височина на стената 10 - 15 m, когато имат поне една от следните характеристики: - обем на водохранилището, по-голям от 1 000 000 куб. м; - пропускателна способност на облекчителните съоръжения, по-голяма от 2000 куб. м/s	§ 1, т.3 от Наредба № 14 от 15.06.2005 г. за съоръженията електрическа енергия
Помпено-акумулираща водноелектрическа централа	комплекс от съоръжения и оборудване, който позволява косвено съхраняване на електрическа енергия чрез двойно преобразуване, както следва: а) в помпен режим - преобразуване на електрическата енергия в хидроенергиен потенциал и неговото съхраняване; б) в генераторен режим - обратно преобразуване на съхранения хидроенергиен потенциал в електрическа енергия	§ 1, т.13 от Наредба № 14 от 15.06.2005 г. за съоръженията електрическа енергия
Ретензия	временно задържане във водохранилището на част от обема на високата вълна	§ 1, т.15 от Наредба № 14 от 15.06.2005 г. за съоръженията електрическа енергия
Яз	водопреградно съоръжение за отклоняване на води от речните течения	§ 1, т.18 от Наредба № 14 от 15.06.2005 г. за съоръженията електрическа енергия
ХИДРОМЕЛИОРАЦИИ		
Хидромелиоративна инфраструктура	комплекс от съоръжения, технически средства и оборудване за напояване и отводняване на земеделски земи на територията на сдруженията заедно с прилежащите им площи и сградите с обслужващо предназначение, както и експлоатационните пътища	§ 1, т.1 от ПР на ЗСН
Територия на сдружението за напояване	площта на земеделските земи, които се обслужват от една напоителна или една напоително-отводнителна система, или от технологично обособени части от тях с граници, определени от надзорния орган	§ 1, т.2 от ПР на ЗСН
Напоителни системи	комплекс от съоръжения, технически средства и оборудване за добиване, съхраняване, доставка и разпределяне на водата за напояване на земеделските култури с цел поддържане на подходящ водно-въздушен режим	§ 1, т.3 от ПР на ЗСН
Отводнителни системи	площта на земеделските земи, които се обслужват от една напоителна или една напоително-отводнителна система, или от технологично обособени части от тях с граници, определени от надзорния орган	§ 1, т.4 от ПР на ЗСН
Воден баланс	съотношението между валежите, оттока, изпарението и филтрацията, характеризиращо количественото състояние на водите по речни басейни	§ 1, т.4 от ПР на Правилника за експлоатацията на хидромелиоративни

ТЕРМИН	ПРАВНА ДЕФИНИЦИЯ	ИЗТОЧНИК*
		съоръжения
Водовземни съоръжения	съоръжения, посредством които се извършва отнемане на води от водните обекти	§ 1, т.5 от ПР на Правилника за експлоатацията на хидромелиоративни съоръжения
Водоползване	обхваща всички дейности, свързани с отнемане на води от водните обекти	§ 1, т.6 от ПР на Правилника за експлоатацията на хидромелиоративни съоръжения
Напоителни системи	комплекс от съоръжения, технически средства и оборудване за добиване, съхраняване, доставка и разпределяне на водата за напояване на земеделските култури с цел поддържане на подходящ водно-въздушен режим	§ 1, т.10 от ПР на Правилника за експлоатацията на хидромелиоративни съоръжения
Хидромелиоративна инфраструктура	комплекс от съоръжения, технически средства и оборудване за напояване и отводняване на земеделски земи на територията на сдруженията заедно с прилежащите им площи и сгради с обслужващо предназначение, както и експлоатационните пътища, предмет на чл.2 от Наредбата за правото на ползване върху обектите от хидромелиоративната инфраструктура	§ 1, т.16 от ПР на Правилника за експлоатацията на хидромелиоративни съоръжения
Голям язовир	язовир с височина на стената над 15 м или със завирен обем над 3 млн. куб.метра	§ 1, т.1 от ПР на Наредба за правото на ползване върху обектите от хидромелиоративната инфраструктура
Потенциално опасен язовир	язовир, който с месторазположението си, независимо от техническото му състояние, при внезапно скъсване представлява опасност за намиращите се под него населени места, автомагистрални пътища клас I, жп линии или важни стопански обекти	§ 1, т.2 от ПР на Наредба за правото на ползване върху обектите от хидромелиоративната инфраструктура
Ретензионен язовир	язовир, предназначен да поеме висока вълна в речното русло, на което е изграден, и да я проведе през преливника си и основния изпускател, така че да предпази от заливане разположени под него населени места, автомагистрални пътища клас I, жп линии или важни стопански обекти. Ретензионните язовири са без спирателни органи на основния изпускател, а водните им откоси са затревени	§ 1, т.3 от ПР на Наредба за правото на ползване върху обектите от хидромелиоративната инфраструктура
Регулиран водоизточник	язовир, който регулира водния отток в рамките на една или няколко календарни години	§ 1, т.4 от ПР на Наредба за правото на ползване върху обектите от хидромелиоративната инфраструктура
РИБАРСТВО И АКВАКУЛТУРИ		
Големи язовири	язовирите по приложение № 1 към ЗВ, както и други язовири с площ при максимален обем над 2000 дка, определени от министъра на земеделието и храните	§ 1, т.9 от ПР на ЗРА
Крайбрежни морски води	водата откъм сушата, оградена от линия, чиито точки са на отстояние една морска миля от най-близката точка на основната линия, от която се измерва широчината на териториалните води, като	§ 1, т.5 от ПР на Наредба № 4 от 20.10.2000 г. за качеството на водите за рибовъдство и за

ТЕРМИН	ПРАВНА ДЕФИНИЦИЯ	ИЗТОЧНИК*
	в устията на реките се разширява до границата на пресните води	развъждане на черупкови организми
Замърсяване на водите	прякото или непрякото въвеждане като резултат от човешката дейност на вещества, трептения и топлина във водите, които могат да бъдат опасни за човешкото здраве при консумация на риба и рибни продукти и месо на черупкови организми от крайбрежни морски води и за водните екосистеми и качеството на водите	§ 1, т.7 от ПР на Наредба № 4 от 20.10.2000 г. за качеството на водите за рибовъдство и за развъждане на черупкови организми
СТРОИТЕЛЕН ПРОЦЕС		
Техническа инфраструктура	система от сгради, съоръжения и линейни инженерни мрежи на транспорта, водоснабдяването и канализацията, електроснабдяването, топлоснабдяването, газоснабдяването, електронните съобщения, хидромелиорациите, третирането на отпадъците и геозащитната дейност	§ 5, т.31 от ПР на ЗУТ
Рехабилитация	строителна дейност, свързана с възстановяване, реконструкция, разширяване или модернизиране на частта от елементите на пътната, транспортната, далекосъобщителната, енергийната, водоснабдителната, канализационната и хидромелиоративната инфраструктура	§ 1 от ДР на Наредба № 2 от 31.07.2003 г. за въвеждане в експлоатация на строежите и минимални гаранционни срокове
Водовземно съоръжение	съоръжение, предназначено да улавя вода и да я подава при запазване на природните й качества към водоснабдителната система	§ 1, т.1 от ДР на Наредба № 2 от 22.03.2005 г. за водоснабдителни системи
Черпателно съоръжение	съоръжение, разположено преди помпената станция за изравняване на притока на вода и препомпваното водно количество съобразно възприетия режим на работа на помпите	§ 1, т.2 от ДР на Наредба № 2 от 22.03.2005 г. за водоснабдителни системи
Помпена станция	помпено съоръжение за осигуряване на съответното налягане и водно количество във водоснабдителната система	§ 1, т.3 от ДР на Наредба № 2 от 22.03.2005 г. за водоснабдителни системи
Пречиствателна станция	комплекс от съоръжения за обработка на суровата природна вода с оглед осигуряване на нормативните изисквания към качеството на водата преди нейното подаване във водопроводите	§ 1, т.4 от ДР на Наредба № 2 от 22.03.2005 г. за водоснабдителни системи
Регулиращо водонапорно съоръжение	съоръжение за изравняване на относително постоянния приток и променливото потребление на вода в отделни часове на денонощието (напорни резервоари, водонапорни кули и хидрофори).	§ 1, т.5 от ДР на Наредба № 2 от 22.03.2005 г. за водоснабдителни системи
Външен водопровод	водопровод, който транспортира водата от водоизточника до регулиращите водонапорни съоръжения, пречиствателната станция за природни води и водопроводната мрежа във водоснабдяваната територия	§ 1, т.6 от ДР на Наредба № 2 от 22.03.2005 г. за водоснабдителни системи
Водопроводна мрежа	мрежа от водопроводи във водоснабдяваната територия за доставяне на необходимите водни количества до потребителите	§ 1, т.7 от ДР на Наредба № 2 от 22.03.2005 г. за водоснабдителни системи
Технически загуби на вода по водопроводните системи	загуби на вода вследствие изпразване на водопроводната мрежа при изграждане на сградни отклонения, както и при промиване, дезинфекциране и отстраняване на аварии във водоснабдителната система	§ 1, т.11 от ДР на Наредба № 2 от 22.03.2005 г. за водоснабдителни системи

ТЕРМИН	ПРАВНА ДЕФИНИЦИЯ	ИЗТОЧНИК*
ДРУГИ		
Комплексно разрешително	индивидуален административен акт, предоставящ разрешение за експлоатация на определена инсталация или на дадена част от нея при определени условия, които гарантират съответствието на инсталацията с изискванията на Глава VII от ЗООС. Едно разрешително може да се отнася до една или повече инсталации (или до части от различни инсталации), които са разположени на една и съща площадка, са експлоатирани от един и същ оператор и някои от които могат да не попадат в обхвата на приложение № 4 от ЗООС	§ 1, т.39 от ДР на ЗООС

- **Наименованията на нормативните актове са посочени със съкращения**

5.6 Предмет на правно регулиране

5.6.1 Органи

Структура на държавните органи в управлението на водния сектор. Прегледът на общата и специална нормативна уредба показва, че дейностите, които характеризират и определят държавното управление на водите във всичките му направления, са свързани основно с правата, компетенциите и отговорността на държавните органи и органите на местно самоуправление. Това произтича от характера на собствеността върху водите и основната част от водностопанските системи и съоръжения, които са публична държавна и общинска собственост, и от тенденциите и съдържанието на основните правни норми, които регулират дейностите по използването на водите в най-широк смисъл. Управлението на дейностите във водния отрасъл е прерогатив изключително на държавата, която има преки ръководни функции върху целия сектор и се явява:

- собственик на природния ресурс „води” и водните тела и водните обекти;
- администратор и ръководител на режима и процесите на използване на водите;
- преобладаващ собственик, макар и опосредстван чрез държавните търговски дружества, на основната част от хидротехническата инфраструктура;
- основен инвеститор на хидротехнически системи и съоръжения;
- икономически регулатор;
- контролен и административно-наказващ орган във всички направления на използване на водите.

Определящи характера на основната част от правоотношенията във водния сектор са административно-правните елементи – видът и характера на правната уредба и преобладаващия административно-правен метод на организацията на отношенията. Държавата определя пълноправно и едностранно характера и елементите на тази организация чрез законовата и подзаконовата уредба, възлага ръководството и управлението изцяло на своите органи и структури и чрез механизмите на държавното и административното управление регулира, направлява и контролира развитието на сектора.

Дейностите по управлението на водния сектор са разпределени в системите и органите и регионалните структури на седем министерства – Министерство на околната среда и водите; Министерство на регионалното развитие и благоустройството; Министерство на икономиката, енергетиката и туризма; Министерство на земеделието и храните; Министерство на здравеопазването; Министерство на вътрешните работи и Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията. Освен тях правомощия в този сектор имат ДКЕВР, Изпълнителната агенция по околна среда, Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури, Изпълнителна агенция „Проучване и поддържане на река Дунав" (ИАППД), Изпълнителна агенция „Морска администрация" (ИАМА) и Националният институт по метеорология и хидрология към БАН (НИМХ).

Стопанските субекти, търговските дружества, юридическите лица с нестопанска цел и физическите лица могат да бъдат страна в тези отношения като ползватели на водите, като субекти по дейностите за използването на водите и водностопанските системи и съоръжения, но не и субекти на държавното управление на водите.

Структурата на органите може да бъде разглеждана в два варианта – ***тесен вариант***, който включва органите в системата на министерството на околната среда и водите, които имат основните правомощия за управление на водния сектор, и ***широк вариант***, който включва и останалите министерства с техните отраслови функции и съответните им регионални структури. Съгласно Закона за водите основен орган на управление на национално ниво е **Министърът на околната среда и водите**, а на басейново ниво са 4-та **директори на басейнови дирекции**, съгласно разделението на територията на страната на четири основни басейнови района.

Анализът на разпоредбите на Закона за водите очертава **по-тясната структура на органите на управление** в следния състав – Министърът на околната среда и водите, Висшият консултативен съвет по водите към него, Изпълнителната агенция по околна среда, директорите на четирите басейнови дирекции, басейновите съвети към тях, регионалните инспекции по околната среда и водите (РИОСВ) и директорите на националните паркове с функциите им по ЗВ за териториите на тези паркове.

Министерството на околната среда и водите, както и басейновите дирекции, не са част от структурата на оправомощените органи, защото те не са органи, а са структури на помощна администрация, създадена да подпомага органа при изпълнение на неговите функции. Висшият консултативен съвет и басейновите съвети не са реално оправомощени органи от структурата на управление и ЗВ не им е предоставил други компетенции, освен съвещателните им функции, независимо от широкото участие на представители на най-различни държавни и обществени институции в тях.

Изпълнителната агенция по околна среда е орган на национално ниво, а РИОСВ и директорите на националните паркове са органи на регионално равнище, но различно от басейновото ниво. Трите вида институции са тясно специализирани органи в управлението на водите от системата на министерството на околната среда и водите. Законът им възлага отделни и самостоятелни правомощия в тази област наред с тези на министъра и басейновите директори и всичко това ни дава основание да ги причислим към по-тясната структура.

Поради високата степен на функционална и организационна зависимост от Министъра на околната среда и водите и във връзка с разпоредбите на чл.196 от ЗВ, към по-тясната структура може да добавим и Предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда (ПУДООС), въпреки че то не е пряко орган на управление по водите. То е основен източник за финансиране на дейността по управление на водите и тяхното

опазване и възстановяване и има изрична уредба в ЗВ и ЗООС. Управителният орган на ПУДООС е този, който взема решения за разпределението на финансови средства във водния сектор, включително и на онези, които се събират чрез държавните такси, санкции и глоби.

В **по-широкия вариант на структурата на органите по управление на водите** влизат всички органи от по-тясната структура, изброени по-горе, заедно с останалите органи от различните нива на националната система от органи на власт и управление, на които ЗВ е отредил правомощия. Нивата в тази структура са повече и включват преди всичко Народното събрание като върховен орган на законодателната власт и Министерският съвет като висш централен орган на изпълнителната власт със специфичните функции, предвидени в ЗВ. След тях в групата влизат и съответните министри със своята отраслова или общофункционална компетентност, доколкото са им възложени правомощия по управлението на водите, начело с министъра на околната среда и водите.

Националното ниво на широката структура на органите по управление на водите наред с тях включва и още няколко институции в лицето на ДКЕВР като независим орган с регулаторни функции, ИАРА, ИАОС, ИАППД, ИАМА, НИМХ (БАН).

Регионалните нива включват басейновите дирекции и според териториалния обхват на компетентност РИОСВ, директорите на националните паркове, областните управители и бившите РИОКОЗ/ сега РЗИ. Към тази група можем да причислим и Асоциациите по ВиК като особено юридическо лице, представляващо държавата и общините на регионално ниво в качеството им на собственици на ВиК инфраструктурата.

На общинско и местно ниво функции и правомощия в областта на водите имат съответно общинските съвети и кметовете на общини като органи на местното самоуправление и най-малките структурни териториални единици.

В зависимост от вида на органа и обхвата на правомощията **широката структура съдържа четири условни нива на национално равнище и пет нива на регионално равнище.**

Операторите на водни услуги от отраслите ВиК, хидроенергетика, хидромелиорации и рибарство и аквакултури **не се включват в структурата на органите**, защото те са търговско-правни субекти, дори когато държавата или общините са техни еднолични собственици или собственици на капитала им.

Правомощия на органите. Правомощията и функциите на органите на управление по водите, съгласно разпоредбите на Закона за водите са в следните основни направления: управление на водите на национално и на басейново ниво; използване на водите и водните обекти; издаване на разрешителни за ползване; издаване на подзаконовите нормативни актове по прилагането на закона; ръководство на дейностите по защита от вредното въздействие на водите; разпределение на групите правомощия по различните механизми на управление между различните органи; права и отговорности на директорите на басейнови дирекции; особени правомощия на министъра на здравеопазването и неговите органи; задълженията за водене на различни регистри; разпределение на контролните правомощия; административно-наказателните правомощия; права за завеждане на особени граждански искове. В отделните отрасли съответните държавни органи имат и други групи функции, свързани с процесите на управление на водния сектор, които са предвидени в нормативната уредба по водите, отнасяща се към съответния отрасъл.

Краткият преглед на системата от правомощия чрез предписаните в правната рамка на водния сектор функции и правомощия показва, че постигането на целите и задачите на управлението на водите зависи най-много от ефективното упражняване на правомощията от страна на министрите и от това как те управляват дейността на подчинената им администрация. С изключение на правомощията им, свързани с разрешителния и контролния режим и част от ценовото регулиране, където има предвидени форми на съдебен контрол, то в останалите направления на правомощията на държавните органи тяхното изпълнение и ефективност не се контролира по никакъв друг начин освен от самата държавна администрация. Участието на водните оператори, сдруженията, водните ползватели и другите структури на обществото е епизодично, със само съвещателни функции и предимно като получатели на официална информация, доколкото държавните органи са задължени да дават такава в областта на водите.

Пряката съпоставка на правомощията с целите и задачите на държавната политика на пръв поглед не показва разминавания или празноти. Няма цели и задачи, които да не бъдат покрити или да не са обезпечени от компетентността и отговорността на органите по управление на водите, няма и съществуващи правомощия, които да не могат да бъдат отнесени съответно към някоя от целите или задачите. Разликата между двете групи е в обобщените и по-абстрактни формулировки на целите и противоположния конкретно-изброителен метод при посочване на правомощията и излишното детайлизиране на някои от тях.

Основното разминаване следва да се търси в ефективната организация и координация на органите и техните правомощия, на първо място в съотношението на изключителното значение на природния ресурс и най-високата степен на обществени интереси по отношение на използването и опазването му и еднопластовата структура на разпределение на функциите и отговорността по управлението на сектора, изключително в зоната на изпълнителната власт и засилената концентрация в посока Министърът на околната среда и водите и неговата администрация. Този въпрос се подсилва и от факта, че в комплекса от правомощия са включени на едно място всички видове правомощия – разрешителни, дефинитивни, разпоредителни, информационни, контролни, санкциониращи и др. От началната до крайната фаза на управление и на двете нива участват с ефективни и съществени правомощия органи от една и съща структура.

На второ място, разминаването между целите, задачите, механизмите и крайните резултати е в широкото отраслово разпределение на функции и отговорности между отделните министерства, най-вече в областта на управлението на различните системи на хидротехническата инфраструктура и търговските дружества – водни оператори. Различното управление на отделни системи хидросъоръжения и стопански структури, включително със самостоятелна ценова политика, не може да гарантира интегрирано управление на водния сектор.

На трето място, разминаване се констатира между високите цели, поставени при транспонирането на Рамковата директива за водите 2000/60 на ЕС и останалите водни директиви, и липсата на хармонизация, координация и обвръзка между правните механизми на управление на водния сектор съгласно националното законодателство. Това разминаване проличава най-вече в липсата и слабото прилагане на икономическите механизми и лостове, които следва да осигурят финансирането и самоиздръжката на водния сектор на база системата „ползи/разходи”. Доказателство за това е многогодишният недостиг на огромни средства за необходими инвестиции във водната инфраструктура. Същото важи за липсата на финансово, организационно и

управленско обезпечаване на изпълнението и прилагането на Плановете за управление на речните басейни и програмите от мерки към тях.

На законово ниво европейските цели, принципи и задачи не са свързани пряко и адаптирано с националните правни механизми или силното административно начало не е достатъчно да осигури тази връзка.

Разпределението на отговорностите между отделните основни министерства с отраслови функции е довело до обособяването на самостоятелни подсистеми от нормативни актове към всеки отраслов закон, а законодателят не е предвидил нужните обединителни механизми, които достатъчно ефективно да осигурят единодействие във водния сектор.

Решаващи в това направление могат да бъдат законодателните решения по собствеността на системите и съоръженията, разпределението на отговорностите между държавата и общините, организацията и управлението на стопанските структури, прилагането на подходящи икономически регулатори и механизми за комплексно развитие на сектора и изграждане на ефективни системи за мониторинг и контрол по изпълнението на вече установените изисквания към опазването и използването на водите и водните обекти.

5.6.2 Регулационни механизми

5.6.2.1 Управление на водите и водния сектор

Управлението на водите е един от най-важните аспекти на държавното управление във всяка развита държава. От гледна точка на държавното управление, всеки от неговите аспекти може да се характеризира като вид правно регламентирана дейност за организиране и провеждане на държавната политика спрямо определен кръг обществени отношения, обединени по избран признак. Упражняването на властнически и други законово уредени правомощия от страна на оторизираните държавни органи на национално и на регионално ниво, съобразно обхвата и дълбочината на конкретния правен регламент, има за цел насочване и регулиране на отношенията между правните субекти в съответната сфера на обществения живот. В частта на анализа относно терминологията и легалните дефиниции е разгледан въпросът как законодателят е определил предмета на правното регулиране и обектите на управление в началните текстове на закона.

В ЗВ законодателят е използвал и възможността да определи допълнително предмета на управление, като посочи и основните съществуващи отраслови направления в дейностите по използване на водите и водните обекти. На тази основа правната рамка съдържа няколко комплексни и конкретни механизми на управление на процесите във водния сектор, както следва:

1. Управление чрез организация и разпределение на отраслова компетентност на държавните органи. При разпределението на отговорността за отделните направления на държавната политика по отношение на съответните групи водностопански системи и съоръжения, законът е използвал отрасловия подход и е визирал дейностите по водоснабдяване и канализация, хидроенергетика и хидромелиорация и защита от вредното въздействие на водите, като ги е свързал с отрасловата компетентност на съответните министри. Този механизъм е допълнен и с механизма на ***Управление чрез обща, съвместна и отраслова компетентност на административните органи по***

приемане и прилагане на съответната нормативна уредба на подзаконово ниво – правилници, наредби, заповеди, инструкции, както и чрез комплекс от другите механизми по отраслов принцип – хидроенергетика, ВиК, хидромелиорации и др., достигащи до осем направления в правната уредба, включително и механизма на ***Управление на водните оператори*** търговски дружества във формата на капиталово участие на държавата и общините. Подвид и по-особен механизъм е редът за управление на ВиК системите и ВиК операторите чрез уредените със ЗВ Асоциации по ВиК, където в механизма на управление се съвместяват правомощия на двама министри, на областните управители и на представителите на местната власт в лицето на общинските съвети и кметовете на общини.

2. Управление чрез режима на собствеността. Определени са обектите на управление и видовете собственост върху тях – изключителна държавна, публична държавна, частна държавна, публична общинска, частна общинска, частна собственост на физически и юридически лица. Допълнителни аспекти на правния режим на собствеността са развити чрез институтите на съсобствеността, придобиването и ограничаването на правото на собственост, поземлени и други сервитути. Уредени са различните обекти на правата на собственост – води, водни обекти, водностопански системи и съоръжения, а в приложенията на ЗВ са посочени и някои особени обекти с по-различен правен режим.

3. Управление чрез правният режим на ползване на водите и водните обекти. Това е един от съществените механизми на управление, който определя видовете ползване на водите и водните обекти като общо и индивидуално, възмездно и безвъзмездно, с разрешителни и свободно. Обособени са подсистеми и различни форми на ползване чрез определяне на различни обекти и различен начин на ползване – водовземане, ползване на водни обекти, заустване и др. Развитието на този механизъм продължава чрез ***Управлението чрез административен разрешителен режим*** на правата на ползването, като подробно са уредени възможните разрешителни режими за водовземане и за ползване на водни обекти. Режим ***на комплексните разрешителни по ЗООС.***

4. Самостоятелен механизъм представлява ***Управлението чрез правен режим на особени обекти и особени права на ползване*** в областта на използването на минералните води. Спецификата на този механизъм произтича от изключителната държавна собственост върху определена група водоизточници и минералните води в тях, които са Приложение № 2 към ЗВ, и тя е отразена в многократно изменяния комплекс от правни норми, посветени на концесионирането на минералните води за бутилиране и други нужди, като правната рамка развива особен ред за тези концесии, който се явява специална правна уредба спрямо общия ред и механизъм по Закона за концесиите.

5. Управление на използването на водите и водните тела чрез комплекс от правила и изисквания по опазването на водите. Този механизъм е по-комплексен и включва редица правила, свързани с опазването и режима на зоните за защита на водите и санитарно-охранителните зони, допустимите емисии на отпадъчните води, състоянието и опазването на водите и водните тела, като са предвидени комплекс от административни и вещноправни задължения и последици. В тази част можем да отнесем и специално уредения механизъм на ***Управление на качеството на водите за питейно-битови нужди и водите за къпане***, който включва в себе си и особените правомощия на органите по здравеопазването.

6. Управление на използването на водите чрез тарифна политика. Това е механизмът на управление чрез въвеждане на различни такси, които държавата събира от водоползвателите в продължение на прилагането на разрешителния режим по водите.

7. Общофункционално управление чрез комплекси от правомощия за основните органи на управление. Този механизъм включва изрично предвидените в Глава десета „Управление на водите" от ЗВ комплекси от конкретни правомощия по управление на водите и водния сектор на МС, министъра на околната среда и водите, басейновите директори, ИАОС, РИОСВ и други, които гарантират чрез правомощията и задълженията на държавната администрация прилагането на останалите механизми на управление на сектора. В тази група са включени и особените правомощия на министъра на здравеопазването и подчинените му структури в областта на опазването на водите и качеството на водите за питейно-битови цели и на водите за къпане с общата насоченост към опазване на човешкото здраве.

8. Управление чрез икономически регулатори. Този механизъм има комплексен характер и обхваща правилата за финансирането и прилагането на други икономически механизми и регулатори на процесите във водния сектор, включително и чрез ценовото регулиране на водните услуги. Механизмът не е уреден само в един акт, а е разпръснат в различни направления и актове от правната рамка на водния сектор. Като подвид на този механизъм на управление в отрасъла „ВиК" може да се посочи новият механизъм на управление на дейностите и инвестициите във ВиК системите чрез 25-годишни регионални генерални планове за ВиК и генерални планове за ВиК на агломерации с над 10 000 е.ж. и 5-годишните инвестиционни програми към тях. Поради факта, че първите генерални планове още не са подготвени и приети, е трудно да се направят коментари как ще работи този механизъм. Съгласно ЗВ той ще бъде определящ за прилагането на другия подвид комплексен механизъм за управление на дейностите на ВиК операторите – 5-годишните бизнес планове за цените и качеството на ВиК услугите, които съдържат в себе си всички важни аспекти на дейността на всеки ВиК оператор съгласно изискванията на ЗРВиКУ и наредбите към него. Посочените планове и инвестиционни програми се отнасят с известна условност към икономическите регулатори, защото те следва да съдържат и до голяма степен техническа, експлоатационна и строителна част.

9. Управление чрез административен контрол и административни наказания. Този механизъм включва комплекса от правомощия и задължения на различни органи да упражняват административен контрол по спазването и прилагането на правната рамка, както и правомощията да налагат на съответните лица и нарушители принудителни мерки, глоби и други административни наказания, предвидени най-вече в Закона за водите. В тази група влизат и възможностите за налагане на имуществени санкции, и завеждане на граждански искове за щети, които до известна степен могат да бъдат причислени и към механизма на управление чрез икономическите регулатори.

10. Управление чрез приоритетни режими. Особеният режим на правилата за поведение, специфичните изисквания и по-особените последици, уредени в раздела на ЗВ, посветен на защитата от вредното въздействие на водите, е основание за обособяването на този начин на управление на определен кръг правоотношения между държавните органи, собствениците и ползвателите на хидротехнически съоръжения и водни обекти и всички останали институции и лица, които биха могли да бъдат обект или потърпевши от вредното въздействие на водите, в самостоятелен механизъм на управление чрез въвеждане на специфичен приоритетен режим. Тези норми имат

извънреден характер и режим на приоритетно прилагане в определени хипотези, който ограничава или променя правата и формите по прилагане на останалите механизми на управление.

11. Управление чрез режимни графици на комплексните язовири. Това е специфичен и конкретен механизъм, изразяващ се в правомощията на министъра на околната среда и водите да определя месечни режимни графици за водовземане от комплексните и значими язовири, включени в Приложение № 1 към ЗВ, както и да определя реда и начина за използването на водите от тези язовири, включително и реда за аварийно изпускане на вода от тях.

12. Управление чрез Плановете за управление на речните басейни (ПУРБ) и Плановете за управление на риска от наводнения (ПУРН). Механизмът на управление чрез ПУРБ е изцяло нов за нашето законодателство и е в съвсем началната си фаза на прилагане. Поради по-особеното значение на този механизъм и неговата сложност, анализът на тази част от правната рамка и съдържанието на ПУРБ се разглеждат заедно в този раздел на анализа.

Първите Планове за управление на речните басейни в България са утвърдени със заповед на министъра на околната среда и водите едва през март 2010 г.

Този механизъм до момента е най-всеобхватният, подробен и комплексен инструмент за управление на процесите във водния сектор и може по принцип да включва в себе си изцяло и частично прилагането на всички други механизми на управление на използването на водите. Основната насоченост на ПУРБ е към опазване на водите и околната среда независимо от разпределението на административната и управленската компетентност между различните структури на държавните и местните органи, формите на собственост и структурата и начина на управление на водните оператори. За да постигне тези цели обаче, ПУРБ в своята подготовка и придружаващите го анализи, както и в своите елементи, задължително преминава и следва да бъде координиран и с тези съществени за организацията на водния сектор въпроси.

Още в началото следва да отбележим, че всеки от основните елементи на ПУРБ, а именно анализите и характеристиката на районите с басейново управление, регистърът на зоните на защита на водите, определянето на водните обекти за питейни нужди, системите за мониторинг и програмите от мерки, всички те имат двойно предназначение в новата правна рамка, установена от Директива 2000/60/ЕС за Рамката на политиката в областта на водите, съответно изцяло транспонирана в нашия Закон за водите.

От една страна, те са уредени като самостоятелни елементи на правната рамка за политиката по водите и е следвало да бъдат в по-голямата си част конкретизирани и реализирани преди влизането на първите ПУРБ в сила. В този смисъл те са предназначени да подготвят разработването на първите ПУРБ. За всеки от тези елементи Директивата, респ. законът са предвидили специфични изисквания и в повечето случаи и отделни Приложения, както и различни срокове за разработване или прилагане.

В същото време правната рамка обвързва тези срокове в определена цикличност, ориентирана към основните срокове и цикличността на действие на ПУРБ, така че да се запази във времето предхождащата роля на тези елементи. Прегледът или актуализацията на всеки от тези елементи, с изключение на екологичните цели и частично на програмите от мерки за тяхното постигане, които се развиват заедно с ПУРБ, върви в развитие с една или две стъпки пред актуализацията на ПУРБ. В този

смисъл ПУРБ не са само едноактно административно действие или документи с определено от закона съдържание, а ПУРБ са механизъм в развитие със заложени задължителни тенденции за постоянно самообновяване и промяна.

От друга страна, законът третира всеки от елементите като неразделна част от ПУРБ, без всяка от които той не би могъл да работи и да постигне целите си и целите на Рамковата директива той да бъде комплексният правен, административен, програмен и едновременно работен инструмент за провеждане на политиката в областта на водите. Това е въпрос на естествена логическа, жизненоважна, систематична връзка, която е и сърцевината и конструкцията на тази част от правната рамка.

12.1. Съдържание на плановете за управление на речните басейни. В Закона за водите има два текста, посветени на съдържанието на ПУРБ. Първият е в разпоредбата на чл.149а, която в четири точки изисква при разработването на ПУРБ да се определят цели за опазване на околната среда, води, предназначени за питейно-битово водоснабдяване; зони за защита на водите и програми от мерки. Ал.2 на този член изисква при разработването на ПУРБ да се извършва характеристика на района за басейново управление. Този е по-общият текст в закона, а вторият, този на чл.157, вече дава подробната уредба на съдържанието на ПУРБ.

Всъщност чл.157 от ЗВ дословно пресъздава част „А” на Приложение VII към Директива 2000/60/ЕС, като посочва в 12 точки необходимото съдържание на ПУРБ за всеки район с басейново управление в Република България, а именно:

Т.1 изисква общо описание на характеристиките на района с басейново управление съгласно Раздел IV на ЗВ, включително и съответните карти.

Т.2 предписва като следващ елемент на ПУРБ краткия преглед на значимите видове натиск и въздействие в резултат от човешката дейност върху състоянието на повърхностните и подземните води, включително оценки за замърсяванията, количеството на водовземанията и други въздействия от човешката дейност.

Т.т.3 – 5 са посветени на картите на зоните за защита, картите на мрежите за мониторинг и картите с резултатите от мониторинга на повърхностните и подземните води и зоните за защита на водите.

Т.6 на чл. 157 от ЗВ посочва един от най-съществените елементи на ПУРБ – списъкът на целите за опазване на околната среда за повърхностните и подземните води и зоните за защита на водите, придружени със съответната информация, включително и четирите форми на възможните разширения, отклонения или трансформации при определянето на екологичните цели, които Рамковата директива допуска като изключения. В нашият Закон за водите това са текстовете на чл.чл.156в – 156е.

Т.7 от същия член изисква като съдържание на ПУРБ кратък преглед на икономическия анализ на водовземането.

Т.8 на чл.157 от ЗВ е с най-голямо съдържание, защото в 11 подточки, от „а” до ”л”, определя списъците от различните видове мерки, които следва да придружават основния кратък преглед на програмите от мерки за постигане на целите по опазване на околната среда.

Т.9 предписва като съдържание регистъра на всички други подробни програми и планове в обхвата на района, които се отнасят до подбайсейни, сектори, проблеми и типове води, включително с описание на тяхното съдържание.

Т.10 на чл.157 от ЗВ е възлова, защото урежда взаимодействието на отговорната, компетентната държавна администрация с обществеността в процеса на съгласуването на ПУРБ, като изисква списък от мерките за обсъждане с обществеността, постигнатите резултати при изпълнението им и свързаните с това изменения на плана. Извън текста на чл. 157 има още една разпоредба в тази насока и това е текстът на чл.168в, който гласи, че писмените становища на обществеността по документите за проекта за ПУРБ са неразделна част от документацията към ПУРБ.

Т.11 от чл.157 изисква в ПУРБ да се посочи наименованието и адреса на компетентния орган за управление на водите. Текстът на Приложение VII във връзка с Приложение I към Рамковата директива за водите е по-подробен, защото предписва освен адреса и наименованието на органа за управление на водите да се посочат и нормативното основание, мястото му в системата на органите за управление, характера на неговата компетентност, както и някои други данни.

Последната т.12 на чл.157 изисква в ПУРБ да се посочат лицата за връзка и процедурите за получаване на документацията и информацията по раздел VII и тази, свързана с програмите от мерки и данните от мониторинга по Раздел VIII от Закона за водите.

12.2. Съдържание на ПУРБ при актуализация. В чл.159 Законът за водите възпроизвежда съдържанието на част „Б” на Приложение VII на Рамковата директива, като в четири точки дава необходимото допълнително съдържание на ПУРБ, освен предвиденото в чл.157, което всеки ПУРБ следва да има при своята актуализация. Всичките четири точки са свързани с оценката на изпълнението на първоначалния ПУРБ и евентуалните отклонения от неговите предвиждания. В тази група влизат:

- списък на всички изменения или актуализации за предходния период, включително и преглед на обстоятелствата по чл.156в – 156е от ЗВ;
- оценка на степента на изпълнение на екологичните цели и обяснение за причините за неизпълнение на целите;
- списък на непредприетите мерки от предходния план с обяснение за причините;
- списък на допълнителните мерки по чл.156о от ЗВ.

Посочваме тези текстове като илюстрация на особен самоконтролен механизъм, който е заложен в конструкцията на ПУРБ и свързан с механизмите и задължението на всяка страна членка в ЕС за периодично докладване в Европейската комисия на прогреса в изпълнението на европейските директиви в областта на водите и ПУРБ, очевидно има за цел да гарантира ефективния резултат от прилагането на този комплексен механизъм на управление на водите. Механизмът е така уреден, че всички случаи на закъснение или неизпълнение на поставените цели относно състоянието на водите и водните тела се включват в ПУРБ и неговия график за приложение, докато не бъдат постигнати или докато съответните мерки от програмите не бъдат изпълнени.

От гледна точка на механизмите на управление най-съществена част от ПУРБ представляват програмите от мерки за постигане на целите по опазването на водите и околната среда и степента на задължителност на тези програми за всички субекти във водния сектор и тяхната отговорност за изпълнението им. Тъй като този въпрос не е решен до момента нито в Закона за водите, нито в друг акт от такава степен, нито в самите ПУРБ, то този въпрос е отнесен към съответния раздел на анализа, където се разглеждат проблемите на правната рамка на водния сектор.

Системите и механизмите на управление на процесите във водния сектор трудно биха били възможни без системите за ***Мониторинг на състоянието на водите и водните тела*** и правилата и задълженията за изграждане и поддържане на Националната система за мониторинг на водите, които са предвидени в Закона за водите и Наредба №5 за мониторинга на водите. Данните от системите на мониторинг на водите следва да дават необходимото основание за почти всички управленски решения и прилагането на механизмите на управление във всяко направление на дейност във водния сектор, но процесът и механизмите на мониторинга не могат да бъдат причислени към механизмите на управление – те по-скоро ги предпоставят и обслужват. Доколкото обаче правната рамка предвижда задължения и насоки за конкретно поведение на държавни органи, институции, водни оператори и водоползватели, свързани с мониторинга на водите и водните тела и обекти, това също в известна степен представлява механизъм за управление в сферата на водите.

В отраслово отношение управлението на дейностите и водностопанските и/или хидротехнически системи и съоръжения, свързани с използването на водите и водните обекти, е съобразено до голяма степен с уредените от ЗВ и посочени по-горе основни механизми на управление, така че няма нормативни или други основания в анализа да се разглеждат допълнително някакви специфични отраслови механизми на управление.

5.6.2.2 Публично финансиране, икономика и регулация на водния сектор

Публично финансиране. Финансовата организация на водния сектор намира своята правна опора в Глава единадесета „Финансова организация и икономическо регулиране” на ЗВ, където е възпроизведен принципът на възстановяване на разходите за услуги във водния сектор по Член 9 от Рамковата директива 2000/60 на ЕС, установяваща рамката за действията на Общността в областта на политиката за водите.

Други принципи, на които почива финансирането на отрасъла са: заплащане от замърсителите на всички мерки за предотвратяване, ограничаване и намаляване замърсяването на водите, възстановяване на причинените вреди, ограничаване вредното въздействие на водите и възмездност на водните услуги. Финансирането е преди всичко публично и се осъществява на различни нива по следните начини:

- **средства от държавния бюджет –** държавният бюджет финансира проекти, мероприятия и дейности в областта на околната среда и водите чрез целеви субсидии за капиталови разходи; по предложение на министъра на околната среда и водите, съгласувано с министъра на финансите, ежегодно със Закона за държавния бюджет се определят средства от републиканския бюджет за изпълнение на приоритетни проекти и дейности, включени в националните екологични стратегии и програми;
- **средства от местни бюджети** – чрез финансиране на проекти, обекти и дейности с местно значение със средства от съответните общински бюджети или с общински извънбюджетни средства; общините правят предложенията към министъра на околната среда и водите за финансиране на конкретни инициативи и мероприятия;
- **целеви субсидии** – отпускат се от държавата и/или от общините в зависимост от значимостта на съответния проект и/или мероприятие;
- **финансиране по линия на Европейския съюз** – по оперативна програма “Околна среда 2007-2013 г.” в областта на опазването и подобряване състоянието на водите; по “Програма за развитие на селските райони 2007-2013

г.” в областта на управлението на водния баланс и разширяване капацитета или потреблението на вода на напоителната мрежа в селското стопанство; по програми на “Европейския фонд за рибарство 2007-2013 г.” в областта на морския риболов и риболова във вътрешни водоеми, аквакултури (отглеждането на риба, черупкови организми и водна растителност);

- **законови разпоредби, вменяващи задължения за разходи по води/водни тела/хидросъоръженията –** финансиране на проекти, обекти и мероприятия в обхвата на действие на Закона за водите със средства от държавния бюджет се извършва чрез предоставянето на целеви субсидии, а на онези с местно значение - със средства от общинските бюджети или с общински извънбюджетни средства (чл.198 ЗВ); имуществена отговорност за причинени екологични щети върху води и водните тела, които причиняват значително отрицателно въздействие върху състоянието на повърхностните и подземните води по Закона за отговорността за предотвратяване и отстраняване на екологични щети (ЗОПОЕЩ);
- **Предприятие за управление на дейности по опазване на околната среда (ПУДООС) -** безвъзмездни помощи за общини за изграждане на пречиствателни станции за отпадъчна вода и канализационни мрежи; управление на отпадъци; изграждане на съоръжения за регулиране на оттока на реките и създаване на водни площи с местно значение; изграждане на съоръжения за защита руслата и бреговете на деретата от ерозия.

Икономическо регулиране. То трябва да е съобразено с целите на Закона за водите, посочени в чл. 2а и да е основано на принципите за възмездност на водните услуги и за възстановяване на разходите за водни услуги, включително и разходите за ресурса и опазване на околната среда. Извън това остава дадената от законодателя нормативна гаранция за безвъзмездност на водоползването за собствени потребности (чл.8 от ЗВ). Декларативно е уреден на законово ниво и принципът „замърсителят плаща”, който обаче няма конкретно развитие в гарантирани правни механизми и същият не среща практическо приложение, а това означава, че правилата за контрола по замърсяванията на водите и водните тела и съответните санкционни норми следва да се уредят по нов начин, така че този принцип да се превърне в действащо юридическо правило със задължителен характер.

Преките икономически регулатори, които съдържа правната рамка, са таксите и формите на тарифната политика от страна на държавата, системите от задължения към собственици или оператори на хидротехнически съоръжения, ползватели на водни обекти, които имат частично или изцяло икономически характер, режимът на концесионните възнаграждения в полза на държавата, икономически санкции и глоби, правата за искове за обезщетяване за причинени щети, ценова политика на водните услуги, управление на търговски дружества – водни оператори като непряка форма на икономическо регулиране и за част от формите на ценово регулиране от страна на ДКЕВР чрез бизнес-плановете.

В Закона за водите и другите закони от правната рамка е зададен правният механизъм за събиране на приходи от държавата с цел финансиране на насочени към сектора дейности чрез събиране на следните видове такси: такси за водовземане; такси за ползване на водни обекти; такси за замърсяване; концесионни възнаграждения, макар последните да нямат характера на класическа държавна такса. Въпреки това обаче, не може да твърдим, че предвидените такси и концесионните възнаграждения са

достатъчен икономически регулатор, макар че във водния сектор държавата е въвела 7 тарифи за държавни такси в различните направления.

Таксите по чл. 194, ал.1 от ЗВ се определят с Тарифата за таксите, които се събират в системата на Министерството на околната среда и водите (обн., ДВ, бр.86 от 2004 г.) и постъпват в бюджета на Министерството на околната среда и водите. Важен компонент от финансовата организация на водния сектор е Постановление № 154 на Министерски съвет от 28.07.2000 г. за одобряване на **Тарифа за таксите за правото на водоползване и/или разрешено ползване на воден обект** (обн., ДВ, бр.65 от 2000 г.). Тарифата въвежда такси за правото на водоползване при производство на електроенергия от ВЕЦ и за водоползване на минерални води - изключителна държавна собственост, както и такси за издаване на разрешителни за ползване на воден обект. Подобни източници на финансиране на сектора са и тарифите за отделни такси, събирани от различни органи в системата на изпълнителната власт, в зависимост от отношенията, които регулират. Такива са:

- Тарифа за таксите за пречистване на отпадъчните води от градовете Ихтиман и Радомир – за таксите за пречистване на отпадъчните води в указаните градове;
- Тарифите за таксите, събирани от ДКЕВР по ЗЕ и по ЗРВиКУ;
- Тарифи за таксите, които се заплащат по Закона за лова и опазване на дивеча и Закона за рибарството и аквакултурите – за таксите за издаване на билети за риболов;
- Тарифа за таксите, събирани по Закона за рибарството и аквакултурите – за таксите за издаване на разрешителни за стопански риболов, за извършване на стопански риболов с кораб във водите на Черно море и в крайморските езера и блата, за регистрация на лица, развъждащи и отглеждащи риба и други водни организми, както и такси за услугите, извършвани от Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури.

Следва да се отбележи и **Глава дванадесета „Административно-наказателна и гражданска отговорност" от ЗВ** като източник на публично финансиране, въпреки санкционния й характер. Законодателят е предвидил административно наказание глоба за ползване на води без основание или в отклонение от условията на издаденото разрешително, както и за длъжностни лица, които допуснат включване на нови потребители, заустващи отпадъчни води към канализационните системи, без да имат необходимия капацитет. Удачно би било да се предвиди такова наказание и за такива действия и/или дейности, които водят до „разхищаване" на водния ресурс. Подобен санкционен елемент се е съдържал в отменената Наредба за стимулите и санкциите при използуване на водите от социалистическите организации от 1985 г. С наредбата са се уреждали правилата относно планирането и нормирането на използването на водите. При констатиране на нарушения са се налагали санкции в размер петкратната стойност на нанесените щети.

В областта на хидромелиорациите, **Законът за сдруженията за напояване** урежда правото на финансово подпомагане от страна на държавата в полза на сдруженията за напояване за проектиране, основен ремонт и реконструкция на хидромелиоративната инфраструктура. Финансирането се извършва въз основа на програма, изготвена от министъра на земеделието и храните и съгласувана с министъра на финансите, в рамките на годишния лимит за капиталови разходи на Министерството на земеделието и храните. Условията и редът за финансиране са определени с **Наредба № 2 от 21.01.2002 г. за финансово подпомагане на сдруженията за напояване**.

Извън преките икономически регулатори законът е предвидил и някои други правила с икономически характер или подобна насоченост.

Вероятно за целите на икономическото регулиране е предвидено, че при подготовката на ПУРБ се разработва **икономически анализ на водоползването** за всеки район за басейново управление. Икономическият анализ е част от Плана за управление на речните басейни във всеки район и следва да обхваща: оценка на приноса на различните водоползватели (промишленост, земеделие и домакинства) към възстановяване на разходите за водни услуги; подробна информация за възстановяване на разходите за водни услуги предвид дългосрочните прогнози за предлагане и потребление на води; оценка на количества, цени и разходи, свързани с водните услуги; оценка и прогнозиране на необходимите инвестиции; преценка за най-ефективната от гледна точка на съотношението „разходи-ползи" комбинация от мерки. **Мерките за осигуряване на ценовата политика** се включват в плановете за управление на речните басейни.

Регулация на цените и качеството на водните услуги. В това направление до момента са обхванати първо регулирането от ДКЕВР на цените на добива на електроенергия, което би трябвало да включва приходите от хидроенергетиката, но те не са обособени в правната рамка като самостоятелен обект или подобект на регулация. На второ място от 2005 г. ДКЕВР бе определена и като национален регулатор за цените и качеството на ВиК услугите.

Първите стъпки в самостоятелното регулиране на ВиК услугите са силно повлияни от идеята за привличане на частна инициатива в сектора. Това е и основен аргумент за подготовка на отделен закон за регулиране на тези услуги. Стига се до идеята за създаване на Закон за регулиране на ВиК услугите по начина, по който е урегулиран енергийният сектор. През 2004 г. е подготвен законопроект, който урежда основните принципи на водното регулиране и предлага създаване на воден регулатор в 2 варианта – като самостоятелен орган или чрез придаване на допълнителни функции на съществуващия вече енергиен регулатор. Народното събрание възприема втория вариант и Държавната комисия за енергийно регулиране (ДКЕР) с измененията на Закона за енергетиката от 2005 г. поема функциите и на воден регулатор.

Регламентацията на регулирането във водния отрасъл не е съсредоточена в един кодифициращ акт. Основен нормативен акт в материята, е създаденият за целта Закон за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги (обн., ДВ, бр.18 от 25.02.2005 г., многократно изменян). Поради това, че ДКЕР, а по-късно ДКЕВР (Държавна комисия за енергийно и водно регулиране) е създадена със Закона за енергетиката, многобройни норми по отношение на състава на регулатора, компетентността и функциите му, процедура за приемане на решения и други, които касаят регулирането на ВиК услугите, са намерили място и в този закон. Допълнителен нормативен принос внася **Законът за водите** и по-специално неговата Глава единадесета „а", посветена на ВиК дейностите (чл.198а и следв.). Регламентирайки подготовката на бизнес плановете от ВиК операторите, дейността на водните асоциации, концесиите на ВиК дейности и други, ЗВ нормативно допълва компетентността на ДКЕВР. Създаден е регистър на ВиК операторите по чл.198р. т.2 от ЗВ, който съдържа информация за обособените територии, асоциациите по ВиК, ВиК операторите и др.

Правомощията на ДКЕВР като воден регулатор са уредени в **Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационни услуги**. Комисията е независим специализиран държавен орган, който се състои от седем члена, а до последните

измененията на **Закон за енергетиката** (бр.54 от 2010 г.), броят им беше тринадесет. Измежду членовете на Комисията, двама от тях следва да са с посочения в Закона минимален стаж в областта на В и К. Компетенциите на Комисията съгласно Закона са: разработване проекти на нормативни актове във водния сектор, определяне на цени на В и К услугите; контрол върху дейността на В и К операторите, разглеждане на жалби и сигнали на потребителите и посредничество за доброволно уреждане на спорове и др. Сред изброените правомощия на водния регулатор се открояват функциите по:

- ***контрол върху качеството на В и К услугите*** – извършва се чрез показатели за качество, посочени в Наредбата за дългосрочните нива, условията и реда за формиране на годишните целеви нива на показателите за качество на водоснабдителните и канализационните услуги (обн., ДВ, бр.32 от 2006 г.);
- ***контрол върху цените на В и К услугите*** – цените на В и К услугите се определят по правилата на Наредбата за регулиране на цените на ВиК услугите (обн., ДВ, бр.32 от 2006 г.).

5.6.3 Опазване на водите. Качество на водите

5.6.3.1 Опазване на водите

Принципите относно съхранението и опазването на водата, схващана като елемент на околната среда и като природен ресурс**,** също намират своето място в ЗВ – най-вече в Глава Осма „Опазване на водите и водните обекти". В тази част на закона са съсредоточени голяма част от разпоредбите, които транспонират основните положения от Рамковата директива за водите. Формите и изискванията за опазването на водите са най-вече определените със закона мерки за постигане на добро и определено химично състояние на водите и водните тела; за качеството на повърхностите и подземните води; екосистемите и зоните на защита; режима на приоритетните и опасните приоритетни вещества; предпазването от замърсяване и увреждане; опазването на подземните води чрез заложените прагове на замърсяване; определянето на водните тела и зоните на защита; емисионни норми и емисионни ограничения; канализационните системи, заустването и отпадъчните води. С цел опазване на водния ресурс се определят **зони за защита на водите** като особени обекти за опазване на водите от изтощаване, замърсяване и увреждане. Те включват водните тела, съдържащи минерални води, като зони за защита на водите и санитарно-охранителни зони около водовземните съоръжения за питейно-битово водоснабдяване и около водовземните съоръжения за минерални води, използвани за лечение, профилактика, питейно-битови цели, бутилиране, хигиенни цели, спорт и отдих. Зоните за защита на водите се определят при разработване на плановете за управление на речните басейни и са предмет на мониторинга на водите във всеки район за басейново управление по Наредба № 5 от 23.04.2007 г. за мониторинг на водите.

Уредбата е допълнена и с подзаконови актове, които внасят изисквания относно качествените показатели на водите, използвани за различни дейности – Наредба № 1 от 10.10.2007 г. за проучване, ползване и опазване на подземните води, Наредба № 6 от 9.11.2000 г. за емисионни норми за допустимото съдържание на вредни и опасни вещества в отпадъчните води, заустван във водни обекти, Наредба № 18 от 27.05.2009 г. за качеството на водите за напояване на земеделските култури и др. В преобладаващата си част наредбите, предвидени в чл.135 от ЗВ, са насочени основно към опазването на качеството на водите и водните тела като елемент на околната и

жизнената среда. Освен качеството на водите, законът обхваща макар и не съвсем детайлно въпросите за опазване на количеството на водите и водния ресурс чрез предвиждането на минимален необходим отток в реките, предвиждане на норми за водопотребление, макар и все още невъведени.

В тази част на Закона за водите са и основните изисквания към изграждането и експлоатацията на канализационни системи и съоръжения и изискванията за заустване на отпадъчни води. По-нататък в Глава Десета „Управление на водите" от ЗВ проблемите на опазването на водите и мерките, свързани с качеството на водите, са уредени като част от задължителното съдържание на ПУРБ чрез механизмите за определяне на целите за опазване на околната среда, характеристиките на басейновите райони, програмите от мерки към ПУРБ, програмите за мониторинг на водите и принципите и правилата за изграждане на Националната система за мониторинг на водите и водите тела.

Без да представлява самостоятелен отрасъл, но с определени качества на отделна и ясно обособена подсистема в правната рамка на водния сектор, която продължава общата система от групата норми по опазване на водите, следва да бъде разгледана самостоятелно специализираната правна уредба, посветена на качеството на водите за питейни нужди, водите за къпане и формите на специална употреба на минералните води, която е съвместно задача на органите по околната среда и водите и тези от системата на здравеопазването.

5.6.3.2 Качество на водите

Въпросите относно здравните аспекти на използването на водите намират уредба в няколко направления, на законово и подзаконово равнище. И в трите закона – **Закон за водите**, **Закон за здравето** и **Закон за опазване на околната среда** - водите се третират като жизнено важен компонент на околната среда, чието състояние и качество е критерий за правилното използване на водите, тяхното добро състояние и един от най-важните фактори за здравето на населението.

Здравните аспекти на използването на водите са застъпени най-вече в правната рамка, регламентираща опазването и контрола върху качеството на водите за питейно-битови цели, минералните води, предназначени за пиене или профилактични, лечебни и хигиенни цели и качеството на водите, предназначени за къпане, като това са основните функции на органите по здравеопазването в областта на водите, които в много случаи са преплетени и се съвместяват с функциите на органите по околната среда и водите, най-вече в сферата на опазване на водите и водните тела.

Основата за държавната политика по опазване и използване на водите се състои в **ЗООС, Раздел II „Опазване и използване на водите и водните обекти"**. Като първи приоритет на тази политика е определено постигането на добро състояние на всички води – подземни и повърхностни, за осигуряване на необходимата по количество и качество вода за питейно-битови нужди на сегашните и бъдещите поколения и за благоприятното състояние и развитие на екосистемите и влажните зони. Дадени са основните насоки на опазването на повърхностните и подземните води в процеса на тяхното използване, а така също за своя основна цел Законът за водите определя осигуряването на интегрирано управление на водите **в интерес на обществото и за опазване на здравето на населението** и набелязва превантивните дейности срещу последиците от вредното въздействие на водите с опазване на човешкия живот и здраве. Изброени са дейностите по управление и използване на водите и тяхната връзка с определени дейности и функции по здравеопазването във връзка с мониторинга и

контрола върху качеството на водите за питейно-битово водоснабдяване, водите за къпане и използването на минералните води за пиене, лечение и други нужди, както и изискванията към дейностите, свързани с режима и третирането на отпадъчните води. Уредени са изричните правомощия на министъра на здравеопазването по ЗВ в посочените по-горе сфери, вкл. и в използването на минералните води – от бутилирането им за пиене до използването им за хигиенни цели и спорт и отдих, както и на РЗИ.

Към тази част от правната рамка спадат и разпоредбите, които определят като обекти на публичната държавна собственост най-вътрешния пояс на санитарно-охранителните зони на водоизточниците и съоръженията за питейно-битово водоснабдяване – публична държавна собственост, и водоизточниците на минерални води. Тук следва да се отбележат и текстовете относно съвместните компетенции на министрите на здравеопазването и на околната среда и водите за определяне на приоритетните и приоритетно опасните вещества с оглед опазване на водите. Предвидени са и формите на опазване на водите, предназначени за питейно-битови цели и връзката на тези текстове от ЗВ с някои от подзаконовите актове по водите и определянето на зоните на защита на водите, вкл. и санитарно-охранителните зони около водовземните съоръжения. Съгласно чл.135 от ЗВ министърът на здравеопазването, заедно с министъра на околната среда и водите и други министри, имат задължението и компетенциите да издават девет наредби, свързани с различни аспекти на опазването на повърхностните и подземните води и водните тела и контрола на качеството на водите за питейно-битови цели и водите за къпане. Една от най-важните наредби е **Наредба № 3 от 16.10.2000 г. за условията и реда за проучване, проектиране, утвърждаване и експлоатация на санитарно-охранителните зони около водоизточниците и съоръженията за питейно-битово водоснабдяване и около водоизточниците на минерални води, използвани за лечебни, профилактични, питейни и хигиенни нужди,** издадена съвместно от министъра на околната среда и водите, министъра на регионалното развитие и благоустройството и министъра на здравеопазването. Измененият през 2006 г. текст на чл.135, т.6 предвижда тази наредба да се издава на още по-високо ниво като акт на Министерския съвет.

Извън горепосочените компетенции, останалите правомощията на органите на здравеопазването в областта на водите са насочени към групите правомощия по прилагането на подзаконовите нормативни актове, отделна група контролни правомощия, включително и компетенции в административно-наказателната част на Закона за водите. В съответна координация със ЗВ, в Закона за здравето са развити принципи и конкретни групи правни норми за онази част от организацията и направленията на дейност на съответните органи на здравеопазването, която е в пряка връзка със задачите им в областта на качеството на водите. Тези разпоредби са развити в раздела за държавния здравен контрол, където задачите на органите на здравеопазването са подчинени на принципните понятия и изисквания към **обектите с обществено предназначение** и **факторите на жизнената среда.** Тук се намират основните текстове, посветени на осигуряването на здравословна жизнена среда, където водите за питейно-битови цели, водите за къпане и минералните води са определени като основен фактор на жизнената среда, за която отговарят органите на здравеопазването.

Осигуряването на здравословна жизнена среда е едно от основните направления на дейностите по Закона за здравето, свързани с опазване на здравето на гражданите, включително и чрез поддържане на национална система за анализ, оценка и контрол на различните видове замърсители на факторите на жизнена среда. В това направление са

ангажирани комплекс от **здравни изисквания** към обектите с обществено предназначение, продуктите, стоките и дейностите със значение за здравето на човека, както и цялата система на органите на **държавния здравен контрол** с пълния инструментариум от механизми, правомощия и средства, с които те разполагат по Закона за здравето. В частта на закона относно правния режим на курортите и курортната дейност също е засегната темата „води" в насоката за минералните води като курортен ресурс и обект на опазване, включително чрез съвместно издаване на подзаконови нормативни актове от министрите на здравеопазването и на околната среда и водите. В **Допълнителните разпоредби** като **обекти с обществено предназначение** са определени водоизточниците и минералните водоизточници, водоснабдителните обекти и съоръженията за питейно-битово водоснабдяване, както и плувните басейни, плажовете и местата за къпане, а като **фактори на жизнената среда** – водите, предназначени за питейно-битови нужди; водите, предназначени за къпане и минералните води, предназначени за пиене или за използване за профилактични, лечебни или за хигиенни нужди.

Изпълнението на изискванията на законодателството за питейните води е възложено основно на два субекта - водоснабдителните организации, в качеството им на структура, осъществяваща дейността по водоснабдяване за питейно-битови цели, и регионалните структури на Министерство на здравеопазването – РИОКОЗ/РЗИ, в качеството им на компетентен контролен орган. Дейността на РИОКОЗ/РЗИ в областта на питейните води включва няколко основни направления:

- Мониторинг /вземане на проби и лабораторен анализ/ на качествата на питейните води;
- Контрол /проверки и обследвания/ на санитарно-хигиенното състояние на обектите и съоръженията за централно питейно-битово водоснабдяване – водоизточници, водовземни съоръжения, санитарно-охранителни зони, пречиствателни станции за питейни води, хлораторни и други станции за дезинфекция на водата, резервоари и други;
- Предприемане на административно-наказателни и други мерки при установяване на несъответствия в качеството на питейната вода и нарушения на санитарно-хигиенните изисквания във водоснабдителните обекти;
- Проучване и анализ на проблемите с питейната вода, изготвяне на проекти и програми за решаването им.

Друга съществена част в подзаконовата нормативна уредба са разпоредбите относно **здравните изисквания** към водоизточниците, основните здравни изисквания към водовземните и водоснабдителните съоръжения, външните водопроводи и водопроводните мрежи, изискванията към пречистването и обеззаразяването на питейната вода при системата на централното водоснабдяване, здравни изисквания към работата на хлораторните станции, изискванията към вътрешноградните водопроводни инсталации, както и здравните изисквания към обществените местни водоизточници и минералните водоизточници.

Въпреки изброената дотук правна уредба, все още са налице някои въпроси, които следва да намерят своите отговори. Сред тях са осигуряване пречистването на питейните води, финансовото обезпечение на качеството на водите, дейностите по поддръжка и контрол на резервните водоизточници, статутът на санитарно-охранителните зони.

5.6.3.3 Климатичните промени и тенденции в управлението на водите

Държавата ни не е в достатъчна степен подготвена за задаващите се промени в климата на Балканите. Негативният ефект от глобалното затопляне ще се усети в следващите 10-20 години много по-силно, отколкото се смяташе досега. Основната причина за това е слабото управление на проблемите с околната среда и лошата инфраструктура. Според оценки на Световната банка, от десетте нови държави членки на ЕС, най-неподготвена за това е България. Районът, в който се намира страната ни, действително е уязвим и вече се усещат последиците – по-високи температури, променяща се структура на водните източници и запаси, суши, наводнения, горещи вълни и горски пожари. Прогнозата на банката е за намаляване със средно 6% на годишните валежи и спад с 25% на водните запаси в Югоизточна Европа в рамките на следващите 40 години. Наводненията обаче няма да намалеят, ще има повече внезапни порои и в България лошото състояние на речните корита ще бъде причина за нови трагедии.

Затоплянето на времето усложнява нещата, защото наводнения може да има и през зимните периоди. Фактът, че покрай реките има много сметища и зони с опасни отпадъци, които не са рекултивирани, заплашва при порой те да бъдат залети или дигите им да се скъсат и да предизвикат екокатастрофа. Топлото време ще докара на Балканите насекоми и вредни растения, които ще атакуват горските масиви и ще нанесат реални загуби на земеделието. Районът може да се подготви за задаващите се проблеми, ако подобри инфраструктурата си и управлява по-добре водните си ресурси, ако се заеме по-сериозно със замърсяването и инвестира в справянето с кризи, мониторинга на времето и водните ресурси и подкрепя всякакви форми на усилия в тази насока.

5.6.4 Собственост. Техническа инфраструктура. ЗУТ

Собственост и техническа инфраструктура

Правният фундамент тук е заложен в **Закона за водите**, който се явява основен и кодифициращ нормативен акт във връзка със собствеността върху води и водни обекти, и съпътстващата инфраструктура. Уредени са собствеността и управлението на водите на територията на Република България като общонационален неделим природен ресурс и собствеността на водностопанските системи и съоръжения. Правната регламентация на отношенията, свързани със собствеността, се основава на обществената значимост на водата като природен ресурс, многоцелево използване на водите и водните обекти с оглед задоволяване на стопански интереси без вреда за обществените интереси и права, закрила на правото на собственост върху водите, водните обекти и водностопанските системи и съоръжения, доколкото с упражняването й не се уврежда целостта и единството на хидроложкия цикъл и на природната водна система. Правото на собственост върху водния ресурс се осъществява така, че да не се нарушава технологичното единство на водностопанската система. Със Закона за водите е направено важно **разграничение върху видовете собственост**:

- **изключителна държавна –** съгласно чл.18, ал.1 от Конституцията на Република България, изключителна държавна собственост са крайбрежната плажна ивица и водите с национално значение. Формата на този вид собственост не може да бъде променяна. Уредбата е допълнена с чл.14 от ЗВ, според която изключителна държавна собственост са вътрешните морски води, териториалното море и минералните води по списък съгласно Приложение № 2 от ЗВ;

- **публична държавна** – указани са естествените води и водни обекти, характеризиращи се като природен ресурс (естествени езера, лагуни, лимани, блата, подземни води, естествени водопади и др.), както и водностопанската инфраструктура, вкл. комплексните и значимите язовири по Приложение № 1, водохранилищата им до най-високо водно ниво, прилежащите им съоръжения и събирателните им деривации; съоръженията и устройствата измерване на количеството и качеството на водите, които са публична държавна собственост; защитни диги, корекции на реки и отводнителните системи, изградени с държавно финансиране; водовземните съоръжения за онези минерални води, които са изключителна държавна собственост; водоснабдителните системи, пречиствателните станции, отвеждащи канализационни колектори или съоръжения и др., когато са на територията на повече от една община, като изключения от това правило са обектите, финансирани по програми на Европейския съюз и средствата са предоставени на съответните общини; като императивна правна норма е изведена забраната държавната собственост върху води по ЗВ да се обявява за частна държавна собственост;

- **частна държавна –** сградни водопроводни инсталации и вътрешни водопроводни мрежи и съоръжения, разположени в имотите - собственост на държавата, до измервателните уреди на водопроводните отклонения за присъединяване към уличната водопроводна мрежа и канализационните мрежи и съоръжения, отвеждащи отпадъчните води от тези имоти до ревизионните шахти за присъединяване към уличните канализационни мрежи;

- **публична общинска –** водите и водните обекти, вкл. и естествени такива, разположени върху земи – общинска собственост, които не са природен ресурс-публична държавна собственост; водите, вкл. и отпадъчните, които изтичат и се вливат във води, публична общинска собственост; водоснабдителните системи или части от тях, чрез които се доставя вода за потребителите на територията на общината, уличните канализационни мрежи и дъждоприемните шахти в урбанизираните територии и отвеждащите канализационни колектори с прилежащите им съоръжения и пречиствателните станции и съоръженията за отпадъчни води, които обслужват потребителите на територията на общината; минералните води извън тези по Приложение № 2 от закона; общински водностопанските системи и съоръжения, които не са включени в имуществото на търговски дружества; обектите, изградени с финансиране по програми на Европейския съюз в рамките на съответната община бенефициент по такива програми;

- **частна общинска –** придобитите от общината имоти, води, водни обекти и водностопански системи и съоръжения извън онези, които са публична общинска собственост;

- **частна –** приложен е принципът, при който собственикът на земята е собственик и на водите и водните обекти в имота, освен ако те не са собственост на държавата или на общината; простира се върху извиращите в границите на недвижимия частен имот води, с изключение на минералните води, ако не са каптирани, езерата, валежните води, кладенците и др.; владението, ползването и разпореждането с водите, водните обекти и водностопанските системи и съоръжения – частна собственост, се извършват според общите разпоредби за собствеността, доколкото няма специални разпоредби за това.

Развити са институтите на съсобствеността, придобиването и ограниченията в правата върху водни обекти и водностопански системи и съоръжения; **съсобствеността** следва съсобствеността на земята, освен, ако не е установено друго. Въведена е забрана за обособяване на реални части от водния обект при делба на съсобствен имот, в който има воден обект; **придобиването на правото на собственост** се извършва чрез правна сделка за земята, в която са разположени, или по наследство и е въведена забрана за придобиване по давност на обекти, които са публична държавна и общинска собственост; **ограничения на правото на собственост** се налага при извършване на проучване и добив на подземни води и водовземане на изворни води в частни имоти; при изграждането на нови обекти, свързани с ползването, опазването или със защитата от вредното въздействие на водите; в границите на санитарно-охранителните зони на съоръженията за питейно-битово водоснабдяване и за минерални води; за задоволяване на питейно-битовото водоснабдяване на определен район; дейностите се извършват след издаване на заповед от страна на ресорния министър.

Използването на водите и водните обекти включва дейности по: 1) **водовземане от водния обект** – дейност по отнемане на води от водните обекти и/или отклоняването им от тях, както и използването на енергията на водата, и 2) **ползване на водния обект** – осъществява се след получаване на разрешително за извършване на дейностите по изграждане на нови, реконструкция на съществуващи системи и съоръжения, аквакултури, заустване на отпадъчни води, изземване на наносни отложения, реинжектиране или инжектиране на води в подземни водни обекти, изкуствено подхранване на подземни води и др.

Използването на водите и водните обекти е **общо и индивидуално** – според това дали титулярите на правото са неограничен брой лица или индивидуално определени лица; общото водовземане и ползване на водните обекти е правото на гражданите да ползват водите и/или водните обекти - публична държавна или общинска собственост, за лични нужди, отдих и водни спортове, водопой на животни и къпане; индивидуално използване на водите и водните обекти е налице, когато съответното право се осъществява от определен титуляр; предвидено е право на ***безвъзмездно водовземане до 10 куб.м на денонощие*** за собствени потребности от намиращите се в него повърхностни и подземни води, с изключение на минерални води; **с разрешение или с предварително писмено уведомяване на компетентния орган и без разрешение** – според това дали законът предвижда издаване на индивидуален административен акт като предпоставка за пораждане на правото на използване, или правото на използване се поражда по силата на друг юридически факт; не се изисква разрешително за ползване на воден обект при заустване на битови отпадъчни води за обекти извън границите на населените места и селищните образувания при максимално водно количество до 10 куб. м на денонощие и до 50 еквивалентни жители и осигурено най-малко първично пречистване на отпадъчните води, както и за обекти, формиращи битово отпадъчни води в границите на населените места и селищните образувания без изградена канализационна система;

Предвидена е **концесия (особено право на ползване на водни ресурси)** за:

1) **концесия за добив на минерални води** - изключителна държавна собственост и публична общинска собственост; концесия се предоставя чрез провеждане на открита процедура по реда на Закона за концесиите, и

2) **концесия за строителство или концесия за услуга за водностопански системи** – при условията и по реда на Закона за концесиите.

В Глава седма „Поземлени сервитути, свързани с водните обекти” са уредени **поземлените сервитути, свързани с водните обекти,** т.е. тежестта, наложена върху един недвижим имот, наречен служещ имот, в полза на друг недвижим имот, наречен господстващ имот, който принадлежи на друг собственик; произтича от закона или от правна сделка и може да се придобива по давност чрез 10-годишно упражняване; всеки собственик е задължен да предостави право на водопрекарване през своя имот на всички, които имат постоянна или временна нужда от това, което се учредява с доброволно споразумение на собствениците на господстващия и служещия имот или чрез акт на директора на съответната басейнова дирекция.

Терминологията на видовете водни съоръжения като обекти на водната инфраструктура като цяло липсва или в някои подзаконови нормативни актове се съдържат отделни обяснения. **Водовземните съоръжения** са уредени в Правилника за безопасност при работа в неелектрически уредби на електрически и топлофикационни централи и по топлопреносни мрежи и хидротехнически съоръжения, а за хидротехнически съоръжения – в Наредба № 9 от 9.06.2004 г. за техническата експлоатация на електрически централи и мрежи.

Предвидени са разпоредби за **защита на водните обекти и хидротехнически съоръжения от вредното въздействие на водите**. Защитата е оперативна и постоянна. Оперативната защита се осъществява в съответствие с авариен план за действие, който се изработва от собствениците или ползвателите на водностопанските системи и хидротехнически съоръжения и се съгласуват с органите на Министерството на вътрешните работи. Постоянната защита включва дейности по изграждане и поддържане на диги, корекции на реки и дерета и други хидротехнически и защитни съоръжения, както и регулиране нивото на подземните води и се осъществява от собственика или ползвателя им. Тяхно задължение е и поддръжката и проводимостта на речното легло, диги, корекции на реки и дерета и други хидротехнически и защитни съоръжения в съответствие с параметрите на преливните съоръжения на разстояние до 500 м от язовирните стени. Дейностите по поддържане проводимостта на речните легла се финансират от Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет. За почистването на речните легла в границите на урбанизирана територия, компетентен е кметът, който възлага обществена поръчка за планово почистване на речните участъци. Специфичните изисквания към експлоатацията на малките язовири се определят с **Правилника за правилна и безопасна експлоатация и поддържане на съоръженията от хидромелиоративната инфраструктура** (обн., ДВ, бр. 97 от 2004 г). За осигуряване данни за собствеността и състоянието на водните обекти и съдържащите се в тях води на територията на страната, както и за съществуващите водностопански системи и съоръжения се създават специализирани водностопански карти.

Контролните функции относно състоянието на водните обекти и на водностопанските системи и съоръжения се осъществяват от Министъра на регионалното развитие и благоустройството, Министъра на земеделието и храните и Министъра на икономиката, енергетиката и туризма. Министърът на вътрешните работи контролира изготвянето на аварийните планове, изпълнението на предписанията по тях и изправността на контролно-измервателните системи на хидротехническите съоръжения. Контролните функции на кметовете на общините са свързани с контрол върху водностопанските мрежи и съоръженията на територията на общината.

Проблемите, свързани с изграждането, функционирането и поддръжката на инфраструктурата във водния отрасъл, не са еднозначни. От една страна, все още

не са осъществени действия по § 4, ал.3 за намаляване капитала на обектите публична държавна собственост. Неубедително е прилагането на § 4, ал.1 от ЗИД на ЗВ от 2004 г. относно предоставяне на услуга пречистване на отпадъчните води от собствениците на приватизирани пречиствателни станции за отпадъчни води, до които има изградени съоръжения за довеждане и имат техническа и технологична възможност за пречистване и на битово-фекалните и промишлените отпадъчни води от населените места в общината. Не е ясно доколко са изпълнени условията по § 32 от ЗИД на ЗВ от 2009 г. за промяна в собствеността от публична държавна в публична общинска на реконструирани и модернизирано обекти чрез средства от фондовете на Европейския съюз. Стои въпросът относно възстановяването на документацията, необходима за предаването и експлоатацията на В и К системите и съоръженията.

Други нормативни актове, в които се открива **уредба на собствеността върху водни обекти и елементи на техническата инфраструктурата** са: Законът за сдруженията за напояване, във връзка предоставеното им право на собственост върху обектите от хидромелиоративната инфраструктура на територията им, правото на ползване върху хидромелиоративната инфраструктура, както и възможността да придобият безвъзмездно право на собственост върху тях в срок до 5 години от предоставяне на ползването; Законът за рибарството и аквакултурите – относно правото на собственост върху рибните ресурси в полза на собственика на съответния обект или на лицата, на които са предоставени права за ползване на рибния ресурс по силата на договор или на друго правно основание, както и признатото на сдруженията по чл.11 от ЗРА право на управление на рибните ресурси в реките, старите речни корита и изкуствените водни обекти - държавна собственост.

ЗУТ и технически изисквания към инфраструктурата

Правната уредба е „разкъсана" в различни по правна сила и ранг нормативни актове. Липсва стройна система от норми, която да урежда материята, постигането на каквато е трудно възможно, като се има предвид разнородният характер на строителния процес и етапите, през които минава, както и предназначението на самото инфраструктурно съоръжение. Основен нормативен акт е **Законът за устройството на територията**, който урежда отношения, свързани с устройството на територията, инвестиционното проектиране и строителството в Република България, и определя ограниченията върху собствеността за целите на устройственото планиране. Разделение е дадено на различните видове територии, които според своето предназначение, определено с устройствените схеми и планове, биват: урбанизирани територии (населени места и селищни образувания), земеделски територии, горски територии, защитени територии и нарушени територии за възстановяване. Посочени са елементите на техническата инфраструктура:

- транспортната техническа инфраструктура и съоръженията към нея (мостове, тунели, надлези, подлези, прелези и др.);
- преносните (довеждащите и отвеждащите) проводи (мрежи) и съоръженията към тях в неурегулирана територия;
- преносните (довеждащите и отвеждащите) проводи (мрежи) и съоръженията към тях в урегулирана територия;
- разпределителните проводи и разпределителните устройства и съоръженията към тях (трансформаторни постове, електрически подстанции, пречиствателни станции за питейни и отпадъчни води, понижителни и разпределителни станции и др.).

Изброени са изискванията при проектирането и изграждането на водопроводните и канализационните мрежи и съоръжения. Проектират се като улични мрежи и при спазване на изискванията за техническа инфраструктура, а собственикът на тези съоръжения следва да включи към тях водопроводните и канализационните инсталации на всички недвижими имоти в териториалния обхват на мрежите и съоръженията. Присъединяването се осъществява по реда на ЗУТ и със сключване на писмен договор за присъединяване между потребителя и съответното ВиК дружество. Условията за присъединяване към ВиК са определени с **Наредба № 4 от 14.09.2004 г. за условията и реда за присъединяване на потребителите и за ползване на водоснабдителните и канализационните системи,** както и задълженията на ВиК операторите да поддържат ВиК системите съгласно техническите изисквания, изискванията за безопасност при работа и изискванията за опазване на околната среда.

Подзаконовата нормативна уредба в областта на техническите изисквания към инфраструктурата следва да се разглежда като ***обща*** и ***специална***.

Общата подзаконова уредба обхваща технически правила, които се прилагат въобще по отношение на техническата инфраструктура. Такива са:

- Наредба № 2 от 31.07.2003 г. за въвеждане в експлоатация на строежите в Република България и минимални гаранционни срокове за изпълнени строителни и монтажни работи, съоръжения и строителни обекти – относно минималните гаранционни срокове на строежите от първа до пета категория за изпълнени строителни и монтажни работи;
- Наредба № 3 от 31.07.2003 г. за съставяне на актове и протоколи по време на строителството – относно съставянето на актове и протоколи за подготовка, откриване на строителна площадка и определяне на строителна линия и ниво;
- Наредба № 3 от 21.07.2004 г. за основните положения за проектиране на конструкциите на строежите и за въздействията върху тях;
- Наредба № 12 от 3.07.2001 г. за проектиране на геозащитни строежи, сгради и съоръжения в свлачищни райони;
- Наредба за съществените изисквания към строежите и оценяване съответствието на строителните продукти – относно задължението строежът да бъде проектиран и изпълнен по начин, че да не представлява заплаха за опазването на околната среда при замърсяване или отравяне на водата или почвата и неправилно отвеждане на отпадъчни води, дим, твърди или течни отпадъци;
- Правилата относно реда за определяне на съществените изисквания към продуктите, които са пуснати и/или предстои да бъдат пуснати – определят се със Закона за техническите изисквания към продуктите, в който са посочени съоръженията с повишена опасност, сред които са тръбопроводите за пара и гореща вода.

Специалната подзаконова уредба обхваща технически правила във връзка с водностопанската инфраструктура, в частност наредби, повечето от които издадени на основание § 18, ал.1 от ЗР на ЗУТ, по силата на който министърът на регионалното развитие и благоустройството одобрява строителни и технически правила и нормативи и издава наредби и инструкции. Такива са:

- **Наредба № 2 от 22.03.2005 г. за проектиране, изграждане и експлоатация на водоснабдителни системи** - определят се техническите изисквания при проектиране, изграждане и експлоатация на водоснабдителни системи. Като елементи на

водоснабдителните системи са посочени водовземни съоръжения, черпателни съоръжения, помпени станции, пречиствателни станции за обработка на суровата природна вода, регулиращи водонапорни съоръжения, външни водопроводи, водопроводни мрежи във водоснабдяваните територии (главни водопроводни клонове, второстепенни водопроводни клонове, сградни водопроводни отклонения) и общи средства за измерване, необходими за водовземането, пречистването, съхранението, преноса, разпределението и измерването на водата до границата със сградната водопроводна инсталация или вътрешната (площадковата) водоснабдителна мрежа на потребителите. Водоснабдителните системи се проектират и изграждат в съответствие с действащите подробни устройствени планове, съществените изисквания към строежите, одобрените инвестиционни проекти и другите строителни книжа, издадени при условията и по реда на ЗУТ, и правилата и нормативите на тази наредба;

- **Наредба № 4 от 17.06.2005 г. за проектиране, изграждане и експлоатация на сградни водопроводни и канализационни инсталации** – определят се техническите изисквания при проектиране, изграждане и експлоатация на нови, както и при реконструкция на съществуващи сградни ВиК инсталации в жилищни, обществено-обслужващи, производствени, селскостопански, курортни и вилни сгради и в сгради със смесено предназначение;

- **Наредба № 7 от 22.12.2003 г. за правила и нормативи за устройство на отделните видове територии и устройствени зони** – в отделна глава „Устройство на водоснабдителни и канализационни мрежи и съоръжения" са изброени техническите изисквания относно устройството на ВиК инфраструктурата; **определени са необходимите площи при строителство на обекти за водоснабдяване**: 1) при помпени станции максималната широчина на ивицата земя, окръжаваща станцията и нейните съоръжения, е до 3 м; 2) за сграда за охрана при помпена станция, за земни резервоари и кулорезервоари, когато са самостоятелни обекти, необходимата площ е до 200 кв. м; 3) при земни резервоари максималната широчина на ивицата земя, окръжаваща резервоара, е до 3 м от стъпките на насипа от всички страни; 4) при кулорезервоари максималната широчина на окръжаващата резервоара ивица земя е до 1 м от чашата на съоръжението на резервоара; **определени са необходимите площи за изграждане на канализационни обекти**: 1) за пречиствателна станция за отпадъчни води необходимата площ се определя с проект, като в площадката се предвижда и ивица с широчина 15 м за залесителен пояс около станцията, мерено от външните страни или от петите на насипите; 2) при помпена станция с черпещ резервоар максималната широчина на ивицата земя, окръжаваща станцията, сградите и съоръженията, е до 3 м; 3) при септична яма и попивен кладенец максималната широчина на ивицата земя, окръжаваща съоръжението, е до 2 м, мерено от контурите му;

- **Наредба № 8 от 28.07.1999 г. за правила и норми за разполагане на технически проводи и съоръжения в населени места** – водопроводните мрежи и съоръжения, канализационните мрежи и съоръжения, топлопроводните мрежи и съоръжения се определят като подземни технически проводи и съоръжения, които се разполагат под уличното платно; определено е местоположение на подземните технически проводи (водопроводите, топлопроводите и газопроводите се разполагат от едната или другата страна на осовата линия на улицата, а проводите за отпадъчни води се разполагат по оста на улицата);

- **Наредба № 2 от 6.10.2008 г. за проектиране, изпълнение, контрол и приемане на хидроизолации и хидроизолационни системи на сгради и съоръжения**, която няма

пряка връзка с проблематиката на водния сектор; определят се изискванията за хидроизолационни системи на сгради и строителни съоръжения; строителните продукти се предвиждат с инвестиционния проект в съответствие с техническите спецификации, определени със **Закона за техническите изисквания към продуктите** и с **Наредбата за съществените изисквания към строежите и оценяване съответствието на строителните продукти**. Трябва да се отбележат и актовете с ненормативен характер като Правила за приемане на хидромелиоративни системи и съоръжения от 1987 г. и Правила за извършване и приемане на строителни и монтажни работи - Раздел "Мостове и водостоци" от 1969 г.

5.6.5 Отрасли във водния сектор и статут на водните оператори

5.6.5.1 Отрасли във водния сектор

Отраслите във водния сектор са обособени на първо място практически с тяхното развитие през последните 50 години, далеч преди конструирането и развитието на правната рамка за водния сектор след 2000 г. Законът за водите от 2000 г. и другите закони, посочени в правната рамка, следват вече сложилите през годините обществени отношения и запазват през цялото време основната отраслова разпределеност на сектора. Това е дало отражение на развитието на правната рамка в частта й на подзаконовите нормативни актове, разпределението на досегашните основни клонове на хидротехническата инфраструктура и тяхното предназначение, формирането на стопанските субекти – водни оператори и сферата на тяхната дейност. От тази гледна точка и от гледна точка на разпределението на формите на използване на водните ресурси във водния сектор може да се говори за следните трайно формирани отрасли: „ВиК”, хидроенергетика, хидромелиорации и защита от вредното въздействие на водите, рибарство и аквакултури и промишлено водоползване.

Рибарството е отрасъл, който придоби ново значение след присъединяването на държавата ни към Европейския съюз. Отрасълът е от особена важност за Общността и по тази причина е добре кодифициран. Макар и да е част от Общата селскостопанска политика, рибарството придобива самостоятелно значение и неговата правна уредба оформя автономна политика, наречена Обща политика по рибарството (ОПР).

Ползването на водите и на водните тела за спортни цели, за отдих и лечение е широко разпространено, но трудно може да се говори за обособен подобен отрасъл във водния сектор. Отраслите са дали съществено отражение на разпределението на отговорността за провеждане на държавната политика и съответната група други административни компетенции между отделните министри и техните подпомагащи структури, включително и правомощията им по управлението на отрасловите водни оператори. Практическото и нормативно обособяване на тези отрасли дава съответно отражение и върху статута, организацията и сферите на дейност на водните оператори.

5.6.5.2 Водни оператори

На основата на действащите към момента на изготвяне на настоящия анализ нормативни актове, следва да бъдат изведени няколко вида водни оператори. Сравнително разнородни по своята правна природа, а така също и по отношение на целите, постигането на които се търси с тяхното създаване, общото между тях е това, че дейността им е свързана с използване на водния ресурс, водните тела и водностопански съоръжения.

В действащата правна рамка няма обща легална дефиниция за понятието „водни оператори”. Законът за водите не съдържа стройна и комплексна уредба на статута и

дейността на водните оператори, в него няма даже принципна разпоредба, която да дава някаква основа за развитие на подзаконова уредба. В различните отрасли на водния сектор работят няколко обособени групи оператори, като правната рамка урежда частично или по-подробно техния статут чрез отрасловите направления на нормативната уредба на водния сектор. Условно заварените към момента водни оператори могат да се разделят на три групи.

В първата попадат търговските дружества от отрасъла „ВиК", където собственици на капитала са държавата и общините, отраслите хидроенергетика и хидромелиорации, където държавата е собственик на 100%, и в чийто капитал и до момента се намират над 90% от системите и съоръженията на хидротехническата инфраструктура. Тези водни оператори можем да наречем същински водни оператори. Капиталът на тези дружества е формиран на основата на балансовите активи, които те са притежавали и експлоатирали преди трансформирането им от държавни предприятия и фирми в търговски дружества съгласно ТЗ от 1991 г. и Закона за образуване на еднолични търговски дружества с държавно имущество от 1991 г., т.е. доста време преди приемането на Закона за водите от 2000 г. В момента общият регламент за тази група оператори са разпоредбите на Търговския закон, Закона за местното самоуправление и местната администрация, Закона за общинската собственост и Правилник за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала. Определящо за статута на тази група оператори е, че държавното, респ. общинското им управление е водещо за тяхната дейност и те не разполагат с големи възможности за самостоятелни решения и самостоятелна политика. В известна степен те не са свободни икономически структури, независимо от статута им на търговски дружества и самостоятелни юридически лица. Управлението им е зависимо политическо и преимуществено административно по своя характер, което се отразява съществено на тяхната дейност. Съществен момент в тяхната характеристика е фактът, че основните хидротехнически съоръжения, включително и всички големи язовири в страната, са в групата на онези активи от капитала на тези отраслови водни оператори, които съгласно § 4 от ПЗР на Закона за водите от 2000 г. трябва да бъдат извадени от патримониума на дружествата чрез съответно намаляване на капитала им и прехвърлянето им в групата на обектите на държавната и общинската публична собственост, но това не се случва вече 10 години. Подобни, още по-изрични и подробни текстове в тази насока относно търговските дружества – ВиК оператори бяха предвидени в измененията на ЗВ от 2009 г., но до момента те също не са приложени и законът не се изпълнява в предписаните от него срокове. Към днешна дата реформата в статута на отрасловите водни оператори е в пряка зависимост от прилагането на разпоредбите относно собствеността на водностопанските системи и съоръжения, което е в пряка връзка с необходимата трансформация на капитала им. Това пък ще рефлектира пряко в механизмите за финансиране на хидротехническата инфраструктура.

Във втората група влизат сдруженията за напояване по ЗСН и сдруженията по чл. 11 от ЗРА, които са втори вид заварени оператори. Те имат различен и по-подробно уреден статут спрямо горната група, задоволяват предимно нуждите на своите членове, съставени са от частни физически и юридически лица, експлоатират ограничени по размер и процентно съотношение обекти на хидротехническата инфраструктура в областите на напояването и рибарството и аквакултурите. Тези особени оператори имат необходимата самостоятелност, но имат минимални възможности за влияние в развитието и управлението на водния сектор.

В третата група можем да поставим всички случаи, в които, без да имат самостоятелно уреден статут, различни стопански субекти, юридически или физически лица, независимо от техния предмет на дейност, на едно или друго основание или без такова, оперират изцяло или частично водностопански съоръжения или части или обекти на хидротехническата инфраструктура, поради което фактически се явяват оператори на хидросъоръжения или лица, предоставящи водни услуги. Обикновено това са лица, които вследствие на приватизационни или други сделки са придобили права на собственост или ползване на хидросъоръжения или са изградили такива със собствени средства. Тази обобщена и разнородна група лица също участва по свой начин, макар и не изрично регламентиран, в развитието и управлението на водния сектор. Такива примери са най-многобройни в отрасъла „ВиК", както и в хидроенергетиката – например собственици и оператори на мини-ВЕЦ. Това е групата на „проблемните" казуси в практиката на водния сектор.

В отделните направления статутът на водните оператори е следният:

ВиК оператори. Техният статут е може би най-подробно уреден и се съдържа в разпоредбите на Закона за водите, Глава единадесета "а", както и в разпоредбите на Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги. В Закона за водите освен основните разпоредби и дефиницията за ВиК услуги и ВиК оператори, е предвидено издаване на Наредба за изискванията и критериите за ВиК операторите, която още липсва. Предвиден е и регистър на Асоциациите по ВиК и ВиК операторите, който също не е създаден до момента. В ЗРВиКУ от 2005 г. също се съдържат дефиниции и текстове за регистър на ВиК операторите, които не са синхронизирани с новите разпоредби от ЗВ, Глава единадесета "а". В ЗРВиКУ са уредени основно изискванията към дейността на ВиК операторите в направление регулиране на качеството и цените на ВиК услугите и това е първият опит да се уреди, макар и частично, статутът на ВиК операторите. В ЗВ от 2009 г. се прави опит за по-пълна уредба на ВиК отрасъла, включително и относно статута на заварените ВиК оператори, дори и чрез промяна в капитала им. Законодателят урежда тази материя като запазва структурата и организацията на ВиК обслужването на населението, вкл. и географския обхват на дейността на ВиК операторите чрез въвеждане на „обособената територия" като основен елемент в статута на операторите. В последните години на развитие на отрасъла се бориха няколко тези по отношение на географския обхват на ВиК операторите. Според едната, настоящата организация на дейност, базирана основно на регионални ВиК дружества и на няколко общински ВиК дружества, е оптимална като организация и размер. Другата теза, поддържана основно от кметове на общини, е базирана на разбирането „една община - един ВиК оператор", тоест раздробяване на системата на обслужване на многобройни общински ВиК дружества. Застъпвани бяха и мнения в обратната посока – за окрупняване на ВиК операторите, включително според някои, до обособяване на четири, или дори едно дружество за цялата страна. Законодателят се е спрял на варианта за запазване на сегашната структура. Законодателно това е постигнато по следния начин: според § 34 от ПЗР на ЗВ, обособените територии по закона покриват географски териториите, които до този момент са обслужвани от съществуващите ВиК оператори. Законът предвижда, че на една обособена територия може да работи само един ВиК оператор и в редки изключения допуска решения за промяна на границите на обособените територии, които се вземат от Асоциациите по ВиК, действащи на съответната територия, с единодушие. Това прави почти невъзможно промяната на границите на заварените обособени територии, т.е. изключително затруднено е отделянето на една община и формиране на ново, несъществуващо до този момент, общинско ВиК дружество. По

този начин статуквото по отношение на броя и размера на съществуващите оператори в голяма степен е запазено.

В статута на ВиК оператора съществено място заема неговият задължителен партньор – Асоциацията по ВиК, която също е рамкирана от обособената територия. Тъй като на една обособена територия обикновено се намират както ВиК активи публична държавна собственост, така и такива, които са публична общинска собственост, то законодателят е намерил субект, който да може да оперира и с двата вида собственост и да възлага стопанисването и управлението й от името на номиналните собственици – държавата и общините. Това довежда до създаване на едно ново за българското право юридическо лице – Асоциацията по ВиК. Законът подробно урежда начина на създаване на Асоциациите, техния състав, компетентността им и начина на вземане на решения. Асоциациите не са воден оператор, а те трябва да възлагат с особен договор на ВиК операторите да продължат да управляват, поддържат и експлоатират ВиК системите на съответните обособени територии. Ако във времето към определена територия се появи интерес от страна на частен инвеститор, Асоциацията по ВиК може да вземе решение и да предостави концесия на дейността на друг оператор; същият ефект се постига и ако започне приватизация на заварените ВиК дружества или ако те бъдат обявени в несъстоятелност. Законът не изисква лицензиране на ВиК операторите.

Законът дава ясно изразена тенденция за засилване на плановото начало по отношение на ВиК дейностите. ЗВ изисква създаване на 25-годишни регионални генерални планове за ВиК и на генерални планове за агломерации над 10 000 е.ж., като на тяхна база операторите следва да подготвят своите 5-годишни бизнес планове, с цел да се избегне хаотичността в развитието на системата.

В момента статутът на ВиК операторите е доста сложен и комплициран между разпоредбите на двата закона – ЗВ и ЗРВиКУ - и голяма част от новите разпоредби все още не се прилагат. И двата закона съдържат разпоредби за третата група оператори, тези без определен статут, като предвиждат третите лица, извън състава на заварените ВиК оператори, които също предоставят ВиК услуги на други лица, да се подчиняват на разпоредбите за регулиране на цените и качеството на ВиК услугите съгласно ЗРВиКУ.

Хидроенергийни оператори. Правната рамка не е дефинирала тези оператори, но практически към тях можем да отнесем на първо място държавният енергиен оператор в лицето на НЕК-ЕАД, който в част от дейността си покрива цялата страна по отношение на стопанисването и експлоатацията на държавните хидроенергийни системи и съоръжения чрез своите предприятия „Язовири и каскади” и предприятия „ВЕЦ-групи”, които са вътрешни структури на НЕК-ЕАД. На второ място, това са всички собственици и оператори на ВЕЦ и мини-ВЕЦ извън състава на НЕК-ЕАД, които също оперират хидроенергийни съоръжения. За вторите няма определен нормативно самостоятелен статут и за тях се прилагат общите разпоредби на Закона за енергетиката и Закона за възобновяемите и алтернативните енергийни източници и биогоривата и подзаконовите нормативни актове към тях. Съгласно тях те би следвало да са титуляри на лицензии за производство на електрическа и/или топлинна енергия по Закона за енергетиката, доколкото това производство е свързано с експлоатацията на водния ресурс.

Статутът на НЕК-ЕАД няма характер на самостоятелен статут на хидроенергиен оператор.

В **Глава девета „Електроенергетика”, чл.чл. 86-87 от ЗЕ** са уредени статутът и правомощията на „Национална електрическа компания” ЕАД, в качеството й на

електроенергиен системен оператор и преносно предприятие собственик на преносната мрежа, получило лицензия за пренос на електрическа енергия. Електроенергийният системен оператор осигурява: единното управление на електроенергийната система и надеждното функциониране на преносната мрежа; транзита на електрическа енергия по преносната мрежа и поддържането на обектите и съоръженията на преносната мрежа в съответствие с техническите изисквания и с изискванията за безопасност при работа.

Към момента на изготвяне на анализа, наред с горното, НЕК ЕАД се явява и заварен собственик и оператор на всички основни хидротехнически съоръжения в хидроенергийния отрасъл и енергетиката въобще. В общият енергиен статут на НЕК ЕАД по никакъв начин не е отразена неговата хидроенергийна специфика, освен с вътрешните правила и разпоредби, които не са нормативни актове и не са част от правния режим на водните оператори.

Хидромелиоративни оператори. Основната хидромелиоративна инфраструктура, включително и публичната, се намира в активите на основния доставчик на вода за напояване „Напоителни системи" ЕАД и още две малки държавни търговски дружества, действащи в районите на Севлиево и Кърджали. Статутът и на трите дружества като основни хидромелиоративни оператори не е уреден по никакъв начин. В ЗСН се урежда статутът само на сдруженията за напояване, който е разгледан по-долу отделно.

Статутът на „Напоителни системи" ЕАД като акционерно дружество се явява в противоречие с голяма част от функциите му и основната дейност, която изпълнява в насоката на поддръжката на дигите, корекциите на реките и другите защитни хидротехнически съоръжения (подобно е и положението на другите две дружества, които са с ограничена отговорност). Моделът на използване на стандартните търговски дружества за подобни дейности, които са за сметка на държавния бюджет, е грешен и не е в състояние да решава основни въпроси, свързани с финансирането и поддръжката на хидромелиоративната инфраструктура – публична и частна държавна собственост.

Сдружения по Закона за сдруженията за напояване. Това са организации на лица, които извършват дейности, свързани с напояване и отводняване на земеделски земи на територията на сдружението, като условията и редът за учредяване и членство в сдруженията са описани в закона, както и правилата относно имуществените им отношения. Освен това са уредени и условията, при които сдруженията могат да получат финансово подпомагане от държавата за изграждане и/или за реконструкция на хидромелиоративната инфраструктура. Предвидено е, че те могат да се обединяват в организации на регионален и национален принцип.

Сдружения по чл. 11 от Закона за рибарството и аквакултурите. Това са сдружения на лицата, упражняващи любителски риболов, които могат да се сдружават на доброволен принцип в регионални сдружения и национално сдружение. Те следва да имат за цел осъществяване на програмите на сдружението за опазване на рибните ресурси, тяхното обогатяване и ползване. Министърът на земеделието и храните може да им възлага управлението на рибните ресурси в реките, старите речни корита и в естествените и изкуствените водни обекти държавна собственост, които са определени само за любителски риболов.

Промишлени водни оператори. Промишленото водоползване задоволява нуждите на индустрията и промишлеността от вода. То е съществено перо и средно най-висок процент (около 30-35%) на потребление на водни ресурси във водностопанския баланс

на страната. Значителни консуматори на условно чиста вода са промишлените предприятия, които ползват повърхностни и подземни води.

В сферата на промишленото водоползване не може да се говори за обособени водни оператори, нито за ясно обособяване на подобен отрасъл на водния сектор, макар че тази част от сектора заема най-високия процент от използваните водни ресурси. За момента тези ресурси, покриващи най-разнообразни видове промишлени и стопански нужди, се осигуряват и от трите основни отраслови водни оператори – ВиК операторите, структурите на НЕК ЕАД, които стопанисват голяма част от комплексните и значими язовири по Приложение № 1 към ЗВ, и структурите на „Напоителни системи" ЕАД.

С известна степен на условност в тази група могат да бъдат поставени онези дружества или стопански субекти, които притежават или експлоатират системи и съоръжения, които имат пряка или косвено съществена връзка с хидроложката система, водите и водните тела като хвостохранилища, шламохранилища, промишлени сондажи и други подобни технически съоръжения, които могат да окажат въздействие върху повърхностните и подземните води. Така или иначе, в момента правната рамка на водния сектор не предвижда особен статут за подобни «промишлени» оператори.

5.7 Проблеми и изводи

Системата от нормативни актове, оформящи правната рамка на водния сектор, не позволява изцяло самостоятелно секторно развитие на законодателството и до момента не се е развивала планомерно така. По-скоро отделни направления под влияние на конкретни вътрешни или външни фактори са имали водещо развитие, докато други са изоставали и влияят в момента деструктивно и задържащо за цялата система на обществени отношения. Макар и в ролята на общ за системата нормативен акт, Законът за водите не се явява изцяло такъв за голяма част от разпоредбите на съпътстващите закони и не ги подчинява напълно на своята структура и система. От друга страна, ЗВ не регламентира изцяло всички правоотношения във водния сектор и не дава пълна и единна обща система и принципи за развитието на правната рамка. В рамката на водния сектор има няколко водещи законови начала.

Системата до момента изостава и спрямо нуждите на обществото и икономиката от съответно развитие на водния сектор, както в областта на интегрираното управление на водите и водностопанските системи и съоръжения, така и в отделни отрасли и направления – напр. хидромелиорациите, пречистването на водите в сферата на ВиК услугите, защитата от вредното въздействие на водите и наводненията и други.

В конкретни направления обобщените заключения относно идентифицираните проблеми в структурата и развитието на правната рамка и изводите от анализа са, както следва:

5.7.1 Проблеми по интегрираното управление на водите

Поради избрания от закона метод за регулиране на обществените отношения във водния сектор чрез директно държавно управление и пряко администриране и упражняване на властнически правомощия, съществен елемент на правната рамка са разпоредбите относно структурата и правомощията на компетентните в тази област органи. Само по себе си съществуващото положение налага интегрирано управление на водите с обща система, органи, структури и компетенции, каквато система към момента не съществува или поне не функционира координирано без припокриване на

правомощия между отделните органи, които са създадени в нормативната уредба на отделните отрасли.

Разминаването между целите, задачите, механизмите и крайните резултати е в широкото отраслово разпределение на функции и отговорности между отделните министерства, най-вече в областта на управлението на различните системи на хидротехническата инфраструктура и търговските дружества водни оператори. Различното управление на отделни системи, хидросъоръжения и стопански структури, включително със самостоятелна ценова политика, не може да гарантира интегрирано управление на водния сектор.

А. Координация и субординация на административните компетенции

Компетенции в сферата на водите на самостоятелно нормативно основание имат седем министерства, като основна роля и изключително важни функции има министерството на околната среда и водите.

Основното разминаване може да се търси в съотношението на изключителното значение на природния ресурс и най-високата степен на обществени интереси по отношение на използването и опазването му и еднопластовата структура на разпределение на функциите и отговорността по управлението на сектора, изключително в изпълнителната власт и засилената концентрация в посока Министър на околната среда и водите и неговата администрация. Тази тенденция се подсилва и от факта, че в комплекса от правомощия са включени на едно място всички видове правомощия – разрешителни, дефинитивни, разпоредителни, информационни, контролни, санкциониращи и др. От началната до крайната фаза на управление и на двете нива участват с ефективни и съществени правомощия органи от една и съща структура.

Конкуренцията между отделните администрации не е подчинена на единната държавна политика във водния сектор и е изключителна пречка за доброто им взаимодействие.

Б. Избор на структура на органите - функционална или отраслова.

И двата модела имат своите предимства и недостатъци, но предвид разпокъсаността на нормативната уредба може би е за предпочитане функционалната структура с по-сериозно централизирано управление.

В. Подчинение на компетенциите и структурата на обявените в ЗВ цели и задачи

На практика басейновият принцип на управление на водите е прогласен, но не е защитен със създаването на съответните механизми за взаимодействие между басейнови съвети, басейнови дирекции и министерствата с функции по управление на водите в различните аспекти. Съществува напрежение при администрирането на басейновите дирекции и координацията на политиката им с тази на МОСВ и останалите министерства.

Състояние на държавната администрация в сектора: отделна политика – отделен орган – отделен закон – отделен отрасъл – отделна инфраструктура – отраслови оператори – отделни цени – отделни инвестиции – в резултат слабо администриране и неизпълнение на основни функции и задачи.

Г. Обединяване и хармонизация на европейските изисквания и механизми с българските

Необходимо е обособяването на единна държавна политика и практика, основана върху принципите на Рамковата директива за политиката в областта на водите срещу разделението на функциите между органите на изпълнителната власт по чл.10 от Закона за водите, което на практика означава преосмисляне на цялостната структура и субординация на взаимодействието между органите и създаването на нов модел за управление на водния сектор, подкрепен със съответните нормативни промени в цялостното българско законодателство. Съществува разминаване между високите цели, поставени при транспонирането на Рамковата директива по водите на ЕС и останалите водни директиви, и липсата на хармонизация, координация и свързаност между правните механизми на управление на водния сектор съгласно националното законодателство.

Абсолютно наложителен е пълният преглед с цел промяна в посока единни цели в съответствие със стратегическите европейски и български документи за развитие на водния сектор на правния режим на инфраструктурата и нейното управление. Необходимо е детайлно адаптиране и транспониране, а не директен превод чрез единични норми в съответния закон, на европейските директиви и доразвиване на техните принципи в националното ни законодателство.

Д. Синхрон и системност на правната рамка

Разпределението на отговорностите между отделните основни министерства е довело и до обособяване на самостоятелни подсистеми от нормативни актове към всеки отраслов закон, а законодателят не е предвидил обединителни механизми, които достатъчно ефективно да осигурят единодействие във водния сектор. Например, не са приети някои от нормативните актове, изискуеми от ЗВ – наредбата относно изискванията и критериите спрямо ВиК операторите, наредбата за изискванията към техническия персонал на ВиК операторите и провеждането на обучението му, както и наредбата за създаване и поддържане на Единната информационна система и на регистъра на асоциациите по ВиК и на ВиК операторите. Нужно е допълване на водния сектор в частта му за сервитутите и ефективността при използване на природния ресурс „води", както и прецизиране на правния режим за нови мини-ВЕЦ и ВЕЦ.

Доколкото по силата на ЗВ концесията се разглежда като втората основна форма за предоставяне на управлението и експлоатацията на системите (след директното предоставяне на съществуващите оператори), би следвало да се обобщи близо десетгодишният опит на т.нар. софийска водна концесия, за да не се повтарят грешките на развитието и да се подготвят препоръки за съдържанието на бъдещи концесионни договори или дори типов концесионен договор.

Необходимо е да се направи по-тясна нормативна обвързаност между хидроенергетиката, енергетиката въобще и целите на Рамковата директива по водите, ПУРБ и основните икономически принципи на управлението и използването на водите.

Следва да се приеме Правилник за организация и дейност на Асоциациите на ВиК дружествата - доколкото ни е известно, проект за такъв е подготвен.

Трябва да се уеднаквят легални дефиниции и технически термини с общо значение и приложение във правната уредба на водния сектор.

5.7.2 Проблеми в регулационните механизми и ефекта на управлението на водния сектор

Краткият преглед на системата чрез предписаните от ЗВ функции и правомощия показва, че постигането на целите и задачите на управлението на водите зависи най-

много от ефективното упражняване на правомощията от страна на министрите и от това как те управляват дейността на подчинената им администрация.

Пряката съпоставка на правомощията с целите и задачите на държавната политика не показва разминавания или празноти. Няма цели и задачи, които да не бъдат покрити или да не са обезпечени от компетентността и отговорността на органите по управление на водите, няма и съществуващи правомощия, които да не могат да бъдат отнесени съответно към някоя от целите или задачите. Разликата между двете групи е в обобщените и по-абстрактни формулировки на целите и противоположния конкретно-изброителен метод при посочване на правомощията и излишното детайлизиране на някои от тях. Съществуващият модел на управление на хидромелиоративните системи и съоръжения не е уреден комплексно и системно, съответно не може да функционира пълноценно и не отговаря на действащата нормативна уредба и на основни изисквания на европейското право. Този модел на управление се отразява и на състоянието на хидромелиоративния фонд. Управлението и експлоатацията на общинския хидромелиоративен фонд следва да намерят своя правилен субект и адресат. Проблемите в хидроенергийния отрасъл са свързани с разпределение на отрасловите и административните компетенции и координацията между отделните звена.

Въпреки наличието на техническа помощ от ЕБВР, не е приключен проектът за изготвяне на типов договор за възлагане на управлението, поддръжката и експлоатацията на ВиК системите на ВиК операторите. По тази причина не са сключени договори за възлагане на управлението, не са уредени правата и задълженията на страните и особено на операторите. Няма направен анализ за отражение на цените на енергийните услуги върху водния сектор и обратно от водния регулатор, който пък от своя страна има проблеми със статута на такъв.

5.7.3 Проблеми в режима на собствеността

Решаващи ще бъдат законодателните решения по собствеността на системите и съоръженията, разпределението на отговорностите между държава и общини, организацията и управлението на стопанските структури, прилагането на подходящи икономически регулатори и механизми за комплексно развитие на сектора и изграждане на ефективни системи за мониторинг и контрол по изпълнението на вече установените изисквания към опазването и използването на водите и водните обекти.

Държавна и общинска собственост в момента се намират в неустановена правна връзка, съществува стремеж на някои общини да придобият колкото се може повече собственост. Проблем създава дефиницията „подялба на дълготрайни материални активи”. До момента този механизъм не е уточнен и нормативно изяснен и създава предпоставки за спорове за собственост между държавата, общините и частни лица.

Разделянето на управлението на инфраструктурата по нов начин следва да преодолее неефективната експлоатация при отделни оператори от различни отрасли, подчинени на изпълнението на различни цели до момента.

Правната уредба като цяло следва да се систематизира и развие пълноценно към преструктуриране и модернизация на съществуващата хидромелиоративна инфраструктура чрез въвеждане на стройна уредба на собствеността и режима на експлоатация на тази инфраструктура с цел подпомагане и устойчиво развитие на поливното земеделие в подходящо съчетание с отводнителните и защитните мероприятия. Не е изяснен статутът на собствеността на хидромелиоративните системи

и съоръжения и собствеността и статутът на водностопанските системи и съоръжения. Не са ясни формите на стопанисване на публичната хидроенергийна инфраструктура. Съществен въпрос на бъдещата нормативна уредба следва да е предоставянето правото на ползване върху хидромелиоративна инфраструктура. Тя може да се предостави и за безвъзмездно ползване на земеделски производители, както и на сдружения за напояване. Следва да се изключи занапред правна възможност за прехвърляне на публични активи в собственост на сдруженията.

5.7.4 Отраслови проблеми и проблеми по статута на водните оператори

1. Правни проблеми в здравеопазването - не са уредени нормативно сериозни въпроси, които следва да намерят своите отговори. Сред тях са осигуряване пречистването на питейните води, финансовото обезпечение на качеството на водите, дейностите по поддръжка и контрол на резервните водоизточници, статутът на санитарно-охранителните зони. Няма норми, засягащи взаимодействието на климатичните промени и тенденциите в управлението на водите.

2. Правни проблеми във ВиК отрасъла. Изваждането на голяма част от ВиК активите от капитала на дружествата и превръщането им в публични такива е значителна стъпка по своето отражение за отрасъла. Тя поражда съответни проблеми, част от които още остават нерешени:

- не всички ВиК дружества са изготвили списъците на активите си, въз основа на които следва да се извадят активите с публичен характер; част от общините също не са изготвили такива списъци за своите територии; това затруднява процеса на изваждане на публичните активи от дружествата и намаляване на капитала им, независимо от законовите срокове;
- трудно върви формирането на Асоциациите по ВиК; все още има обособени територии, в които Асоциациите не са създадени; необходима е сериозна методическа подкрепа в тази посока;
- някои общини правят всичко възможно да осуетят създаването на Асоциации, с цел отделяне на тези общини от обособените територии и създаване на собствени общински ВиК дружества; тази противоречаща на закона практика следва да бъде категорично прекратена;
- не са създадени регистърът на Асоциациите по ВиК и на ВиК операторите, както и единната информационна система за ВиК услугите по чл.198р-198х от ЗВ;
- нерешен остава проблемът със стабилността на ръководните кадри на ВиК дружествата; продължава практиката на честата им смяна в резултат на политически промени; следва да се повишат юридическите гаранции за стабилизиране на тези кадри чрез договорите за управление;
- липсата на пречиствателни станции за отпадъчни води и на канализационни мрежи за голяма част от населените места поставя замърсителите в привилегировано положение – те не заплащат такса за канал, въпреки че замърсяват, а по този начин уреденият на законодателно ниво принцип „замърсителят плаща” не среща практическо приложение; следва да се уредят по нов начин санкционните норми, така че горният принцип да се превърне в юридическо правило със задължителен характер.

3. Правните проблеми в хидроенергийния отрасъл са свързани със следните насоки и направления:

- координация на стратегии и програми и интегрираното управление на водите;
- икономика и управление на хидроенергийните системи и останалата част на хидротехническата инфраструктура;
- участие на водния ресурс в енергийната система;
- използване и пренасяне на добрите практики и подробната техническа правна уредба от енергетиката в другите направления и отрасли на водния сектор;
- решаване на въпроса със статута на енергийно-водния регулатор.

Като цяло системата на ЗЕ и подзаконовите актове към него е много добре координирана, има добра и целенасочена законодателна практика в последните 10 години в техническа, организационна и експлоатационна част, която трябва да се използва като пример и основа за останалите отрасли във водния сектор. При реализирането на горните цели следва да се създадат допълнителни механизми за възстановяване на ресурса „вода" като количество, както и на хидроложкия цикъл.

4. Правните проблеми на отрасъл "**Хидромелиорации"** през призмата на съществуващата нормативна уредба са следните:

- лошо състояние на хидромелиоративните системи и съоръжения и организацията на поддръжката;
- неефективен модел на управление на хидромелиоративната инфраструктура;
- неуредени и неясни отношения между държавните органи, общините, операторите и потребителите на хидромелиоративните услуги;
- непълноценно използване на водния ресурс и загуби на ресурс;
- влошаване на състоянието на водите, ерозия на почвите;
- проблеми с опазването на земеделските земи и екосистемите;
- нерешени въпроси по замърсяването на водите и почвите от земеделски и селскостопански източници – нитрати и други;
- рискове от лошо управление на хидромелиоративните системи и съоръжения и опасности при наводнения.

Голяма част от отводнителните системи са напълно амортизирани или се нуждаят от преоценка при новите условия на развитие на земеделието. Наложително е изготвяне на програми за нова хидроложка оценка на речните корита, последвана от премахване на критичните участъци. За поддръжка на 22-та комплексни и значими язовира се получават и ползват средства от подаване на вода за напояване, питейно водоснабдяване, промишленост, риборазвъждане и други дейности.

Правото на собственост върху хидромелиоративните системи, мрежи и съоръжения или части от тях следва да се уреди при спазване на принципите на закрила на собствеността, технологичното единство на системите и гарантиране правото на всеки собственик и ползвател на земеделска земя на достъп до системите за напояване и отводняване.

Преструктурирането на сектора се предлага да бъде извършено в посока специализирани държавни предприятия по чл.62, ал.3 от ТЗ. Търговските дружества като форма в случая са неприложими.

5. Правните проблеми в отрасъл „**Рибарство и аквакултури”** са свързани със следните направления:

- липса на правен механизъм за координация относно ползването на водните обекти в рибностопанско отношение и координацията между тях. Възможен подход за решаване на този проблем е плановете за управление на речните басейни да се разработват така, че да съдържат анализ на всеки район на басейново управление в рибностопанско отношение;
- слаб административен контрол върху рибностопанските дейности;
- липса на общодостъпна информация относно мониторинга върху качествата на водите в сладководните басейни и в Черно море.

Необходимо е да се обърне внимание върху развитието на водните обекти в рибностопанско отношение, като се създаде нормативна основа за това.

6. Проблеми по уредбата на строителен процес във водния сектор - наложителни са промени и синхронизация на правните норми на ЗУТ и подзаконовите актове към него с оглед приемането на стратегическите решения по развитието на водния сектор и неговите отрасли, които да отразяват спецификата на строителния процес в зоните на водите тела и водните обекти, както и спецификата на хидротехническата инфраструктура и съпътстващите я съоръжения.

5.7.5 Финансиране - източници и ефективност във водния сектор

На законово ниво европейските цели, принципи и задачи не са свързани пряко и адаптирано с националните правни механизми, или силното административно начало не е достатъчно да осигури тази връзка. Друг основен проблем е организацията на експлоатацията, поддръжката и развитието на водностопанските системи и съоръжения и необходимостта от свежи и неотложни големи инвестиции в сектора. Не функционира добре планирането на приходи, разходи и инвестиции и последващата дългосрочна реализация на планираните приходи.

Разминаването между заложените норми в РДВ и българското законодателство проличава най-вече в липсата и слабото прилагане на икономическите механизми и лостове, които следва да осигурят финансирането и самоиздръжката на водния сектор по системата „ползи/разходи”. Доказателство за това е традиционният недостиг на значителни средства за жизнено необходими инвестиции във водната инфраструктура. Същото важи за липсата на финансово, организационно и управленско обезпечаване на изпълнението и прилагането на Плановете за управление на речните басейни и програмите от мерки към тях.

Политиката в областта на управление на водите е заложена в програмния бюджет на Министерство на околната среда и водите. Финансирането за изпълнението на дейностите се извършва от:

- утвърдените средства по програмата за водите в бюджета на МОСВ за съответната година;
- средства по програма ИСПА;
- средства по ОП „Околна среда” – приоритетна ос 1;

- средства в Централния бюджет, предназначени за финансиране на екологични обекти.

Най-голям финансов ресурс за водния сектор се отделя по програма ИСПА и ОП „Околна среда 2007-2013 г.”, но в действителност усвояването на средствата е недостатъчно. Планираните средства за дейности в изпълнение на политиката по водите не се отпускат в пълен размер по бюджета на МОСВ, в резултат на което през последните години има редица научни разработки (инструкции, методики и др), както и дейности, които не са изпълнени поради на липса на финансиране. Утвърждаваните средства със ЗДБРБ по политиката за управление на водите не се използват в пълен размер за тези цел, като най-често се пренасочват за други приоритетни дейности по реда на чл.34 от ЗУДБ.

Основен проблем при изпълнението на програмния бюджет е липсата на финансови експерти, отговорни за всяка политика в ресорните дирекции, с цел качествено планиране и последващо изпълнение на бюджета.

Събираемостта на вземанията на ВиК операторите се изтъква като препятствие в дейността им; въвеждането на бързо производство или прилагането на облекчен ред за събиране на вземанията е възможна законодателна мярка.

Нормативната уредба не позволява отпускането на бюджетни средства на търговски дружества за поддръжка и изграждане на хидромелиоративни обекти, нито субсидиране на услугата „водоподаване за напояване”, тъй като това се явява и форма на нерегламентирана държавна помощ за тези дружества.

Предстои да се реши въпросът за амортизациите и отчисленията от експлоатацията на хидроенергийната инфраструктура. Липсва регулиране на цените с отчитане на фактора „вода”. Необходима е подкрепа за хидроложкия цикъл и участие във финансирането на опазването на водите и водните тела.

Нерешени са основни въпроси на финансиране на системата на хидромелиорациите. Финансирането на хидромелиоративния фонд и поддръжката на съоръженията следва да се подпомага със средства от държавния бюджет и еврофондовете заради характера на публичната държавна собственост. Възстановяването на голяма част от разходите за предоставяните хидромелиоративни услуги може да се реши чрез въвеждането на хидромелиоративни такси и заплащането на регулирани цени за напоителните и отводнителните услуги.

Не на последно място липсва икономически регулатор и система за разпореждане с приходите от такси на басейнов принцип.

5.7.6 Реорганизация на правната рамка

Изборът на основните стратегически решения по развитието на водния сектор следва да анализира, отчита и решава противоречията, заложени в следните няколко направления:

Разделителни линии в организацията на водния сектор:

- Неделим ресурс и разделение на инфраструктурата;
- Воден сектор и отделни отрасли;
- Организация на приходите и разходите при използването на водите;
- Необходимост от огромни инвестиции и стремеж към запазване на статуквото на такси и цени на водните услуги;

- Разделението на ползи и отговорности между различните **субекти** в процеса на управление и използване на водите.

На базата на тези анализи следва да се изработи нова нормативна рамка за българското водно законодателство, да се преодолее между-институционалното разделение и конкуренция и да се създаде синхрон между закони, наредби и стратегически документи, както и в легалните дефиниции за сектора.

Проблемите със замърсяването и пречистването на питейните и отпадъчните води ще се решат с практическо изпълнение (включително обезпечено с необходимия финансов механизъм) на директивите на ЕС в тази област. Част от тези проблеми могат да бъдат решени със създаването на нормативна рамка за възможното публично-частно партньорство във водния сектор.

В заключение, необходимо е осигуряване на реално прилагане на принципите на басейновото управление, възстановяване на разходите и „замърсителят плаща" с функциониращи нормативни разпоредби, които да създадат механизъм за опазване на водите, водните тела и околната среда.

ПРИЛОЖЕНИЕ 6

Анализ на капацитета на институциите, имащи отговорности в управлението на водите

6 Анализ на капацитета на институциите, имащи отговорности в управлението на водите 298
6.1 Методологически подход 298
6.2 Анализ и оценка на капацитета по институции 301
6.2.1 Министерство на околната среда и водите 301
6.2.2 Изпълнителна агенция по околна среда 314
6.2.3 Басейнови дирекции 323
6.2.4 Регионални инспекции по околната среда и водите 336
6.2.5 Дирекции на националните паркове 347
6.2.6 Министерство на регионалното развитие и благоустройството 352
6.2.7 Държавна комисия за енергийно и водно регулиране 360
6.2.8 Министерство на здравеопазването 367
6.2.9 Регионални здравни инспекции 374
6.2.10 Министерство на земеделието и храните 383
6.2.11 Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури 390
6.2.12 Министерство на икономиката, енергетиката и туризма 391
6.2.13 Изпълнителна агенция "Проучване и поддържане на река Дунав" 392
6.2.14 Изпълнителна агенция „Морска администрация” 396
6.2.15 Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура” 405
6.2.16 Национален институт по метеорология и хидрология към Българската академия на науките 415
6.2.17 Национален статистически институт 421
6.2.18 Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението” в Министерството на вътрешните работи 426
6.2.19 Общини 435
6.3 Обобщение на силните страни и на слабостите в институционалния капацитет на изследваните структури 437
6.3.1 Силни страни 437
6.3.2 Слабости и проблеми 441
6.3.3 Обобщения 448

6 Анализ на капацитета на институциите, имащи отговорности в управлението на водите

6.1 Методологически подход

Анализът и оценката на капацитета на институцията се извършват през призмата на *функциите*, които държавата й е възложила да изпълнява в областта на управлението на водите: за да може успешно да осъществява тези функции, съответното ведомство трябва да разполага с адекватен ресурсен и организационен потенциал.

Институционалният капацитет се разглежда като потенциал на организацията, включващ: нейния персонал; вътрешната организация и взаимодействието с други институции за изпълнение на функциите; материално-техническа и информационна (вкл. софтуерна) осигуреност.

В съответствие с това разбиране, първоначално се прави обобщен преглед на възложените функции на институцията, след което последователно се анализират посочените компоненти на капацитета:

- Функциите са изведени от национални и/или ведомствени нормативни документи, детерминиращи отговорностите на институцията в управлението на водите. Обобщеното представяне на функциите задава базата на по-нататъшния анализ.
- Анализът на персонала визира неговите количествени и качествени характеристики и по-специално: общ брой, образователна структура, дял на ръководния персонал, полова и възрастова структура; повишаване на квалификацията чрез обучение; практики и проблеми с набирането, назначаването и задържането на необходимите кадри; оценка за бъдещите потребности в краткосрочна и средносрочна перспектива. Анализът се базира върху статистическа информация, събрана при посещенията в институциите и/или от техните сайтове и отчетни документи, както и върху мнения и оценки, получени от интервюираните експерти (по правило това са ръководителите на съответните звена).
- Анализът на вътрешната организация на работа обхваща наличието и адекватността на вътрешните правила и процедури, регламентиращи дейността на институцията в контекста на възложените й функции за управление на водите. Целта е организацията на работа да се оцени през призмата на изпълняваните функции, но и да се идентифицира наличието на евентуални несвойствени функции, с които е натоварена съответната институция. Анализът се базира върху вътрешни правила и документи (напр. Устройствен правилник), както и върху мнения и оценки, получени от интервюираните експерти.
- Анализът на материално-техническата и информационната осигуреност е фокусиран върху наличието в съответната институция на необходимите за доброто изпълнение на нейните функции помещения, оборудване, техника, хардуер и специализиран софтуер. Анализът се базира най-вече върху мнения и оценки, получени от интервюираните експерти.

- Анализ на взаимодействието с други институции, имащи отговорности в управлението на водите. Целта е да се оцени координацията между звената, ангажирани с това управление, и да се идентифицират съществуващи проблеми, тъй като те влияят върху неговото качество и ефикасност.

За осигуряване на необходимата информация са използвани следните *методи*:

- набиране и анализ на статистически данни за количествените и качествените характеристики на персонала, както и на информация за извършената през 2009 г. дейност от експертите, ангажирани с управление на водите;
- събиране и проучване на национални и ведомствени нормативни документи, детерминиращи отговорностите на институцията в управлението на водите;
- провеждане на дълбочинни интервюта с представител(и) на институцията за изясняване на състоянието на осигуреността и на бъдещите потребности от персонал, за релевантността на възложените за изпълнение функции, за използвани практики и проблеми във вътрешната организация на дейността и във взаимодействието с други институции, за техническата и информационната осигуреност на ведомството.

Изследването на институционалния капацитет *обхвана* основните ведомства и звена с отговорности в управлението на водите на национално и регионално/местно ниво:

1. Министерството на околната среда и водите
2. Изпълнителната агенция за околна среда
3. Басейновите дирекции – БД Дунавски район, БД Източнобеломорски район, БД Черноморски район, БД Западнобеломорски район
4. Регионални инспекции за околна среда и води - в Благоевград, Варна, В.Търново, Плевен, Пловдив, София, Ст.Загора
5. Дирекции на национални паркове
6. Министерството на регионалното развитие и благоустройството
7. Държавната комисия за енергийно и водно регулиране
8. Министерството на здравеопазването
9. Регионални здравни инспекции (по-специално бившите инспекции за опазване и контрол на общественото здраве) в Благоевград, Варна, Плевен, Пловдив
10. Министерството на земеделието и храните – Дирекция „Хидромелиорации”
11. Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури
12. „Напоителни системи” ЕАД[1]
13. Министерството на икономиката, енергетиката и туризма – предприятие „Язовири и каскади” в НЕК ЕАД
14. Държавното предприятие „Пристанищна инфраструктура” към Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията
15. Изпълнителната агенция „Проучване и поддържане на река Дунав”

[1] По методологически съображения, капацитетът на „Напоителни системи” ЕАД и на предприятие „Язовири и каскади” е разгледан в “Анализ на дейността на дружествата, предоставящи услуги във водния сектор”.

16. Изпълнителната агенция „Морска администрация”
17. Националният институт по метеорология и хидрология към БАН
18. Националният статистически институт
19. Главната дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението” в Министерство на вътрешните работи
20. Общини

Използван е *подходът на анализа и синтеза*. За всяка от тези институции е изготвен самостоятелен анализ, който завършва с извеждане на основни изводи и обобщена оценка за всяка изследвана структура. На тази основа, в края на раздела в матрична форма са систематизирани най-важните силни и слаби страни и проблеми, свързани с капацитета на изследваните институции, и са формулирани съответни обобщения.

6.2 Анализ и оценка на капацитета по институции

6.2.1 МИНИСТЕРСТВО НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ

Функции

Министерството на околната среда и водите (МОСВ) е централна администрация на изпълнителната власт, юридическо лице на бюджетна издръжка. Мисията на МОСВ е да съхрани природните богатства на България и да осигури здравословна околна среда за населението й. МОСВ разработва и провежда националната политика по околната среда и водите в Република България.

Основните функции на министъра на околната среда и водите са определени в Закона за опазване на околната среда. Тези функции са свързани с разработването и осъществяването на националната политика в областта на околната среда и водите, и имат пряко отношение и към управлението на водите. Министърът на околната среда и водите:

1. разработва с компетентните органи на изпълнителната власт (в секторните политики - транспорт, енергетика, строителство, селско стопанство, туризъм, промишленост, образование и други) политиката и стратегията за опазване на околната среда в Република България;

2. ръководи чрез Изпълнителната агенция по околна среда (ИАОС) Националната система за мониторинг на околната среда;

3. контролира състоянието на околната среда на територията на страната;

4. координира контролните правомощия на другите органи на изпълнителната власт по отношение на околната среда;

5. издава заповеди, разрешителни, инструкции и утвърждава методики;

6. съвместно със заинтересуваните органи на изпълнителната власт:

а) издава норми за максимално допустими емисии по видове замърсители и норми за максимално допустими концентрации на вредни вещества по компоненти на средата по райони;

б) утвърждава методики за ОВОС;

в) издава норми за рационално използване на възобновими и невъзобновими природни ресурси;

г) осигурява събирането и предоставянето на информация за състоянието на околната среда;

д) утвърждава методики за контрол на компонентите на околната среда;

7. ежегодно подготвя и внася в Министерския съвет доклад за състоянието на околната среда, който след приемането му се публикува като Национален доклад за състоянието и опазването на околната среда;

8. организира и координира дейностите по финансовия инструмент на Европейската комисия за околна среда (LIFE+).

9. подготвя и представя в Европейската комисия доклади за прилагането на нормативните актове от правото на Европейския съюз в областта на околната среда.

МОСВ самостоятелно или съвместно с други министерства разработва и внася за приемане от Министерския съвет:

- концепции, стратегии и програми за развитието на околната среда и водите;
- проекти на нормативни актове, решения и разпореждания;
- проекти на международни договори.

Министерството управлява програми и проекти в сферата на околната среда и водите, финансирани от предприсъединителните фондове, Структурните фондове, Кохезионния фонд и други финансови инструменти на Европейския съюз (ЕС) и от други международни финансови институции и донори, и осигурява ефикасното и правомерното управление на тези програми и проекти. МОСВ е компетентен орган по изпълнение на Оперативна програма "Околна среда 2007-2013 г.", чиято главна стратегическа цел е подобряване, запазване и възстановяване на естествената околна среда и развитие на екологичната инфраструктура.

МОСВ изпълнява функции, свързани с докладването на национално и международно ниво в областта на околната среда и водите, както и с информирането на обществеността.

За осъществяване на своите отговорности и задачи, министерството разработва политики по отделните компоненти на околната среда и факторите на замърсяване, със съответни стратегически цели и програми за изпълнението им, чрез които се постигат ползите за обществото.

Конкретните функции на МОСВ в областта на водите са подробно регламентирани в Закона за водите (ЗВ). Министърът на околната среда и водите осъществява управлението на водите на национално ниво. Най-общо правомощията му включват политически, методически, координиращи, изпълнителски и контролни функции и дейности, насочени към осигуряване и опазване качеството на водите (изработване на политики, планове, програми и мерки); дейности, насочени към установяване на контрол на емисиите (издаване на разрешителни, контрол) и дейности, насочени към установяване на общи правила за мониторинг и докладване на данните.

Министърът на околната среда и водите изпълнява следните основни функции:

- осъществява държавната политика за управление на водите;
- разработва и предлага за приемане от Министерския съвет „Национална стратегия за управление и развитие на водния сектор";
- предлага за приемане от Министерския съвет:
  - плановете за управление на речните басейни;
  - плановете за управление на риска от наводнения;
- разработва национални програми в областта на опазването и устойчивото развитие на водите;
- издава разрешителни за водовземане и/или водоползване в предвидените в ЗВ случаи;
- организира и ръководи мониторинга на водите и на зоните за защита на водите;
- определя санитарно-охранителни зони.

МОСВ изгражда, развива и поддържа информационни системи за събиране, обработка, анализ, съхранение и разпространение на данни във връзка с управлението на

Националната система за мониторинг на околната среда, в частност, за мониторинг на водите. Министерството създава и поддържа база данни за подземните води, в т.ч. минералните води. В процес на разработване са ГИС и бази данни за управление на водите, които ще съдържат както наличната към момента информация за границите на България, границите на районите за басейново управление на водите, за административните граници на областите и общините, за населените места и пътищата, за реките и границите на водосборите им, така и специално разработени за целите на управление на водите слоеве и атрибутни таблици (или бази данни) към тях.

МОСВ съставя и поддържа публични регистри, които са регламентирани със Закона за водите, както и регистър на заявленията за достъп до информация. Съставя бюлетини за състоянието на водите, както за всеки район за басейново управление, така и обобщени за цялата страна.

МОСВ разработва, във взаимодействие с другите компетентни институции и ведомства, годишен „Национален доклад за състоянието и опазването на околната среда в Република България".

Министерството изготвя също:

- Национални доклади по изпълнение на изискванията на Европейското законодателство в областта на водите;
- Национален доклад за изпълнение на изискванията на чл.8 от Рамковата директива по водите относно програмите за мониторинг на водите;
- Национален доклад за управлението на водите на речно басейново ниво в Република България - Преглед на изпълнението на изискванията на чл. 5 и чл. 6 от Рамковата Директива за водите 2000/60/ЕС .

В изпълнение на своите функции по координация и методическо ръководство МОСВ разработва наръчници, ръководства, методики и инструкции.

Министерството поддържа и развива Информационен център за обществеността, както и електронен Национален каталог на източниците на екологична информация.

За подпомагане на дейността, към министъра на околната среда и водите е създаден Висш консултативен съвет по водите. Този Съвет включва представители на министерствата с функции и отговорности по управление и опазване на водите, Българската академия на науките, общините, юридически лица с нестопанска цел, имащи пряко отношение към водите, и други. Съветът извършва дейността си в съответствие с Правилник за устройството и дейността му, издаден от министъра на околната среда и водите.

Функции на МОСВ, имащи отношение към управлението на водите, са регламентирани и в Закона за опазване на околната среда, Закона за концесиите, Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Р. България, Закона за здравето, Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационни услуги, Закона за държавната собственост, Закона за общинската собственост, Закона за кадастъра и имотния регистър, Закона за рибарството и аквакултурите, Закона за устройство на Черноморското крайбрежие, Закона за сдруженията за напояване и др., както и в подзаконовите актове към тях.

Държавната политика по управление на водите се интегрира в секторните политики - транспорт, енергетика, строителство, селско стопанство, туризъм, промишленост и други. Във връзка с това МОСВ взаимодейства с други компетентни министерства (МРРБ, МИЕТ, МЗ, МЗХ, МТИТС) и институции и заинтересовани страни на

национално, регионално и местно равнище (Държавна комисия за енергийно и водно регулиране, Национално сдружение на общините в Република България, Национален институт по метеорология и хидрология при БАН, Национален статистически институт, областни администрации, общини, неправителствени организации и др.)

Може да се заключи, че МОСВ (вкл. неговите деконцентрирани структури) е ключова институция, натоварена със значителни по обхват и тежест разработващи, методически, координиращи, изпълнителски и контролни функции в управлението на водния сектор, от които в голяма степен зависи неговото оптимално функциониране.

Оценка на персонала

Количествени и качествено-структурни характеристики на персонала

Организацията, редът на дейност, функциите и числеността на персонала са определени с Устройствения правилник на МОСВ (приет с ПМС № 274 от 20.11.2009 г., обн. ДВ, бр. 94 от 27.11.2009 г.).

В съответствие с Устройствения правилник, централната администрация на МОСВ е структурирана в 16 дирекции и инспекторат. Дирекция „Вътрешен одит" е на пряко подчинение на министъра. Останалите 15 дирекции са организирани в две направления: обща и специализирана администрация. В тях са заети съответно 14% и 86% от служителите, което е едно добро съотношение.

Общата администрация е структурирана в:

1. дирекция "Правно-нормативно обслужване и обществени поръчки";

2. дирекция "Бюджет, финанси и счетоводство";

3. дирекция "Стопанска дейност, човешки ресурси, канцелария и информационно обслужване".

Специализираната администрация е организирана в 12 дирекции и включва:

1. дирекция "Управление на водите";

2. дирекция "Земни недра и подземни богатства";

3. дирекция "Политики по околната среда";

4. дирекция "Национална служба за защита на природата";

5. дирекция "Опазване чистотата на въздуха";

6. дирекция "Превантивна дейност";

7. дирекция "Политика по изменение на климата";

8. дирекция "Управление на отпадъците";

9. дирекция "Кохезионна политика за околна среда";

10. дирекция "Координация по въпросите на Европейския съюз и международно сътрудничество";

11. дирекция "Европейски и международни проекти";

12. дирекция "Фондове на Европейския съюз за околна среда".

Съгласно Устройствения правилник общата численост на персонала на МОСВ е определена на 1868 бройки, в т.ч. 441 бр. в централната администрация и 1427 бр. във второстепенните разпоредители с бюджетни кредити (Изпълнителна агенция по околна среда, 16 регионални инспекции по околната среда и водите, 4 Басейнови дирекции,

3 Дирекции „Национални паркове”). По данни от Отчета на МОСВ за изпълнението на провежданите политики за деветмесечието на 2010 г., числеността на щатния персонал към 30.09.2010 г. възлиза на 1787 души. Съгласно същия доклад, общият брой персонал за водите в структурите на МОСВ е 328 души (18%).

Длъжностното и поименното щатно разписание на министерството се утвърждава от министъра на околната среда и водите при спазване на изискванията на Единния класификатор на длъжностите в администрацията (приет с ПМС № 35 от 2000 г.).

Към момента на проучването (м. ноември 2010 г.), по данни от Административния регистър, заетите щатни бройки в централната администрация на МОСВ са 394. Незаетите длъжности (47 бр.) представляват около 10% от общата щатна численост, като почти всички от тях (96%) са в специализираната администрация. Назначени по служебно правоотношение са 94% от целия персонал.

Поради тясната взаимосвързаност и преплитане на дейности по водите е трудно да се определи точният брой на служителите, изпълняващи функции само в областта на водите в самото министерство.

С преки функции за водите е дирекция "Управление на водите". По мнение на интервюираните участници при посещението на място, «*трудно е да се очертае точно разделна граница между дейностите по водите и другите дейности по околна среда, поради множеството допирни точки и преплетени функции*». Функции и задачи по управлението и опазването на водите имат и други дирекции в МОСВ. Според отчета на МОСВ, в изпълнението на Програма «Оценка, управление и опазване на водите на Република България» участват и служители от: дирекция “Кохезионна политика за околна среда” която изпълнява функциите на управляващ орган на оперативна програма “Околна среда 2007-2013 г.”; дирекция “Фондове на Европейския съюз за околна среда”, която изпълнява функциите на междинно звено по ОП „Околна среда”; и дирекция „Европейски и международни проекти”, която изпълнява дейностите по подготовка, изпълнение, мониторинг и контрол на международни и европейски проекти извън тези по ОПОС и функциите на Управляващ орган по Кохезионен фонд, създаден с регламент 1164/94.

Дирекция „Управление на водите” има водеща роля при изпълнението на Програма «Оценка, управление и опазване на водните ресурси на Република България» от програмния бюджет на МОСВ. Дирекцията: 1.осъществява управлението на водите на национално равнище; 2.извършва координация, методическо ръководство, анализ и контрол на дейността на басейновите дирекции при оперативното управление на водите; 3.взаимодейства с други централни ведомства и техните регионални структури при осъществяване управлението на водите.

Дирекцията участва също в разработването на политиката на държавата за двустранно и многостранно сътрудничество в областта на използването и опазването на водите, в разработването на Национална стратегия за управление и развитие на водния сектор и на национални програми в областта на опазването и устойчивото развитие на водите. Дирекцията води регистър на разрешителните, издадени от министъра на околната среда и водите и на предоставените концесии за минерални води изключителна държавна собственост и обобщава специализираните карти, регистрите и информационната система, които се водят от басейновите дирекции.

Щатният персонал в дирекция „Управление на водите” е 33 души, което представлява около 10% от заетите в специализираната администрация. Няма незаети щатни бройки.

В количествено отношение, наличният щатен персонал може да се оцени като достатъчен, при положение, че служителите притежават необходимата професионална подготовка и квалификация за изпълнение на функциите и задачите.

По мнението на интервюираните обаче, квалификацията на служителите не отговаря в необходимата степен на задачите, които следва да изпълняват. В квалификационен аспект, проблемите произтичат не толкова от липсата на кадри с формално съответстващи на потребностите специалности, колкото от недостатъчната подготовка и липсата дори на минимален професионален и практически опит у кандидатите за работа. Естеството на работата в министерството налага високи изисквания „на входа", които обаче при подбора остават неудовлетворени. Основна причина за затрудненията при набиране на квалифицирани кадри е неатрактивното ниво на възнагражденията, което не стимулира кандидатстването на специалисти с подходяща квалификация и опит. По последни данни (декември 2010 г.), средномесечното възнаграждение на служител в системата на МОСВ през 2010 г. е 667 лв. (субсидия от държавния бюджет плюс ДМС). Двете компоненти заедно формират едно от най-ниските средни трудови възнаграждения за цялата държавна администрация.

Проблемът се усложнява допълнително от „динамичната" нормативна уредба, и в частност, от промените в Закона за водите, който според участниците в срещата е „*друга предпоставка за ниското качество в работата на кадрите*". Липсата на синхронизация между отделните нормативни актове, наличието на противоречащи си регламенти (например, в Закона за водите и Закона за устройство на територията – по отношение задълженията на ВиК операторите), както и забавянето в приемането на предвидените в законите поднормативни документи (наредби и др.) са сериозни предизвикателства към поддържане на необходимото ниво на квалификация и компетентност на служителите. Друга причина за сегашното състояние са допуснатите през годините грешки при подготовката и развитието на кадри на национално ниво и недооценяване на потребностите от специалисти по управление на водите. Всичко това препятства стратегическия и оперативния мениджмънт на водния сектор от страна на тази ключова държавна институция.

Професионално развитие на персонала

По отношение развитието на персонала в МОСВ се изпълняват всички нормативни изисквания във връзка с управлението на човешките ресурси. Приети са правила за организация на работната заплата и допълнителното материално стимулиране, както и правилник за вътрешния трудов ред. Всеки служител има длъжностна характеристика, с която е подробно запознат. Длъжностните характеристики се утвърждават от главния секретар.

В съответствие с Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация (приета с ПМС 105/2002 г.) се провежда редовно атестиране. Като краен резултат се подписват годишни оценки за индивидуалното изпълнение от всички оценени служители и се изготвят заповеди за повишаване в ранг.

Дейностите по управление на човешките ресурси, в т.ч. повишаване на квалификацията и обучението на служителите, в МОСВ се извършват от дирекция "Стопанска дейност, човешки ресурси, канцелария и информационно обслужване". Дирекцията изготвя и актуализира длъжностните и поименните разписания на длъжностите, документира трудовите и служебните правоотношения, организира и контролира обучението, оценяването и развитието на персонала, вкл. изготвя анализ на потребностите, идентифицирани по време на атестационния процес, и съставя годишен план за общо и специализирано обучение на персонала.

Съгласно Отчета на МОСВ за степента на изпълнение на провежданите политики и разходите за тяхното изпълнение за първото полугодие на 2010 г., министерството е направило разходи за обучение на младши експерти, подобряване квалификацията на служителите, специализирана литература и провеждане на семинари в размер на 79 887 лв. За заплати и възнаграждения на персонала, нает по трудови и служебни правоотношения, са изразходвани 7 037 463 лв. Това показва, че разходите за обучение са в размер на 1,3% от разходите за персонал, което е относително задоволително равнище на осигуреност с обучителни дейности в МОСВ.

Обучението на персонала се извършва по линия на Института по публична администрация, някои оперативни програми (ОП „Административен капацитет", ОП „Околна среда", ОП „Техническа помощ") и по проекти за международно сътрудничество.

Институтът по публична администрация провежда задължителното безплатно обучение за служебно развитие, което се провежда за новоназначените служители в държавната администрация и за ръководните кадри, както и курсове за чужди езици и за информационни технологии. Тематиката на повечето от курсовете за професионално развитие на ИПА обаче е насочена в много голяма степен към нормативната уредба и управлението на различни аспекти в държавната администрация и не представлява сериозен източник на специализирано обучение в изследваната област.

Някои от обученията в областта на водите, реализирани по линия на двустранното и международното сътрудничество, включват:

- "Информационна система за разрешителни и мониторинг при управление на водите" – проект, финансиран по Норвежката програма за сътрудничество с Румъния и България;
- "Изграждане на капацитет за изготвяне и управление на проекти по финансовия инструмент за околната среда LIFE+" - българо-холандски проект, финансиран по програма G2G.NL на правителството на Кралство Нидерландия.

Проведени са и обучения по законодателството, свързано с достъпа до информация и участието на обществеността в процеса на вземането на решения за околната среда, както и на европейските и международните актове и практики в тази област.

За повишаването на квалификацията на служителите чрез обмяна на опит и добри практики допринася участието им в работата на работни групи и комитети по прилагане на съществуващото и в работните групи по изготвяне на ново европейско законодателство в областта на водите (*learning by doing*).

Използват се и възможности за участие в обучения, семинари, кръгли маси и др. инициативи, организирани от други ведомства с функции по водите (Министерство на здравеопазването, Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията и др.). Тъй като недостатъчните финансови средства се идентифицират като основна причина за по-пълно задоволяване на потребностите от обучение, може да се препоръча разширяване на тази практика чрез създаване на инициатива за по-тясна координация на дейностите и програмите за обучение на звената за управление на човешките ресурси в министерствата, което важи и за деконцентрираните им структури, където има такива. По този начин ще се разширят възможностите за обучение, ще се постигне икономия от мащаба и ще се поделят разходите за разработване и провеждане на обучителни курсове от полза за експерти по водите в повече от една институция.

По време на посещението на място беше изказано общото мнение, че „*като цяло обучението на служителите не е на необходимото ниво*". Основен проблем представлява недостигът на специализирано обучение (по мониторинг на водите, по прилагане на специализиран софтуер/модели за управление на водите, по прилагането на най-новите директиви на ЕК в областта на водите, в т.ч. Директивата за оценка и управление на риска от наводнения и Рамковата директива за морската стратегия и др.). Голямата натовареност на служителите, липсата на достатъчно бюджетни средства и на програми за специализирано обучение до голяма степен обезсмислят изготвените индивидуални планове за обучение и квалификация на служителите. В резултат на това се губи мотивацията на служителите да повишават квалификацията и знанията си и се намалява експертният потенциал, с който разполагат отделните структурни звена и министерството като цяло.

Решение на проблема следва да се търси в цялостно преразглеждане на програмите за подготовка на специалисти за водния сектор на национално ниво, осигуряване на държавни поръчки за съответните ВУЗ, изграждане на система от механизми и стимули за привличане и задържане на перспективни кадри в структурите на МОСВ и по-добра работа във връзка с приоритетизиране на темите за обучение при изготвяне на годишния план за обучение на персонала в съответствие с разполагаемия бюджет.

Друг идентифициран проблем във връзка с обучението е процесът на изтичане на кадри, обучени с държавни средства, към частния бизнес. Този проблем не е характерен само за МОСВ, а е общ за цялата държавна администрация. Решение следва да се търси в по-общ план, като обученията на служителите, свързани с повишаване на техните знания и компетентност, могат да се обвързват със задължения за работа в държавната администрация за определен период от време.

Оценка на вътрешната организация на работа и материално-техническата осигуреност

Вътрешни правила и процедури

МОСВ е приело и прилага редица вътрешни правила и процедури за организация на дейностите, които са от съществено значение за доброто изпълнение на функциите му във връзка с управлението на водния сектор.

С Устройствения правилник на МОСВ се урежда вътрешната управленска и организационна структура и се регламентират функционалните характеристики на структурните звена и организацията на работата им.

Разработени са и други вътрешни документи, които конкретизират функциите и допринасят за тяхното изпълнение:

- Вътрешни правила за организацията на работата в МОСВ при извършването на административни услуги;
- Правила за вътрешен финансов контрол с утвърдени ежегодни вътрешни одитни планове;
- Вътрешен ред за предоставяне на достъп до обществена информация;
- Вътрешни правила за реда за възлагане на обществени поръчки по Закона за обществените поръчки (ЗОП) и Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки (НВМОП);
- Етичен кодекс за поведение на служителите в МОСВ (утвърден от министъра на околната среда и водите със заповед № РД-418/24.06.2009 г.), с който се

регламентират методите за борба против корупцията и предотвратяване на конфликта на интереси;

- Харта на клиента (от юни 2010 г.).

Сегашната вътрешна организация на работата в МОСВ е изградена в съответствие с приетия през ноември 2009 г. Устройствен правилник и отразява в голяма степен новото разпределение на функциите и задачите между структурните звена, вменени им съобразно последните изменения в ЗВ. В процес на допълнително оптимизиране са вътрешните връзки и комуникацията между дирекциите и отделите, както и взаимоотношенията между централната администрация и структурите от системата на МОСВ.

Към настоящия момент вътрешната организация на работата може да се оцени като адекватна на компетенциите и отговорностите на МОСВ.

Материално-техническа и информационна осигуреност

МОСВ разполага с необходимата материално-техническа и информационна база за изпълнение на своите функции и задачи. Компютърната техника включва настолни и преносими компютри, принтери, сървъри, активно мрежово оборудване и др. Осигурен е достъп до интернет за международен и за български трафик. Извършва се редовна поддръжка и профилактика на оборудването. Прави се годишна инвентаризация и оценка на потребностите от ново оборудване и се подготвят необходимите процедури за доставка на допълнителна компютърна техника и модернизиране на наличната такава. Към момента на настоящия анализ МОСВ е възложила разработване на софтуер за информационна система за разрешителни и мониторинг при управление на водите.

По мнение на участниците в проведената среща, в министерството няма проблеми с хардуера. Сериозен проблем е липсата на специализиран софтуер. Преобладаващата част от служителите разполагат само с базови програмни продукти (Word и Excel), което затруднява изпълнението на задълженията им по националното и международното законодателство. Необходимо е софтуерно осигуряване, насочено към подготовката на политика за управление на водите. Недостигът на специализиран софтуер до голяма степен е свързан с липсата на стратегия за управление на водите на национално ниво. Моделите за управление на отделните дейности по водите трябва да се разработват в тясно сътрудничество с представители на академичните среди – научни работници в институти на БАН, висококвалифицирани преподаватели във ВУЗ и др.

Дейностите по управление на водите се затрудняват и от това, че все още не е изградена обща информационна система за околната среда, вкл. води, на национално равнище. Директивата за пространствена информация в Европейската общност INSPIRE на ЕС има за цел да подпомага правителствата при подготовка на политики в областта на екологията, управлението при бедствия и аварии и опазването на живота и здравето на хората и изисква създаване на инфраструктура за пространствена информация. Въпреки че страната е изпълнила задълженията за въвеждане в националното законодателство на Директивата чрез приетия Закон за достъп до пространствени данни (изготвен от МТИТС), все още не е създаден национален портал в изпълнение на изискванията на Директивата.

Взаимодействие и координация с други институции

При изпълнение на политиката по управление на водите МОСВ взаимодейства основно със следните институции:

- **Министерството на регионалното развитие и благоустройството** – като орган, осъществяващ държавната политика в областта на експлоатацията, изграждането, ремонта и реконструкцията на водоснабдителните и канализационните системи на населените места, на системите и съоръженията за защита от вредното въздействие на водите в границите на населените места и като принципал на "ВиК" дружествата с над 50 % държавно участие, и по отношение устройството и развитието на териториите и осигуряването на организираното и ефективно водоснабдяване на урбанизираните територии;
- **Министерството на земеделието и храните** – по отношение на опазването на водите от замърсяване с нитрати от земеделски източници, вредни и опасни вещества, използвани за растителна защита; за аквакултури и свързаните с тях дейности; рационалното и ефективно използване на водите при развитие на поливното земеделие и в животновъдството, поддържане и възстановяване на растителна и почвена покривка, свързани с възпроизводството на водите;
- **Министерството на здравеопазването** - по отношение контрола на качеството на водите, предназначени за питейно-битово водоснабдяване, на водите използвани за питейно-битови цели и на минералните води, управлението на водите за къпане и определянето на зоните за защита на водите;
- **Министерството на икономиката, енергетиката и туризма** – по отношение използването на водите, и особено при използването им като възобновяем източник на енергия, при допустимо въздействие върху околната среда;
- **Министерството на вътрешните работи – Главна дирекция „Гражданска защита"** - по отношение извършването на съгласувани действия при защита от вредното въздействие на водите, осигуряване на оценките, разработване на плановете и изпълнение на мерките за предотвратяване или смекчаване на ефекта от вредното въздействие на водите при наводняване и при засушаване;
- **Министерството на външните работи** – по отношение на разработването и съгласуването, съвместно с други държави, на политики, програми и стратегии за опазване на водите в международните речни басейни и трансграничните водни тела;
- **Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията** – по отношение опазването на морските води и мониторинга на водите на р. Дунав;
- **Министерство на финансите** - по отношение планирането, осигуряването и контрола за изразходването на средствата от държавния бюджет, в т.ч. одобряването и координирането на проекти, свързани с управлението на водите и координирането на проектите, финансирани със средства от ЕС и международните финансови институции;
- **Държавната комисия по енергийно и водно регулиране** – по отношение регулирането на цените, достъпността и качеството на услугата по водоснабдяване и канализация. Основните взаимоотношения са свързани с планирането и провеждането на ценова политика в областта на водоснабдяването и канализацията и изпълнението на мерките за осигуряване на ценова политика, с подходящи стимули за потребителите за ефективно използване на водите с оглед постигане на целите за опазване на околната среда, които трябва да бъдат изпълнени във всеки район за басейново управление на водите за постигане на целите по чл.9 от Рамковата директива за водите, както и

определяне на прогнозни цени на услугите за водоснабдяване, отвеждане на отпадъчните води и пречистване на отпадъчните води, съобразени със социалния и икономическия ефект и ефекта за опазване на околната среда от възстановяване на разходите, както и с географските и климатични условия в съответните райони.

- **Областните управители** – по отношение поддържане на проводимостта на речните легла и защитата от вредното въздействие на водите;
- **Кметовете на общини** – по отношение използването и опазването на водите публична общинска собственост, включително водите на язовирите и микроязовирите, публична общинска собственост, както и на минералните води, изключителна държавна собственост, предоставени за управление и ползване от съответните общини и управлението на водностопанските системи и съоръжения общинска собственост, включително ВиК дружествата – общинска собственост, координиране на дейностите за защита от вредното въздействие на водите, в т.ч. поддържане проводимостта на речните легла в границите на населените места, спазване на забраните за строителство в крайбрежните заливаеми ивици на реките и съгласуване на документите за предоставяне на концесии за минерални води;
- **Националния институт по метеорология и хидрология (НИМХ) при БАН** – по отношение на метеорологичните и хидрологични прогнози и мониторинга на количеството на валежите, повърхностните и подземните води;
- **Националния статистически институт** – по отношение статистическите данни за иззетите и доставени количества вода за населението и за отделните отрасли на икономиката, както и за обема на отпадъчни води, в т.ч. пречистени и непречистени и други, включително икономическите показатели, необходими при разработване на икономическия анализ на водоползването.

Общата оценка на интервюираните е, че независимо от известното подобрение в последно време, като цяло „*липсва добра междуведомствена координация*" и е необходимо „*съществено подобрение на взаимоотношенията на ниво **централна** администрация"*.

Част от проблемите на координацията произтичат от действащата нормативна уредба, съгласно която функциите във връзка с управление и развитие на водния сектор са разпределени между твърде голям брой институции. Дългият гореизброен списък с институциите, с които МОСВ взаимодейства, показва сам по себе си, че потенциалният риск от възникване на проблеми е голям. В средно- и дългосрочна перспектива на практика липсва стратегически мениджмънт на водния сектор; в краткосрочна (оперативна) перспектива той се управлява недостатъчно координирано, мониторингът на качеството и количеството на водите е разпокъсан в отделни ведомства и т.н.

С някои от институциите липсва нормативно уреждане на отношенията по повод обмена на данни и информация, които те произвеждат. В такива случаи се разчита единствено на двустранни споразумения, сключването на които може да бъде забавяно или възпрепятствано по различни причини. Според интервюираните, преструктурирането на водния сектор би следвало да доведе и до по-ясни хоризонтални и вертикални нормативно регулирани комуникации.

Друга идентифицирана слабост е при взаимодействие с министерства, в които част от функциите се изпълняват от държавни търговски дружества, на които те са принципал.

Понякога, вероятно поради недостатъчно времеви и човешки ресурс, съответното министерство препраща към търговското дружество, което от своя страна не предоставя необходимото съдействие по различни причини, като например – поради разбирането си за йерархията на хоризонталната и вертикалната координация.

С последните промени в Закона за водите е заложено преразпределение на част от функциите по управление на водите към други институции (например, общините – по управление на общинските язовири), които имат нужда от изграждане на допълнителен капацитет, за да могат да ги изпълняват. Необходимо е да се изградят механизми за по-тясно сътрудничество между заинтересованите министерства при подготовката на планове и програми от мерки, насочени към контрол на замърсяването и опазване чистотата на водите. Това ще допринесе и за по-ефективно усвояване на средствата от Структурните фондове, Кохезионния фонд и другите финансови инструменти на Европейския съюз и от други международни финансови институции и донори.

Изводи

Състояние и развитие на персонала

- В количествено отношение МОСВ разполага с достатъчно на брой щатни служители за изпълнение на функциите по управление на водите.
- Водещи проблеми при набирането и подбора на персонал са: (а) недостигът на специалисти с профил в областта на водите и с добра предварителна подготовка; (б) ниското ниво на възнагражденията. Неконкурентното заплащане (едно от най-ниските в цялата държавна администрация) е основна причина за напускане на експертния състав, както и за трудностите при задържане на млади и перспективни специалисти. В краткосрочен план това състояние води до високо натоварване и напрежение за наличния персонал. В средносрочна перспектива, липсата на „свежи" попълнения, както и отсъствието на условия за приемственост и предаване на опит може да се превърне в сериозно предизвикателство пред кадровото осигуряване на МОСВ.
- В качествено отношение, квалификацията на служителите се оценява като задоволителна, но не и напълно съответстваща на функциите и задачите, които трябва да изпълняват по управление на водите. Сред основните причини за настоящото образователно и квалификационно ниво на персонала е не само липсата на специалисти с добра подготовка „на входа" на системата, но и отсъствието на адекватна оценка на експертния труд и реализация на експертните предложения, което води до демотивация на служителите с оглед повишаване на тяхната квалификация и самоусъвършенстване.
- Съществуващата система за обучение и повишаване на квалификацията на служителите задоволява отчасти потребностите на МОСВ. Като основен проблем се очертава недостигът на специализирано обучение.
- Към горния „вътрешноведомствен аспект" може да се добави, че при анализа на данните за отделните институции стана ясно, че съществуват редица теми за обучение и повишаване на квалификацията, които се отнасят за повече от една институция с функции по управление на водите. Тъй като недостатъчните финансови средства се идентифицират като основна причина за по-пълно задоволяване на потребностите от обучение, би могло да се препоръча създаване на инициатива за по-тясна координация на дейностите по обучение на звената за управление на човешките ресурси в институциите с функции за водите, което важи и за деконцентрираните им структури, където има такива. По този начин

ще се разширят възможностите за обучение, ще се постигне икономия от мащаба и ще се поделят разходите за разработване и провеждане на обучителни курсове. Такава практика съществува, но в изолирани случаи.

Вътрешна организация на работа и материално-техническа осигуреност

- Вътрешната организация на работата на МОСВ е структурирана в съответствие с приетия Устройствен правилник. За изпълнение на своите функции и задачи по разработване и провеждане на националната политика в областта на околната среда и водите министерството е разработило и приело редица вътрешни правила, процедури и инструкции. Към настоящия момент организацията на работата се оценява като адекватна на компетенциите и отговорностите на МОСВ.
- Материално-техническото осигуряване на МОСВ е на необходимото ниво. Като проблем се идентифицира недостигът на специализиран софтуер по отделни дейности във връзка с изпълнението на националното и международно законодателство (задължения по докладване). Дейностите по управление на водите се затрудняват и от това, че не е изградена обща информационна система за околната среда, вкл. води, на национално равнище.

Взаимодействие с други институции

- Взаимодействието на МОСВ с други заинтересовани министерства, държавни институции и ведомства, местни органи на държавната власт и други организации като цяло не е оптимално. Част от проблемите на координацията произтичат от действащата нормативна уредба, съгласно която функциите във връзка с управление и развитие на водния сектор са разпределени между твърде голям брой институции. Ефективността на сътрудничеството може да се подобри значително при наличието на нормативно регламентирани отношения на ниво централни администрации. По-добрата координация и синхрон в работата на отделните институции с функции в областта на водите ще се отрази положително на оперативната работа на звената в техните структури, както и ще допринесе за по-ефективното оползотворяване на средствата за опазване на околната среда и водите, предоставяни от ЕС и други международни организации.

Въз основа на направения анализ и изводи, може да се заключи, че като цяло институционалният капацитет на МОСВ за изпълнение на функциите по управление на водите е на задоволително равнище и му позволява да изпълнява своите функции и задачи във връзка с управление и развитие на водните ресурси. Силните страни на този капацитет са най-вече достатъчният брой висококвалифицираните специалисти в сектор „Води", добрата материално-техническа осигуреност, адекватните организационна структура, вътрешна организация на работата и вътрешни правила и процедури за работните процеси. Слабите страни и проблемите са свързани основно с: бъдещата необходимост от квалифицирани експерти във водния сектор във връзка с пенсиониране на част от работещите експерти и с трудностите при набиране и задържане на такъв персонал; необходимостта от усъвършенстване на системата за повишаване на текущата квалификация на персонала и неговото материално стимулиране; развитието на специализираното софтуерно осигуряване на управлението на водния сектор; подобряването на взаимодействието с други институции с функции по управление и развитие на водния сектор, включително чрез нормативно регулиране.

6.2.2 ИЗПЪЛНИТЕЛНА АГЕНЦИЯ ПО ОКОЛНА СРЕДА

Функции

Изпълнителната агенция по околна среда (ИАОС) е администрация към министъра на околната среда и водите и по силата на това е юридическо лице на бюджетна издръжка – второстепенен разпоредител с бюджетни кредити. ИАОС е Национален референтен център към Европейската агенция по околна среда (ЕАОС) и член на EPA Network (Мрежа на Директорите на Агенции по опазване на околната среда).

ИАОС е ключова институция, която осъществява прилагането на изискванията на законодателството и нормативната уредба, свързани с околната среда. Дейността, структурата, организацията на работа и съставът на Агенцията са уредени с Устройствения правилник (приет с ПМС № 162 от 3 август 2010, с което се отменя ПМС № 63 от 2000 г. за приемане на Устройствен правилник на Изпълнителната агенция по околна среда, обн., ДВ, бр. 36 от 2000 г.; последно изм. и доп., бр. 42 и 94 от 2009 г.). Работата на ИАОС се подпомага от Експертен екологичен съвет – специализиран орган на пряко подчинение на изпълнителния директор на Агенцията.

ИАОС осъществява функциите и задачите си в изпълнение на следните основни нормативни актове: Закон за опазване на околната среда, Закон за чистотата на атмосферния въздух, Закон за водите, Закон за почвите, Закон за подземните богатства, Закон за биологичното разнообразие, Закон за защитените територии, Закон за защита от шума в околната среда, Закон за управление на отпадъците, Закон за горите, Закон за безопасно използване на ядрената енергия, и свързаните с тях подзаконова нормативна уредба по прилагането им.

ИАОС осъществява ръководни, координиращи и информационни функции по отношение на контрола и опазването на околната среда в България. Агенцията проектира и управлява Националната система за мониторинг на околната среда (НСМОС) на територията на цялата страна, като осигурява материално-техническите, методическите и програмно-информационните ресурси, необходими за нейното функциониране и развитие. НСМОС осигурява своевременна информация за състоянието на елементите на околната среда и факторите, въздействащи върху нея, въз основа на която да се правят анализи, оценки и прогнози за обосноваване на дейностите по опазване и защита на околната среда от вредни въздействия. Агенцията поддържа информационни бази данни на национално и регионално равнище. Базите данни са структурирани по компоненти на околната среда с използване на общи номенклатури.

ИАОС администрира и Националната автоматизирана система за непрекъснат контрол на радиационния гама-фон в България и системата за контрол на авиационния шум в София. В лабораториите на агенцията, които са първите акредитирани лаборатории в системата на МОСВ (по БДС EN ISO/IEC 17025 – „Общи изисквания относно компетентността на лабораториите за изпитване и калибриране” от ИА „БСА”), се извършват:

- Анализи по всички компоненти на околната среда, включени в НСМОС;
- Хармонизиране на българските стандарти в областта на контрола на замърсители с европейски и международни стандарти;
- Методическо ръководство на лабораториите в Регионалните инспекции по околната среда и водите и проверка на произвежданите от тези лаборатории данни.

Основните функции на ИАОС *в областта на водите* включват:

1. Провеждане на лабораторните и полевите изследвания за определяне на състоянието на водите;

2. Провеждане на мониторинга на национално ниво на: а) химичното и биологичното състояние на повърхностните водни тела и свързаните с това измервания на количеството им, и б) химичното състояние и количественото състояние на подземните водни тела, когато това е предвидено в пунктове от мрежата за мониторинг на химическото състояние на подземните води;

3. Поддържане на географска информационна система за водите на национално ниво;

4. Подготовка на годишник за състоянието на водите;

5. Издаване на периодичен бюлетин за състоянието на водните ресурси на Република България въз основа на данните от проведения мониторинг на екологичното и химичното състояние на водите и данните за количеството на водите, предоставени от Националния институт по метеорология и хидрология при БАН;

6. Създаване и поддържане на специализирани бази данни, карти, регистри и информационна система за водите.

В изпълнение на своите функции и в съответствие с основните нормативни актове, с които се регламентира контролът и опазването на околната среда в РБългария, ИАОС работи в сътрудничество с:

- Държавни институции: Министерството на здравеопазването, Министерството на земеделието и храните, Министерството на икономиката, енергетиката и туризма, НСИ, Регионалните инспекции по околната среда и водите, Басейновите дирекции, Регионалните инспекции по опазване и контрол на общественото здраве;
- НИМХ на БАН;
- Общини и областни администрации;
- НПО.

Оценка на персонала

Количествени и качествено-структурни характеристики на персонала

Общата численост на персонала на ИАОС е определена с Устройствения правилник (приет с ПМС № 162 от 3 август 2010 г.) на 387 души. Щатът се утвърждава от министъра на околната среда и водите при спазване на изискванията на Единния класификатор на длъжностите в администрацията (приет с ПМС № 35 от 2000 г.).

ИАОС се ръководи и представлява от изпълнителен директор. Административното ръководство се осъществява от главния секретар на агенцията.

В съответствие с Устройствения правилник, работата на ИАОС е структурирана в две основни направления: обща администрация и специализирана администрация.

Общата администрация включва:

- Дирекция "Административно-правно обслужване, финансово-стопанска дейност, човешки ресурси, канцелария и управление на собствеността";

- Дирекция „Информационно обслужване и технологии, международно сътрудничество и връзки с обществеността”.

В състава на специализираната администрация са включени:

- Дирекция "Мониторинг и оценка на околната среда";
- Главна дирекция "Лабораторно-аналитична дейност”;
- Дирекция "Разрешителни режими".

Главна дирекция „Лабораторно-аналитична дейност” включва и 15 териториални звена – регионални лаборатории (РЛ), които покриват цялата страна.

Към момента на проучването (м. ноември 2010 г.), заети в ИАОС са 369 щатни бройки. Незаетите длъжности (18 бр.) представляват около 5% от общата щатна численост, като основната част от тях (80%) са в специализираната администрация.

Според проведеното проучване на място, заетият персонал в сектор „Води” наброява 126 души, в т.ч. 106 души изпълнителски персонал. Тази бройка включва експертите от следните звена: Лаборатория води (ЛВ), Лаборатория по Газ-хроматография (ГХ), Лаборатории за тежки метали ААС, Лаборатория Хидробилогичен мониторинг (ХБМ), Мониторинг води (МВ). Посоченото число не може да се счита за абсолютно, тъй като включва и експертите, работещи в лабораториите по газова хроматография (ГХ), както и тези, работещи в лаборатории за тежки метали (ААС), които са ангажирани по всички компоненти на околната среда (води, въздух, почви, отпадъци). В броя експерти, извършващи дейности по водите, е включен и персоналът, извършващ пробонабиране и анализ на показатели на място при пробовземане.

Наличният щатен персонал се оценява като недостатъчен за изпълнение на функциите и задачите, възложени на ИАОС. В количествен аспект, основните причини се свързват с бюджетните ограничения и наложените изисквания за съкращаване на държавната администрация. В квалификационно отношение, сериозен проблем съществува при намирането на добре обучени кадри със специализиран профил, например по газ-хроматография и анализ на тежки метали, по биологичен мониторинг и др. Обучението на такива кадри изисква време, а заплащането в частния сектор на този тип дейност е много по-високо, поради което в системата на ИАОС има голямо текучество.

Квалификацията на служителите като цяло е на необходимото ниво и отговаря на изпълняваните функции. Три-четвърти от персонала в ИАОС е с висше образование, като за сектор „Води” този показател е над 90%, което е много добро равнище. Оценката е, че *„ИАОС разполага с добре обучени експерти, които в съчетание с доброто аналитично оборудване биха могли да се справят със заложените нормативно основни задачи по води в частта „аналитична дейност”*.

Проблем има с експертния потенциал при анализа на органични замърсители във води. С последните промени в нормативната уредба, на Агенцията са възложени нови задачи, за които липсва квалификация и опит на персонала. Те са свързани основно с извършване на хидробиологичен мониторинг и инвентаризация и списък на замърсяващи вещества във водите.

В структурно отношение, персоналът на ИАОС има следните характеристики. Ръководният персонал представлява 13% от общия щатен състав – една стойност, близка до оптималните величини. Общата и специализираната администрация заемат съответно 16% и 84%, което съответства на структурата на възложените им дейности. Делът на жените е сравнително висок (74%). Това се обяснява предимно със средното

ниво на заплащане в системата на ИАОС, което се оказва непривлекателно за експерти мъже. По отношение на възрастова структура, 37% от служителите са под 40 години, което е една сравнително задоволителна величина, но тя може да породи проблеми с кадровата осигуреност в средносрочна перспектива. Структурните характеристики на персонала, зает в сектор „Води", показват по-съществени различия по два показателя: заети жени (81%) и служители под 40 години (51%).

Персоналът, назначен по служебно правоотношение, представлява 75% от общия щатен брой на ИАОС.

Потребностите от допълнителен персонал са свързани с увеличаване на експертния потенциал в някои от звената (дирекция „Мониторинг и оценка на околната среда", Регионални лаборатории), натоварени с изпълнението на новите задачи, произтичащи от промените в Закона за водите, Устройствения правилник, и съответните подзаконови документи (наредби, методики). За сектор „Води", необходимото увеличение на изпълнителския персонал се оценява на около 15% от сегашния състав. Това произтича от сегашната липса на достатъчен технически и експертен капацитет за интегриране на оценките за качество на водите с въздействието по сектори, оценка на връзката между подземни и повърхностни води и други задълбочени анализи на времеви тенденции.

По отношение на професионалния профил, необходими са основно кадри със специалност биология, хидробиология, химия, инженерна химия. Сериозен е недостигът на квалифицирани специалисти в областта на биологичния мониторинг, по хроматографски анализи, анализ на тежки метали.

Към момента, решение на проблемите се търси чрез преразпределение на дейности между осигурените с необходими кадри Регионални лаборатории (РЛ), както и с възлагане на допълнителни задачи и отговорности на наличния квалифициран персонал. В краткосрочен и средносрочен план обаче, дефицитът на кадри с подходяща специализация и квалификация, неконкурентното заплащане и драстичното съкращаване на щатния персонал в държавната администрация се очертават като **главните проблеми** пред осигуряването на ИАОС с необходимите човешки ресурси.

Професионално развитие на персонала

По отношение развитието на персонала в ИАОС се изпълняват всички нормативни изисквания във връзка с управлението на човешките ресурси. Разработени са правила за организация на работната заплата и за допълнителното материално стимулиране, както и правилник за вътрешния трудов ред. Съгласно изискванията се поддържат всички лични трудови и служебни досиета. Всеки служител има длъжностна характеристика, с която е подробно запознат. Длъжностните характеристики на служителите в Агенцията се утвърждават от главния секретар.

В съответствие с Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация (приета с ПМС 105/2002 г.) се провежда редовно атестиране. Разработват се лични годишни работни планове, по които се провеждат междинни и заключителни срещи с всеки служител. В резултат се установява степента на изпълнение на работните планове и се изготвят окончателни формуляри за атестация на служителите.

Дейностите по управление на човешките ресурси, в т.ч. по повишаване на квалификацията и обучението на служителите, се ръководят и контролират от главния секретар, а оперативната дейност се осъществява от отдел „Човешки ресурси" към дирекция „Административно-правно обслужване, финансово-стопанска дейност, човешки ресурси, канцелария и управление на собствеността". Обученията се

организират на основата на индивидуалните планове за развитие и потребностите от обучение, идентифицирани по време на атестационния процес.

Обучението на персонала в ИАОС се извършва основно по линия на:

- Института по публична администрация;
- Ведомствени обучения на МОСВ;
- Проекти по международно сътрудничество.

Институтът по публична администрация провежда въвеждащото обучение за новоназначени държавни служители, обучения за ръководния персонал, езикови обучения, и др. Някои от темите на курсовете са Въведение в държавната служба, Закон за държавния служител и др. Всички новопостъпили служители преминават въвеждащо обучение.

Министерството на околната среда и водите като координиращ орган има основни функции в организирането на специализираното обучение на служителите в ИАОС. Потребностите от специализирано обучение са свързани най-вече с прилагане на законодателството в областта на контрола и опазването на околната среда, в частност, на водите, с промените в нормативната уредба, изготвянето и прилагането на методики, указания, инструкции за извършването на отделни дейности, и др. Формите за повишаване на квалификацията включват семинари, дискусии по общи и специализирани теми в областта на опазване на околната среда, национални съвещания с участието на всички структури от системата на МОСВ и др. Нуждите от обучение и повишаване на квалификацията на служителите са удовлетворени отчасти. Недостатъчно се покриват потребностите от специализирано обучение, вкл. в сектор „Води", а така също и от своевременно изготвяне и предоставяне на необходимите методики, указания и инструкции по изпълнение на дейността от страна на координиращия орган.

Специализираните обучения се осъществяват по линия на МОСВ, както и в рамките на международни туининг договори.

Поради сериозните бюджетни ограничения, отсъстват възможности за участие в курсове и обучения, организирани от външни фирми.

За повишаване на квалификацията на служителите допринасят също вътрешните обучения, които се организират за регионалните структури (РЛ) по разясняване на промените в нормативната уредба, даване указания по отделни дейности и др., а така също и обмяна на опит и добри практики между регионалните структури.

Някои от основни теми на проведените обучения са:

- Химични аналитични методи в рамките на международен Туининг Договор BG 06 IB EN 01-2009 г.
- Процедури за вътрешно-лабораторен контрол и контрол на качеството в рамките на международен Туининг Договор BG 06 IB EN 01 - 2009 г.
- Методология за мониторинг на химичен и екологичен статус в рамките на международен Туининг Договор BG 06 IB EN 01
- Обучение по Туининг – проект BG 06 IB EN 01 „Укрепване дейността на мрежата за мониторинг на повърхностни води"
- Прилагане на Рамковата директива 2000/60/ЕС за водите във връзка с изпълняване на проекти

- Работа с ГИС продукти и потребителски софтуер
- Специализирани обучения по определяне на биологични елементи за качество на водите.

Основните проблеми при обучението и повишаването на квалификацията на служителите в ИАОС са свързани с недостатъчното специализирано обучение, отсъствието на системност в обученията, организирани от координиращия орган, както и липсата на бюджетни средства за участие във външни курсове и обучения. Бюджетните ограничения се отразяват отрицателно върху изпълнението на индивидуалните годишни планове на служителите в частта „обучение" и са сериозна пречка пред постоянното повишаване на професионалната квалификация.

Решенията на тези проблеми се свързват с усъвършенстване на системата за обучение и повишаване на квалификацията в МОСВ чрез системно проучване на потребностите от обучение, организиране на регулярни тематични курсове, редовни срещи и съвещания за обмен на опит, добри практики и обсъждане на казуси с участието на представители на всички структури от системата на МОСВ и др.

Оценка на вътрешната организация на работа и материално-техническата осигуреност

Вътрешни правила и процедури

ИАОС има разработени всички необходими вътрешни правила и процедури, свързани с изпълнението на функциите и задачите й в областта на контрола и опазване на околната среда. Вътрешната организация на работата се извършва на основата на приетите инструкция за организацията на деловодната дейност и документооборота, вътрешни правила за възлагане на обществени поръчки, вътрешен ред за предоставяне на достъп до обществена информация, система за финансово управление и контрол в ИАОС, вътрешни правила за организация на административното обслужване, Етичен кодекс на служителите в ИАОС, харта на клиента. Разработени са процедури по отделни дейности – процедури по комплексните разрешителни (за издаване, преразглеждане, изменение и актуализиране), по акредитирането и преакредитирането на лабораториите в съответствие с изискванията на БДС EN ISO/IEC 17025:2006 и др. Всички документи са разработени в съответствие с Устройствения правилник на ИАОС и другите приложими нормативни документи.

Агенцията разполага с изградени информационни системи за събиране, обработка, анализ, съхранение и разпространение на данни във връзка с управлението на Националната система за мониторинг на околната среда, както и на информацията за състоянието на компонентите и факторите на околната среда за територията на Р България. За работата на сектор „Води" е изготвена програма и мрежа за контролен и оперативен мониторинг на повърхностни води и на подземни води, както и програма за мониторинг за съдържанието на нитрати във водите и на еутрофикацията на водите, съгласно изискванията на Директива 91/676/ЕСЕ (Нитратна директива).

Изградената информационна система се използва за изпълнение на международните ангажименти за докладване (по Решение 97/101/ЕС) пред Европейската агенция по околна среда на данните за повърхностни, черноморски и подземни води; за обработка и предоставяне на информация за качеството на водите в Черно море на Комисията по опазване на Черно море от замърсяване; за контрол, обработка и предоставяне на информация за качеството на водите на р. Дунав в Международната Дунавска програма.

ИАОС, съвместно с други институции – МОСВ, МИЕТ, МЗ, МЗХ и НСИ, разработва годишен Национален доклад за състоянието и опазването на околната среда в Република България, който представя политиката и дейността за подобряване на състоянието на околната среда. За изготвянето на доклада се използват данни от НСМОС на ИАОС, РИОСВ, МЗ, НСИ и НИМХ на БАН.

Агенцията подготвя и издава ежедневен бюлетин за състоянието на атмосферния въздух и радиационната обстановка в страната, тримесечен бюлетин за състоянието на околната среда, бюлетин за състоянието на морската вода, индикаторен доклад за състояние и оценка на околната среда.

Като цяло, оценката е, че сегашната вътрешна организация на работата в ИАОС е адекватна за изпълнение на функциите и задачите, възложени на Агенцията, вкл. в областта на водите.

Материално-техническа и информационна осигуреност

ИАОС разполага с необходимата материално-техническа и информационна база за изпълнение на своите функции и задачи. Оценката се отнася както за централното управление, така и за Регионалните лаборатории, които са оборудвани със съвременна апаратура и техника.

Известни проблеми се срещат при осигуряване на анализите на морски води (с консумативи/химикали). За коректно изпълнение на прилагания от Басейнова дирекция «Черноморски район» мониторинг на биогенни елементи и тежки метали в морски води е необходимо да се осигури допълнителна апаратура и консумативи, за да могат да се елиминират пречещите вещества. Проблем има и при анализа на някои специфични органични замърсители и приоритетни вещества във води в ниски концентрации, за който се изисква специализирано оборудване.

За изпълнение на пълния спектър анализи на качеството на водите има нужда от допълнителна техника и оборудване. Това се отнася основно за газ-хроматографските лаборатории и лабораториите за анализ на тежки метали. Необходимо е закупуването на апаратура за директно определяне на живак в ниски концентрации (поне в 2 регионални лаборатории), както и апаратура за анализ на специфични органични замърсители и приоритетни вещества във води в ниски концентрации (течен хроматограф с два масселективни детектора за една от лабораториите).

По отношение осигуреността с компютри и програмни продукти, оценката е, че ИАОС разполага с необходимото базово равнище на хардуер и софтуер. За пълноценното изпълнение на задълженията на институцията по прилагане на националното и международното законодателство има нужда от модернизиране на наличната компютърна техника, както и от осигуряване на допълнителен специализиран софтуер по отделните дейности. В областта на водния сектор е необходимо да се разработи самостоятелна информационна система за водите, както и методика за инвентаризацията на емисиите, заустванията и загубите на приоритетни вещества и замърсители за всеки район на речен басейн.

Планирането на потребностите и осигуряването на компютърна техника и софтуер се извършва централизирано от МОСВ, на базата на ежегодни заявки от ИАОС. Оценката е, че динамичното развитие на нормативната уредба и нарасналите изисквания към ИАОС по отношение прилагането на националното и международното законодателство (задължения по докладване) налагат намирането на нови, по-ефективни решения от страна на координиращия орган за цялостно подобряване състоянието на информационния сектор в агенцията.

Взаимодействие и координация с други институции

ИАОС осъществява своята дейност в постоянна връзка и взаимодействие с останалите структури от системата на МОСВ, други държавни институции, ведомства и техни регионални структури, с местните органи на държавната власт, както и с обществени организации и медии. По-конкретно, оценките за взаимодействието с ключови институции са както следва:

- с Министерство на околната среда и водите: МОСВ осъществява обща координация на работата на ИАОС; предоставя методическа помощ; изготвя методики, инструкции и указания по прилагането на нормативната уредба и поднормативните актове; приема Националния доклад за състоянието и опазването на околната среда в РБългария; утвърждава годишния план за дейността и приема отчета с резултатите от изпълнението му. Оценката е, че взаимодействието с МОСВ е на много добро ниво.
- с Басейновите дирекции: сътрудничеството е при осъществяването на съвместен контрол върху комплексните разрешителни, в съответствие с наредбата. ИАОС е първичен източник на информация (от регионалните лаборатории) и вторичен източник на информация във връзка с докладването на национално ниво (по качеството на водите). Взаимодействието като цяло е на добро ниво; може да се усъвършенстват процедурите по обмена на данни.
- с Регионалните инспекции по околната среда и водите: сътрудничеството се осъществява основно от Регионалните лаборатории на ИАОС във връзка с мониторинга на отпадъчните води. Изготвят съвместно списък на обектите, източници на отпадъчни води, заустващи в повърхностни водни обекти. РИОСВ предоставят информация на ИАОС за Националната база данни за състоянието на отпадъчните води в България. Взаимодействието и координацията са на много добро ниво.
- с Министерство на земеделието и храните: сътрудничеството е главно по линия на предоставяне на информация във връзка с изготвянето на Националния доклад за състоянието и опазването на околната среда в Р България. Взаимодействието е добро.
- с Министерство на здравеопазването: взаимодействието е основно с регионалните структури на МЗ по осъществяване на съвместни наблюдения за качеството на водите. Оценката е, че сътрудничество е на необходимото ниво, но има нужда от по-добра координация при планиране на проверките.
- с общините: взаимодействието е по линия на програмите от мерки по опазване на околната среда и мониторинг на елементите на околната среда. Сътрудничеството е на добро ниво.
- с НИМХ на БАН и НСИ: взаимодействието е по отношение предоставяне на информация и данни за Националния доклад за състоянието и опазването на околната среда в РБългария и се оценява като добро.

Изводи

Състояние и развитие на персонала

- ИАОС не е обезпечена в количествено отношение с достатъчно на брой щатни служители. Специална необходимост има от повишаване на числеността на експертния състав в териториалните структури (РЛ) с оглед пълноценно осъществяване на дейностите, вменени с нормативната уредба.

- Сериозен проблем при набирането на кадри е ниското ниво на възнагражденията. Неконкурентното заплащане е основната причина за напускане на експертния състав и сравнително високия процент на текучество в системата на Агенцията. Ниското ниво на възнагражденията (вкл. в сравнение с други структури в държавната администрация) налага търсенето на допълнителни форми за материално стимулиране на служителите, както и разработването на адекватни механизми за привличане и задържане на млади и перспективни специалисти.
- Идентифицират се потребности, свързани основно с намирането на кадри със специалност биология, хидробиология, химия, инженерна химия. Сериозен е недостигът на квалифицирани специалисти в областта на биологичния мониторинг, хроматографските анализи, анализа на тежки метали.
- В качествено отношение ИАОС разполага с висококвалифициран персонал, при добро съотношение между ръководни и изпълнителски кадри, между обща и специализирана администрация. Възрастовата структура е задоволителна и сочи за наличието на потенциал за развитие на кадрите. Образователната и квалификационната структура на персонала е адекватна от гледна точка на краткосрочната перспектива. В средносрочен план обаче, ниското заплащане, в съчетание с дефицита на пазара на труда по отношение предлагането на специалисти с необходимия професионален профил, ще се окаже сериозно предизвикателство пред кадровото осигуряване на ИАОС.
- Съществуващата система за обучение и повишаване на квалификацията на служителите задоволява отчасти потребностите на ИАОС. Като основен *проблем* се очертава недостигът на специализирано обучение и отсъствието на системност в обученията, организирани от координиращия орган. Липсата на бюджетни средства възпрепятства участието в платени курсове и обучителни програми. Решение на проблемите следва да се търси основно в усъвършенстване на системата за обучение и повишаване на квалификацията на ниво координиращ орган.

Вътрешна организация на работа и материално-техническа осигуреност

- Към настоящия момент вътрешната организация на работата може да се определи като адекватна на отговорностите и задълженията на ИАОС.
- Материално-техническото и информационно осигуряване на ИАОС е на задоволително ниво. За някои регионални лаборатории има нужда от доставяне на специализирано оборудване за дейността – напр. апаратура за директно определяне на живак в ниски концентрации (поне в 2 регионални лаборатории), както и апаратура за анализ на специфични органични замърсители и приоритетни вещества във води в ниски концентрации (течен хроматограф с два масселективни детектора за една от лабораториите). В количествен аспект, Агенцията разполага с необходимите компютри и друга офис техника, но част от тях имат нужда от модернизиране и надграждане. Като проблем се идентифицира недостигът на специализиран софтуер по отделни дейности във връзка с изпълнението на националното и международно законодателство (задължения по докладване).

Взаимодействие с други институции

- Взаимодействието между ИАОС и останалите структури от системата на МОСВ, другите държавни институции, ведомства и техните регионални структури,

местните органи на държавната власт и другите организации е на добро ниво. Има нужда от по-добра синхронизация със структурите на МЗ по програмите за мониторинг на повърхностните води за питейно-битово водоснабдяване (Наредба 12) и на водите за питейно-битови цели (Наредба 9). Може да се търсят компромисни решения за намаляване броя на пунктовете и анализите.

- Усъвършенстване на сътрудничеството и координацията между институциите, изпълняващи функции по опазване на околната среда и в частност на водите, може да се постигне чрез въвеждане на стандартизирани процедури за обмен на информация и данни, както и ясно нормативно регламентиране на отговорностите и задълженията на всяка институция, с оглед елиминиране дублиране на функции и ефективно използване на наличните материални и човешки ресурси.

Обобщение: Институционалният капацитет на ИАОС е на сравнително добро равнище, което й позволява да изпълнява възложените й функции и задачи, свързани с управлението на водния сектор. Силните страни на този капацитет са най-вече висококвалифицираният персонал на агенцията, задоволителната материално-техническа осигуреност, добрата вътрешна организация на работата и доброто взаимодействие с партниращите институции. Слабите страни и проблемите, които ограничават капацитета на институцията, са свързани преди всичко с: ниското заплащане; високото текучество; количествения недостиг на експерти (особено в регионалните лаборатории); отворената необходимост от експерти по определени специалности, от специализирано оборудване и софтуер, както и от системност в повишаването на квалификацията.

6.2.3 БАСЕЙНОВИ ДИРЕКЦИИ

Функции

Управлението на водите в Република България се осъществява на национално и басейново ниво. Принципът на басейново управление е въведен със Закона за водите (Обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.01.2000 г., последно изм. и доп., ДВ, бр. 61 от 6.08.2010 г.) на основата на естественото разположение на вододелите между водосборните области на една или няколко основни реки на територията на Р България. Съгласно чл. 152, ал. 1 от Закона за водите и в съответствие с Рамковата директива за водите 2000/60/ЕС, територията на България е разделена на четири района за басейново управление на водите:

1. Дунавски район с център Плевен - обхващащ водосборните области на реките Искър, Ерма, Нишава, Огоста и западно от Огоста, Вит, Осъм, Янтра, Русенски Лом и Дунавски Добруджански реки и водите на река Дунав;

2. Черноморски район с център Варна – обхващащ водосборните области на реките, вливащи се в Черно море от северната до южната граница, включително вътрешните морски води и териториалното море;

3. Източнобеломорски район с център Пловдив - за водосборните области на реките Тунджа, Марица, Арда и Бяла река;

4. Западнобеломорски район с център Благоевград - за водосборните области на реките Места, Струма и Доспат.

В съответствие с четирите района, през 2002 г. са учредени четири басейнови дирекции:

- Басейнова дирекция „Дунавски район” (БДДР)
- Басейнова дирекция „Черноморски район” (БДЧР)
- Басейнова дирекция „Източнобеломорски район” (БДИБР)
- Басейнова дирекция „Западнобеломорски район” (БДЗБР)

Те започват да функционират през 2003 г., когато са осигурени средства от държавния бюджет за кадровото и материално-техническото им осигуряване. С учредяването на басейновите дирекции се създават институционалните предпоставки за въвеждане на интегрираното управление на водите на басейнов принцип и практическо изпълнение на функциите, заложени в нормативната уредба.

Басейновите дирекции (БД) са юридически лица, второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към Министерството на околната среда и водите (МОСВ), създадени със заповед на министъра на околната среда и водите. Тяхната дейност се координира и контролира от дирекция "Управление на водите" в МОСВ. В своята работа БД се подпомагат от басейнови съвети.

Функциите и компетенциите на басейновите дирекции са определени със Закона за водите, Устройствения правилник на МОСВ (приет с ПМС 274 от 20.11.2009 г., обн. ДВ, бр. 94 от 27.11.2009 г.) и Правилника за дейността, организацията на работа и състав на басейновите дирекции, издаден от МОСВ (обн. ДВ, бр.10 от 29.01.2002г., изм. ДВ, бр.92 от 20.11.2009 г.).

Функциите на БД могат да се структурират в четири основни групи:

- Управленските функции се изразяват основно в разработването на Планове за управление на речните басейни (ПУРБ), стопанисването на водите изключителна държавна собственост, които не са предоставени на концесия, стопанисване на съоръженията за подземни води - публична държавна собственост.
- Регулаторните функции са свързани с разрешителния режим за водовземане и ползване на водните обекти, който се въвежда от Закона за водите като средство за регулиране на нуждите на обществото и лицата от водни ресурси с определено количество и качество. Наред с това регулаторните функции включват и разработване на мрежите за мониторинг на водите на басейново ниво, определяне на санитарно-охранителните зони (СОЗ) около съоръженията за питейно-битово водоснабдяване, водене на водния и водностопанския кадастър и регистрите на издадените разрешителни.
- Информационните функции се изразяват в осигуряването на информация за обществеността за състоянието на водите, връзките с медиите и населението в района за басейново управление, контактите с всички заинтересовани лица, както и включването на гражданите в процеса на вземане на решения.
- Контролните функции са свързани с осъществяване на дейности във връзка с недопускане и предотвратяване на последиците от вредното въздействие върху водите, съхраняването и опазването на водните екосистеми и свързаните с тях екосистеми.

БД са отговорни за прилагането на държавната политика по управление и опазване на водите на басейново ниво в съответния район, както и за постигането на европейски стандарти при управлението на водите.

Специфично за БДЧР-Варна е фактът, че басейновата дирекция е единствената с компетенции по управлението и опазването на водите на Черно море (крайбрежни – в регулацията на РДВ/ЗВ и морска околна среда – в регулацията на РДМС), което следва да се има предвид при оценката на ресурсното осигуряване. Басейнова дирекция „Черноморски район" ще отговаря за разработката, актуализацията, контрола и отчитането на изпълнението на Морската стратегия с програма от мерки за постигане на добро състояние на морската околна среда.

В изпълнение на своите функции и в съответствие със Закона за водите и другите нормативни актове, които определят условията за опазване и използване на водите и водните обекти и целите за осигуряване на единно и балансирано управление на водите в интерес на обществото, БД работят в сътрудничество с:

- Държавни институции: териториалните структури на Министерството на земеделието и храните и на Министерството на здравеопазването, с Изпълнителната агенция по околна среда, Регионалните инспекции по околната среда и водите, разположени на съответната територия, Главна дирекции „Гражданска защита" - МВР, Дирекциите на Националните паркове
- Общини
- Областни администрации
- ВиК дружества, „Напоителни системи" ЕАД, Предприятие „Язовири и каскади"
- Неправителствени организации
- Водни ползватели и водни замърсители – граждани и юридически лица.

Оценка на персонала

Количествени и качествено-структурни характеристики на персонала

С Правилника за дейността, организацията на работа и състава на БД, общата численост на персонала в тях е определена на 250 щатни бройки. Щатът на всяка басейнова дирекция се предлага от нейния директор въз основа на обхвата на района за басейново управление, броя и мащабността на контролираните обекти и пунктовете от националните мрежи за мониторинг на водите. Щатът се утвърждава от министъра на околната среда и водите при спазване на изискванията на Единния класификатор на длъжностите в администрацията (приет с ПМС № 35 от 2000 г.).

В съответствие с Правилника за дейността, организацията на работа и състава на басейновите дирекции, работата на БД е организирана в следните звена:

1. Административно-стопански отдел;
2. отдел "Планиране и стопанисване";
3. отдел "Мониторинг, прогнози и информационно осигуряване";
4. отдел "Разрешителни и регистри";
5. отдел "Воден и водностопански кадастър";
6. отдел "Контрол, връзки с други институции и информиране на обществеността".

В зависимост от териториалния обхват и с оглед по-добрата организация на работата, в състава на някои басейнови дирекции (БДДР-Плевен и БДИБР-Пловдив) са включени и

регионални бюра. Задачата им е да съдействат за по-добрата комуникация и сътрудничество между басейновата дирекция и местните власти.

По информация от проведените интервюта с директорите на четирите БД реално заети са 231 щатни бройки. Незаетите длъжности (19 бр.) представляват малко над 5% от общата щатна численост и се дължат основно на непопълнени позиции в две от басейновите дирекции.

Общото мнение на интервюираните лица е, че **наличният щатен персонал е недостатъчен за изпълнение на функциите и задачите, които са възложени на БД**. Потребностите от допълнителен персонал се оценяват между 30% и 50% от сега утвърдените щатни бройки. От укрепване на капацитета се нуждаят преди всичко звената по контрола, мониторинга, издаването на разрешителни и планирането.

Това мнение се подкрепя от *оценката за натовареността на персонала*, извършена въз основа на достъпна публична информация.[2]

Както се посочи по-горе, към края на 2010 г. общата численост на реално заетите служители в БД е 231 души. При относителен дял на специализираната администрация от средно 86%, това означава, че около 200 души са ангажирани с основните дейности по издаване на разрешителни, извършване на проверки, изготвяне на предписания и на заповеди за определяне на СОЗ.

Служителите в БД са ангажирани основно с: (1) Проверки по предотвратяване и намаляване на щетите от вредните въздействия на водите; (2) Издаване на разрешителни; (3) Проверки във връзка с превантивен и последващ контрол по разрешителни и концесионни договори; (4) Изготвяне на предписания.

Данните от публикуваните годишни отчети на МОСВ за изпълнението по програми (отчет за 2008 г, 2009 г. и актуализиран бюджет за 2010 г.) сочат почти двойно нарастване на броя на проверките по предотвратяване и намаляване на щетите от вредните въздействия на водите през 2009 спрямо 2008 г. За 2010 г. планираният брой е по-малък от отчетения за 2009 г., като не са ясни мотивите за тези занижени очаквания (вж. таблицата по-долу). Съдейки по отчетните данни за полугодието на 2010 г., може да се очаква увеличение от около 25-30% спрямо предходната година.

Показатели (бр.)/Години	**2008**	**2009**	**2010 (план)**	**30.06.2010 (отчет)**
Проверки – вредно въздействие на водите	897	1690	1657	1120
Разрешителни	1555	2282	2550	778
Проверки – превантивен и последващ контрол	-	4933	5424	2907
Предписания	4450	6058	5705	4812

[2] Анализът в случая се основава на данни от годишните отчети на МОСВ за степента на изпълнение на провежданите политики, които са официално достъпни на интернет-страницата на министерството. Липсата на информация по част от показателите за 2008 г. затруднява изготвянето на пълен сравнителен анализ за периода 2008-2010 г. Отчетните данни към 30.06.2010 г. дават само приблизителна информация за възможните стойности на показателите на годишна база. По тази причина, сравненията спрямо 2010 г. са въз основа на актуализирания бюджет на министерството и линейно екстраполиране на евентуалните стойности на показателите в края на 2010 г. Липсата на информация и сравними данни по периоди не дава възможност за по-точна оценка на пълната натовареност на служителите от гл.т. на другите функции и задачи, които те изпълняват.

За същия период, броят на издадените разрешителни се е увеличил, както следва: с 47% през 2009 г. спрямо 2008 г., и с (планирани) 12% през 2010 г. спрямо 2009 г. Планираното равнище обаче може да бъде достигнато, ако бъде повишена динамиката на постигане на предвидения за 2010 г. брой, тъй като към полугодието е достигната едва 1/3 от целевата стойност на този показател; това обаче би означавало рязко натоварване на съответните служители за сметка на други техни задължения.

Проверките за осъществяване на превантивен и последващ контрол по разрешителни и концесионни договори през 2010 г. се планира да нараснат с около 10% спрямо 2009 г.

Броят на направените предписания през 2009 г. се е увеличил с 36% спрямо 2008 г. Независимо, че планираният за 2010 г. брой предписания е по-малък от този през 2009 г., отчетните данни за полугодието (85% от целевата стойност) дават основания да се очаква нарастване от порядъка на 40-45% на годишна база.

Въз основа на наличните данни може да се направи оценката, че ориентировъчната натовареност на служителите в БД, които изпълняват задачи по посочените дейности, се е увеличила съществено през 2009 г. спрямо 2008 г. (близо 50%), като планираното нарастване през 2010 г. спрямо 2009 г. е доста по-малко - под 10%. Тази стойност, обаче, не отразява фактическото състояние на годишна база, поради (а) липсата на окончателни данни за 2010 г.; (б) по-високите от планираното проекции за очакваното годишно изпълнение. Запазването на подобна тенденция през следващите години (до евентуално нормализиране на честотата на подобни дейности) би довело до значително натоварване на персонала, което при равни други условия би се отразило отрицателно на неговата ефективност при изпълнение на други функции и задачи, възложени на БД.

Като основен проблем се идентифицират трудности при набиране на кадри за попълване на незаетите длъжности. На първо място като причина е ниското заплащане. Общото мнение е, че *„една заплата от 330 лв. не може да мотивира млад специалист да дойде на работа - със съответна подготовка, квалификация, владеене на чужди езици”.* На следващо място е липсата на кандидати с подходящо образование и квалификация. Басейновите дирекции изпитват сериозен структурен недостиг на специалисти най-вече с техническо и инженерно образование - хидрогеолози, хидроинженери, ВиК инженери, геодезисти, химици. Трудности има и при наемането на компютърни специалисти, биолози и еколози с профилирана специализация и други. Освен неатрактивното заплащане, друга важна причина за този проблем е очерталият се през последните години общ дефицит на кадри с техническо образование в национален план.

Квалификацията на служителите като цяло е на необходимото ниво и съответства на изпълняваните функции. Преобладаващата част (90-95%) от персонала е с висше образование в съответната област.

След назначаването им на работа, служителите се включват в различни форми на обучение и повишаване на квалификацията, с цел придобиване на специфични знания и умения. Спецификата на работата, динамичните промени в нормативната уредба и изпълнението на задължения по прилагане на законодателството налагат постоянно усъвършенстване на кадрите „в движение”. Достигането на адекватно равнище на квалификация изисква време и ресурси, поради което задържането на изградените кадри със стаж и опит в дирекциите е от приоритетно значение за дейността им.

В структурно отношение, персоналът на БД има следните характеристики: Ръководният персонал представлява средно 10% от общия щатен състав, което може да се оцени като оптимална стойност. Общата и специализираната администрация заемат съответно 14% и 86%. Делът на жените е относително висок (средно 70%), което се обяснява

основно с ниското ниво на заплащане, особено при младшите експертни длъжности, което ги прави неатрактивни за по-голямата част от кандидатите-мъже. По отношение на възрастовата структура, около 35-40% от служителите са под 40 години, което е една задоволителна величина.

Преобладаващата част от персонала (90%) е назначен по служебно правоотношение. Това включва всички служители в специализираната администрация и основните длъжности в общата администрация.

Директорите на БД са назначени по трудово правоотношение от министъра на околната среда и водите след конкурс. Общото мнение на интервюираните е, че предвид техните функции и отговорности, както и обстоятелството, че ръководените от тях са почти изцяло държавни служители, този статут следва да бъде променен.

Потребностите от допълнителен персонал са свързани на първо място с увеличаване на щатния брой, което произтича от големия обем на работата, новите функции, възложени на БД с последните изменения и допълнения на Закона за водите, както и участието на експертите в растящ брой извънредни, нерегламентирани проверки, съвместно с представители на други органи и ведомства. Поради липсата на достатъчно персонал, изпълнението на част от функциите – особено в областта на мониторинга – се оценява на едва 50% от необходимото съгласно нормативната уредба. Някои от интервюираните са още по-категорични, като твърдят, че „*...покриваме 30% от задълженията на отдел „Мониторинг" поради малкия брой служители, т.е. с тези хора, с тази квалификация*". Отговорностите, свързани с подготовката на Плана за управление на речните басейни (ПУРБ) и изпълнението на мерките към него не са обезпечени с необходимите специалисти – като брой и квалификация. Допълнителни натоварвания за персонала ще възникнат и във връзка с прилагането на Директива 2007/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета - за оценка и управление на риска от наводнения.

По отношение на професионалния профил, най-големи са потребностите от специалисти с инженерно-техническо образование – хидрогеолози, хидролози, ВиК инженери; от хидробиолози и химици със специализиран профил; от компютърни специалисти (за работа с ГИС) и юристи. Дефицитът на кадри с необходимата квалификация на пазара на труда, съчетан с неконкурентното ниво на заплащане, представлява сериозен проблем за осигуряването на БД с необходимите човешки ресурси както в краткосрочен, така и в средносрочен план.

Професионално развитие на персонала

По отношение развитието на персонала БД изпълняват всички нормативни изисквания във връзка с управлението на човешките ресурси. Имат разработени правила за организация на работната заплата и допълнителното материално стимулиране, както и правилник за вътрешния трудов ред. Съгласно изискванията се поддържа комплектността на личните трудови и служебни досиета. Всеки служител има длъжностна характеристика, с която е подробно запознат. Ясно дефинирани са персоналните права и задължения на служителите за извършване на необходимата отчетност и отговорност при изпълнение на служебните задължения.

Съгласно обичайната практика за управление на персонала, новопостъпили служители се въвеждат в работата; провеждат се редовни събирания на целия персонал, на които се представя дейността на отделните звена. В съответствие с Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация (приета с ПМС 105/2002 г.) се провежда редовно атестиране. Разработват се лични годишни работни планове и по тях се провеждат междинни и заключителни срещи с всеки служител. В

резултат се установява степента на изпълнение на работните планове и се попълват окончателни формуляри за атестация на служителите.

Дейностите по повишаване на квалификацията и обучението на служителите се планират и организират от звената „Човешки ресурси" към Административно-стопанския отдел на съответната дирекция, въз основа на индивидуалните планове за развитие и потребностите от обучение, идентифицирани по време на атестационния процес.

Обучението на персонала в БД се извършва основно по линия на:

- Института по публична администрация
- ОП „Административен капацитет"
- ОП „Околна среда"
- Ведомствени обучения на МОСВ
- Вътрешни обучения в рамките на БД
- Международни проекти

Институтът по публична администрация организира въвеждащото обучение за новоназначени държавни служители, езикови обучения, обучения по някои специализирани теми, като екологична оценка и законотворчество и др. В рамките на ОП „Административен капацитет" се реализират обучения по управленски умения за ръководни кадри, по управление на проекти, административно обслужване, финансово управление и контрол в публичния сектор, управление, контрол и одит на средствата от ЕС, и други.

Министерството на околната среда и водите като координиращ орган има основни функции в организирането на специализираното обучение на служителите в БД. Потребностите от специализирано обучение са свързани най-вече с прилагане на законодателството в областта на водите, промените в нормативната уредба и поднормативните актове, изготвянето и прилагането на методики, указания, инструкции за извършването на отделни дейности, и др. Формите за повишаване на квалификацията включват курсове, семинари, участие в работни групи, срещи, национални съвещания и др. Общо изказаното мнение по време на интервютата е, че тези обучения не са достатъчно добре развити, липсва им системност и по-скоро са епизодични, по инициатива на БД.

За повишаване на квалификацията на служителите активно се използват и възможностите, предоставяни по международни проекти или по линия на двустранното сътрудничество. Проекти, реализирани с финансовата подкрепа на правителствата на Дания, Холандия, Франция и др. страни са способствали за изграждане на административния капацитет на басейновите дирекции и за придобиване на знания и опит в областта на басейновото управление на водите.

Всички дирекции прилагат вътрешни форми за обучение и повишаване на квалификацията, като запознаване с новости и изменения в нормативната уредба, обсъждания на казуси от практиката, включване в работни групи, споделяне на опит от участия в курсове, семинари и др.

Тъй като при отделните специалности се налага непрекъснато осъвременяване, допълване и надграждане, свързано с въвеждане и на европейските изисквания, важна роля има самоподготовката и самоусъвършенстването на всеки служител. Това обаче не

е достатъчно, за да се постигне необходимата адекватност между изискванията на работното място и професионалния профил на персонала.

Курсовете и обученията, предлагани от външни фирми са много слабо застъпени, поради липсата на бюджетни средства. Това е сериозен ограничител пред абсолютно наложителното постоянно осъвременяване и повишаване на професионалната квалификация.

Някои от основните теми на проведените обучение са:

- Управленски умения – за ръководни кадри
- Управление на проекти
- Управление, контрол и одит на средствата от ЕС
- Как да подобрим финансовото управление и контрол в публичния сектор
- ИТ мениджмънт
- Нормативна уредба (Закон за обществените поръчки, Наредба за малките обществени поръчки и др.)
- Административен капацитет и ефективно административно обслужване
- Бюджет и финансов контрол
- Успешно управление и провеждане на политики по устройство на територията
- Безопасност и здраве при работа. Задължения на работодателя за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд.

Независимо от преобладаващата оценка, че потребностите от повишаване на квалификацията на служителите в БД се удовлетворяват във възможната степен, интервюираните са единодушни, че има редица нерешени въпроси и празноти в системата за обучение и развитие на кадрите. Основните проблеми са свързани с недостатъчното (по количество и качество) специализирано обучение, липсата на бюджетни средства за участие във външни курсове и обучения, отсъствието на системност в обученията, организирани от координиращия орган. Бюджетните ограничения рефлектират в неизпълнение най-вече на частта „обучение” в индивидуалните годишни планове на служителите.

Решенията за преодоляване на тези слабости се свързват с усъвършенстване на системата за обучение и повишаване на квалификацията в МОСВ чрез системно проучване на потребностите от обучение, централизирано разработване на програми и възлагане изпълнението им на външни обучителни организации и научни звена, организиране на регулярни тематични курсове, редовни срещи и съвещания за обмен на опит, добри практики и обсъждане на казуси с участието на представители на всички БД и служители от ресорните дирекции в МОСВ, и др.

Оценка на вътрешната организация на работа и материално-техническата осигуреност

Вътрешни правила и процедури

БД имат разработени всички необходими вътрешни правила и процедури, свързани с изпълнението на техните функции и задачи по басейново управление на водите. Вътрешната организация на работата се извършва на основата на приети правила за документооборота и водене на деловодната дейност, за водене на регистрите, за водене на архива, за достъп до обществена информация, харта на клиента и други. Разработени

са специални процедури за издаване на разрешителни, за подготовка на становища, за определяне на санитарно-охранителните зони и др.

Изградени са информационни системи за набавяне, обработка, съхранение и разпространение на данни и информация, които обслужват цялостната работа на дирекциите, както и дейностите, пряко свързани с администриране на данни от мониторинг на подземни и повърхностни води, попълване на географската база данни, организиране на достъп до географската база данни в регионалните бюра.

ПУРБ е основният документ, на който е базирана дейността на БД, както и програмата от мерки към него. ПУРБ е основен инструмент за управление на водите на басейново ниво и за реализация на целите на Рамковата директива за водите 2000/60/ЕС и на изискванията на Закона за водите.

Първите ПУРБ 2010-2015 г. на БД са утвърдени със заповед на министъра на околната среда и водите от март 2010 година.

Басейновите дирекции изготвят годишни планове за дейността и годишни отчети с резултатите от изпълнението, които представят в МОСВ. Дирекциите издават и периодичен бюлетин за състоянието на водните ресурси в съответния район.

Ефективността на вътрешната организация на работа и практическото приложение на разработените правила и процедури се влияят съществено от промените в нормативната база, регулираща сектора. Последните изменения и допълнения на Закона за водите (обн., ДВ, бр. 61 от 06.08.2010 г.) и произтичащите от тях промени в редица подзаконови актове и съпътстващи документи (указания, инструкции и др.) създават определени затруднения пред изпълнението на функциите и задачите на БД. Според интервюираните, това се дължи преди всичко на множеството вътрешни противоречия в закона, забавянето в приемането на редица нови наредби, както и синхронизирането на съществуващите наредби с актуалните разпоредби на закона. Подчертава се и несъответствието „Закон - Правилник за дейността".

Тези обстоятелства, изпълнението на ПУРБ, прилагането на европейските директиви и изисквания за докладване по международното законодателство, както и някои промени в териториалния обхват на дирекциите, налагат адекватни и своевременни промени в съществуващата вътрешна организация на работата. За целта, екипи на четирите БД са изготвили съвместно проект за нов Правилник за дейността, организацията на работа и състав на БД, който е внесен за обсъждане и е одобрен от МОСВ.

В допълнение се посочва, че е необходимо да се ускори разработването на наредбите и методиките, предвидени в Закона за водите - ЗВ. По думите на един от интервюираните, „*изброили сме общо 13 подзаконови документа, които липсват – описани са в ЗВ, но или не са разработени, или не са синхронизирани с последните изменения и допълнения на закона*".

Материално-техническа и информационна осигуреност

Материално-техническата и информационната осигуреност на БД може да се оцени като сравнително достатъчна към момента, но е необходимо постоянно да се поддържа и модернизира. БДЧР и БДИБР имат проблеми със сградите, не разполагат с достатъчно помещения, което пречи на осигуряването на нормални условия за работа на служителите.

За пълноценно изпълнение на функциите има нужда от допълнително специализирано оборудване (например, тотална станция за точни геодезически замервания, техника за

видеонаблюдение, измервателна техника и др.). Техниката и оборудването се осигуряват чрез бюджетни средства и със средства от ПУДООС.

По отношение на осигуреността с компютри и софтуер, в количествено отношение няма сериозни проблеми, но компютрите са старо поколение, имат нужда от постоянно надграждане, за да може да се използват за работа със съвременен софтуер (вкл. ГИС). Основен проблем представлява липсата на лицензиран специализиран софтуер (за изчисляване и събиране на административните такси, за моделиране на оттока, AUTOCAD и др.), който е много скъп и басейновите дирекции не разполагат със средства да го осигурят. Има нужда от изграждане на единна информационна система за разрешителните (да се въведат и да се отразяват движенията по тях), от информационна система за състоянието на водите – количествено и качествено, и др. Всички интервюирани отчитат „*растящо несъответствие между състоянието на информационния сектор (хардуер, софтуер, кадрово обезпечаване) и нарасналите потребности на БД в процеса на прилагане на законовите изисквания в национален и международен мащаб (задължения по докладване)*”.

Съществува централизирана система в МОСВ за планиране на потребностите от компютърна техника и софтуер, към която БД изпращат ежегодно заявки. Процедурата по доставките обаче е бавна и в много случаи доставената техника и най-вече софтуерът се оказват остарели. Необходимо е следователно въвеждането на ефективни механизми за реализиране на доставките в по-кратки срокове.

Взаимодействие и координация с други институции

БД осъществяват своята дейност в постоянна връзка и взаимодействие с останалите структури от системата на МОСВ, други държавни институции и техни регионални структури на територията на района, с местните органи на държавната власт, ВиК оператори, както и с обществените организации и медиите на територията на района. По- конкретно, оценките за взаимодействието с ключови институции е както следва:

- с Министерство на околната среда и водите: като координиращ орган, МОСВ осъществява координация на работата на БД; предоставя методическа помощ; изготвя методики, инструкции и указания по прилагането на нормативната уредба и поднормативните актове; утвърждава плановете за дейността и приема отчетите с резултатите за изпълнението им. По мнение на интервюираните, има нужда от засилване на координацията и намаляване на елементите на администриране при взаимодействието с МОСВ; установяване на ясни, устойчиви и предварително разписани правила на комуникация с отделните структурни звена и служители в МОСВ; регламентиране на обема и формата на информацията и данните, предоставяни от БД; установяване на работеща обратна връзка по отношение на годишните планове и отчетите за дейността; засилване на методическата помощ към БД по отношение прилагането на нормативната уредба и предоставяне на ясни тълкувания и решения по конкретни казуси от практиката.
- с Изпълнителната агенция по околна среда: БД взаимодействат и си сътрудничат с Регионалните лаборатории на ИАОС по места, в областта на лабораторните и полевите изследвания за определяне на състоянието на водите и мониторинга на водите в съответния район; обменят информация в рамките на географската информационна система за водите, която ИАОС поддържа на национално ниво. Взаимодействието се оценява като много добро.
- с РИОСВ: осъществява се сътрудничество и обмен на информация в областта на мониторинга на отпадъчните води и контрола върху състоянието на отпадъчните води и издадените разрешителни за заустване на отпадъчни води.

Сътрудничеството е на добро ниво, но липсва регламент за обмен на информацията.

- с НИМХ при БАН: взаимодействието е по линия на ползване на базата данни и мониторинговата мрежа за валежите, която НИМХ поддържа. Поради необходимостта от сключване на договор и заплащане на услугата, някои БД не ползват тази информация, което затруднява тяхната работа. Оценката е, че е необходимо ново законово регламентиране на условията, при които може да ползва базата данни на НИМХ.
- с ВиК дружества: взаимодействието е по линия на издаването на разрешителни за водоползване и събиране на таксите за ползваните количества вода. При просрочени задължения към БД се търсят извънсъдебни споразумения за разсрочено плащане или се водят съдебни дела.
- с общини и области: представител на БД участва в областните, общинските или районните съвети по устройство на територията и изготвя писмени становища за случаите, предвидени в закона. Сътрудничат си при обучения по проекти, при разясняване на ПУРБ и др. инициативи. Взаимодействието се оценява на добро ниво.
- с „Напоителни системи" ЕАД: Басейновите дирекции взаимодействат с дружеството във връзка с таксите за ползваната вода. Проблеми възникват от някои нерешени въпроси със собствеността на дружеството, липсата на планове за развитие и др.
- с предприятие „Язовири и каскади". Проблемите са сходни с тези при „Напоителни системи" ЕАД. Като цяло, комуникацията се осъществява нормално.

Анализът на събраната информация показва, че координацията на действията и обмяната на информация между басейновите дирекции и някои от институциите не е на необходимото ниво, което води до ненужни разходи на финансови и човешки ресурси. Например, необходимо е синхронизиране на действията между БД (мерки в ПУРБ по отношение на земеделието като източник на замърсяване на водите) и Министерството на земеделието и храните (мерки по прилагане на Общата селскостопанска политика на ЕС). При изготвяне на ПУРБ несвоевременното предоставяне на данни за питейните води или за зоните за къпане от Министерството на здравеопазването е довело до необходимост от преработване на плановете и пилеене на време и експертен потенциал.

Изводи

Състояние и развитие на персонала

- Басейновите дирекции не са обезпечени с достатъчно на брой щатни служители (по оценки на интервюираните директори недостигът е между 30 и 50% от сегашната численост). От укрепване на капацитета се нуждаят преди всичко звената по контрола, мониторинга, издаването на разрешителни и планирането. Необходимо е повишаване на числеността на служителите на отделите за пълното и всеобхватно осъществяване на дейността в съответствие с функциите и отговорностите, вменени с нормативната уредба. Броят на щатния персонал следва да се предефинира въз основа на анализ на дейността на всяка басейнова дирекция по отношение обема на извършваната работа и района, който обхваща, при отчитане на функциите, отговорностите и задълженията по националното и международното законодателство.

- Сериозен проблем при набирането на кадри представлява ниското ниво на заплащане. Независимо, че не се отчита висок процент на текучество, неконкурентното заплащане е основната причина за напускане на експертния състав.
- Идентифицират се потребности, свързани основно с намирането на специалисти с инженерно-техническо образование (хидролози, хидрогеолози, ВиК инженери), както и химици, хидробиолози и профилирани еколози. Не досигат също компютърни специалисти (за работа с ГИС) и юристи.
- В качествено отношение БД разполагат с добре образован и квалифициран персонал при добро съотношение между ръководни и изпълнителски кадри, между обща и специализирана администрация. Възрастовата структура като цяло е задоволителна. Образователната и квалификационната структура на персонала е адекватна от гледна точка на краткосрочната перспектива. В средносрочен план, обаче, ниското заплащане, в съчетание с дефицита в „производството" на специалисти с висше инженерно-техническо образование в национален мащаб, ще се окаже сериозно предизвикателство пред кадровото осигуряване на БД. Препоръчва се разработването на мерки на ниво министерство, които да стимулират подготовката и изграждането на кадри за структурите от системата на МОСВ – стипендиантски програми, отпускане на квоти по държавни поръчки и др.
- Съществуващата система за обучение и повишаване на квалификацията на служителите като цяло задоволява потребностите на БД. Обученията се провеждат основно по линия на МОСВ, Института за публична администрация и проекти по оперативни програми, които са осигурени с финансови средства. Басейновите дирекции прилагат широко вътрешни форми на обучение. Разчита се и на самоподготовката и самоусъвършенстването на служителите. Като основен *проблем* се очертава недостигът на специализирано обучение. Липсата на средства в бюджета на БД възпрепятства участието в платени курсове и обучителни програми.
- Решение на проблемите може да се търси в усъвършенстване на цялостната система за повишаване на квалификацията на ниво координиращ орган (МОСВ) – напр. чрез системно проучване на потребностите от обучение, централизирано разработване на програми и възлагане изпълнението им от външни обучителни организации, организиране на регулярни тематични курсове, редовни срещи и съвещания за обмен на опит, добри практики и обсъждане на казуси с участието на представители на всички БД и служители от ресорните дирекции в МОСВ, и др.
- Необходимо е системата за управление на човешките ресурси в БД да включва комплексни мерки за подбор, развитие, мотивация и стимулиране на персонала. Ниското ниво на възнагражденията (вкл. в сравнение с други структури в държавната администрация) налага търсенето на допълнителни форми за материално стимулиране на служителите; необходимо е разработването на адекватни механизми за привличане и задържане на млади и перспективни специалисти.

Вътрешна организация на работа и материално-техническа осигуреност

- Вътрешната организация на работата на БД е структурирана в съответствие с Правилника за дейността, организацията на работа и състав на басейновите

дирекции. За изпълнение на техните функции и задачи по басейновото управление на водите, дирекциите са разработили и приели редица вътрешни документи, правила и процедури. Последните изменения в нормативната уредба, утвърждаването на ПУРБ и ангажиментите по международното законодателство наложиха актуализиране на системата на организация на работата на БД чрез приемане от МОСВ на нов Правилник за дейността, организацията на работа и състав на басейновите дирекции.

- Материално-техническото и информационно осигуряване на БД към момента е на задоволително ниво. В количествен аспект те разполагат с достатъчно компютри и друга техника, които обаче имат нужда от постоянна поддръжка и обновление.
- Основни проблеми:
    - В някои дирекции (БДЧР и БДИБР) има недостиг на помещения.
    - Задълбочаване на несъответствието между състоянието на информационния сектор (хардуер, софтуер, кадрово обезпечаване) и нарасналите потребности на БД в процеса на прилагане на законовите изисквания в национален и международен мащаб: по-конкретно, не достига специализиран софтуер, програмни продукти за отделни дейности (напр. за изчисляване и събиране на административните такси, за моделиране на оттока, AUTOCAD), картен материал, и др. Има нужда от изграждане на единна информационна система за разрешителните (да се въведат и да се отразяват движенията по тях), от информационна система за състоянието на водите – количествено и качествено, както и други.
    - Необходимо е да се усъвършенства системата за централизирани доставки на хардуер и софтуер.

Взаимодействие с други институции

- Взаимодействието между БД и останалите структури от системата на МОСВ, другите държавни институции и техните регионални структури на територията на района, местните органи на държавната власт, ВиК операторите и другите организации е на добро ниво. Има нужда от засилване на координационните функции на МОСВ и ясно регламентиране на комуникацията на БД със структурните звена и служителите в министерството.
- Като проблем е идентифицирана недобрата координация на информационните потоци между институциите (напр. МЗХ, МЗ, НИМХ), както и отсъствието на регламенти за ползването на базите данни на някои от тях. Предложението е чрез съответни нормативни и управленски лостове на национално ниво да се създадат условия за сътрудничество и взаимодействие между всички институции в областта на водите, при ясно дефинирани права, отговорности и задължения по предоставянето и ползването на данни и информация.

Обобщение: Институционалният капацитет на басейновите дирекции е на задоволително равнище, което се отразява на оптималното изпълнение на възложените им функции и задачи, свързани с управлението на водния сектор. Силните страни на този капацитет са преди всичко висококвалифицираният и мотивиран персонал на дирекциите, който използва пълноценно своя потенциал, благодарение на добрия

мениджмънт и вътрешната организация на работа, задоволителната материално-техническа осигуреност (в повечето дирекции) и доброто взаимодействие с повечето външни институции. Слабите страни и проблемите, които ограничават капацитета на институцията, са свързани преди всичко с: недостатъчната количествена осигуреност с персонал, чиято численост и структура сега не съответства изцяло на нарастващия обем и срочността на задачите; ниското заплащане; недостига на специализирано обучение и недостатъчната системност в повишаването на квалификацията като част от кариерното развитие; изоставането в информационната обезпеченост (хардуер, софтуер, ИТ специалисти) и недостатъчната офисна площ (БДЧР, БДИБР).

6.2.4 РЕГИОНАЛНИ ИНСПЕКЦИИ ПО ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ

Функции

Регионалните инспекции по околната среда и водите (РИОСВ) са административни структури към министъра на околната среда и водите, които осигуряват провеждането на държавната политика по опазване на околната среда на регионално равнище. Общият им брой за страната е 16, като дейността на една РИОСВ обхваща територията на една или няколко области.

Дейността на РИОСВ се координира от дирекция "Политики по околната среда" (ПОС) в Министерството на околната среда и водите (МОСВ). Работата на РИОСВ се подпомага от Експертни екологични съвети (ЕЕС).

Функциите на РИОСВ са регламентирани с разпоредбите на Закона за опазване на околната среда (обн. ДВ, бр. 91 от 25.09.2002 г., посл. изм. и доп., бр. 103 от 29.12.2009 г.), Закона за водите (обн., ДВ, бр.67 от 27.07.1999 г., посл. изм. и доп., бр. 61 от 06.08.2010 г.), другите законови и подзаконови актове по всички компоненти на околната среда на Р. България и Правилника за устройството и дейността на РИОСВ (изд. от МОСВ, обн. ДВ, бр. 65 от 27 юли 2004 г., посл. изм., бр.103 от 29 Декември 2009 г.).

Основните нормативни актове, които регламентират функциите на РИОСВ в областта на опазване на водите са: Закон за водите; Закон за опазване на околната среда; Наредба № 2 от 13.09.2007 г. за опазване на водите от замърсяване с нитрати от земеделски източници; Наредба № 5 от 23.04.2007 г. за мониторинг на водите; Наредба № 6 от 09.11.2000 г. за емисионни норми на допустимото съдържание на вредни и опасни вещества в отпадъчните води, заустявани във водни обекти; Наредба № 7 от 08.08.1986 г. за показатели и норми за определяне качеството на течащите повърхностни води; Наредба № 7 от 14.11.2000 г. за условията и реда за заустване на производствени отпадъчни води в канализационните системи на населените места; Наредба № 10 от 03.07.2001 г. на МОСВ за издаване на разрешителни за заустване на отпадъчни води във водни обекти и определяне на индивидуални емисионни ограничения на точкови източници на замърсяване.

В съответствие с Правилника за устройството и дейността, РИОСВ изпълняват регулиращи, информационни и контролни функции:

- При осъществяване на *регулиращите функции* РИОСВ разработват или участват в разработването на документи в областта на опазването на околната среда и устойчивото ползване на природните ресурси и провеждат на регионално равнище дейности, свързани с политиката на държавата в тази област.

- При осъществяване на *информационните функции* РИОСВ разработват и участват в провеждането на дейности, свързани с:
  - предоставяне на информация на обществеността в областта на околната среда;
  - предоставяне на информация на средствата за масово осведомяване в областта на околната среда;
  - повишаване на общественото съзнание и култура в областта на околната среда.
- *Контролните функции* на РИОСВ включват осъществяването на превантивен, текущ и последващ контрол, свързан с прилагането на нормативните актове, регламентиращи качеството на компонентите на околната среда и факторите, които й въздействат.

В областта на опазване на водите от замърсяване *превантивният контрол* включва:

а) участие в процедури по издаване на разрешителни за заустване на отпадъчни води в повърхностни водни обекти, чрез даване на становище относно подаденото заявление за издаване на разрешително за заустване на отпадъчни води и даване на становище относно проекта на разрешително;

б) издаване на решения по оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС), решения за преценяване на необходимостта от ОВОС, становища за екологична оценка, преценка за необходимостта от екологична оценка, комплексни разрешителни и други.

в) ежегодна актуализация на списъците на обектите, формиращи отпадъчни води, подлежащи на задължителен емисионен контрол.

При осъществяване на функциите по *текущия и последващия контрол* РИОСВ извършват проверки, наблюдения и възлагат извършване на измервания от лабораториите към ИАОС в изпълнение на произтичащите от законовите и подзаконовите нормативни актове задачи.

Текущият и последващият контрол по опазване на водите се извършва по отношение на:

а) качеството и количеството на изпусканите отпадъчни води от източници на замърсяване;

б) замърсяването на водни обекти при аварийни ситуации и залпови изпускания;

в) състоянието и правилната експлоатация на мрежите за собствен мониторинг на отпадъчни води;

г) състоянието и правилната експлоатация на канализационните мрежи на обектите, формиращи отпадъчни води, и на пречиствателните станции и съоръжения към тях;

д) състоянието и правилната експлоатация на хвостохранилищата, шламохранилищата и насипищата и системите за следене на сигурността им;

е) изпълнението на условията и изискванията на издадените по реда на Закона за водите разрешителни за заустване на отпадъчни води, както и изпълнението на плановете за намаляване на замърсяването на изпусканите отпадъчни води и комплексните разрешителни.

Контролната дейност е насочена предимно към обекти, включени в списък, утвърден от ИАОС във връзка със създаване на Националната система за мониторинг на

отпадъчните води; на обекти, изпускащи с отпадъчните води във водната околна среда опасни и вредни вещества, включени в Приложения 1 и 2 към Наредба №6/2000; както и по контрол за спазване условията в издадените разрешителни за заустване и по постъпили сигнали, във връзка със замърсяване на водите на водни обекти.

При изпълнение на своите функции и задачи по опазване на водите от замърсяване РИОСВ работят в сътрудничество с:

- Държавни институции: териториални структури на Министерството на земеделието и храните, Министерството на здравеопазването, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Изпълнителната агенция по околна среда, Басейновите дирекции, действащи на съответната територия, Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението", Дирекциите на Националните паркове
- Областни управители
- Общини
- ВиК дружества, „Напоителни системи" ЕАД, Предприятие „Язовири и каскади"
- Неправителствени организации
- Водни ползватели и водни замърсители – граждани и юридически лица.

Оценка на персонала

Количествени и качествено-структурни характеристики на персонала

Длъжностното разписание на РИОСВ се утвърждава от министъра на околната среда и водите, съобразно регламентираната в Правилника структура и обхват на дейност и при спазване на изискванията на Единния класификатор на длъжностите в администрацията (приет с ПМС № 35 от 2000 г.). Поименното щатно разписание на длъжностите на РИОСВ се определя от директора.

В съответствие с Правилника за устройството и дейността, администрацията на РИОСВ е разделена на обща и специализирана.

Общата администрация е организирана в отдели или сектори по следните направления:

- "Финансова дейност"
- "Административно-правно обслужване"
- "Информационно обслужване"

Специализираната администрация е организирана в отдели или сектори по следните направления:

- "Биологично разнообразие и защитени територии"
- "Опазване на водите"
- "Опазване на почвите и земните недра"
- "Опазване чистотата на въздуха"
- "Опасни химични вещества и управление на риска"
- "Превантивна дейност"
- "Управление на отпадъци".

По данни на Административния регистър, общата щатна численост на персонала в РИОСВ е 609 души. Незаетите длъжности (84 бр.) представляват 13% от общата щатна численост, като 55 от тях, или 9% от общия брой, се дължат на непопълнени позиции в специализираната администрация. Сравнително висок е броят на незаетите длъжности (особено в сравнение с общата щатна численост на персонала) в РИОСВ София[3], Русе, Перник, Монтана и Шумен.

Направеното проучване и информацията, получена от посещенията на място, сочат, че в преобладаващата част от РИОСВ в направление „Опазване на водите" работят средно 2-3 служители, в т.ч. ръководителят на направлението, като всички длъжности са попълнени. Сегашното състояние на числеността на персонала е резултат от реформирането на отделите по водите в РИОСВ през 2003 г., след създаването на Басейновите дирекции за управление на водите, когато голям брой служители от тези отдели преминават на работа в басейновите дирекции. Общата оценка на интервюираните е, че този брой засега е достатъчен за изпълнение на функциите и задачите, предвидени по закон. Изключение прави РИОСВ-София, където към момента е назначен само един служител (на извънщатна длъжност), а са необходими минимум 4-5 души, предвид териториалния обхват и обема на работата.

Тази оценка като цяло се подкрепя от *оценката за натовареността на персонала*, извършена въз основа на достъпна публична информация.[4]

При средна численост на служителите в направление „Води" от 2-3 души, може да се приеме, че общият им брой за всички РИОСВ е около 40 души.

Данните от публикуваните годишни отчети на МОСВ за изпълнението по програми (отчет за 2008 г., 2009 г. и актуализиран бюджет за 2010 г.) посочват относително стабилен брой на проверките във връзка с превантивен и последващ контрол по разрешителни и концесионни договори, които са от компетенциите на РИОСВ (вж. таблицата по-долу). Броят им през 2009 г. е равен на 95% от броя през 2008г., докато планираният обем за 2010 г. сочи ръст от около 10%. Предвид постоянния брой на служителите в направление „Води" през разглеждания период, това рефлектира и в относителна постоянна средна натовареност на един служител, която варира в рамките на 100-110 проверки годишно.

	2008	**2009**	**2010 (план)**	**30.06.2010 (отчет)**
Проверки (бр.)	4218	3974	4357	2578
Бр. проверки/ служител	105.45	99.35	108.93	

Ако обаче в края на 2010 г. се регистрира по-голямо от планираното увеличение на проверките и ако тази тенденция се запази и през следващите години (до евентуално нормализиране на честотата на подобни дейности), това би довело до продължаващо

[3] По време на проучването на терен (м. 11, 2010 г.), в РИОСВ-София се провеждаха конкурси за подбор на персонал по незаетите длъжности.

[4] Анализът в случая се основава на данни от годишните отчети на МОСВ за степента на изпълнение на провежданите политики, които са официално достъпни на интернет страницата на министерството. Липсата на информация по част от показателите за 2008 г. затруднява изготвянето на пълен сравнителен анализ за периода 2008-2010 г. Отчетните данни към 30.06.2010 г. дават само приблизителна информация за възможните стойности на показателите на годишна база. По тази причина, сравненията спрямо 2010 г. са въз основа на актуализирания бюджет на министерството и линейно екстраполиране на евентуалните стойности на показателите в края на 2010 г. Липсата на информация и сравними данни по периоди не дава възможност за по-точна оценка на пълната натовареност на служителите от гл.т. на другите функции и задачи, които те изпълняват.

натоварване на персонала, което при равни други условия би се отразило на неговата ефективност при изпълнение на други функции и задачи, възложени на РИОСВ.

Основният проблем при набирането на кадри за попълване на незаетите длъжности е свързан най-вече с ниското заплащане, а при някои РИОСВ липсват кандидати с подходящо образование и квалификация. РИОСВ се нуждаят основно от специалисти с техническо и инженерно образование – хидрогеолози, ВиК инженери, химици (специализирани в пречистване на водите), специалисти по пречиствателни станции, биолози, еколози.

Квалификацията на служителите като цяло е на необходимото ниво и съответства на изпълняваните функции. Преобладаващата част (90-95%, при някои РИОСВ и 100%) от персонала е с висше образование. След назначаването им на работа, служителите се включват в различни форми на обучение и повишаване на квалификацията, с цел придобиване на специфични знания и умения. Спецификата на работата и динамиката в нормативната уредба изискват постоянна самоподготовка и самоусъвършенстване на кадрите. Достигането на адекватно равнище на квалификация изисква време и ресурси, поради което от приоритетно значение за РИОСВ е да се намерят механизми за задържане на изградените кадри и да се намали текучеството.

В структурно отношение, персоналът на РИОСВ има следните характеристики (оценката е направена на база посещенията в 7 РИОСВ): Ръководният персонал представлява около 15% от общия щатен състав, което е в горните граници за подобни съотношения. Общата и специализираната администрация заемат съответно 28% и 72% - съотношение, което се нуждае от оптимизиране в посока на увеличаване дела на специализираната администрация. Делът на жените е относително висок (средно 70%). Тази феминизация на персонала се обяснява основно с ниското ниво на заплащане, особено при младшите експертни длъжности, което ги прави неатрактивни за по-голямата част от кандидатите-мъже. По отношение на възрастовата структура, над 50% от служителите са под 40 години, което е една задоволителна величина от гледна точка на възможностите за качествено развитие на персонала в краткосрочна перспектива.

Преобладаващата част (80-85%) от работещите в РИОСВ са назначени по служебно правоотношение.

Потребностите от допълнителен персонал не са идентични от гледна точка на РИОСВ като цяло, и от гледна точка на направлението по опазване на водите. Значителна част от РИОСВ и особено тези, в чийто обхват влизат обширни територии и голям брой подконтролни обекти (на първо място, РИОСВ-София, но също Варна, Стара Загора, Плевен от интервюираните), изпитват недостиг на щатни бройки, поради големия обем на работата, извънредни проверки, проверки по сигнали и др. По отношение направление „Опазване на водите” обаче, потребностите са не толкова в количествен, колкото в квалификационен аспект. Преобладаващата част от РИОСВ срещат известни затруднения при намирането на кадри с подходящо образование и подготовка. За дейностите по опазване на водите най-големи са потребностите от инженерно-технически специалности (хидрогеолози, ВиК инженери, строителни инженери, инженери по пречиствателни станции), химици (в областта на отпадъчните води), биолози, еколози с профил води. Поради работата с общ и специализиран софтуер е необходима и много добра компютърна подготовка.

Професионално развитие на персонала

РИОСВ изпълняват всички нормативни изисквания във връзка с управлението на персонала. Имат разработени правила за организация на работната заплата и допълнителното материално стимулиране, както и правилник за вътрешния трудов ред.

Съгласно изискванията се водят личните трудови и служебни досиета. Компетенциите и задачите на служителите на РИОСВ се определят от действащото законодателство и са регламентирани в длъжностните им характеристики, които се утвърждават от директора и с които служителите са подробно запознати.

В съответствие с Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация (приета с ПМС 105/2002 г.) се провежда редовно атестиране. Разработват се лични годишни работни планове и по тях се провеждат междинни и заключителни срещи с всеки служител. В резултат се установява степента на изпълнение на работните планове и се определят окончателните атестационни оценки на служителите.

Дейностите по повишаване на квалификацията и обучението на служителите в РИОСВ се планират и организират от служителите по човешки ресурси в направление „Административно-правно обслужване" в общата администрация на съответната РИОСВ, въз основа на индивидуалните планове за развитие и потребностите от обучение, идентифицирани по време на атестационния процес.

Обучението на персонала в РИОСВ се извършва основно по линия на:

- Министерството на околната среда и водите
- Института по публична администрация
- Проекти по международно сътрудничество, по които МОСВ е бенефициент
- Вътрешни обучения в рамките на РИОСВ.

Институтът по публична администрация организира въвеждащото обучение за новоназначени държавни служители, езикови обучения, обучения по специализирани екологични теми. В рамките на ОП „Административен капацитет" се реализират обучения по управленски умения за ръководни кадри, по управление на проекти, административно обслужване, финансово управление и контрол в публичния сектор и др.

МОСВ като координиращ орган има основни функции в организирането на специализираното обучение на служителите в РИОСВ. Потребностите от специализирано обучение са свързани най-вече с прилагане на законодателството в областта на водите, промените в нормативната уредба, изготвянето и прилагането на методики, указания, инструкции за извършването на отделни дейности, и др. Формите за повишаване на квалификацията включват курсове, семинари, участие в работни групи, срещи, национални съвещания, обмен на добри практики и др. Общо изказаното мнение по време на интервютата е, че тези обучения са много полезни, провеждат се редовно и съдействат за повишаване на квалификацията на всички служители на РИОСВ.

Използват се и възможности за участие в курсове и семинари по линия на проекти по международното сътрудничество, по които бенефициенти са МОСВ, Министерство на здравеопазването, Министерство на земеделието и храните, поради ползването на обща нормативна рамка при дейностите по опазване на водите.

Всички РИОСВ прилагат активно вътрешни форми за обучение и повишаване на квалификацията, като редовни събирания на целия персонал, на които се представя дейността на отделните звена, запознаване с новости и изменения в нормативната уредба, обсъждания на казуси от практиката, включване в работни групи, споделяне на опит от участия в курсове, семинари и др. Служителите придобиват знания и умения и при т.нар. полеви обучения (на терен), организирани от други институции по повод

съвместни действия. Такива се извършват например по инициатива на ГД „Пожарна безопасност и защита на населението" - МВР, Агенция „Митници" при Министерство на финансите, и др.

Платени курсове и обучения, предлагани от външни фирми, не се използват, понеже РИОСВ не разполагат с бюджетни средства за такава дейност.

Някои от темите на проведените обучение са:

- Укрепване на административния капацитет
- Управление на персонала
- Опазване чистотата на въздуха и водите
- Контрол на опасни химични вещества и препарати
- Управление на отпадъците
- Биологично разнообразие и защитени територии
- Закон за предотвратяване на екологични щети
- Образование „Натура 2000"
- Връзки с обществеността
- Информационни технологии
- Бюджетно счетоводство. Изготвяне на проектен бюджет и отчет.
- Прилагане на закона за обществените поръчки
- Административно-процесуален кодекс
- Ефективно административно обслужване - стратегия и политика. Ефективна комуникация с гражданите и бизнеса.

Общата оценка за удовлетвореността на потребностите от повишаване на квалификацията на служителите е положителна. Интервюираните смятат, че може да се засили специализираното обучение в областта на опазването на водите. Трябва да се търсят допълнителни възможности за усъвършенстване на системата за обучение и развитие на кадрите, като се предвидят повече бюджетни средства, вкл. за участие в платени форми на обучение; да се прилагат гъвкави методи на организация на междуведомствени обучения по теми от общата нормативна рамка; да се използват по-ефективно възможностите за участие в международни проекти, и др.

Оценка на вътрешната организация на работа и материално-техническата осигуреност

Вътрешни правила и процедури

РИОСВ имат разработени необходимите вътрешни правила и процедури, свързани с изпълнението на техните регулиращи, контролни и информационни функции. Опитът им в областта на опазване на околната среда и водите, който датира от 1997 г., намира отражение в една добре работеща и структурирана вътрешна организация на работата, основаваща се на приети правила и процедури по всички аспекти от дейността - вътрешен правилник за контролната дейност, правила за документооборота и водене на деловодната дейност, за движение на документите, за водене на архива, за провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки, за предоставяне на достъп до обществена информация, харта на клиента и др., които са разработени в съответствие с Правилника за устройството и дейността на РИОСВ и другите приложими нормативни документи. Контролът се осъществява в съответствие с Инструкция за планиране и отчитане на контролната дейност, утвърдена от министъра на околната среда и водите. От 2004 г. РИОСВ поддържат контролно-информационна система за състоянието на отпадъчните води, базирана на приложен софтуер за Национална база данни за състоянието на отпадъчните води в Република България. Софтуерът позволява генериране на справки по водни количества и замърсяващи вещества на регионално и национално ниво.

РИОСВ съставят годишен план за контролната дейност, който се утвърждава от министъра на околната среда и водите. Изготвят годишни доклади за състоянието на околната среда, месечни отчети за дейността, доклади от комплексни проверки по контролната дейност. Инспекциите издават и периодични бюлетини за състоянието на отделни компоненти на околната среда.

Като цяло, съществуващата вътрешна организация на работата съответства на функциите и отговорностите на РИОСВ, вменени им с нормативната уредба. Директорите на РИОСВ имат право да извършват промени в рамките на щатното разписание и утвърдения бюджет, чрез които да оптимизират организационната структура така, че тя да отговаря най-адекватно на функциите и задачите на съответната РИОСВ.

По време на посещенията на място беше отбелязано наличието на редица несъответствие и „*разнобой*" между нормативните актове. По мнението на интервюираните, „*при много закони има текстове, които са преписани дословно във връзка с хармонизирането на нормативната уредба с европейското право - буквално съвпадат с текстове от регламентите и директивите*". Спецификата в България обаче изисква други подходи и решения. При част от законите са описани дейности, но не са посочени органите с правомощия за изпълнението им. Тези проблеми рефлектират в отделянето на допълнителни човешки ресурси и финанси и нарушават създадената система на вътрешна организация на работата.

Материално-техническа и информационна осигуреност

Материално-техническата и информационната обезпеченост на РИОСВ може да се оцени като сравнително достатъчна към момента. Някои РИОСВ (София, Пловдив и др.) изпитват затруднения по отношение на сградния фонд, не разполагат с достатъчно помещения, което пречи на осигуряването на нормални условия за работа на служителите и за извършването на отделни дейности (в РИОСВ-София няма помещение за съхраняване на архива).

Повечето РИОСВ са добре осигурени с необходимата техника и оборудване. За по-добро изпълнение на функциите има нужда от допълнително специализирано оборудване (основно оборудване за контрол и мониторинг, например – мобилни станции за извършване на експресен и референтен анализ на място). Техниката и оборудването се осигуряват централизирано с бюджетни средства на МОСВ.

Компютърната техника и общият и специализиран софтуер се доставят централизирано от МОСВ на основата на ежегодни заявки от РИОСВ. По отношение на осигуреността с компютри и софтуер, в количествено отношение няма сериозни проблеми, но компютрите са старо поколение и се нуждаят от модернизиране. В повечето РИОСВ има нужда от подмяна на наличните сървъри с по-мощни и осигуряване на резервен сървър за по-сигурна защита и съхранение на информацията. Някои РИОСВ имат нужда от допълнителна офис-техника (принтери, скенери и др.).

РИОСВ разполагат с достатъчно програми и специализиран софтуер за мониторинг на отпадъчните води, както и за докладване по националното законодателство. РИОСВ нямат непосредствени отговорности по международното законодателство.

Взаимодействие и координация с други институции

Регионалните инспекции по околната среда и водите осъществяват своята дейност в постоянна връзка и взаимодействие с останалите структури в системата на МОСВ, други държавни институции и техни регионални структури на територията на района, с органите на местно самоуправление, ВиК оператори, както и с обществените

организации и медиите на територията на района.

- Министерство на околната среда и водите. Като координиращ орган, МОСВ осъществява координация на работата на РИОСВ; предоставя методическа помощ; изготвя методики, инструкции и указания по прилагането на нормативната уредба; утвърждава годишните планове за контролната дейност и приема отчетите за дейността. По мнение на интервюираните, има нужда от засилване на координацията и установяване на ясни, устойчиви и предварително разписани правила на комуникация с отделните структурни звена и служители в МОСВ; регламентиране на обема и честотата на предоставяне на информация и справки от РИОСВ; по-голяма експедитивност при искане на консултации по прилагането на нормативната уредба и предоставяне на писмени тълкувания и решения по конкретни казуси от практиката; установяване на работеща обратна връзка по отношение на годишните планове и отчетите за дейността на РИОСВ.
- Изпълнителна агенция по околна среда. РИОСВ взаимодействат с Регионалните лаборатории на ИАОС във връзка с мониторинга на отпадъчните водите. Предоставят информация на ИАОС за Националната база данни за състоянието на отпадъчните води в България. Сътрудничеството се оценява като много добро.
- Басейнови дирекции. Осъществява се сътрудничество и обмен на информация в областта на мониторинга на отпадъчните води и контрола върху състоянието на отпадъчните води, и се изготвят становища по издадените разрешителни за заустване на отпадъчни води. Взаимодействието е на добро ниво. Има нужда от законови промени по отношение на някои от процедурите. По мнение на някои от интервюираните, например, „*сегашната процедура за изграждане на ВЕЦ е „обърната" – първо РИОСВ взимат отношение по ОВОС, а след това БД издават разрешителното за водоползване. Практиката показва, че последователността трябва да е точно обратната, тъй като след като се направи ОВОС може да се окаже, че няма достатъчно водни количества и така се изразходват ненужно ресурси*".
- РЗИ – осъществяват съвместни проверки по сигнали. Сътрудничеството е на добро ниво.
- ВиК дружества – взаимодействието е по повод заустването на отпадъчни води. Като цяло интервюираните го оценяват на добро ниво.
- Общини – взаимоотношенията са добри. При някои общини има нужда от засилване на контрола върху нерегламентираните зауствания. На места общинските администрации не разполагат с достатъчен капацитет за изпълнение на задълженията им по опазване на околната среда и водите.
- Областни управители – сътрудничеството е по повод осъществяване на съвместни проверки. Оценява се, че е на добро ниво.
- Полиция, Прокуратура – РИОСВ предоставят справки и информация. Необходимо е да се регламентира процедурата по изискване и предоставяне на справките – по отношение на срока за изготвяне, формата на предоставяната информация и др.

Изводи

Състояние и развитие на персонала

- В количествено отношение щатният персонал на изследваните РИОСВ е сравнително достатъчен. Потребности от допълнителни служители се идентифицират при РИОСВ с широк териториален обхват и голям брой

подконтролни обекти. В квалификационен аспект, потребностите са свързани основно с намирането на специалисти с инженерно-техническо образование (хидрогеолози, ВиК инженери, инженери по пречиствателни станции, строителни инженери), както и химици, хидробиолози и профилирани еколози. Трябва да се отчете възможността от бъдещо нарастване на потребностите от служители, във връзка с растящия брой проверки (планови, извънредни и по сигнали и жалби) и обема на изготвяните справки.

- Сериозен проблем при набирането, назначаването и задържането на персонала е ниското възнаграждение на експертния състав.
- В качествено отношение РИОСВ разполагат с добре образован и квалифициран персонал. В структурно отношение, необходимо е оптимизиране на съотношението между ръководни и изпълнителски кадри (което е в горните граници на подобни стойности) и между общата и специализираната администрация в посока на увеличаване на дела на специализираната администрация.
- Възрастовата структура към момента като цяло е добра. Образователната и квалификационната структура на персонала е адекватна от гледна точка на краткосрочната перспектива. В средносрочен план обаче ниското заплащане, в съчетание с дефицита в „производството" на специалисти с висше инженерно-техническо образование в национален мащаб, ще се окаже сериозно предизвикателство пред кадровото осигуряване на РИОСВ. Препоръчва се разработването на мерки на ниво министерство, които да стимулират подготовката и изграждането на кадри за структурите от системата на МОСВ – стипендиантски програми, отпускане на квоти по държавни поръчки и др.
- Съществуващата система за обучение и повишаване на квалификацията на служителите задоволява във висока степен потребностите на РИОСВ. Идентифицират се потребности от допълнително специализирано обучение в областта на дейностите по опазване на водите. Липсата на средства в бюджета на РИОСВ възпрепятства участието в платени курсове и обучителни програми, предлагани от външни организации. Решение на тези проблеми следва да се търси на ниво координиращ орган, като се усъвършенства системата за проучване и оценка на потребностите от обучение и повишаване на квалификацията на служителите в структурите на МОСВ, както и чрез намиране на възможности за допълнително финансиране за обучителните дейности.
- Ниските възнаграждения в РИОСВ (вкл. в сравнение с други структури в държавната администрация) налагат търсенето на допълнителни форми за материално стимулиране на служителите; необходимо е разработването на адекватни механизми за привличане и задържане на млади и перспективни специалисти.

Вътрешна организация на работа и материално-техническа осигуреност

- Съществуващата организация на работата е адекватна на дейността на РИОСВ и за момента не се нуждае от съществени промени. Даденото на директорите на РИОСВ право да променят организационната структура в рамките на утвърдените щатен състав и бюджетни средства им позволява да управляват по-ефективно в съответствие със спецификата на условията, в които работи съответната РИОСВ.

- Материално-техническото и информационното осигуряване на РИОСВ е на сравнително добро ниво. Някои РИОСВ (София) изпитват сериозен недостиг на помещения, което затруднява нормалната организация на работата. В количествено отношение, РИОСВ разполагат с достатъчно компютри и друга офис техника, но тя има нужда от постоянна поддръжка и модернизация; необходима е подмяна на сървърите с по-мощни. Оценката за наличния общ и специализиран софтуер е положителна.

Взаимодействие с други институции

- Взаимодействието между РИОСВ и останалите структури от системата на МОСВ, другите държавни институции и техните регионални структури на територията на района, местните органи на държавната власт, ВиК операторите и другите организации е на добро ниво. Има нужда от засилване на координацията и ясно регламентиране на комуникацията между РИОСВ и структурните звена и служителите в МОСВ, установяване на обратна връзка по отношение годишните планове за дейността на РИОСВ и отчетите за изпълнението им.
- Като проблем е идентифицирано отсъствието на ясни регламенти за предоставяне и обмен на данни и информация между институциите, както и недостатъчният капацитет при някои институции за ефективно сътрудничество по изпълнение на общата нормативна уредба.
- Интервюираните лица идентифицират наличието на несъответствия и „разнобой" между нормативни актове - при много закони има текстове, които буквално съвпадат с текстове от европейски регламенти и директиви. Спецификата в България изисква детайлизиране на подходите и регламентацията. При част от законите са разписани дейности, но не са посочени органите с правомощия за изпълнението им. Тези проблеми рефлектират в отделянето на допълнителни човешки ресурс и финанси и нарушават създадената система на вътрешна организация на работата.

Обобщение: Институционалният капацитет на изследваните РИОСВ е на сравнително добро равнище, което им позволява да изпълняват възложените им функции и задачи, свързани с управлението на водния сектор. Силните страни на този капацитет са най-вече: добрата количествена осигуреност с персонал и наличието на висококвалифицирани експерти; задоволителната материално-техническа осигуреност, адекватната вътрешна организация на работа (с предоставена възможност за гъвкава промяна чрез децентрализирани решения от директорите) и доброто взаимодействие с партниращите институции. Слабите страни и проблемите, които ограничават капацитета на РИОСВ са свързани преди всичко с: недостатъчната кадрова осигуреност на РИОСВ с широк териториален обхват; недостига от специалисти с инженерно-техническо образование; ниското заплащане; недостига на специализирано обучение и недостатъчната системност в повишаването на квалификацията като част от кариерното развитие; сравнително високият дял на ръководните кадри; недостиг на офис-площи (София).

6.2.5 ДИРЕКЦИИ НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРКОВЕ

Функции

Дирекциите на националните паркове (ДНП) са образувани на основание чл. 46, ал. 1, т. 2 и чл. 49 от Закона за защитените територии със Заповед № РД-506/29.12.1998 г. (изменена със Заповед № РД-75/03.02.2006 г.) на Министъра на околната среда и водите, като самостоятелно юридическо лице на пряко подчинение на Министъра и включват:

- Дирекция „Национален парк Рила" със седалище в гр. Благоевград
- Дирекция „Национален парк Пирин" със седалище в гр. Банско
- Дирекция „Национален парк Централен Балкан" със седалище в гр. Габрово

Функциите на ДНП за управление на националните паркове са регулирани в Закона за опазване на околната среда, Закон за защитените територии, Закон за биологичното разнообразие и в други закони, които третират живата и неживата природа в парковете, вкл. Законът за водите.

Съгласно ЗООС, ДНП, заедно с РИОСВ и басейновите дирекции (БД), осигуряват провеждането на държавната политика по опазване на околната среда на регионално равнище.

Най-общо, дейността на ДНП включва:

- *Охрана и контрол* във връзка със спазването на екологичното законодателство и нормите, режимите и условията в парковете, вкл. опазване на парковете от пожар и контрол върху органи, организации и лица, извършващи дейност на територията на парковете.
- *Мониторинг* върху състоянието на природните екосистеми и съобщества, на популациите на защитени и редки растителни и животински видове и на други компоненти на околната среда – въздух, води, почви, както и наблюдение върху туристическото натоварване.
- *Поддържане на бази данни* за горите, растителните и животинските видове и хабитати, които са под специален режим, флористичното и фаунистично разнообразие, туристическото натоварване; културно-историческите и други обекти и дейности на територията на парковете и прилежащите им територии.
- *Образователна и информационна дейност* чрез разработване, организиране и координиране на образователни и разяснителни програми както за посетителите, така и за местното население и чрез изграждане и функциониране на посетителски и информационни центрове.
- *Развитие на екотуризма и устойчиво използване на ресурсите* чрез туристически маршрути, места за отдих, средства за улесняване на достъпа, средства за информиране, за опазване живота и здравето на посетителите и чрез издаване на разрешителни за традиционни ползвания като събиране на диворастящи плодове, гъби, лечебни растения, паша, ползване на дървесина при извършване на поддържащи и възстановителни дейности в горите.
- *Възлагане на дейности,* свързани с научноизследователска работа, залесяване и борба с ерозията, поддържане и възобновяване на горите, изграждане и поддържане

на туристическа инфраструктура – маршрути, маркировка и обозначения, заслони и места за почивка, поддържане или възстановяване популациите на растителни и животински видове или условията в техните местообитания.

Дирекциите на националните паркове се финансират от държавния бюджет, ПУДООС, Националния доверителен екофонд, както и от целеви средства от други финансиращи институции и дарения за дейности по опазване на биологичното разнообразие, управлението и контрола на парковете. Средствата от държавния бюджет са за издръжка, а тези от ПУДООС – за финансиране на дейностите в парковете. Тези разходи се одобряват от министъра на околната среда и водите.

В този общ контекст, **функциите на ДНП по управление на водите са много ограничени**. Съгласно Закона за водите, Министърът на околната среда и водите чрез директорите на дирекциите на националните паркове в границите на територията на националния парк:

1. контролира спазването на забраните и ограниченията в границите на санитарно-охранителните зони;
2. осъществява наблюдение и контрол върху компонентите и факторите на околната среда, оказващи влияние върху състоянието на водите.

За изпълнение на тези функции ДНП извършват наблюдение и охрана и в случаите на констатирани нарушения уведомяват БД, които също контролират спазването на забраните и ограниченията в санитарно-охранителните зони (съгласно ЗВ и Наредба 3/16.10.2000 г.). ДНП съдействат и при мониторинга на водите, като съвместно с ИАОС определят езера и участъци от реки, в които ежегодно по определен график се изследва качеството на водите. Пробовземанията се осъществяват и обработват от служителите на регионалните лаборатории на ИАОС, а протоколите се представят и в ДНП.

Оценка на персонала

Количествени и качествено-структурни характеристики на персонала

Функциите, задачите и структурата са уредени в Правилника за устройството и дейността на дирекциите на националните паркове. Щатното разписание на Дирекциите се определя със заповед на министъра на околната среда и водите.

Общата численост на персонала в ДНП е 197 души – 73 души в ДНП "Централен Балкан", 73 души в ДНП "Рила" и 51 души в ДНП "Пирин". Няма незаети щатни длъжности. Наличният щатен персонал се оценява като недостатъчен – което се отнася най-вече за персонала по контрол и охрана. Съгласно ЗЗТ, всеки охранителен участък в националните паркове обхваща до 1500 ха, а на практика поради недостатъчния щат служителите по охрана обслужват по-големи участъци (до 2000 ха). Поради характера на работа, голяма част от служителите в дирекциите работят на ненормирано работно време, тъй като е необходимо да се осигури денонощно целогодишно покритие на дейността.

Делът на ръководния състав и делът на общата администрация са ниски – под 9%, което показва добро съотношение между отделните структурни звена. Възрастовата структура също е относително благоприятна (предвид спецификата на изпълняваната работа) и делът на персонала на възраст под 40 г. е висок (например 40% в ДНП „Централен Балкан").

Квалификацията на служителите е добра. Около 40% от служителите са с висше образование – основно лесовъди, биолози, еколози. Останалият персонал е със средно и средно специално образование. Голяма част от персонала е назначен още със

създаването на ДНП и е натрупал професионален опит и умения за справяне със специфичните задачи при работа в национален парк. Екипите работят добре. В този смисъл може да се обобщи, че не се наблюдава текучество на персонала.

Във връзка с осигуряване на квалифицирани кадри за ДНП не се идентифицират проблеми в краткосрочен план. В средносрочен план обаче проблемът *„много ниско заплащане”* може да се окаже пречка пред намиране на специалисти, готови да работят в трудни условия за малко пари.

Професионално развитие на персонала

Във всяка от трите Дирекции има експерт по управление на човешките ресурси (което е добра практика), чиито основни функции са осигуряване на трудово-правните отношения и развитието на персонала. Задълженията на експертите по човешки ресурси включват и идентифициране на потребности от повишаване на квалификацията и организиране на подходящи дейности в тази насока.

Поради сезонната специфика на работата, дейностите във връзка с професионалното развитие на персонала се провеждат преобладаващо през зимния сезон. Използват се разнообразни форми за повишаване на квалификацията – както краткосрочни, така и дългосрочни.

Оценката за развитието на капацитета на персонала на ДНП до момента е, че то е на добро равнище. През годините са полагани системни усилия и действия в тази посока. Веднага след създаване на Дирекциите, по два поредни проекта за опазване на биологичното разнообразие и икономически растеж, финансирани от американското правителство, парковите служители преминават обучение в най-съвременните подходи и методи на защита на природата. След това, отново по международни програми и проекти, експертите от дирекциите на националните паркове подобряват квалификацията си чрез посещения на място и проучване на опита на свои колеги от други страни от ЕС, както и съседни държави.

Периодично се провежда вътрешноорганизационно обучение, в което експертите обучават по различни аспекти от дейността служителите с контролни и охранителни функции. Провеждат се също обучения за подобряването на теренните умения на служителите при осъществяване на мониторинга и събирането на данни за различни животински и растителни видове с цел опазване и поддържане на биоразнообразието. Използват се лектори от Лесотехническия университет и други научни институти.

През последните години служители на ДНП са преминавали курсове по английски език (в Института за чуждестранни студенти), средносрочни курсове за повишаване на квалификацията, задочно обучение за придобиване на втора специалност и др. По линия на европейски и международни програми за защитени територии и за биологичното разнообразие се провеждат работни срещи, семинари и други форми за натрупване на допълнителен опит и подобряване на знанията.

Показател за добрия капацитет и професионален опит на служителите е успешното привличане на средства и изпълнение на голям брой проекти - по ОПОС, по различни европейски програми, от международни донори и др.

Оценка на вътрешната организация на работа и материално-техническата осигуреност

Вътрешни правила и процедури

Цялостното управление на националните паркове се извършва въз основа на десетгодишни Планове за управление, които се приемат от Министерски съвет след

обществено обсъждане и преглед от Висшия експертен съвет към МОСВ. В плановете се описва ценността на биологичното разнообразие, конкретните заплахи за него и начини на съхраняването му.

Програмите и проектите в Плана за управление се доразвиват и изпълняват чрез подготовката и прилагането на Годишни планове за дейността на парковите дирекции, одобрявани от министъра на околната среда и водите.

Във връзка с възлагане на дейности, предвидени в Плана за управление и устройствените планове и проекти, ДНП са приели вътрешни правила за възлагане на обществени поръчки в съответствие с нормативната уредба.

Други приети вътрешни документи включват:

- Етичен кодекс на служителите;
- Правилник за вътрешния трудов ред;
- Правилник за организация на деловодната дейност;
- Правила за прилагане на антикорупционни процедури;
- Процедура за подготовка и избор на проект;
- Правила за системите за финансово управление и контрол.

Всички ДНП поддържат интернет страници, на които е представена подробна информация за дейността, предлаганите услуги, провежданите инициативи и т.н.

ДНП са приели процедури и са разработили формуляри за заявления и други необходими документи във връзка с административното обслужване, които са достъпни в електронен вид на интернет страниците на ДНП. Публикувани са и тарифите за предоставяните услуги. Положителен факт е, че е започнало въвеждане на електронни услуги с универсален електронен подпис, които в различните ДНП са в различен етап на въвеждане – от предоставяне на достъп до обществена информация до издаване на разрешителни за различни дейности.

Материално-техническа и информационна осигуреност

Парковите служби са оборудвани с модерна техника за наблюдение на биологичното разнообразие, контрол и охрана.

Осигуряването с офис техника (принтери, скенери, плотери и т.н.) и софтуерни продукти е на много добро равнище. Комуникационните средства също са достатъчни за извършване на дейността (стационарни и мобилни телефони, GPS и др.). Недостатъчно застъпена е техниката за видеонаблюдение, но според интервюираните тя не винаги има приложение, тъй като липсата на комуникационно покритие обезсмисля работата й.

ДНП разполагат с достатъчно моторни превозни средства, включително високопроходими, като в ДНП „Централен Балкан” се идентифицира необходимост от допълнителни такива.

Във връзка с опазване на парковете от пожари, ДНП са оборудвани с противопожарни шкафове, монтирани на опорните бази на парковата охрана, хижи и др., така че максимално бързо да се използва намиращият се в тях инвентар. Закупени са достатъчно количество бензиноторни помпи. Всички служители от парковите охрани са оборудвани с необходимите лични предпазни средства и специализирана екипировка за противопожарна охрана.

Като недостатъчна се оценява наличната охранителна инфраструктура. Изграждането ѝ е скъпо и средствата са недостатъчни. В този контекст, се препоръчва МОСВ да планира средства в бюджетите на ДНП за изграждане на заслони и друга опорна база на парковата охрана.

Взаимодействие и координация с други институции

МОСВ оказва методическо ръководство за управлението на националните паркове. Обмяната на информация и свързаните с това взаимоотношения с ИАОС и МОСВ във връзка с мониторинга на компонентите на околната среда се урежда със заповед на министъра на околната среда и водите. В своята дейност ДНП взаимодействат с други централни органи за управление и с общините, както и с много други институции, вкл. висши учебни заведения, научни институти, неправителствени организации, международни организации. Дирекциите работят също съвместно с местни организации и доброволци за опазване на дивата природа. Взаимодействието се оценява като безпроблемно.

Изводи

Състояние и развитие на персонала

- ДНП разполагат с относително достатъчно количество персонал с подходяща квалификация и добри структурни характеристики по отношение на образование и възрастови групи. Недостиг на специалисти се идентифицира при персонала с функции за контрол и охрана.
- Оценката за развитието на капацитета на персонала на ДНП до момента е, че то е на добро равнище. През годините са полагани системни усилия в тази посока. Прилагат се различни форми, вкл. краткосрочни и дългосрочни, за повишаване на квалификацията на служителите.

Вътрешна организация на работа и материално-техническа осигуреност

- ДНП са приели редица вътрешни правила и процедури за осигуряване на ефективна работа за изпълнение на Плановете за управление на националните паркове и годишните планове за дейността.
- Идентифицира се необходимост от по-детайлно прецизиране на възложените функции по Закона за водите с оглед по-добро взаимодействие с другите институции при изпълнение на контролните функции.
- Положителен факт във връзка с предоставяне на административните услуги е започналото предоставяне на електронни услуги с универсален електронен подпис, които са в различен етап на въвеждане – от предоставяне на достъп до обществена информация до издаване на разрешителни за различни дейности.
- Парковите служби са оборудвани с модерна техника за наблюдение, контрол и охрана. Осигуряването с офис техника и комуникационни средства е на много добро равнище.
- Като недостатъчна се оценява наличната охранителна инфраструктура. Изграждането ѝ е скъпо и средствата са недостатъчни. В този контекст е препоръчително МОСВ да планира средства в бюджетите на ДНП за изграждане на заслони и друга опорна база на парковата охрана.

Взаимодействие с други институции

- Обмяната на информация и свързаните с това взаимоотношения с ИАОС и

МОСВ във връзка с мониторинга на компонентите на околната среда се оценяват като добри. В своята дейност ДНП взаимодействат и с редица други централни и местни органи, както и с други институции, вкл. висши учебни заведения, научни институти, местни неправителствени организации и доброволци, международни организации, като взаимодействието се оценява като безпроблемно.

Обобщение: Институционалният капацитет на ДНП е на добро равнище, което им позволява да изпълняват възложените им функции и задачи, свързани с управлението на водния сектор. Силните страни на този капацитет са най-вече добрите количествени и качествено-структурни параметри на персонала, високото ниво на материално-техническа осигуреност, добрата вътрешна организация на работата и взаимодействие с партниращите институции. Слабите страни и проблемите са свързани преди всичко с: необходимостта от по-детайлно прецизиране на възложените функции по ЗВ, от допълнителни служители по контрол и охрана и от развитие на охранителната инфраструктура.

6.2.6 МИНИСТЕРСТВО НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ И БЛАГОУСТРОЙСТВОТО

Функции

Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) е юридическо лице на бюджетна издръжка в състава на централната администрация на изпълнителната власт, което провежда държавната политика в областта на регионалното развитие и благоустройството в Република България.

Една от основните области на дейност на МРРБ е изграждането и поддържането на техническата инфраструктура, свързана с интегрираното управление на водните ресурси. Министерството осъществява своите функции и задачи във водния сектор в съответствие със следните основни нормативни актове: Закон за водите, Закон за опазване на околната среда, Закон за регионалното развитие, Закон за устройство на територията, Закон за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги, Закон за концесиите, Закон за устройството на Черноморското крайбрежие и други подзаконови нормативни документи. По-конкретно, съгласно Закона за водите, МРРБ осъществява държавната политика, свързана с дейностите по експлоатация, изграждане, реконструкция и модернизация на водоснабдителни и канализационни системи и съоръжения на населените места и водностопанските системи и съоръжения за предпазване от вредното въздействие на водите в границите на населените места.

Основните функции и компетенции на МРРБ включват:

- Разработване на Стратегия за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България и предлагането ѝ за приемане от Министерския съвет. Със стратегията се определят основните цели, приоритетите, етапите и необходимите средства и източниците на финансиране за изграждане и развитие на ВиК системите и за повишаване на качеството на ВиК услугите;
- Координация и контрол по изпълнението на Стратегията за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията;
- Разработване на проекти на нормативни актове, свързани с управлението и

развитието на водоснабдяването и канализацията;

- Издаване на подзаконови нормативни актове, свързани с управлението и развитието на водоснабдяването и канализацията, в случаите когато това е предвидено със закон;
- Координация на управлението на ВиК системите на национално ниво;
- Изпълнява функциите на принципал на търговските дружества - ВиК оператори, в които държавата е едноличен собственик на капитала, и на търговските дружества - ВиК оператори, с държавно участие в капитала;
- Създаване и поддържане на Единна информационна система и регистър на асоциациите по ВиК и ВиК операторите;
- Одобрение на краткосрочни и средносрочни програми за проучване, проектиране и изграждане на ВиК системи - публична държавна собственост, в съответствие с Плановете за управление на речните басейни.

В съответствие с разпоредбите на Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги Министърът на регионалното развитие и благоустройството може със заповед да налага на ВиК операторите допълнителни задължения за обслужване на обществото, когато са свързани със:

1. непрекъснатостта на доставянето на вода с питейни качества и отвеждането на отпадъчната вода и нейното пречистване;

2. опазването на околната среда - съгласувано с министъра на околната среда и водите;

3. мерки за защита на населението срещу бедствия и аварии - съгласувано с министъра на вътрешните работи;

4. мерки, свързани с националната сигурност и отбраната на страната - съгласувано с министъра на отбраната.

В качеството си на принципал на търговските дружества - ВиК оператори, в които държавата е едноличен собственик на капитала, и на търговските дружества - ВиК оператори, с държавно участие в капитала, Министърът на регионалното развитие и благоустройството:

- одобрява програмите за преструктуриране на търговските дружества - ВиК оператори, в които държавата е едноличен собственик на капитала;
- предлага за одобряване от съответните общи събрания програми за преструктуриране на търговските дружества - ВиК оператори, с държавно участие в капитала;
- сключва договорите за възлагане и за контрол на управлението на търговските дружества - ВиК оператори, в които държавата е едноличен собственик на капитала, а когато държавата е собственик на над 50 на сто от капитала - сключва договорите след оправомощаване от общото им събрание;
- в договорите за възлагане и за контрол на управлението определя основните показатели за дейността на ВиК операторите в съответствие с одобрените от Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР) бизнес планове и контролира изпълнението им съгласно Правилника за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно

участие в капитала;

- осъществява контрол на дейността по предоставянето на услуги от ВиК операторите, като за целта получава от тях информацията по чл. 198с от ЗВ;
- при условията и по реда на Закона за държавните помощи прави уведомление за предоставяне при необходимост на държавни помощи на ВиК оператори.

В съответствие с УП и нормативните актове, регламентиращи дейността му, МРРБ съставя и поддържа публични регистри, в т.ч. кадастър и имотен регистър на България, регистър на асоциациите по ВиК и на ВиК операторите, регистър на сключените концесионни договори, регистър на обществените поръчки, регистър на заявленията за достъп до информация и др.

МРРБ издава самостоятелно или съвместно с други институции и ведомства наредби за ползването и опазването на подземните и повърхностните води, за качеството на водата, предназначена за питейно-битови цели; за условията и реда за ползване на водоснабдителни и канализационни системи; за условията и реда за осъществяване на техническата експлоатация на язовирните стени и съоръженията към тях; за условията, редът за създаването, поддържането и съдържанието на специализираните водностопански карти, регистри и информационни системи, които се водят от басейновите дирекции, и др. След съгласуване с МОСВ, министерството издава правилник за организацията и дейността на асоциациите по ВиК.

МРРБ изготвя тримесечни отчети и годишен отчет за изпълнението на бюджета по програми; годишни доклади и заключителен доклад за изпълнението на Оперативна програма "Регионално развитие" 2007-2013 г.; месечни, 6-месечни и годишни доклади за напредъка на проектите, финансирани от Кохезионния фонд по Регламент 1164/94, и от Кохезионния фонд и Структурните фондове на ЕС.

При провеждането на държавната политика в отрасъла водоснабдяване и канализация на национално ниво МРРБ работи в сътрудничество с държавни институции и ведомства и органите на местната власт, по-конкретно с:

- Министерство на околната среда и водите и неговите структури – басейнови дирекции, регионални инспекции по околната среда и водите
- Министерство на здравеопазването
- Министерство на икономиката, енергетиката и туризма
- Министерство на земеделието и храните
- Министерство на вътрешните работи – ГД „Пожарна безопасност и защита на населението”
- Държавна комисия за енергийно и водно регулиране
- Национален статистически институт
- Областни управители
- Общински съвети и кметове на общини
- ВиК оператори, асоциации по ВиК.

Въз основа на получената от институцията информация може да се направи следният анализ на нейния капацитет.

Оценка на персонала

Количествени и качествено-структурни характеристики на персонала

Общата численост на персонала на МРРБ е определена с Устройствения правилник (приет с ПМС № 271 от 2009 г., обн., ДВ, бр. 94 от 2009 г.; изм. и доп., бр. 74 от 2010 г., изм. и доп., бр. 102 от 30.12. 2010 г.) на 642 души.

В съответствие с Устройствения правилник, администрацията на МРРБ е структурирана в 4 главни дирекции, 15 дирекции и инспекторат. Дирекциите са организирани в две направления: обща и специализирана администрация.

Общата администрация е организирана във:

- дирекция "Административна";
- дирекция "Финанси и управление на собствеността";
- дирекция "Правна";
- дирекция "Европейска координация, връзки с обществеността и анализи";
- дирекция "Информационни системи и сигурност";
- дирекция "Обществени поръчки".

Специализираната администрация е организирана във:

- Главна дирекция "Гражданска регистрация и административно обслужване";
- Главна дирекция "Програмиране на регионалното развитие";
- Главна дирекция "Управление на териториалното сътрудничество";
- Главна дирекция "Стратегическо планиране на регионалното развитие и административно-териториално устройство";
- дирекция "Европейски инфраструктурни проекти";
- дирекция "Търговски дружества и държавни предприятия";
- дирекция "Държавна собственост и жилищна политика";
- дирекция "Концесии";
- дирекция "Устройство на територията";
- дирекция "Технически правила и норми";
- дирекция "Инвестиционни дейности";
- дирекция „Пътни проекти“.

Дирекция «Вътрешен одит» и инспекторатът са на пряко подчинение на министъра на регионалното развитие и благоустройството.

По данни на Административния регистър, от общата щатна численост на персонала на МРРБ, незаетите длъжности са 77, или 12% от общия брой. Преобладаващата част от тях (около 75%) са в специализираната администрация, а 18% - в общата администрация. Основната част от персонала (85%) е назначен по служебно правоотношение.

С основни функции в областта на ВиК отрасъла е персоналът на дирекция „Инвестиционни дейности” (25 души), която включва три отдела: отдел

„Благоустройствени дейности”, отдел „Водоснабдяване и канализация” и отдел „Нормативна дейност”. Функциите на дирекцията в областта на ВиК отрасъла са свързани основно с: подпомагане на министъра при провеждане на държавната политика по експлоатация, изграждане, реконструкция и модернизация на водоснабдителните и канализационните системи и съоръжения на населените места; координация и контрол върху проектирането и изграждането на санитарно-охранителни зони около питейните водоизточници и съоръженията за питейно-битово водоснабдяване на населените места; разработване на стратегии за развитие на водоснабдяването и канализацията; разработване на проекти на нормативни и административни актове в областта на ВиК отрасъла; разработване и координация реализацията на инвестиционни програми за реконструкция и изграждане на обекти за водоснабдяване, канализация и пречистване на водите, предназначени за питейно водоснабдяване; съдействие и контрол на дейностите на ВиК операторите по изпълнение на проекти за водоснабдяване и канализация, финансирани чрез Оперативна програма "Околна среда" и Програмата за развитие на селските райони за периода 2007-2013 г.; управление на проекти по Програма ФАР от предприсъединителните фондове на ЕС, свързани с изграждане на ВиК инфраструктура в населените места и на проекти за ВиК отрасъла, финансирани от международни финансови институции; мероприятия по предотвратяване и ликвидиране на последиците от стихийни бедствия, аварии и катастрофи и осигуряване на водоснабдяването на населението в тези случаи; създаване и поддържане на информационна система за водоснабдяването и канализацията.

Съгласно Устройствения правилник на МРРБ, функции във ВиК отрасъла изпълняват също служители от дирекция "Концесии" (организация и осъществяване на концесионната политика и дейностите по предоставяне на концесии за услуги и/или строителство на водоснабдителни и канализационни системи, и контрол върху изпълнението на задълженията по концесионните договори) и дирекция "Европейски инфраструктурни проекти" (поддържане на контакти с регионалните ВиК дружества по въпроси, свързани с участие в подготовката, изпълнението, наблюдението и контрола на проектите, финансирани от ЕС и международните финансови институции).

Поради взаимосвързаност и преплитане на дейностите между отделните структурни звена, което прави трудно отграничаването на точния брой служители, изпълняващи функции само във ВиК отрасъла, а също и поради отсъствието на по-конкретна информация, оценката за числеността на този персонал се основава на данни от отчетите на министерството по програми. Съгласно отчета на МРРБ към 30.09.2010 г., щатният персонал, зает с изпълнението на Програма 7 “Водоснабдителна и канализационна инфраструктура” наброява 32 души, или 7% от специализираната администрация. През 2008 и 2009 г. същата програма е била изпълнявана респективно от 27 и 26 служители. Независимо от известното увеличение през 2010 г., броят на заетите лица остава постоянно по-нисък от стойностите, заложени по закон в началото на съответния период - 36 бр. за 2010 г. и 37 бр. за 2008 и 2009 г. Част от причините за това състояние са бюджетните ограничения и общата тенденция към съкращаване на щатовете в държавната администрация, вкл. и в МРРБ, относително ниското заплащане, както и дефицитът на квалифицирани специалисти на пазара на труда.

Професионално развитие на персонала

В МРРБ се изпълняват всички нормативни изисквания по отношение развитието на персонала. Управлението на човешките ресурси се осъществява от дирекция „Административна” в съответствие със стратегическите цели на министерството. Разработени са правилник за вътрешния трудов ред, правила за организация на

работната заплата, за допълнителното материално стимулиране, отличията и наградите. Трудовите и служебните досиета на служителите в министерството се поддържат в съответствие с Кодекса на труда и Закона за държавния служител. Всеки служител има длъжностна характеристика, с която е подробно запознат. Длъжностните характеристики на служителите се утвърждават от главния секретар.

В съответствие с Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация (приета с ПМС 105/2002 г.) са въведени системи за атестиране, заплащане и израстване в кариерата на служителите в министерството. Атестирането се извършва на основата на оценка на изпълнението на индивидуалните годишни планове на служителите. В процес на разработване са обективни критерии, процедури и методики за периодично оценяване на служителите в съответствие с техния принос и обвързване на заплащането с постигнатите резултати.

Дейностите по повишаване на квалификацията и обучението на служителите се организират и контролират от дирекция „Административна".

Обучението на персонала в МРРБ се извършва основно по линия на:

- Института по публична администрация
- Оперативна програма „Регионално развитие"
- Други оперативни програми
- Международни организации и проекти
- Вътрешно-ведомствени обучения.

Някои от темите на проведените обучения са:

- Интеграция на глобалните екологични въпроси в политиките за регионално развитие и стратегическото планиране (със СУ „Св. Климент Охридски");
- Обучение на контрольори по първи етап на изпълнение на проекти по Оперативна програма за транснационално сътрудничество в Югоизточна Европа;
- Семинар за контрольори по Оперативна програма за интеррегионално сътрудничество INTERREG IVC (съвместно със звеното във Виена).

Възможности за повишаване на квалификацията на служителите се предоставят по линия на участието им в дискусионни форуми, работни срещи, конференции, семинари и др. национални и международни инициативи, на които се извършва обмен на опит и добри практики.

Общата оценка е, че потребностите от обучение и повишаване на квалификацията на служителите в МРРБ се удовлетворяват в задоволителна степен.

Оценка на вътрешната организация на работа и материално-техническата осигуреност

Вътрешни правила и процедури

В МРРБ са приети и се прилагат редица вътрешни правила и процедури за организация на дейностите, необходими за осъществяване на доброто управление.

С Устройствения правилник (УП) се урежда вътрешната управленска и организационна структура и се регламентират функционалните характеристики на структурните звена и организацията на работата им. Вътрешната организация на работата се извършва на

основата на утвърдени правила, разпоредби и заповеди на министъра за: вътрешния трудов ред, пропускателния режим, противопожарната охрана; правилник за документооборота; вътрешни правила за планиране, възлагане и мониторинг на обществените поръчки; вътрешни правила за финансово управление и контрол; процедури за поемане на задължения и извършване на капиталови разходи за строителство, доставки и услуги в инвестиционната дейност; вътрешни правила за организация на административното обслужване, вкл. правила за предоставяне на достъп до обществена информация; харта на клиента. Всички документи са разработени в съответствие с Устройствения правилник на МРРБ и приложимите нормативни документи.

Вътрешната организация на работата в МРРБ е изградена в съответствие с Устройствения правилник и може да се оцени като адекватна на функциите и компетенциите на министерството, вкл. в областта на ВиК отрасъла.

Материално-техническа и информационна осигуреност

МРРБ разполага с изградени информационни системи за събиране, обработка, анализ, съхранение и разпространение на данни по отделните направления на дейността. Министерството изгражда и поддържа информационната система за гражданска регистрация и административно обслужване (ГРАО), единна информационна система за управление на регионалното развитие (ЕИСУРР), единна информационна система за ВиК услугите; уеб-базирана система за достъп до процеса на извършване на административни услуги.

Единната информационна система за ВиК услугите се изгражда като подсистема към Единната информационна система за управление на регионалното развитие (чл. 25 от Закона за регионалното развитие) и чрез нея се осигуряват:

- публичен достъп на потребителите до информация за развитието и регулирането на ВиК услугите в страната, както и информация за цените на услугите на ВиК операторите, за показателите за намаляване на загубите на вода и за другите основни показатели, одобрени с бизнес плановете на ВиК операторите;
- информация за държавните органи, асоциациите по ВиК, общините и ВиК операторите във връзка с изпълнението на този закон и развитието на ВиК отрасъла;
- възможност за извършване на справки в бизнес плановете.

Въпреки че е достъпна на Интернет-страницата на министерството, към момента на проучването (януари 2011 г.) ЕИСУРР не е актуализирана от 2009 г. и не е изцяло разработена, а единната информационна система за ВиК услугите все още не е достъпна.

Взаимодействие и координация с други институции

При провеждане на държавната политика, свързана с дейностите по експлоатация, изграждане, реконструкция и модернизация на водностопанските системи и съоръжения на населените места и за предпазване от вредното въздействие на водите в границите на населените места, МРРБ взаимодейства основно със следните институции:

– с Министерството на околната среда и водите – по повод съвместни действия, съгласуване и изработване на съвместни документи за осъществяване на

държавната политика за отрасъла водоснабдяване и канализация, като част от държавната водостопанска политика и Националната стратегия за управление и развитие на водния сектор в България; МРРБ участва със свой представител във Висшият консултативен съвет по водите;

– с Министерството на здравеопазването – по повод изработване на съвместни нормативни документи (наредби) за качеството на водите, предназначени за питейно-битово водоснабдяване, за качествените изисквания към повърхностни води, предназначени за питейно-битово водоснабдяване, за качеството на крайбрежните морски води;

– с Министерството на икономиката, енергетиката и туризма – изработване на съвместни нормативни документи (наредби) за проучване, ползване и опазване на подземните води, за емисионни норми за допустимото съдържание на вредни и опасни вещества в отпадъчните води, зауствани във водни обекти

– с Министерство на земеделието и храните – изработване на съвместна наредба за опазване на водите от замърсяване с нитрати от земеделски източници;

– с Министерството на вътрешните работи (ГД „Пожарна безопасност и защита на населението") - по отношение предприемането на съгласувани мерки и действия при защита от вредното въздействие на водите и преодоляване на последствията от аварии, бедствия и катастрофи

– с Държавната комисия за енергийно и водно регулиране – ДКЕВР одобрява бизнес плановете на ВиК операторите

– с Националния статистически институт – във връзка с обмена на статистически данни и информация за ВиК отрасъла

– с общински съвети и кметове на общини – осъществяват тясно взаимодействие и координация на действията по повод провеждане на държавната политика във ВиК отрасъла; МРРБ им оказва методическа помощ

– с ВиК оператори – в качеството на принципал на търговските дружества - ВиК оператори с над 50% държавно участие в капитала, МРРБ одобрява програми за преструктуриране на ВиК дружествата, сключва договорите за възлагане и за контрол на управлението, контролира дейността по предоставянето на услуги от ВиК операторите;

– с асоциации по ВиК – МРРБ (след съгласуване с МОСВ) издава правилник за организацията и дейността им и координира тяхната работа.

Общата оценка е, че взаимодействието на МРРБ с другите ведомства и институции се осъществява на добро ниво.

Изводи

Състояние и развитие на персонала

- потребностите от обучение и повишаване на квалификацията на служителите се удовлетворяват в задоволителна степен.

Вътрешни правила и процедури

- адекватна на функциите и компетенциите на министерството в областта на ВиК отрасъла вътрешна организация на работата.

Материално-техническа и информационна обезпеченост

- Министерството разполага с изградени информационни системи за събиране, обработка, анализ, съхранение и разпространение на данни по отделните направления на дейността.

Взаимодействие и координация с други институции

- взаимодействието с другите ведомства и институции е на добро ниво.

6.2.7 ДЪРЖАВНА КОМИСИЯ ЗА ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ

Функции

Държавната комисия за енергийно регулиране е създадена с Постановление №181 на Министерския съвет на Република България от 10/09/1999 г. на основание чл. 11 ал. 2 от Закона за енергетиката и енергийната ефективност (ЗЕЕЕ). Със Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги (обн., ДВ, бр.18 от 22.02.2005 г., ЗРВКУ) е изменен Законът за енергетиката (обн., ДВ, бр.107 от 9.12.2003 г., ЗЕ) и комисията е трансформирана в Държавна комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР).

ДКЕВР е независим специализиран колегиален държавен орган, първостепенен разпоредител с бюджетни средства, който осъществява регулирането на дейностите в енергетиката и във водоснабдителните и канализационните услуги. Комисията се състои от 7 членове, от които един председател и шестима комисари, като двама от тях са с функции за регулиране на ВиК услугите. Членовете на Комисията се избират с решение на Министерския съвет и се назначават от Министър-председателя. Мандатът им е 5 години с право на не повече от два пълни последователни мандата.

Функциите и правомощията на Комисията в областта на водите се определят със Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги. Във връзка с функциите на ДКЕВР в областта на водоснабдяването и канализацията други приложими подзаконови актове са Наредбата за дългосрочните нива, условията и реда за формиране на годишните целеви нива на показателите за качество на водоснабдителните и канализационните услуги (обн. ДВ. бр. 32 от 18 април 2006 г.), Наредбата за регулиране на цените на водоснабдителните и канализационните услуги (обн. ДВ. бр. 32 от 18 април 2006 г.), Наредба 4 от 14.09.2004 г. за условията и реда за присъединяване на потребителите и за използване на водоснабдителните и канализационните системи.

В областта на водоснабдяването и канализацията Комисията има функции да:

- регулира качеството и цените на В и К услугите;
- разработва, съгласува и предлага на Министерския съвет проекти на нормативни актове по ЗРВКУ и дава писмени указания относно прилагането на подзаконовите нормативни актове;
- одобрява общите условия на договорите за предоставяне на В и К услугите на потребителите и упражнява контрол и налага санкции в случаите, предвидени в ЗРВКУ;
- осъществява предоставените й със ЗРВКУ правомощия по повод на концесионни и други договори;

- води регистър на договорите за възлагане извършването на В и К услуги;
- регистрира експертите, които участват при извършването на контрола по този закон.

Устройственият правилник на ДКЕВР и на нейната администрация (обн. ДВ, бр. 52 от 2004 г.) урежда вътрешната управленска и организационна структура на Комисията и регламентира функционалните характеристики на структурните звена и организацията на работата им.

В своята дейност ДКЕВР се подпомага от администрация, която се разделя на обща и специализирана, според разпределението на функциите, и е структурирана в дирекции.

Общата администрация подпомага технически дейността на Комисията и на специализираната администрация. В специализираната администрация функции в областта на водоснабдяването и канализацията имат:

- Главна дирекция „Водоснабдителни и канализационни услуги", която изцяло отговаря за дейността на Комисията по регулиране на качеството и цените на ВиК услугите. Функциите на Дирекцията са основно в три направление: 1) утвърждаване или определяне на цените, регулирани от ЗРВКУ, 2) осъществяване на контрол; 3) упражняване на методическо ръководство върху контролната дейност, осъществявана от териториалните й звена.

  В Дирекцията са обособени два отдела (отдел „Цени" и отдел „Контрол") и 4 териториални звена (ТЗ "Запад" със седалище София, ТЗ "Изток" със седалище Варна, ТЗ "Север" със седалище Плевен и ТЗ "Юг" със седалище Пловдив), които имат основно контролни функции.
- Дирекция „Икономически анализи и работа с потребители". В дирекцията са обособени два отдела, като единият отговаря за жалбите, включително в областта на ВиК услуги, а другият има широки функции в областта на ценообразуването - изготвяне на методики и указания за ценообразуване, определяне на таксите и др.
- Дирекция „Правна" – отдел „Правно регулиране на топлоенергетика и ВиК услуги". Дирекцията участва при доброволното уреждане на спорове между потребители и ВиК оператори и между ВиК оператори, както и в изготвянето на становища за съответствие на проектите за концесионните договори и договорите за управление на ВиК системите със ЗРВКУ и подзаконовите нормативни актове.

Оценка на персонала

Количествени и качествено-структурни характеристики на персонала

Съгласно Устройствения правилник на ДКЕВР и на нейната администрация общата численост на персонала на ДКЕВР е 128 щатни бройки, в това число 1 председател, 12 членове на комисията и 115 служители в администрацията - 22 в обща администрация, 82 в специализирана администрация, и 11 на пряко подчинение на Председателя (7 директори на дирекции и 4 други). След промените в ЗЕ от 2010 г., членовете на ДКЕВР вече са 7, т.е. общата численост на персонала е 122 души. Реално заетите щатни бройки в администрацията към 31.12.2009 г. са 109 служители. Към момента на изготвяне на настоящия анализ ДКЕВР е в процес на изготвяне на нов Устройствен правилник.

С преки функции в областта на ВиК са приблизително 40 души, или 34% от общия числен състав на ДКЕВР, по-конкретно 2 членове на комисията и 31 служители в

Главна дирекция „В и К”, от които 7 в отдел „Цени”, 6 в отдел „Контрол” и 16 в 4-те териториални звена към Дирекцията. Част от функциите на Дирекция „Икономически анализи и работа с потребители” и Дирекция „Правна” също са в областта на ВиК отрасъла. Този брой се оценява като достатъчен за изпълнение на всички възложени функции във ВиК отрасъла. По-конкретно, ресурсната обезпеченост за упражняване на деконцентрираните контролни функции е недостатъчна. През 2009 г. са планирани 61 броя проверки, а са проведени 40 броя. Броят на извънредните проверки е 45. За проведените планови проверки са изразходвани средно 640 човекодни, а за извънредните – 180 човекодни. Особеност в натовареността на персонала е неравномерното разпределение на задачите във времето, тъй като част от функциите предполагат извършване на голям обем работа за кратък период от време с елемент на кампанийност – например контрол върху изпълнението на бизнес плановете на ВиК дружествата (анализ на годишните финансови отчети и отчетите за дейността на ВиК дружествата), което също намалява ефективността и качеството на изпълнение на задачите. През последните години този проблем се решава и понастоящем има съществено подобрение в тази насока.

Делът на ръководните кадри (включително членовете на комисията и в администрацията) е в рамките на високите стойности - 26%. Делът на общата администрация е 16%.

Структурата на персонала по степен на образование е много добра. Делът на квалифицирания персонал е много висок, което е логично предвид функциите и задачите на Комисията – 95% от щатния персонал на ДКЕВР е с висше образование, останалите 5% са със средно образование – техници, шофьори и др. Всички служители в Главна дирекция „ВиК услуги” са с висше образование - основно инженери и икономисти.

Възрастовата структура в ДКЕВР е неблагоприятна – делът на служителите на възраст под 40 години е 21%. В Главна дирекция „ВиК услуги” делът на служителите под 40 години е 26%.

По данни от отчети на ДКЕВР, проблемът в областта на човешките ресурси е сравнително високо текучество на кадрите през последните години и трудности при привличане на работа на квалифицирани ВиК специалисти.

В Главна дирекция „ВиК услуги” едва 5 човека от всички 33 експерти с преки функции във ВиК отрасъла са ВиК инженери. В териториалните поделения също има недостиг на ВиК инженери.

През 2008 г. са напуснали 17 специалисти с много добра квалификация. През 2009 г. са напуснали 7 специалисти (1 директор на дирекция, 3 началници на отдели и 3 експерти). Те са се ориентирали към частния сектор, където възнагражденията са значително по-високи. За попълване на свободните длъжности се прилага Наредбата за провеждане на конкурсната процедура по назначаване на държавни служители. През 2009 г. са проведени 10 конкурса за назначаване на експерти и ръководни кадри. Повечето от тях са приключили с назначаване, но има случаи, в които нивото на кандидатите е било много ниско и конкурсите са приключили без назначаване.

Професионално развитие на персонала

По отношение на развитието на персонала може да се обобщи, че ДКЕВР изпълнява нормативните изисквания във връзка с управлението на човешките ресурси. Приети са правила за организация на работната заплата и допълнителното материално

стимулиране, както и правилник за вътрешния трудов ред. Всеки служител има длъжностна характеристика, с която е запознат. В съответствие с Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация (приета с Постановление 105/2002 г.) се провежда редовно атестиране. Като краен резултат се подписват годишни лични оценки за индивидуалното изпълнение от всички оценени служители в администрацията и заповеди за повишаване в ранг.

Повишаването на квалификацията на служителите в администрацията на ДКЕВР се извършва съобразно идентифицираните по време на атестационния процес потребности и самооценката е, че тези потребности се задоволяват във висока степен.

По данни от отчетите на ДКЕВР, служители от администрацията са преминали през различни форми на обучение и квалификация, организирани от Института за публична администрация. През 2008 г. 37 служители са преминали през различни форми на обучение и квалификация в Института за публична администрация - ИПА, а през 2009 г. – 15 служители. Обучения са провеждани за сертифициране на базови компютърни умения, специализирани курсове по английски език за работа с институциите на Европейския съюз. Провеждани са и семинари по международни проекти с участието на чужди консултанти.

През 2009 г. 16 служители са участвали в различни курове и семинари, свързани с промени в нормативните актове. В две международни обучения са участвали 6 служители от Комисията. Финансовите ограничения в резултат на икономическата криза са се отразили неблагоприятно на повишаването на квалификацията, като проведените през 2009 г. и 2010 г. обучения са значително по-малко от предвидените в плановете.

Основните теми в областта на ВиК са нормативна уредба, отчетност, загуби на вода.

В ДКЕВР се прилагат и вътрешни форми за повишаване на квалификацията, като менторство, работни срещи за решаване на определени казуси и др. Оценката на институционалния капацитет по отношение на персонала показва, че е налице потребност от изграждане и развитие на цялостна модерна система за управление на човешките ресурси в рамките на ДКЕВР, която наред с другите компоненти да отчита и противодейства на рисковете, свързани с човешките ресурси.

Оценка на вътрешната организация на работа и материално-техническата осигуреност

Вътрешни правила и процедури

ДКЕВР е приела и прилага редица вътрешни правила и процедури за организация на дейностите, които са от съществено значение за доброто управление.

На първо място, Устройственият правилник (УП) на Комисията и на нейната администрация урежда вътрешната управленска и организационна структура и регламентира функционалните характеристики на структурните звена и организацията на работата им. Основните аспекти, които са подробно регулирани в УП, са:

- Функции на структурните звена
- Правила за професионална етика
- Вземане на решения, организация на работата, работно време, пропусквателен режим
- Деловодна дейност, вкл. документооборот, архивиране и съхраняване на документите

- Водене на публични регистри
- Проучване на преписки и жалби – ред и срокове
- Възнаграждения, работната заплата и допълнително материално стимулиране
- Вътрешен одит и финансов контрол
- Длъжностни характеристики за всяка позиция от щатното разписание

Предвид направените през 2010 г. промени в ЗЕ относно състава на ДКЕВР, към момента на изготвяне на настоящия анализ е в процес на изготвяне нов Устройствен правилник.

Други вътрешни документи, които допринасят за изпълнението на функциите, са:

- Вътрешни правила за работа на администрацията
- Правила за вътрешен финансов контрол с утвърдени ежегодни вътрешни одитни планове
- Вътрешни правила за работната заплата
- Вътрешни правила за противодействие на корупционни прояви
- Вътрешни правила за реда за възлагане на обществени поръчки по Закона за обществените поръчки (ЗОП) и Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки (НВМОП). С тях е определена последователността на действията във връзка с възлагането на обществени поръчки, сроковете и отговорностите на длъжностните лица.
- Правила за деловодната дейност
- Процедура за достъп до обществена информация
- Харта на клиента

Комисията е въвела компютъризирани системи за управление на различни процеси, като счетоводна система, правно-информационни системи, деловодна система „Архимед" за регистрация, проследяване и архивиране на документооборота и други. Системите се поддържат редовно и се актуализират периодично.

ДКЕВР поддържа интернет страница, която се актуализира постоянно. Предвид обществената и социална значимост на дейността на Комисията, препоръчва се да се направят някои подобрения в този източник на информация. Интернет страницата не е достатъчно ориентирана към потребителите, не е добре структурирана и намирането на информация е трудно. Липсва информация за административната структура и за функциите и дейността на административните звена на Комисията. Тази информация потребителите могат да намерят (ако са достатъчно правно грамотни) в устройствен правилник на ДКЕВР в секция „Нормативни документи", който обаче е в неактуален вариант от 2008 г. Препоръчително е осигуряване на повече възможности за електронна комуникация с потребителите. Например, Комисията е разработила анкетен лист за обратна връзка от потребителите, който обаче нито може да бъде попълнен електронно, нито е посочен електронен адрес, на който може да се изпрати попълненият анкетен лист. В приетата Харта на клиента също не е посочен нито един електронен адрес за кореспонденция с ДКЕВР. Добре би било също на интернет страницата са се публикуват данни за показателите за качество на ВиК услугите. Съгласно разпоредбите на ЗРВКУ, Комисията следва да публикува на интернет страницата си изготвените ежегодни доклади за извършената от нея дейност, както и за състоянието на В и К

отрасъла, вкл. сравнителен анализ на дейността на В и К операторите по основните параметри на бизнес плановете, цените на В и К услугите, определените от комисията показатели и тяхното изпълнение. Тези доклади не са публикувани на интернет страницата. Тези слабости сочат недостатъчен капацитет или недостатъчно добра вътрешна организация на информационните потоци между специализираната администрация и общата администрация, която има функции да поддържа и да актуализира страницата на комисията в интернет в техническо отношение. Тя отразява и недостатъчна отвореност/прозрачност на информация от Комисията към външни потребители.

Материално-техническа и информационна осигуреност

Материално-техническата и информационната осигуреност на ДКЕВР е на много добро равнище.

Компютърната техника включва принтери, монитори, настолни и преносими компютри, UPS-и, сървъри, активно мрежово оборудване и др. През 2009 г. е изградена преносна среда със 100 Mbps свързаност до рутер в сградата на ДКЕВР. Осигурен е достъп до интернет със скорост 10 Mbps за международен и 40 Mbps за български трафик при 100% гарантирана симетрична скорост. Извършено е въвеждане, настройка и поддържане на Blackberry услугата, която е интегрирана с корпоративната система за електронни съобщения. Инсталиран и конфигуриран е актуален софтуер за защитна стена на антивирусна система за повишаване ефективността и надеждността на антиспам и антивирусната защита. Извършва се редовна поддръжка, профилактика и актуализиране на активното и пасивното оборудване, хардуерен и софтуерен „ъпгрейд" на сървърните машини, персоналните компютри – операционни системи и приложения, регулярно архивиране на критични данни.

Всеки служител разполага с персонален компютър, персонален мрежов акаунт и с електронна поща.

Комисията е въвела компютъризирани системи за управление на различни процеси, като компютърна счетоводна система, правно-информационни системи, деловодна система „Архимед" за регистрация, проследяване и архивиране на документооборота и други. Системите се поддържат редовно и се актуализират периодично.

Потребностите в областта на материално-техническото и информационно осигуряване се свързват с необходимост от специализиран софтуер, вкл. механизъм за регулаторна счетоводна отчетност.

Взаимодействие и координация с други институции

Основните взаимоотношения с МОСВ са свързани с планирането и провеждането на ценовата политика в областта на водоснабдяването и канализацията и изпълнението на мерките за осигуряване на ценова политика, с подходящи стимули за потребителите за ефективно използване на водите с оглед постигане на целите за опазване на околната среда, както и определяне на прогнозни цени на услугите за водоснабдяване, отвеждане на отпадъчните води и пречистване на отпадъчните води, съобразени със социалния и икономическия ефект и ефекта за опазване на околната среда от възстановяване на разходите, както и с географските и климатични условия в съответните райони. МОСВ съгласува с ДКЕВР лимитите за водопотребление при заявка за промени в разрешителните за водоползване от страна на ВиК оператори. Представители на ДКЕВР участват в съвместни работни групи.

Основните взаимоотношения с МРРБ са свързани с планирането и провеждането на инвестиционната политика в областта на водоснабдяването и канализацията и изпълнението на мерките за осигуряване на качество на ВиК услугите. Представители на ДКЕВР участват в работни групи при обсъждане и разработване на генералните планове – регионални и на населени места.

При определяне на цените на ВиК услугите ДКЕВР осъществява взаимодействие с представителните организации на социалните партньори синдикати и работодатели, с неправителствени и обществени организации. С общините Комисията взаимодейства при утвърждаване на инвестиционните програми на ВиК дружествата, с оглед съгласуваността на тези програми с общинските планове за развитие и инвестиционните намерения на общините.

Комисията действа като медиатор между интересите на доставчиците и потребителите на ВиК услуги и провежда нормативно изискваните обществени обсъждания при взимане на решения.

Оценката е, че взаимодействието като цяло е на добро ниво.

Изводи:

Оценка на персонала

- Квалификацията на служителите в ДКЕВР е висока и е адекватна за изпълнение на функциите в областта на водното регулиране.
- Броят на служителите, изпълняващи задачи във ВиК отрасъла, се оценява като достатъчен за изпълнение на всички възложени функции в отрасъла.
- Съществува тенденция към текучество на персонала и намаляване на специалистите ВиК инженери. Налице е институционална потребност от развитие на модерна система за управление на човешките ресурси, която, наред с останалото, да отчита и противодейства на рисковете в тази сфера.

Вътрешна организация на работата и материално-техническа осигуреност

- ДКЕВР е приела и прилага редица вътрешни правила и процедури за организация на дейностите, които са от съществено значение за доброто управление.
- Материално-техническата и информационната осигуреност е на много добро равнище. Създадени са всички необходими предпоставки за изпълнение на функциите, включително съвременно хардуерно и софтуерно оборудване, както и компютъризирани системи за управление на различни процеси (счетоводно, правно-информационно, деловодство и административно обслужване).
- Наблюдават се слабости във връзка с предоставяне на публична информация чрез интернет страницата на Комисията, които сочат недостатъчен капацитет или недостатъчно добра вътрешна организация на информационните потоци между специализираната администрация и звеното в общата администрация, натоварено да поддържа и да актуализира страницата на Комисията в интернет в техническо отношение.

Взаимодействие с други институции

- Комисията работи с редица институции във връзка с планирането и провеждането на ценовата политика в областта на водоснабдяването и канализацията и изпълнението на мерките за осигуряване на ценова политика, с подходящи стимули за потребителите за ефективно използване на водите с оглед постигане на целите за опазване на околната среда. Оценката е, че взаимодействието като цяло е на добро ниво.
- Наред с това ДКЕВР действа като медиатор между интересите на държавата, доставчиците и потребителите на ВиК услуги, изпълнява нормативно изискваните обществени обсъждания при взимане на решения и осъществява постоянен диалог със заинтересуваните страни и с медиите.

Обобщение: Извършеният анализ на капацитета на ДКЕВР от гледна точка на функциите, които са й възложени, и на ресурсите (човешки и организационни), с които разполага, показва, че като цяло институционалният капацитет на Комисията е на задоволително равнище и й позволява да изпълнява възложените функции и задачи във връзка с регулиране на цените и качеството на водоснабдителните и канализационните услуги. Силните страни на този капацитет са най-вече висококвалифицираните специалисти в отрасъл „ВиК", добрата материално-техническа осигуреност, адекватните организационна структура и вътрешни правила и процедури за работните процеси. Слабите страни и проблемите са свързано основно с: текучество на персонала и с недостиг на квалифицирани ВиК инженери на пазара на труда; необходимостта от усъвършенстване на системата за повишаване на текущата квалификация на персонала чрез изграждането и развитието на модерна система за управление на човешките ресурси, която да отчита и противодейства и на всички рискове във връзка с управлението на персонала.

6.2.8 МИНИСТЕРСТВО НА ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО

Функции

Основните функции на Министерството на здравеопазването във връзка с управлението на водите са описани в Закона за водите и те са свързани главно с качеството на водите за питейно-битови цели, на водите за къпане и на минералните води.

Най-общо функциите на Министъра на здравеопазването са да:

- издава или участва съвместно с други компетентни министри в издаване на наредби за поддържане на количеството и необходимото качество на водите;
- разрешава ползването на води за питейно-битови цели в случаите, когато не отговарят на законоустановените изисквания; одобрява материали, реагенти и биоциди, които влизат в контакт с водите, предназначени за питейно-битови цели, по ред, определен в Наредбата за качеството на водата, предназначена за питейно-битови цели;
- контролира качеството и ръководи мониторинга на качеството на водите, предназначени за питейно-битови цели, на водите за къпане и на минералните води, използвани за лечение, профилактика, питейно-битови цели, бутилиране, хигиенни цели, спорт и отдих, и обобщава резултатите на национално ниво;
- издава сертификати и балнеологични оценки за минерални води;

– съгласува санитарно-охранителните зони на водовземни съоръжения за минерални води, на водовземни съоръжения, разположени в границите на националните паркове, на комплексните и значими язовири, използвани за питейно-битово водоснабдяване и съвместно с министъра на регионалното развитие и благоустройството и министъра на околната среда и водите разработва Национален план за действие за подобряване качеството на водите за питейно-битови цели.

Чрез новосъздадените регионални здравни инспекции (бивши регионалните инспекции по опазване и контрол на общественото здраве) Министърът на здравеопазването изпълнява функциите, които са описани по-долу в частта за инспекциите.

В Закона за здравето също са описани функции във връзка с качеството на питейните води. В редица подзаконови нормативни актове са конкретизирани допълнително реда за изпълнение на тези функции - Наредба №9/2001 г. за качеството на водата, предназначена за питейно-битови цели, Наредба №12 от 18.06.2002 г. за качествените изисквания към повърхностните води, предназначени за питейно-битово водоснабдяване, Наредба № 3 за условията и реда за проучване, проектиране, утвърждаване и експлоатация на санитарно-охранителните зони около водоизточниците и съоръженията за питейно-битово водоснабдяване и около водоизточниците на минерални води, използвани за лечебни, профилактични, питейни и хигиенни нужди (обн. ДВ, бр.88/2000 г.), Наредба 2 за опазване на водите от замърсяване с нитрати от земеделски източници (обн., ДВ, бр. 27 от 11.03.2008 г.) и други.

Съгласно с изискванията на Устройствения правилник на Министерството на здравеопазването, приет с Постановление 256/28.10.2009 г., функциите във връзка с качеството на водите са възложени на Дирекция „Обществено здраве", по-конкретно отдел „Държавен здравен контрол", сектор „Здравен контрол върху нехранителни обекти и стоки" (КНОС). Секторът разработва и съгласува проекти на нормативни актове за факторите на жизнената среда; организира и ръководи мониторинговите системи по питейните води и водите за къпане; участва в изготвянето на предложение за определяне на районите в страната с повишен здравен риск от въздействието на факторите на жизнената среда; предлага и ръководи изпълнението на програми за организиране на контролни изследвания и прегледи и провеждането на дейности, свързани с опазване, укрепване и възстановяване здравето на гражданите, които живеят в районите с повишен здравен риск; участва в проверки и в разглеждането на предложения и сигнали, свързани с държавния здравен контрол; изготвя и предоставя на Европейската комисия доклади с резултати от проведен контрол и мониторинг върху качествата на водите за къпане и за питейно-битови цели, в изпълнение на правото на Европейския съюз.

При изпълнение на функциите за водите, МЗ взаимодейства основно с МОСВ, ИАОС, МРРБ, с ВиК дружествата.

Оценка на персонала

Количествени и качествено-структурни характеристики на персонала

С преки функции във връзка с качеството на водите в Министерството на здравеопазването са трима специалисти. Според интервюираните представители, „*тези специалисти не са достатъчни като административен капацитет, защото се занимават не само с водите - паралелно са натоварено с много други дейности, т.е. на национално ниво се чувства затруднение*".

Специфично за Министерството на здравеопазването е, че (за разлика напр. от МОСВ) няма изпълнителна агенция. Поради това, наред със стратегическо управление, разработване на проекти на нормативни актове и докладване пред ЕК за резултатите от мониторинга по Директива 98/83/ЕО за качеството на водата, предназначена за консумация от човека, и Директива 76/160/ЕЕС относно качеството на водите за къпане, съответните трима експерти са ангажирани и с оперативно управление. Следва да се отбележи, че единият от тези трима специалисти е началник на сектора и естествено той има и допълнителни административни функции. В щатното разписание е имало вакантни бройки, но те са съкратени в процеса на съкращенията в държавната администрация. В редки случаи се използва помощта на трима специалисти по водите в Националния център за опазване на общественото здраве, които административно не са подчинени на МЗ и се привличат основно за работа по конкретни казуси, свързани с изследователска дейност.

Квалификацията на експертите в областта на питейните води в МЗ е на високо равнище. Всички са с висше медицинско образование и с допълнителна квалификация по хигиена. Имат и богат практически опит. При нужда те оказват методическа подкрепа и предоставят обучение на регионалните инспекции.

Във връзка с недостига на кадри и съкращение на щата беше отбелязано, че „*Европейският съюз е силно бюрократизирана структура. Това трябва да се осъзнае много ясно от правителствата, всяко от които започва със съкращаване на администрацията. Изпълнението на функции само по задълженията на страната пред ЕК по прилагане на законодателството - докладване, предоставяне на информация, изготвяне на нормативни документи - изисква значителен човешки ресурс. Няма как да бъде по друг начин*.” Например, като страна-членка на Европейския съюз Република България за първи път е задължена да подготви и представи доклад за резултатите от провеждания мониторинг през 2007 г. на качеството на водата за пиене, подавана в големите зони на водоснабдяване (зони, в които се разпределят водни обеми над 1000 куб. м. за 24 ч. и/или постоянно живеещото население, свързано към водоснабдителната система, е над 5000 човека). За първи път от Европейската комисия е поискано да се представи и още един доклад с данни за малките зони на водоснабдяване за едногодишен период, като по решение на дирекция „ДЗК” за малките зони като отчетен период е избрана 2008 г. Докладите съдържат подробни данни за големите зони на водоснабдяване и по-обобщени за малките зони на водоснабдяване по отношение количеството на разпределяната в зоните вода, броя на постоянно живущото население в тях, извършените анализи на водата, броя на несъответстващите анализи по зони и показатели, причините и предприетите мерки за отстраняване на несъответствията, зоните и показателите, по които извършеният мониторинг по честота и обем не отговаря на изискванията на директива 98/83 /ЕО за качеството на водата, предназначени за консумация от човека и Наредба № 9 за качеството на водата, предназначена за питейно-битови цели. В контекста на горната илюстрация на задължения е необходимо намаляването на числеността на персонала да се обвързва с количеството и сложността на възложените функции.

Професионално развитие на персонала

По отношение на развитието на персонала може да се обобщи, че МЗ изпълнява всички нормативни изисквания във връзка с управлението на човешките ресурси. Приети са правила за организация на работната заплата и допълнителното материално стимулиране, както и правилник за вътрешния трудов ред. Всеки служител има длъжностна характеристика, с която е детайлно запознат. В съответствие с Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация (приета с Постановление 105/2002 г.) се провежда редовно атестиране. Като краен резултат се подписват годишни лични оценки за индивидуалното изпълнение от всички оценени служители в администрацията и заповеди за повишаване в ранг.

Дейностите по повишаване на квалификацията и обучението на служителите в МЗ се управляват от Дирекция „Управление на човешките ресурси". Дирекцията изготвя общ годишен план за общо и за специализирано обучение на служителите и осъществява процеса на оценяване на държавните служители. Повишаването на квалификацията на служителите се извършва съобразно потребностите, идентифицирани по време на атестационния процес. За съжаление, поради недостиг на бюджетни средства за обучение, тези дейност е чувствително редуцирана и на практика до голяма степен обезсмисля изготвените годишни планове.

Що се отнася до обучението на специалистите по водите в МЗ, оценката е, че МЗ търси други форми на обучение и текущото им обучение се извършва в хода на работата основно по международни проекти и чрез работните групи и комитети на равнище ЕС, които се оценяват от интервюираните като изключително полезни.

Към края на 2010 г. е в напреднал етап на изпълнение проект по програма МАТРА на Холандското правителство „Укрепване на капацитета на Министерство на здравеопазването за докладване на резултатите от провеждания мониторинг на качеството на питейната вода пред Европейската комисия". Главната цел на проекта е да се подпомогнат компетентните органи - Министерство на здравеопазването и неговите териториални органи Регионалните инспекции за опазване и контрол на общественото здраве, - както и водоснабдителните дружества при прилагането на Директива 98/83/ЕО за качеството на водата, предназначена за консумация от човека, по отношение качеството на изготвените мониторингови програми, събирането, анализирането и представянето на данните от провеждания мониторинг във вида, под който тези данни трябва да се докладват на Европейската комисия. Проведен е национален семинар с участие на представители от всички регионални здравни инспекции и големите водоснабдителни дружества в страната за запознаване и първоначално обучение за работа с изготвената по проекта програма. В семинара са участвали и представители на Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на околната среда и водите, Държавната комисия за енергийно и водно регулиране, Българската асоциация по водите и Националния център по опазване на общественото здраве. Провежда се и специализирано регионално обучение за регионалните здравни инспекции и ВиК за работа с програмата.

Друг проект, по който през 2010 г. са обучавани експертите от МЗ и от регионалните структури, е «Подпомагане на аналитичния капацитет на компетентните органи в България, отговорни за изпълнение на Директива 98/83/ЕО относно качеството на водата, предназначена за консумация от човека». Определени са специалистите от лабораторните дирекции в регионалните инспекции, които участват в предвиденото по проекта обучение във водещи холандски лаборатории за изследване на води.

Оценка на вътрешната организация на работа и материално-техническата осигуреност

Вътрешни правила и процедури

МЗ е приело и прилага редица вътрешни правила и процедури за организация на дейностите, които са от съществено значение за доброто управление.

На първо място, Устройственият правилник на Министерството на здравеопазването, приет с Постановление 256/28.10.2009 г., урежда вътрешната управленска и организационна структура и регламентира функционалните характеристики на структурните звена и организацията на работата им. Основните аспекти, които са подробно регулирани в този правилник, са:

- Функции на структурните звена
- Правила за професионална етика
- Вземане на решения, организация на работата, работно време, пропусквателен режим
- Деловодна дейност, вкл. документооборот, архивиране и съхраняване на документите
- Водене на публични регистри
- Проучване на преписки и жалби – ред и срокове
- Възнаграждения, работната заплата и допълнително материално стимулиране
- Вътрешен одит и финансов контрол
- Длъжностни характеристики за всяка позиция от щатното разписание.

Други вътрешни документи, които допринасят за изпълнението на функциите, са:

- Вътрешни правила за работа на администрацията
- Правила за вътрешен финансов контрол с утвърдени ежегодни вътрешни одитни планове
- Вътрешни правила за противодействие на корупционни прояви
- Вътрешни правила за реда за възлагане на обществени поръчки по Закона за обществените поръчки (ЗОП) и Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки (НВМОП). С тях е определена последователността на действията във връзка с възлагането на обществени поръчки, сроковете и отговорностите на длъжностните лица.
- Правила за деловодната дейност
- Правила за достъп до обществена информация
- Харта на клиента

Установени са ясни правила за вертикална комуникация между МЗ и регионалните здравни инспекции (бившите РИОКОЗ), като специалистите по водите от министерството имат установени много добри работни отношения с териториалните структури в цялата страна.

Материално-техническа и информационна осигуреност

Техническата и информационната обезпеченост в Министерството на здравеопазването е на много добро равнище. Компютърната техника включва принтери, монитори, настолни и преносими компютри, UPS-и, сървъри, активно мрежово оборудване и др. Осигурен е достъп до интернет за международен и за български трафик. Извършено е въвеждане, настройка и поддържане на Blackberry услугата, която е интегрирана с корпоративната система за електронни съобщения. Инсталиран и конфигуриран е актуален софтуер за защитна стена на антивирусна система за повишаване ефективността и надеждността на антиспам и антивирусната защита. Извършва се редовна поддръжка, профилактика и актуализиране на активното и пасивно оборудване, хардуерно и софтуерно обновяване на сървърните машини и на операционни системи и приложения на персоналните компютри. Регулярно се архивират данни.

Всеки служител разполага с персонален компютър, персонален мрежов акаунт и с електронна поща.

Във връзка в мониторинга на качеството на питейните води Министерството приключва изграждането на информационната система за питейните води, включително специализиран софтуер, което ще подобри значително изпълнението на функциите и ще облекчи докладването пред ЕК.

МЗ поддържа Интернет страница, която се актуализира редовно. Информация за водите обаче липсва. Не са представени например доклади и оценки на качеството на питейните води.

Взаимодействие и координация с други институции

Министерството на здравеопазването, и по-специално Дирекция „Обществено здраве" имат дългогодишно добро сътрудничество с МОСВ и с ИАОС. Експертите от сектор КНОС в отдел „Национален здравен контрол" на МЗ участват в изготвяне на издаваните от ИАОС годишни национални доклади за състоянието на околната среда, като отговарят за частта „Вода и здраве".

Като основен проблем на взаимодействието с МРРБ се идентифицира недостатъчната съвместна дейност между двете министерства в областта на политиката по отношение на питейните води и в частност, на тяхното качество. Според интервюираните, „з*а МРРБ приоритетни изглеждат управлението и икономическите аспекти от дейността на ВиК дружествата, на които то е принципал, а не толкова - качеството на питейните води.*" Например, МЗ не е издало на ВиК фирма нито едно разрешение за „разрешаване на отклонения от изискванията за качество на питейната вода" не поради това, че е нямало искания, а защото съответните ВиК дружества не са предлагали и не са поемали никакви инвестиционни ангажименти за отстраняване на тези отклонения в рамките на няколко години. Съгласно чл. 11, ал. 5, т.6 от Наредба 9 за качество на водата, предназначена за питейно-битови нужди, за такова разрешение (наред с други изисквания) ВиК дружествата следва да представят план за действията, предвидени за отстраняване на отклонението, график за работата, планирани проверки и финансови разчети за разходите. Дружествата не правят това и по тази причина МЗ не е издало нито едно разрешително за ползване на такава вода. Наличието на питейна вода с отклонения от изискванията за качество, плюс (основателното) неиздаване на разрешителни се очертават като сериозен проблем за България в европейски план в близките 2-3 години. Необходим е по-интензивен диалог и съвместна дейност между МЗ и МРРБ за осигуряване на качеството на питейните води, вкл. взаимодействие на регионално ниво и при изготвяне на инвестиционните програми на дружествата.

Сътрудничеството с ВиК дружествата е на задоволително ниво. Министерството на здравеопазването включва техни представители в различни видове обучения във връзка с питейните води, последното от които е било за въвеждането на информационната система за питейни води. МЗ обаче няма механизъм за оказване на натиск върху ВиК дружествата за включване в инвестиционните програми на проекти за отстраняване на отклоненията в качеството на питейна вода.

За преодоляване на проблема с неизпълнение на инвестиционни дейности за отстраняване на отклонения в качеството на питейната вода от страна на ВиК дружествата, МЗ би могло да установи контакти и сътрудничество не само с МРРБ, но и ДКЕВР, която като регулатор на качеството на ВиК услугите има законови механизми за въздействие в тази посока.

Изводи

Състояние и развитие на персонала

- В количествено отношение броят на персонала за водите не е достатъчен за извършване на възложените функции на това ключово министерство. Необходим е поне още един специалист с висше медицинско образование и с опит в областта на водите в сектор КНОС в отдел «Национален здравен контрол».
- В качествено отношение образователната и квалификационната структура на персонала в областта на водите в МЗ съответства на изпълняваните задачи и е на високо равнище.
- Текущото повишаване на квалификацията и професионалното развитие на служителите, занимаващи се с качеството на питейните води и водите за къпане, се оценява като много добро. Създадени са възможности за работа по международни програми и проекти в областта на водите, по които чрез различни форми (семинари, работни групи, комитети, симпозиуми) се придобива значителен опит на европейско равнище.

Вътрешна организация на работа и материално-техническа осигуреност

- Министерството на здравеопазването е приело редица вътрешни правила, методики и процедури за управление на персонала и на работните процеси, което е организационна предпоставка за добро изпълнение на съответните функции и задачи в управлението на водния сектор.
- Материално-техническата и информационната обезпеченост на персонала за водите в МЗ е много добра.

Взаимодействие с други институции

- Взаимодействието с други институции с функции за водите се характеризира както с добри практики, така и с известни затруднения, които произтичат от недостатъци в нормативната уредба или липса на междуведомствена регламентация.
- Необходим е по-интензивен диалог и съвместна дейност между МЗ и МРРБ по отношение осигуряване качеството на питейните води, вкл. при изготвяне на инвестиционните програми на ВиК дружествата. За целта е препоръчително двете министерства да регламентират под някаква форма съвместна работа на съответните звена в техните структури. За преодоляване на проблема с неизпълнение на инвестиционни дейности за отстраняване на отклонения в

качеството на питейната вода от страна на ВиК дружествата, МЗ би могло да установи контакти и сътрудничество не само с МРРБ, но и ДКЕВР, която като регулатор на качеството на ВиК услугите има законови механизми за въздействие по отношение на качеството на ВиК услугите.

Обобщение: Институционалният капацитет на МЗ е на много добро равнище, което му позволява да изпълнява своите функции и задачи, свързани с управлението на водния сектор. Силните страни на този капацитет са най-вече: адекватната образователна и квалификационна структура на (макар и малоброен) персонал, притежаващ много добра професионална подготовка, опит и мотивация; добрата вътрешна организация и ефективна работа в екип на експертите, пряко заети с функции по управление на водите; оптималната материално-техническа осигуреност и колегиалното взаимодействие с партниращите институции. Слабите страни и проблемите, които ограничават капацитета на МЗ, са свързани преди всичко с малкия брой на експертите, които са пряко ангажирани с изпълнението на функциите на министерството, изискващ значителна интензификация на тяхната работа. Идентифицира се също потребност от по-интензивен диалог и съвместна дейност между МЗ и МРРБ по отношение инвестиции на ВиК дружествата за повишаване качество на питейните води, като един от приоритетите в развитието на водния сектор.

6.2.9 РЕГИОНАЛНИ ЗДРАВНИ ИНСПЕКЦИИ

С промени в Закона за здравето (ДВ, бр. 98 от 2010 г., в сила от 1.01.2011 г.) се създават Регионални здравни инспекции, които осъществяват и организират държавната здравна политика на териториите на областите в България.

Регионалните здравни инспекции са юридически лица на бюджетна издръжка - второстепенни разпоредители с бюджетни кредити към министъра на здравеопазването, със седалище населеното място административен център на областта и се създават, преобразуват и закриват от Министерския съвет.

С Постановление № 1 от 6 януари 2011 г. (обн. ДВ, бр.5 от 14.01.2011 г.), новите регионални здравни инспекции обединяват бившите регионални центрове по здравеопазване и регионални инспекции за опазване и контрол на общественото здраве (РИОКОЗ), като дейността, имуществото, архивът, правата и задълженията на преобразуваните структури се поемат от съответните регионални здравни инспекции.

Долният анализ е концентриран върху бившите Регионални инспекции за опазване и контрол на общественото здраве (РИОКОЗ), които осъществяваха функциите във връзка с водите към момента на изследването (ноември 2010 г.). Прегледът на нормативната уредба за структурата и функциите на РЗИ показва, че няма различия във функциите по отношение на водите и анализът на капацитета **би могъл да се счита релевантен и към тях**. В структурно отношение, броят и териториалният обхват на РЗИ е еднакъв с този на бившите РИОКОЗ (28). Съгласно Устройствения правилник на регионалните здравни инспекции (обн., ДВ, бр. 6 от 18.01.2011 г., в сила от 18.01.2011 г.), в РЗИ отново съществува Дирекция „Здравен контрол", която осъществява функциите, свързани с качеството на питейните води, водите за къпане и минералните води. По-съществено различие е намаляване на броя на РЗИ, в които има дирекции „Лабораторни изследвания", като само в 13 от всички РЗИ се създават такива дирекции. Запазва се броят на инспекциите, оборудвани с апаратура за спазване на изискванията за защита на лицата от въздействието на йонизиращи лъчения, вкл. извършване на радиологичен анализ на водите – Бургас, Варна, Враца, Пловдив и Русе.

В новосъздадените Регионални здравни инспекции общият брой на персонала е 3378 души. Персоналът в дирекция „Здравен контрол” се запазва относително еднакъв (1161 в РЗИ срещу 1081 в бившите РИОКОЗ). Почти два пъти обаче е намален персоналът в дирекции „Лабораторни изследвания” – от 610 в бившите РИОКОЗ на 342 в РЗИ. Все още не може да се оцени как това намаление ще се отрази на количеството и качеството на извършваните проби.

Бившите Регионалните инспекции за опазване и контрол на общественото здраве (РИОКОЗ) са създадени с Постановление № 351 на МС от 17.12.2004 г. за преобразуване на хигиенно-епидемиологичните инспекции в регионални инспекции за опазване и контрол на общественото здраве (Обн., ДВ, бр. 1 от 4.01.2005 г., в сила от 1.02.2005 г., изм., бр. 22 от 14.03.2006 г.). Териториалният обхват на РИОКОЗ следваше областното административно деление - 28 РИОКОЗ със седалище населеното място административен център на областта. Контролът върху дейността им се осъществяваше от Министъра на здравеопазването.

Функциите на РИОКОЗ в областта на водите са изброени в чл. 155а от Закона за водите и включват най-общо три основни направления:

- Мониторинг (вземане на проби и лабораторен анализ) на качеството на водите, предназначени за питейно-битови цели и водите за къпане - във всички населени места в страната при крайния консуматор, както и на сурова вода от водоизточниците за питейно-битово водоснабдяване, вода на различни етапи на обработката и доставянето й към крайния консуматор, вода от самостоятелно водоснабдени обекти, от местни водоизточници, от зоните за къпане и др.;
- Контрол (проверки и обследвания) на санитарно-хигиенното състояние на обектите и съоръженията за централно питейно-битово водоснабдяване - водоизточници, водовземни съоръжения, санитарно-охранителни зони, пречиствателни станции за питейни води, хлораторни и други станции за дезинфекция на водата, резервоари, самостоятелно водоснабдени обекти, на зоните за къпане, плажовете и др.;
- Предприемане на административно-наказателни (предписания, актове, наказателни постановления, заповеди за спиране, имуществени санкции и т.н.) и други мерки при установяване на несъответствия в качеството на питейната вода и нарушения на санитарно-хигиенните изисквания.

Основните приложими подзаконови нормативни актове във връзка с разглежданите функции са Наредба №9/2001 г. за качеството на водата, предназначена за питейно-битови цели, Наредба №12 от 18.06.2002 г. за качествените изисквания към повърхностните води, предназначени за питейно-битово водоснабдяване, Наредба № 3 за условията и реда за проучване, проектиране, утвърждаване и експлоатация на санитарно-охранителните зони около водоизточниците и съоръженията за питейно-битово водоснабдяване и около водоизточниците на минерални води, използвани за лечебни, профилактични, питейни и хигиенни нужди (обн. ДВ, бр.88/2000 г.), Наредба 2 за опазване на водите от замърсяване с нитрати от земеделски източници (обн., ДВ, бр. 27 от 11.03.2008 г.).

В съответствие с Правилника за устройството и дейността на регионалните инспекции за опазване и контрол на общественото здраве функциите във връзка с мониторинга и контрола на качеството на водите в бившите РИОКОЗ се изпълняваха от отдел „Контрол на нехранителни обекти и стоки” (КНОС) в Дирекция „Здравен контрол” и от Дирекция "Лабораторни изследвания". Следва да се отбележи, че тези дирекции имат и редица други функции.

В изпълнение на своите функциите инспекциите взаимодействат със структурните на МОСВ (ИАОС, РИОСВ, Басейнови дирекции), с ВиК дружествата, с МРРБ, както и с други органи на централната и на местната власт на съответната територия.

Оценка на персонала

Количествени и качествено-структурни характеристики на персонала

Трудно е да се даде количествена характеристика на персонала, натоварен с функции за мониторинг и контрол на водите за питейно-битови цели, водите за къпане и минералните води, тъй като служители, които изпълняват функциите, предмет на настоящия анализ, изпълняват и редица други функции. Това се отнася в най-голяма степен за служителите в Дирекции „Лабораторни изследвания" в структурата на РИОКОЗ.

Съгласно *Правилника за устройството и дейността на регионалните инспекции за опазване и контрол на общественото здраве*, общата численост на персонала в 28-те РИОКОЗ е 3333 души, от които 1081 в Дирекции „Здравен контрол" и 610 в Дирекции „Лабораторни изследвания". Средно това прави между 13-20% от персонала на РИОКОЗ.

По данни от Регистъра на административните структури към 25.11.2010 г. броят на незаетите длъжности в системата на РИОКОЗ е 357 души, или 11%. Подобен е и процентът в звената с функции за водите. По оценка на интервюираните експерти от РИОКОЗ, наличният персонал е достатъчен за изпълнение на функциите в големите области, а в по-малките области персоналът е недостатъчен и съществуват трудности при намиране на специалисти поради липса на достатъчно квалифицирани кадри на местния пазар на труда. Ограниченият ресурс на по-малките инспекции се проявява най-вече при отсъствие на служители поради отпуск, болест и продължителни курсове, което води до затруднение в работата, особено при единични длъжности без заместници, което допълнително затруднява изпълнението на задачите.

Оценката към момента на изследването е, че персоналът е достатъчен, що се отнася до изпълнение на възложените функции. Проблеми с натовареността и количеството на наличния персонал обаче възникват във връзка мониторинга, който трябва да провеждат ВиК дружествата. Водоснабдителните организации, в качеството им на структури, осъществяващи дейността по водоснабдяване за питейно-битови цели, са изцяло отговорни за изпълнението на изискванията на законодателството за питейните води, включително и провеждане на мониторинг на качеството на питейната вода в пълния му обем. Те обаче масово не изпълняват своите задължения по причини от субективен и обективен характер, в т. ч. недостатъчните капацитетни възможности на лаборатории на ВиК дружествата. Това води до допълнителна натовареност на лабораториите в инспекциите, което съответно е свързано с потребност от човешки ресурс.

Показател за това доколко персоналът е достатъчен е броят изготвени проби и анализи. По данни от годишния доклад „Вода и здраве" на МЗ за 2009 г., независимо от огромното количество проби (18 096 по постоянния мониторинг и 3143 проби по периодичния мониторинг през 2009 г.), при изготвяне на обобщените доклади в МЗ се очертава проблемът с недостатъчен по обем и честота мониторинг по редица показатели, включени в периодичния мониторинг, най-вече свързаните с евентуално органично замърсяване на водата (пестициди, полициклични ароматни въглеводороди, 1,2 дихлоретан, бензен, бензапирен, тетрахлоретан, трихалометани, бромати, общ органичен въглерод), живак и тритий. Това се дължи на недостатъчни капацитетни възможности на лабораториите на ВиК и на регионалните инспекции. За частично

преодоляване на този проблем, през 2008 г. по настояване на дирекция "Обществено здраве" в МЗ са осигурени около 800 000 лв. от бюджета на МЗ, с които е закупено и доставено лабораторно оборудване за изследване на води за нуждите на лабораторните дирекции „Лабораторни изследвания". Въпреки това проблемът не е преодолян напълно. В същото време персоналът не е увеличен.

Квалификацията на служителите (според споделените при проучването самооценки) е на необходимото равнище и съответства на изпълняваните функции. Кадрите са основно с висше медицинско образование и с бакалавърско медицинско образование от медицински колежи. В инспекциите работят и специалисти с висше немедицинско образование (еколози, химици, ВиК инженери и др.). Те се занимават основно с превантивен контрол – проектиране на обекти, устройствени планове и др., но помагат на здравните инспектори при контрола на водоснабдителните обекти. Съотношението между висшисти и специализиран персонал с бакалавърско образование е относително балансирано. Персоналът има сериозни знания и умения, тъй като всички (както лекари, така и здравни инспектори с образователна степен бакалавър) имат придобита специалност по комунална хигиена, която задължително включва и модул „Хигиена на водите" - с познания за принципите при пробонабиране от различни среди, възможностите на съвременните физични, химични и микробиологични методи за анализ на факторите на жизнената среда и оценка на валидността и представянето на получени резултати, основните етапи за оценка на здравния риск, респ. преценка на качеството и пълнотата на наличната информация за реализация на всеки от тях, начините за комуникация с населението и т.н.

Във всяка инспекция има и персонално определен ресорен специалист в областта на питейните води. Според интервюираните, *„там, където поради недостиг на кадри изпитват затруднения, свързани с ресорен специалист със съответно допълнително образование, компенсират липсата с кадри от бакалавърския състав, в който има много специалисти с дългогодишен опит."*

В по-голямата част от здравните инспекции има назначени специалисти за взимане на проби. Там, където няма, това се извършва от здравни инспектори, които са специално обучени за това.

Данните и наблюденията за другите структурни характеристики на персонала показват, че делът на жените е много висок (средно 91% в посетените инспекции). Този дял следва общата тенденция към нарастване на дела на жените в държавната администрация, като в тази структура обаче той е много висок. Всички интервюирани посочиха ниското заплащане на служителите като фактор за намаляване на броя на мъжете специалисти с висше медицинско образование.

Делът на по-младите специалисти под 40 години е незадоволителен (средно 22% в посетените инспекции), като делът на служителите над 40-годишна възраст расте.

Потребностите от допълнителен персонал се свързват не толкова с количествени, а с квалификационни характеристики - привличане на лекари и на специалисти химици и микробиолози за работа със специализирана апаратура, както и на юристи във връзка с делата по издадени наказателни постановления.

Професионално развитие на персонала

По отношение на развитието на персонала може да се обобщи, че се изпълняват всички нормативни изисквания във връзка с управлението на човешките ресурси. Приети са правила за организация на работната заплата и допълнителното материално стимулиране, както и правилник за вътрешния трудов ред. Всеки служител има

длъжностна характеристика, с която е детайлно запознат. В съответствие с Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация (приета с Постановление 105/2002 г.) се провежда редовно атестиране. Като краен резултат се подписват годишни лични оценки за индивидуалното изпълнение от всички оценени служители.

Дейностите по повишаване на квалификацията и обучението на служителите се организират и координират от главния секретар на съответната инспекция в зависимост от потребностите, идентифицирани в атестационния процес.

Текущото повишаване на квалификацията на персонала се извършва основно по две направления.

На първо място, Министерството на здравеопазването ежегодно организира обучителни курсове и семинари за питейни води. Организират се и други форми за усъвършенстване на уменията като работни групи, срещи, конференции, национални съвещания, на които се обсъждат теми по прилагане на законодателството за питейните води и водите за къпане и се разискват актуални аспекти по темите, свързвани с водите. Немалка роля за повишаване на текущата квалификация има работата по международни проекти. Така например, Министерството приключва изграждането на информационната система за питейните води по проект по програма МАТРА на Холандското правителство „Укрепване на капацитета на Министерство на здравеопазването за докладване на резултатите от провеждания мониторинг на качеството на питейната вода пред Европейската комисия". Главната цел на проекта е да се подпомогнат компетентните органи - Министерство на здравеопазването (МЗ) и неговите териториални органи, както и водоснабдителните дружества при прилагането на Директива 98/83/ЕО за качеството на водите, предназначена за консумация от човека, по отношение качеството на изготвените мониторингови програми, събирането, анализирането и представянето на данните от провеждания мониторинг във вида, под който тези данни трябва да се докладват на Европейската комисия (ЕК). Проведени са национални семинари с участие на представители от всички регионални инспекции и големите водоснабдителни дружества в страната, както и специализирано регионално обучение за три пилотни РИОКОЗ и ВиК. Към момента на настоящото проучване, се провежда централизирано обучение в МЗ за работа със софтуерната система.

Друг проект, по който са обучавани експертите от МЗ и от регионалните структури, е «Подпомагане на аналитичния капацитет на компетентните органи в България, отговорни за изпълнение на Директива 98/83/ЕО относно качеството на водата, предназначена за консумация от човека». Определени са специалистите от лабораторните отдели, които участват в предвиденото по проекта обучение във водещи холандски лаборатории за изследване на води.

На второ място, традиционно основна роля за обучението на служителите има Националният център за опазване на общественото здраве. Центърът изпраща до всички структури в системата на МЗ, вкл. бившите РИОКОЗ, годишната си програма за обучения. РИОКОЗ правят съответно годишни заявки след консултации и заявки от всички дирекции. За съжаление, събраните данни, включително от проведените интервюта, показват, че тези заявки не се изпълняват, единствено по причина на финансов недостиг. Всички интервюирани посочиха липсата на средства като единствена причина за незадоволителното равнище на дейности по повишаване на квалификацията. Независимо, че ръководителите разрешават на служителите да посещават такива курсове, те не им предоставят необходимите командировъчни средства и може да се каже, че на практика служителите сами финансират част от дейностите по повишаване на квалификацията си. Затрудненията произтичат от

недостатъчния бюджет за обучения, който е значително по-малък от законово дефинираните до 2 на сто от планираните средства за работна заплата. Това е обяснимо, като се има предвид например, че по данни от Националния доклад за състоянието на администрацията за 2009 г., само една четвърт от целево предвидените средства за специализирано обучение за 2009 г. са реално преведени по бюджетите на администрациите.

Някои от темите на проведени обучения са:

- Качество на питейните води;
- Микробиологично изследване на питейни бутилирани води – мембранна филтрация;
- Методи за откриване и преброяване на E.coli и ентерококи във води за къпане;
- Вземане на проби води, предназначени за микробиологично изследване.

Идентифицираните потребности за тематични области на обучение са свързани със строго специализирани обучения. Липсват обучения например за химици, включително при промяна в стандартите за изпитания на дадена апаратура. Може да се помисли в посока на обединяване на програмите за обучение на МОСВ и МЗ за съвместни обучения на специалистите от лабораториите в структурите на двете министерства, като по този начин ще се поделят и необходимите финансови средства.

Оценка на вътрешната организация на работа и материално-техническата осигуреност

Вътрешни правила и процедури

Регионалните структури на МЗ имат десетилетен опит в проследяване на качеството на питейната вода. Мониторингът и контролът на питейната вода е в правомощията на инспекциите от дълги години, още преди преструктурирането на ХЕИ в РИОКОЗ и на РИОКОЗ в РЗИ. Поради това, в бившите РИОКОЗ има изградена добре работеща вътрешна организация на дейностите във връзка с изпълнението на тези функции. Създадена е добра организация, както и информационна система за събиране, обработка и анализиране на резултатите от провеждания от водоснабдителните дружества и от инспекциите мониторинг на качеството на питейната вода и за изготвяне на периодичните доклади до МЗ и съответно обобщените доклади до ЕК.

Дейностите във връзка с водите в регионалните инспекции се организират въз основа на годишен план, разработен в съответствие с националните цели, приоритети и съобразно териториалната специфика на проблемите по опазване и контрол на общественото здраве. Годишният план за работа се изготвя по образец, утвърден със заповед на главния държавен здравен инспектор и се приема от него. В плана се включва обем на минималната дейност и всяка инспекция има своите количествени задачи във връзка с мониторинга. Тримесечно резултатите от дейността се отчитат в МЗ по определени показатели.

Материално-техническа и информационна осигуреност

По отношение на апаратурата за мониторинг на водите, Дирекциите „Лабораторни изследвания” във всички бивши РИОКОЗ са сертифицирани органи за контрол тип А. Лабораториите в седем големи РИОКОЗ са сертифицирани изпитателни лаборатории и са снабдени с ново модерно и много скъпо оборудване за извършване на лабораторните анализи на взетите проби. В тях се извършват изследвания и по-сложните химични анализи, докато в останалите 21 от бившите РИОКОЗ - изследванията и анализите на

по-рутинните показатели. Пет регионални инспекции (както и Националният център по радиобиология и радиационна защита) са оборудвани с апаратура за спазване на изискванията за защита на лицата от въздействието на йонизиращи лъчения, вкл. извършване на радиологичен анализ на водите – Бургас, Варна, Враца, Пловдив и Русе. Те покриват и обслужват всички здравни инспекции в страната и тези им функции се запазват и в новите РЗИ.

Материално-техническата и информационната обезпеченост за изпълнение на дейностите (според интервюираните) като цяло обаче е на незадоволително равнище. Основните проблемни области са:

- Недостиг на компютри и софтуер в повечето инспекции. Липсата на достатъчно компютри логично води и до ограничен достъп до интернет.
- В рамките на проект „Укрепване на капацитета на Министерство на здравеопазването за докладване на резултатите от провеждания мониторинг на качеството на питейната вода пред Европейската комисия" е изготвен специализиран софтуер за въвеждане на данните и изготвянето на докладите, но не е осигурен необходимият хардуер.
- Липсват високопроходими транспортни средства за извършване на пробовземане от водоизточниците на питейна вода, повечето от които се намират в отдалечени и труднодостъпни райони. Обичайна практика е съответните ВиК дружества да окажат съдействие чрез осигуряване на транспорт.
- Идентифицираните по време на проучването проблеми, свързани с лабораторното оборудване, са основно в две насоки:
    - (1) недостатъчно средства за калибриране и ежегодна профилактика на това оборудване – дейности, изискващи специфична експертиза и значителни средства. В същото време, отлагането на дейността по калибриране и профилактика може да доведе до повреди на тези изключително скъпи машини.
    - (2) недостатъчно оборудване в лабораториите - „*необходимо е допълнително оборудване и техническо насищане на лабораториите в РИОКОЗ, за да се стигне средно европейско ниво в това отношение и да се подобри контролът върху качеството на питейните води*".

Взаимодействие и координация с други институции

В периода на съществуването си, Регионалните инспекции за опазване и контрол на общественото здраве осъществяват своята дейност в постоянна връзка и взаимодействие с другите държавни контролни органи на територията на съответната област, с органите на местно самоуправление, както и с обществените организации и медиите на територията на областта.

По данни от дълбочинните интервюта, взаимодействието с останалите институции с функции в областта на водите е на много добро равнище. По-специално, например:

– РИОКОЗ предоставя на Басейновите дирекции за управление на водите към МОСВ периодично информация за извършения мониторинг и контрол на повърхностните води, предназначени за питейно-битово водоснабдяване, и на водите за къпане. В случаите, когато се установи отклонение в качеството на водата, използвана за питейно-битови цели, когато има основание да се предполага, че това се дължи на изменено състояние на водното тяло, от което се

извършва водовземането, инспекциите уведомяват в 7-дневен срок Басейновите дирекции. Двете институции обменят данните от провеждания от тях мониторинг за качествата на питейната вода и съвместно изготвят обобщени годишни доклади за съответната територия.

- Като контролен орган, регионалните инспекции работят във взаимодействие с ВиК дружествата на територията на съответната област за изготвяне и изпълнение на съвместни програми за постоянен и периодичен мониторинг на питейните води на населените места и по регистрацията на централни водоизточници и съоръжения за питейно-битово водоснабдяване. Във всички изследвани инспекции оценката е, че успяват да решават въпросите и възникнали проблеми в работен порядък и нямат трудности при взаимодействието с дружествата.
- Съвместната работа с РИОСВ включва съвместни проверки по сигнали и оценката за това сътрудничество е, че „*нямаме проблеми*".

Някои участници в проведените интервюта смятат, че „*координацията на информационните потоци между отделните институции не е добра, което води до ненужни разходи на човешки и материални ресурси*". Няма практика на устойчив информационен обмен на данни между отделни системи, което води до нерационално използване на ресурсите, дублиране на данни, многократно въвеждане на аналогична информация и т.н.

Изводи

Състояние и развитие на персонала

- В количествено отношение броят на персонала се оценява като оптимален за изпълнение на функциите. Идентифицирани бяха потребности, свързани с намирането на (подготвени) специалисти и недостиг на персонал в по-малките регионални инспекции.
- В качествено отношение инспекциите разполагат с образован и квалифициран персонал при добро съотношение между ръководни и изпълнителски кадри и подходяща организационна структура. Образователната и квалификационната структура на персонала не предизвикват загриженост в краткосрочна перспектива. Все пак, предвид ниското заплащане се наблюдава намаляване на дела на лекарите за сметка на специалистите с бакалавърско медицинско образование. Препоръчително е разработване и провеждане на активна политика за привличане на млади хора с висше медицинско образование (предвид неблагоприятната възрастова структура на персонала).
- Съществуващата система за повишаване на квалификацията на служителите в структурата на Министерството на здравеопазването е добра и е съобразена с потребностите, включително във връзка със задълженията на страната по отношение на докладването на качеството на питейните води пред ЕК. Във връзка с повишаване на квалификацията на персонала, регионалните инспекции прилагат редица добри практики - поддържане на база данни за преминатото от персонала краткосрочно професионално обучение, вътрешно обучение и споделяне с персонала от страна на служителя, преминал през курс на обучение, обучение на новопостъпили от по-опитни служители и други.
- Основните предизвикателства по отношение на квалификацията са свързани с осигуряване на финансови средства за текущата професионална квалификация

на персонала, тъй като именно недостигът на средства за покриване на разходите за обучение представлява проблем за по-пълно задоволяване на идентифицираните по време на атестационния процес потребности от обучение.

- Необходимо е МЗ и ръководствата на новосформираните регионални здравни инспекции да обърнат внимание на потребностите от строго специализирано обучение за специалисти (химици), работещи в лабораториите в териториалните структури на МЗ, в която област обучението се оценява като недостатъчно. МЗ следва да търси възможности за допълнително финансиране на тази дейност по линия на оперативна програма „Развитие на човешките ресурси", както и от други извънбюджетни източници. За целта може да се обединят усилията на МОСВ и МЗ за съвместни обучения на специалистите от лабораториите в структурите на двете министерства, като по този начин ще се поделят и необходимите финансови средства.

Вътрешна организация на работа и материално-техническа осигуреност

- В инспекциите е изградена добре работеща вътрешна организация на дейността и са приети редица вътрешни актове във връзка с изпълнението на функциите за контрол на качеството на водите за питейно-битови цели и водите за къпане.
- Материално-техническото осигуряване е на незадоволително равнище - повечето инспекции изпитват недостиг на компютри и софтуер за дейността, както и на транспортни средства за пробонабиране. По отношение на лабораторното оборудване, оценката е, че е с изключение на няколко големи инспекции, съществува необходимост (1) от допълнително оборудване с цел повишаване на качеството на контрола върху питейните води; (2) от средства за калибриране и ежегодна профилактика на лабораторното оборудване.

Взаимодействие с други институции

- Взаимодействието с другите институции с функции по водите е добро. Като общ проблем е идентифицирана недобрата координация на информационните потоци между отделните институции, което води до неефективен разход на ресурси и снижава институционалния капацитет.

Обобщение: Институционалният капацитет на изследваните инспекции е на сравнително добро равнище, което им позволява да изпълняват своите функции и задачи, свързани с управлението на водния сектор. Силните страни на този капацитет са най-вече: добрата количествена осигуреност с персонал и основните му качествено-структурни характеристики (образователно ниво, квалификация, съотношение между ръководни и изпълнителски кадри), оптималната вътрешна организация на дейностите във връзка с изпълнението на функциите, както и доброто взаимодействие с повечето партниращи институции. Слабите страни и проблемите са свързани преди всичко с: ниското заплащане; недостига на специалисти с нужния профил на местния пазар на труда (в по-малките инспекции); незадоволителното материално-техническо осигуряване; недобрата координация на информационните потоци между отделните институции, което води до неефективен разход на човешки, материални и финансови ресурси.

6.2.10 МИНИСТЕРСТВО НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО И ХРАНИТЕ

Функции

Основните функции на министъра на земеделието и храните по отношение на материята, предмет на настоящата стратегия, са определени в няколко закона.

Съгласно *Закона за водите* (ЗВ), министърът на земеделието и храните осъществява държавната политика, свързана с дейностите по експлоатация, изграждане, реконструкция и модернизация на хидромелиоративни системи и съоръжения и за предпазване от вредното въздействие на водите извън границите на населените места. Министърът на земеделието и храните издава Правилник за правилна и безопасна експлоатация и поддържане на съоръженията от хидромелиоративната инфраструктура, в който са описани специфичните изисквания към експлоатацията на малките язовири.

Съвместно с другите компетентни министри, министърът на земеделието и храните участва в издаване на наредби за поддържане на количеството и необходимото качество на водите, по-специално - наредба за опазване на водите от замърсяване с нитрати от земеделски източници, наредба за качеството на водите за обитаване от риби и черупкови организми, наредба за качеството на водите за напояване на земеделските култури, наредба за условията и реда за осъществяване на техническата експлоатация на язовирните стени и съоръженията към тях.

Със *Закона за сдруженията за напояване* на министъра се възлагат допълнителни функции във връзка с управлението на хидромелиоративните системи и съоръжения. Съгласно този закон, министърът на земеделието и храните упражнява правен, финансов и технически надзор върху дейността на сдруженията за напояване, одобрява ежегодно до 30 септември със заповед цени на услугата "водоподаване" за следващата година; одобрява общи условия на договорите за доставка на вода за напояване на сдруженията и на ползватели на вода, които не са членове на сдружението.

В *Закона за рибарство и аквакултури* са определени функциите на министъра на земеделието и храните във връзка с управлението, наблюдението и контрола върху рибарството, аквакултурите и търговията с риба и други водни организми и всички дейности в рибностопански води.

За подпомагане на министъра при изпълнение на възложените му функции, към Министерството на земеделието и храните (МЗХ) са създадени съответни структури:

- В организационната структура на МЗХ през 2010 г. е създадена Дирекция „Хидромелиорации”, след закриване (с ПМС 95/18.05.2010 г.) на Изпълнителната агенция по хидромелиорация, която беше на подчинение на МЗХ. С промени в Устройствения правилник на Министерството на земеделието и храните (изм., ДВ, бр. 52 от 9.07.2010 г.) са определени функциите на Дирекцията.
- На регионално равнище всяка от 28-те областни дирекции „Земеделие” на подчинение на Главна дирекция „Земеделие, гори и поземлени отношения” в МЗХ има функции във връзка с рехабилитация на напоителните системи и съоръжения и с дейности по напояване и отводняване.
- Голяма част от функциите съгласно ЗВ се извършват от трите държавни търговски дружества, чийто принципал е МЗХ – „Напоителни системи” ЕАД, „Хидромелиорации Севлиево” ЕАД гр. Севлиево и „Земинвест” ЕАД гр. София. В капитала на трите еднолични акционерни дружества в момента на тяхното

регистриране са включени всички хидромелиоративни обекти в страната, изградени с държавни средства, в това число съоръжения и системи за доставка на вода, както и съоръжения и системи за предпазване от вредното въздействие на водите – корекции на реки, предпазни диги, отводнителни системи.

- Дирекция „Управление на собствеността и държавно участие" в МЗХ подпомага министъра при осъществяването на правомощията му съгласно Правилника за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала - в конкретния случай върху „Напоителни системи" ЕАД, „Земинвест" ЕАД и „Хидромелиорации Севлиево" ЕАД.
- Към министъра на земеделието и храните е създадена Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури (ИАРА), която изпълнява функциите по Закона за рибарство и аквакултури.

В изпълнение на своите функции във връзка с управление на водите, МЗХ взаимодейства най-вече с другите отговорни министерства (МОСВ, МИЕТ, МТИТС, МВР), със сдруженията за напояване, риболовните сдружения и браншови организации и други.

Оценка на персонала

Количествени и качествено-структурни характеристики на персонала

В рамките на МЗХ с преки функции в управлението на водите е Дирекция „Хидромелиорации". Основните задължения на Дирекцията са да подпомага министъра на земеделието и храните при упражняване на функциите му по Закона за водите и Закона за сдруженията за напояване.

Дирекцията организира, ръководи и контролира изпълнението на дейностите по:

- напояване на земеделските земи;
- развитие на хидромелиорациите, включително проектиране, изграждане, ремонт, реконструкция и поддържане на хидромелиоративния фонд, разработване на инвестиционни проекти и инвеститорски контрол върху обектите от хидромелиоративната структура с цел ефективно използване на водите за напояване проекти, провеждане на технико-икономически съвет за разглеждане, приемане и одобряване на предварителни (прединвестиционни) проучвания и проектни разработки от инвестиционното проектиране за обектите от хидромелиоративната инфраструктура;
- разработване на националния водностопански план и съставяне на водните и водностопанските баланси на страната в частта им, свързана с напояването и отводняването;
- поддържане на регистър на хидромелиоративния фонд.

Дирекцията участва в изготвянето на технико-икономически задания за изработване на договорните научноизследователски и приложни задачи и организира работата по сътрудничество и взаимодействие с научни институти и консултантски звена по обучение на кадрите в областта на хидромелиорациите.

Дирекцията упражнява дейности по контрол на сдруженията за напояване.

Щатното разписание на Дирекция „Хидромелиорации" за изпълнение на тези функции е 10 души. Всички щатни длъжности са заети. Дирекцията е една от 12-те дирекции в специализираната администрация и в нея работят 3% от общия брой специализирана

администрация в МЗХ. Този персонал се оценява като недостатъчен – „*необходими са и е направена заявка за още 4 щатни бройки*”.

Квалификацията на служителите в Дирекцията е висока и съответства на специализираните функции, които изпълняват. Всички специалисти в дирекцията са с висше образование (9 инженери и 1 лекар).

В 20 от 28-те областни дирекции „Земеделие” също има специалисти за управление на хидромелиорациите. В тях над 80% са инженери, останалите са агрономи, като има и 2-ма със средно техническо образование. Квалификацията им е много добра - притежават дългогодишен опит и познават местните особености. В останалите 8 областни дирекции все още няма назначени такива специалисти.

Потребностите от допълнителен персонал както в дирекция „Хидромелиорации”, така и в областните дирекции „Земеделие” се свързва с проблема липса на млади специалисти по хидромелиоративно и хидротехническо строителство, геодезия и земеустройство. Необходимо е назначаване на такива специалисти за осигуряване на приемственост, така че по-старите служители да предадат опита си на по-младите преди пенсиониране.

Във връзка с дейността на „Напоителни системи” ЕАД, чийто принципал е министърът на земеделието и храните, Дирекция „Управление на собствеността и държавно участие” подпомага министъра при упражняване на функциите му. Дирекцията анализира финансово-икономическото състояние на търговските дружества и прави предложения до министъра във връзка с тяхното преструктуриране, приватизация, ликвидация или несъстоятелност; следи за изпълнението на възложените задачи от страна на органите на управление и контрол, като извършва проверки за изпълнението на поставените задачи и информира министъра за резултатите от проверките.

На базата на наличната информация не може да се определи със сигурност доколко е ефективна дейността на дирекцията, предвид изнесените в последната година данни за финансовото състояние и за злоупотреби при управление на „Напоителни системи” ЕАД. Тъй като решенията се вземат на политическо равнище, не е ясно доколко дирекцията е изпълнявала добре функциите си да анализира финансово-икономическото състояние на дружествата и да прави предложения до министъра във връзка с тяхното укрепване, преструктуриране или други мерки. Извършеният от Сметната палата одит на дейността на МЗХ за 2009 г. повдига въпроси относно ефективния контрол върху дейността на търговските дружества през предходните години.

Професионално развитие на персонала

В структурата на МЗХ има Дирекция «Човешките ресурси» в общата администрация, чрез която се осъществява политиката в тази област в МЗХ. Дирекцията има достатъчен капацитет за осъществяване на съвременна политика и стратегия по управлението на човешките ресурси в системата на министерството, основаваща се на прозрачна система за наемане и подбор; система за въвеждане на новопостъпили служители; система за оценка на трудовото изпълнение и развитие на кариерата; програми за обучение и професионална квалификация и проектиране на работните места.

Въз основа на проучването може да се обобщи, че МЗХ изпълнява нормативните изисквания във връзка с управлението на човешките ресурси. Приети са правила за организация на работната заплата и допълнителното материално стимулиране, както и правилник за вътрешния трудов ред. Всеки служител има длъжностна характеристика, с която е детайлно запознат. В съответствие с Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация (приета с Постановление

105/2002 г.) се провежда редовно атестиране. Като краен резултат се подписват годишни лични оценки за индивидуалното изпълнение от всички оценени служители в администрацията и заповеди за повишаване в ранг.

Според интервюираните експерти, досега не е имало потребност от специализирано обучение и не са организирани такива на персонала с функции по хидромелиорации, тъй като те имат необходимата квалификация за заемане на съответните длъжности. Обучения се провеждат при промяна в нормативната уредба и по ЗУТ и по теми във връзка с проекти, финансирани със средства на ЕС.

Оценка на вътрешната организация на работа и материално-техническата осигуреност

Вътрешни правила и процедури

С приемането на новия Устройствен правилник на МЗХ (ПМС 265/10.11.2009 г.) се оптимизира структурата и числеността на административните звена в министерството, прецизират се техните функционални характеристики и се избягват дублиращи функции. Функциите на административните звена са основно преразгледани, систематизирани и по-добре дефинирани. Устройственият правилник урежда както функциите, структурата и числеността, така и организацията на работата на министерството. Закрита е Изпълнителна агенция по хидромелиорация с цел оптимизиране на хидромелиоративните дейности.

Министерството е приело редица правила, които регламентират различни аспекти от организацията на работата, например:

> *Правила за управление на човешките ресурси* – подборът и назначаването на персонала се осъществява след провеждане на конкурс съобразно утвърдените образователни и квалификационни изисквания за съответната длъжност. Има утвърдени длъжностни характеристики с изисквания за знания, умения и опит за заеманата длъжност.
>
> *Правила за достъп до активите и информация – д*остъпът до всякакъв вид информация в електронен вид е подробно описан във Вътрешни правила за правата и задълженията на потребителите на компютърната и информационната среда в МЗХ, утвърдени от министъра на земеделието и храните.
>
> *Правила за документиране на всички операции и действия, свързани с дейността на организацията* – с вътрешни правила са въведени процедури за архивиране, съхраняване, ред за достъп и ползване на създадените документи, както и политика по сигурността на информацията, включително физическия достъп до активи и информация. Процедурите за документиране на управленските и организационните процеси са регламентирани с Наредбата за документооборота.

Отделно и подробно са разписани съгласуваността и оперативността по дейности, които се отнасят до две или повече административни звена, като е определен редът за обща координация, субординация, взаимна информираност и контрол по изпълнението – нещо, което не се прави във всички анализирани институции.

Като слабост се отчита тежката бюрократична процедура при взаимодействие между звената вътре в министерството, което забавя реакциите при необходимост от спешни действия. Спецификата на работата на Дирекция „Хидромелиорации" е такава, че взимането на важни решения за сигурността на съоръженията, за инвестиции, за промяна на различни технологични процеси изискват вземане на бързи решения, а при

тази схема на работа и процедура за вземане на решения нещата стават бавно и понякога взетото решение вече не е актуално. Например при аварийна ситуация, ако се налага решение за финансов разход, пренасочване на човешки и материални ресурси, то трябва да се съгласува със съответните дирекции, в които пък не се проявява разбиране поради неразбиране на спецификата на дейността. Например, *„ако трябва да се отиде на обект с аварийна ситуация (язовир, дига, др.), заповед за командировка се получава най-рано след 2-3 дни, а това е спешна ситуация и този срок е неприемлив”*.

Това до голяма степен се дължи на обща слабост в организационната структура на институциите в държавната администрация, по-специално, изискванията на Наредбата за прилагане на единния класификатор на длъжностите в администрацията, съгласно която минималната численост, определена като условие за създаване на вътрешни звена, е изключително ниска. Това създава предпоставки за необосновано „стръмна” организационна структура и бюрократизиране на системата, като резултатът е именно забавяне на реакциите при взаимоотношенията вътре в администрациите, тежки управленски и работни процеси, незадоволителна координация и понижена ефективност и ефикасност.

В този контекст решение би могло да се търси в промени във вътрешната организация, като например се определят въпроси, които се класифицират като спешни и следва да се ползват с приоритет, в случая - по отношение управление на хидромелиорациите.

По отношение на документите, свързани с упражняване на функциите на МЗХ по управление на хидромелиоративния фонд, министерството не е приело необходимите документи за осигуряване на ефективно и ефикасно управление на този фонд. През годините дейностите са били извършвани без наличие на ясна и целенасочена политика в тази област. МЗХ не е успяло да приеме Стратегия за управление и развитие на хидромелиоративния фонд. Липсата на такава стратегия се отразява неблагоприятно на планирането и на оперативната работа на служителите, занимаващи се с тези дейности. Последното преброяване на изградените и годни за напояване поливни площи в България е извършено през 1999 г. и получените данни са утвърдени с постановление на Министерски съвет от 20 юли 2000 г. Не е приета Методика за определяне на цените за водоползване за напояване, което до голяма степен затруднява дейностите и създава предпоставки за междуведомствени проблеми. В отчета на МЗХ за постигане на целите за 2009 г. се отчита също твърде незадоволително ниво на постигане на целите по отношение на дейности, свързани с предпазване от вредното въздействие на водите.

Материално-техническа и информационна осигуреност

Техническата и информационната осигуреност в Министерството на земеделието и храните е на много добро равнище. Компютърната техника включва принтери, монитори, настолни и преносими компютри, UPS-и, сървъри, активно мрежово оборудване и др. Осигурен е достъп до интернет за международен и за български трафик. Извършва се редовна поддръжка, профилактика и актуализиране на активното и пасивно оборудване, хардуерно и софтуерно обновяване на сървърните машини и на операционни системи и приложения на персоналните компютри. Регулярно се архивират данни.

Компютърната осигуреност на служителите е на високо равнище. Всеки служител разполага с персонален компютър, персонален мрежов акаунт и с електронна поща. За дирекция „Хидромелиорации” е необходим специализиран компютърен софтуер, какъвто обаче не е разработен. Би следвало да се изготвят необходимите

характеристики и да се възложи разработка, като е възможно да се търсят източници на финансиране по линия на европейските фондове за повишаване на капацитета на МЗХ.

Министерството поддържа уеб-страница. Като слабост може да се отбележи, че информацията за самото МЗХ и функциите на отделните структурни звена е оскъдна и не се актуализира. Например към 31.12.2010 г. не са представени функциите на дирекциите от специализираната администрация, нито Правилник за устройството и дейността на МЗХ. Информацията също не е актуализирана след създаване на Дирекция „Хидромелиорации" и Дирекцията липсва в структурата на министерството. На интернет страницата продължава да стои информация за закритата с решение от юни 2010 г. Изпълнителна агенция по хидромелиорация като второстепенен разпоредител с бюджетни кредити, и др.

Взаимодействие и координация с други институции

Взаимодействието с другите институции се оценява като добро. По време на проучването на място, беше изразена препоръка за по-добро взаимодействие с МОСВ по отношение на поставяне на приоритетите за управление на хидромелиоративния фонд и неговото въздействие върху околната среда. Например, в някои части на страната (Натура 2000, местообитания и др.) е необходима по-ефективна координация с цел определяне на приоритетите при изграждане и функциониране на хидромелиоративните съоръжения или друга свързана с управление на хидромелиорациите дейност.

Взаимодействието със сдруженията за напояване се оценява като добро, макар че се изказват резерви по отношение на Закона за сдруженията за напояване, който не стимулира развитието на сектора. *„Законът трябва да се промени и да позволява сравнително лесно да се учредяват сдружения за напояване, като указва достатъчно ясни правила за работата им, които да допринасят за развитие на сектора. Сегашните правила са конструирани така, че не позволяват развитие на сектора."*

Изводи:

Състояние и развитие на персонала

- Квалификацията на персонала с функции в областта на хидромелиорациите в министерството е на високо равнище. Всички специалисти са с висше образование с подходящи специалности. Делът на младите служители под 40 години е нисък (под 30%) и се наблюдава тенденция към застаряване на персонала, която се дължи отчасти на липса на млади кадри с подходяща квалификация.
- Потребностите от допълнителен персонал както в дирекция „Хидромелиорации", така и в областните дирекции „Земеделие" се свързва с проблема липса на млади специалисти по хидромелиоративно и хидротехническо строителство, геодезия и земеустройство. Необходимо е назначаване на такива специалисти за осигуряване на приемственост, така че по-старите служители да предадат опита си на по-младите преди пенсиониране. В количествено отношение персоналът в дирекция „Хидромелиорации" се оценява като недостатъчен, като се идентифицира потребност от (поне) още 4 щатни бройки.
- Като цяло МЗХ изпълнява нормативните изисквания във връзка с управлението на човешките ресурси. Повишаване на текущата квалификация на служителите, които се занимават с хидромелиорации, не е сред приоритетите в работата, което може да се отчете като недостатък.

Презумпцията на ръководството е, че те имат необходимото образование и квалификация за изпълнение на задълженията си и затова обучение се организира основно за разясняване на нормативни актове (напр. ЗУТ) и при промени в нормативната уредба.

Вътрешна организация на работа и материално-техническа осигуреност

- МЗХ е приело редица правила, които регламентират различни аспекти от организацията на работата. Отделно и подробно са разписани съгласуваността и оперативността по дейности, които се отнасят до две или повече административни звена, като е определен редът за обща координация, субординация, взаимна информираност и контрол по изпълнението.
- Като слабост може да се отчете тежката бюрократична процедура при взаимодействие между звената вътре в министерството, което забавя реакциите при необходимост от спешни действия. Спецификата на работата на дирекция „Хидромелиорации" изисква понякога вземане на бързи решения, а съществуващата система за вземане на решения забавя и затруднява оперативната работа. В този контекст решение би могло да се търси в промени във вътрешната организация, като се определят въпроси, които се класифицират като спешни и следва да се ползват с приоритет, в случая по отношение на управление на водите.
- През годините МЗХ не е приело необходимите документи за осигуряване на ефективно и ефикасно управление на хидромелиоративния фонд, като например Стратегия за управление и развитие на хидромелиоративния фонд, Методика за определяне на цените за водоползване за напояване.
- Материално-техническата и информационната осигуреност в Министерството на земеделието и храните е на много добро равнище.
- Идентифицира се потребност от специализиран компютърен софтуер за нуждите на дирекция „Хидромелиорации". Необходимо е да се изготвят характеристики и да се възложи разработка, като е възможно да се търсят източници на финансиране по линия на европейските фондове за повишаване на капацитета на МЗХ.
- Като слабост може да се отбележи, че на интернет страницата на МЗХ информацията за самото министерство и структурните му звена е оскъдна и не се актуализира редовно.

Взаимодействие с други институции

- Взаимодействието с другите институции се оценява като добро. Препоръчва се по-ефективна координация с МОСВ по отношение на поставяне на приоритетите за управление на хидромелиоративния фонд и неговото въздействие върху околната среда, основно в земите по Натура 2000, местообитания и др.

Обобщение: Институционалният капацитет на МЗХ и в частност на дирекция „Хидромелиорации" е на задоволително равнище. Силните страни на този капацитет са най-вече: висококвалифицираният персонал със значителен професионален опит и мотивация; много добрата материално-техническа осигуреност и партньорското взаимодействие с другите държавни институции по повод изпълнението на функциите в управлението на водите. Слабите страни и проблемите, които ограничават капацитета на дирекцията са свързани преди всичко с: недостатъчната количествена осигуреност с

персонал и тенденцията към застаряване, които произтичат най-вече от ниското заплащане и липсата на млади специалисти по хидромелиоративно и хидротехническо строителство; отсъствието на необходимите ведомствени нормативни документи за ефективно управление на хидромелиоративния фонд; необходимостта от разработването на специализиран компютърен софтуер за нуждите на дирекция „Хидромелиорации" и от по-ефективна координация с МОСВ.

6.2.11 ИЗПЪЛНИТЕЛНА АГЕНЦИЯ ПО РИБАРСТВО И АКВАКУЛТУРИ

Функции

Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури (ИАРА) е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище г. София и териториални звена - второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към министъра на земеделието и храните.

ИАРА осъществява дейностите, свързани с държавното и оперативното управление на сектор "Рибарство" в рамките на Общата политика по рибарство на ЕС, държавния надзор, контрола върху риболовните дейности в рибностопански води, и е определена за Управляващ орган по отношение на средствата от Европейския фонд по рибарство на ЕС.

ИАРА осъществява функциите и задачите си в съответствие със Закона за рибарството и аквакултурите и други подзаконови нормативни документи.

В съответствие със Закона за водите (чл. 60, ал. 4, т.1) за издаване на разрешително за ползване на повърхностен воден обект за аквакултури и свързаните с тях дейности, ИАРА изготвя съгласувателно становище относно зоните за стопански риболов и зоните за рибовъдство в големи язовири, когато язовирът не е зониран.

В рамките на дейностите по прилагане на Общата политика по рибарство на ЕС, ИАРА изпълнява задачи, свързани с изпълнение на седемте политики на ОПР на ЕС, и в частност по отношение опазване на морската и водната околна среда, а именно:

По Политика 3. *Устойчиво развитие на аквакултурното производство*

- мерки за подобряване качеството на водата, използвана при отглеждането на аквакултури

По Политика 6. *Опазване на морската и водна околна среда*

- превенция и контрол върху замърсяването в области на защитени морски територии по продължение на бреговата ивица и рифовете, за които области са взети мерки за опазване на водната флора и фауна от риболовен интерес;
- управление на отпадъчните води от производството и преработката на рибни продукти;
- географска карта за показване качеството на водите.

Инспекторите и специалистите по риболовен контрол проверяват разрешителните за стопански риболов, регистрацията на лицата отглеждащи аквакултури, билетите за любителски риболов; контролират производството, превозването и разселването на носители на генетичен материал; контролират спазването на режима на ползването на

рибните ресурси; контролират риболовните уреди; контролират издадените ветеринарномедицински свидетелства; изземват и задържат вещите – предмет на нарушение, както и вещите.

Контролът върху дейността на ИАРА се осъществява от Инспектората на Министерството на земеделието и храните (МЗХ). Дирекция "Вътрешен одит" на МЗХ осъществява вътрешния одит в агенцията.

БДЧР ще разработва, актуализира, контролира и отчита изпълнението на Морската стратегия с програма от мерки за постигане на добро състояние на морската околна среда, което ще има пряко отношение към работата на ИАРА.

Анализът на капацитета на институцията в контекста на нейните функции не е завършен, тъй като не бе получена необходимата информация.

6.2.12 МИНИСТЕРСТВО НА ИКОНОМИКАТА, ЕНЕРГЕТИКАТА И ТУРИЗМА

Законът за водите определя функциите на Министерството на икономиката, енергетиката и туризма във връзка с управлението на водните ресурси. Министърът на икономиката, енергетиката и туризма:

- осъществява държавната политика, свързана с дейностите по експлоатация, изграждане, реконструкция и модернизация на хидроенергийните системи и обекти;
- контролира състоянието на водните обекти и водностопанските системи и съоръжения в рамките на своята компетентност;
- участва съвместно с другите компетентни министри в приемането на наредба за проучване, ползване и опазване на подземните води; наредба за емисионни норми за допустимото съдържание на вредни и опасни вещества в отпадъчните води, заустявани във водни обекти; наредба за условията и реда за осъществяване на техническата експлоатация на язовирните стени и съоръженията към тях.
- предоставя информация на министъра на околната среда и водите за всички хидроенергийни обекти за съставяне на водностопанския кадастър.

Функциите във връзка с изпълнението на правомощията на Министъра на икономиката, енергетиката и туризма са възложени на Предприятие „Язовири и каскади”, което е в организационната структура на „НЕК” ЕАД, която от своя страна е дъщерно дружество на държавната „Българска енергийна компания” ЕАД. Министърът на икономиката, енергетиката и туризма е принципал и упражнява правата на държавата в тези дружества, съгласно разпоредбите на Правилник за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала, приет с ПМС № 112 от 23.05.2003 г., подпомаган от Дирекция "Индустриални отношения и управление на държавното участие" в МИЕТ.

По методологически съображения, както вече се посочи в началото на този раздел, капацитетът на предприятие „Язовири и каскади” е разгледан в раздел “Анализ на дейността на дружествата, предоставящи услуги във водния сектор”.

6.2.13 ИЗПЪЛНИТЕЛНА АГЕНЦИЯ "ПРОУЧВАНЕ И ПОДДЪРЖАНЕ НА РЕКА ДУНАВ"

Функции

Изпълнителна агенция „Проучване и поддържане на р. Дунав” (ИАППД) е юридическо лице със седалище в гр. Русе - второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към Министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията**.** Функциите на ИАППД във връзка с водния сектор са описани в Закона за водите.

Агенцията има следните функции:

- Административни – като издава разрешителни за ползване на воден обект за изземване на наносни отложения от река Дунав; събира такси, които постъпват по бюджетната сметка на Агенцията; изпраща копие от документите във връзка с издаване на разрешително с приложено копие от писмената преценка в Министерството на околната среда и водите; води регистър на издадените разрешителни.
- Мониторингови – като извършва наблюдение на количеството на водите на река Дунав, включително:
    - поддържа и развива мрежата за мониторинг;
    - поддържа база данни;
    - обработва и контролира информацията, изчислява водни и наносни количества и разработва оперативно хидроложки прогнози.
- Изследователски – като проучва хидроморфоложкия и хидроложкия режим на река Дунав и създава специализирани бази данни и карти за река Дунав.
- Опазване и предотвратяване замърсяването на водите на р. Дунав - като съгласува всички проекти и работи, свързани с комплексното използване на река Дунав, предоставя на заинтересувани министерства, ведомства, научноизследователски и проектантски институти в страната необходимите им материали и данни от проучванията на река Дунав и за вземане на предохранителни мерки при опасност от наводнения, ледови режим, рушене на брега и други.
- Представителни функции на експертно ниво – като участва в работата на Дунавската комисия в Будапеща, в Работната група по вътрешен воден транспорт към Европейската икономическа комисия (ИКЕ) при ООН в Женева, в Смесената българо-румънска комисия за р. Дунав, в Смесената българо-румънска комисия за моста Русе-Гюргево, както и в работата на други международни организации, свързани с инфраструктурата, екологията и други проблеми по р. Дунав и по европейските вътрешни водни пътища. Агенцията изготвя становища по проектите на актове на тези органи и организации, участва със свои експерти и специалисти в работните им сесии и осигурява изпълнението на решения и препоръки на международните органи и организации, отнасящи се до българския участък от р. Дунав. ИАППД членува като официален представител от България на GIS Forum – Форум, който работи по проекти, свързани с река Дунав и вътрешните водни пътища под патронажа на Дунавската комисия.

ИАППД изпълнява и други функции, възложени й от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България и други нормативни актове, които не са предмет на настоящото изследване.

Оценка на персонала

Количествени и качествено-структурни характеристики на персонала

Дейността, структурата, организацията на работа и съставът на изпълнителната агенция се определят с Устройствен правилник, приет от Министерския съвет. Агенцията е структурирана организационно в 4 дирекции. Общата администрация се състои от дирекция "Административно-правно и финансово-стопанско обслужване", а специализираната – от Дирекция "Хидротехническа и проекти", Дирекция "Хидрология и хидрометеорология" и Дирекция "Поддържане на плавателния път и техническа". Структурата на Агенцията съответства на възложените функции и характера на извършваните от нея дейности.

Числеността състав на ИАППД е 130 души, като всички щатни длъжности са заети. Този персонал се оценява като недостатъчен за изпълнение на функциите по Закона за водите и се идентифицира потребност от допълнителен персонал (висшисти със специалност „екология”).

Структурните характеристики на персонала показват добра балансираност. В общата администрация работят 16 човека (12%), което е в рамките на оптималните стойности. Ръководният персонал е 6 души (5%). Този процент е в долните нива на стойностите за ръководен персонал в държавната администрация. Младите служители на възраст под 40 години са 27%, а разпределението по пол е 75% мъже и 25% жени. Жените работят преобладаващо в общата администрация. По-ниският дял на жените в състава на агенцията се обяснява с естеството на работа и по-тежките условия на труд в „основните” дейности.

По отношение на квалификацията, делът на персонала с висше образование е 13%, което е нисък процент. Самооценката обаче е, че квалификацията на наличния персонал е адекватна на задачите, които изпълняват. Голяма част от дейността не изисква висше образование и специална квалификация и е свързана с поддръжка на навигационни и километрични и други брегови знаци и плаващи буйове, замервания, драгиране на земна маса и други дъноудълбочителни работи. С наличния персонал тези задачи се изпълняват успешно и по тази причина квалификацията на персонала не създава притеснение в настоящия момент.

С функции по проучване, опазване и предотвратяване замърсяването на водите на р. Дунав са 107 души, като структурните характеристики са подобни на тези на общия числен състав на персонала.

Професионално развитие на персонала

В ИАППД са разработени длъжностни характеристики за всички категории служители и длъжности по щатно разписание. В същото време, анализът показва, че ИАППП няма специална политика за управление на човешките ресурси. В Агенцията няма звено, на което да са възложени функции за разработване и прилагане на модерна система за управление на персонала. Възложените с Устройствения правилник функции на дирекция "Административно-правно и финансово-стопанско обслужване" също не включват такива дейности.

Самооценката относно удовлетворяване на потребностите от обучение за текущо повишаване на квалификацията показва, че то се оценява като незадоволително. В агенцията не се провеждат специализирани обучения на служителите.

За текущо повишаване на квалификацията се разчита основно на обмяна на опит с колеги от другите дунавски държави и работа по международни проекти чрез участие в международни срещи и съвещания, свързани с дейността на ИАППД. През 2009 г. специалисти от агенцията са взели участие в:

- семинар на тема „Съвместна декларация за ръководните принципи за развитие на вътрешното корабоплаване и екологична защита на Дунавския басейн";
- заседания на обща българо-румънски работни групи и смесени комисии за съгласуване в общия участък на р. Дунав;
- съвещания на Работните групи по техническите, юридическите и финансовите въпроси в Дунавската комисия;
- работни срещи по проекти NEWADA, PLATINA, WANDA и други;
- съвещание на експертите по хидротехническите въпроси в Дунавската комисия;
- конференция за въвеждане и развитие на съвременни решения в дигитални навигационни системи в Речните информационни служби /РИС/ в Европа.

Обхватът на служителите обаче, които могат да се възползват от тази възможност, е малък. Препоръчително е да се набележат мерки за подобряване на системата за развитие на наличния персонал.

Оценка на вътрешната организация на работа и материално-техническата осигуреност

Вътрешни правила и процедури

В ИАППД от 01.12.2006 г. е внедрена Система за управление на качеството със заповед № 139 от 30.11.2006 г. на изпълнителния директор, която включва: Наръчник по качество, системни и оперативни процедури по качество, работни инструкции по качество, форми по качеството и други системни документи на ИАППД.

ИАППД е приела и други вътрешни актове, които регулират управлението на работните процеси и на персонала – правила за въвеждане на антикорупционни процедури, за наблюдение за прилагане на кодекса за поведение на служителите, за деловодната дейност, за достъп до обществена информация, за разпределение на функциите и отговорностите между структурните звена и служителите в агенцията за организация и функциониране на СФУК, инструкция за определяне на условията и реда за възлагане и провеждане на обществени поръчки и др. Агенцията е приела и Харта на клиента.

ИАППД поддържа интернет страница, която се актуализира редовно. На страницата се предоставя информация за дейността на Агенцията, за предоставяните услуги, отчети за дейността на ИАППД, както и нормативно изискваните данни във връзка с проучване и поддържане на р. Дунав.

Материално-техническа и информационна осигуреност

Материално-техническата осигуреност на ИАППД е на задоволително равнище. Агенцията разполага със специализирана техника за изпълнение на дейностите си (плавателни съдове, корабно оборудване, нефтосъбирач, бонови заграждения, скимър системи и др.)

Потребностите са свързани с подмяна на част от съществуващата техника, както и с необходимост от закупуване на оборудване за проучвателна и навигационна дейност - проучвателен кораб, оборудван с проучвателна и навигационна апаратура; съвременни светещи навигационни знаци и информационни табла. През 2009 година Агенцията не е имала одобрени капиталови разходи за доставка на корабно оборудване, IT-осигуряване за основната дейност, закупуване на специализирани софтуерни продукти, основни ремонти на плавателни съдове, съоръжения, МПС.

Взаимодействие и координация с други институции

ИАППД изпълнява законово определените задължение за взаимодействие с останалите институции с функции за управление на водните ресурси и със заинтересованите страни и оценява работните взаимоотношения с всички тях като много добри.

Изводи:

Състояние и развитие на персонала

- В количествено отношение персоналът се оценява като недостатъчен, като се идентифицира потребност от привличане на специалисти с висше екологично образование за изпълнение на функциите по закона за водите.
- Квалификацията на персонала като цяло е адекватна на изпълняваните задачи.
- По отношение развитието на човешките ресурси може да се обобщи, че ИАППД не е разработила политика и не прилага съвременна система за управление на човешките ресурси. Повишаване на текущата квалификацията на служителите е на незадоволително равнище, като се разчита основно на обмяна на опит с колеги от другите дунавски държави и работата по международни проекти. Обхватът на служителите обаче, които могат да се възползват от тази възможност, е малък. Препоръчително е да се помисли за подобряване на системата за развитие на персонала.

Вътрешна организация на работа и материално-техническа осигуреност

- Материално-техническата и информационната осигуреност е на задоволително равнище. Идентифицираните потребности са свързани с подмяна на част от съществуващата техника, както и с необходимост от закупуване на конкретно оборудване за проучвателна и навигационна дейност.

Взаимодействие с други институции

- ИАППД изпълнява законово определените задължение за взаимодействие с останалите институции с функции за управление на водните ресурси и с други заинтересовани страни. Взаимодействието с всички институции се оценява като безпроблемно и като много добро.

Обобщение: Институционалният капацитет на ИАППД е на сравнително добро равнище, което й позволява да изпълнява своите функции и задачи, свързани с проучването и поддържането на река Дунав като част от водните ресурси на страната. Силните страни на този капацитет са най-вече: адекватната на изпълняваните дейности квалификация на персонала; адекватна организация на дейностите; много добро взаимодействие с другите институции. Слабите страни и проблемите са свързани преди всичко с: недостатъчния на брой персонал и особено – недостига на специалисти с висше екологично образование; отсъствието на цялостна институционална политика и звено за управление на човешките ресурси, вкл. по отношение повишаването на квалификацията; ограниченията върху капиталовите разходи (за доставка на корабно

оборудване, IT-осигуряване за основната дейност, закупуване на специализирани софтуерни продукти, основни ремонти на плавателни съдове и пр.).

6.2.14 ИЗПЪЛНИТЕЛНА АГЕНЦИЯ „МОРСКА АДМИНИСТРАЦИЯ”

Функции

Изпълнителна агенция "Морска администрация" (ИАМА) е юридическо лице на бюджетна издръжка - второстепенен разпоредител с бюджетни средства към Министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, със седалище София и с регионални дирекции във Варна, Бургас, Русе и Лом. Статутът на ИАМА е регламентиран в Кодекса на търговското корабоплаване (чл. 360, ал. 1). Контролът върху дейността на агенцията се осъществява от министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията.

Агенцията осъществява държавен контрол на чуждите кораби в българските пристанища, упражнява контрол върху безопасното корабоплаване в морските пространства и вътрешните водни пътища, както и върху безопасността, сигурността и екологосъобразността на пристанищната система на Р България.

ИАМА осъществява функциите и задачите си в съответствие със следните основни нормативни актове: Кодекс на търговското корабоплаване (обн. ДВ, бр. 55 от 14 юли 1970 г., посл. изм. ДВ, бр.85 от 29 октомври 2010 г.), Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България – ЗМПВВППРБ (обн. ДВ, бр. 12 от 11.02.2000 г., посл. изм. ДВ, бр. 88 от 09.11.2010 г.), Закон за водите, Наредба № 15 от 28.09.2004 г. за предаване и приемане на отпадъци - резултат от корабоплавателна дейност, и на остатъци от корабни товари (изд. от министъра на транспорта и съобщенията, обн., ДВ, бр. 94 от 22.10.2004 г., посл. изм., бр. 28 от 14.04.2009 г., в сила от 1.06.2009 г.), Наредба за опазване на околната среда в морските води (приета с ПМС № 273 от 23.11.2010 г., обн., ДВ, 94 от 30.11.2010 г.) и други подзаконови нормативни документи.

В областта на функциите си по опазване на морската среда от замърсяване Агенцията прилага регламентите на редица международни актове, като Международната конвенция за предотвратяване на замърсяването от кораби (MARPOL 73/78, изменена с протокол от 1997 г.), ратифицирана със закон, приет от XXXIX Народно събрание (ДВ, бр. 94 от 2004 г., като Протоколът от 1997 г. е в сила от 19 май 2005 г.), Директива 2002/84/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5.11.2002 г. за изменение на директивите относно морската безопасност и предотвратяване на замърсяването от кораби, и др.

Териториалната компетентност на агенцията се разпростира върху:

- вътрешните морски води;
- териториалното море;
- българския участък на р. Дунав;
- сухоземната крайбрежна ивица, имаща широчина 100 метра, отчитана от линията на най-големия отлив; там, където има селища или височина, отстояща на по-малко от 100 метра от линията на най-големия отлив, границите на крайбрежната ивица съвпадат с чертите на селището от страна на морето или с върха на височината;
- сухоземната крайбрежна ивица на разстояние 100 м, мерено от линията, където

водната повърхност на р. Дунав пресича сушата на българския участък при най-ниски водни стоежи;

- територията на пристанищата, включително зоните по чл. 103, ал. 6 и обектите по чл. 111а, ал. 1 ЗМПВВППРБ, с изключение на военните пристанища.

В областта на водите Агенцията изпълнява следните основни функции и задачи:

- Контрол в морските пространства и във вътрешните водни пътища на Република България по въпросите, отнасящи се до опазване на морската и речната среда от замърсяване, както и до предотвратяване, намаляване и ограничаване на замърсяването, произтичащо от корабоплаването;
- Организация и ръководство на борбата с аварийните разливи в района на Черно море и р. Дунав, за които отговаря Република България.

В изпълнение на своите функции и в съответствие с нормативните актове, с които се регламентират контролът и опазването на морската и речната среда в Р. България от замърсяване, ИАМА работи в сътрудничество с:

- Министерство на околната среда и водите
- Министерство на здравеопазването
- ИА „Проучване и поддържане на р. Дунав”
- Басейнови дирекции
- РИОСВ
- ДП „Пристанищна инфраструктура”
- ГД „Гранична полиция”
- ИА „Рибарство и аквакултури”
- Общини, областни администрации

Оценка на персонала

Количествени и качествено-структурни характеристики на персонала

Дейността, структурата, организацията на работа, функциите и съставът на Изпълнителна агенция "Морска администрация" са определени с Устройствения правилник, приет от Министерския съвет (обн. ДВ, бр.78 от 5 септември 2008 г., изм. ДВ. бр.15 от 23 февруари 2010 г.).

Общата численост на персонала на Изпълнителна агенция „Морска администрация” е определена на 296 души. Щатът се утвърждава от министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията при спазване на изискванията на Единния класификатор на длъжностите в администрацията (приет с ПМС № 35 от 2000 г.).

В съответствие с Устройствения правилник, структурата на Агенцията е организирана в обща и специализирана администрация.

Общата администрация е организирана в дирекция "Административно-правно и финансово-счетоводно обслужване".

Специализираната администрация е структурирана в 6 дирекции: "Европейски съюз, международни отношения и проекти", "Инспекционна дейност", четири дирекции “Морска администрация” (ДМА) – във Варна, Бургас, Русе и Лом, чрез които

Агенцията осъществява териториалната си компетентност в областта на пристанищата, безопасността на корабоплаването и опазването на околната среда от замърсяване от кораби. Тези териториални дирекции изпълняват функциите на инспекторат по смисъла на Кодекса на търговското корабоплаване и международните договори в областта на корабоплаването, по които Република България е страна, ратифицирани и влезли в сила по предвидения от закона ред. В рамките на териториалната си компетентност дирекциите осъществяват контрол по опазване на околната среда от замърсяване от кораби; извършват прегледи на системата за управление на безопасността и опазване на морската среда от замърсяване – на кораби и компании.

Към датата на проучването (м. ноември 2010 г.), от общата щатна численост на персонала на ИАМА, 296 души, незаетите длъжности са 25, или 8% от общия брой. Основната част от тях (близо 90%) са в специализираната администрация.

Съгласно информация от проведеното проучване на място, персоналът, който изпълнява функции по опазване на морската среда от замърсяване, наброява 12 души. Това число включва служители от отделите „Контрол и опазване на морската среда, търсене и спасяване" и „Контрол и опазване на морската среда" в териториалните дирекции във Варна и Бургас; двама служители в дирекция „Морска администрация" – Русе, които изпълняват задачи, свързани с опазването на р. Дунав от замърсяване; един служител в дирекция „Инспекционна дейност", който координира дейностите по опазване на морската среда от замърсяване; един служител в дирекция „Европейски съюз, международни отношения и проекти", който работи по въпросите за опазване на морската среда от замърсяване.

В общ план, наличният щатен персонал се оценява като сравнително достатъчен за изпълнение на функциите и задачите, възложени на ИАМА. Тази оценка като цяло е валидна и за броя на служителите, които се занимават с дейности по опазването на морската и речната среда от замърсяване. С оглед обаче на тенденцията за повишаване на изискванията по отношение на контрола върху опазването на морската среда и преди всичко новите изисквания за контрол на качеството на корабните горива и проверките на противообрастващите системи на корабите, има необходимост от увеличаване на броя на служителите, изпълняващи дейности по контрол и предотвратяване на замърсяването. Потребностите от допълнителен персонал са най-големи в териториалните дирекции, главно в дирекция „Морска администрация"-Варна и дирекция „Морска администрация"-Бургас, поради високия обем на извършваните контролни дейности. В квалификационно отношение, спецификата на дейностите изисква осигуряването на висококвалифицирани кадри със специален профил и подготовка. Поради ниското ниво на възнагражденията, проблеми съществуват при намирането на специалисти по експлоатация на флота и пристанищата, по корабни машини и механизми, морски еколози, специалисти по екологично право.

Според мнението на интервюираните, „*квалификацията на служителите, като се отчетат и допълнителните обучения, които са преминали, отговаря във висока степен на вмененитe им задачи за изпълнение"*. Приблизително 60% от персонала на ИАМА е с висше образование, като за служителите с функции по контрол и опазване на морската и речна среда от замърсяване този показател е 100%. Следва да се отчете, че растящите изисквания на националното законодателство, правото на ЕС и международните договори, по които Р България е страна, налагат потребността от постоянно повишаване на квалификацията на персонала и придобиване на допълнителни знания и умения, с оглед качествено изпълнение на поставените задачи.

В структурно отношение, персоналът на ИАМА има следните характеристики: Ръководният персонал представлява 14% от общия щатен състав – една стойност в

горните граници на допустимите величини. Общата и специализираната администрация заемат съответно 7% и 93%. Това съотношение се дължи на високата степен на централизация на административно-правното и финансово-счетоводното обслужване, както и на включването на целия персонал на териториалните дирекции (242 души) в състава на специализираната администрация. Делът на жените е сравнително нисък (30%), което е свързано основно със спецификата на дейността на ИАМА. По отношение на възрастовата структура, около 30% от служителите са под 40 години, което в средносрочна перспектива може да породи проблеми при кадровата осигуреност.

Структурните характеристики на персонала, изпълняващ функции по контрол и опазване на морската и речна среда от замърсяване, показват съществени положителни различия по показателите „заети жени" и „служители под 40 години". Стойностите и на двата показателя са около 60%.

Делът на персонала, назначен по служебно правоотношение, и този на персонала по трудово правоотношение, са приблизително равни (51:49).

Потребностите от допълнителен персонал са не толкова в количествено, колкото в професионално-структурно отношение. Необходими са основно кадри с инженерно-технически и морски специалности, по експлоатация на кораби и пристанища, еколози, специалисти по екологично право. Основният проблем пред осигуряването на кадри в краткосрочен план е ниското ниво на заплащане. В средносрочна перспектива, дефицитът на специалисти с подходяща квалификация, тенденцията към съкращаване на щатовете в държавната администрация и неконкурентното възнаграждение се очертават като главните предизвикателства пред осигуряването на ИАМА с необходимите специалисти.

Професионално развитие на персонала

В ИАМА се изпълняват всички нормативни изисквания по отношение развитието на персонала. Разработени са правилник за вътрешния трудов ред, правила за организация на работната заплата, за допълнителното материално стимулиране и наградите. Трудовите и служебните досиета на служителите в агенцията се поддържат в съответствие с Кодекса на труда и Закона за държавния служител. Всеки служител има длъжностна характеристика, с която е подробно запознат. Длъжностните характеристики на служителите в Агенцията се утвърждават от главния секретар.

В съответствие с Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация (приета с ПМС 105/2002 г.) се провежда редовно атестиране. Разработват се лични годишни планове на служителите, по които се провеждат междинни и заключителни срещи. В резултат се установява степента на изпълнение на работните планове и се изготвят окончателни формуляри за атестация на служителите.

Дейностите по повишаване на квалификацията и обучението на служителите се координират от главния секретар, а оперативната работа се осъществява от звеното по човешки ресурси към дирекция "Административно-правно и финансово-счетоводно обслужване". Обученията се организират на основата на личните планове за развитие, които съдържат информация за потребността и вида на обучението, както и въз основа на оценките в края на атестационния процес.

Обучението на персонала в ИАМА се извършва основно по линия на:

- Института по публична администрация

- Ведомствени обучения на МТИТС
- Международни организации и проекти.

Институтът по публична администрация провежда въвеждащо обучение за новоназначени ръководители и служители на държавна служба, обучение за професионално развитие по програми, вкл. ISO-9001 – системи за управление на качеството, информационни технологии, правни регулации, езикови обучения и др.

Извън системата на ИПА се организират обучения по специализирани теми, като внедряване и функциониране на електронни административни услуги от страна на ИАМА (издаване на удостоверение за плавателен стаж и извършване на извлечения от регистъра на корабите и др. справки за корабите), за оценяване, изпитване и освидетелстване на морски лица – IMO моделен курс, и др.

Обученията по линия на международните организации - Международната морска организация (IMO), Европейската агенция за морска безопасност (EMSA), Комисията за опазване на Черно море от замърсяване и Дунавската комисия - заемат съществено място в повишаване на квалификацията на служителите. Участието в семинари, конференции, срещи, съвещания и кръгли маси допринася за обмен на опит и споделяне на добри практики между представителите на различните държави. Темите на обученията включват държавен пристанищен контрол, морско право и интегрирана морска политика, сигурност и опазване на морската среда.

Служители на агенцията участват в два туининг проекта: „Изграждане на капацитет за предотвратяване на замърсяването от нефт и други вредни вещества от кораби по р. Дунав" и „Изграждане на капацитет за предотвратяване на замърсяването от нефт и други вредни вещества от кораби в Черно море". Целта на проектите е да се повиши експертността в областите на мониторинга, превенцията и елиминирането на замърсявания по р. Дунав и в Черно море, причинени от дейността на корабоплаването.

Във връзка със специалните изисквания към професионалната им компетентност, инспекторите, които са оторизирани да извършват проверки на кораби и държавен пристанищен контрол участват задължително в:

- периодични обучения и оценяване в съответствие с хармонизираната система на ЕС;
- целеви обучения по прилагане на Директива 2009/16 ЕС и всички изменения на международните договори, по които Р. България е страна.

Възможности за самоподготовка и поддържане на информираността на служителите са създадени и чрез осигурения достъп до документите на Международната морска организация (IMO), поместени на интернет страницата на организацията.

Някои от основни теми на проведените обучения са:

- Регионален семинар на Международната морска организация относно ратифициране, въвеждане и приложение на Международната конвенция за предотвратяване на замърсяването от кораби 1973 г. (MARPOL 73/78)
- Обучение по въпросите, касаещи околната среда и корабоплаването, организирано от EMSA (Европейска агенция за морска безопасност)
- Регионален семинар относно Международната конвенция за контрол на вредните противообрастващи системи на корабите (AFS Convention), организиран от Международната морска организация

- Обучение относно европейското морското законодателство, организирано от EMSA
- Регионален семинар, организиран от Международната морска организация относно Международната конвенция за контрол и управление на баластните води и седиментите от кораби
- Обучение относно ратифицирането и приложението на Международната конвенция за контрол и управление на баластните води и седиментите от кораби организирано от EMSA
- Обучение/семинар относно ратифицирането и приложението на Международната конвенция за контрол и управление на баластните води и седиментите от кораби организирано от EMSA
- Обучение относно CleanSeaNet – система за сателитен мониторинг на нефтено замърсяване, организирано от EMSA.

Общата оценка на интервюираните е, че потребностите от обучение и повишаване на квалификацията на служителите се удовлетворяват във висока степен. Създадени са добри възможности за участие в инициативи и проекти по линия на международните организации, с които ИАМА сътрудничи активно по повод на своята дейност и с оглед изпълнението на ангажиментите на РБългария по международните договори, по които е страна.

Оценка на вътрешната организация на работа и материално-техническата осигуреност

Вътрешни правила и процедури

ИАМА има разработени всички необходими вътрешни правила и процедури, свързани с изпълнението на функциите и задачите й в областта на корабоплаването, пристанищата, контрола и опазването на морската среда от замърсяване. Вътрешната организация на работата се извършва на основата на приетите правила и заповеди на изпълнителния директор за вътрешния трудов ред, пропускателния режим, противопожарната охрана, за деловодната дейност (в т. ч. документооборот, архив и съхраняване на ведомствените документи); вътрешни правила за възлагане на обществени поръчки; указания относно достъпа до обществена информация; харта на клиента. Всички документи са разработени в съответствие с Устройствения правилник на ИАМА и другите приложими нормативни документи.

Агенцията разполага с изградена информационна система за събиране, обработка, анализ, съхранение и разпространение на данни във връзка с изпълняваните функции и задачи. От края на 2009 г. е въведена и функционира Национална информационна система “SafeSeaNet”.

В ИАМА е разработена, внедрена и функционира система за управление на качеството (СУК) в съответствие с международния стандарт БДС EN ISO 9001:2001. Системата е документирана с Наръчник по качеството и 62 процедури. В системата са обхванати всички процеси и всички дирекции на Агенцията. Процедурите се разработват в съответствие с нормативните документи и са обект на постоянна актуализация. През 2009 г. системата е одитирана успешно от SGS и от BVQA. По утвърден график се извършват вътрешни одити по всички дирекции в Агенцията, с цел установяване познаването и правилното прилагане на процедурите по качество. Внедрена е и функционира цялостна електронна система за управление на документите на системата по качеството. Направена е актуализация на СУК и е приведена в съответствие с БДС

EN ISO 9001:2008. Поддържането и развитието на СУК се осъществява от дирекция "Административно-правно и финансово-счетоводно обслужване".

В изпълнение на своите функции агенцията поддържа: регистър на корабите и корабопритежателите; регистър на пристанищата; регистър на пристанищните оператори, регистър на морските лица.

ИАМА издава бюлетин, в който се публикуват задължителни разпореждания, циркуляри, национални и международни актове от областта на корабоплаването. Информацията от дейността, както и информацията, съдържаща се в регистрите, водени от администрацията, се обобщават в единна база от данни, която може да се ползва според задълженията, произтичащи от международни договори, страна по които е Република България.

Агенцията изготвя ежегоден доклад за дейността, който представя на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията.

Общата оценка е, че сегашната вътрешна организация на работата в ИАМА е адекватна на функциите и задачите, които агенцията изпълнява, вкл. в областта на опазването на морската и речна среда от замърсяване.

Материално-техническа и информационна осигуреност

ИАМА разполага с необходимата материално-техническа и информационна база за изпълнение на функциите и задачите. По информация от посещението на място, потребностите на служителите в Централно управление са свързани основно с осигуряване на по-съвременно ИТ и офис оборудване. С оглед подобряване на инспекционната дейност в териториалните дирекции е необходимо осигуряването на съвременни технически средства: контролно-измервателна апаратура и на БДС за СПО (съоръжения с повишена опасност).

По отношение осигуреността с компютърна техника и програмни продукти, ИАМА разполага с необходимия хардуер, софтуер и комуникационно оборудване, изградени са локални мрежи и интернет, чрез които се осигурява изпълнението на различните функции. Агенцията има разработен програмен продукт за събиране, обработка и предаване на статистическа информация в ЕВРОСТАТ, НСИ, МТИТС и други потребители.

Осигуряването на компютърна техника и софтуер се извършва основно централизирано от МТИТС. Отделни елементи (компютърни конфигурации, сървъри, преносими компютри) са придобити безвъзмездно след закриване на Министерството на държавната администрация и административната реформа. С оглед постоянното и бързо усъвършенстване на хардуера и софтуерните продукти е необходимо провеждането на системна политика по оценка на потребностите и осигуряване на допълнителни средства за закупуване на нови такива, които да заменят и/или да актуализират старите. Това е свързано и с развитието на нормативната уредба и новите изисквания към ИАМА по отношение прилагане на националното законодателство и задълженията по линия на международните договори, по които Р България е страна.

Взаимодействие и координация с други институции

ИАМА осъществява своята дейност в постоянна връзка и взаимодействие с останалите структури от системата на МТИТС, други държавни институции, ведомства и техни регионални структури, с местните органи на държавната власт, както и с обществени организации и медии.

Агенцията взаимодейства главно със следните ключови институции:

- Министерство на околната среда и водите – по повод контрола върху ползването за транспортни цели и предотвратяване на замърсяването на вътрешните морски води и водите на териториалното море и на водите на р. Дунав
- ИА „Проучване и поддържане на р. Дунав” – по повод контрола върху замърсяването и борбата с нефтените разливи по р. Дунав
- Басейнови дирекции – по повод издаване на разрешителни за ползване на водни обекти - части от р. Дунав, вътрешните морски води или териториалното море. По-специално, БДЧР ще разработва, актуализира, контролира и отчита изпълнението на Морската стратегия с програма от мерки за постигане на добро състояние на морската околна среда, което ще има пряко отношение към работата на ИАМА
- РИОСВ – по повод съвместни проверки
- ДП „Пристанищна инфраструктура” – по повод инспектиране на пристанищата и пристанищните съоръжения
- ГД „Гранична полиция” – при осъществяване на дейностите по търсене и спасяване на бедстващи хора, кораби и самолети;
- ИА „Рибарство и аквакултури” – по повод опазване на морската среда от замърсяване
- Общини, областни управители – по повод приемането на генерални планове за развитие на пристанищата за обществен транспорт
- Пристанищни оператори – при проверки на дейността им

Сътрудничеството се осъществява по линия на извършваните проверки на кораби и на пристанищните оператори, при изготвяне на съвместни нормативни документи по опазване на морската среда от замърсяване, за обмен на данни и информация, при проверки по жалби и сигнали,

Общата оценка е, че взаимодействието и комуникацията с другите институции, които имат отношение към изпълнението на дейността на ИАМА, се осъществява на много добро ниво, в съответствие с правата и задълженията, разписани в законите, наредбите и указанията за извършване на контрол по опазване на морската среда от замърсяване, и плановете за борба с нефтените разливи.

Изводи

Състояние и развитие на персонала

- ИАМА разполага с достатъчно на брой щатни служители за изпълнение на функциите и задачите. Измененията в нормативната уредба може да наложат известно увеличаване в териториалните поделения (главно ДМА във Варна и Бургас) на контролния експертен състав (инспекторите), които осъществяват дейности по контрол и предотвратяване на замърсяванията.
- В квалификационно отношение се идентифицират потребности, свързани главно с намирането на кадри с инженерно-технически и морски специалности, по експлоатация на кораби и пристанища, еколози, прависти (екологично право).
- Проблем при набирането на кадри са ниските възнаграждения. Независимо от сравнително ниския процент на текучество в системата на Агенцията,

неконкурентното заплащане (отново) е основният проблем при назначаването на квалифицирани млади специалисти. Проблеми съществуват при намирането на специалисти по експлоатация на флота и пристанищата, по корабни машини и механизми, морски еколози, специалисти по екологично право.

- В качествено отношение ИАМА разполага с висококвалифициран персонал, при добро съотношение между ръководни и изпълнителски кадри, между обща и специализирана администрация. Образователната и квалификационната структура на персонала е адекватна от гледна точка на краткосрочната перспектива. Възрастовата структура на персонала с функции по управление на водите е благоприятна (60%) и на този етап не поражда проблеми по приемствеността между поколенията експерти в средносрочна перспектива.
- Съществуващата система за обучение и повишаване на квалификацията на служителите е на необходимото ниво и задоволява в нужната степен потребностите на ИАМА. За това допринасят както вътрешните обучения, така и обученията по линия на международни организации и участието в проекти по двустранно и многостранно сътрудничество.

Вътрешна организация на работа и материално-техническа осигуреност

- Вътрешната организация на работата на ИАМА е структурирана в съответствие с приетия Устройствен правилник. В Агенцията е изградена и функционира система за управление на качеството (СУК), в която са обхванати всички процеси и всички структурни звена. Процедурите по системата се актуализират своевременно в съответствие с промените в нормативната уредба. Към настоящия момент организацията на работата е адекватна на отговорностите и задълженията на ИАМА, свързани с управлението на водите.
- Материално-техническото и информационно осигуряване на ИАМА е на сравнително добро ниво. В териториалните ДМА има нужда от доставяне на специализирано техническо оборудване с оглед подобряване на инспекционната дейност. В количествен аспект, Агенцията разполага с необходимата компютърна техника и програмни продукти, но те имат нужда от постоянно модернизиране и надграждане, включително и във връзка с изпълнението на националното законодателство и задълженията по международни договори, по които България е страна.

Взаимодействие с други институции

- Взаимодействието между ИАМА и останалите структури от системата на МТИТС, другите държавни институции, ведомства и техните регионални структури, местните органи на държавната власт и другите организации е на много добро ниво. Сътрудничеството се осъществява при ясно разписани права и задължения на страните.

Обобщение: Институционалният капацитет на изпълнителната агенция е на много добро равнище, което й позволява да изпълнява своите функции и задачи, свързани с управлението на водния сектор. Силните страни на този капацитет са най-вече: добрата количествена и качествено-структурна осигуреност с персонал със съответното образование, професионална подготовка, опит и мотивация; адекватната вътрешна организация на работа; задоволителната материално-техническа осигуреност и доброто взаимодействие с партниращите институции. Слабите страни и проблемите, които ограничават капацитета на агенцията са свързани преди всичко с: ниското заплащане;

неудовлетворените потребности от експерти с инженерно-технически и морски специалности; нуждите в териториалните Дирекции „Морска администрация” от специализирано техническо оборудване за инспекционната им дейност.

6.2.15 ДЪРЖАВНО ПРЕДПРИЯТИЕ „ПРИСТАНИЩНА ИНФРАСТРУКТУРА”

Функции

„Пристанищна инфраструктура” е държавно предприятие към Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, което управлява инфраструктурата на пристанищата за обществен транспорт с национално значение. Предприятието е юридическо лице със седалище София по смисъла на чл. 62, ал. 3 от Търговския закон и е образувано съгласно чл. 115л. от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ЗМПВВППРБ).

Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура” (ДП „ПИ”) осъществява функциите и задачите си в съответствие със следните основни нормативни актове: Кодекс за търговското корабоплаване, Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, Закон за управление на отпадъците, Закон за устройство на територията, Закон за концесиите, Закон за обществените поръчки, Търговския закон, както и други релевантни законови и подзаконови нормативни документи.

При изпълнение на дейностите по опазване на морската и речната среда от замърсяване, предприятието прилага и разпоредбите на редица международни актове, като Международната конвенция за предотвратяване на замърсяването от кораби, 1973, изменена с протокол от 1978 г. (MARPOL 73/78) и с протокол от 1997 г., Международния кодекс за управление на безопасната експлоатация на кораби и предотвратяване на замърсяването (ISM Code) и др.

Функциите и дейността на ДП „ПИ” са конкретизирани в Устройствения му правилник, издаден от МТИТС (обн. ДВ, бр.38 от 21 май 2010 г.). Тези функции най-общо могат да се определят като разработващи, изпълнителни и контролни.

По отношение опазването на морската и речната среда от замърсяване, ДП "ПИ" извършва дейности по утвърждаване на плановете за управление на отпадъците – резултат от корабоплавателна дейност на пристанище Бургас и на пристанище Варна. Планът съдържа мерки и процедури, удовлетворяващи изискванията за опазване на околната среда, в т.ч. на водите, и дава възможност за извършване на дейностите по управление на отпадъците без необосновано забавяне на корабите. Дейностите на предприятието по изграждане, реконструкция, рехабилитация и поддържане на пристанищата за обществен транспорт с национално значение, както и по поддържане на съществуващите и изграждане на нови подходни канали, пристанищни акватории, морски и речни депа за изхвърляне на драгажна маса, вълноломи, защитни съоръжения и други, обслужващи пристанищата за обществен транспорт с национално значение, се съгласуват с министъра на околната среда и водите.

В съответствие със ЗМПВВППРБ, ДП „ПИ” разработва проект на Национална програма за развитие на пристанищата за обществен транспорт (НПРПОТ) и го представя за утвърждаване от министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията. Един от основните приоритети за развитието на пристанищата в НПРПОТ 2006-2015 г. е създаване на условия за привеждане на българските

пристанища в съответствие с изискванията на ЕС по отношение на опазването на околната среда. За постигането му са предвидени пакет от мерки, разработени в съответствие с Директива 2000/59/ЕО, Закона за управление на отпадъците, MARPOL 73/78, препоръките за предотвратяване на замърсяването на водите на р. Дунав от корабоплаването, приети от Дунавската комисия в Будапеща, 1997 г. и задълженията, произтичащи от присъединяването на България в Европейския съюз. Мерките, отговорността за чието изпълнение е възложено на ДП „ПИ" и Изпълнителна агенция „Морска администрация", включват:

- Изготвяне на планове за управление на отпадъците за пристанищата за обществен транспорт с национално значение Варна и Бургас и осигуряване изготвянето на такива от останалите пристанища;

- Въвеждане на тарифа за покриване на 100% от разходите по поддържане на системата за управлението отпадъците от корабите в пристанищата за обществен транспорт с национално значение Варна и Бургас и осигуряване въвеждането на такива системи от останалите пристанища;

- Изграждане на електронна база данни за отпадъците от корабите, покриваща всички пристанища;

- Усъвършенстване на нормативната база свързана с управлението на отпадъците от корабите;

- Изграждане на съоръжения за третиране на твърди отпадъци /инсинератори/ - по един за пристанищата Варна и Бургас;

- Модернизация на приемно съоръжение за нефтоводни отпадъчни води от корабите в пристанище Лом;

- Въвеждане на система за управление и контрол по опазване на околната среда (EN БДС 14 000) в пристанищата за обществен транспорт.

След изтичането на всяка календарна година до края на м. март ДП „ПИ", съвместно с ИА „Морска администрация", изготвя отчет за изпълнението на НПРПОТ, придружен от анализ на развитието на националната пристанищна система.

В изпълнение на регламентите на съответните конвенции на Международната морска организация (IMO) и директивите на ЕС за повишаване безопасността на корабоплаването, опазването на околната среда, осигуряване на сигурността в пристанищата и информационното обслужване на морския и речния транспорт, ДП "ПИ" предоставя услуги по управление на корабния трафик и информационното обслужване на корабоплаването и обменя информация с други системи, предвидени в закон или в международен договор, по който Р. България е страна.

ДП „ПИ" е партньор и събенефициент по проект „Екологично управление на трансгранични пристанища от Коридор 8 - ECOPORT 8", финансиран по линия на Програмата за транснационално сътрудничество в Югоизточна Европа 2007-2013 г. ECOPORT 8 цели екологосъобразното управление на пристанищата за предпазване от замърсяване и съхранение на естествените ресурси в пристанищните зони и прилежащите крайбрежни територии. По проекта се предвижда да бъдат извършени изследвания и тестове, на базата на които да се изготви базата за екологично сертифициране на пристанищата, като се вземат под внимание националните нормативни изисквания, както и тези на Европейския съюз за създаването на пилотна мониторингова система.

В изпълнение на своите функции и в съответствие с нормативните актове, с които се регламентира опазването на морската и речната среда от замърсяване, ДП „ПИ” работи в сътрудничество с:

- Министерство на околната среда и водите
- Министерство на отбраната
- ИА „Морска администрация”
- ИА „Проучване и поддържане на р. Дунав”
- Басейнови дирекции
- РИОСВ
- Общини

Оценка на персонала

Количествени и качествено-структурни характеристики на персонала

Общата численост на персонала на ДП „Пристанищна инфраструктура” е 208 души (към януари 2011 г.). Структурата, щатът и средствата за работна заплата на предприятието се утвърждават от министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията.

Органи на управление на предприятието са:

1. министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията;

2. управителният съвет;

3. генералният директор.

Генералният директор ръководи и представлява предприятието. В своята работа той се подпомага от трима заместник-генерални директори със съответен ресор.

Структурата на предприятието включва главно управление и клонове - териториални поделения (ТП). Главното управление на предприятието осъществява административно-техническо, финансово, информационно и правно осигуряване и контрол на дейността на предприятието. Териториалните поделения включват:

1. ТП „Пристанище Бургас” - с район на действие от географския паралел на нос Емине до географския паралел на българо-турската граница със седалище Бургас;

2. ТП „Пристанище Варна” - с район на действие от географския паралел на българо-румънската граница до географския паралел на нос Емине със седалище Варна;

3. ТП „Пристанище Лом” - с район на действие от километър 645 до километър 845,650 от българския участък на р. Дунав със седалище гр. Лом;

4. ТП „Пристанище Русе” - с район на действие от километър 374,100 до километър 645 от българския участък на р. Дунав със седалище Русе.

ТП провеждат политиката на предприятието в съответния регион. Те поддържат инфраструктурата и създават условия за техническа, технологична и екологична безопасност на пристанищата за обществен превоз с национално значение на съответната територия. Осъществяват контактите с държавните органи и органите на местната власт на съответната територия в сферата на екологичното развитие на региона и предотвратяване на последствията от стихийни бедствия и аварии.

Главното управление се състои от 4 административни единици и 3 административни звена на пряко подчинение на генералния директор на предприятието и 7 специализирани направления, всяко от които е на пряко подчинение на заместник-генерален директор със съответен ресор.

На пряко подчинение на генералния директор са:

1. финансов контрольор;
2. представител на ръководството;
3. отговорник по здравословни и безопасни условия на труд;
4. направление "Административна дейност";
5. направление "Информационни технологии и сигурност";
6. главен юрисконсулт;
7. отдел "Човешки ресурси".

На пряко подчинение на съответния ресорен заместник-генерален директор са както следва:

За ресор "Управление на инфраструктура, акватория и собственост":

1. направление "Управление на собствеността";
2. направление "Инфраструктура и акватория".

За ресор "Финансова и икономическа дейност":

1. направление "Финанси и счетоводство";
2. направление "Икономическа дейност и фондове".

За ресор "Пристанищна дейност":

1. направление "Пазарни анализи и развитие на пристанищата";
2. направление "Международна дейност";
3. направление "Обслужване на корабния трафик".

Съгласно информация от проведеното проучване на място, персоналът, който изпълнява функции по опазване на морската и речната среда от замърсяване, наброява 4 души – по един във всяко от териториалните поделения на предприятието. По оценка на интервюираните, към настоящия момент този щатен брой се счита за достатъчен за изпълнение на възложените функции и задачи.

Във връзка с изпълнението на нови ангажименти обаче, произтичащи по линия на националното и международното законодателство, както и по изпълнение на мерките, заложени в НПРПОТ 2006-2015 г., е наложително създаването на структурно звено със съответна функционалност и щатна осигуреност в състава на Главно управление. В контекста на тези нови ангажименти потребностите от допълнителен персонал се оценяват между 5 и 10% от сегашния щатен брой. Специално внимание следва да се обърне на укрепване на капацитета на ТП – както в количествено, така и (най-вече) в квалификационно отношение.

Общата оценка е, че квалификацията на служителите на предприятието е адекватна на задачите, които следва да изпълняват. От общия брой 208 души, 154 (около 75%) са с висше образование, като за служителите с функции по опазване на морската и речна среда от замърсяване този показател е 100%. Независимо от този висок показател, се отчита необходимост от постоянно повишаване на квалификацията и придобиване на нови знания и подготовка с оглед изпълнение на изискванията, произтичащи от

динамичността и сложността на съдържанието на правото на ЕС и международните договори, по които България е страна.

В структурно отношение, персоналът на ДП „ПИ" има следните характеристики: Ръководният персонал представлява 10% от общия щатен състав – една величина, която може да се определи като оптимална. В звената с общо-административни функции работят около 11% от служителите. Делът на жените (40%) е адекватен на спецификата на дейност на предприятието. По отношение на възрастовата структура, 32% от служителите са под 40 години, което в средносрочна перспектива може да породи проблеми при кадровата осигуреност на предприятието.

Всички служители на предприятието са назначени по трудово правоотношение.

Към периода на проучването не се отчитат незаети щатни бройки, вкл. в звената (ТП), изпълняващи непосредствени функции по опазване на морската и речната среда от замърсяване. В квалификационно отношение се идентифицира необходимост основно от хидролози, хидрогеолози, еколози, специалисти по експлоатация на пристанища. В краткосрочна перспектива не се очертават сериозни проблеми пред осигуряването на кадри за нуждите на предприятието. В средносрочен план, проблеми могат да възникнат поради недостиг на специалисти с подходяща квалификация и подготовка, които да отговарят на изискванията, наложени от динамичните изменения в нормативната рамка и международните задължения. Този проблем може да се утежни допълнително и от общата тенденция на сравнително по-ниски нива на възнагражденията в държавните предприятия, което ги поставя в неконкурентни позиции при набирането на кадри на пазара на труда.

Професионално развитие на персонала

В ДП „ПИ" се изпълняват всички нормативни изисквания по отношение развитието на персонала. Разработени са правилник за вътрешния трудов ред, правила за организация на работната заплата, за допълнително материално стимулиране на служителите. Въведени са правила за безопасни и здравословни условия на труд, както и инструкции за безопасна работа с машини, съоръжения и оборудване в предприятието. Създадена е и функционира информационна система за човешките ресурси. Трудовите досиета на служителите се поддържат в съответствие с Кодекса на труда. Всеки служител има длъжностна характеристика, с която е подробно запознат. Длъжностните характеристики на служителите се утвърждават от генералния директор. Изградени са системи за атестиране, стимулиране и развитие на служителите и работниците в предприятието. Процедурите за управление на човешките ресурси са приведени в съответствие със системата на управление на качеството в предприятието – ISO 9001:2008.

Дейностите по обучението и професионалната квалификация на служителите се управляват и организират от отдел „Човешки ресурси". Изготвят се индивидуални годишни планове за развитие, на основата на които се оценяват потребностите и се съставя цялостна програма на обученията в предприятието.

Обучението на персонала в ДП „ПИ" се извършва основно по линия на:

- Оперативна програма „Транспорт" към МТИТС
- Европейски проекти по други оперативни програми
- Международни организации в областта на морския транспорт
- Частни фирми и обучителни организации (Делойт, НКЦ „Решение" ООД и др.)

В качеството си на бенефициент по Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г., предприятието участва в изпълнението на проекти, реализирани по Приоритетна ос IV „Подобряване на условията за корабоплаване по морските и вътрешните водни пътища” и Приоритерта ос V „Техническа помощ”. Чрез проектите по Приоритетна ос IV, които предвиждат изграждане на информационни системи, съответно за морския и за речния транспорт по р. Дунав, се създават условия за повишаване на квалификацията служителите, за придобиване на допълнителни технически и ИТ знания и умения. По приоритерта ос V „Техническа помощ” са обучени около 40 души по изграждане на административен капацитет за подготовка и изпълнение на проекти по ОП „Транспорт”.

Активно се използват възможностите за участия в курсове, организирани от международни организации и техните обучителни центрове – основно Международната морска организация (IMO), Обучителния център в Антверпен - APEC (Antwerp Port Training Center) и др. За повишаване квалификацията на служителите допринася също участието в семинари, конференции, срещи, съвещания и кръгли маси в международно участие, на които се извършва обмен на опит и споделяне на добри практики между представителите на различните държави. Това са добри практики с положително въздействие върху професионалната квалификация на персонала.

Обучения за служителите от общо-административните звена (по финансово управление, счетоводство, различни аспекти на правото и др.) се осъществяват чрез курсове, провеждани от външни обучителни организации и фирми. Това също е добра практика, която поради бюджетни ограничения не е типична за други публични институции с функции по управлението на водния сектор.

Някои от основни теми на проведените обучения са:

- Ефективно усвояване на средства от ЕС;
- Участие в европейски проекти по оперативни програми;
- Финансово управление и счетоводно отчитане на фирмата;
- Актуални въпроси на вещното право;
- Навигационен достъп и ръководство на морския трафик.

Оценката на интервюираните лица е, че потребностите от повишаване на квалификацията на служителите са удовлетворени в задоволителна степен. Очертава се необходимост от повече специализирани обучения, главно за персонала с функции по опазване на морските и речните води от замърсяване. Участието на предприятието в изпълнението на проекти като бенефициент по ОП „Транспорт” налага потребността от допълнително обучение и укрепване на капацитета в областта на управлението на проекти. Във връзка с международното сътрудничество и прилагане регламентите на международното законодателство е необходимо да се засили също и езиковото обучение на служителите.

Оценка на вътрешната организация на работа и материално-техническата обезпеченост

Вътрешни правила и процедури

ДП „Пристанищна инфраструктура” има разработени необходимите вътрешни правила и процедури, свързани с изпълнението на функциите и задачите в областта на пристанищната инфраструктура, управлението на морския и речния трафик, опазването на морската и речната среда от замърсяване. Вътрешната организация на работата се

извършва въз основата на правила, приети от Управителния съвет, и заповеди и разпоредби на генералния директор, в т.ч. за вътрешния трудов ред, пропускателния режим, противопожарната охрана, за деловодната дейност (документооборот, архив и съхраняване на ведомствените документи); вътрешни правила за възлагане на обществени поръчки; за контрол върху изпълнението на договорите с пристанищни оператори за извършване на пристанищни услуги по приемане и обработване на отпадъци - резултат от корабоплавателна дейност, и др.

Всички документи са разработени в съответствие с Устройствения правилник на ДП „ПИ" и другите приложими нормативни документи.

Предприятието поддържа система за управление на трафика и информационно обслужване на морското и речно корабоплаване, като събира, обработва и предоставя информация, необходима за безопасността на корабоплаването, на човешкия живот и за опазване на околната среда.

В ДП „ПИ" е изградена система за управление на качеството (СУК), която се организира, координира и контролира от представител на ръководството (заместник генерален директор, определен с изрично писмено упълномощаване от генералния директор). Системата се одитира редовно съгласно предварително утвърден план-график и след отчитане на резултатите се предприемат съответни коригиращи и превантивни действия.

Предприятието поддържа собствена интернет страница, през която се осъществява достъпът на потребителите до информационната система за отпадъци от кораби. Като администратор на системата, ДП „ПИ" отговаря за поддържането на програмния продукт и базата данни, както и за обучението на потребителите, като за целта публикува и съответни указания.

Общата оценка е, че сегашната вътрешна организация на работата е адекватна на функциите и задачите, които ДП „Пристанищна инфраструктура" изпълнява. По мнение на интервюираните лица, предприятието ще изпълнява по-ефективно функциите си по опазване на околната среда и в частност – на водите, които произтичат от изпълнение на мерките, заложени в НПРПОТ и други национални и международни проекти и програми, ако тези функции са регламентирани нормативно (чрез допълнение и изменение на текстове в ЗМПВВППРБ). Идентифицира се и потребност от обща синхронизация с другите закони, които имат отношение към опазване на околната среда.

Материално-техническа и информационна осигуреност

ДП „ПИ" разполага с основната материално-техническа и информационна база, необходима за изпълнение на функциите и задачите. По информация от посещението на място, потребностите на служителите в Централно управление са свързани основно с осигуряване на по-съвременно ИТ и офис оборудване. Някои ТП имат затруднения по отношение разполагаемия сграден фонд, който е недостатъчен за осигуряването на нормални работни условия.

По отношение осигуреността с компютърна техника и програмни продукти, ДП „ПИ" разполага с необходимия хардуер, софтуер и комуникационно оборудване; изградени са локални мрежи и интернет, чрез които се осигурява изпълнението на различните функции. Част от софтуера се осигурява по линията на проекти, в които предприятието участва като бенефициент по ОП „Транспорт" 2007-2013 г. Във връзка с това, в рамките на Приоритетна ос IV „Подобряване на условията за корабоплаване по морските и вътрешните водни пътища" се изпълняват два проекта:

1. Изграждане на система за управление на трафика на плавателни съдове - фаза 3. Информационно и комуникационно обслужване на корабоплаването (VTMIS-3). Предвижда се доразвиване на инфраструктурата, монтиране на телевизионни и термовизионни камери, внедряване на сателитни технологии за далечно наблюдение; наблюдение на цялото черноморско крайбрежие и р. Дунав в реално време. Системата за управление на корабния трафик (VTMIS) се въвежда в изпълнение на Директива 2002/59/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2002 г., установяваща система на Общността за мониторинг и информационно обслужване на корабния трафик.

2. Създаване на речна информационна система (РИС) в българската част на река Дунав.

Проектът включва строителство и доставка на оборудване за изграждане и въвеждане в експлоатация на РИС. Разработва се на основание на Директива 2005/44/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 07 септември 2005 г. за хармонизиране на Речните информационни услуги (РИС) по вътрешните водни пътища на Общността.

Развитието на системите по двата проекта ще продължи до 2013 г. и ще допринесе съществено за подобряване на капацитета на фирмата в тази област.

Чрез собствено финансиране ДП „ПИ" е стартирало проекти по Инициативата *„e-Maritime"* на Европейския съюз. Инициативата е насочена към подпомагане на устойчивото развитие на морския транспорт, като част от интегрираната транспортна система в Европа, чрез разработването на рамка, която ще се основава на най-новите информационни и комуникационни технологии. Инициативата *e-Maritime* представлява набор от възможности, стратегии и политики, които обхващат правни, организационни и технически рамки, и цели безпроблемно осигуряване на обмен на всякакъв вид информация между участниците в морския транспорт, което да спомогне за подобряване на ефективността и качеството на услугите. Част от дейностите по инициативата, които трябва да бъдат осъществени в периода до 2020 г., включват:

- Разработване на стандарти за информационно-комуникационни технологии и софтуерен инструментариум за интегриране на данни и услуги.

- Внедряване на приложения за пристанищни дейности:

- Система Port Community (PCS), ключово приложение, използвано в пристанищата за подпомагане на обмен на информация както между асоциирани с пристанището предприятия, така и между публичния и частния сектор, осигурявайки по този начин система „Едно гише", която значително ще подобри обслужването на клиентите и ефективността на работа.
- интеграция на системата „Едно гише" с национални и международни интернет портали;
- управление на качеството на събиране на данни и автоматизацията на статистическите отчети;
- интегрирано управление на сигурността; и др.

Оценката на интервюираните лица е, че е необходимо провеждане на по-системна политика по оценка на наличната ИТ и офис техника (компютри, сървъри и др.) и своевременното й обновяване и модернизиране. Актуализирането на програмните продукти (общ и специализиран софтуер) е наложително както от гледна точка повишаване ефективността на работата, така и във връзка с изпълнението на функции и задачи, произтичащи за ДП „ПИ" от промените в националното и международното законодателство.

Взаимодействие и координация с други институции

ДП „ПИ” осъществява своята дейност в постоянна връзка и взаимодействие с останалите структури от системата на МТИТС, други държавни институции, ведомства и техни регионални структури, органи на местната власт и др. Предприятието взаимодейства главно със следните институции:

- с Министерството на околната среда и водите – във връзка с мониторинга на акваторията и територията на пристанищата, при издаване на ОВОС, разрешителни, утвърждаване на планове за управление на отпадъците; по линия на международни проекти. Оценката е, че е нужна по-добра координация и взаимодействие на ниво министерства, с цел съгласуване на действията на регионалните им структури (например, между ТП на ДП „ПИ” и РИОСВ при изпълнение на контролните функции по опазване на околната среда, в т.ч. на водите, и мониторинг на акваторията и територията на пристанищата);
- с Министерството на отбраната – осъществяват добро оперативно взаимодействие по въпроси, свързани с навигационното осигуряване на корабоплаването;
- с ИА „Проучване и поддържане на река Дунав” –съвместни дейности за борба с нефтените разливи по р. Дунав. ИА осигурява на ДП „ПИ” статистически данни по проекти за Дунавската стратегия;
- с ИА „Морска администрация” – във връзка с контрола върху пристанищната инфраструктура и пристанищните оператори. Двете институции поддържат постоянни контакти и осъществяват добро взаимодействие;
- с Басейновите дирекции – във връзка с издаване на разрешителни по ползване на акваторията. По-специално, с БДЧР, която ще разработва, актуализира, контролира и отчита изпълнението на Морската стратегия с програма от мерки за постигане на добро състояние на морската околна среда, което ще има пряко отношение към работата на ДП „ПИ”. Оперативното взаимодействие по правило е без особени проблеми.
- с РИОСВ – по повод издаването на документи и сертификати на местно ниво;
- с общини – по повод издаване на разрешителни за реконструкция, ново строителство на територията на пристанищата; при приемането на генерални планове за развитие на пристанищата за обществен транспорт. Оперативното взаимодействие по правило е без особени проблеми.

Общата оценка е, че взаимодействието и комуникацията с другите институции, които имат отношение към изпълнението на дейността на ДП „ПИ” се осъществява на добро ниво. Има необходимост от по-добро взаимодействие и координация на дейностите по опазване на околната среда, вкл. на водите, на ниво министерства – между МОСВ и МТИТС, с оглед постигане съгласуваност на действията на регионалните им структури, изпълняващи функции по контрол и мониторинг на акваторията и територията на пристанищата.

Изводи

Състояние и развитие на персонала

- ДП „ПИ” разполага с достатъчно на брой щатни служители за изпълнение на функциите и задачите. Измененията в нормативната уредба, свързани с нарасналите ангажименти по опазване на околната среда могат да се разглеждат

като предпоставка за обособяването на ново структурно звено в състава на Централно управление, както и укрепване на капацитета на териториалните поделения.

- В квалификационно отношение се идентифицират потребности, свързани главно с набирането на хидролози, хидрогеолози, еколози, по експлоатация на пристанища. Сравнително неконкурентното заплащане може да се превърне в проблем за привличането и задържането на квалифицирани млади специалисти.
- В качествено-структурно отношение ДП „ПИ" разполага с висококвалифициран персонал, при добро съотношение между ръководни и изпълнителски кадри, между общо-административни и специализирани звена. Образователната и квалификационната структура на персонала е адекватна от гледна точка на краткосрочната перспектива. Възрастовата структура не е много задоволителна, което в съчетание със сравнително по-ниското възнаграждение крие потенциален проблем пред кадровото осигуряване на предприятието в средносрочен план.
- Съществуващата система за обучение и повишаване на квалификацията на служителите е на добро ниво. Използват се главно възможностите, предоставяни по линия на проектите по ОПТ и от международни организации. Идентифицира се потребност от специализирани обучения и обучения по управление на проекти във връзка с изпълнението на ОП „Транспорт" и езикови обучения.

Вътрешна организация на работа и материално-техническа осигуреност

- Вътрешната организация на работата на ДП „ПИ" е структурирана в съответствие с приетия Устройствен правилник. В предприятието са въведени необходимите вътрешни правила, заповеди, инструкции и указания. Към настоящия момент организацията на работата е адекватна на отговорностите и задълженията на ДП „ПИ".
- Материално-техническото и информационно осигуряване на ДП „ПИ" е на добро ниво. В количествен аспект, предприятието разполага с необходимата компютърна техника и програмни продукти, но те имат нужда от постоянно модернизиране и надграждане, включително и във връзка с изпълнението на националното и международното законодателство. Изпълнението на проекти по линия на ОП „Транспорт" е положителен фактор за укрепването на тази компонента на институционалния капацитет.

Взаимодействие с други институции

- Взаимодействието и комуникацията с другите институции, които имат отношение към изпълнението на дейността на ДП „ПИ" се осъществява на добро ниво. Необходимо е по-добро взаимодействие и координация на дейностите по опазване на морската и речна среда на ниво министерства (МОСВ и МТИТС), с оглед подобряване организацията и съгласуване на действията на съответните регионални структури при осъществяване на функциите по мониторинг и контрол.

Обобщение: Институционалният капацитет на ДП „ПИ" е на добро равнище, което му позволява да изпълнява своите функции и задачи, свързани с опазване на околната среда (вкл. и на водите) на територията на пристанищата за обществен транспорт с национално значение. Силните страни на този капацитет са най-вече: добра количествено и качествено-структурна осигуреност с персонал с образователно ниво и

подготовка, адекватни на изпълняваните дейности; адекватна вътрешна организация на работата; задоволително ниво на материално-техническото и информационно осигуряване; общо добро взаимодействие с другите институции. Слабите страни и проблемите са свързани преди всичко с: неудовлетворяване потребностите от специалисти с висше екологично образование, хидролози, хидрогеолози; необходимост от допълнително специализирано обучение (особено за служителите в ТП) и укрепване на капацитета на предприятието за управление на проекти; отсъствие на ефективни лостове за привличане и задържане на млади квалифицирани специалисти.

6.2.16 НАЦИОНАЛЕН ИНСТИТУТ ПО МЕТЕОРОЛОГИЯ И ХИДРОЛОГИЯ КЪМ БЪЛГАРСКАТА АКАДЕНИЯ НА НАУКИТЕ

Функции

Функциите на Националния институт по метеорология и хидрология (НИМХ) към БАН са подробно и ясно описани в чл. 171 от Закона на водите и се отнасят към мониторинга на количеството на водните ресурси. На НИМХ е възложено да:

- извършва мониторинг на количеството на валежите, подземните и повърхностните води, включително наносния отток;
- извършва научни и приложни изследвания, оперативни дейности и развитие на технологиите в областта на мониторинга на количеството на водите и наносния отток;
- публикува данните от мониторинга на интернет страницата си;
- предоставя на МОСВ данни и информация за количеството на водите.

Функциите във връзка с водите се осъществяват от Департамент „Хидрология”, Департамент „Управление и използване на водите” и 4-те филиала на НИМХ в страната в Пловдив, Плевен, Варна и Кюстендил. НИМХ извършва оперативни, научно-приложни и научно-изследователски задачи в областта на оперативното производство на хидрологична информация и продукти.

Основните задачи на Департамент „Хидрология” са в областта на хидрология на повърхностни и подземни води; наноси и морфология на реките; моделиране, хидроложки прогнози и информационно обслужване. Департамент „Управление и използване на водите” работи в областта на комплексно използване и опазване на водните ресурси; качество на водните ресурси; хидравлични и хидрофизични проблеми на водните системи; устойчивост на хидротехническите съоръжения.

Изпълнението на дейностите на НИМХ по мониторинга на количеството на валежите, подземните и повърхностните води, включително наносния отток, се финансира програмно-целево от държавния бюджет по предложение на министъра на околната среда и водите.

Оценка на персонала

Количествени и качествено-структурни характеристики на персонала

Приблизително 1/3 от персонала, или около 220 души, работят в областта на водните ресурси. Допълнително за института работят 500 доброволни наблюдатели в страната.

В количествено отношение наличният персонал досега се справя със задачите си. Предвид новите задължения, произтичащи от приетите изменения в Закона за водите през 2010 г., има потребност от увеличение на щата с около 10%, което се отнася за специалисти във високотехнологичното ниво. В структурата на общия щатен състав на НИХМ, специалистите с висше образование представляват 35%, 60% са специалисти със средно техническо образование и 5% са с основно образование. Хабилитирани научни работници са 11% от персонала. От данните е видно, че делът на висшистите в института е относително нисък. Наличието на персонал с основно образование в научен институт е притеснително. Препоръчително е да се полагат целенасочени действия за подобряване на образователната структура на персонала.

Потребностите от допълнителен персонал се свързват с новите задължения, регламентирани в ЗВ, и с предстоящото пенсиониране на част от служителите и се оценяват на 10 хидролози, 5-6 хидрогеолози и 5-6 информатици.

В краткосрочен план проблемите във връзка с привличане на квалифициран персонал са финансови. Липсват бюджетни средства и заплатите в структурните звена на БАН са ниски. Средната брутна работна заплата за 2009 г. е в размер 628,47 лв., докато по данни на НСИ към 30.12.2009 г. средната брутна работна заплата в обществения сектор достига 733 лв.

В средносрочен план предизвикателствата са свързани с образователната система и подготовката на квалифицирани специалисти с висше образование.

По мнение на интервюираните, „*вузовете (основно УАСГ) произвеждат необходимите кадри, но има спад в качеството и способностите на завършващите специалисти. А въпреки ниските заплати, естеството на работата в НИМХ изисква кадри с много сериозна допълнителна квалификация – компютри (вкл. умения за програмиране), владеене на специализиран (моделиращ) софтуер, добри познания по английски език, за да ползват световната технология. Кадрите, които завършват УАСГ, не могат да отговорят на тези изисквания*”.

Броят докторанти в НИМХ може да се разглежда като показател за това доколко в института има потенциал за подготовка на млади квалифицирани кадри, които евентуално да бъдат привлечени на работа в научен институт. На 01.12.2009 г. те са били двама, а към 31.12.2009 са четирима. Тези числа са сред най-ниските равнища за брой докторанти в научните институти на БАН, вкл. в институтите в групата „науки за земята”. Обясненията могат да се търсят в две посоки – липса на достатъчно подготвени кандидати или липса на кандидати (респ. – на интерес за научна работа в тази област) изобщо.

По време на дълбочинното интервю беше изразено мнение, че държавата също трябва да осигурява възможности за реализация на местния експертен потенциал чрез привличането му в различни задачи, в обществени поръчки и др., като по този начин стимулира квалификацията на експертите и привлекателността на заетост в научната сфера сред младите хора. *„Сега при подготовката на тръжните процедури и заявки се поставят критерии, които създават условия за преобладаващо участие на чуждестранния експертен потенциал, и местната експертиза постепенно намалява. А местните експерти познават най-добре местните специфични условия и най-добре могат да защитят интересите на страната.”*

Професионално развитие на персонала

Тъй като НИМХ произвежда информация, работещите в института могат да се разделят на две категории: служители, ангажирани с еднотипни, нормирани дейности, и служители, работещи за подобряване и развитие на технологиите. Повишаването на квалификацията и обучението на двете категории персонал е различно.

При първата категория повишаването на квалификацията се осъществява чрез организиране на курсове и практически занимания (по измервания, стандарти и т.н.). Обучението се провежда периодично съобразно потребностите, води се от тези, които подобряват и развиват технологиите, и в тази област няма проблеми. НИМХ има собствен Учебен център, в който се провеждат курсовете за повишаване на квалификацията.

При втората категория персонал повишаването и поддържането на квалификационните стандарти е скъпо. Обученията са основно, ако не и единствено, в чужбина, главно във връзка със световното технологично развитие. Всички курсове, които се провеждат в чужбина от различни институции за висококвалифицирани кадри, са платени и скъпи за бюджетните възможности на института. Например таксата за обучение за 2-седмичен курс в Института за обучение по води на ЮНЕСКО-ІНЕ в Делфт, Холандия, е 1500 евро. През 2010 г. двама служители са преминали това обучение, като ръководството на НИМХ е успяло да намали таксата наполовина.

Поради липса на достатъчно средства повишаването на квалификацията става най-често чрез самоподготовка и предаване на опит. Предаването на опит е ограничено поради малкото специалисти, които могат да го правят. Достъпът до научна литература също е ограничен поради липса на средства за закупуване на книги и научни периодични издания, а те представляват важен канал за поддържане и повишаване на квалификацията.

Активно се използват електронни форми на обучение. При този метод на обучение се заплаща само абонаментна такса, която е сравнително ниска и поносима.

Участието в проекти с международно участие и сътрудничеството с подобни институции в развитите индустриални страни е друга форма за повишаване на квалификацията на персонала. През последните десет години НИМХ успешно е участвал в редица международни проекти по програмите за научно и техническо сътрудничество с Испания и Норвегия, програмите на ЕС РЕСО, Copernicus, Danube Applied Research Program, НАТО, други изследователски програми на ЕС и на международни институции. През 2009 г. НИМХ е участвал в 19 международни проекта и договора с чуждестранни организации и фирми.

Като обобщение може да се заключи, че НИХМ полага целенасочени усилия за повишаване на квалификацията на служителите, като се прилагат разнообразни форми на обучение.

Оценка на вътрешната организация на работа и материално-техническата осигуреност

Вътрешни правила и процедури

Поради специалния статут на БАН, част от правилата и процедурите за работа във всички институти на Академията, вкл. НИМХ, се съдържат в специални нормативни актове (Закон за БАН, Правилник на БАН, Закон за насърчаване на научните изследвания, Закон за научните степени и научните звания и Правилник за неговото прилагане, Правилник на фонд „Научни изследвания" и др.). НИМХ изпълнява законовите разпоредби и е приел изискваните вътрешноведомствени документи. По

отношение на персонала са приети методически указания и атестационни карти за атестиране на учените, научно-техническия и научно-помощния персонал.

Структурата на НИМХ осигурява тясно интегриране на научните изследвания и оперативните дейности, което позволява бързо внедряване на нови програми и технически средства, както и модерни информационни технологии за изследване, моделиране и прогнозиране на хидрологичните явления и процеси.

Изработена е ясна схема на отговорностите при извършване на оперативната дейност. На местно равнище чрез наблюдателни станции се събира първична информация, която се предава на регионално равнище. На регионално равнище чрез 4-те филиала на института се извършва събиране и проверка на оперативните и режимните данни, обработка и управление на регионалните оперативни бази данни, информационно обслужване и експертни оценки на регионално равнище. На национално равнище се извършва обработка, анализ и съхранение на режимните данни и научни дейности за изследване на водните ресурси, тяхното пространствено и времево изменение, хидрометрично и хидроложно моделиране и т.н.

Изготвени са правила и процедури за работа по организация и поддръжка на експертното звено на международната „Система за предупреждения и прогнози при бедствия и аварии по р. Дунав и нейните притоци", по организация и поддръжка на българо-гръцката „Система за предупреждение и прогнози при наводнения по р. Струма" и други.

Материално-техническа и информационна осигуреност

В изпълнение на функциите си по водите НИМХ поддържа и оперира националната система от хидрологични станции и пунктове за пробонабиране в страната, пренася и обработва информацията и я съхранява в националния хидрометеорологичен архив. Редът и начинът на извършване на наблюденията и комуникационното осигуряване (включително международния обмен) се регламентира от препоръките на специализиран орган на ООН.

Например, вследствие на внедряването на международни и национални разработки по поречията на р. Марица, Тунджа и Арда и принадлежащите им водосбори са монтирани 22 автоматични хидроложки станции и 44 станции за измерване на валеж, температура и влажност на въздуха. Данните от автоматичните станции се събират чрез GSM комуникация в реално време два пъти на ден, а в случай на необходимост на всеки 4 часа. Данните се обработват от специализиран софтуер на НИМХ клон Пловдив и постъпват в БД MySQL. Данните се ползват за издаване на прогноза за наводнения в поречията на р. Марица и р. Тунджа, която се ползва от областни управи, общини, Гражданска защита и DSI – Одрин, Турция.

НИМХ разполага с вътрешната интранет мрежа, чрез която данните са свободно достъпни за служителите на НИМХ за оперативно използване.

В Института понастоящем функционират четири лаборатории: за хидрометрия и хидравлика със стенд за тариране на водомери с големи диаметри, за качество на води, за моделиране на филтрация и за моделиране на разбиващи се вълни.

Институтът е оборудван с добре развита компютърна мрежа с необходимите периферни устройства и софтуер. Ползва се лицензиран софтуер на Министерство на образованието – корпоративен лиценз. В много сфери от работата има възможност да се ползва безплатен софтуер от САЩ, което обаче изисква сериозни инвестиции в обучение на персонала, който ще го ползва.

Има потребност от подновяване на част от оборудването за мониторинг, тъй като в голямата си част (около 70%) то е остаряло – на 20-30 години. Новото оборудване не е достатъчно за изпълнение на функциите.

Освен подмяна на част от наличното остаряло оборудване, има и липсващо оборудване. „*Например, няма нито един АДР (акустик доплер радар) за измерване скоростта на водата. В България няма нито един такъв радар, а такива са необходими, особено за големите реки.”* Поради високата цена НИМХ няма възможност да закупи. *„Преди повече от 25 години за НИМХ е била изградена сграда с канал за тариране, но са възникнали експлоатационни проблеми и той не може да се използва. Това е голям проблем. Понастоящем в България има само един в УАСГ, съвсем малък. Тарирането на един прибор в чужбина струва 1500 лв. В НИМХ има около 100 прибора. За да се спазят метрологичните стандарти, всеки прибор трябва да се тарира поне един път на 3 години. Това е стратегически проблем, който трябва да се реши.”*

Сградния фонд е достатъчен за изпълнение на дейностите. В същото време, въпреки изключително големите икономии, поддръжката е много трудна поради липса на достатъчно средства.

Взаимодействие и координация с други институции

Във връзка с дейностите по мониторинг на водите, НИМХ осъществява взаимодействие основно с МОСВ, ИАОС и Басейновите дирекции, с ИА «Проучване и поддържане на р.Дунав» (ИАППД), с областните управители и общините. С някои организации (например с ИАППД) имат сключени рамкови споразумения за сътрудничество.

Освен това, НИМХ предоставя прогнози, анализи и оценки за хидрометеорологичните процеси и явления, оперативна и експертна метеорологична, агрометеорологична, климатична и хидроложка информация. Институтът извършва оповестявания и предупреждения за опасни хидрометеорологични явления и съдейства на държавните органи като МВР, МО, МВнР, МЗХ, МТИТС и други, съгласно действащата нормативна уредба, предоставя специализирани прогнози, данни и експертизи на органите на законодателната, изпълнителната, съдебната и общинските власти. Самооценката по време на дълбочинното интервю е, че сътрудничеството е на много добро равнище.

В заключение - специфична обобщаваща оценка за високото ниво на работа и за националното значение на института се съдържа в Доклада на комисията на Европейската научна фондация, която през 2009 г. извърши международен одит за оценяване равнището на БАН. Според този доклад, НИМХ е един от малкото институти, които получиха максимална оценка «А» във всичките три области – «качество и продуктивност», «социално-икономическо въздействие» и «перспективи».

Изводи

Състояние и развитие на персонала

- В количествено отношение, предвид новите задължения, регулирани с приетите изменения в Закона за водите през 2010 г., и предстоящото пенсиониране на експерти, има потребност от около 20 човека допълнителен персонал - специалисти хидролози, хидрогеолози и информатици.
- Делът на висшистите в този академичен институт е относително нисък (35%). Препоръчително е да се полагат целенасочени действия за подобряване на образователната структура на персонала.

- В краткосрочен план проблемите във връзка с привличане на квалифициран персонал са финансови, докато в средносрочен план предизвикателствата са свързани с образователната система и подготовката на квалифицирани специалисти с висше образование, които могат да бъдат привлечени в института – най-вече тези, завършващи УАСГ.
- Повишаването на квалификацията на научния и оперативния персонал е на добро равнище. Предвид липсата на бюджетни средства за пълно задоволяване на потребностите от посещения на специализирани курсове, се прилагат различни форми за обучение, вкл. менторство, участие в международни прояви и проекти, проучване на опита на други страни, електронна форма на обучение и други.

Вътрешна организация на работа и материално-техническа осигуреност

- Поради специалния статут на БАН, част от правилата и процедурите за работа във всички институти на Академията, вкл. НИМХ, се съдържат в специални нормативни актове. В допълнение в НИМХ са приети редица правила и процедури за управление на научната, приложната и оперативната дейност.
- Структурата на НИМХ осигурява тясно интегриране на научните изследвания и оперативните дейности, което позволява бързо внедряване на нови програми и технически средства, както и модерни информационни технологии за изследване, моделиране и прогнозиране на хидрологичните явления и процеси. Изработена е ясна схема на отговорностите при извършване на оперативната дейност.
- Специфична обобщаваща оценка за високото ниво на работа и за националното значение на института се съдържа в Доклада на комисията на Европейската научна фондация, която през 2009 г. извърши международен одит за оценяване равнището на БАН. Според този доклад, НИМХ е един от малкото институти, които получиха максимална оценка «А» във всичките три области – «качество и продуктивност», «социално- икономическо въздействие» и «перспективи».
- Материално-техническото осигуряване е на задоволително равнище. Институтът е оборудван с добре развита компютърна мрежа с необходимите периферни устройства и софтуер. Ползва се лицензиран софтуер. Сградният фонд е достатъчен за извършване на дейността.
- Идентифицират се потребности от подновяване на част от оборудването за мониторинг, тъй като в голямата си част (около 70%) то е остаряло – на 20-30 години. Липсва също и оборудване (напр. акустик доплер радар и уред за тариране), което е необходимо, но поради високата цена не може да бъде закупено.

Взаимодействие с други институции

- НИМХ има много добро сътрудничество и взаимодействие с МОСВ и ИАОС, с Изпълнителна агенция „Проучване и поддържане на р. Дунав”, с която има сключено рамково споразумение за сътрудничество, както и с редица други държавни институции и организации, на които предоставя произведената информация, анализи и продукти.

Обобщение: Дадената в международния одитен доклад за БАН максимална оценка на НИМХ по отношение на качество и продуктивност, въздействие и перспективи пред неговата научна и приложна дейност отразява в най-синтезиран вид високото ниво на институционален капацитет на тази академична институция. За това допринасят както високото професионално ниво на заетия персонал, така и доброто ниво на обезпеченост с МТБ и (особено) вътрешното структуриране и организация на работа, които осигуряват ефективно интегриране на научните изследвания и оперативните дейности. Ограниченията и проблемите са свързани най-вече с: очерталата се потребност от около 20 допълнителни специалисти - хидролози, хидрогеолози и информатици; ниското ниво на заплащане, което е характерно изобщо за БАН; разминаването между потребностите на института от специалисти с определен профил и качеството на тяхната подготовка във висшите училища (най-вече – УАСГ).

6.2.17 НАЦИОНАЛЕН СТАТИСТИЧЕСКИ ИНСТИТУТ

Функции

Националният статистически институт (НСИ) е със статут на държавна агенция със седалище София и като такава е юридическо лице на бюджетна издръжка. Осъществява независима статистическа дейност на държавата и други дейности, възложени му със закон. НСИ е източникът на официална статистическа информация в Република България.

Съгласно Закона за статистиката НСИ осъществява следните основни функции (които условно могат да бъдат определени като координиращи, разработващи и информационно-статистически):

- координира статистическата дейност на държавата;
- проучва и обобщава обществените потребности от статистическа информация и разработва стратегия за развитие на националната статистическа система за всеки 5-годишен период;
- разработва и поддържа националните статистически класификации, номенклатури, стандарти и методики;
- изготвя прогнози;
- провежда статистически изследвания;
- разработва, произвежда и разпространява статистическа информация и предоставя статистическа информация за потребителите от страната и от чужбина и за Евростат.

Статистиката за околната среда е класифицирана в Област 5: „Многоотраслова статистика” в групите на стандартните статистически показатели. Съответните такива показатели, свързани с управлението на водния сектор, се съдържат в „Статистика и сметки за околната среда” и в „Регионална статистика и географски информационни системи”.

Оценка на персонала

Количествени и качествено-структурни характеристики на персонала

НСИ се състои от централно управление (ЦУ) и 28 териториални статистически бюра (ТСБ). Териториалните статистически бюра са административни звена, които осъществяват функциите и задачите на НСИ по производството и разпространението на статистическа информация на регионално равнище.

Общата численост на персонала в структурните звена на НСИ към 1 октомври 2010 г. е 1130 щатни бройки, от които 785 - в ТСБ.

ЦУ е структурирано в 8 дирекции, Инспекторат по чл. 46 от Закона за администрацията, финансов контрольор и отдел „Вътрешен одит". Дирекциите са разделени в обща и специализирана администрация.

Общата администрация се състои от 2 дирекции - "Управление на собствеността, ЗОВ-С и ОМП" и "Административно обслужване и финанси" - и включва 16% от числения състав на НСИ. Поради предимно производствените, а не управленски функции и задачи, които изпълняват структурните звена на НСИ, относителният дял на общата администрация е по-нисък от нормативно допустимия. Специализираната администрация е организирана в 6 дирекции: "Бизнес статистика", "Макроикономическа статистика", "Демографска и социална статистика", "Европейско, международно сътрудничество и координация", "Информационни и комуникационни технологии " и „Разпространение на информацията".

През последните години се наблюдават негативни тенденции като застаряване и ускорено текучество на персонала. Средната възраст на заетите през 2009 г. общо за системата на НСИ е 47 години. Общо за института през 2009 г. делът на заетите на възраст под 50 години е 53%, за ЦУ на НСИ – 47% и общо за ТСБ – 55%. На възраст 51-60 години са 44% от служителите, а 3% са на възраст над 60 години.

Основните причини за наблюдаваните обезпокоителни тенденции е ниското заплащане на служителите в държавната администрация и спецификата на извършваните дейности в системата на националната статистика. Въпреки увеличаването на средната брутна заплата в системата на НСИ през 2009 г., заложените ниски прагове на заплащане на младшите експерти действат негативно върху привличане на лица с висше образование във възрастовата група от 21 до 30 г., които представляват едва 5% от служителите в НСИ. *„Проблем е, че човешкият капитал е скъп и готовността на интелигентни хора да работят с ниско заплащане не е висока."* Тази тенденция ще се запазва и през следващия период, което налага прилагане на по-ефективни политики при привличането и наемането на лица от по-младата възрастова група.

Квалификацията на служителите е на високо равнище. Делът на заетите в системата на НСИ служители с висше образование е 72%, като за териториалните структури делът на заетите висшисти е 65%. Въпреки това обезпокоителна е тенденцията за запазване на сравнително висок дял на служителите в териториалните статистически бюра, притежаващи средно образование – 35%. Като положителен факт може да се отбележи, че голяма част от специалистите са дългогодишни служители с натрупан ценен практически опит в конкретни статистически области. Това в краткосрочен план е предимство, но като се вземат предвид данните за възрастовата структура на персонала, налага се прилагането както на политика за привличане на млади специалисти, така и изготвянето и използването на менторски/наставнически програми за предаване на натрупания опит от по-възрастните специалисти преди тяхното пенсиониране.

Статистиката на водоснабдяването и водопотреблението е в прерогативите на дирекция "Демографска и социална статистика", отдел „Статистика на околната среда и енергетиката". В отдела работят 16 души, като наблюдението на показателите за водния сектор се извършва от 1 специалист. Той е с много добра квалификация и дългогодишен практически опит, но определено е недостатъчен, като се имат предвид многоотрасловият характер, обемът на информацията и респондентите, предмет на наблюдения и анализи. Може да се предположи, че фактът, че е един, ограничава и възможностите за участие в мероприятия за повишаване на квалификацията.

Препоръчва се назначаване допълнително на 1-2 млади специалисти, което ще позволи също натрупаният опит да се предаде към тях с цел поддържане на наличния капацитет в средносрочен и дългосрочен план.

Професионално развитие на персонала

Като цяло, НСИ прилага добре функциониращa система за професионално развитие на персонала. Разработват се подробни годишни планове за обучение на служителите в изпълнение на редица документи като напр. Политиката за обучение на служителите от НСИ, приета през март 2007 г., Стратегия за обучение на служителите в НСИ, разработена по Национална програма ФАР 2004, Насоки за развитие на обучението в Европейската статистическа система, съгласно Европейската програма за обучение по статистика. Изготвен е анализ на текущите потребности от обучение за професионално и служебно развитие.

През 2009 г. основните области на обучение са били: подобряването на административния капацитет на ръководните служители; статистика; чуждоезиково обучение; европейска администрация и международно сътрудничество; организация и информатика. В различните форми на обучение - курсове, семинари, инструктажи главно със служители от ТСБ, консултации в страната и чужбина, проучване опита на други страни и стажове в чужбина - служителите на НСИ са реализирали общо 576 участия. Участието в посочените форми на обучение е в размер на 8741 човекодни.

През 2009 г. служителите на НСИ са участвали в 44 курса за повишаване на квалификацията. В курсове, които касаят статистическите изследвания, са участвали 483 служители, а в курсове за подобряване на административния капацитет – 84 лица; 9 лица са подобрявали езиковите си умения.

В НСИ има положителна практика за продължаване на обучението на служителите за повишаването на тяхната образователна степен. Към 31.12.2009 г. 30 служители са се обучавали във висши учебни заведения за придобиване на образователна степен доктор, магистър, бакалавър или професионален бакалавър.

Във връзка с усвояване изискванията на новите информационни технологии и повишаване технологичното ниво на персонала е проведено обучение по една от водещите разработващи платформи - NET 2.0 Development, вкл. Application Security и SPSS.

Персоналът с функции за водния сектор обаче не е участвал в курсове или други форми на обучение, а е разчитал единствено на самоподготовка.

Оценка на вътрешната организация на работа и материално-техническата осигуреност

Вътрешни правила и процедури

Оценката на вътрешната организация на работа показва, че тя е адекватна и подпомага изпълнението на възложените функции. НСИ е приел редица документи, които указват както дългосрочните цели пред персонала, така и процедурите за регламентиране и управление на работните процеси. Част от тях включват:

- Стратегия за развитие на националната статистическа система на Република България, 2008 - 2012 г.
- Национална статистическа програма за 2010 г.
- Годишен план за дейността, съобразен с целите на Стратегията за развитие на националната статистическа система;

- Правилник за разпространение на статистически продукти и услуги на НСИ
- Правилник за библиотечно-информационната дейност в НСИ
- Правила за организацията на работа в НСИ за приложение на ЗДОИ
- Инструкция за деловодната дейност и документооборота в ЦУ на НСИ
- Инструкция за мерките и средствата за защита на личните данни събирани, обработвани, съхранявани и предоставяни от НСИ
- Вътрешна система за управление на входящите потребителски заявки (чрез Интранет страницата на НСИ).

НСИ поддържа непрекъснато осъвременявана интернет страница с разностранна информация.

Материално-техническа и информационна осигуреност

От 2009 г. в НСИ започва последователен процес на ре-инженеринг на информационни системи/програмни продукти, използващи морално остарели платформи, към разработка с най-новите технологии Oracle ADF върху Oracle 11g и Net върху SQL Server и IIS Application Server. Осъществени са няколко проекта в това направление - on-line системи/приложения, използващи последни технологии на Microsoft (.Net, IIS, SQL Server 2005), в ключови статистически области като статистика на потребителските цени и инфлацията, тримесечните изследвания на предприятията, на чуждестранните инвестиции и на дълготрайните материални активи, изследването „Използване на ИКТ в предприятията" и изследването „Цени на производител на услуги" от краткосрочната бизнес статистика.

Внедрена е електронна услуга, позволяваща он-лайн подаване на годишните счетоводни отчети и статистически справки от отчетните единици. Разработената и внедрена web базирана ИС „Бизнес статистика", чрез която се осъществява он-лайн подаването на годишните отчети от бизнеса е реализирана с най-съвременни Oracle технологични продукти (Oracle Database Server 11g, Oracle WebLogic Server 11g, Oracle BI Server, Publishing and Reporting). По този начин се улеснява работата на респондентите и се повишават и сигурността, надеждността и качеството на подаваните данни.

Инсталиран е един от най-съвременните статистически пакети SPSS Statistics Server 17.0 (IBM Corp придоби SPSS Inc. през лятото на 2009 г.), който понастоящем е основна аналитична платформа в работата на НСИ.

Въведен е програмен продукт eDamis, чрез който се предават данни към Евростат. Чрез eDamis Евростат реализира концепцията за единична входна точка (SEP) на подаване на данни от националните статистически служби. Към 31.12.2009 г. НСИ е реализирал 76% покритие, т.е. 76% от информацията, подавана от НСИ към Евростат, се реализира чрез тази система, с което НСИ се нарежда сред водещите институции в това направление.

Във връзка с въвеждане на информационните и комуникационните технологии, един от основните приоритети, свързан с поддържане на съвременна комуникационна инфраструктура, е реализиран чрез проекта „Частна VPN на НСИ върху оптичната опорна мрежа на държавната администрация", чрез което са внедриха технологичните предимства на VPN свързаността за 27 ТСБ. Изградена е и отделна частна VPN мрежа на НСИ.

Осигурена е висококачествена поддръжка на техническата и комуникационната инфраструктура в 24 часа/7 дни режим на използване.

През 2009 г. са закупени, разпределени, инсталирани и пуснати в експлоатация над 200 броя работни станции, принтери и друго оборудване в ТСБ и ЦУ на НСИ. Друга важна задача, която се изпълнява, е миграцията на електронната поща на НСИ от MS Exchange Server v 5.5 към MS Exchange Server 2003. Стартирала е работата по активиране на директорийната услуга Active Directory на операционната система Windows Server 2003 и поетапно включване и определяне правата за достъп на потребителите, схемите за маршрутизиране на съобщенията, автентикация на потребителите и LDAP услугите за комуникация между потребителите и сървърите в Active Directory.

Периодично се закупуват допълнителни лицензи във връзка с централизираното управление на антивирусния софтуер, а старите лицензи се обновени към същата версия с новозакупените.

Всичко това показва прилагане на целенасочена политика, насочена към поддържането на високо ниво на материално-техническа, софтуерна и информационна осигуреност, вкл. във връзка със статистиката на водния сектор.

Взаимодействие и координация с други институции

Самооценката за взаимодействието с други институции показва, че работната практика е да се поддържат много добри отношения с институциите, имащи отговорности във водния сектор. Работата се върши без административни усложнения, което пести време и ресурси.

Изводи

Състояние и развитие на персонала

- НСИ разполага с достатъчно персонал с висока квалификация за изпълнение на функциите си. В краткосрочен план не се очертават проблеми във връзка с човешките ресурси. Наблюдава се обаче негативна тенденция към застаряване и ускорено текучество на персонала, като основните причини са все още ниското заплащане на служителите в държавната администрация и спецификата на извършваните дейности в системата на националната статистика.

- В този контекст, експертната осигуреност на статистиката за водния сектор се откроява като подценена и недостатъчна. Наличието само на един експерт в състава на отдел „Статистика на околната среда и енергетиката” , който се занимава със статистиката за водите определено е недостатъчно, като се имат предвид многоотрасловият характер, обемът на информацията и респондентите, които са предмет на наблюдения и анализи. Препоръчва се назначаване допълнително на 1-2 млади специалисти, което ще позволи натрупаният опит да се предаде към тях с цел поддържане на наличния капацитет в средносрочен и дългосрочен план.

- НСИ има добре функционираща система за развитие на персонала, като за целта е разработил необходимите стратегически и планови документи. Тази система обаче не е достъпна за експерта, работещ по статистиката на водите – поради факта, че е единствен, този служител не може да отсъства от работа и не е участвал в обучителни или квалификационни програми, а разчита единствено на самоподготовка и самоусъвършенстване.

Вътрешна организация на работа и материално-техническа осигуреност

- Организацията на работа в НСИ е на много добро равнище. Приети са и се прилагат редица документи за регламентиране и управление на работните процеси и на персонала.
- Провежда се целенасочена политика, насочена към поддържането на високо ниво на материално-техническа, софтуерна и информационна осигуреност на института и на отделните му структурни звена.

Взаимодействие с други институции

- Самооценката за взаимодействието с други институции показва, че работната практика е да се поддържат много добри отношения с институциите, имащи отговорности във водния сектор.

Обобщение: Институционалният капацитет на НСИ е на високо равнище. За това допринасят както високото професионално ниво на заетия персонал, така и доброто ниво на материално-техническа осигуреност и вътрешното структуриране и организация на работа, които осигуряват ефективно изпълнение на дейностите. Сериозна слабост и ограничение е, че само един експерт се занимава със статистиката за водния сектор. Това е недостатъчно, като се имат предвид многоотрасловият характер, обемът на информацията и респондентите, които са предмет на наблюдения и анализи. Препоръчително е назначаване допълнително на 1-2 млади специалисти, което ще позволи също натрупаният опит да се предаде към тях с цел поддържане на наличния капацитет в средносрочен и дългосрочен план.

6.2.18 ГЛАВНА ДИРЕКЦИЯ „ПОЖАРНА БЕЗОПАЗНОСТ И ЗАЩИТА НА НАСЕЛЕНИЕТО” В МИНИСТЕРСТВОТО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ

Функции

Функциите на Министерството на вътрешните работи във връзка с управлението на водите се отнасят до защита от вредното въздействие на водите съгласно Закона за водите. Доскоро тези функции се изпълняваха от Главна дирекция „Гражданска защита” в структурата на МВР. С изменение на Закона за МВР (Изм. - ДВ, бр. 88 от 2010 г., в сила от 1.01.2011) и на Правилника за прилагане на Закона за МВР (Изм. ДВ, бр. 7 от 21.01.2011 г.) се създава Главна дирекция "Пожарна безопасност и защита на населението" (ГДПБЗН), която е национална специализирана структура на МВР за осигуряване на пожарна безопасност, спасяване и защита при бедствия. Дирекцията включва бившите Главна дирекция „Гражданска защита“ (ГДПБЗН) и Главна дирекция „Пожарна безопасност и спасяване”.

В съответствие със Закона за водите, защитата от вредното въздействие на водите се разделя на оперативна и постоянна. По отношение на постоянната защита функциите на ГДПБЗН включват участие в Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет, която финансира дейностите за поддържане проводимостта на речните легла и участие чрез областните си управления в междуведомствените комисии за почистване на речните легла към кмета на общината (когато почистването е в границите на урбанизирана територия) и към областния

управител (извън границите на урбанизираните територии). Оперативната защита се осъществява при наводнения, ледови явления и природни бедствия, причинени от води, и се ръководи от органите на Министерството на вътрешните работи – по-конкретно от ГДПБЗН. Оперативната защита се осъществява в съответствие с авариен план за действие. Аварийните планове се изработват от собствениците или ползвателите на водностопанските системи и хидротехническите съоръжения и се съгласуват с органите на Министерството на вътрешните работи. ГДПБЗН контролира изготвянето на аварийните планове, прави предписания за актуализиране на аварийните планове и осъществява контрол върху изпълнението на предписанията по тях.

В Правилника за прилагане на Закона за МВР са описани функциите на ГДПБЗН по оперативната защита - превантивна дейност; превантивен контрол; неотложни аварийно-възстановителни работи, оперативна защита при наводнения и операции по издирване и спасяване.

В изпълнение на разпоредбите на Закона за защита при бедствия, ГДПБЗН-МВР изпълнява задачи по Националната програма за защита при бедствия 2009-2013 г. (приета с Протокол 21 на МС от 28.05.2009 г.) и годишните планове към нея. В Плана за изпълнение на програмата за 2011 г. задачите на Главната дирекция, които имат отношение към предмета на настоящия анализ, включват: създаване на система от аварийни прагови стойности за нивата на реките при наводнения; мониторинг, ремонт, поддръжка и изследване на водоизточниците от дълбоки сондажи и разчети за тяхното ползване при извънредни ситуации; надграждане на АСУ на База данни за пространствена информация, съгласно изискванията на Директива 2007/2/ЕС INSPIRE, свързана с превантивната дейност при бедствия.

Функциите на ГДПБЗН включват също мониторинг на обстановката по гражданска защита в страната и чужбина, ранно предупреждение и оповестяване на органите на изпълнителната власт и населението при бедствия, координация на Единната спасителна система при провеждане на спасителни операции, координиране на обучението за действие при бедствия, оказване на методическа и експертна помощ по защита при бедствия на териториалните органи на изпълнителната власт.

ГДПБЗН-МВР участва в Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане чрез даване на становища от органите на ГДПБЗН по предложенията на териториалните органи на изпълнителната власт за включване на дейности по поддържане проводимостта на речните легла в годишните планове за изпълнение на Националната програма за защита при бедствия.

Чрез своя Ситуационен център, ГДПБЗН-МВР изпълнява функциите на национална оперативна точка за 24/7 връзка с Центъра за мониторинг и информация (MIC) на Европейската комисия, Ситуационния център за извънредни ситуации на Съвета на Европейския съюз (SITCEN), Евроатлантическия координационен център за реагиране при бедствия (EADRCC) на НАТО, Офиса за координация на хуманитарните дейности на ООН (UN OCHA) и други регионални споразумения като: Инициативата за превенция и готовност при бедствия за Югоизточна Европа (DPPI-SEE), Съвета за гражданско-военно аварийно планиране в Югоизточна Европа (CMEP SEE Council) и Организацията за Черноморско икономическо сътрудничество (BSEC).

При изпълнение на своите функции и задачи в областта на предпазване от вредното въздействие на водите, ГДПБЗН-МВР работи в сътрудничество с:

- Министерство на околната среда и водите и неговите териториални структури (басейнови дирекции, РИОСВ)

- Министерство на здравеопазването и неговите териториални структури (РЗИ)
- Министерство на земеделието и храните
- Министерство на икономиката, енергетиката и туризма
- Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията
- Министерство на регионалното развитие и благоустройството
- Министерство на отбраната
- Областни и общински администрации
- Национално сдружение на общините в Р България
- Национална електрическа компания
- Национален институт по метеорология и хидрология към БАН
- Български Червен кръст

Оценка на персонала

Количествени и качествено-структурни характеристики на персонала

Структурата на Главната дирекция включва три отдела и 28 областни управления "Пожарна безопасност и защита на населението", разположени в областните центрове на страната. Функциите по Закона за водите се изпълняват от отдел „Мониторинг и управление на риска" в Главната дирекция и от областните управления за територията на съответната област. Щатната численост на персонала и длъжностите в ГДПБЗН-МВР се утвърждават от Министъра на вътрешните работи в рамките на общата щатна численост на МВР от държавни служители с висше образование, държавни служители със средно образование и лица, работещи по трудово правоотношение, която се определя с Правилника за прилагане на Закона за МВР.

Оперативната дейност на ГДПБЗН се ръководи и организира от директор. В своята работа той се подпомага от трима заместник-директори.

Областните управления (ОУ) осъществяват функции и задачи на областно ниво, свързани с аварийно планиране, превантивен контрол на критичната инфраструктура (вкл. на хидротехнически обекти и съоръжения), инженерна, радиационна, химическа и биологична защита, ранно предупреждение и координация, обучение и подготовка. Към ОУ са изградени и оборудвани седем водолазни екипи, разположени така, че да покрият територията на цялата страна.

Оценката е, че наличният персонал е достатъчен за изпълнение на функциите. Квалификацията на служителите е на добро равнище и е адекватна на изпълняваните задачи. Броят на висшистите е на задоволително равнище – в ГДПБЗН работят хидроинженери, ВиК инженери, строителни инженери и др. Идентифицира се потребност от специалисти по хидростроителство.

Професионално развитие на персонала

Дейностите по управление и развитие на щатния персонал на ГДПБЗН се осъществяват в съответствие с Правилника за прилагане на Закона за МВР и другите нормативни документи, регламентиращи държавната служба и професионалното развитие на служителите в МВР. Директорът на ГДПБЗН ръководи управлението на човешките ресурси в дирекцията, с оперативното съдействие на сектор „Човешки ресурси", отдел „Административни дейности".

В МВР са разработени критерии за оценка, правила и процедури за подбор, назначаване, професионално развитие и прекратяване на служебните правоотношения на служителите. Назначаването на държавните служители на длъжности в МВР се извършва след проведен конкурс, като по този начин се осигурява обективност чрез отчитане на професионалните качества, опит и квалификация. Спечелилите конкурса за постъпване на служба в МВР, подлежащи на първоначално професионално обучение, се назначават за стажанти. При назначаването им те подписват декларация за проучване по Закона за защита на класифицираната информация. Развитието в кариерата се осъществява на принципа на равните възможности и забраната за дискриминация. Разработени са мотивационни механизми за професионално развитие. За професионално изпълнение на важни служебни задачи, както и за трайни професионални резултати, служителите се награждават с парични или предметни награди и с почетни отличия.

Министърът на вътрешните работи утвърждава Класификатор на длъжностите за държавни служители и за лица, работещи по трудово правоотношение в МВР, който се обнародва в "Държавен вестник". В зависимост от функциите и спецификата на дейността, в МВР се изготвят и утвърждават типови и специфични длъжностни характеристики. Звената "Човешки ресурси" към съответните структури запознават всеки служител с длъжностната характеристика за длъжността, на която е назначен. За запознаването се съставя протокол, който се съхранява в личното кадрово дело на служителя.

Повишаването на квалификацията на служители се осъществява съгласно одобрени годишни тематични планове и под различни форми – както без, така и с откъсване от работа.

Професионалната подготовка на служителите се провежда под формата на професионално образование и професионално обучение. В съответствие със специфичните нужди на МВР служителите могат да придобиват образователно-квалификационни и образователни и научни степени в области, професионални направления и специалности на висшето образование в Академията на МВР, в научно-изследователските и научно-приложните институти на МВР и в други национални или чуждестранни учебни заведения. Професионалното обучение в обучаващите институции се реализира чрез курсове за:

- първоначално професионално обучение;
- повишаване на професионалната квалификация;
- професионална специализация;
- актуализация на професионалната квалификация.

Професионалното обучение на служителите от ГДПБЗН-МВР се извършва в Център за професионална квалификация (Национален учебен център), изграден към Главната дирекция. Учебната база на центъра, който се намира в Монтана, е с капацитет 120 души и в нея се осъществяват следните основни дейности:

- обучение на служителите от ГДПБЗН – МВР;
- обучение, тренировки и учения на формированията от Единната спасителна система в Република България;
- обучение на доброволните формирования;
- специализирано обучение по радиационна защита;

- обучение на длъжностните лица от органите за управление, щабовете за координация и съветите за сигурност;

- научно-изследователска и методическа дейност.

Учебният център участва в провеждането на национални и международни учения, обучение по международни програми, както и в реализирането на международни проекти. Центърът е включен в мрежата от регионални учебни центрове по химични, биологични, радиологични и ядрени програми на НАТО. Изградени са тренировъчни полигони за: наводнения; земетресения и терористична дейност; химически аварии при превоз на опасни товари; радиационни аварии; автомобилни катастрофи; специална спасителна подготовка. Общият капацитет на тренировъчния комплекс е 97 аварийни екипи с 500 души спасители и пожарникари.

През 2010 г. в Центъра са организирани 44 учебни курса и са обучени 854 спасители, при 21 курса и 536 обучени спасители през 2009 г.

Обучението на служителите от ГДПБЗН-МВР се извършва по следните основни учебни дисциплини: радиационна, химическа и биологична защита (РХБЗ); инженерна защита (ИЗ); специална спасителна подготовка; медицинска подготовка; правна подготовка**;** комуникации**;** информатика**;** икономика**;** противопожарна подготовка**;** чуждоезикова подготовка по английски език и др**.**

В допълнение, служителите на ГДПБЗН-МВР имат възможност да усъвършенстват своята квалификация и професионална подготовка по линията на международното сътрудничество и участие в международни проекти, като:

- *Сътрудничество по линия на ЕС*

  - Обучение на експерти и екипи в Програмата за обучителни курсове;

  - Участие в международни учения за усвояване на процедурите на ЕС;

  - Участие в програмата на Финансовия инструмент в областта на гражданската защита;

  - Участие в заседанията на Работната група по гражданска защита (PROCIV) към Съвета на ЕС за обсъждане и приемане на документите на ЕС в областта на гражданската защита;

  - Участие в заседанията на Комитета за гражданска защита към Европейската комисия за обсъждане и приемане на плана за действие, бюджета и програмите на ЕС за защита при бедствия.

- *Сътрудничество по линия на НАТО*

  - Участие в компютърни и полеви учения на НАТО, с цел засилване на възможностите за предприемане на съвместни спасителни и хуманитарни операции при природни бедствия и големи аварии

- *Регионално сътрудничество*

  - Участие в годишни срещи, учения и семинари в рамките на Черноморското икономическо сътрудничество и по-точно в Работна група “Гражданска защита” на ЧИС.

Практическите умения на служителите от ГДПБЗН-МВР се повишават и чрез обмяната на опит и добри практики при участието им в годишни сборове, както и в международни спасителни**,** хуманитарни операции и учения, като международното

учение в Румъния „EU-DANUBIUS 2009”, международното учение за ликвидиране на разливи от нефтопродукти по р**.** Дунав (септември 2009 г.) и др.

ГДПБЗН-МВР участва като партньор в проект „EVROS 2010” - „Комплексно управление на наводнения в уязвимите зони на Европейския съюз, чрез ефективно реагиране и съвместни симулационни операции през 2010 г.” Проектът се реализира и финансира по Финансовия инструмент за Гражданска защита за „Симулационни учения в областта на Механизма на общността за Гражданска защита” на ЕК и има за цел да стимулира планирането и реакцията при наводнения.

Главната дирекция е партньор от българска страна и по проект SAFER&LinkER на ЕС и Европейската космическа агенция за глобален мониторинг на околната среда и сигурността. Проектът SAFER (Services and Applications for Emergency Response) – “Услуги и приложения за реагиране при извънредни ситуации” е насочен към укрепване на възможностите за готовност и реакция при бедствия на различни институции на национално, ЕС и международно ниво и представлява последната стъпка в изграждането на Службите за реагиране при извънредни ситуации в обхвата на инициативата на ЕК за Глобален мониторинг на околната среда и сигурността. Крайните резултати от проекта ще представляват безплатна услуга, достъпна за ползване от всички страни-членки на ЕС и съответните ангажирани структури в сферата на гражданска защита през 2012 г.

Оценка на вътрешната организация на работа и материално-техническата обезпеченост

Вътрешни правила и процедури

Вътрешната организация на работата на ГДПБЗН-МВР е изградена в съответствие с Правилника за прилагане на Закона за МВР, с който се урежда организационната структура и се регламентират функционалните характеристики на структурните звена в системата на МВР. Работата на Главната дирекция се извършва при спазване на общите правила и процедури, заповеди и инструкции, издадени от Министъра на вътрешните работи.

В ГДПБЗН са изградени комуникационно-информационни системи за нуждите на управлението при бедствия и провеждане на спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи (СНАВР). Главната дирекция организира функционирането на Националната система за ранно предупреждение и оповестяване при бедствия (НСРПОБ), която включва: Система за ранно предупреждение и оповестяване на органите на изпълнителната власт и на съставните части на Единната спасителна система и Система за ранно предупреждение и оповестяване на населението.

Системата за ранно предупреждение и оповестяване на органите на изпълнителната власт и на съставните части на Единната спасителна система има за задача да оповести длъжностните лица от държавната и местна власт, имащи задължения при бедствия. Тя функционира посредством въведени база данни, разпределени по утвърдени схеми, които включват групи за оповестяване, длъжностни лица за оповестяване в групите и приоритети при оповестяването. Оповестяването се извършва чрез повикване по телефоните (фиксирани и мобилни) и след въвеждането на персонален идентификационен номер (ПИН) от съответното длъжностно лице се удостоверява прослушването на съобщението.

Системата за ранно предупреждение и оповестяване на населението е предназначена за едновременно предупреждение и оповестяване на големи групи хора на определена

територия за предстоящо или настъпило бедствие и за излъчване на указания за необходимите мерки и действия чрез акустични сигнали и гласова информация. Задачата се изпълнява чрез развърнатата на територията на страната сиренна система.

ГДПБЗН изгражда и развива електронни съобщителни мрежи чрез предоставения за ползване индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър.

Главната дирекция издава ежедневен бюлетин за оперативната обстановка на територията на страната по направление „Пожарна безопасност и защита на населението" (ПБЗН) и месечен информационен бюлетин с обобщена информация за възникналите бедствия и аварии и извършените спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи.

Материално-техническа и информационна обезпеченост

ГДПБЗН разполага с необходимата материално-техническа и информационна база за изпълнение на нейните функции и задачи. Спасителните екипи са оборудвани със съвременна техника и екипировка, позволяваща изпълнение на произтичащите от нормативната уредба задачи по защита на населението. ГДПБЗН разполага с инженерни аварийно-спасителни автомобили с повишена проходимост за действие при катастрофи, промишлени аварии, наводнения и др., специализирани аварийно-спасителни автомобили за реагиране при инциденти с радиационно, химическо и биологично замърсяване. Има обучени специализирани екипи за височинно спасяване в градски условия, които са оборудвани с автомобили с повишена проходимост, включително и ATV за издирване и спасяване в планинско–гористи местности. В 28-те ОУ са изградени и функционират оперативни комуниникационно-информационни центрове (ОКИЦ), които изпълняват функции на територията на областта. Към тях са оборудвани и седем водолазни екипа, които покриват територията на цялата страна.

Осигуреността на главната дирекция с компютърна техника и програмни продукти е на добро ниво. Хардуерната поддръжка на компютърната техника и работата на изградената компютърна мрежа, както и поддържането на системния софтуер, се осигурява от сектор "Комуникационни и информационни системи" (КИС). Сектор „КИС" планира и организира необходимото информационно и телекомуникационно взаимодействие на Главната дирекция с другите държавни органи по въпросите на готовността за работа при извънредни ситуации.

Главната дирекция разполага с базисен и специализиран софтуер, необходим за изпълнение на функциите по мониторинг на обстановката по гражданска защита в страната и чужбина, система за ранно предупреждение и оповестяване на органите на изпълнителната власт и населението при бедствия, интегрирана информационна система за координация на силите на ГДПБЗН и на другите части на Единната спасителна система при провеждането на спасителни операции.

Като национална точка за контакт за координация при кризи и извънредни ситуации, ГДПБЗН-МВР поддържа система, чрез която осигурява 24/7 обмен на информация по:

- Ръководството за координация при кризи и извънредни ситуации на ЕС;
- Европейската програма за защита на критичната инфраструктура;
- В съответствие с Необвързващите насоки на НАТО за искане, предоставяне и осигуряване на помощ при химически, биологични, радиационни и ядрени инциденти или природни бедствия от 2008 г.

Чрез своя Център за аерокосмическо наблюдение (ЦАН), главната дирекция поддържа:

- Система за видеонаблюдение в реално време, която може да бъде монтирана на безпилотен летателен апарат или друго въздухоплавателно или превозно средство, като сигналът се предава в реално време през телекомуникационните сателити Inmarsat. Системата е оборудвана с GPS.
- Географска информационна система ArcGis, цифрови карти за територията на страната, триизмерен модел на релефа и специализирани софтуери за обработка на изображения, мащаб 1:50 0000.
- Система за моделиране на минали и бъдещи наводнения (MIKE 11), която осигурява възможност за хидроинженерни решения при управление на водни ресурси и оценка и анализ на опасността от наводнения. Системата не работи до осигуряване на необходимите входни данни.
- Софтуерна система за локализиране на пожари на база сателитни данни в близко до реалното време. Пожарите се засичат автоматично и информацията за тях се разпространява чрез e-mail.

ЦАН разполага с методология за приблизителна оценка на вероятни количества валежи на база данните от метеорологичните сателити. Данните, които дава системата, са за максимален валежен потенциал и вероятна максимална интензивност на валежа. За нуждите на ЦАН е създадена Национална база данни от индекси, показващи състоянието на растителността и агроклиматични данни, която дава възможност за извършване на оценки и анализ за последните 10 години, като могат да бъдат посочени годините с най-лоши и най-благоприятни условия за развитие на редица селскостопански култури. Тази база данни се използва са сравнение за бъдещи години и за мониторинг на процесите по сушата и засушаването.

През септември 2010 г. в ГДПБЗН е инсталирана система за връзка с Европейската програма „Глобален мониторинг на околната среда и сигурността“ (GMES) на Европейската комисия и Европейската космическа агенция.

Взаимодействие и координация с други институции

При изпълнение на своите функции и задачи в областта на оперативната защита от наводнения и предпазване от вредното въздействие на водите, ГДПБЗН взаимодейства с множество органи на държавната власт, местни органи за самоуправление, научни институти, неправителствени организации. Някои от тях включват:

- Министерството на околната среда и водите и неговите структури (басейнови дирекции, РИОСВ) – във връзка с изготвянето на предварителна оценка и планове за управление на риска от наводнения; при осъществяването на оперативна защита от наводнения и инженерна защита на хидротехнически съоръжения; овладяване и ликвидиране на екологични инциденти;
- Министерството на здравеопазването и неговите териториални структури (РЗИ) – по повод осъществяване на спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи (СНАВР) и осигуряване на питейна вода за населението при наводнения и други стихийни бедствия; ограничаване на разпространението и ликвидиране на възникнали епидемични взривове, епидемии и епизоотии от заразни и паразитни болести;
- Министерството на икономиката, енергетиката и туризма - във връзка с поддържане на хидроенергийните системи и обекти и предотвратяване вредното въздействие при изпускане на води;

- Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията - обмен на информация и координация на действията с Изпълнителната агенция за проучване и поддържане на р. Дунав;
- Областни и общински администрации – във връзка с разработването и координирането на областните планове за защита при бедствия и провеждане на СНАВР; при съвместната работа в областните щабове за координация на СНАВР; при поддържане проводимостта на речните легла; при организиране на обучения за служителите от съответните администрации и за населението; за доброволните формирования; при обявяване на бедствено положение;
- Националното сдружение на общините в Р България – участва в разработването на Националната програма за защита при бедствия и годишните планове за изпълнението й, като сдружението е и страна по споразумение за сътрудничество при организиране и осъществяване на съвместни дейности по защита при пожари, бедствия и аварии;
- Национална електрическа компания – с предприятие „Язовири и каскади" по повод осигуряване защита срещу вредното въздействие при провеждане на високи вълни и изпускане на водни обеми;
- Националния институт по метеорология и хидрология към БАН – осигурява данни от мониторинга на метеорологични и хидрологични обекти и явления, хидрометеорологична прогностична информация за опасни явления;
- Българския Червен кръст – участва в разработването на Националната програма за защита при бедствия и годишните планове за изпълнението й; сътрудничество по повод осигуряване на помощи за населението при природни бедствия, аварии и катастрофи.

Оценката е, че взаимоотношенията са коректни и колегиални и взаимодействието и координацията са на добро ниво.

Изводи

Състояние и развитие на персонала

- ГДПБЗН разполага с достатъчно на брой персонал, чиято квалификация се оценява като адекватна на възложените функции и изпълнявани задачи.
- В ГДПБЗН съществува много добре изградена система за обучение и повишаване на професионалната квалификация на служителите. За това допринася основно изграденият собствен учебен център, който разполага с добре оборудвани учебни кабинети и тренировъчни полигони. Допълнителни възможности за професионална подготовка се създават по линия на участието на служителите в международни проекти и форми на международно и регионално сътрудничество.

Вътрешна организация на работа и материално-техническа осигуреност

- Организационната структура на главната дирекция, вкл. на областните й управления, е адекватна на възложените функции и отговорности, изискващи (наред с всичко останало) добра координация с множество институции на международно, национално, регионално и местно ниво.
- ГДПБЗН-МВР разполага с необходимата материално-техническа база, оборудване, екипировка, хардуерно и софтуерно обезпечение за изпълнение на своите функции и задачи. За това допринася и участието й в редица проекти по

международно и регионално сътрудничество, част от резултатите на които са свързани с изграждането на съвременни информационни и комуникационни системи за превенция, оперативна защита при наводнения, ранно предупреждение и защита на населението.

Взаимодействие с други институции

- Взаимодействие се осъществява в съответствие с действащите законови разпоредби, при ясно дефиниране на функциите и задачите на институциите и ведомствата. Оценката е, че взаимоотношенията са коректни и колегиални и взаимодействието и координацията са на добро ниво.

Обобщение: Институционалният капацитет на ГДПБЗН е на много добро равнище, което й позволява да изпълнява своите функции и задачи, свързани със защитата от вредното въздействие на водите. Силните страни на този капацитет са най-вече адекватната (вертикална) организационна структура на дирекцията, чиито деконцентрирани звена покриват територията на цялата страна, добре подготвеният персонал, модерната система за обучение и повишаване на професионалната квалификация на служителите, много добрата материално-техническа осигуреност, както и доброто взаимодействие и координация с партниращите институции.

6.2.19 ОБЩИНИ

Методологията на анализа на институционалния капацитет на общините се различава от тази, използвана спрямо другите заинтересовани страни: приложен е вторичен анализ на изводите относно капацитета на общинските администрации да управляват ВиК инфраструктурата от изследване на шест общини. Изследването е проведено през 2009 г. във връзка с изпълнението на договори за техническа помощ за изготвяне на проекти във водния сектор в Бургас, Русе, Враца, Кюстендил, Сливен, Габрово. За целите на настоящия проект в края на 2010 г. бяха извършени посещения на място в общините Варна и Дупница.

В контекста на различните форми на собственост на ВиК дружествата (общинска, държавно-общинска и държавна), *основните изводи* могат да се сведат до следното:

Силните страни са свързани главно с практики на по-малки общини, които са собственици на местните дружества:

- Общинската администрация има свой представител в управлението на ВиК дружеството, който бива определен с решение на Общинския съвет. При провеждане на Общо събрание на дружеството този представител гласува съобразно предварително взето решение на Общинския съвет и изготвя отчет пред общинския съвет за проведеното събрание.
- Фактът, че работодател на управителя на дружеството е кметът, дава възможност за по-силен контрол от страна на общината и за бързо решаване на оперативните проблеми и за предпоставяне на стратегическите задачи („*Не искам в нашата община с ВиК дружеството да се получи като с ЧЕЗ и да сме в постоянни конфликти с този доставчик”)*.
- Общината използва капацитета на администрацията на дружеството, за да изготвя ВиК проекти.
- По правило съществува определен ред за разглеждане на проекта за бизнес-план на ВиК дружеството. Становище за този проект се изготвя от ВиК специалиста в общинската администрация и от финансовия отдел, обсъжда се с ресорния

зам.кмет и се предоставя на дружеството. При преценка – се депозира становище и в ДКЕВР.

Слабите страни са свързани с:

- Липсата на представител на общината в органите за управление на дружествата с преобладаващо държавно участие, което влошава комуникациите и ограничава ролята на общината като орган на местното самоуправление.

- Отсъствието на разписани правила, които да уреждат начина на разработване и одобряване на становищата на общината по бизнес-плановете на ВиК дружеството.

- Общината няма в своята административна структура специализирано звено или собствени експерти, а не ползва и външни консултанти, които да са ангажирани изключително с организацията и управлението на ВиК инфраструктурата – общинска собственост, и/или с изготвянето на становища на общината по бизнес-плановете на ВиК дружеството.

- Общината не притежава пълна и систематизирана информация за ВиК активите, които са нейна собственост, и за тези, които не са собственост на общината, но са в активите на ВиК дружеството и обслужват неговата дейност в общината (напр. база данни с информация по собственост, видове, състояние, необходимост от реконструкция и т.н.).

Обобщение: Капацитетът на повечето от проучените общини към момента е по-скоро недостатъчен за ефективно управление на ВиК отрасъла. Той се нуждае от допълнителни усилия за развитие и укрепване в посока на преодоляване (като минимум) на очертаните дефицити.

6.3 Обобщение на силните страни и на слабостите в институционалния капацитет на изследваните структури

Изготвеният анализ и направените оценки и изводи позволяват да се синтезират в матричен вид основните силни страни и слабости в институционалния капацитет и на тази основа да се формулират някои обобщения.

6.3.1 СИЛНИ СТРАНИ

Инсти-туция	Персонал	Вътрешна организация	Материално-техническа и информационна осигуреност	Външни взаимодействия и координация
МОСВ	Добра количествена осигуреност	Наличие на необходимите вътрешни регламентиращи документи Адекватна организация	Материално-техническото и (в известна степен) информационното осигуряване е на необходимото ниво	Работещи (но невинаги достатъчно ефективни) взаимоотношения
ИАОС	Висококвалифи-циран персонал Добри съотношения между ръководни и изпълнителски кадри, между обща и специализирана администрация, между заетите от различни възрастови групи	Наличие на необходимите вътрешни регламентиращи документи Адекватна организация	Задоволителна осигуреност	Добро взаимодействие с повечето партниращи институции
БД	Висококвалифи-циран персонал Добри съотношения между ръководни и изпълнителски кадри, между обща и специализирана администрация, между заетите от различни възрастови групи	Наличие на необходимите вътрешни регламентиращи документи	Задоволителна осигуреност	Добро взаимодействие с повечето партниращи институции
РИОСВ	Добра количествена осигуреност Добре образован и квалифициран персонал	Наличие на необходимите вътрешни регламентиращи документи Адекватна организация (с предоставена	Добро ниво на осигуреност	Добро взаимодействие с повечето партниращи институции

Инсти-туция	Персонал	Вътрешна организация	Материално-техническа и информационна осигуреност	Външни взаимодействия и координация
		възможност за гъвкавост - чрез децентрализирани решения от директорите)		
Дирекции на националните паркове	Добра количествена осигуреност Добра образователна и възрастова структура Добри възможности за повишаване на квалификацията	Наличие на необходимите вътрешни регламентиращи документи В процес на въвеждане на електронни услуги с универсален електронен подпис (добра практика)	Много добра	Много добро
МРРБ	Задоволително удовлетворяване на потребностите от обучение и повишаване на квалификацията на служителите	Адекватна на функциите и компетенциите на министерството в областта на ВиК отрасъла	Изградени информационни системи за събиране, обработка, анализ, съхранение и разпространение на данни по отделните направления на дейността	Добро
ДКЕВР	Адекватна образователна и квалификационна структура	Наличие на необходимите вътрешни регламентиращи документи	Много добра	Добро взаимодействие с партниращите институции
МЗ	Адекватна образователна и квалификационна структура Добра система за повишаване на квалификацията и професионално развитие	Наличие на необходимите вътрешни регламентиращи документи	Много добра	Добро взаимодействие с повечето партниращи институции
РЗИ	Добра количествена осигуреност Добри качествено – структурни	Наличие на необходимите вътрешни регламентиращи	Лабораториите в седем големи РИОКОЗ са сертифицирани	Добро взаимодействие с повечето партниращи

Институция	Персонал	Вътрешна организация	Материално-техническа и информационна осигуреност	Външни взаимодействия и координация
	характеристики (образователно ниво, квалификация, съотношение между ръководни и изпълнителски кадри) Добра система за повишаване на квалификацията	документи Добре работеща вътрешна организация на дейностите във връзка с изпълнението на функциите	изпитателни лаборатории, снабдени с модерно оборудване за анализиране на взетите проби	институции
МЗХ – Дирекция „Хидромелиорации”	Висококвалифициран персонал	Наличие на необходимите вътрешни регламентиращи документи	Много добра	Добро взаимодействие с повечето партниращи институции
ИАМА	Добра количествена и качествена осигуреност Адекватни качествено – структурни характеристики Добра система за обучение и повишаване на квалификацията	Адекватна на отговорностите и задълженията организация на работата	Задоволително ниво на осигуреност с МТБ	Много добро взаимодействие
ИАППД	Адекватна на изпълняваните дейности квалификация на персонала	Наличие на необходимите вътрешни регламентиращи документи Адекватна организация на дейностите във връзка с изпълнението на функциите	Задоволително равнище на материално-техническа и информационна осигуреност	Много добро взаимодействие
ДП „ПИ”	Висококвалифициран персонал Добри съотношения между ръководни и изпълнителски кадри, между общи и специализирани звена	Адекватна организация на дейностите във връзка с изпълнението на функциите	Задоволително равнище на материално-техническа и информационна осигуреност	Добро взаимодействие с повечето партниращи институции

Инсти-туция	Персонал	Вътрешна организация	Материално-техническа и информационна осигуреност	Външни взаимодействия и координация
	Доби възможности за повишаване на квалификацията на персонала по линията на проекти по ОПТ и международно сътрудничество			
НИМХ към БАН	Максимална оценка от международния одит на БАН по отношение на качество и продуктивност, въздействие и перспективи Добри механизми за повишаване на квалификацията	Наличие на необходимите вътрешни регламентиращи документи Структурата на института осигурява интегриране на научните изследвания и оперативните дейности	Добро ниво на осигуреност с МТБ	Добро взаимодействие с повечето партниращи институции
НСИ	Високо професионално ниво на заетия персонал	Наличие на необходимите вътрешни регламентиращи документи Адекватно вътрешно структуриране и организация на работа, които осигуряват ефективно изпълнение на дейностите	Добро ниво на материално-техническа осигуреност	Много добро взаимодействие с институциите и респондентите
ГД ПБЗН - МВР	Добре подготвени в професионално отношение кадри Много добра система за обучение и повишаване на професионалната квалификация на служителите	Адекватно вътрешно структуриране и организация на работа, които осигуряват ефективно изпълнение на функциите и отговорностите Наличие на необходимите вътрешни	Много добра материално-техническа осигуреност	Добро взаимодействие и координация с институциите на национално, регионално и местно ниво

Институция	Персонал	Вътрешна организация	Материално-техническа и информационна осигуреност	Външни взаимодействия и координация
		регламентиращи документи		
Общини (малки)	Представителство на общинската администрация в управлението на ВиК дружеството Ред за разглеждане на проекта за бизнес-план на ВиК дружеството и за изготвяне на становище (вкл. пред ДКЕВР)			

6.3.2 СЛАБОСТИ И ПРОБЛЕМИ

Институция	Персонал	Вътрешна организация	Материално-техническа и информационна осигуреност	Външни взаимодействия и координация
МОСВ	Ниското заплащане + дефицитът в „производството" на специалисти с висше инженерно-техническо образование в национален мащаб = сериозно предизвикателство пред кадровото осигуряване на Министерството неговите структури Недостиг на специализирано обучение Системата за обучение и повишаване на квалификацията на служителите задоволява отчасти потребностите на министерството - необходимо е нейното усъвършенстване на ниво МОСВ		Недостигът на специализиран софтуер по отделни дейности Няма обща информационна система за околната среда, вкл. води, на национално равнище	Недобро ниво - необходимо е подобряване на взаимодействието, вкл. чрез по- ясно нормативно регулиране
ИАОС	Недостатъчна количествена осигуреност		Потребности от: (а) специализирано оборудване	Необходима е по-добра

Инсти-туция	Персонал	Вътрешна организация	Материално-техническа и информационна осигуреност	Външни взаимодействия и координация
	(особено в РЛ) Ниско ниво на заплащане Високо текучество Потребности от експерти със специалност биология, хидробиология, химия, инженерна химия Недостиг на специализирано обучение Отсъствие на системност в обученията, организирани от координиращия орган Липса на бюджетни средства за участие в платени обучителни курсове Необходимо е усъвършенстване на системата за повишаване на квалификацията на ниво координиращ орган (МОСВ)		за дейността на РЛ; (б) специализиран софтуер по дейности във връзка със задължения по докладване	синхронизация с МЗ
БД	Недостатъчна количествена осигуреност (30 - 50% нужда от допълнителен персонал) – хидролози, хидрогеолози, ВиК инженери, химици, хидробиолози, профилирани еколози, компютърни специалисти (за работа с ГИС) и юристи		Недостиг на сграден фонд/ стаи (Пловдив, Варна) Задълбочаване на несъответствието между състоянието на информационния сектор (хардуер, софтуер, ИТ специалисти) и нарасналите потребности на БД Да се усъвършенства	Недобра координация на информационните потоци с някои институции като напр. МЗХ, МЗ, НИМХ

Инсти-туция	Персонал	Вътрешна организация	Материално-техническа и информационна осигуреност	Външни взаимодействия и координация
	Ниско ниво на заплащане Недостиг на специализирано обучение Липса на бюджетни средства за участие в платени обучителни курсове Необходимо е усъвършенстване на системата за повишаване на квалификацията на ниво координиращ орган (МОСВ)		системата за централизирани доставки на хардуер и софтуер	
РИОСВ	Допълнителни служители са необходими за РИОСВ с широк териториален обхват Недостиг от специалисти с инженерно-техническо образование (хидрогеолози, ВиК инженери, инженери по пречиствателни станции, строителни инженери), химици, хидробиолози и профилирани еколози Ниско ниво на заплащане Оптимизация в посока намаляване дела на ръководния състав и увеличаване на дела на специализираната администрация Недостиг на		Недостиг на помещения в някои инспекции (напр. София)	Отсъстват ясни регламенти за обмен на данни и информация между институциите

Инсти-туция	Персонал	Вътрешна организация	Материално-техническа и информационна осигуреност	Външни взаимодействия и координация
	специализирано обучение Липса на бюджетни средства за участие в платени обучителни курсове Необходимо е усъвършенстване на системата за повишаване на квалификацията на ниво координиращ орган (МОСВ)			
Дирекции на националн ите паркове	Недостиг на персонал с функции за контрол и охрана	Необходимост от по-детайлно прецизиране на възложените по ЗВ контролни функции	Наличната охранителна инфраструктура е недостатъчна	Необходимост от по-детайлно прецизиране на възложените по ЗВ контролни функции
МРРБ				Необходимост от по-пряка координация с МЗ във връзка с инвестиции за осигуряване качеството на водата за питейно-битови цели
ДКЕВР	Текучество на персонала Затруднения в наемане на специалисти ВиК инженери поради недостиг на такива на пазара на труда и по-ниското заплащане	Липса на съвременна система за управление на човешките ресурси, която да отчита и противодейства на всички рискове във връзка с управлението на персонала		
МЗ	Недостатъчна количествена осигуреност Тенденция към намаляване на дела на лекарите за сметка на		Недостатъчна публичност на данните за питейните води (липсват на интернет страницата на МЗ доклади и оценки	Необходим е по-интензивен диалог и съвместна дейност между МЗ и МРРБ по отношение осигуряване качеството на

Институция	Персонал	Вътрешна организация	Материално-техническа и информационна осигуреност	Външни взаимодействия и координация
	специалистите с бакалавърско медицинско образование		за качеството на питейните води)	питейните води
РЗИ	Проблеми със запълване на щата в малките инспекции (недостиг на специалисти на местния пазар на труда) Ниско ниво на заплащане Недостиг на средства за обучение		Незадоволително материално-техническо осигуряване	Недобра координация на информационните потоци между отделните институции
МЗХ – Дирекция „Хидро-мелиора-ции”	Недостатъчна количествена осигуреност Тенденция към застаряване на персонала Ниско ниво на заплащане Потребност от млади специалисти по хидромелиоративно и хидротехническо строителство, геодезия и земеустройство Повишаването/осъвременяването на квалификацията не е сред приоритетите в УЧР	Тежко бюрократично взаимодействие между звената в МЗХ при спешни/аварийни ситуации Не са приети необходимите документи за ефективно управление на хидромелиоративния фонд	Потребност от специализиран компютърен софтуер за нуждите на дирекция „Хидромелиорации”	Необходима е по-ефективна координация с МОСВ по отношение на поставяне на приоритетите за управление на хидромелиоративния фонд и неговото въздействие върху околната среда
ИАППД	Недостатъчен на брой персонал и особено – недостиг на специалисти с висше екологично образование Отсъствието на цялостна институционална		Ограничения върху капиталовите разходи за проучвателно и навигационно оборудване, IT-осигуряване за основната дейност,	

Инсти-туция	Персонал	Вътрешна организация	Материално-техническа и информационна осигуреност	Външни взаимодействия и координация
	политика и звено за управление на човешките ресурси		закупуване на специализирани софтуерни продукти, основни ремонти на плавателни съдове и пр.	
ИАМА	Потребности от експерти с инженерно-технически и морски специалности, по експлоатация на кораби и пристанища, еколози, юристи (екологично право) Ниско ниво на заплащане		Потребност в териториалните ДМА от специализирано техническо оборудване за инспекционната дейност	
ДП „ПИ”	Недостиг на специализирано обучение Необходими са допълнително еколози, хидролози, хидрогеолози Небалансирана възрастова структура на персонала			Необходима е по-добра координация на дейностите на ниво министерства – между МТИТС и МОСВ, с оглед съгласуване на действията на регионалните структури при изпълнение на функциите по контрол и мониторинг на околната среда
НИМХ	Нисък дял на висшистите Нужни са допълнително около 20 специалисти - хидролози, хидрогеолози и информатици Ниско ниво на заплащане Образователната с-ма (в частност УАСГ) не осигурява		Потребности от подновяване на част от оборудването за мониторинг	

Инсти-туция	Персонал	Вътрешна организация	Материално-техническа и информационна осигуреност	Външни взаимодействия и координация
	висшисти с адекватна подготовка			
НСИ	Сериозна слабост и ограничение е, че само един експерт се занимава със статистиката за водния сектор. Това е недостатъчно, като се имат предвид многоотрасловият характер, обемът на информацията и респондентите, които са предмет на наблюдения и анализи. Препоръчително е назначаване допълнително на 1-2 млади специалисти, което ще позволи също натрупаният опит да се предаде към тях с цел поддържане на наличния капацитет в средносрочен и дългосрочен план. Тенденция към застаряване на персонала.			
Общини	Липса на представител на общината в органите за управление на дружествата с преобладаващо държавно участие Липса на специализирано звено или собствени експерти, които да са ангажирани изключително с организацията и управлението на ВиК инфраструктурата – общинска собственост, и/или с изготвянето на становища на общината по бизнес-плановете на ВиК дружеството Липсва пълна информация за ВиК активите, които са общинска собственост, и за тези, които не са собственост на общината, но са в активите на ВиК дружеството и обслужват неговата дейност в общината Капацитетът на повечето от проучените общини към момента е по-скоро недостатъчен за ефективно управление на ВиК отрасъла			

6.3.3 ОБОБЩЕНИЯ

Институциите като цяло, независимо от проблемите и слабите си страни, успяват да изпълняват възложените им функции по управление на водния сектор.

Главните силни страни на институционалния капацитет са свързани с:

- Добрите качествено-структурни характеристики на персонала в редица институции: образователно ниво, професионален опит, съотношение между ръководни и изпълнителски кадри, както и възрастови съотношения (напр. в МОСВ, ИАОС, БД, ДНП, ИАМА).
- Добрата количествена осигуреност с персонал в редица институции (напр. РИОСВ, ДНП, бившите РИОКОЗ, ИАМА).
- Наличието на необходимите документи, които регламентират вътрешната организация на работа и осигуряват нейната оперативна адекватност спрямо възложените функции и отговорности (с изключение на БД, за които към момента на проучването се подготвя нов Правилник).
- Материално-техническата и информационната осигуреност, оценките за която се движат от „много добра" и „добра" за повечето институции (ДКЕВР, РИОСВ, МЗ, лабораториите в седем големи Регионални здравни инспекции, МЗХ – дирекция „Хидромелиорации", НИМХ, НСИ, ГДПБЗН-МВР) до „задоволителна" (ИАОС, БД, ИАМА).
- Общото състояние на външните взаимодействия, което повечето институции определят като „добро" или „много добро".

Наред с това, се идентифицираха редица общи за изследваните структури слабости и проблеми, които се отразяват отрицателно на институционалния капацитет и намаляват неговия потенциал за успешно управление на водния сектор в контекста на съществуваща нормативна рамка:

- Като един от водещите проблеми се очерта *количественият недостиг на персонал* в ключови институции (ИАОС – най-вече в регионалните лаборатории, БД, РИОСВ с широк териториален обхват, МЗ, малките от бившите РИОКОЗ, НИМХ). Причините за количествения недостиг по правило са ограничения в щата, произтичащи от рестриктивната бюджетна политика по отношение на администрацията и опитите за нейното оптимизиране най-вече чрез съкращаване на персонала. Това води до увеличаване натоварването на служителите и след изчерпване на ефекта от оптимизиране на работата, се разглежда вече като фактор за нейната по-ниска ефективност.
- Съществен (вече структурен проблем) е *недостигът на експерти с нужните на съответната институция образование и квалификация*. В някои случаи причина за това е липсата на такива специалисти на местните пазари на труда (по правило в по-малките териториални единици). В други случаи причината е по-фундаментална и произтича от това, че висшите училища не подготвят достатъчно студенти с нужната квалификация – това най-вече се отнася за „производството" на специалисти с висше инженерно-техническо образование, вкл. хидробиолози, инженер-химици, млади специалисти по хидромелиоративно и хидротехническо строителство, геодезия и земеустройство и др. Решение на този проблем може да се търси на национално ниво като част от политиката за развитие на висшето образование и в частност – чрез системата на държавните поръчки, което изисква

тясна координация чрез МОМН между потребителите на кадри и държавните висши училища.

- Като общ проблем се открои *ниското ниво на заплащане*, което е проблем-причина за трудностите по количественото и структурното осигуряване на институциите с необходимите им кадри и тяхното задържане. Очевидно рестрикциите спрямо средствата за заплати в държавните институции са друг фактор, който ги прави по-непривлекателни за висококвалифицираните експерти, формиращи в значителна степен капацитета на всяка институция.

- Друг общ проблем, засягащ поддържането и развитието на институционалния капацитет, е *незадоволителното състояние на системата за професионална квалификация* и недостатъчното специализирано обучение, вкл. по управление на проекти. Изследваните структури по правило разчитат на „вътрешни" форми за квалификация и обучение, като почти не се използват услугите на външни обучителни организации (отново поради липса на бюджетни средства за целта). Това е една от водещите причини повишаването/осъвременяването на квалификацията да не бъде сред приоритетите в управлението на човешките ресурси към момента на изследването. Без съмнение, постигането на прелом в тази област в краткосрочна перспектива е с ключово значение за развитието на институционалния капацитет (особено се открои необходимостта от усъвършенстване на системата за повишаване на квалификацията на ниво МОСВ като координиращ орган). Използването на възможностите на националните оперативни програми, съфинансирани от Европейския социален фонд, включително през новия програмен период, би следвало да бъде един от приоритетите в работата на заинтересованите институции.

- Друг структурен проблем е този на *„взаимно обуславящите се ограничители"*: от една страна, ясно се идентифицира потребността от специализиран софтуер за изпълнение на функциите (напр. МОСВ, ИАОС, БД) и от друга – недостигът на ИТ специалисти, които да го изготвят и/или използват. Задълбочаване на несъответствието между състоянието на информационния сектор (хардуер, софтуер, ИТ специалисти) и нарасналите потребности на институциите е съществен ограничител пред развитието на техния капацитет. В случая разработването на ефективни механизми за привличане и задържане на ИТ специалисти като част от модерната система за управление на човешките ресурси би следвало да се разглежда от заинтересованите страни като друг техен ключов приоритет.

- *Междуинституционалното взаимодействие* бе идентифицирано като проблем най-вече от МОСВ и по това оценките на интервюираните експерти се различават от тези на колегите им от повечето от другите звена – напр. деконцентрираните структури на различните министерства подчертават доброто състояние на оперативното си взаимодействие. Причината за „разминаването" може да се търси най-вече в незадоволителната оценка за състоянието на координираността от страна на МОСВ, което е и основен координиращ орган и очевидно отчита наличието на затруднения в това отношение. Във връзка с това, *състоянието на националната нормативна рамка* (най-вече Закона за водите; липсата на синхронизация между законите и пр.), както и *отсъствието на ясни регламенти за обмен на данни и информация*, се очертаха от болшинството изследвани структури като едни от първопричините за трудностите в институционалните комуникации. Изводът е, че ясното разписване и разграничаване на ролите, функциите и отговорностите на държавните институции като част от модернизирането на нормативното регулиране на водния сектор, е ключова предпоставка за оптимизиране на взаимодействието

между тях и за осъществяването на добро управление на този сектор в страната. За недобрата координация между институциите допринася също и прекалената фрагментация на функциите за водите между различни институции. Описаните в анализа на капацитета институции са изключително много, призвани са да осъществяват различни политики, имат различна организационна структура и култура, заинтересуваните страни от тяхната политика често имат различен профил, действат различни лобистки интереси. При пропуски в координацията преобладават тесните секторни интереси и подходи и това допълнително затруднява осъществяването на единна политика и управление на водите.

На тази основа, може да се предложи следното (условно) *приоритизиране на проблемите*, свързани с институционалния капацитет:

- проблеми – причини: състояние на нормативната рамка с нейните слабости и противоречия; ограничения в щата и ниско ниво на заплащане поради бюджетни рестрикции; липса на подготвени специалисти, със съответния профил за нуждите на институциите, управляващи водния сектор; незадоволително състояние на системата за професионално обучение и квалификация на заетите във водния сектор;
- проблеми – следствия: количествен недостиг на персонал в редица ключови институции; текучество; неблагоприятни качествено-структурни характеристики на персонала; недобра междуинституционална координация – особено в стратегическото управление на водния сектор.

ПРИЛОЖЕНИЕ 7

Анализ на разходите в сектор „Води” и източници за тяхното финансиране

7. Анализ на разходите в сектор „Води” и източници за тяхното финансиране..... 451
7.1. Методологически основи 451
7.2. Разходи в сектор „Води” 454
7.2.1. Общо разходи в сектор „Води” 454
7.2.2. Разходи за доставка на вода 459
7.2.3. Разходи за отвеждане на отпадъчни води (канализация) 462
7.2.4. Разходи за пречистване на отпадъчни води 465
7.2.5. Разходи за нерегулирани дейности във ВиК отрасъла 469
7.2.6. Разходи за отводняване и предпазване от вредното въздействие на водите 469
7.2.7. Ведомствени разходи на администрацията свързана със сектор "Води" . 471
7.2.8. Разходи за поддръжка на язовирни стени и свързаната с тях инфраструктура 472
7.2.9. Разходи за оборотно водоснабдяване и интегрирани технологии във водния сектор 473
7.3. Източници на финансиране на разходите в сектор „Води” 474
7.3.1. Постъпления от цени на услуги във водния сектор 475
7.3.2. Пред-присъединителни фондове – ФАР, ИСПА и САПАРД и Структурни и Кохезионен фондове 482
7.3.3. Предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда 495
7.3.4. Публично финансиране от републиканския бюджет и бюджетите на общините 502
7.3.5. Собствени средства на бизнеса 504
7.3.6. Заемни средства и други национални фондове 504
7.4. Основни изводи 504

7. Анализ на разходите в сектор „Води” и източници за тяхното финансиране

7.1. Методологически основи

Целта на настоящата разработка е да се направи ретроспективен анализ и оценка на разходите във водния сектор в България и източниците на средства за тяхното финансиране.

Спецификата на информацията, необходима за извършване на анализа, обуслови и методиката, използвана за разработване на анализа, която е описана по-долу.

Основен източник на информация за сектор „Води” в България е Националният статистически институт, който публикува информация за разходите за опазване и възстановяване на околната среда, в т.ч. за разходите за опазване и възстановяване на водите.

Информацията за разходите за опазване и възстановяване на водите включва разходите за придобиване на дълготрайни материални и нематериални активи и поддържане на материалните дълготрайни активи, свързани с опазване и възстановяване на водните ресурси и извършените в тази връзка мероприятия. Съгласно методологията на НСИ това са:

- Разходи, които са свързани с опазване и възстановяване на водните ресурси, като ***те не включват разходи за доставка на вода и свързаните с това мероприятия.***
- Разходи на всички институции и програми, извършващи дейности за опазване и възстановяване на водните ресурси – министерства и ведомства, общини, бизнес; оператори на водни услуги; ПУДООС; пред-присъединителни и оперативни програми.

Информацията за тази група разходи е представена като:

- Общо разходи, в т.ч. поотделно за текущи и инвестиционни разходи за периода 2003-2007 г. За периода 2001-2003 г. и за 2008 г. и 2009 г. сумата на разходите е обща, без разграничаване на всяка една от тези групи разходи.
- Общо разходи, в т.ч. за производствени пречиствателни станции за отпадъчни води, за селищни пречиствателни станции за отпадъчни води, за интегрирани технологии и за оборотно водоснабдяване. ***Не могат да се идентифицират както разходите на отделните институции, така и разходи за важни групи услуги като напр. изграждане и поддръжка на канализационни системи.***

Тези особености на информацията на НСИ показват, че тя не включва всички разходи за сектор „Води” в България и е необходимо „да се надгражда” върху тези данни, за да се получи пълният размер на всички разходи.

За тази цел е необходимо да бъдат идентифицирани всички разходи в България, които са свързани само с ***доставка на вода***

и свързаните с това мероприятия и те да бъдат добавени към разходите за опазване и възстановяване на водите. При наличната информация това може да бъде направено само на експертна основа, поради няколко причини:

- В администрациите на институциите, участващи в процеса (напр. МОСВ, ИАОС, МРРБ, РИОСВ, Басейнови дирекции и т.н.) съответните дирекции и отдели се занимават общо с въпросите на управлението на водите и практически е невъзможно да се определи колко точно служители се занимават конкретно само с въпросите на доставката на вода и свързаните с това мероприятия, както и да се определи материалната издръжка за тези конкретни дейности. Това важи и за други институции, имащи отношение към управлението на водите.
- Информацията за разходите на операторите на водни услуги е по видове разходи от гл.т. на икономическата им природа (напр. разходи за заплати, осигуровки, материална издръжка и т.н.), а не от гл.т. на видовете услуги, които те предоставят (напр. разходи за доставка на вода, разходи за отвеждане и разходи за пречистване на отпадъчни води – за ВиК операторите; разходи за доставка на вода, отводнителни мероприятия и други на „Напоителни системи" ЕАД).

В тази връзка за целите на анализа бе възприет подход, който позволява по-пълно идентифициране и обхващане на всички разходи в сектор „Води" в България.

Изходната хипотеза по отношение на разходите в сектор „Води" е, че това са разходите, които се извършват в сектора от няколко групи институции и програми. Възприето беше, че ако в хода на работата бъдат идентифицирани други институции, извършващи разходи в сектор «Води», те също ще бъдат включени в анализа.

По този начин разходите за сектор „Води" са изчислени като сума на разходите на следните институции и програми:

- Ведомствени разходи на МОСВ по информация от отчетите на програмните бюджети на МОСВ.
- Разходи на ПУДООС по информация от отчетите на програмните бюджети на МОСВ и отчети на ПУДООС.
- Разходи за изграждане на екологични обекти в сектор „Води" с финансиране от целеви субсидии за водни обекти, отпускани ежегодно на общините – по информация на МОСВ и Закона за държавния бюджет на Република България.
- Разходи за изграждане на инфраструктурни обекти в сектор „Води" с финансиране по пред-присъединителните програми ИСПА и ФАР по информация на МОСВ и МРРБ.
- Разходи за техническа помощ и изграждане на инфраструктурни обекти в сектор „Води" с финансиране по ОПОС 2007-2013 г. по информация на МОСВ.
- Ведомствени разходи на МРРБ по информация от отчетите на програмните бюджети на МРРБ.

- Ведомствени разходи на други институции, имащи отношение към управлението на водите - ДКЕВР; МЗ и подчинените му РЗИ; МЗХ; ИАРА; Главна дирекция „Гражданска защита" – МВР (сега Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението"); Изпълнителна агенция „Проучване и поддържане на р. Дунав" към Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията; Изпълнителна агенция „Морска администрация" към Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията; Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура" към Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията. Тези разходи са остойностени по специална методика, описана по-долу.
- Разходи за ремонт и поддръжане на язовирни стени и прилежащата им инфраструктура на предприятие „Язовири и каскади" по информация на НЕК.
- Разходи на бизнеса за дейности, свързани с опазване на водите. За тази цел е използвана информацията на НСИ за разходите за опазване и възстановяване на водите. Прието бе, че дейностите на бизнеса са основно свързани с изграждането и поддръжката на ППСОВ и с дейностите, свързани с оборотното водоснабдяване и въвеждането на интегрирани технологии. Тези разходи могат ясно да се идентифицират в общия масив на разходите за опазване и възстановяване на водите.
- Разходи на операторите на водни услуги – по данни от финансовите отчети на тези оператори.
- Разходи за дейности, свързани със сектор „Води", които общините извършват с финансиране от собствени приходоизточници – изчислени въз основа на годишните отчети на бюджетите на общините и информация от отчетите на ПУДООС и Закона за държавния бюджет на Република България.

В рамките на анализа за всяка институция и програма бяха анализирани следните параметри:

- Общ размер на разходите, които институцията прави по отношение на сектор „Води";
- Вид на разходите от гл.т. на дейността, за която се правят разходите (доставка на вода; отвеждане и пречистване на отпадъчни води; отводняване и др. дейности, свързани с опазване от вредното въздействие на водите; административни разходи, свързани с управлението на водния сектор; поддръжка на язовирни стени и т.н.).
- Вид на разходите от гл.т. на икономическата им природа (текущи/инвестиционни).
- Източници за финансиране на видовете (текущи/инвестиционни) разходи за всяка отделна дейност, извършвана от институцията във водния сектор.

Тъй като в повечето случаи една институция/програма прави разходи за повече от една дейност, имаща отношение към водния сектор (напр. ВиК операторите предоставят услуги, свързани с водоснабдяване, канализация, пречистване на отпадъчни води и нерегулирани дейности; ПУДООС финансира проекти, свързани с водоснабдяване, канализация, пречистване на отпадъчни води и подобряване на водните ресурси и т.н.), то след изготвянето на анализа по институции бяха сумирани разходите на всички институции/програми за всяка отделна дейност (напр. разходите за водоснабдяване на

всички институции/програми) и така са представени в първата част на настоящия анализ. При разглеждането на разходите за всяка отделна дейност са представени накратко в табличен вид и източниците на нейното финансиране, тъй като: (1) е възможно един и същ източник да насочва средства за финансиране на няколко различни дейности; (2) динамиката на финансирането до голяма степен обуславя и динамиката на тези разходи. Самите източници на финансиране са разгледани подробно във втората част на анализа от гл.т на техните особености, начини на формиране, регламентация и т.н.

При разглеждането на разходите от гл.т. на дейностите е представена накратко и методиката за определянето и остойностяването им. Разпределянето на разходите по райони за басейново управление на водите е извършено по различен начин в зависимост от наличната информация:

- В случаите, когато наличната информация е по инвестиционни проекти, разходите са разпределени към района, към който принадлежи общината, получила средствата по съответния проект.
- В случаите на ВиК операторите, разходите им се разпределят в зависимост от това в кой район живее най-големият дял на обслужваното от съответния оператор население.
- В случаите, когато са идентифицирани само разходи на национално равнище, те са разпределяни по райони за басейново управление на водите пропорционално на база на населението, живеещо в съответния район.

7.2. Разходи в сектор „Води”

7.2.1. Общо разходи в сектор „Води”

Разходите за сектор „Води” в България за периода 2005-2009 г., изчислени съгласно описаната по-горе методика, са представени в следващата таблица.

Таблица 7. 1. Разходи за сектор „Води” в България за периода 2005-2009 г. (хил.лв.)

	2005 г.	**2006 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**
Общо разходи за водния сектор	635 954	760 811	993 133	1 205 169	1 391 694
Общо инвестиции за водния сектор	237 427	335 318	507 945	677 196	795 445
Дял на инвестициите в общите разходи за водния сектор	37,3%	44,1%	51,1%	44,3%	57,2%
Брутен вътрешен продукт (БВП)	45 483 751	51 783 088	60 184 626	69 295 031	68 537 207
Дял на разходите за водния сектор в БВП	1,4%	1,5%	1,7%	2,2%	2,0%
Динамика на общо разходите за водния сектор (%, предх.год.=100)	100%	120%	131%	154%	91%
Динамика на инвестициите във водния сектор (%, предх.год.=100)	100%	141%	151%	133%	117%
Динамика на БВП (%, предх.год.=100)	100%	114%	116%	115%	99%

Динамиката на разходите във водния сектор показва по-високи темпове на растеж до 2008 г. в сравнение с БВП. Въпреки ежегодния растеж на инвестициите в сектора като цяло, общият размер на разходите през 2009 г. намалява поради спада във финансирането от ПУДООС и липсата на допълнително финансиране чрез трансфери от републиканския бюджет в края на годината в резултат от настъпването на финансовата криза. Динамиката на БВП през 2009 г. също е повлияна от кризата, но спадът при него е много по-малък, отколкото при разходите във водния сектор.

Таблица 7. 2. Групи разходи в сектор „Води” в България за периода 2005-2009 г. (хил.лв.)

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Доставка на вода	324 101	368 592	439 343	504 854	615 549
Отвеждане на отпадъчни води (канализация)	65 067	86 104	144 401	210 087	240 700
Пречистване на отпадъчни води	121 928	153 158	218 963	277 093	338 165
Нерегулирани дейности във ВиК отрасъла	11 191	12 059	15 623	17 543	17 904
Отводняване и предпазване от вредното въздействие на водите	15 002	15 414	13 269	23 052	18 065
Ведомствени разходи на администрацията, свързана със сектор "Води"	12 297	14 223	25 378	22 585	20 126
Поддръжка на язовирни стени и свързаната с тях инфраструктура	44 871	44 871	44 871	50 838	47 372
Оборотно водоснабдяване и интегрирани технологии във водния сектор	41 497	66 389	91 284	99 117	93 812
Общо разходи за водния сектор	**635 954**	**760 811**	**993 133**	**1 205 169**	**1 391 694**

Таблица 7. 3. Инвестиции в сектор „Води” в България за периода 2005-2009 г. (хил.лв.)

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Доставка на вода	49 609	73 912	109 134	140 813	198 211
Отвеждане на отпадъчни води (канализация)	44 798	64 264	118 522	182 299	207 487
Пречистване на отпадъчни води	91 679	120 564	180 284	235 957	285 422
Отводняване и предпазване от вредното въздействие на водите	3 482	3 827	2 359	6 407	6 229
Оборотно водоснабдяване и интегрирани технологии във водния сектор	41 497	66 389	91 284	99 117	93 812
Язовирни стени и свързаната с тях инфраструктура	6 361	6 361	6 361	12 603	4 284
Общо инвестиции за водния сектор	**237 427**	**335 318**	**507 945**	**677 196**	**795 445**

Доставката на вода, вкл. за напояване, е с най-висок дял в разходите за водния сектор – 44%. Това се дължи основно на текущите разходи за предоставяне на услугата, а не толкова на инвестициите в нея.

От гл.т. на инвестициите във водния сектор, с най-големи дялове са разходите за канализация и пречистване на отпадъчни води (вкл. от промишлеността), които

сумарно формират над 60% от инвестициите във водния сектор. Този висок дял на двете услуги се дължи основно на относително най-високия растеж на инвестициите при тези две групи услуги в сравнение с останалите, в основата на което лежи изпълнението на свързаните с членството в ЕС поети от страната ангажименти по отношение на този тип инфраструктура и насочването на съответните финансови ресурси към тези две дейности.

Разпределението на разходите по райони за басейново управление на водите е представено в следващата таблица.

Таблица 7. 4. Разходи в сектор „Води" по райони за басейново управление на водите (хил.лв.)

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
ДРБУВ					
Доставка на вода	139 046	160 296	191 418	221 147	293 240
Отвеждане на отпадъчни води (канализация)	22 084	26 937	43 930	69 709	83 282
Пречистване на отпадъчни води	51 263	67 504	98 495	118 539	154 427
Нерегулирани дейности във ВиК отрасъла	5 846	6 300	8 162	10 260	10 759
Отводняване и предпазване от вредното въздействие на водите	7 221	7 032	5 714	8 381	6 279
Ведомствени разходи на администрацията свързана със сектор "Води"	5 437	6 290	11 204	9 983	8 910
Поддръжка на язовирни стени и свързаната с тях инфраструктура	1 969	1 969	1 969	2 230	2 078
Оборотно водоснабдяване и интегрирани технологии във водния сектор	18 257	29 208	40 161	43 607	41 273
Общо разходи за водния сектор	**251 122**	**305 534**	**401 051**	**483 856**	**600 248**
ЧРБУВ					
Доставка на вода	71 117	81 272	94 678	100 638	111 054
Отвеждане на отпадъчни води (канализация)	18 000	19 614	32 483	41 928	50 318
Пречистване на отпадъчни води	36 598	37 585	50 780	63 663	74 269
Нерегулирани дейности във ВиК отрасъла	3 600	3 879	5 025	4 732	4 503
Отводняване и предпазване от вредното въздействие на водите	2 347	2 252	1 991	5 104	2 211
Ведомствени разходи на администрацията свързана със сектор "Води"	2 167	2 508	4 467	3 980	3 553
Поддръжка на язовирни стени и свързаната с тях инфраструктура	0	0	0	0	0
Оборотно водоснабдяване и интегрирани технологии във водния сектор	7 278	11 644	16 010	17 384	16 453
Общо разходи за водния сектор	**141 108**	**158 753**	**205 434**	**237 429**	**262 361**

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
ИБРБУВ					
Доставка на вода	95 284	105 727	126 938	153 061	172 495
Отвеждане на отпадъчни води (канализация)	21 291	32 382	49 812	73 711	80 362
Пречистване на отпадъчни води	26 393	37 860	54 512	71 898	69 806
Нерегулирани дейности във ВиК отрасъла	989	1 066	1 380	1 599	1 601
Отводняване и предпазване от вредното въздействие на водите	4 380	5 048	4 609	7 724	8 165
Ведомствени разходи на администрацията свързана със сектор "Води"	3 694	4 271	7 638	6 786	6 033
Поддръжка на язовирни стени и свързаната с тях инфраструктура	40 749	40 749	40 749	46 168	43 021
Оборотно водоснабдяване и интегрирани технологии във водния сектор	12 549	20 076	27 605	29 973	28 369
Общо разходи за водния сектор	**205 328**	**247 179**	**313 243**	**390 922**	**409 854**
ЗБРБУВ					
Доставка на вода	18 655	21 298	26 309	30 008	38 760
Отвеждане на отпадъчни води (канализация)	3 692	7 171	18 177	24 739	26 738
Пречистване на отпадъчни води	7 674	10 210	15 177	22 992	39 663
Нерегулирани дейности във ВиК отрасъла	756	815	1 056	952	1 041
Отводняване и предпазване от вредното въздействие на водите	1 053	1 082	954	1 842	1 410
Ведомствени разходи на администрацията свързана със сектор "Води"	999	1 155	2 070	1 836	1 630
Поддръжка на язовирни стени и свързаната с тях инфраструктура	2 153	2 153	2 153	2 439	2 273
Оборотно водоснабдяване и интегрирани технологии във водния сектор	3 413	5 461	7 509	8 153	7 717
Общо разходи за водния сектор	**38 396**	**49 345**	**73 405**	**92 962**	**119 231**

Дунавският и Източнобеломорският райони имат най-високи дялове в общите разходи за сектор „Води” – съответно 43% и 29%. По показателя разходи на един жител подреждането е: Черноморски район – 203 лв., Западнобеломорски район - 192 лв., Дунавски район – 184 лв. и Източнобеломорски район – 180 лв. Един от факторите, водещи до този резултат, е броят на населението, живеещо в селища с обществена канализация и свързани със СПСОВ, където първите места са на Черноморския и Западнобеломорския район за басейново управление на водите.

7.2.2. Разходи за доставка на вода

Разходите за доставка на вода, разглеждани в тази точка, включват:

- Текущите разходи за доставка на вода, направени от ВиК операторите. Тези разходи са определени въз основа на информация за разходите за обичайна дейност на ВиК операторите от отчетите им за приходите и разходите. Финансовите отчети на ВиК дружествата обаче не дават разбивка на разходите им по видове предоставяни услуги – напр. доставка на вода, отвеждане и пречистване на отпадъчни води, което налага допълнителни изчисления за определянето им. Информация за разходите по видове услуги се съдържа в бизнес плановете на ВиК дружествата, но сумата на разходите по услуги се различава значително от разходите по финансовите отчети на дружествата. За по-достоверна приемаме информацията от финансовите отчети, тъй като с тях дружествата се отчитат пред НАП и въз основа на тях те плащат своите данъци. За целите на анализа от бизнес плановете е използвана структурата на разпределение на разходите по видове услуги; процентното разпределение на разходите е приложено към общия размер на разходите от финансовите отчети с цел изчисляване размера на разходите по видове услуги. Така са определени както текущите разходи за доставка на вода, анализирани в тази точка, така и текущите разходи за канализация и пречистване и разходите за нерегулирани услуги, разглеждани по-долу.
- Текущите разходи за доставка на вода за напояване, направени от „Напоителни системи" ЕАД. Тези разходи са определени въз основа на информация за разходите за обичайна дейност на дружеството от отчета му за приходите и разходите. Тъй като финансовият отчет на дружеството не дава ясна разбивка на различните групи разходи, то текущите разходи, свързани с доставката на вода за напояване са определени експертно като 48,5% от разходите за обичайната дейност на дружеството. Този дял е резултат от анализа на дейността на дружествата, предоставящи услуги във водния сектор, извършен в т.3.
- Инвестициите, свързани с доставка на вода, направени от:
    - ВиК операторите. По отношение на инвестиционните разходи на дружествата информацията от финансовите отчети е отново общо за размера на инвестициите, без разбивка по видове услуги. В бизнес плановете от друга страна не се съдържа информация за размера на реалните инвестиции на дружествата, но са включени справки за размера на планираните инвестиции по видове услуги (водоснабдяване, канализация и пречистване на отпадъчни води). В тази връзка бе приложен същият подход, както и по отношение на текущите разходи – към размера на инвестициите по финансовите отчети е приложена идентифицираната от бизнес плановете структура на планираните инвестиции по видове услуги.
    - „Напоителни системи" ЕАД. Тези разходи са определени отново експертно като процент от общата сума на инвестиционните разходи на дружеството.
    - Държавата и общините с финансиране от републиканския бюджет, ПУДООС, пред-присъединителните програми, оперативните програми и т.н. Тези разходи са определени въз основа на информация от отчетите на ПУДООС, отчетите от изпълнението на държавния и общинските бюджети и данни на Управляващите органи на съответните програми. Информацията от тези източници е поименна за всеки проект, което улеснява причисляването на

разходите по него към съответната услуга (водоснабдяване, канализация и пречистване).

- Общините чрез собствени средства. Тези разходи са определени като разлика между разходите на общините за ВиК услуги и средствата, които те са получили по линия на ПУДООС и целевите субсидии от държавния бюджет. Определянето на дела на разходите конкретно за доставка на вода, канализация и пречистване на отпадъчни води е на база на пропорционалното съотношение между разходите за тези услуги на ВиК операторите средно за страната.

Разходите, изчислени съгласно описаната по-горе методика, са представени в следващата таблица.

Таблица 7.5. Разходи за доставка на вода през периода 2005-2009 г. (хил. лв.)

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Общо разходи за доставка на вода	324 101	368 592	439 343	504 854	615 549
в т.ч.					
- направени от ВиК операторите (текущи и инвестиционни)	278 694	299 357	349 103	375 547	449 531
- направени от „Напоителни системи" ЕАД (текущи и инвестиционни)	15 960	16 596	15 006	22 915	16 222
- инвестиционни разходи с др.източници на финансиране	29 447	52 639	75 234	106 392	149 797
Инвестиции в доставка на вода	49 609	73 912	109 134	140 813	198 211
- във ВиК системи	48 873	72 629	108 546	139 895	197 632
- в напоителната инфраструктура	735	1 283	588	918	579

Разходите за доставка на вода са с най-висок дял в разходите на сектор „Води" в България. Инвестициите в изграждането и реконструкцията на водоснабдителни системи нарастват с по-бързи темпове от текущите разходи за предоставяне на водоснабдителни услуги, което води до нарастване на техния относителен дял в общия размер на разходите.

Разходите за доставка на вода се формират основно от разходите (текущи и инвестиционни) на ВиК операторите. Разходите за доставка на вода за напояване (текущи и инвестиционни) са с много нисък дял – около 3-4% от общите разходи, а размерът на инвестициите в напоителна инфраструктура е символичен.

Таблица 7. 6. Източници за финансиране на разходите за доставка на вода (хил.лв.)

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Общо финансиране на разходите за доставка на вода	**324 101**	**368 592**	**439 343**	**504 854**	**615 549**
Собствени средства на бизнеса	20 162	21 272	33 900	34 421	48 415
Постъпления от цени на услуги	274 493	294 681	330 209	364 041	417 338
Средства от републиканския бюджет	2 590	2 489	16 711	35 827	18 725

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Собствени средства на общините	12 520	32 376	26 315	24 642	32 282
Целеви субсидии от държавата	0	0	1 500	7 802	27 295
Такси по Закона за водите (в рамките на ПУДООС)	6 567	10 307	9 548	9 733	15 318
Чуждестранно безвъзмездно финансиране	7 770	7 467	21 160	28 388	56 176

Таблица 7. 7. Източници за финансиране на инвестициите в доставка на вода (хил.лв.)

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Общо финансиране на инвестициите за доставка на вода	**49 609**	**73 912**	**109 134**	**140 813**	**198 211**
Собствени средства на бизнеса	20 162	21 272	33 900	34 421	48 415
Средства от републиканския бюджет	2 590	2 489	16 711	35 827	18 725
Собствени средства на общините	12 520	32 376	26 315	24 642	32 282
Целеви субсидии от държавата	0	0	1 500	7 802	27 295
Такси по Закона за водите (в рамките на ПУДООС)	6 567	10 307	9 548	9 733	15 318
Чуждестранно безвъзмездно финансиране	7 770	7 467	21 160	28 388	56 176

Финансирането на текущите разходи, свързани с услугите по доставка на вода, вкл. за напояване, се извършва с приходи, заплащани от потребителите на съответните услуги на базата на потребените водни количества и цената на съответната услуга. Характеристиките на цените на услугите, вкл. за напояване, са представени в т. 7.3. Инвестициите в инфраструктура за доставка на вода се извършват със средства от няколко основни източника – с най-голям дял са предприсъединителните фондове и оперативните програми, следват собствените средства на ВиК дружествата (под формата на амортизационни отчисления), собствени средства на общините и целеви субсидии от държавата, минаващи през общинските бюджети.

Таблица 7. 8. Дължина на новоизградената и реконструираната водопроводна мрежа в България в периода 2005-2008 г.

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Новоизградена водопроводна мрежа (км.)	213	96	126	94	97
- външна		18	37	21	41
- вътрешна		78	89	73	56
Реконструирана водопроводна мрежа (км.)	295	253	338	369	361
- външна		69	66	74	73

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
- вътрешна		184	272	295	288
Общо водопроводна мрежа(км.)	508	349	463	463	458
- външна		87	102	95	114
- вътрешна		262	361	368	344

По данни на НСИ

Въпреки нарастващото финансиране за изграждане и реконструкция на водопроводна мрежа в периода 2005-2009 г., общата дължина на новоизградената и реконструираната водопроводна мрежа остава почти непроменена през последните години, а разходите на 1 км общо изградена и реконструирана мрежа нарастват двойно – от 234,2 хил.лв. през 2007 г. на 431,8 хил.лв. през 2009 г.

7.2.3. Разходи за отвеждане на отпадъчни води (канализация)

Разходите за отвеждане на отпадъчни води, разгледани в тази точка, включват:

- Текущите разходи за отвеждане на отпадъчни води, направени от ВиК операторите. Тези разходи са определени въз основа на методиката, описана по-горе при анализа на разходите за доставка на вода.
- Разходите за инвестициите, свързани с отвеждането на отпадъчни води, са определени за ВиК операторите, Държавата и общините с финансиране от републиканския бюджет, ПУДООС, пред-присъединителните програми, оперативните програми и др., общините чрез собствени средства. Тези разходи са определени въз основа на методиката, описана по-горе при анализа на разходите за доставка на вода.

На база направените изчисления разходите са представени в следващата таблица.

Таблица 7. 9. Разходи за отвеждане на отпадъчни води през периода 2005-2009 г. (хил.лв.)

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Общо разходи за отвеждане на отпадъчни води	65 067	86 104	144 401	210 087	240 700
в т.ч.					
- направени от ВиК операторите (текущи и инвестиционни)	30 340	32 204	43 151	45 158	58 015
- от др.източници	34 726	53 900	101 251	164 929	182 686
Инвестиции в отвеждане на отпадъчни води	44 798	64 264	118 522	182 299	207 487
Дял на инвестициите в общите разходи	68,8%	74,6%	82,1%	86,8%	86,2%

Разходите за канализация бележат значителен ръст през последните години, което се дължи основно на нарасналите инвестиции в тази сфера. Делът им в общия размер на разходите значително изпреварва този при водоснабдяването.

Таблица 7. 10. Източници за финансиране на разходите за отвеждане на отпадъчни води (хил.лв.)

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Общо финансиране на разходите за отвеждане на отпадъчни води	**65 067**	**86 104**	**144 401**	**210 087**	**240 700**
Собствени средства на бизнеса	10 072	10 364	17 271	17 370	24 801
Постъпления от цени на услуги	20 269	21 840	25 879	27 788	33 213
Средства от републиканския бюджет	1 507	1 448	35 606	59 545	19 738
Собствени средства на общините	979	2 531	2 057	1 926	2 524
Целеви субсидии от държавата	5 318	24 779	19 015	51 925	54 189
Такси по Закона за водите (в рамките на ПУДООС)	22 403	20 799	32 263	28 386	47 021
Чуждестранно безвъзмездно финансиране	4 520	4 343	12 309	23 148	59 214

Таблица 7. 11. Източници за финансиране на инвестициите в отвеждане на отпадъчни води (хил.лв.)

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Общо финансиране на инвестициите за отвеждане на отпадъчни води	**44 798**	**64 264**	**118 522**	**182 299**	**207 487**
Собствени средства на бизнеса	10 072	10 364	17 271	17 370	24 801
Постъпления от цени на услуги	0	0	0	0	0
Средства от републиканския бюджет	1 507	1 448	35 606	59 545	19 738
Собствени средства на общините	979	2 531	2 057	1 926	2 524
Целеви субсидии от държавата	5 318	24 779	19 015	51 925	54 189
Такси по Закона за водите (в рамките на ПУДООС)	22 403	20 799	32 263	28 386	47 021
Чуждестранно безвъзмездно финансиране	4 520	4 343	12 309	23 148	59 214

За разлика от водоснабдяването, където ВиК операторите извършват голяма част от инвестициите със собствени средства, при канализацията основният източник на финансиране на капиталовложенията са средствата по предприсъединителните и структурните фондове, целеви субсидии от държавата посредством общинските бюджети и средства от ПУДООС.

Таблица 7. 12. Дължина на новоизградената и реконструираната канализационна мрежа в България в периода 2005-2008 г.

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Новоизградена канализационна мрежа (км)	16	29	46	48	95
- гл.колектори		3	1	5	20
- канализационна мрежа		26	45	43	75
Реконструирана канализационна мрежа (км)	4	5	3	3	10
- гл.колектори		1	0	0	0
- канализационна мрежа		4	3	3	10
Общо канализационна мрежа (км)	20	33	49	51	106
- гл.колектори	0	3	1	5	20
- канализационна мрежа	0	30	48	46	85

По данни на НСИ

Въпреки, че през последната година общата дължина на новоизградената и реконструирана канализационна мрежа е нараснала 2 пъти спрямо 2008 г. и изразходваните средства са значителни, ангажиментите на страната във връзка с изграждането на канализация и пречиствателни станции за отпадъчни води са огромни и темповете на изграждане на канализация трябва да се ускорят няколкократно.

Таблица 7.13. Изразходвани средства от ПУДООС за изграждане и реконструкция на канализационни системи (хил.лв.)

Агломерации	**2003 г.**	**2004 г.**	**2005 г.**	**2006 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**
над 10 хил. е.ж.	7 050	4 972	9 768	8 231	19 683	21 266	8 376
2-10 и под 2 хил. е.ж.	7 310	12 776	12 635	12 568	44 083	58 948	38 645
Общо	**14 360**	**17 748**	**22 403**	**20 799**	**63 766**	**80 214**	**47 021**
Структура							
над 10 хил. е.ж.	49%	28%	44%	40%	31%	27%	18%
2-10 и под 2 хил. е.ж.	51%	72%	56%	60%	69%	73%	82%
Общо	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Таблица 7. 14. Изразходвани средства за изграждане и реконструкция на канализационни системи от целеви субсидии за инвестиции за общините (хил.лв.)

Агломерации	**2005 г.**	**2006 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**
над 10 хил. е.ж.	5 318	10 488	13 015	19 511	19 221
2-10 и под 2 хил. е.ж.	0	14 291	6 000	32 414	34 968
Общо	**5 318**	**24 779**	**19 015**	**51 925**	**54 189**
Структура					
над 10 хил. е.ж.	100%	42%	68%	38%	35%
2-10 и под 2 хил. е.ж.	0%	58%	32%	62%	65%
Общо	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Освен че темпът на изграждане на канализационна мрежа е нисък, друг основен проблем при разходите за канализация е изразходването на голяма част от тях за неприоритетни проекти в агломерации с население под 10 хил. е.ж., като делът на

разходите за неприоритетните агломерации нараства значително през последните години.

7.2.4. Разходи за пречистване на отпадъчни води

Разходите за пречистване на отпадъчни води, разглеждани в тази точка, включват:

- Текущите разходи за пречистване на отпадъчни води, направени от ВиК операторите. Тези разходи са определени въз основа на методиката, описана по-горе при анализа на разходите за доставка на вода.
- Разходите да инвестиции, свързани с отвеждането на отпадъчни води, направени от ВиК операторите, Държавата и общините с финансиране от републиканския бюджет, ПУДООС, пред-присъединителните програми, оперативните програми и др. и общините чрез собствени средства са определени въз основа на методиката, описана по-горе при анализа на разходите за доставка на вода. Специфично за определянето на инвестиционните разходи за пречистване на отпадъчни води е наличието на информация за бизнеса за изграждане на производствени пречиствателни станции за отпадъчни води (ППСОВ) и информацията на НСИ за разходите за опазване и възстановяване на водите, където разходите за изграждане на ГПСОВ са едни от малкото, които са изрично упоменати.

Разходите, изчислени съгласно описаната по-горе методика, са представени в следващата таблица.

Таблица 7. 15. Разходи за пречистване на отпадъчни води в България през периода 2005-2009 г. (хил.лв.)

	2005 г.	**2006 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**
Общо разходи за пречистване на отпадъчни води	121 928	153 158	218 963	277 093	338 165
в т.ч.:					
- направени от ВиК операторите (текущи и инвестиционни)	41 034	43 692	57 172	59 736	79 300
- от др.източници	80 894	109 467	161 791	217 357	258 865
Инвестиции в пречистване на отпадъчни води	91 679	120 564	180 284	235 957	285 422
Дял на инвестициите в общите разходи	75,2%	78,7%	82,3%	85,2%	84,4%

Подобно на разходите за канализация, тези за пречистване на отпадъчни води също нарастват значително през последните години, повлияни от ръста на инвестициите в пречиствателни съоръжения за постигане на съответствие с поетите ангажименти по сила на договора за присъединяване на страната към ЕС.

Таблица 7. 16. Източници за финансиране на разходите за пречистване на отпадъчни води (хил.лв.)

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Общо финансиране на разходите за пречистване на отпадъчни води	**121 928**	**153 158**	**218 963**	**277 093**	**338 165**
Собствени средства на бизнеса	24 418	32 042	76 087	137 382	78 572
Постъпления от цени на услуги	30 249	32 594	38 679	41 136	52 743
Средства от републиканския бюджет	4 447	4 282	14 726	23 275	44 349
Целеви субсидии от държавата	11 163	8 045	6 585	6 682	27 371
Такси по Закона за водите (в рамките на ПУДООС)	12 622	18 334	17 147	6 779	942
Чуждестранно безвъзмездно финансиране	13 342	12 820	59 432	58 911	132 933
Заемни средства	3 439	23 471	5 929	2 929	1 255
Други национални фондове	22 248	21 571	379	0	0

Таблица 7. 17. Източници за финансиране на инвестициите в пречистване на отпадъчни води (хил.лв.)

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Общо финансиране на инвестициите за пречистване на отпадъчни води	**91 679**	**120 564**	**180 284**	**235 957**	**285 422**
Собствени средства на бизнеса	24 418	32 042	76 087	137 382	78 572
Постъпления от цени на услуги	0	0	0	0	0
Средства от републиканския бюджет	4 447	4 282	14 726	23 275	44 349
Целеви субсидии от държавата	11 163	8 045	6 585	6 682	27 371
Такси по Закона за водите (в рамките на ПУДООС)	12 622	18 334	17 147	6 779	942
Чуждестранно безвъзмездно финансиране	13 342	12 820	59 432	58 911	132 933
Заемни средства	3 439	23 471	5 929	2 929	1 255
Други национални фондове	22 248	21 571	379	0	0

Пречистването на отпадъчни води е тази група разходи, към която през последните години се насочват най-много средства от финансирането от ЕС, което съответства на поетите ангажименти, свързани с присъединяването на страната към ЕС. Оперативните разходи, свързани с пречистването на отпадъчните води, се финансират от ВиК операторите, като средствата, заделени от тях са вторият по важност източник на финансиране на инвестициите в пречистването на отпадъчни води.

Таблица 7. 18. Изразходвани средства от ПУДООС за изграждане на ПСОВ (хил.лв.)

Агломерации	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
над 10 хил. е.ж.	2 069	9 315	2 819	2 486	3 171	6 506	51
2-10 и под 2 хил. е.ж.	1 125	2 581	494	2 245	1 571	2 626	891
Общо	3 195	11 895	3 313	4 732	4 742	9 133	942
Структура							
над 10 хил. е.ж.	65%	78%	85%	53%	67%	71%	5%
2-10 и под 2 хил. е.ж.	35%	22%	15%	47%	33%	29%	95%
Общо	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Таблица 7. 19. Изразходвани средства за изграждане на ПСОВ от целеви субсидии за инвестиции за общините (хил.лв.)

Агломерации	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
над 10 хил. е.ж.	10 863	6 216	3 000	5 037	0
2-10 и под 2 хил. е.ж.	300	1 800	3 485	1 645	515
Общо	11 163	8 016	6 485	6 682	515
Структура					
над 10 хил. е.ж.	97%	78%	46%	75%	0%
2-10 и под 2 хил. е.ж.	3%	22%	54%	25%	100%
Общо	100%	100%	100%	100%	100%

През последната година нарастват и средствата, осигурени от държавният бюджет под формата на целеви субсидии за общините, трансфери от бюджетния излишък, разпределяни по линия на ПУДООС и съфинансиране в рамките на проекти от оперативните програми. Анализът на данните показва, че особено през последните години значителна част от средствата в рамките на целевите субсидии за общините и ПУДООС са изразходени за неприоритетни населени места под 10 хил.е.ж. От 35 населени места, за които в периода 2005-2009 г. по линия на ПУДООС и целевите субсидии за общините са били отпускани средства за изграждане на ПСОВ, само в 11 реално е стартирала експлоатацията на ПСОВ (по данни на НСИ за влезли в експлоатация ПСОВ).

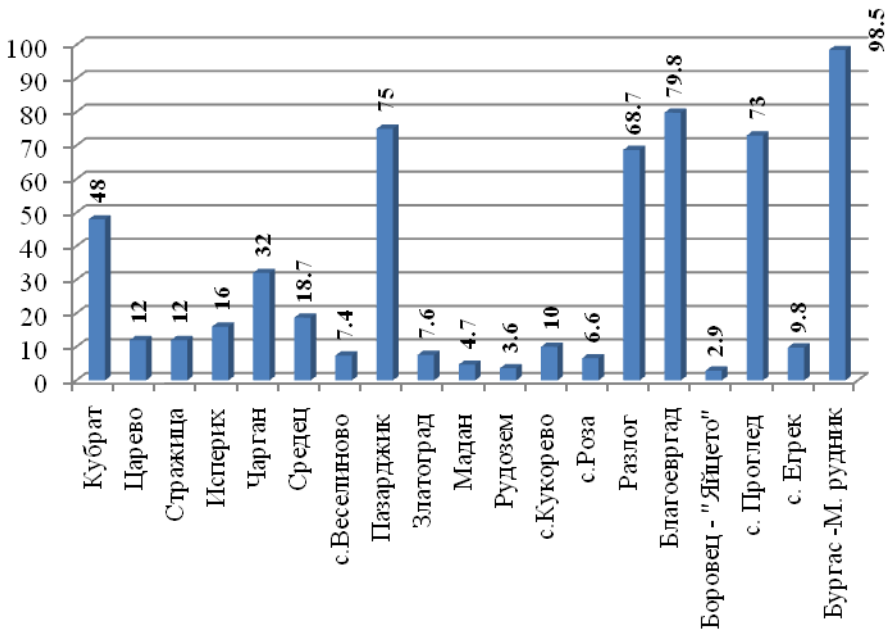
Таблица 7. 20. Проектен и работен капацитет през 2009 г. на новопостроени ПСОВ

№	ПСОВ	Проектен капацитет, хил.м^3/г.	Работен капацитет през 2009 г., хил. м^3/г.	Процентно натоварване през 2009 г., %
1	гр. Кубрат	306	147	48
2	гр. Царево	5749	697	12
3	гр. Стражица	3139	379	12
4	гр. Исперих	146	24	16
5	с. Чарган	24.8	8	32

№	ПСОВ	Проектен капацитет, хил.м^3/г.	Работен капацитет през 2009 г., хил. м^3/г.	Процентно натоварване през 2009 г., %
6	гр. Средец	1825	341	18.7
7	с. Веселиново	120.8	9	7.4
8	гр. Пазарджик	18980	14184	75
9	гр. Златоград	3153.6	241	7.6
10	гр. Мадан	3153.6	149	4.7
11	гр. Рудозем	3153.6	113	3.6
12	с. Кукорево	138	14	10
13	с. Роза	120.8	8	6.6
14	гр. Разлог	2190	1504	68.7
15	гр. Благоевргад	10950	8733	79.8
16	к.к. Боровец - "Яйцето"	1051	31	2.9
17	с. Проглед	76.6	56	73
18	с. Егрек	51	5	9.8
19	гр.Бургас -Меден рудник	1786	1760	98.5

(Източник: НСИ)

Фигура 7. 1. Отношение на работен към проектен капацитет на новоизградените ПСОВ



Съпоставката на работния с проектния капацитет на част от ПСОВ, влезли в експлоатация след 2005 г. (за които има данни от НСИ) показва, че от 19 станции само 6 работят с по-голямо или близко до 50% натоварване. Това е индикатор, че станциите масово се преоразмеряват, което води до неефективно изразходване на средствата. Подобна практика се наблюдава и при оразмеряването на ПСОВ, финансирани в

момента по линия на ОПОС, а това би довело до сериозни проблеми в бъдеще с последващи проверки от страна на ЕС.

7.2.5. Разходи за нерегулирани дейности във ВиК отрасъла

В допълнение към разходите за услугите, свързани с доставка на вода, отвеждане и пречистване на отпадъчни води, ВиК операторите извършват и разходи за т.нар. нерегулирани услуги. Това са разходи за издаване и съгласуване на различни документи, разходи за присъединяване на нови абонати, инсталиране и проверка на водомери и др. основно от текущ характер. Размерът на тези разходи е определен по методиката, описана по-горе при анализа на разходите за доставка на вода.

Таблица 7. 21. Текущи разходи на ВиК дружествата в България в периода 2005-2009 г. (хил.лв.)

	2005 г.	**2006 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**
Водоснабдяване	259 268	279 367	315 791	342 044	401 695
Канализация	20 269	21 840	25 879	27 788	33 213
Пречистване на отпадъчни води	30 249	32 594	38 679	41 136	52 743
Нерегулирани дейности	11 191	12 059	15 623	17 543	17 904
Общо текущи разходи	**320 977**	**345 859**	**395 972**	**428 511**	**505 555**

Средно за страната около 3,5% от оперативните разходи на ВиК дружествата се извършват за нерегулирани дейности. Те се финансират със средства от общия пул от постъпления, заплащани от потребителите под формата на цена на ВиК услугите.

7.2.6. Разходи за отводняване и предпазване от вредното въздействие на водите

Тук са включени разходите на две институции:

- Разходите на „Напоителни системи" ЕАД. Анализът на дейността на операторите, извършен в т.3 по-горе показва, че „Напоителни системи" ЕАД извършва две големи групи дейности: (1) търговски дейности, вкл. доставка на вода за напояване; (2) дейности, вменени със закон и включващи различни мероприятия за отводняване и предпазване от вредното въздействие на водите. При определяне на размера на втората група разходи е приложен подходът, използван при определянето на разходите за доставка на вода за напояване – те са определени експертно като 36,7% от текущите и инвестиционни разходи на „Напоителни системи" ЕАД. Този дял е резултат от анализа на дейността на дружествата, предоставящи услуги във водния сектор, извършен в т.3.
- Разходите за „подобряване на водните ресурси", финансирани по линия на ПУДООС и включващи основно мерки, насочени към предпазване от вредното въздействие на водите.

Разходите, изчислени съгласно описаната по-горе методика, са представени в следващата таблица.

Таблица 7. 22. Разходи за отводняване и предпазване от вредното въздействие на водите в България в периода 2005-2009 г.

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
„Напоителни системи" ЕАД					
Разходи за обичайната дейност, в т.ч.:	**31 404**	**31 589**	**29 741**	**45 375**	**32 267**
Разходи за отводняване и предпазване от вредното въздействие на водите	11 519	11 588	10 909	16 645	11 836
Инвестиции, в т.ч. за:	**1 292**	**2 253**	**1 033**	**1 612**	**1 017**
Отводняване и предпазване от вредното въздействие на водите	557	970	445	694	438
ПУДООС					
Общо разходи за инвестиции във водния сектор, в т.ч.:	**35 209**	**38 694**	**89 629**	**131 158**	**69 072**
Разходи за подобряване на водните ресурси	2 926	2 856	1 915	5 713	5 791
Общо разходи за отводняване и предпазване от вредното въздействие на водите	**15 002**	**15 414**	**13 269**	**23 052**	**18 065**

Данните показват, че тази група разходи имат както много нисък относителен дял в общите разходи в сектор „Води", така и много нисък дял в бюджетите на институциите, които ги изпълняват. Като цяло, тази група разходи не се характеризират с приоритетност, въпреки изключително важното им значение за населението в страната и в общи линии се разглеждат като допълващи в общата рамка на разходите в сектор „Води".

Таблица 7. 23. Източници за финансиране на разходите за отводняване и предпазване от вредното въздействие на водите (хил.лв.)

	2005	2006	2007	2008	2009
Общо финансиране на разходите за отводняване и предпазване от вредното въздействие на водите	**15 002**	**15 414**	**13 269**	**23 052**	**18 065**
Средства от републиканския бюджет	12 076	12 558	11 355	17 339	12 274
Такси по Закона за водите (в рамките на ПУДООС)	2 926	2 856	1 915	5 713	5 791

Преобладаващата част от разходите от тази група се финансират със средства от републиканския бюджет, които постъпват като трансфер в „Напоителни системи" ЕАД. Закъсненията в превеждането на тези трансфери или непревеждането им, както това се случи през 2009 г., водят до финансови затруднения пред дружеството, което се принуждава да насочва част от средствата, набрани от търговската му дейност за финансиране на дейностите, свързани с отводняването и в крайна сметка - до генериране на общи загуби за дружеството.

7.2.7. Ведомствени разходи на администрацията, свързана със сектор "Води"

В тази група разходи са включени разходите на следните институции:

- Министерството на околната среда и водите (МОСВ). Тук са обединени разходите на МОСВ и всички негови ресорни институции, свързани с управлението на водите (ИАОС, РИОСВ, Басейнови дирекции). Използвана е информация от отчетите на програмния бюджет на МОСВ за Програмата „Оценка, управление и опазване на водните ресурси на Република България".
- Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ). Използвана е информация от отчетите от програмния бюджет на МРРБ по Програма „Изграждане и управление на В и К инфраструктура". Не разполагаме с данни за периода преди 2008 г., но допускаме, че ведомствените разходи на МРРБ по тази програма са варирали около 500 хил.лв. на година.
- Други ведомства и организации. Анализът на капацитета на институциите, имащи отговорности по управлението на водите, представен в т. 6, посочва следните други ведомства и организации, свързани с управлението на водите:
    - Държавна комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР);
    - Министерството на здравеопазването и подчинените му Регионални здравни инспекции (РЗИ);
    - Министерство на земеделието и храните;
    - Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури (ИАРА);
    - Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението" – МВР;
    - Изпълнителна агенция „Проучване и поддържане на р. Дунав" към Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТИТС);
    - Изпълнителна агенция „Морска администрация" към Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТИТС);
    - Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура" към Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТИТС).

  Дейността на тези институции по отношение на водите е свързана главно с осъществяването на административни, регулативни, контролни и методически функции. Обичайно тези функции са концентрирани в рамките на дадена дирекция или отдел. Това предполага основно разходи за заплати, осигуровки и издръжка на персонала в тези дирекции/отдели и в много малка степен капиталови разходи и то конкретно свързани със закупуването на определено оборудване. Тези институции не администрират проекти, свързани с водния сектор, нито отпускат субсидии или друг вид финансиране за водни проекти. Разходите на тези институции са остойностени по експертен начин на база на брой персонал, средни възнаграждения в сектора и средни режийни разходи.

Разходите, определени по описаната методика, са представени в следващата таблица:

Таблица 7. 24. Ведомствени разходи за администрацията, свързана със сектор „Води" в периода 2005-2009 г. (хил.лв.)

	2005	2006	2007	2008	2009
Ведомствени разходи на МОСВ в т.ч.:	**3 251**	**3 901**	**13 363**	**8 723**	**6 282**
Персонал	1 360	1 412	4 182	4 536	4 376
Издръжка	748	1 248	3 633	3 348	1 275
Капиталови разходи	1 143	1 241	5 548	839	631
Ведомствени разходи на МРРБ	**354**	**427**	**515**	**620**	**747**
Ведомствени разходи на другите институции	**8 692**	**9 895**	**11 501**	**13 242**	**13 097**
Общо ведомствени разходи	**12 297**	**14 223**	**25 378**	**22 585**	**20 126**

Данните показват, че резонно най-големи са разходите на МОСВ, тъй като тази институция концентрира в себе си най-много отговорности, свързани с управлението на водите. Трудовите разходи в системата на МОСВ са подвластни на сравнително малко колебания и се запазват на едно относително стабилно равнище, въпреки бюджетните ограничения вследствие на финансовата криза. Ведомствените разходи за администрацията, свързана със сектор „Води" се финансират с трансфери от републиканския бюджет.

7.2.8. Разходи за поддръжка на язовирни стени и свързаната с тях инфраструктура

Предприятие „Язовири и каскади" стопанисва язовирни стени, тунели и канали и водохващания. Предприятието функционира в рамките на Националната електрическа компания (НЕК) и не изготвя самостоятелен счетоводен отчет. Разходите на предприятието съгласно справка на НЕК са представени в следващата таблица.

Таблица 7. 25. Разходи на Предприятие „Язовири и каскади" за периода 2008-2010 г. (хил.лв.)

	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Инвестиционни разходи	12 603	4 284	2 197
Разходи за ремонт	5 917	5 191	3 746
Разходи за издръжка на предприятието	32 318	37 897	30 460
Общо разходи	**50 838**	**47 372**	**36 403**

За разходите на предприятието е характерна тенденция към спад, която е най-силно изразена при инвестиционните разходи (82% спад за 2 години) и при разходите за ремонт (36% спад за 2 години), докато разходите за издръжка на предприятието се задържат на относително стабилно равнище.

Разходите на предприятието се финансират в рамките на НЕК.

7.2.9. Разходи за оборотно водоснабдяване и интегрирани технологии във водния сектор

Разходите за оборотно водоснабдяване и интегрирани технологии във водите са определени въз основа на информацията на НСИ за разходите за опазване и възстановяване на водите, където те са едни от малкото, които са изрично упоменати. Представени са в следващата таблица.

Таблица 7. 26. Разходи за оборотно водоснабдяване и интегрирани технологии във водния сектор за периода 2005-2009 г. (хил.лв.)

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Общо разходи за сектор „Води", в т.ч.:	635 954	760 811	993 133	1 205 168	1 391 694
Разходи за оборотно водоснабдяване и интегрирани технологии във водния сектор	41 497	66 389	91 284	99 117	93 812
Дял в общите разходи за сектор „Води"	6,5%	8,7%	9,2%	8,2%	6,7%

През последните три години разходите за оборотно водоснабдяване и интегрирани технологии във водния сектор се запазват на относително стабилно равнище като динамика. Делът им в общите разходи за сектор „Води" намалява поради нарастването на общите разходи в резултат от инвестиционната активност в други дейности, свързани с водите.

Таблица 7. 27. Източници за финансиране на разходите за оборотно водоснабдяване и интегрирани технологии във водите (хил.лв.)

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Оборотно водоснабдяване и интегрирани технологии във водния сектор	**41 497**	**66 389**	**91 284**	**99 117**	**93 812**
Собствени средства на бизнеса	6 682	22 188	14 711	24 538	41 111
Средства от републиканския бюджет	618	0	0	0	4 313
Собствени средства на общините	10 068	5 818	8 100	0	355
Целеви субсидии от държавата	9 630	946	9 930	0	21
Такси по Закона за водите (в рамките на ПУДООС)	13 541	28 806	54 515	74 579	36 238
Чуждестранно безвъзмездно финансиране	5	602	453	0	0
Заемни средства	48	6 071	225	0	11 774
Други национални фондове	904	1 958	3 350	0	0

Тази група разходи се финансират основно със собствени средства на бизнеса и средства, разпределени от ПУДООС под формата на безлихвени заеми за юридически лица. Това е и една от малкото групи разходи, които успяват да привлекат заемни средства за своето финансиране. Публичните финансови ресурси по линия на републиканския бюджет и бюджетите на общините са слабо застъпени.

7.3. Източници на финансиране на разходите в сектор „Води”

В хода на анализа на разходите в сектор «Води» бяха идентифицирани следните основни източници за тяхното финансиране:

- Цени на услуги;
- Чуждестранно бевзъзмездно финансиране;
- Такси по закона за водите;
- Целеви субсидии от държавата за проекти на общините в сектор «Води»;
- Средства от републиканския бюджет, вкл. общи трансфери за министерства и ведомства, трансфери от бюджетния излишък, разпределяни от ПУДООС, и съфинансиране на проекти по линия на предприсъединителните и структурните фондове на ЕС.;
- Собствени средства на общините;
- Собствени средства на бизнеса (вкл. НЕК, ВиК дружествата, др. фирми и т.н.);
- Заемни средства;
- Средства от др. национални фондове.

Всеки един от тези източници осигурява финансиране за повече от една дейност (група разходи), свързана в сектор «Води», както е възможно и една дейност (група разходи) да бъде финансирана от няколко различни източника.

Финансирането на всяка дейност (група разходи) бе представено таблично в предходната част на анализа, без описание на особеностите на източниците на финансиране. В следващите таблици е представено в обобщен вид общото финансиране на разходите в сектор „Води”, а характеристиките на всеки един от източниците на финансиране са разгледани подробно в следващите точки.

Таблица 7. 28. Източници на финансиране на сектор „Води” в България в периода 2005-2009 г. (хил.лв.)

	2005 г.	**2006 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**
Общо финансиране за водния сектор	**635 954**	**760 811**	**993 133**	**1 205 169**	**1 391 694**
Собствени средства на бизнеса	106 204	130 738	186 840	264 548	240 271
Постъпления от цени на услуги	336 201	361 173	410 390	450 508	521 198
Средства от републиканския бюджет	33 535	35 000	103 776	158 570	119 526
Собствени средства на общините	23 567	40 726	36 472	26 568	35 161
Целеви субсидии от държавата	26 111	33 769	37 029	66 409	108 877
Такси по Закона за водите (в рамките на ПУДООС)	58 059	81 102	115 387	125 190	105 310
Чуждестранно безвъзмездно финансиране	25 637	25 233	93 354	110 446	248 322
Заемни средства	3 487	29 542	6 155	2 929	13 029
Други национални фондове	23 152	23 529	3 730	0	0
Структура (%)					

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Общо финансиране за водния сектор	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**
Собствени средства на бизнеса	17%	17%	19%	22%	17%
Постъпления от цени на услуги	53%	47%	41%	37%	37%
Средства от републиканския бюджет	5%	5%	10%	13%	9%
Собствени средства на общините	4%	5%	4%	2%	3%
Целеви субсидии от държавата	4%	4%	4%	6%	8%
Такси по Закона за водите (в рамките на ПУДООС)	9%	11%	12%	10%	8%
Чуждестранно безвъзмездно финансиране	4%	3%	9%	9%	18%
Заемни средства	1%	4%	1%	0%	1%
Други национални фондове	4%	3%	0%	0%	0%

С най-висок дял в общия размер на финансирането са цените на услугите, като техният дял намалява поради нарастващото влияние на средствата по линия на ЕС. Публичното финансиране под формата на трансфери от републиканския бюджет, целеви субсидии за общините, национално съфинансиране на европейски проекти и собствени средства на общините е третият по значение източник на финансиране.

7.3.1. Постъпления от цени на услуги във водния сектор

7.3.1.1. Постъпления от цени на услугите, свързани с водоснабдяване, канализация и пречистване на отпадъчни води

Постъпленията от цените на тези услуги, плащани от потребителите на ВиК операторите, имат най-голяма тежест сред източниците на финансиране на разходите в сектор „Води”. На базата на потребените количества вода и цената на съответната услуга се формират общите постъпления на ВиК операторите, с които се финансират оперативните разходи по предоставянето на услугите, свързани с водоснабдяване, канализация и пречистване на отпадъчни води.

Цените на ВиК услугите се регулират от Държавната комисия за енергийно и водно регулиране съгласно Наредбата за регулиране на цените на водоснабдителните и канализационните услуги (Обн. ДВ. бр.32 от 18 април 2006 г.). С наредбата се определят методите за регулиране на ВиК цените, правилата за тяхното образуване или изменение, редът за предоставяне на информация, внасяне на предложенията за цени и утвърждаването на цените и тяхната структура.

Комисията прилага следните основни методи на ценово регулиране:

1. "Норма на възвръщаемост на капитала" ("разходи плюс"), при който комисията утвърждава цени и наблюдава текущо фактическите стойности на необходимите приходи на ВиК оператора и техните компоненти; регулаторният период е не по-кратък от една година;

2. регулиране чрез стимули, при което регулаторният период е от 3 до 5 години:

а) "Горна граница на цени", при който комисията утвърждава цени на ВиК оператора за първата година от регулаторния период и ги изменя в края на всяка година с инфлационен индекс, намален с коефициент за подобряване ефективността на ВиК оператора.

б) "Горна граница на приходи", при която комисията утвърждава необходими приходи на ВиК оператора за първата година от регулаторния период и ги изменя в края на всяка година с инфлационен индекс, намален с коефициент за подобряване ефективността на ВиК оператора, и с разлики между прогнозните и действителните необходими приходи, породени от разликата между прогнозните и действителните показатели за промените в количествата доставени, отведени и/или пречистени води и за броя на потребителите за предишни ценови периоди.

Основният ценообразуващ елемент са необходимите годишни приходи (НП), които се изчисляват по следната формула:

НП = Р + (РБА х НВ),

където:

НП са необходимите годишни приходи, хил. лв.;

Р - признатите годишни разходи за дейността на ВиК оператора, хил. лв.;

РБА е регулаторната база на активите, хил. лв.;

НВ - нормата на възвращаемост на капитала за регулаторния период, %.

Цените на ВиК услугите се утвърждават от комисията съобразно цялостното изпълнение на бизнес плана на ВиК операторите.

Комисията коригира необходимите приходи на ВиК оператора за всеки ценови период от регулаторния период в зависимост от изпълнението на годишните целеви нива на показателите за качество на ВиК услугите през предходната година. В случай, че за даден ценови период изпълнението на показателите за качество на ВиК услугите, ВиК операторът не достига целевите нива, съответното ниво на изпълнение се отразява в намаление на необходимите приходи за следващия ценови период.

Водоснабдителните и канализационните оператори могат да предлагат за утвърждаване от комисията цени на водоснабдителните и канализационните услуги по групи потребители[1] в зависимост от:

1. доставените, отведените и пречистените количества вода;

2. технологията на добиване и доставяне на водата и съответния максимален размер на допустимите общи загуби на вода според годишните целеви нива на показателите за качество на ВиК услугите, определени от комисията съгласно бизнес плана на ВиК оператора;

3. обосновано разпределени разходи към всяка група потребители;

4. степента на замърсяване на отведените и пречистените отпадъчни води.

Цената за доставяне на вода на потребителите се образува като съотношение между необходимите годишни приходи за услугата и количествата вода, определени като

[1] Цена по групи потребители може да се определи при отвеждането и пречистването на отпадъчни води – 1. **битови и приравнени към тях обществени, търговски и др. и 2. промишлени и други стопански потребители.** Цената на доставената вода най-често може да се раздели по групи водоснабдителни системи – гравитачна, помпена или смесена, т.е. според технологията на доставяне на водата.

разлика между измерените за предходната година количества вода на входа на водоснабдителните системи[2], обслужвани от ВиК оператора, и максималния размер на допустимите общи загуби на вода съгласно годишните целеви нива на показателите за качество, определени от комисията.

Цената за отвеждане на отпадъчни и дъждовни води и цената за пречистване на отпадъчни води се образува като съотношение между необходимите годишни приходи за услугата и отведените годишни количества отпадъчни води в зависимост от степента на замърсяване, определена от акредитирана лаборатория за промишлени и други стопански потребители. Отведените и третираните годишни количества отпадъчни води за битови потребители и приравнените към тях обществени и други потребители се определят на базата на фактурираните количества доставена вода, а за промишлените и други стопански потребители - според измерените отведени количества вода за предходната година.

В края на м. септември 2009 г. са приети промени в Закона за водите[3], които касаят намаляване на капитала на еднолични търговски дружества - ВиК оператори с държавно или общинско участие със стойността на активите - ВиК системи и съоръжения. Тъй като съгласно Наредбата активите се включват във формулата за изчисляване на цената на ВиК услугите, е необходимо да се промени методиката за нейното формиране, която да отразява промените в рамковия закон.

Нормативно определената методика за формиране на цените на ВиК услугите предполага и големи различия в цените на водните оператори, тъй като те имат възможност да заложат множество, различни параметри. Анализът на данните за цените на ВиК услугите за периода 2007-2010 г., одобрени от ДКЕВР, показва, че цените са много различни и като услуги и като стойности, което затруднява тяхната съпоставимост. По отношение на структурата на цените на ВиК услугите могат да бъдат направени следните по-важни обобщения:

- Някои дружества предоставят само услугата доставяне на вода, за която имат одобрена цена от ДКЕВР. При други одобрената цена на ВиК услугата е обща и обхваща доставяне на питейна вода и отвеждане на отпадъчни води, а в трети случай – одобрената цена обхваща доставяне на питейна вода, отвеждане и пречистване на отпадъчни води.
- За част от дружествата има одобрени няколко цени според ВС, например гравитачно, помпено и смесено доставяне на вода, за други цената е обща.
- По отношение на отвеждането, цените най-вече варират в зависимост от вида на потребителите – битови или промишлени, но това вариране не е съществено. Различията са съществени, когато одобрената цена за отвеждане на отпадъчни води зависи от степента на замърсяване и в някои случаи цената за отвеждане на отпадъчни води със замърсяване 3-та степен е почти два пъти по-висока от отвеждането за битовите потребители.
- По отношение цената за пречистване на отпадъчни води различията произтичат от вида на потребителите (битови или промишлени), степента на замърсяване на промишлените води и т.н.

[2] Водоснабдителна система е съвкупност от съоръжения за добиване на природни води, пречистването и/или обеззаразяването им до необходимото качество, съхраняването, транспортирането, разпределянето и доставянето им до имотите на потребителите (Закон за водите).

[3] Преходни и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за водите, § 29.

Анализът на представената информация по отношение на динамиката на одобрените цени на ВиК услуги показва следното:

А. Доставяне на вода

В рамките на анализирания период се наблюдава тенденция към нарастване на цената за доставка на питейна вода. Повишаването с по-високи темпове е характерно за по-големите оператори в страната, докато при по-малките темпът е по-малък, като дори има и задържане на цените.

Съществена е разликата между цените на различните оператори, напр. цената на доставената вода за 2010 г. на "ВиК - Кресна" ЕООД е 0,39[4] лв./куб.м., а на "ВиК" ЕООД, град Добрич – 1,92 лв./куб.м., "Меден кладенец" ЕООД, град Кубрат – 1,93 лв./ куб.м., "Водоснабдяване -Дунав" ЕООД, град Разград – 1,95 лв./куб.м. и "В и К" ООД, град Исперих – 2,04 лв./куб.м., т.е. има разлика от 5 пъти в цената на доставената вода.

Б. Отвеждане

Цената за отвеждане на отпадъчни води се увеличава за анализирания период с малко по-бързи темпове в сравнение с цената за доставяне на вода. Темпът на нарастване на цената за отвеждане на отпадъчни води е по-висок при по-големите оператори, докато при по-малките цените нарастват с по-нисък темп или се задържат на едно и също равнище.

Различията в цените на ВиК операторите за отвеждане на отпадъчни води са значителни – 17 пъти е разликата между най-ниската и най-високата одобрена цена. Дружествата, които оперират в най-ниския ценови диапазон от 0,04-0,06 лв./куб.м. са "ВиК - Батак" ЕООД, град Батак, "ВКТВ" ООД, град Ракитово, "ВиК - Стенето" ЕООД, град Троян, "ВиК" ЕАД, град Свищов. Най-високи одобрени цени имат две частни дружества, които оперират в морски курорти – „ВИКИ Инвест" ООД (0,31 лв./куб.м.) и "ВиК - Златни пясъци" ООД (0,68 лв./куб.м.).

В. Пречистване

Одобрени цени за услугата за пречистване на отпадъчни води имат 27 ВиК дружества. Това най-вече са оператори, които обслужват по-голям брой потребители. Трябва специално да се отбележи, че дори и да има одобрена цена за пречистване на отпадъчни води, тази услуга може да не се предоставя на цялото обслужвано население, а само за населението, в чиито селища има изградена и функционираща СПСОВ.

Цената за пречистване на отпадъчни води се увеличава за анализирания период с най-високи темпове в сравнение с увеличението на цените на другите две основни услуги, предоставяни от операторите. Това е обяснимо, предвид ниските цени на третиране в сравнение с реалните разходи за тази услуга, които при прединвестиционни проучвания, правени във връзка с изпълнението на инфраструктурни проекти, свързани с пречистване на отпадъчни води, показват цена около и над 0,60 лв. на м^3 пречистена вода.

Одобрените цени за пречистване на отпадъчни води от битови потребители на всички ВиК дружества към 2010 г. са по-ниски в сравнение с посочения еталон. Цените варират от 0,08 лв. на куб.м. при "ВиК - Йовковци" ООД, град Велико Търново до 0,57 лв. на куб.м. при "ВиК" ЕООД, град Смолян.

[4] Всички посочени цени са без ДДС.

Цената за пречистване на отпадъчните води на промишлените потребители зависи от степента на замърсяване, като за първа степен цената е най-ниска, а за трета – най-висока. Одобрени цени за всичките степени на замърсяване имат 18 дружества, 3 – само за първа и втора, и 4 – за първа степен.

Отново разликите между цените на дружествата са значителни, а именно:

- за пречистване на отпадъчни води със степен на замърсяване 1 – от 0,10 лв./куб.м. ("ВКС" ЕООД, град Пещера) до 0,84 лв./куб.м. ("ВиК" ООД, град Габрово). Само при три дружества цената надвишава еталонната стойност от 0,60 лв./куб.м. за пречистване.
- за пречистване на отпадъчни води със степен на замърсяване 2 – от 0,30 лв./куб.м. ("Кюстендилска вода" ЕООД, гр. Кюстендил) до 1,04 лв./куб.м. ("ВиК" ООД, град Габрово). При малко повече от половината дружества, които имат одобрена цена за пречистване на отпадъчни води с 2-ра степен на замърсяване, цената надвишава еталонната стойност.
- за пречистване на отпадъчни води със степен на замърсяване 3 – от 0,32 лв./куб.м. ("ВКС" ЕООД, град Пещера) до 1,63 лв./куб.м. ("ВиК" ООД, град Габрово). При 72% от дружества, които имат одобрена цена за пречистване на отпадъчни води с 3-та степен на замърсяване, цената надвишава еталонната стойност.

За целите на анализа са изчислени средно претеглени цени за водни услуги по райони за басейново управление на водите. Това беше извършено въз основа на следния алгоритъм:

Цена за доставяне на вода:

1. В случаите, когато за едно дружество е налице повече от една цена, напр. цена за гравитачно и помпажно доставяне или цени за различни водоснабдителни системи в зависимост от географското им разположение, е изчислена средно-претеглена цена за доставка на вода за всяко дружество на база на броя на потребителите във всяка една водоснабдителна система.
2. Населението, обслужвано от едно дружество, е разпределено в зависимост от това в кой район за басейново управление на водите попадат обслужваните от всяко ВиК дружество населени места. Изчисленията показват, че в масовия случай едно ВиК дружество обслужва население само от един район за басейново управление на водите. Налице са обаче и ВиК дружества, които обслужват население, живеещо в 2, а в някои случаи и в 3 района. В тези случаи бе прието съответното дружество да се причисли към този район, в който живее най-голям дял от обслужваното население.
3. Средно претеглените цени за доставка на вода за всеки един район за басейново управление на водите са изчислени на база на цените, определени в т.1 и количеството на доставената вода, за всички дружества, попадащи в съответния район.

Цена за отвеждане на отпадъчни води (канализация):

1. Анализът на цените показва, че повечето дружества имат само по една цена за отвеждане на отпадъчни води. В единичните случаи, когато е налице повече от една цена, напр. за помпажно и гравитачно отвеждане, бе изчислена средно претеглена цена за отвеждане на вода за всяко дружество на база на броя на

потребителите във всяка една водоснабдителна система.

2. Дружествата са разпределени по райони за басейново управление на водите по алгоритъма, описан по-горе.
3. Средно претеглените цени за отвеждане на отпадъчни води за всеки един район за басейново управление на водите са изчислени на база на цените, определени в т.1 и количеството на отведените води, за всички дружества, попадащи в съответния район.

Цена за пречистване на отпадъчни води:

1. Идентифицирани са цените на всяко дружество както за пречистване на отпадъчни води за битови и приравнени към тях потребители, така и за пречистване на промишлени отпадъчни води със степени на замърсяване 1, 2 и 3.
2. Дружествата са разпределени по райони за басейново управление на водите по алгоритъма, описан по-горе.
3. Средно претеглените цени за пречистване на съответния вид отпадъчни води за всеки един район за басейново управление на водите са изчислени на база на цените, определени в т.1 и количеството на пречистените отпадъчни води от този вид, за всички дружества, попадащи в съответния район.

Изчислените по описания алгоритъм цени са представени в следващата таблица.

Таблица 7. 29. Средно претеглени цени за водни услуги по райони за басейново управление на водите (лв. на куб.м. без ДДС)

	2008 г.	**2009 г.**	**2010 г.**
Доставка на вода			
ДРБУВ	0,91	1,03	1,11
ЧРБУВ	1,03	1,22	1,27
ИБРБУВ	0,95	1,09	1,18
ЗБРБУВ	0,76	0,85	0,92
Средно България	*0,93*	*1,07*	*1,14*
Отвеждане на отпадъчни води (канализация)			
ДРБУВ	0,11	0,14	0,15
ЧРБУВ	0,16	0,19	0,21
ИБРБУВ	0,07	0,09	0,09
ЗБРБУВ	0,12	0,14	0,15
Средно България	*0,11*	*0,14*	*0,15*
Пречистване на отпадъчни води за битови и приравнени потребители			
ДРБУВ	0,20	0,20	0,22
ЧРБУВ	0,40	0,40	0,40
ИБРБУВ	0,23	0,24	0,24
ЗБРБУВ	0,25	0,23	0,24
Средно България	*0,26*	*0,26*	*0,26*
Пречистване на отпадъчни води - степен на замърсяване 1			
ДРБУВ	0,47	0,47	0,47
ЧРБУВ	0,48	0,48	0,48

	2008 г.	2009 г.	2010 г.
ИБРБУВ	0,45	0,44	0,44
ЗБРБУВ	0,23	0,23	0,29
Средно България	*0,46*	*0,46*	*0,45*
Пречистване на отпадъчни води - степен на замърсяване 2			
ДРБУВ	0,41	0,46	0,56
ЧРБУВ	0,44	0,59	0,64
ИБРБУВ	0,57	0,71	0,78
ЗБРБУВ	0,24	0,30	0,44
Средно България	*0,45*	*0,55*	*0,62*
Пречистване на отпадъчни води - степен на замърсяване 3			
ДРБУВ	0,53	0,60	0,71
ЧРБУВ	0,67	0,89	0,90
ИБРБУВ	0,81	1,00	1,15
ЗБРБУВ	0,26	0,32	0,07
Средно България	*0,62*	*0,76*	*0,81*

При анализа на цените на ВиК услугите като източник на финансиране на разходите в сектор „Води" трябва да се има предвид тяхната социална значимост. Всяко повишаване на цените, дори и да има финансово-икономически обосновани причини, следва да се разглежда много внимателно предвид ограниченията, наложени от поносимостта на цените за известна част от населението с по-ниски доходи.

7.3.1.2. Постъпления от цени за доставка на вода за напояване

Дружествата, предоставящи услуги свързани с доставка на вода за напояване в България са държавните дружества „Напоителни системи" ЕАД, Хидромелиорации – Севлиево ЕАД, Земинвест ЕАД и частни сдружения за напояване.

Основната дейност в този сектор се извършва от „Напоителни системи" ЕАД. Останалите дружества имат минимален дял в количеството на доставената вода – напр. делът на Хидромелиорации – Севлиево за 2009 г. е едва 0,5%. Тези дружества извършват дейности само в определени райони на страната – Кърджалийска област (Земинвест ЕАД) и района на община Севлиево (Хидромелиорации – Севлиево), като отделно част от дейностите им нямат отношение към водния сектор. Сдруженията за напояване също имат изключително нисък дял в общото количество на доставените за напояване води – за 2009 г. този дял е 1,48%.

По отношение цените за доставката на вода за напояване, както за „Напоителни системи" ЕАД, така и за другите две дружества и за сдруженията за напояване, Министърът на земеделието и храните одобрява ежегодно със заповед цени на услугата "водоподаване" за следващата година по предложение от доставчика на вода[5]. Тази практика всъщност поражда неравнопоставеност между ВиК операторите и хидромелиоративните дружества, защото цените във ВиК отрасъла са предмет на нормативна регулация от страна на ДКЕВР.

[5] Закон за сдружения за напояване, чл. 58.

Цените се образуват съобразно размера на поливните площи и тяхното местоположение, количеството на доставяната вода и начина на доставка (гравитачно или помпено).

Одобрените цени за периода 2005-2009 г. са представени в следващата таблица.

Таблица 7. 30. Цена на услугата "водоподаване за напояване" за периода 2005-2009 г., в лв. на куб.м. без ДДС

Доставчици на вода	Грави-тачно доставяна вода	Помпено доставяна вода	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
„Напоителни системи" ЕАД, София	X	X		0,085	0,190	0,230	0,230
за напояване на ориз	*X*			*0,017*	*0,027*	*0,029*	*0,029*
Напоителни системи ЕАД, София		X		0,170			
Напоителни системи ЕАД, София		1 стъпало			0,325	0,415	0,415
Напоителни системи ЕАД, София		2 стъпало			0,390	0,510	0,510
Напоителни системи ЕАД, София		3 стъпало			0,543	0,590	0,590
Напоителни системи ЕАД, София		4 стъпало			0,600	0,680	0,680
Напоителни системи ЕАД, София		след 6 стъпало			0,705	0,760	0,760
за напояване на ориз		*X*		*0,017*	*0,028*	*0,295*	0,295

Данните за цените на водата за напояване показват, че те са много по-ниски от цените на услугите, предоставяни от ВиК дружествата. Това е напълно обяснимо, тъй като напояването е област, която се подпомага и насърчава от държавата.

7.3.2. Пред-присъединителни фондове – ФАР, ИСПА и САПАРД и Структурни и Кохезионен фондове

Това е вторият по важност източник на средства за финансиране на сектор „Води" в България.

Анализът на фондовете на ЕС като източник на финансиране на проекти в сектор „Води" е изпълнен в следните основни аспекти:

- Идентифициране на изпълнените и изпълняваните проекти по линия на пред-присъединителните фондове и Структурните и Кохезионния фондове и определяне на финансирането по тях.
- Анализ на ефективността на усвояването на средствата от пред-присъединителните програми, които бяха на разположение за България в периода до 2006 година, а именно – ФАР, ИСПА и САПАРД.
- Анализ на хода на усвояването на средствата от Оперативна програма „Околна среда 2007-2013 г." и Програмата за развитие на селските райони.
- Анализ на ефикасността на насочените към водния сектор средства от европейски фондове.

7.3.2.1. Пред-присъединителни фондове

През пред-присъединителния период, т.е. до началото на 2007 г., България имаше възможност да ползва средства за инвестиционни екологични проекти основно от финансовия инструмент ИСПА в размер на около 600 млн. евро. Значителна част от тези средства – над 75%, бяха насочени към водния сектор – събиране и пречистване на отпадъчни води. По време на програмния процес за ИСПА (1999–2000 г.) са използвани данни от 1990– 1995 г. относно състоянието на ВиК системите.

Структурата за управление на инструмента ИСПА включва две институции с равни права:

- Министерство на регионалното развитие и благоустройството е отговорната институция за управлението на изпълнението на следните инвестиционни проекти: изграждане на СПСОВ в градовете Стара Загора, Димитровград и Хасково и 2 интегрирани водни проекти - за градовете Бургас и Русе.
- МОСВ е отговорната институция за управлението и координацията на изпълнението на следните проекти, получили финансиране от ИСПА: изграждане на СПСОВ за градовете Пазарджик, Благоевград и регионална ПСОВ за Горна Оряховица, Долна Оряховица и Лясковец; събиране и третиране на градски отпадъчни води в следните градове: Севлиево, Монтана, Попово, Ловеч, Търговище и Бургас – Меден рудник; Варна, Шумен, Смолян, Балчик, София, Сливен и Кюстендил.

Общата стойност на финансирането от ИСПА за български инвестиционни проекти във водния сектор е 445 млн. евро.

В допълнение, за техническа помощ за подготовка на инвестиционни проекти от водния сектор за бъдещи периоди са защитени 3 проекта на обща стойност над 17 900 000 евро, които обхващат следните градове: София, Бургас, Пловдив, Ямбол, Кърджали, Сливен, Стара Загора, Перник, Кюстендил, Благоевград, Русе, Враца, Габрово и Добрич. МОСВ координира изпълнението на тези проекти.

За градовете Балчик, Шумен, Варна и Смолян освен за изграждане на ПСОВ по програма ИСПА са отпуснати също средства за подобрения във водоснабдителните и канализационните мрежи.

Със „спестени" средства от програма ИСПА бе започната подготовка на инвестиционни проекти за подобрения във водоснабдителните и канализационните мрежи на градовете Ловеч, Монтана, Севлиево, Попово, Търговище, кв. "Меден рудник" – Бургас, Стара Загора, Г. Оряховица, Лясковец, Д. Оряховица и Благоевград.

В следващата таблица е представена информация относно инвестиционните проекти с финансиране от Програмите ИСПА и ФАР.

Таблица 7. 31. Инвестиционни проекти във водния сектор, финансирани от Програми ИСПА и ФАР

ИСПА - инвестиционни проекти

								Компоненти		
№	**Град**	**Година на отпускане на средствата**	**Година на подписване на първи договор за строителство**	**Година на завършване/ финално плащане**	**Население**	**Обща стойност FM - евро**	**Риск от неусвояване**	**ПСОВ**	**Канализация (km)**	**Водоснабдителна система (km)**
1	Търговище	2002	2007	2010	41 111	15 235 915,00	съществува	да	16,948	10,25
2	Балчик	2003	2006	2010	12 971	21 589 225,00	съществува	да	40	56,4
3	Благоевград	2001	2005	2010	76 703	11 322 419,00	не	да	не	не
4	Бургас - Меден рудник	2002	2007	2010	20 000	10 206 220,00	не	да	0,65	не
5	Горна Оряховица	2001	2004	2010	46 532	14 970 551,00	да	да	5	18,4
6	Кюстендил	2005	2009	2010	50 569	21 200 000,00	да	да	16,5	44,9
7	Монтана	2002	2007	2010	47 511	15 067 113,00	съществува	да	не	не
8	Пазарджик	2001	2004	2010	78 493	17 199 871,00	да	да	6,545	5,166
9	Попово	2002	2007	2011	16 774	11 860 433,00	да	да	9,3	
10	Шумен	2003	2008	прекратен	92 566	30 130 000,00	висок	да	12	77
11	Сливен	2005	2009	прекратен	100 571	21 200 000,00	висок	да	не	не
12	Смолян	2002	2007	2010	32 209	24 471 021,00	висок	да	15,1	41,4
13	София	2005	2009	2011	1 263 884	58 500 000,00	висок	не	27,7	2,8
14	Варна/Аспарухово	2003	2008	2011	40 000	25 432 000,00	висок	да	4,9	26
15	Севлиево	2002	2007	2010	25 793	13 987 623,00	съществува	да	2,16	не
16	Ловеч	2002	2007	2010	39 943	17 811 576,00	висок	да	6,345	не
17	Стара Загора	2000	2004	2010			не	да	не	не
18	Димитровград	2000	2004	2010	192 641	42 659 425,00	да	да	да	да
19	Хасково	2000	2004	2010	79 589	17 731 396,00	да	да		
20	Русе	2005	2007	2010	165 283	46 800 000,00	висок	да	да	да
21	Бургас	2005	2007	2010	208 294	7 852 127,00	не	да	да	да
	ОБЩО ИСПА					**445 226 915,00**				

ФАР - инвестиционни проекти										
No	**Град**	**Година на отпускане на средствата**	**Година на подписване на първи договор за строителство**	**Година на завършване/ финално плащане**	**Населени е**	**Обща стойност FM - евро**	**Риск от неусвояване**	**ПСОВ**	**Канализация (km)**	**Водоснабдителна система (km)**
1	Мадан	2000	2002	2006	6 822	4 186 607,00	приключил	да	не	не
2	Златоград	2000	2002	2006	7 583	3 866 308,00	приключил	да	не	не
3	Рудозем	2000	2002	2006	3 864	3 841 058,00	приключил	да	не	не
4	Разлог	2000	2002	2006	12 966	2 500 000,00	приключил	да	не	не
	ОБЩО ФАР					**14 393 973,00**				

В края на 2009 година беше направена основна проверка на изпълнението на проектите, получили финансиране от инструмента ИСПА и бяха направени следните констатации:

- Налице е значително забавяне на изпълнението по всички проекти.
- Стойността на повечето обекти е значително завишена по различни причини, основните от които са: некачествено проектиране и незавършени навреме процедури във връзка със собствеността на площадките и трасетата на съпътстващата инфраструктура.
- Единадесет инвестиционни проекта - девет в МОСВ и два в МРРБ, са оценени като рискови по отношение на усвояването на средствата.

Отговорна институция за управлението на Трансгранична програма ФАР България – Гърция е МРРБ. Със средства от тази програма бяха построени СПСОВ в градовете Мадан, Златоград, Рудозем и Разлог. Общата стойност на инвестициите е 14 млн. евро. Информацията относно изпълнението на тези проекти показва, че независимо от сериозното забавяне при подписване на договорите за строителство, дължащо се преди всичко на недостатъчен административен капацитет в отговорната за управлението институция, и сериозните закъснения след стартирането на строителството – в резултат на слаба подготовка на идейните проекти и лоша организация за решаването на проблемите от страна преди всичко на местната администрация, целта на проектите е постигната и обектите са построени. Следва да се отбележи, че слабост на тези проекти, както и на повечето с финансиране от ИСПА, е липсата на интегрираност – в целевите градове не е направено предварително изследване за състоянието и нуждите в областта на водния сектор (Генерални планове) преди одобрение на самите инвестиционни проекти, което е една от предпоставките за наблюдаваното на много места преоразмеряване на СПСОВ, което води до неефективната им експлоатация.

Отговорна институция за управлението на САПАРД за България е Министерството на земеделието и храните. Чрез програма САПАРД можеха да се финансират проекти за обновяване и развитие на селата, които включват и рехабилитация и/или построяване на канализационни системи и съоръжения за пречистване на отпадъчни води. До края на програмата са финансирани 175 такива проекта със субсидия на стойност 75 791 хил. лв.

Финансирането по пред-присъединителните програми е представено по години в следващата таблица. Разпределението на разплатените средства по години за програмите ИСПА и ФАР е на база на публикувани данни на електронната страница на Министерство на финансите.

Точно разпределение по години на средствата за водния сектор, усвоени от Програма САПАРД, не може да се направи, тъй като програмата дава възможност за финансиране на малки проекти от водния сектор, но в рамките на приоритети, насочени към общо подобряване на жизнената среда в малки населени места.

Таблица 7. 32. Общо финансиране за водния сектор по линия на пред-присъединителните фондове (хил.лв.)

	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Програма ИСПА - администрирана от МОСВ									
Инвестиционни проекти	246	1 179	8 880	13 531	15 128	60 160	51 565	109 317	209 621
Техническа помощ за подготовка на проекти	0	0	0	0	394	3 323	2 581	10 915	11 714
Програма ИСПА - администрирана от МРРБ									
Инвестиционни проекти	0	0	0	9 384	14 503	29 588	50 141	44 557	32 767
Техническа помощ за подготовка на проекти	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Програма ФАР - администрирана от МРРБ	0	4 223	9 853	11 261	2 815	0	0	0	0

Бележка: В посочените в таблицата суми са включени както средствата от ЕС, така и националното съфинансиране.

Направеният анализ позволява да се изведат следните по-важни *констатации* и *проблеми*:

Средствата от ФАР - ТГС България – Гърция са усвоени, независимо от забавеното изпълнение на проектите, дължащо се преди всичко на некачествени предварителни проучвания и лоша координация на заинтересованите страни – общините и МРРБ. Допълнителни проблеми създава и слабият административен капацитет на институциите (МРРБ и общините-бенефициенти) за управление на големи инвестиционни проекти.

Средствата от инструмента ИСПА са насочени към приоритетни населени места (с население над 10 000 жители). Използвани са възможностите за максимално усвояване на средствата. Спестяванията, в резултат на проведени тръжни процедури, са насочени за подготовка на допълнителни инвестиционни проекти в целевите населени места.

Средствата от пред-присъединителните фондове са насочвани главно за строеж на ПСОВ, без реално да се отчита наличието на канализация и нейното физическо състояние.

Основните проблеми при реализацията на инвестиционните проекти, одобрени за финансиране от пред-присъединителните фондове, са свързани със забавени тръжни процедури за избор на изпълнител и проблеми, възникнали по време на строителството, а именно:

- Проблеми с наличност и качество на информация. Липсва единна и систематизирана база данни за основните етапи по проекта, за основните административни характеристики и основните финансови показатели. Наличната информация е остаряла и непълна.
- Проблеми със сроковете на договорите за финансиране (финансови меморандуми) и на договорите в тях (договори за изпълнение на дейности).

- В проектите, оценени като рискови, строителните и съпътстващите ги договори за независим строителен надзор, няма да приключат преди 31.12.2010 г.

- Съществува реална опасност да бъдат генерирани допълнителни закъснения в периода на изпълнение на договорите. Забавянето на изпълнението се дължи преди всичко на: проблеми в резултат на лошо и/или непълно проектиране, при което са използвани стари и непълни данни за състоянието на ВиК системите в населените места, забавени административни процедури, неизяснена собственост на строителните площадки и трасетата на съпътстващата инфраструктура, забавени управленски решения или липса на такива.

- Завишаване стойността на обектите и необходимост от допълнителни средства.

  Причини са неправилно остойностени проекти и/или проблеми, възникнали в процеса на изпълнението (проблеми със собствеността на земята, с непредвидени при проектирането работи, забавени административни процедури, забавено или липса на решение от Изпълнителната агенция във връзка с направени предложения от изпълнителите по договорите).

  С РМС №860/30.12.2008 г. на Министъра на околната среда и водите е даден мандат да подписва договори, за които не достигат средствата по даден финансов меморандум. Така са сключени договорите за водните проекти за София, Кюстендил, Сливен, Шумен и Смолян. Договорите са сключени без реално да има осигурени средства за тях (по данни на МОСВ сумата възлиза на 51 605 хил. евро към края на 2009 г.).

  Подписани са анекси към договори за строителство и независим строителен надзор, за които няма осигурен финансов ресурс. (Стойността на неосигурените средства по тези анекси е 553 589 евро към края на 2009 г.). В посочената сума са включени всички ИСПА ФМ, управлявани от МОСВ.

  Подписани са договори и анекси към договори, за които не са достигнали средствата по даден финансов меморандум и за които сумите са били осигурени с ПМС № 267 от 03.11.2008 и/или друга кореспонденция с Министерство на финансите. Тяхната стойност е 42 919 578 евро. В посочената сума са включени всички ИСПА ФМ, управлявани от МОСВ.

- Проблеми в резултат на лошо администриране на договорите.

  Налице са все още несключени договори по един от финансовите меморандуми, управлявани от МОСВ. Налице са документи, наречени „споразумения”, които са подписани между Изпълнители по строителни договори и Възложителя (МОСВ), но които не са оформени и не са процедирани като анекси към договорите.

  Констатирано е забавяне при процедирането и вземането на решения от страна на МОСВ по представени от Изпълнители искания за промени по договорите, които забавяния също водят до удължаване на сроковете за изпълнение и необходимост от допълнителен финансов ресурс.

  Не е въведена система на засилен мониторинг на проектите, за които има риск изпълнението им да излезе извън периода за допустимост на разходите.

7.3.2.2. Структурни фондове и Кохезионен фонд

След 1 януари 2007 г. като страна членка на ЕС България ползва средства от Структурните и Кохезионния фонд. За целите на усвояването на тези средства са разработени 7 Оперативни програми, като Оперативна програма „Околна среда 2007-2013 г.", ръководена от Министерство на околната среда и водите, предвижда около 1200 млн. евро за проекти във водния сектор. Средства за малки инвестиционни проекти в областта на водния сектор за малки населени места (под 2000 жители) могат да се ползват и от Програмата за развитие на селските райони 2007-2013 г., която се администрира от Министерство на земеделието и храните.

Структурата за управление на ОПОС включва Управляващ орган – УО (Дирекция „Кохезионна политика за околна среда" към МОСВ), пряко отговорен за програмирането и финансовото управление на програмата; Междинно звено (Дирекция „Фондове на ЕС за околна среда" към МОСВ) с отговорности по техническото и финансовото управление на програмата и бенефициенти на проектите (в сектор „Води" това са общини, ВиК дружества, басейнови дирекции), които са пряко отговорни за подготовка на проектите, провеждането на тръжни процедури за избор на изпълнители и управление на сключените договори за изпълнение на дейности по проектите.

В Програмата за развитие на селските райони, мярка 321 „Основни услуги за населението на селските райони" е предвидено финансиране за изграждане на канализационни и водоснабдителни системи. До септември 2009 г. по тази мярка са одобрени 31 проекта на обща стойност над 110 млн. лева.

Съгласно съществуващите процедури за подбор на проекти за финансиране от ОПОС, УО съгласува предварително списъка с отговарящите на изискванията проекти с другите институции, имащи отношение към управлението на сектора, за което са разписани механизми и процедури в редица документи, касаещи правилата и процедурите за изпълнението на ОПОС. Независимо от разписаните процедури и осигурената възможност на всички заинтересовани страни за участие при взимането на решение относно насочването на средствата, финансирането не винаги е насочено към приоритетите на страната, залегнали в договора за присъединяване.

Към момента 26 инвестиционни проекти от общо тридесет и един, с финансиране от ОПОС, са докладвани като такива в процес на изпълнение – т.е. договорите за финансиране не са прекратени. При останалите 5 проекта договорите са прекратени. Всички договори за финансиране, с изключение на тези за Враца и Габрово, са подписани в края на 2008 г. или началото на 2009 г. Дванадесет от тях на обща стойност 200 827 000 лева са в населени места под 10 000 жители (т.е., попадат извън приоритетните, свързани с изпълнение на задълженията, поети в Договора за присъединяване), а останалите 14 на обща стойност 462 640 000 лева са в по-големи населени места, с население над 10 000 жители. Т.е., около 1/3 от контрактуваните средства са насочени към неприоритетни обекти.

В дванадесет от 26-те проекта в процес на изпълнение (Бургас, В. Търново, Враца, Вършец, Габрово, Първомай, Лозница, Попово, Сливен, Ценово, Търговище и Ябланица) към края на месец септември 2010 г. няма сключен договор за строителство, а процедурите за възлагане на дейности все още са в процес на подготовка и не са обявени. Забавянето на изпълнението на тези обекти, както и насочването на средства към неприоритетни такива, ще се отрази сериозно на изпълнението на ангажиментите, поети от България при подписването на договора за присъединяване на страната към ЕС.

В таблицата по-долу е представено разпределението към края на септември 2010 г. на средствата от инвестиционните проекти, финансирани от ОПОС по райони за басейново управление на водите.

Таблица 7. 33. Инвестиционните проекти, финансирани от ОПОС към м.09/2010 г.

Район	Брой проекти	Обхванато население	Размер на договореното финансиране (лв.)	ФЛАГ (лв.)	Осреднено финансово изпълнение
ДРБУВ	9	1 465 062	238 280 430,02	5 640 000,00	19%
ЧРБУВ	10	214 970	194 344 293,72	2 000 000,00	39%
ИБРБУВ	4	65 224	62 495 522,65	2 010 000,00	54%
ЗБРБУВ	3	223 032	168 344 611,77	3 000 000,00	49%

Необходимите инвестиции за реализация на инвестиционни мерки от областта на събиране и пречистване на отпадъчни води (без тези за водоснабдяване) по райони за басейново управление са представени в следващата таблица.

Таблица 7. 34. Необходими инвестиции за реализация на инвестиционни мерки в областта на събиране и пречистване на отпадъчни води

Район	Необходимо финансиране (лв.)	Подготовка на проект - 2,5% от инвестиционната стойност (лв.)
ДРБУВ	3 071 244 087	76 781 102
ЧРБУВ	933 771 917	23 344 298
ИБРБУВ	1 723 071 974	43 076 799
ЗБРБУВ	1 275 290 937	31 882 273

Средствата, необходими за подготовка на проектите, са експертно определени, като за база е прието, че стойността на подготовката на проекта е 2,5 % от инвестиционната му стойност. Това съотношение е съобразено с указанията на УО на ОПОС в публикуваните до момента покани за представяне на проектни предложения по приоритетна ос 1 на Програмата.

Сравнението на необходимите инвестиционни средства с тези, осигурени по линия на ОПОС по райони за басейново управление е представено в следващата таблица.

Таблица 7. 35. Съпоставка на необходимо финансиране за инвестиционни цели с финансирането, предоставено по ОПОС

Район за басейново управление	Брой проекти	Обхванато население	Размер на договореното финансиране (лв.)	Необходимо финансиране (лв.)	Осигурено финансиране в процент
ДРБУВ	9	1 465 062	238 280 430	3 071 244 087	8%
ЧРБУВ	4	65 224	62 495 523	1 723 071 974	4%
ИБРБУВ	10	214 970	194 344 294	933 771 917	21%
ЗБРБУВ	3	223 032	168 344 612	1 275 290 937	13%

Много малък процент от необходимите средства за инвестиции в канализация и пречистване на отпадъчни води са осигурени/договорени към момента по линия на

ОПОС, същевременно се наблюдава много нисък процент на усвояване на вече договорените средства. Усвояването на средствата е по-ниско през 2009 година.

Публикуваните анализи за основни проблеми в процеса на подготовката на проектите показват, че основните проблеми при техническата подготовка се дължат на липса на систематизирана информация и съвременни и точни данни за ВиК системите в населените места. Наличната информация се намира на различни места (ВиК дружества и/или техни клонове, общини, проектанти и т.н.) и в повечето случаи е остаряла и неактуална.

Следва да се отбележи, че забавянето на усвояването се дължи на липсата на подписани договори за изпълнение на строителство. Това е обусловено от няколко причини:

- Предизборна ситуация, по време на която, както обикновено, се наблюдава по-слаба активност на администрацията.
- Сравнително слаб капацитет на общинската администрация за подготовка на тръжна документация, съчетаваща изискванията на ЗОП и правилата ФИДИК, препоръчвани за използване при проекти с европейско финансиране.
- Неточни и непълни идейни/технически проекти.
- Прекалено усложнени и бавни процедури по предварително одобрение на тръжната документация от УО/МЗ на ОПОС.

В хода на изпълнението на ОПОС, МОСВ обяви и няколко процедури за техническа помощ за подготовка на инвестиционни проекти в сектор „Води". В резултат на това са подписани 143 договора. След проведена оценка на състоянието на договорите за техническа помощ за подготовка на инвестиционни проекти бяха взети следните решения:

- Продължава финансирането и изпълнението на 5 договора, на обща стойност 11 110 000 лева: Благоевград (2 проекта) – 1 509 242 лв.; Варна – 9 134 620 лв.; Габрово – 25 344 лв.; Попово – 215 499 лв.
- Плащанията по 119 договора на обща стойност 116 178 000 лева са спрени до извършване на одит, след което ще бъде взето решение за тяхното продължаване или прекратяване. Извършените плащания към бенефициентите по тези договори са на стойност 36 760 000 лева.

Таблица 7. 36. Информация за договорените средства за техническа помощ, за които финансирането не е прекратено

Район за басейново управление	Брой проекти	Размер на договорено финансиране (лв.)	Извършени плащания към бенефициента (лв.)	Необходими средства за подготовка на проекти по експертна оценка (лв.)	Процент на осигурени средства	Процент на усвояване на средствата
ДРБУВ	53	57 884 967	18 927 311	76 781 102	75%	33%
ЧРБУВ	14	23 937 105	4 462 199	23 344 298	100%	19%
ИБРБУВ	44	29 301 583	8 170 638	43 076 799	68%	28%
ЗБРБУВ	13	15 939 636	5 198 766	31 882 273	50%	33%

От публикуваната информация за изпълнението на ОПОС (списъци със сключени договори и бенефициенти) може да бъде направен изводът, че договорените средства за техническа помощ са насочени преди всичко към проекти в по-малки населени места, които не подпомагат изпълнението на поетите задължения в Договора за присъединяване на страната към ЕС за сектор „Води". По този начин, независимо от това, че са осигурени повече от половината от оценените като необходими средства за подготовка на проекти, това не може да гарантира подготвянето на проекти в населените места с над 10 000 еквивалентни жители, които са приоритетни за изпълнението на ангажиментите на страната км ЕС.

Двадесет от договорите, на обща стойност 15,8 млн. лв., с извършени плащания за 3,5 млн. лв., трябва да бъдат прекратени, съгласно решение на Управляващия орган.

Таблица 7. 37. Разпределение по райони на договорите за техническа помощ за подготовка на инвестиционни проекти по Приоритетна ос 1, предложени за прекратяване

Район	Брой проекти	Размер на договорено финансиране (лв.)	Извършени плащания към бенефициента (лв.)
ДРБУВ	2	3 191 500,00	1 092 906,00
ЧРБУВ	3	6 458 527,32	1 394 413,46
ИБРБУВ	14	5 366 222,20	904 815,20
ЗБРБУВ	1	734 856,00	146 971,20

Предложени за прекратяване са преди всичко договори за финансиране на проекти в неприоритетни населени места и такива, при които няма никакво изпълнение на заложените дейности.

Разпределението на разплатените средства по ОПОС е представено на следващата таблица. То е извършено на база експертна оценка – първите договори за Приоритетна ос 1 бяха подписани в края на 2008 г., т.е. дотогава няма реално усвояване на средства, за 2009 г. са разпределени 20% от общо разплатените средства, а за 2010 г. – 80%, въз основа на експертен анализ за напредъка на проектите. Разпределението на средствата по видове водни услуги и райони за басейново управление на водите е извършено по експертен начин след анализ на съдържанието на отделните проекти и принадлежността на общините бенефициенти към даден район.

Точно разпределение на средствата за водния сектор, усвоени от Програмата за развитие на селските райони, не може да се направи, тъй като и двете мерки от тази програма дават възможност за финансиране на малки проекти от водния сектор, но в рамките на приоритети, насочени към общо подобряване на жизнената среда в малки населени места.

Таблица 7. 38. Разпределение по години на разплатените средства по ОПОС (хил.лв.)

	2009	2010
Общо разплатени средства по ОПОС	**41 577**	**166 306**
Водоснабдяване	**6 236**	**24 946**
ДРБУВ	2 240	8 959
ЧРБУВ	1 827	7 307
ИБРБУВ	587	2 350
ЗБРБУВ	1 582	6 330
Канализация	**12 473**	**49 892**
ДРБУВ	4 480	17 918
ЧРБУВ	3 654	14 614
ИБРБУВ	1 175	4 700
ЗБРБУВ	3 165	12 659
Пречистване на отпадъчни води	**22 867**	**91 468**
ДРБУВ	8 213	32 850
ЧРБУВ	6 698	26 793
ИБРБУВ	2 154	8 616
ЗБРБУВ	5 802	23 209

Направеният анализ позволява да се изведат следните по-важни *констатации* и *проблеми*:

Степента на усвояване на наличните финансови средства е много ниска – около 6%.

Средствата от ОПОС не са били насочвани към основните приоритети на сектора, а именно към населени места с над 10 000 жители, за които България е поела ангажимент за решаване на проблемите с отпадъчните води до края на 2010 година.

В края на 2009 година МОСВ прие нов подход и методология за подбор на проектите от сектор „Води", кандидатстващи за финансиране от ОПОС, който предвижда директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и приоритетно финансиране на агломерации над 10 000 е.ж. Този подход е в пълно съответствие с най-добрите практики в областта и с политиката на ЕС в сектора.

Разработени бяха технически и финансови параметри, на които трябва да отговарят подаваните проекти в сектор „Води", което гарантира по-ефективното използване на средствата, предназначени за сектора.

Очаква се въведеното изискване за привличане на ВиК дружествата като партньори в проектите да подобри значително процеса на координация и изпълнение.

Същевременно, независимо от новите инициативи, все още не е направено оптимално разпределение на задълженията на Управляващия орган и Междинното звено.

Изключително бавен и бюрократичен е процесът за оценка на постъпилите проектни предложения. Публикуваните/оповестените правила за оценка са неясни и противоречат на публикуваните Насоки за кандидатстване. Това води до много ниската степен на контрактуване на проекти.

Много бавен и неясен процес на предварителен контрол от страна на УО/МЗ на ОПОС на качеството на тръжната документация за избор на изпълнители на дейности, подготвена от бенефициентите на проектите. Това води до забавяне на началото на тръжните процедури.

Недостатъчен капацитет на общините за подготовка на проекти, провеждане на тръжни процедури за избор на изпълнители и управление на договорите за услуги и дейности по проектите.

Все още масово се използва стара и непълна информация за състоянието на ВиК отрасъла в населените места при подготовката на молбите за финансиране и идейните и техническите проекти за обектите от ВиК инфраструктурата.

Прекаленият бюрократизъм в процеса на предварителна проверка на тръжната документация за избор на изпълнители от страна на УО/МЗ и ниският капацитет на местно ниво за подготовка на тръжни документи, съчетаващи изискванията на ФИДИК и правилата на ЗОП, водят до изключително забавяне на процеса на изпълнение на инвестиционните проекти.

Общините имат затруднения за осигуряване на необходимото финансиране за стартиране на реалното физическо изпълнение на проектите.

Анализът на пред-присъединителни фондове ФАР, ИСПА и САПАРД и на Структурни и Кохезионен фондове като източници на финансиране на проекти в сектор „Води" позволява да се направят следните по-важни **изводи:**

Неуточнената собственост, респективно многото и различни по вид собственици бенефициенти на проектите за водоснабдителните и канализационни системи, затруднява реализацията на някои приоритетни дейности по финансиране и изграждане на обекти в областта на водите.

Ниският административен капацитет за управлението на ОПОС е отчетен в няколко официални доклада за оценка на изпълнението на програмата, издадени в периода 2007 – 2010 г. Предприетите от институциите мерки са недостатъчни и неефективни.

Слаба е координацията с други заинтересовани страни по време на планиране на проектите и синергията с други оперативни програми.

Необходимо е опростяване на договорите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, което ще улесни както бенефициентите, така и екипите за управление от УО/МЗ. Същевременно трябва да се подобри ефективността на процедурите за мониторинг и докладване на изпълнението, което ще улесни процеса на взимане на управленски решения по отношение на изпълняваните проекти.

Извършените анализи до момента показват, че е невъзможно България да покрие разходите, свързани с поети в договора за присъединяването към ЕС в областта на водния сектор ангажименти, без получаването на външно финансиране. Насочването на една трета от досега контрактуваните средства от ОПОС към неприоритетни обекти (в населени места под 10 000 жители) допълнително усложнява ситуацията. Освен като допълващо финансиране, е необходимо да се търсят и възможности за привличане на финансови средства за навременното осигуряване на задължителното национално съфинансиране по проектите от ОПОС. Потенциалните заеми от международни финансови институции за реализация на екологични проекти ще придобиват все по-голямо значение, поради факта, че България не би могла да осигури необходимото съфинансиране за проекти, получили финансова подкрепа от фондове на ЕС, без съдействието на международни финансови институции.

7.3.3. Предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда

Предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда (ПУДООС) е държавно предприятие по смисъла чл. 62, ал. 3 от Търговския закон. ПУДООС е юридическо лице, създадено със Закона за опазване на околната среда, със седалище гр. София. ПУДООС не е търговско дружество, не формира и не разпределя печалба.

Дейността на ПУДООС е насочена основно към безвъзмездно финансиране на инвестиционни проекти. Бенефициенти по тези проекти са главно общини. В по-малка степен ПУДООС отпуска безвъзмездни заеми предимно на юридически лица обикновено с 2-годишен гратисен период и 3-годишен период на погасяване на главницата.

Таблица 7. 39. Безвъзмездни помощи за инвестиционни проекти, отпускани от ПУДООС по основни направления в периода 2006-2009 г. (хил. лв.)

	2006 г.	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**
Води	38 694	89 629	131 158	69 072
Отпадъци	9 042	11 648	8 252	7 618
Въздух	334	329	2 036	235
Биоразнообразие	330	969	639	402
Екотуризъм	351	326	113	0
Общо	**48 751**	**102 900**	**142 198**	**77 327**
Верижен индекс (%, предх. год.=100)				
Води	100%	232%	146%	53%
Отпадъци	100%	129%	71%	92%
Въздух	100%	99%	619%	12%
Биоразнообразие	100%	293%	66%	63%
Екотуризъм	100%	93%	35%	0%
Общо	100%	211%	138%	54%
Структура (%)				
Води	79,4%	87,1%	92,2%	89,3%
Отпадъци	18,5%	11,3%	5,8%	9,9%
Въздух	0,7%	0,3%	1,4%	0,3%
Биоразнообразие	0,7%	0,9%	0,4%	0,5%
Екотуризъм	0,7%	0,3%	0,1%	0,0%
Общо	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

В общата динамика на безвъзмездните помощи за инвестиционни проекти в периода 2006-2008 г. се наблюдава растеж, като темповете на прираст намаляват с всяка изминала година. През 2009 г. безвъзмездното финансиране от ПУДООС намалява 2 пъти спрямо предходната 2008 г. Това се дължи на няколко причини:

- на значителните по размер натрупани несъбрани приходи от такси, глоби и имуществени санкции, които ограничават финансовите ресурси и възможностите за финансиране на дейността на предприятието.
- на факта, че през 2007 и 2008 г. много голяма част от инвестициите всъщност са финансирани не с постъпления от такси, а с трансфери от републиканския бюджет по ПМС в края на съответните години. Тези приходи са с еднократен характер и се определят на субективна основа и на практика променят обичайния тренд на приходите на Предприятието.
- през 2009 г. след смяната на правителството и избирането на нов Управителен съвет на ПУДООС е извършен одит, който установява несъответствие на поетите от предприятието ангажименти с разполагаемия финансов ресурс. В резултат на това са прекратени редица договори, както и са отменени решения на УС за финансиране на неприоритетни обекти.

Проектите във водния сектор имат най-голям относителен дял в общия размер на отпуснатите безвъзмездни помощи за инвестиционни проекти. За разлика от отпусканите средства по другите направления, при тях за най-дълъг период от време се наблюдава растеж (2006-2008 г.). Съкращаването на средствата, отпускани от предприятието през 2009 г., се отразява в най-голяма степен върху финансирането във водния сектор, като то намалява наполовина.

Таблица 7. 40. Безвъзмездни помощи за инвестиционни проекти във водния сектор, осигурени от ПУДООС (хил. лв.)

	2003 г.	**2004 г.**	**2005 г.**	**2006 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**
Средства за изграждане на колектори и канализационни системи	14 360	17 748	22 403	20 799	63 766	80 214	47 021
Средства за изграждане на ПСОВ	3 195	11 895	3 313	4 732	4 742	9 133	942
Средства за изграждане на водоснабдителни системи	3 031	8 226	6 567	10 307	19 205	36 098	15 318
Средства за подобряване на водните ресурси	0	0	2 926	2 856	1 915	5 713	5 791
Общо средства за инвестиции във водния сектор	**20 585**	**37 869**	**35 209**	**38 694**	**89 629**	**131 158**	**69 072**
Структура (%)							
Средства за изграждане на колектори и канализационни системи	70%	47%	64%	54%	71%	61%	68%
Средства за изграждане на ПСОВ	16%	31%	9%	12%	5%	7%	1%
Средства за изграждане на водоснабдителни системи	15%	22%	19%	27%	21%	28%	22%

	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Средства за подобряване на водните ресурси	0%	0%	8%	7%	2%	4%	8%
Общо средства за инвестиции във водния сектор	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

От финансирането на ПУДООС за водния сектор, най-голям е делът на средствата за изграждането на колектори и канализационни системи. Втори по важност са средствата за изграждането на водоснабдителни системи. Тази група средства нарастват с най-високи темпове през целия анализиран период в сравнение с другите групи и въпреки спада през 2009 г. като цяло са нараснали най-много спрямо 2003 г. – 5 пъти. Финансирането за изграждане на ПСОВ се отличава с по-ниски темпове на прираст и намаляващ относителен дял в общите средства, насочвани от предприятието във водния сектор. Причината за това е, че в пред-присъединителния период голяма част от инвестициите в ПСОВ се финансират от пред-присъединителните програми, а след 2007 г. те започват да се финансират от ОПОС.

Таблица 7. 41. Финансиране на инвестициите на ПУДООС във водния сектор (хил. лв.)

	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Финансиране от такси							
Средства за изграждане на колектори и канализационни системи	14 360	17 748	22 403	20 799	32 263	28 386	47 021
Средства за изграждане на ПСОВ	3 195	11 895	3 313	4 732	2 128	6 779	942
Средства за изграждане на водоснабдителни системи	3 031	8 226	6 567	10 307	9 548	9 733	15 318
Средства за подобряване на водните ресурси	0	0	2 926	2 856	1 915	5 713	5 791
Общо	**20 585**	**37 869**	**35 209**	**38 694**	**45 853**	**50 610**	**69 072**
Структура (%)							
Средства за изграждане на колектори и канализационни системи	69,8%	46,9%	63,6%	53,8%	70,4%	56,1%	68,1%
Средства за изграждане на ПСОВ	15,5%	31,4%	9,4%	12,2%	4,6%	13,4%	1,4%
Средства за изграждане на водоснабдителни системи	14,7%	21,7%	18,7%	26,6%	20,8%	19,2%	22,2%
Средства за подобряване на водните ресурси	0,0%	0,0%	8,3%	7,4%	4,2%	11,3%	8,4%
Общо	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**
Финансиране по постановления (ПМС 298/07.12.2007 г. и ПМС 261/27.10.2008 г.)							
Средства за изграждане на колектори и канализационни системи	0	0	0	0	31 503	51 829	0
Средства за изграждане на ПСОВ	0	0	0	0	2 615	2 354	0

	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Средства за изграждане на водоснабдителни системи	0	0	0	0	9 657	26 365	0
Средства за подобряване на водните ресурси	0	0	0	0	0	0	0
Общо	**0**	**0**	**0**	**0**	**43 776**	**80 547**	**0**
Структура (%)							
Средства за изграждане на колектори и канализационни системи	-	-	-	-	72,0%	64,3%	-
Средства за изграждане на ПСОВ	-	-	-	-	6,0%	2,9%	-
Средства за изграждане на водоснабдителни системи	-	-	-	-	22,1%	32,7%	-
Средства за подобряване на водните ресурси	-	-	-	-	0,0%	0,0%	-
Общо	-	-	-	-	100,0%	100,0%	-

ПУДООС финансира инвестиции във водния сектор от два източника:

- Постъпления от такси по Закона за водите;
- Трансфери от Републиканския бюджет. В края на 2007 г. с Постановление № 298 на МС от 7.12.2007 г. за одобряване на допълнителни бюджетни кредити за 2007 г. на ПУДООС са предоставени допълнителни бюджетни кредити с предназначение за изграждането на водоснабдителни и канализационни системи. Допълнителни бюджетни кредити със същото предназначение са предоставени на ПУДООС и в края на 2008 г. с Постановление № 261 на МС от 27.10.2008 г. През 2007 и 2008 г. със средствата по тези две постановления са финансирани съответно 49% и 61% от инвестициите на ПУДООС във водния сектор за съответните години.

Приходите от такси, които постъпват в ПУДООС, са в съответствие със Закона за водите. Съгласно този закон, общото водовземане и ползване на водните обекти и водовземането за задоволяване на собствени потребности е безвъзмездно. За водовземане и ползване на водните обекти с цел стопанска дейност се заплаща такса за използването на природния ресурс като гаранция за създаване на еднакви правни условия за стопанска дейност на всички граждани и юридически лица[6].

Една от основните цели на Закона за водите е постигане на комплексно, многократно и многоцелево използване на водните ресурси (включително и минералните води). Законът установява следния ред на удовлетворяване на исканията за разрешителни за водовземане, включително и от минерални води:

1. за питейно-битови цели;
2. за лечение и профилактика;
3. за земеделски цели;
4. за други цели, включително промишлени цели, отдих и хидроенергетика.

6 Закон за водите, чл.8.

ВиК операторите заплащат такси за водовземане с цел питейно-битово водоснабдяване и такса за заустване на отпадъчни води, а организациите по напояване – такса водовземане с цел напояване.

Съгласно Тарифата за таксите за правото на водоползване и/или разрешено ползване на воден обект[7] годишният размер на дължимата такса за водоползване се определя по формула, която отчита размера на годишния обем иззета вода, целта на водоползването и корекционни коефициенти.

Определен е единичен размер на таксата за всеки вид водоползване, който варира от 0.0005 лева до 0.02 лева за 1 куб.м. иззета от повърхностен или подземен източник вода. Въведен е коригиращ коефициент, отчитащ действителната категория на водите във водния обект, от който се изземва водата.

Годишният размер на таксата за заустване се определя по формула, която отчита размера на заустения годишен воден обем, целта и корекционни коефициенти. Корекционният коефициент отчита проектната категория на водите на водния обект, който се ползва. Замърсяващите вещества, които определят категорията на водите, са неразтворени вещества, $БПК_5$ и ХПК.

Таксите са единни за цялата страна. По-долу са представени таксите, които са предмет на настоящия анализ.

Таблица 7. 42. Размер на таксите съгласно Тарифата за таксите за правото на водоползване и/или разрешено ползване на воден обект (лв./м^3)

Такси	**Единичен размер на таксата**	**Корекционен коефициент, отчитащ проектната категория на водите на ползвания воден обект**		
		I категория	**II категория**	**III категория**
Такса за водовземане за питейно-битови цели	0,02	1	0,5	0,3
Коригирана такса		0,02	0,01	0,006
Такса за напояване				
- от повърхностни и изворни води	0,0005	5	1,5	1
		0,0025	0,00075	0,0005
-от подземни води	0,005	5	1,5	1
Коригирана такса		0,025	0,0075	0,005
Такса за водоползване на минерални води*				
За лечение, рехабилитация, профилактика, спорт, отдих, за битови и хигиенни нужди в лечебни, социални и учебни заведения	0,5	1	0,5	0,3
Коригирана такса		0,5	0,25	0,15
За питейно-битово водоснабдяване на населението, когато няма друга алтернатива	0,03	1	1	1
Коригирана такса		0,03	0,03	0,03

7 Последното изменение на тарифата е от 2004 г., което означава, че тя не следва измененията на Закона за водите.

Такси	Единичен размер на таксата	Корекционен коефициент, отчитащ проектната категория на водите на ползвания воден обект		
		I категория	II категория	III категория
За спорт, отдих, за битови и хигиенни нужди	0,5	2	1	0,5
Коригирана такса		1	0,5	0,25
За други цели	0,5	3	2	1
Коригирана такса		1,5	1	0,5
Такса за заустване на отпадъчни води във воден обект				
I категория	0,001	1	0,5	0,2
Коригирана такса		*0,001*	*0,0005*	*0,0002*
II категория	0,002	1	1	0,5
Коригирана такса		*0,002*	*0,002*	*0,001*
III категория	0,003	1	1	1
Коригирана такса		*0,003*	*0,003*	*0,003*
Извън III категория	0,01	1	1	1
Коригирана такса		*0,01*	*0,01*	*0,01*
За заустване в крайбрежните морски води	0,003		1	
Коригирана такса			*0,003*	

**Използване на минералните води може да става и чрез концесия, като за това право концесионерът плаща на концедента концесионно плащане.*

Подходът за определяне размера на таксата за използване на минерални води не насърчава комплексното, многократно и многоцелево използване на минералните води, въпреки че това е възможно за голяма част от находищата. Таксата за използване на минералната вода за отопление не съответства на националната политика за насърчаване използването на възобновяеми енергийни източници и на политиката на Европейския съюз относно възобновяемите енергийни източници (Резолюция на Европейския парламент от 25 септември 2007 г. относно Пътна карта за възобновяемите енергийни източници в Европа (2007/2090(INI))[8].

Таксата, която заплащат лечебните заведения за използване на минерални води и таксата, която заплащат общините за ползване на минерални води за обекти от социалната и образователната сфера, не отчитат социалния характер на тези обекти и публичните източници за финансиране на дейността им (републикански и общински бюджети, Национален осигурителен институт, Национална здравна каса).

Разрешителните за водоползване и ползване се издават от съответните басейнови дирекции, с изключение на минералните води, като таксите се заплащат на дирекциите, но се събират в ПУДООС. Реализираните приходи по отделни видове такси и райони за басейново управление на водите са представени в следващите таблици.

Таблица 7. 43. Приходи от такси по Закона за водите (хил. лв.)

	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Такси за водовземане	16 661	16 299	17 840	18 813	21 508	20 020

[8] Документът предвижда въвеждането на решителни мерки за насърчаване на отоплението и охлаждането с енергия от възобновяеми източници, с цел техният дял в ЕС най-малкото да се удвои до 2020 г.

Такси за разрешено водоползване на воден обект	1 914	2 213	2 669	3 415	10 509	9 654
Такса за водовземане от минерални води - изключителна държавна собственост	2 850	2 997	4 092	6 342	7 285	5 952
Общо приходи от такси	**21 424**	**21 510**	**24 602**	**28 571**	**39 302**	**35 626**

Анализът на информацията за приходите от такси показва, че няма ясно изразена тенденция на тяхното изменение. През 2008 г. се наблюдава съществено увеличение на постъпленията в резултат на по-добрата събираемост на таксите за водоползване и ползване на водни обекти на база издадени разрешителни, както и събиране на просрочени задължения от Басейновите дирекции чрез Агенцията за държавни вземания. През 2009 г. следва ново намаление на приходите от такси, което се дължи най-вече на неплащане от страна на ВиК дружествата, т.е. образно казано, ПУДООС „субсидира" ВиК отрасъла. Съгласно годишния отчет общо задълженията от неплатени такси водовземане към предприятието са в размер над 39,6 млн. лева.

ПУДООС няма нормативна възможност да упражнява контрол върху събираемостта на приходите от такси. Предприетите мерки не водят до увеличаване на събираемостта на приходите и намаляване на размера на вземанията. Резултат от несъбраните приходи от такси, глоби и имуществени санкции са ограничените финансови ресурси и възможности за финансиране на дейността на предприятието.

Таблица 7. 44. Приходи от такси за водовземане (хил. лв.)

	2004 г.	**2005 г.**	**2006 г.**	**2007 г.**	**2008 г.**	**2009 г.**
Общо приходи, в т.ч.:	**16 661**	**16 299**	**17 840**	**18 813**	**21 508**	**20 020**
- за питейно-битови нужди	12 514	11 819	13 221	13 765	15 223	14 716
- за напояване	76	89	89	119	167	140
- за животновъдство	35	35	42	51	88	70
- за риборазвъждане	13	19	6	6	2	1
- за охлаждане	566	493	592	356	388	351
- за отдих и воден спорт	2	2	2	3	6	4
- за промишлени цели	1 567	1 686	1 613	1 822	1 867	1 460
- за други цели	775	837	846	1 155	1 714	1 413
- за ел. енергия от ВЕЦ	1 113	1 319	1 430	1 537	2 054	1 866

В приходите от такси по Закона за водите на ПУДООС водеща роля имат приходите от такси за водовземане. Анализът на структурата на приходите от такси за водовземане показва, че постъпленията от таксата за водовземане за питейно-битови нужди формират над половината от общите постъпления от таксите за водовземане. С най-голям дял в приходите от тази такса е Дунавският район (над 50%), което се обяснява с факта, че в този район са най-големите по брой на обслужваното население и количество на доставената вода ВиК дружества в страната. Следваща по значение в общите постъпления е таксата за водовземане за производство на електроенергия, при която водещи са Източно- и Западнобеломорският райони. На тях сумарно се падат 80-90% от приходите от тази такса, което е разбираемо предвид факта, че в тези райони са концентрирани преобладаващата част от ВЕЦ в страната.

Приходите от такси за разрешено водоползване на воден обект са представени в следващата таблица.

Таблица 7. 45. Приходи от такси за разрешено водоползване на воден обект (хил. лв.)

	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Общо приходи, в т.ч.:	**1 914**	**2 213**	**2 669**	**3 415**	**10 509**	**9 654**
- за отдих и воден спорт	6	10	9	7	6	3
- за риборазвъждане	0	3	3	1	3	1
- за добив и производство на аквакултури и др.биол.ресурси (пресни води)	12	18	12	25	12	0
- за добив и производство на аквакултури и др. биол. ресурси (морски води)	2	13	10	28	13	0
- за добив на пясък, баластра и др.дейности, нарушаващи режима на водния обект	37	108	117	149	193	132
- за заустване на отпадъчни води	1 857	2 061	2 518	3 204	10 281	9 518

Таксата за заустване на отпадъчни води е структуроопределяща за приходите от таксите за разрешено водоползване на воден обект, като тя формира над 93%, а в някои години и 99% от всички приходи от тази група такси. Тъй като тя се заплаща също от ВиК операторите, за нейната динамика са валидни същите изводи, които вече бяха направени по-горе за таксата за водовземане за питейно-битови нужди.

Таксите за водовземане от минерални води - изключителна държавна собственост са с най-нисък дял от всички групи такси. В рамките на групата с най-големи дялове са таксите водовземане за спорт, отдих, за битови и хигиенни нужди и за питейно-битово водоснабдяване от населението, когато няма др. алтернатива. Постъпленията от последната са най-високи в Черноморския басейн, където в района на к.к. Албена водоснабдяването се извършва с минерални води.

Анализът на разходите за водни проекти, финансирани с приходи от такси и равнището на постъпленията от такси показва, че е налице значително разминаване, като в резултат направените разходи от ПУДООС значително надвишават постъпленията от такси през същата година. Допълнителните проучвания в тази връзка показаха, че с решения на УС на ПУДООС проекти във водния сектор са били финансирани не само с приходи от такси по Закона за водите, но и с приходи от такси от други направления – напр. отпадъци и въздух.

7.3.4. Публично финансиране от републиканския бюджет и бюджетите на общините

Публичното финансиране на водния сектор в България се осигурява посредством:

- Общи трансфери от републиканския бюджет към бюджетите на МОСВ, МРРБ и всички други институции, имащи функции по управлението на водите. Тези средства се одобряват ежегодно със Закона за държавния бюджет на Република

България, като в хода на изпълнението на бюджета в рамките на годината са възможни актуализации. Средствата от този източник служат за финансиране на разходите за заплати и осигурителни плащания, материална издръжка и капиталови разходи на споменатите институции.

- Национално публично съфинансиране на проекти по линия на ЕС. Размерът на тези средства се определя като от % на съфинансиране по съответния фонд на ЕС (Структурни и Кохезионен фондове), който финансира дадените проекти. При проектите от водния сектор това е Кохезионният фонд, при който процентът на националното публично съфинансиране е 20% от допустимите разходи по проекта след прилагане на % на финансовия дефицит. Тези средства са разгледани общо със средствата по линия на ЕС в анализа в т.7.3.2. по-горе.

- Целеви субсидии от републиканския бюджет за инвестиции на общините във водни проекти. Всяка година със Закона за държавния бюджет на Република България държавата определя обема на целевите субсидии за инвестиции за общините, които съдържат няколко елемента: (1) целева субсидия за екологични обекти, поименно описани в приложение към Закона за държавния бюджет; (2) целева субсидия за други обекти от местно значение; (3) целева субсидия за изграждане и основен ремонт на общински пътища, въведена през последните години. Целта на целевата субсидия за екологични обекти е финансирането на екологични обекти с национално значение (в сферата на управлението на водите, отпадъците и т.н.), свързани с изпълнението на секторните политики в областта на околната среда. При изготвяне на окончателния поименен списък, Министерството на финансите изисква и отчита предложенията на Министерството на околната среда и водите за съответствието на предлаганите обекти за финансиране с приоритетите на националната екологична политика. Приложения с такива екологични обекти има към всички Закони за държавния бюджет от 1994 г. до 2010 г. Данните показват, че субсидията за водни обекти има доминиращ дял в общия размер на целевата субсидия за инвестиции в екологични обекти. Тя нараства и с по-бързи темпове в сравнение с общия размер на целевата субсидия за екологични проекти, като в края на анализирания период на практика цялата целева субсидия се изразходва за водни проекти. Тези проекти са за изграждане на водоснабдителни и канализационни системи и ПСОВ, като процентното съотношение между финансирането на различните дейности варира всяка година в зависимост от редица субективни фактори.

- Собствени средства на общините. Това са средства, които общините инвестират в инфраструктура с източник постъпленията от местни данъци, продажба на активи и постъпления, свързани с управлението на общинската собственост – наеми, дивиденти и т.н. Приходите на общините от такси са също собствени приходи, но те са с целево предназначение и се изразходват за финансирането на разходите за предоставянето на съответните услуги. Делът на собствените средства на общините в общия размер на общинските инвестиции е в диапазона около и над 70%. През 2009 г. той намалява поради ефекта на финансовата криза и регистрирания спад в собствените приходи на общините за 2009 г. спрямо 2008 г. Повече собствени средства за инвестиции заделят общините с по-висока местна приходна база (измервана като собствени приходи на 1 жител), докато по-бедните общини разчитат основно на целеви средства от държавата за финансиране на инвестиционната си дейност.

7.3.5. Собствени средства на бизнеса

Собствените средства обединяват средствата, които ВиК операторите, „Напоителни системи" ЕАД, НЕК ЕАД и други фирми (най-вече индустриално ориентирани и стопанисващи ППСОВ, както и такива, използващи оборотно водоснабдяване и интегрирани водни технологии) заделят за финансиране на извършваните от тях инвестиции. Източници на тези средства могат да бъдат печалбата, заделени резерви или дългосрочни кредити с инвестиционна насоченост. Възможно е част от инвестициите да бъдат финансирани с текущи постъпления от дейността, които обаче от методологическа гледна точка е много трудно да бъдат определени, както и размерът на печалбите, резервите и кредитите, насочвани за инвестиции. От тази гл.т. тези средства са обединени в една обща група, която наричаме собствени средства.

7.3.6. Заемни средства и други национални фондове

Освен ПУДООС, средства за водни проекти се предоставят и от Националния доверителен екофонд (до 2007 г.), както и от други фондове. Размерът на финансирането по линия на тези фондове е незначителен. Заемните средства могат да бъдат с източник от български и международни финансови институции, като делът на тези средства в общия размер на финансирането също е незначителен.

7.4. Основни изводи

Въз основа на анализа могат да се направят ***следните по-важни изводи***:

- В България няма пълна база данни за разходите и финансиранията във водния сектор, а липсата на систематична и непротиворечива информация се явява основен проблем за изготвянето на прецизни анализи на финанасовите потоци в този сектор. НСИ набира и обобщава информация само за част от разходите и източниците на финансиране за опазване и възстановяване на водните ресурси. Създаването на стройна информационна система, отчитаща всички разходи и източници на финанасиране по отделни направления, е изключително голямо предизвикателство както за адекватното управление на водния сектор, така и конкретно за разработването на инвестиционни проекти, с които да се кандидатства за финансиране по линия на фондовете на ЕС.
- До 2008 г. разходите в сектор „Води" нарастват с по-бързи темпове в сравнение с БВП. След тази година спадът във финансирането от ПУДООС и липсата на допълнително финансиране чрез трансфери от републиканския бюджет в резултат от настъпването на финансовата криза води до спад на разходите в сектора.
- Разходите за доставяне на вода имат най-голям дял в общите разходи в сектор „Води", като основната причина са високите текущи разходи за предоставяне на услугата. Най-големи инвестиции в сектора обаче се извършват по отношение на инфраструктурата за отвеждане (канализация) и пречистване на отпадъчни води.
- Изразходването на средствата за инвестиции във водоснабдителни и канализационни системи и ПСОВ е неефективно – високи разходи на 1 км водопровод и канализация; преоразмерени ПСОВ и т.н. Голяма част от

средствата за канализационни системи и ПСОВ се разпределят за неприоритетни агломерации с население между 2-10 хил.ж. и под 2 хил.ж.

- Разходите за отводняване и предпазване от вредното въздействие на водите не се считат за приоритетни, въпреки изключително важното им значение за населението в страната и се разглеждат като „допълващи" в общата рамка на разходите в сектор „Води".

- Цените на водоснабдителните и канализационните услуги имат най-висок дял в общия размер на финансирането на сектор „Води" в България (37% през 2009 г.), като този дял намалява за анализирания период, поради нарастващото влияние на средствата по линия на ЕС. Съществуват големи различия в цените на водните оператори, поради предоставената им законова възможност да заложат множество различни параметри за тяхното определяне. Цените за доставка на вода за напояване се определят със заповед на Министъра на земеделието и храните по предложение на доставчика, което поражда неравнопоставеност между ВиК операторите и хидромелиоративните дружества, защото хидромелиоративният отрасъл не е предмет на нормативна регулация от страна на ДКЕВР.

- Средствата по линия на пред-присъединителните, Структурните и Кохезионния фондове са втори по важност източник на финансиране на разходите в сектор „Води" (18% през 2009 г.), като значението му ще нараства в бъдеще.

- Средствата от ФАР - ТГС България – Гърция са усвоени, независимо от забавеното изпълнение на проектите, дължащо се преди всичко на некачествени предварителни проучвания и лоша координация на заинтересованите страни. Основните проблеми при реализацията на инвестиционните проекти по Програма ИСПА, одобрени за финансиране от пред-присъединителните фондове, са свързани със забавени тръжни процедури за избор на изпълнител и проблеми, възникнали по време на строителството.

- Изпълнението на ОПОС 2007-2013 г. се характеризира с ниско усвояване на средствата – около 6% - и насочване на една трета от вече контрактуваните средства към неприоритетни обекти. Поради тази причина една част от сключените до момента договори са предложени за прекратяване. Наблюдават се сериозни проблеми, свързани както с подготовката на проекти за кандидатстване, така и с бавното изпълнение на вече контрактувани проекти, поради: сравнително слаб капацитет на общинската администрация за подготовка на тръжна документация, съчетаваща изискванията на ЗОП и правилата ФИДИК; неточни и непълни идейни/технически проекти; прекалено усложнени и бавни процедури по предварително одобрение на тръжната документация от УО/МЗ на ОПОС.

- От безвъзмездното финансиране за инвестиционни проекти, което ПУДООС осигурява, най-много средства се насочват към сектор „Води". Предприятието акумулира средства от два източника, които насочва за финансиране на водни проекти: такси по Закона за водите и трансфери от бюджетния излишък. При таксите по Закона за водите се наблюдава висока несъбираемост на вземанията, основно от ВиК операторите, което ограничава финансовите ресурси на предприятието. В тази ситуация на практика ПУДООС „субсидира" ВиК отрасъла. При отпуснатото от предприятието финансиране на водни проекти е

констатирано неефективно и неприоритетно разпределение на средствата, подобно на другите източници за финансиране на водния сектор.

- Собствените средства също са важен източник за финансиране на инвестиции във водния сектор (17% през 2009 г.). Това са основно средства от печалба, резерви и евентуално заеми, които ВиК дружествата, „Напоителни системи" ЕАД, НЕК ЕАД и други фирми (най-вече индустриално ориентирани и стопанисващи ППСОВ, както и такива, използващи оборотно водоснабдяване и интегрирани водни технологии) заделят за финансиране на извършваните от тях инвестиции.
- Делът на публичното финансиране на водния сектор през 2009 г. възлиза на 19% от общото финансиране и се формира от общите трансфери от републиканския бюджет за издръжка на ведомствата, свързани с управление на водите, националното публично съфинансиране на проекти по линия на ЕС, целевата субсидия от републиканския бюджет за водни проекти на общините и собствените средства, които общините насочват в рамките на бюджетите си за такива проекти.
- Заемите и средствата от други фондове имат изключително нисък дял в общото финансиране на водния сектор в България.

В анализа на водностопанската инфраструктура в т.2 по-горе са обобщени три сценария за размера на бъдещите инвестиции във водния сектор, както следва:

- Минималистичен сценарий – 12 782,5 млн.лв.;
- Междинен сценарий – 21 772,6 млн.лв.;
- Максималистичен сценарий – 43 167,6 млн.лв.

Към тези средства трябва да бъдат добавени:

Разходите за включените в ПУРБ мерки, несвързани с изграждането и експлоатацията на водностопанската инфраструктура (напр. мерки за подобряване на хидро-морфологичното състояние на водните тела, обучения и т.н.), които също имат инвестиционен характер:

- Минималистичен сценарий – 678 млн.лв.;
- Междинен сценарий – 678 млн.лв.;
- Максималистичен сценарий – 678 млн.лв.

Общите разходи за водния сектор, за които при разработването на стратегията трябва да бъде прогнозирано финансиране, могат да бъдат обобщени, както следва:

- Минималистичен сценарий – 13 550,5 млн.лв.;
- Междинен сценарий – 22 450,6 млн.лв.;
- Максималистичен сценарий – 43 845,6 млн.лв.

Оперативните разходи за издръжката на ведомствата и институциите и експлоатацията на водностопанската инфраструктура са определени, както следва:

- Минималистичен сценарий – 573 млн.лв. годишно;
- Междинен сценарий – 684 млн.лв. годишно;
- Максималистичен сценарий – 843 млн.лв. годишно.

Размерът на необходимите инвестиции във водостопанската инфраструктура, както и годишният размер на оперативните разходи, изискват преразглеждане на сегашния механизъм за финансиране на водния сектор с цел осигуряване на повече финансови ресурси.

ПРИЛОЖЕНИЕ 8

Кратък преглед на институционалното устройство и предизвикателствата във водния сектор в други държави

8. Кратък преглед на институционалното устройство и предизвикателствата във водния сектор в други държави 506
8.1. Разпределение на функциите между публичните институции във водния сектор 506
8.2. Предизвикателства пред управлението на водния сектор 511
8.3. Инструменти за подобряване на управлението на водите 514

8. Кратък преглед на институционалното устройство и предизвикателствата във водния сектор в други държави

Ефективността на политиката за водите зависи в много голяма степен от институционалното устройство на сектора и разпределението на функциите между институциите на централно и поднационално ниво. Прекомерното разделяне на функциите за прилагане на политиката във водния сектор например създава неминуемо трудности при управление на сектора. Всички тези институции прилагат политики в различни области, имат различна организационна структура и култура, а и заинтересованите страни от тяхната политика често имат различен профил. Това многообразие от „играчи" усложнява още повече процесите на вземане на решения. За целта е необходима изключително добра координация. В противен случай по-тесните секторни перспективи и подходи надделяват над междусекторните. Изготвянето на „карта на институциите", която ясно идентифицира кой какво прави в областта на управлението на водните ресурси и услуги е ключово за идентифициране на възможни случаи на припокриване или „празноти" в политиката за водите.

Международно изследване на институционалното устройство на водния сектор и свързаните с управлението на водите предизвикателства, направено от ОИСР в 17 страни членки на организацията, показва, че макар и различни, институционалната уредба и управлението на водния сектор в различните страни могат да бъдат отнесени към няколко общи модела, изпитват подобни проблеми и са изправени пред едни и същи предизвикателства. Настоящият преглед е направен на базата на това международно изследване.[1]

8.1. Разпределение на функциите между публичните институции във водния сектор

Функциите и задачите за разработване и прилагане на политиките във водния сектор са разпределени между различни административни и териториални равнища, т.е. между различни министерства и/или агенции/институции на централно ниво (хоризонтално разпределение) и между различни равнища на управление на централно, регионално и местно ниво (вертикално разпределение).

Институционалната карта включва следните области и функции:

Области, включени в институционалната карта:

- Управление на водните ресурси
- Водоснабдяване (домакинства, селско стопанство, промишленост)
- Пречистване на отпадъчни води

Функции в институционалната карта:

Разработване и прилагане на политики за водите

- Стратегия, определяне на приоритети и планиране (вкл. инфраструктура)
- Изготвяне и прилагане на политики

[1] OECD: Public Governance and Territorial Development Directorate, Territorial Development Policy Committee. „Water Governance in OECD Countries: From Theory to Implementation", 30 November 2010

- Информация, мониторинг и оценка
- Привличане на заинтересовани страни (вкл. създаване на информираност сред гражданите и др.)
- Прилагане на държавната политика на териториално ниво

Регулиране

- Разпределение между видовете водоползване
- Стандарти за качество
- Изпълнение на нивото на предоставяне на услуги
- Икономическо регулиране (тарифи и др.)
- Наличие на специален регулаторен орган за водния сектор
- Контрол за спазване на регулациите на териториално равнище

„Институционалната карта" на публичните власти с функции във водния сектор в изследваните 17 страни[2] от ОИСР показва следните основни характеристики:

Национално равнище

Във всички изследвани страни функциите относно определяне, регулиране и изпълнение на политиките за водите са разпределени между няколко министерства, агенции и между различни равнища на управление. На централно равнище, броят им варира от 2 (Холандия) до 15 (Чили). Този брой обаче не може да бъде ясен показател, защото зависи от обхвата на функциите на съответното министерство. В случая с Холандия, например, двете министерства са Министерството на транспорта, благоустройството и управлението на водите и Министерството на жилищната политика, пространственото планиране и околната среда. Както се вижда, тези министерства имат много широк обхват на секторни политики, които теоретично могат да бъдат разпределени в шест министерства.

В някои страни разпределението на функциите е толкова раздробено между различните нива на управление, че е невъзможно да се определи „национален" модел (САЩ). В повечето страни обаче националното равнище на управление играе силна определяща роля в политиката за водите. В някои (Франция, Испания) функциите на министерствата и агенциите се фокусират в стратегическо планиране, поставяне на целите, приоритетите, изготвяне и изпълнение на политиките, докато в други (Обединеното Кралство) тяхната роля е основно в регулирането. Ролята на централното правителство в политиката за водите е незначителна във федерални държави като Белгия, където цялата отговорност е дадена на регионално ниво (Валония и Фландрия), освен екологичните отговорности за брегове и териториални води и икономическите аспекти на водоподаването за питейно-битови цели (регулиране на цените на ВиК услугите).

Броят на министерствата и агенциите на национално ниво с функции във водния сектор зависи от областта на регулиране. Най-често, ВиК услугите за населението включват най-голям брой министерства и агенции, поради вторичното въздействие на водоснабдяването върху други сектори (образование, здравеопазване и т.н.)

---

[2] Изследването включва Австралия, Белгия, Великобритания, Гърция, Израел, Испания, Италия, Канада, Корея, Мексико, Нова Зеландия, Португалия, САЩ (Колорадо), Чили, Франция, Холандия, Япония

Освен с традиционните министерства, половината от изследваните страни разполагат и с други институции на национално ниво, на които са възложени функции за водите – агенции, научни институти и др.

Таблица 1. Роли и отговорности за водите на национално ниво

Държава	Вид	Брой институции Разработване и прилагане на политики	Брой институции Регулиране	Роля на правителството (силна, слаба, съвместна, няма)	Специален регулаторен орган (да/не)
Франция	Унитарна	5	5	Съвместна	Не
Гърция	Унитарна	13	12	Силна	Да
Италия	Квази-федерална	6	5	Съвместна	Да
Холандия	Унитарна	2	2	Съвместна	Да
Португалия	Унитарна	5	3	Силна	Да
Испания	Квази-федерална	5	6	Съвместна	Не
Обединено Кралство	Унитарна	11	5	Съвместна	Да
Белгия (Фландрия)	Федерална	7	-	Няма	Не
Белгия (Валония)	Федерална	-	-	Няма	Не
Австралия	Федерална	4	4	Съвместна	Да
Канада	Федерална	3	3	Слаба	Не
Чили	Унитарна	15	10	Силна	Не
Израел	Унитарна	4	4	Силна	
Япония	Унитарна	4		Силна	Не
Корея	Унитарна	6	4	Силна	Не
Мексико	Федерална	6	4	Силна	Да
Нова Зеландия	Унитарна	14	7	Съвместна	Да
САЩ (Колорадо)	Федерална	11	7	Слаба	Не

Източник: Изследване на управлението на водите, ОИСР, 2010 г.

Поднационално равнище

В две трети от изследваните страни органи на регионално и местно равнище имат функции в управлението на водния сектор, като в зависимост от степента на включване страните може да се класифицира в три категории: а) страни, в които те са основните играчи в управлението на водните ресурси и предоставянето на водни услуги (Белгия, САЩ, Канада); б) страни, в които те имат значителна роля заедно с централното правителство (основно страните от ЕС); и в) страни, в които тяхната роля е малка (Израел, Корея, Чили). Когато институциите на поднационално равнище имат функции във водния сектор, най-често регионалното равнище и басейновите дирекции (където съществуват) са органите за управление на водните ресурси, а общините са органите за предоставяне на водни услуги. Извадката за страните членки на ЕС показва следното разпределение:

Таблица 2. Роли и отговорности за водите на поднационално ниво

Държава	**Вид**	**Роля (основна, съвместна, слаба)**	**Водни ресурси**	**Водоснабдяване**	**Бюджет за водите***	**Асоциации на водопотребители (Да/Не)**
Франция	Унитарна	Съвместна	Региони и БД	Общини, Между-общински органи	П РМО БД	Да
Гърция	Унитарна	Съвместна	Региони	Общини	П РМО	н.д.
Италия	Квази-федерална	Съвместна	Региони БД Специални органи за водите Междуобщински органи	Общини	П РМО БД	Не
Холандия	Унитарна	Основна	Региони Общини	Региони Общини	П РМО	Не
Португалия	Унитарна	Съвместна	БД	Общини	П РМО БД	Да
Испания	Квази-федерална	Съвместна	БД Региони	Общини Региони Между-общински органи	П РМО БД	Да
Обединено Кралство	Унитарна	Съвместна	Региони	Общини	П РМО	Да
Белгия (Фландрия)	Федерална	Основна	Региони, общини	Региони, общини, между-общински органи	П РМО БД	Да
Белгия (Валония)	Федерална	Основна	-	Региони, общини, между-общински органи	П РМО БД	Да
Австралия	Федерална	Съвместна	Региони БД Органи за води	Общини, Органи за води	П РМО БД	Не
Канада	Федерална	Основна	Региони, общини, между-общински органи, специални органи за води	Региони Обшини	П, РМО	Не
Чили	Унитарна	Няма	Няма	Няма	П, РМО	Да

Държава	Вид	Роля (основна, съвместна, слаба)	Водни ресурси	Водоснабдяване	Бюджет за водите*	Асоциации на водопотребители (Да/Не)
Израел	Унитарна	Няма	-	-	П	Не
Япония	Унитарна	Слаба	н.д.	н.д.	П, РМО	Не
Корея	Унитарна	Слаба	Региони, спец.органи за води	Региони, спец.органи за води	П, РМО	Не
Мексико	Федерална	Съвместна	Региони, общини	Региони, общини	П, РМО	Да
Нова Зеландия	Унитарна	Основна	Региони, междуобщински органи	Региони, междуобщински органи, общини	П, РМО	Да
САЩ (Колорадо)	Федерална	Основна	Региони, общини, БД	Региони, общини, БД	П РМО БД	Да

Източник: Изследване на управлението на водите, ОИСР, 2010 г.
П – правителство
РМО – регионални и местни органи
БД – басейнови дирекции

Както се вижда от горната таблица, в повечето от изследваните страни членки на ЕС местните и регионалните власти имат значителна роля в управление на водния сектор, съвместно с националното равнище на управление. Типичен пример в тази насока е Франция, където националната рамка задава приоритетите в областта на водите (нормативна уредба), докато водоснабдителните и канализационните услуги (за домакинствата и за бизнеса) като местни публични услуги са прерогатив основно на общините. Това от своя страна води до непрекъсната съвместна дейност между местните органи (общини, между-общински структури и водни агенции) и централното правителство, т.е. националните правила за разпределението на водопотреблението се прилагат на териториално ниво от басейновите органи; националната нормативна уредба за тарифите за водните услуги се допълва от икономическо регулиране на местно ниво; всички събрани приходи се регулират на национално равнище и след това се доразвиват на териториално; и т.н.

По отношение на управлението на водните ресурси (както и услугите за селскостопански водопотребители), основните органи на поднационално равнище включват институциите на басейново ниво (10/18 страни) и на регионално ниво (13/18 страни). По отношение на водоснабдяване за битови нужди, в почти всички изследвани страни (15/18) общините са основният „играч" на поднационално ниво, следвани от регионални органи (9/18) и между-общински структури (7/18). Тенденцията е същата по отношение на водоснабдяване за промишлени цели и третиране на отпадъчни води. Тъй като водата е местен ресурс с изразени териториални характеристики, обяснението за включването на местни институции се обуславя от нуждата от децентрализирани механизми за постигане на оптимално разпределение. Изпълнението обаче на такава схема за водоразпределение много рядко се осъществява чрез пълно делегиране на правомощия на по-ниските нива на управление и най-често е съвместна отговорност на национално и поднационално равнище.

Освен регионални и местни органи, някои страни включват и организации на водопотребителите в приемане и прилагане на политиката за водите на териториален принцип. Това най-често са асоциации като тези за напояване например, които осъществяват експлоатация и поддръжка на дадена водностопанска система. Някои

страни (Португалия, Мексико) отскоро ангажират такива асоциации в процеса на вземане на решения, докато други (Франция, Испания) са натрупали значителен дългогодишен опит в тази област.

Независимо от различните подходи за изпълнение на приетите от централното правителство политики на регионално и местно ниво, могат да се разграничат две категории държави. Първата категория включва тези, в които един тип органи осъществяват политиките на поднационално ниво, т.е. териториални структури на централната власт. Втората категория включва държави, в които функциите на поднационално ниво са разпределени между няколко равнища на управление. Това често (без да е закономерност) отразява степента на децентрализация на политиката във водния сектор сред страните от ОИСР.

В обобщение, сравнението на разпределението на функциите позволява да се дефинират три неформални модела, които представят и различни управленски предизвикателства.

- Първата категория е с многобройни „играчи" на централно ниво и малък брой „изпълнители" на поднационално ниво. При тази категория се явява нуждата от координация i) между министерствата и ii) между териториалните нива на управление (напр. Япония, Корея, Чили, Израел).
- Втората категория е с много „играчи" на национално и на поднационално ниво и при нея се явява потребност от координация i) между министерства, ii) между различните нива на управление и iii) между институциите на поднационално ниво (напр. Франция, Испания, Мексико).
- Третата категория е с малко „играчи" на национално ниво и много на брой органи на регионално и местно ниво и при нея се явява необходимост от координация i) между поднационалните "играчи" и ii) между равнищата на управление.

Въпреки наличието на нормативна уредба с разписание на функциите, страните често се сблъскват със значителни пречки. Проблемът с дублиране и припокриване на функции, което създава объркване, често се засилва от числеността на въвлечените институции на административно и териториално ниво. Институционалната карта на разпределението на функциите във водния сектор обаче следва да се анализира в динамичен порядък и в светлината на наличието или липсата на управленски инструменти за преодоляване на възможни недостатъци, свързани с дублиране, неяснота или липса на функции. Важно е да се има предвид, че анализът на броя на институциите с функции за водите следва да е придружен от анализ на съществуващи институционални механизми за координация и съгласуване. Съществуват примери на силно разпръсване на функции във водния сектор (Франция, Канада, Мексико), където голямата численост на институции и управленски нива – обикновено считана за пречка – се компенсира успешно с добре функциониращи ясни механизми за координация.

8.2. Предизвикателства пред управлението на водния сектор

Поради редица причини, водният сектор включва динамични взаимоотношения с взаимна обвързаност между редица публични органи и различни равнища на управление. Поради териториалните характеристики на водите, увеличаващите се

екологични ограничения и въздействието на водите върху други секторни политики (селско стопанство, енергетика, пространствено планиране и т.н.), постигането на целите и ефективното изпълнение на задачите във водния сектор стават все по-сложни. Правителствата активно търсят начини и механизми да улеснят и подобрят взаимоотношенията и да преодоляват пречките пред прилагане на политиките в областта на водите. Изследването на ОИСР идентифицира основните пречки по отношение на взаимодействието и координацията в областта на водите сред 17-те страни, обект на изследването. За целта е използван диагностичен инструмент - разработена от ОИСР Рамка на управлението, чрез която са идентифицирани общи „празноти" или пропуски в няколко измерения: политики, администриране, финансиране, информация, цели, отговорност и отчетност, капацитет.

Изследването установява някои общи тенденции в тази област.

В две трети от страните, основната пречка за вертикална и хоризонтална координация е *финансовият недостиг*, било поради нестабилни и недостатъчни приходи на институциите на поднационално равнище, било поради несъответствие между административни функции и финансиране от страна на министерства. Освен координацията между нивата на управление, финансовият недостиг може да затрудни координацията между министерствата, като по този начин възпрепятства изпълнението на приетите политики. Много често министерството на финансите и на икономиката не са пряко въвлечени в процесите за взимане на решения във водния сектор, което може да създаде проблеми на по-късен етап. Примери от страните от ОИСР показват, че два отделни фонда създават синергия, ако са използвани по координиран начин (напр. сектор селското стопанство и инфраструктура за язовири).

Второто по важност предизвикателство в страните от ОИСР е свързано с празноти в *капацитета* - недостиг или липса на персонал, време, технически знания и експертиза за технологии и иновационни водни процеси, както и остаряла инфраструктура. В редица страни през последните десетилетия е изградена значителна ВиК инфраструктура, но сега възникват въпроси, свързани с нейното поддържане. По-конкретно, въведените нови технологии и процеси изискват трансфер на ноу-хау на местно ниво, особено, когато услугите не се предоставят от частния сектор. В много страни липсата на достатъчно компетентни специалисти на местно ниво застрашава успешното прилагане на реформите във водния сектор. По този начин, диспропорцията в знанията, информацията, техническата експертиза и изпълнителския капацитет между нивата на управление създава пречки за интегрирано управление на водите.

Две трети от изследваните страни все още срещат проблеми и в областта на *политиката*, поради прекалената фрагментация на функциите за водите между различни институции на национално и на поднационално равнище. Това се обяснява също с липса на институционални стимули за засилване на хоризонталната координация между различните секторни политики, което от своя страна генерира пречки при прилагане на регионално и местно равнище на интегрираните решения, взети на централно ниво. Както стана дума по-горе, функциите обикновено са разпределени между различни секторни министерства и агенции - околна среда, селско стопанство, здравеопазване, рибарство, икономика, транспорт и благоустрояване, пространствено планиране и т.н. Всички тези институции прилагат политики в различни области, имат различна организационна структура и култура, заинтересуваните страни от тяхната политика често имат различен профил, действат различни лобистки интереси. При пропуски в координацията преобладават тесните секторни интереси и подходи. Основните идентифицирани причини за „празнотите" в областта на политиката са дадени в долната таблица.

Таблица 3. Пречки пред хоризонталната координация на политиката за водите

Пречки	**Брой страни**
Липса на институционални стимули за координация (цели, показатели, и т.н.)	13
Трудности при прилагане на правителствени решения на регионално и местно равнище	12
Припокриване, неяснота, липса на функции	10
Различни лобистки интереси	9
Липса на политическа ангажираност към политиката за водите	8
Липса на стратегическо планиране и последователност на решенията	7
Трудности при прилагане на нови реформи	7
Противоречие между национално устройство и международни препоръки / директиви	7
Сериозно съперничество между различните министерства (политическо състезание)	4

Административните пропуски са четвъртото управленско предизвикателство, тъй като несъответствието между хидроложките и административните граници има негативно въздействие върху прилагане на интегрирана политика за водите, особено в европейските страни, където се прилага управление на водите на басейнов принцип. В Холандия например, този проблем все още не е преодолян, независимо от разделението на страната на речни басейни със съответните басейнови органи. Това се дължи основно на прекалената фрагментация на функциите на поднационално ниво и тяхното неясно разпределение. Например, и басейновите органи, и общините имат функции във връзка с управлението на канализационната инфраструктура. В момента се работи за по-ясно разпределение на функциите между различните органи.

Пропуските в областта на *информацията* остават значителна пречка за ефективно изпълнение на политиките за водите в половината от изследваните страни. Незадоволителното производство и обмен на информация между компетентните институции, както и разпръснатостта и раздробеността на първичните данни за водите създават сериозни пречки пред сътрудничеството между ведомствата и между различните нива с функции във водния сектор. Друг аспект на проблема с информацията е съдържателният - жаргон, смесване на терминология, неясни дефиниции, припокриващи се значения на термини, свързани с водите и т.н.

Също в половината изследвани страни са идентифицирани предизвикателства във връзка с *отчетността*, като обикновено се посочва липсата на интерес сред населението и слабото включване на асоциациите на водопотребителите в процеса на взимане на решения. Неадекватните мониторинг и оценка на изпълнението, докладване, разпространение на информация за изпълнението на целите и задачите на национално, регионално и местно ниво също създават проблеми. Периодичната оценка на напредъка към постигане на поставените цели е от съществено значение, но прилагането й често е много ограничено поради политически, финансови и капацитетни съображения, което създава допълнителни проблеми за изпълнение на решенията, взети на централно ниво, от страна на по-долните нива. Гърция, Израел и

Италия са страни, в които липсата на мониторинг и оценка на резултатите се счита за много важна пречка за прилагане на политиката за водите на териториално равнище.

Следващото предизвикателство пред страните е свързано с *целите* и се проявява, когато трябва да се постигне баланс между разнопосочни финансови, икономически, социални и екологични цели за съвместно изпълнение на политиката за водите. Типичен пример е ценовата политика във водния сектор, чието прилагане често се затруднява от необходимостта от баланс между финансови и социални цели. В исторически план, в почти всички страни цената на водата е била значително подценена и ниска, така че вдигането на цените може да постави регулиращите органи пред политически предизвикателства. Обратно, ако тарифите не са правилно структурирани и не отчитат социалната поносимост, вдигането им може да има негативен ефект върху по-бедните домакинства. В този смисъл, от изключително значение е синхронът между различните сектори, тъй като регионалното развитие, управлението на земите, селското стопанство, енергетиката също се отразяват на търсенето на вода, а последиците често са резултат от решения, взети в сектори, в които хората, управляващи водите, нямат компетенции. Например, водоползвателите за напоителни цели реагират на цените на водата, но също на тези на енергията и на подкрепата, която получават от правителството. Освен това, докато селското стопанство е най-големият консуматор на вода и основен източник на замърсяване на водите, подкрепата и субсидиите за фермерите не създават стимули и задълбочават неикономичното използване и замърсяването на водите. Друг пример са целите във връзка с опазване и възстановяване на водите и целите за предотвратяване на наводненията на местно ниво, които често си противоречат. В миналото доминирането на вторите над първите е довело до сериозно влошаване на състоянието на водите и на водните хабитати.

В обобщение, макар управленските „празноти" да са различни по степен на въздействие, страните от ОИСР имат и общи предизвикателства. Основната пречка в две трети от изследваните страни е *финансовият недостиг*, както по отношение на нестабилни и недостатъчни местни приходи, така и по отношение на несъответствие между административни функции и финансиране. Втората по значение „празнота" е в *капацитета*, дължаща се на влиянието на недостатъчното знание и инфраструктура върху вертикалната координация. Почти всички страни изпитват затруднения във връзка с *политиките* за водите поради прекалената разпръснатост на функциите между голям брой институции на централно, регионално и местно равнище. Не на последно място, притеснения създават административните пропуски, както и тези в областта на информацията и отчетността.

8.3. Инструменти за подобряване на управлението на водите

Разпределението на функциите между различни министерства често води до раздробяване и до конфликти в процеса на вземане на решения и разпределение на ресурсите. Затова е необходима координация на институционалните и управленските системи, както и последователност и съгласуваност, така че отделните секторни политики да не си противоречат, а да са елементи от една цялостна политика за водите. Това изисква силна политическа воля за изготвяне на ясна стратегия с общи цели.

Институционални механизми за координация на национално ниво

Практиките за координацията на политиките и дейностите във водния сектор между министерства, местни органи и териториални структури на централната власт са различни и често комбинирани.

Няма един единствен инструмент, който може да се препоръча като всеобхватно решение за интегрирана политика за водите. Изисква се приемане на набор от управленски механизми, както и съвместимост между тях и съответствие с институционалната организация на национално и местно равнище.

Всички страни са въвели координационни инструменти на централно ниво, които основно включват министерствата чрез междуведомствени органи или механизми или координиращ орган като отделна структура, както и агенции, координационни групи от експерти или общи програми между агенции. Наличните инструменти за управление на взаимозависимостите във водния сектор на хоризонтално и вертикално равнище са много разнообразни както между страните, така и в рамките на една държава. Това показва, че е необходимо прилагането на широк набор от механизми – твърди и меки, формални и неформални, ясно очертани и гъвкави.

Някои от най-широко използваните механизми включват:

- Между-министерски органи, комитети и комисии са основните инструменти за хоризонтална координация. Повече от половината от изследваните страни са създали такива органи на ниво правителство.
- В някои страни (основно страни членки на ЕС) е създаден Национален съвет по водите. В Гърция в състава му влизат представители на 26 организации, вкл. 7 министерства, политически партии, НПО и други заинтересовани страни. В Португалия Съветът включва 50 правителствени и неправителствени институции и играе важна роля. В Испания съветът е създаден през 2009 г. и включва представители на автономните провинции, местните общности, басейновите органи, професионални и икономически съюзи за водите. Хоризонталната координация се осигурява чрез участие в Съвета на главните директори от водещото министерство, директорите на всички басейнови дирекции, както и представители на останалите секторни министри с функции за водите. Не на последно място, в работата участват и директори на научни институти с функции по водите.
- Формални координиращи органи като специално за целта създадени структури и агенции. Това най-често са правителствени агенции или звена към правителството, които подпомагат сътрудничеството и координацията, имат ключова роля за изграждане на капацитет, разпространение на добри практики и служат като форум за сближаване на интересите и графиците между министерствата и агенциите.
- Често основният механизъм за между-ведомствена координация е *водещото министерство,* което има доминираща отговорност за водите. Повече от половината изследвани страни (9/17) са възложили хоризонталната координация на водещо министерство, като най-често това министерство има по-широки правомощия от тези за водите. Положителните ефекти от концентрирането на широки правомощия за водите в едно министерство включват по-цялостна визия за политиката за водите, концентрацията на технически и административни умения и възможност за интегриран програмен подход.

- Координационни групи от експерти са широко разпространен механизъм за координация, най-вече в страните от ЕС. Рамковата директива за водите задълбочи координацията между министерствата за постигане на обща стратегия за водите и приемане на нови правителствени мерки, включително създаване на координационни групи от експерти. В Обединеното Кралство е създадена техническа надзорна група, която предоставя насоки за прилагане на РДВ. В Испания са създадени 9 работни групи за различни аспекти от управлението на водите. В Белгия (Фландрия) е създаден Координационен комитет за интегрирана политика за водите, в който участват водещи експерти от всички административни структури с функции в управлението на водите и представители на органите на местно равнище. Основните функции на комитета са изготвяне, планиране и проследяване на интегрирана политика за водите, гарантиране на единен подход на под-басейново равнище, проследяване изпълнението на решенията на фламадското правителство във водния сектор.
- Междуведомствените общи програми също са често използван инструмент за координация и взаимодействие. В Холандия например, по европейския финансов инструмент за околна среда (LIFE) в периода 1992 – 2006 г. са изпълнени 49 проекта за иновационни и устойчиви решения по екологични въпроси. Понастоящем, басейновите органи, водещото министерство за водите, университети и инженерингови фирми изграждат Център за управление на водите – институция, която има за цел да насърчава изследвания, разработки, прилагане и разпространение на знания в областта на управлението на водите.

Механизми за координация между равнища на управление и между институции на поднационално ниво

Страните прилагат широк обхват от механизми за вертикална координация между равнища на управление – консултации със заинтересовани страни, финансови трансфери и стимули, съвместни информационните системи и бази данни за водите, договорни споразумения, между-общинското сътрудничество, басейновите органи, междусекторни конференции и други. Някои страни прилагат всички тези механизми (напр. Франция, Мексико), докато други нямат такива механизми поради централизираното институционално устройство (Корея, Израел).

Механизми за вертикална координация	**Брой страни**
Консултации със заинтересовани страни	12
Финансови трансфери или стимули	12
Координираща агенция	11
Договорни споразумения	10
Секторни конференции	9
Показатели за мониторинг и оценка на политиките	9
Нормативно регулиране на съвместни функции	9
Между-секторни конференции	8
Обмен на бази данни	8
Органи за басейново управление	8
Посреднически органи	6
Други	1

В заключение, всички изследвани страни са въвели координиращи механизми на централно ниво и повечето полагат усилия за координация на водите с други секторни политики (регионално планиране и развитие, селско стопанство, енергетика). Повечето страни са въвели и инструменти за вертикална координация, освен тези, в които поднационалното ниво има незначителна роля при управление на водите. Използват се разнообразни инструменти - твърди и меки, формални и неформални, постоянни и гъвкави - за управление на взаимната зависимост във водния сектор на хоризонтално и вертикално ниво, което показва необходимостта от едновременно прилагане на няколко механизма.

Инструментите за хоризонтална и вертикална координация трябва да се оценяват в по-широк контекст. Големият брой координационни инструменти, въведени от дадена държава, не е непременно показател за „добро управление", тъй като те може да се припокриват и да се неутрализират едни други, ако не са подходящо структурирани по начин, който постига целите на тяхното прилагане. Във вертикален план, определянето на показатели за изпълнение за справяне с празнотите в капацитета и отчетността чрез прозрачност трябва да се съпровожда с изграждане на необходимите бази данни и системи за преодоляване на пропуските в областта на информацията. С други думи, съществуват много допълващи се характеристики на инструментите за управление, които трябва да бъдат взети предвид предварително, за да се постигне впоследствие максималното при тяхното прилагане и взаимодействие. Стимулите за координация и изграждане на капацитета на териториално ниво изхождат от различни параметри. Капацитетът на национално, регионално и местно ниво е от първостепенно значение в отношенията между различните нива, а линията между координация и капацитет не винаги е ясно очертана. Координацията може да подпомогне изграждане на капацитет, както и капацитетът може да повиши ефективността на координационните действия. Така двете вървят ръка за ръка, представляват синергични процеси, които могат взаимно да се обогатяват при териториален подход към политиката за водите.

ПРИЛОЖЕНИЕ 9

Стратегия за управление на дейностите при минералните води

1. Въведение. Правен режим на ползването на минерални води 518
2. Концесия за добив на минерални води 520
2.1. Общи положения 520
2.2. Нормативна уредба 520
2.3. Правен статут на концесията 521
3. Предоставяне на концесия за добив на минерални води 523
3.1. Обосновка на концесията 523
3.2. Предоставяне на концесия при условията на §133 от ПЗР към ЗИД на ЗВ 527
3.3. Предоставяне по право на концесия за добив на минерална вода 528
4. Предимства и недостатъци на двата режима 529
4.1. Предимства на разрешителния режим 529
4.2. Недостатъци на разрешителния режим 530
4.3. Предимства на концесионния режим 531
4.4. Недостатъци на концесионния режим 532
5. Препоръчителен план за действие 533
6. Заключение 534

1. Въведение. Правен режим на ползването на минерални води

Ползването и управлението на водните ресурси в Република България е предмет на регламентация на специален закон – Законът за водите (*ЗВ*).

От гледна точка правото на собственост, водите, водните обекти и водностопанските системи и съоръжения на територията на страната могат да бъдат собственост на държавата, на общините, на физически и юридически лица, съгласно чл.6 от ЗВ.

ЗВ и Наредба №1 от 10.10.2007 г. за проучване, ползване и опазване на подземните води (*Наредба №1*), уреждат подробно отношенията, свързани с ползването на минералните води в Република България.

На основание чл.14, т.2 от ЗВ, изключителна държавна собственост са минералните води, включени в специален списък, който представлява Приложение №2 от ЗВ. Публична държавна собственост са и земите, заети от най-вътрешния пояс на санитарно-охранителните зони на водоизточниците на минерални води – изключителна държавна собственост.

По отношение на минералните води – изключителна държавна собственост и публична общинска собственост, ЗВ предвижда два вида режими на ползване от трети лица, с търговска цел – **концесионен** и **разрешителен**, в зависимост от целите на водоползването.

Разрешителен режим е предвиден, когато целта на водоползването е за: лечение и профилактика, отдих, хидроенергетика и др.

По отношение издаването на разрешително за водовземане на минерална вода компетентен орган е:

- Директорът на басейновата дирекция, по арг. от чл.52, ал.1, т.4 от ЗВ;
- Кметът на общината, съгласно чл.52, ал.1, т.3 от ЗВ, след решение на общинския съвет: за водовземане от минерални води - публична общинска собственост, както и от находища на минерални води - изключителна държавна собственост, които са предоставени безвъзмездно за управление и ползване от общините; за ползване на водни обекти - публична общинска собственост, с изключение на разрешителните по чл. 46, ал. 1, т. 3 от ЗВ.

Максималният срок, за който се издава разрешителното за водовземане от находища на минерални води е до 20 години, по арг. от чл.57, ал.1, т.3 от ЗВ. В общия случай този срок обаче се определя от срока, за който има утвърдени експлоатационни ресурси на конкретното находище, по реда на Наредба №1/2007 г.

В изрично определени в чл.47, ал.2 от ЗВ случаи е предвидено предоставянето на **концесия за добив на минерални води**, а именно: когато водовземането е предназначено за: 1. бутилиране на натурална минерална вода и/или газирани и други напитки, в състава на които се включва минерална вода; 2. извличане на ценни вещества; 3. други цели, когато по реда на чл.47б при извършване на хидрогеоложки проучвания попътно е разкрита минерална вода.

По отношение процедурите по предоставяне на концесии за добив на минерална вода от находища, изключителна държавна собственост, компетентен орган е Министерският съвет на Република България, който приема решението за откриване на

процедурата и за избор на концесионер по см. на Закона за концесиите (ЗК) и Правилника за прилагане на Закона за концесиите (ППЗК).

За концесиите за добив на минерална вода – публична общинска собственост, както и от находища на минерални води - изключителна държавна собственост, които са предоставени безвъзмездно за управление и ползване от общините по реда на §133 от ПЗР на ЗИД на ЗВ, Концедент е Общинският съвет (чл.17, ал.1, т.2 от ЗК).

Концесия за добив на минерални води - изключителна държавна собственост и публична общинска собственост, се предоставя чрез провеждане на открита процедура при условията и по реда на Закона за концесиите.

Срокът на концесията, независимо от собствеността върху концесионния обект, съгласно българското законодателство, е до 35 години.

Паралелът на двата режима на ползване на минерални води в България е важен, тъй като той има за цел да изясни връзката между тях, сходствата по отношение на двете процедури, законовите изисквания по отношение на ползвателите, независимо дали са титуляри на разрешително или са концесионери.

Анализът на двете правни фигури налага изводът, че разрешителният режим представлява по-опростена, по-икономична и кратка административна процедура, докато концесията, поради по-голямата продължителност, като срок и трайност на отношенията между Концедент и Концесионер, е по-трудно приложима и осъществима.

В двата случая обаче, основните задължения на лицето, което ползва един публичен ресурс (какъвто са минералните води) са:

- да заплаща определена такса за ползването,
- да ползва с определена цел и
- да не преотстъпва правата си на трети лица, тъй като това е правомощие единствено на собственика на този ресурс – държавата (за води – държавна собственост) или общината – за води, публична общинска собственост, или за води, изключителна държавна собственост, предоставени за управление и ползване на общината, на чиято територия се намират, при определени в закона условия, съгласно §133 от ПЗР на ЗИД към ЗВ.

Тази уредба на българския закон следва законодателната рамка на двата режима (концесионен и разрешителен) в почти всички европейски законодателства.

2. Концесия за добив на минерални води

2.1. Общи положения

Концесията и предоставянето на особено право на ползване на определени обекти бе въведено в Конституцията на Република България от 1991 г., която създаде основа за уредбата на правото на собственост, коренно различна от съществуващата до нейното приемане. Предвиден бе институтът на публичната собственост, като гаранция за защита на обществения интерес и изрично бе регламентирана концесията, като специален режим за ползването на вещи - публична собственост. Поради изтъкнатите особености, институтът и понастоящем представлява съвкупност от норми на административното и гражданското право. Наличието на два субекта на публичната собственост - държавата и общината, предопределя съответно и наличието на два вида концесия, а с приемането на сега действащия Закон за концесиите (в сила от 01.07.2006 г.), който отмени ЗК от 1995 г. (обн. в ДВ бл.92 от 17.10.1995 г.), беше предвидена и т.нар. „обществена концесия", при концесия за обекти - собственост на публичноправни организации.

Един от обектите на концесиониране традиционно са минералните води, като публичен ресурс с важна обществена значимост. С оглед на особените си качества и свойства, в българското законодателство минералните води се определят като собственост на държавата или собственост на общините. Първоначално ползването на всички минерални води е предоставяно по пътя на концесиите. С изменение в законодателната уредба част от тези обекти се предоставят за ползване при условията на разрешителен режим, като определящо за разграничението между правната форма на възможното използване са целите на водоползването. Относно общинските минерални води: от момента на предвиждането на формата на общинската собственост минерални води са предвидени като публична собственост на правния субект - общината. От този момент тяхното предоставяне за ползване на трети лица – различни от носителя на титула за собственост е следвало да се извършва по пътя на концесионната процедура.

2.2. Нормативна уредба

- Конституция на Република България (КРБ)
- Закон за концесиите (ЗК)
- Закон за водите (ЗВ)
- Закон за държавната собственост (ЗС)
- Закон за общинската собственост (ЗОС)
- Тарифа за таксите, които се събират в системата на Министерството на околната среда и водите
- Наредба №1 от 10.10.2007 г. за проучване, ползване и опазване на подземните води
- Наредба №3 от 16.10.2000 г. за условията и реда за проучване, проектиране, утвърждаване и експлоатация на санитарно-охранителните зони около водоизточниците и съоръженията за питейно-битово водоснабдяване и около

водоизточниците на минерални води, използвани за лечебни, профилактични, питейни и хигиенни нужди

- Наредба за изискванията към бутилираните натурални минерални, изворни и трапезни води, предназначени за питейни цели и др.

Общата правна уредба на концесионирането на минералните води се съдържа в ЗК. При концесия за добив на минерална вода, основното съдържание на концесионното право е свързано с използването на минералните води чрез водовземане. При предоставяне на концесия за добив на минерална вода се прилага общият ред на Закона за концесиите, доколкото в Закона за водите не са предвидени специални правила. Законодателно следователно е решен въпроса относно съотношението между нормативните актове, като *„общ - специален”* (”ЗК-ЗВ”).

Законът за водите предоставя най-пълна уредба на вещно-правния режим на водите и водните обекти и на възможностите за тяхното включване в стопанския живот посредством предоставянето на права, позволяващи реализация на свойствата им като обект на правото. Към този нормативен акт препращат останалите закони, уреждащи режима на придобиването, стопанисването, управлението и разпореждането с недвижимите имоти и движимите вещи - собственост на държавата, общините или частни субекти.

ЗВ се явява **специален** и изключва приложението на общите правила на посочените закони. Тази характеристика следва от особеностите на неговия предмет - собствеността и управлението на водите на територията на страната като общонационален неделим природен ресурс (чл.1 от ЗВ). Включването на водата като обект в стопанския живот предполага осъществяване на право на използване върху водите и/или водните обекти.

2.3. Правен статут на концесията

Чл.18, ал.5 от КРБ е единственият конституционен текст, отнасящ се до категорията на концесията, въз основа на който е приет и действащият Закон за концесиите, в сила от 01.07.2006 г., предвидил ново определение на понятието концесия.

- Концесията възниква въз основа на ***възмезден писмен договор*** между концедент и концесионер и включва правото на концесионера да експлоатира определен обект с оглед на обществения интерес.
- Концесионното право е ***срочно.*** Налице е своеобразна връзка между обема на предоставяните права, необходими за постигането на двустранната икономическа целесъобразност на договора и определянето на концесионния срок, в рамките на допустимата от закона продължителност - до 35 години от влизането в сила на концесионния договор. За разлика от отменения ЗК, сега действащият нормативен акт не предвижда възможност за удължаване срока на концесията, както и не съдържа разпоредба, съгласно която при изтичане срока на концесията при равни други условия концесионерът има предимство пред останалите кандидати. Този законодателен подход е определен от изискванията за защита на основния принцип на Договора и на пазарната икономика - конкуренцията.
- действащият Закон за концесиите предивижда изрично възможност при смърт на физическото лице концесионер или при прекратяване на юридическото лице

концесионер с правоприемник, договорът да продължи в лицето на правоприемника при определени условия /чл.72 от ЗК/. Когато не е подадено искане за продължаване на концесионния договор, той се прекратява по право.

ЗК определя концесията като: ***„право на експлоатация върху обект от обществен интерес, предоставен от концедент на търговец - концесионер, срещу задължението на концесионера да изгради и/или управлява и поддържа обекта на концесията на свой риск”.***

Според предмета си концесиите са: 1. концесия за строителство; 2. концесия за услуга и 3. **концесия за добив,** включително на минерални води, с предмет: експлоатация на природни богатства чрез добив, който се извършва със средства, осигурени от концесионера и на негов риск.

- Легалната дефиниция, предвидена в ЗК изисква осъществяването на *добив* на природни богатства. Интересен е подходът на законодателя - **добивът е разгледан като фактически състав, реализиращ се посредством осъществяването на фактическа дейност и придобиване на титул на собственост (§1, т.1 от ДРЗК). Накратко добивът е: *„отделянето на природно богатство и придобиването на собственост върху отделената субстанция, включително върху технологичните отпадъци от отделянето”.*** Добивът следователно предполага осъществяването на механични действия, свързани с процеса на индивидуализация на добитите количества минерална вода, посредством тяхното отделяне от недвижимия имот, в който находището на минерална вода е разположено. От друга страна добивът включва иманентно и друг признак в дефиницията си, а именно – осъществяването на правния процес по преминаване на собствеността върху отделеното количество и субстанция.

Концесията за добив следователно предоставя право на концесионера да извърши дейностите по експлоатация на обекта на концесия, успоредно с правото да придобие собственост към момента на отделянето на природните богатства от обекта на концесиониране.

С оглед на гореизложеното е и изричния текст на чл.5а от ЗК, съгласно който концесията за добив на минерални води има за предмет използване на минералните води чрез *водовземане***.** Законът за водите разграничава т.нар. водовземане, свързано с осъществяването на концесия за добив на минерални води, по смисъла на чл.5а от ЗК. Съгласно изричния текст на §1, т.7 от ДР на ЗВ (нова - ДВ, бр. 65 от 2006 г., **"водовземането" обхваща всички дейности, свързани с отнемане на води от водните обекти.** “Отнемането” предполага установяването на фактическа власт върху определено водно количество, посредством вземането на води от водните обекти и/или отклоняването им от тях (чл.44, ал.2 от ЗВ). За да стане обаче ползвателят собственик на определени водни количества, той трябва да е носител на правото на добив (експлоатация) - предвидена и уредена в ЗВ възможност едно лице да установи фактическа власт върху определеното с разрешението количество вода и да придобие собствеността върху това количество. Правомощието да се установи владението върху водите е и абсолютно необходима предпоставка в случая за реализиране на второто правомощие - придобиване на право на собственост върху разглеждания обект.

Предоставянето на концесия за добив на минерални води изисква предприемането на действия, свързани с удовлетворяване на редица законово предвидени изисквания, като: изискванията, установени по отношение проектирането и изграждането на санитарно-охранителни зони около водоизточниците на минерални води, използвани за

лечебни, профилактични, питейни и хигиенни нужди; наличие на утвърдени експлоатационни ресурси на минерални води; наличие на издаден сертификат и/или комплексна балнеологична оценка и др.

3. Предоставяне на концесия за добив на минерални води

Концесията за добив на минерални води има за предмет използване на минералните води чрез водовземане и се предоставя при условията и по реда на ЗК, доколкото в ЗВ не е уредено друго. Законът за водите предвижда Концесия за добив на минерални води да се предоставя, когато водовземането е предназначено за:

1. бутилиране на натурална минерална вода и/или газирани и други напитки, в състава на които се включва минерална вода;
2. извличане на ценни вещества;
3. други цели, когато по реда на чл. 47б от ЗВ при извършване на хидрогеоложки проучвания попътно е разкрита минерална вода.

Концесия за добив на минерални води се предоставя при отчитане потребностите на лечебните заведения за болнична помощ и на общото водовземане за пиене и водоналиване.

Особеното при концесията за добив на минерална вода е, че в предмета на концесията се включват водовземното съоръжение и вътрешния пояс на санитарно-охранителната му зона.

Концесия за добив на минерални води се предоставя чрез провеждане на открита процедура при условията и по реда на Закона за концесиите.

3.1. Обосновка на концесията

С обосновката на концесията се определия основните характеристики на обекта на концесията и нейното основно съдържание. С нея следва да бъде мотивирано предложението за предоставяне на концесия от компетентния орган – министърът на околната среда и водите в случаите на предоставяне концесия за добив на минерална вода.

Обосновката се основава на приложени към нея технически, финансово-икономически и правен анализ. В зависимост от спецификата на обекта на концесията на извършваните с него услуги или други стопански дейности и по преценка на органа по чл.19, ал.1 от Закона за концесиите обосновката на концесията може да се основава и на други концесионни анализи – при добив на минерални води – екологичен анализ.

Техническият, екологичният, финансово-икономическият и правният анализ се изработват в съответствие с изискванията, определени в приложението към ППЗК.

Съгласно последните изменения и допълнения на ППЗК, обнародвани в ДВ бр.21, в сила от 15.03.2011 г., чл.9, ал.1 предвижда, че: „Обосновката на концесията мотивира предложението за предоставяне на концесия и определя характеристиките на обекта и на основното съдържание на концесията, включително:

1. целите на концесията, включително обществения интерес от предоставянето й;
2. фактическото и правното основание за предоставяне на концесията;
3. основните характеристики на обекта на концесията;
4. основните характеристики на извършваните услуги или други стопански дейности с обекта на концесията и условията за тяхното извършване;
5. основните условия и елементи на концесията, включително основните права и задължения на страните по концесионния договор;
6. основните рискове и тяхното разпределение, включително рисковете, които трябва да се поемат от концесионера;
7. финансово-икономическите показатели на концесията и ефективността на концесията от гледна точка на концедента.

С обосновката на концесията следва да се мотивират и:

1. избраният един или повече критерии за подбор и минималните нива на приложимите изисквания относно тяхното изпълнение в съответствие с чл. 26, ал. 5 от Закона за концесиите;

2. избраните критерии за формиране на комплексната оценка на офертите на участниците в процедурата за предоставяне на концесията, относителната им тежест и начинът за тяхното оценяване.

На основание чл.9, ал.3 от ППЗК, към обосновката на концесията се прилагат:

1. концесионните анализи, на които тя се основава;

2. приложенията към концесионните анализи;

3. документът - когато има такъв, с който е приключила съответната приложима процедура по глава шеста от Закона за опазване на околната среда, включително предписанията на органа по опазване на околната среда и водите във връзка със строителството и/или експлоатацията на обекта на концесията.

Въз основа на обосновката, компетентният орган следва да подготви проекти на:

а) решение за откриване на процедурата за предоставяне на концесия, със съдържанието по в чл.39, ал.2 от ЗК, който предвижда с решението ще бъдат определени: предметът и обектът на концесията; стопанските дейности, които могат да се осъществяват чрез обекта на концесията; прилежащата на обекта на концесията инфраструктура и принадлежности; максималният срок на концесията; началната дата на концесията; условията за осъществяване на концесията; основните права и задължения по концесионния договор; условията и/или забраните за отдаване на обекта на концесията под наем и за предоставяне на дейности по експлоатацията и поддържането му на подизпълнители; видът и размерът на гаранциите за изпълнение на задълженията по концесионния договор и/или други обезпечения; условията и формата за извършване на концесионното плащане; изискванията, свързани с националната сигурност и отбраната на страната; условията за опазването на околната среда, на човешкото здраве и на защитените територии, зони и обекти; формата, размерът и условията за извършване на компенсация, когато такава се предвижда; задължението на концесионера да застрахова за срока на концесията за своя сметка и в полза на концедента обекта на концесията; други изисквания, свързани с характера на концесията, които не са нормативно определени; критериите за комплексна оценка на

офертите и тяхната относителна тежест; размерът и начинът на плащане на гаранцията за участие в процедурата за предоставяне на концесия.

б) обявление за провеждане на процедурата, със съдържанието, предвидено в чл.41 от ЗК, а именно: предмет на концесията; органа, който организира провеждането на процедурата за предоставяне на концесия: наименование, адрес, факс, електронен адрес и лице за връзка; вид на обекта на концесията; местонахождение на обекта на концесията; индивидуализация на обекта на концесията; описание и обем на услугите и/или стопанските дейности, които концесионерът може да извършва чрез обекта на концесията; вид на процедурата за предоставяне на концесия; размер на гаранцията за участие в процедурата и условията за нейното предоставяне или заплащане; срок на валидност на офертите; място за получаване, цена и начин на плащане на документацията за участие в процедурата; срок за получаване на документацията за участие в процедурата; място и срок за получаване на офертите; място, дата и час на отваряне на офертите; език, на който трябва да бъдат написани заявленията и офертите; обстоятелствата по чл.16, ал. 2 и 3 и документите за удостоверяването им; обстоятелствата по чл. 16, ал. 4, при наличието на които комисията отстранява участник в процедурата, и начина за удостоверяването им;критериите за подбор и документите, с които се удостоверява съответствието с тях; ограниченията за представяне на варианти в офертата; критериите, които формират комплексна оценка на офертите, и тежестта на всеки от тях; дата на изпращане на обявлението в "Държавен вестник"; ред и срок за обжалване на решението за одобряване на обявлението; други, в зависимост от спецификата на обекта на концесията и на извършваните чрез него стопански дейности, включително условието по чл. 39, ал. 3**;**

в) концесионен договор, който съгласно чл.65, ал.2 от ЗК съдържа: определяне на предмета на концесията; данни за търговската и други регистрации на концесионера; данни за органа, който представлява концедента; описание на обекта и описание на прилежащата инфраструктура и принадлежности; датата на влизане в сила на договора, предварителните условия, ако има такива, и срока на концесията; условията, реда и сроковете за предаване на обекта на концесията в началото и в края на концесията; условията за осъществяване на концесията и тежестите, ако има такива; правата и задълженията на страните, включително условията и сроковете за тяхното изпълнение; размера, сроковете и реда за извършване на концесионното плащане, когато такова се предвижда; вида, размера и сроковете за изпълнение на задълженията за инвестиции; формата, размера и условията за извършване на компенсация, когато такава се предвижда; вида, размера, сроковете и начините за предоставяне на гаранциите и на обезпеченията за изпълнение на задълженията по договора; изискванията, свързани с националната сигурност и отбраната на страната, с опазването на околната среда, на човешкото здраве, на защитените територии, зони и обекти и на обществения ред; условията и реда за финансиране отстраняването на нанесените екологични щети; отговорностите за неизпълнение на задълженията по договора; условията и реда за извършване на контрола по изпълнение на договора; условията и реда за решаване на споровете между страните; основанията и реда за предсрочно прекратяване на договора; изискванията относно състоянието, в което обектът на концесията се предава на концедента след изтичане срока на концесията; приложимото право; други.

Освен общите условия, които трябва да съдържа Концесионният договор, с минимално необходимото съдържание почл.65, ал.2 от ЗК, при предоставяне на концесия за добив на минерална вода, следва да бъдат предвидени и специфични условия за осъществяване на концесията, включително:

1. При ползване на минералната вода да се спазват нормативните изисквания, свързани с опазването на земните недра, околната среда, защитените със закон територии и обекти, националната сигурност, отбраната на страната и обществения ред, включително чрез предвиждане в инвестиционната програма на концесионера на средства и мерки за това.

2. Правата и задълженията по концесията да не се прехвърлят на трети лица, освен с разрешение на Концедента.

3. Всички дейности по предоставената концесия да се извършват в съответствие с установените технически и технологични стандарти.

4. Всяка геоложко-техническа, екологична и друга документация, свързана с обекта на концесията, е собственост на концедента и на концесионера, като за срока на концесията документацията следва да се води от концесионера.

5. Концесионерът се задължава да извършва добива, като:

5.1. ползва използва минералната вода добросъвестно, без да допуска неправилна експлоатация на находището, която може да доведе до загуби на предоставения за добив минерален ресурс до размера на разрешения дебит, или до икономическа неизгодност за бъдещото разработване на съответното находище;

5.2. да водовзема минерална вода до размера на предоставения на концесия ресурс при минимални загуби, като се спазват законите, правилниците и наредбите за правилния и безопасен добив;

5.3. не застрашава компонентите на околната среда;

5.4. гарантира нормалната експлоатация на обекта на концесия за срока на концесионния договор и др.

г) документацията за участие в процедурата за определяне на концесионер, със задължителното съдържание, предвидено в чл.44, ал.1 от ЗК и при спазване изискванията на чл. 44, ал. 2 - 4 и чл. 45 от ЗК, включително: описание на обекта на концесията и документите, които го индивидуализират; документите, с които се удостоверява липсата на обстоятелство за допускане до участие в процедурата; критериите за подбор и документите, с които се удостоверява съответствието с тях; условията, на които трябва да отговаря офертата; инвестиционните проекти; минималните изисквания, на които трябва да отговарят вариантите, и начина на тяхното представяне - когато с обявлението не е ограничена възможността за представяне на варианти в офертата; критериите за комплексна оценка на офертите, тяхната относителна тежест и методиката за оценяване на офертите; образец на офертата и указания за изработването й; други, в зависимост от предмета на концесията.

При провеждане на процедурата по предоставяне на концесия и оценяване на офертите на кандидатите за концесионери най-голяма относителна тежест имат критериите, както следва:

1. размер на концесионното плащане;

2. срок на концесията;

3. размер на предоставената гаранция;

4. срока за пълното усвояване на предоставения ресурс.

В решението за откриване на процедура за предоставяне на концесия за добив на минерална вода, както и в концесионния договор се определят:

1. размерът на годишното концесионно плащане, дължимо на база реално ползваното количество минерална вода, но не по-малко от 80 на сто от предоставения ресурс;

2. механизмът за ежегодно актуализиране на концесионното плащане;

3. условията и графикът за поетапното усвояване на предоставения ресурс, срокът за което не може да бъде по-дълъг от 5 години от датата на влизане в сила на концесионния договор;

4. задълженията на концесионера за изграждане и поддържане със свои средства на инфраструктура и съоръжения за обществено ползване на свободните ресурси минерална вода, невключени в концесионния договор.

Важно ограничително условие е предвидено по отношение на концесиите за добив за бутилиране - от едно находище на минерална вода се предоставя концесия за добив за бутилиране само на един концесионер, с изключение на находищата, определени като райони по приложение № 2 от ЗВ.

3.2. Предоставяне на концесия при условията на §133 от ПЗР към ЗИД на ЗВ

Законодателят предвиди изключение от общите правила за предоставяне на концесия с приемането на изменение в ЗК (чл.17, ал.1, т.2) във връзка с влизането в сила на §133 от ПЗР към ЗИД на ЗВ, считано от 01.01.2011 г.. §133 от ПЗР към ЗИД на ЗВ предвиди възможност, Министърът на околната среда и водите да предостави безвъзмездно, за управление и ползване на съответните общини, за срок от 25 години, минералните води от находищата по Приложение № 2 към чл. 14, т. 2 от ЗВ, от които не са осъществени: *1). концесии за добив на минерална вода и не са подадени молби за предоставяне на концесии за минерални води; 2). разрешителни за водовземане за питейно-битово водоснабдяване на повече от една община; 3). разрешителни за ползване на повече от 51 на сто от утвърдените експлоатационни ресурси на находището, наложи изменение и в Закона за концесиите (ЗК).*

Изменението на ЗК, резултат от влизането в сила на §133 от ПЗР към ЗИД на ЗК, предвиди предоставянето на концесия за добив на минерална вода при условията на §133, ал.7, т.1, б.”б” да се осъществява от общината, получила право на ползване и управление върху минерално находище, въпреки че не е титуляр на правото на собственост.

Съгласно чл.17, ал.1, т.2 от ЗК (доп. ДВ, бр. 50 от 2011 г. , в сила от 1.07.2011 г.), *„...Общинският съвет е Концедент - за обектите, представляващи общинска собственост и за находищата на минералните води - изключителна държавна собственост, които са предоставени безвъзмездно за управление и ползване на общините по реда на §133 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за водите (ДВ, бр. 61 от 2010 г.)...”.*

На основание чл.19, ал.2 от ЗК (доп. ДВ, бр.50 от 2011 г., в сила от 01.07.2011 г.), подготвителните действия и внасянето на предложение за предоставяне на концесия за обект - общинска собственост и за находище на минерална вода - изключителна

държавна собственост, което е предоставено безвъзмездно за управление и ползване на общината по реда на §133 от ПЗР на ЗИД на ЗВ (т.нар. "общинска концесия"), се осъществяват от Кмета на съответната община.

Прилагането на §133 от ПЗР към ЗИД на ЗВ след влизането му в сила, създаде предпоставки за по-рационално и икономически обосновано управление на минералните води, тъй като предостави възможност общините, на чиято територия са разположени находищата да създадат условия за тяхното по-ефективно управление. Задълженията, установени от законодателя в тежест на кметовете на общините, получили право на ползване и управление по този ред, гарантират, че връзката със специализираната държавна администрация, натоварена с контролни правомощия по см. на ЗВ, няма да бъде прекъсвана. Част от тези задължения, предвидени в §133, ал.7, т.2 от ПЗР към ЗИД на ЗВ, които осигуряват правилна и законосъобразна експлоатация на минералните води, са кметът на съответната община да:

а) стопанисва и поддържа в изправност съоръженията в съответствие с изискванията на Наредба №1 от 10.10.2007 г. за проучване, ползване и опазване на подземните води;

б) осигурява ползването на минералната вода, без да нарушава обществените интереси и в интерес на населението;

в) изпраща копия на издадените разрешителни в Министерството на околната среда и водите и ги публикува на интернет страницата на съответната община;

д) ежегодно, до 31 март, представя на Министъра на околната среда и водите отчет за ползването на минералните води, включващ:

- баланс на ресурсите на находището;
- баланс по водовземни съоръжения, посочващ утвърдения технически възможен дебит на всяко съоръжение, предоставения за ползване дебит от всяко съоръжение и свободния дебит от всяко съоръжение, както и
- списък на водоползвателите с данни за фактически използваните през годината обеми минерална вода.

Успешното прилагане на този нов модел на управление на минералните води, които попадат в хипотезата на §133 от ПЗР към ЗИД на ЗВ очертава един от **стратегическите цели и приоритети**, а именно: разширяване приложното поле на възможностите за безвъзмездно ползване на находищата от общините, които са пряко заинтересовани от ефективността на управлението им. Техният интерес произтича от възможността за събиране на таксите за водовземане, респ. концесионните плащания, при предоставянето на концесия, а не на последно място – с възможността за осъществяване на общо водовземане на минерална вода, по силата на решение на съответния Общински съвет. В този смисъл предвижданията са интересът на общините към придобиване право на безвъзмездно ползване и управление на минералните води, разположени на тяхна територия, да се засилва, което предполага разширяване приложното поле на §133 от ПЗР към ЗИД на ЗВ.

3.3. Предоставяне по право на концесия за добив на минерална вода

Особен ред за предоставяне на концесия за добив на минерална вода е предвидената в Раздел II от ЗВ (Нов - ДВ, бр. 47 от 2009 г., в сила от 23.06.2009 г.) възможност, при

която концесия се предоставя по право. Това са случаите, в които на титуляря на разрешителното за ползване на воден обект за изграждане на съоръжения за хидрогеоложки проучвания с дълбочина на съоръжението повече от 400 м, при изпълнението на които попътно е разкрита минерална вода, при искане, се предоставя разрешително за водовземане или концесия в случаите по чл. 47, ал.2. При предоставяне на концесия по право, в тримесечен срок от влизането в сила на решението след влизане в сила на решението на компетентния орган, в зависимост от характера на собствеността върху обекта на концесия, се провеждат преговори и се сключва договор за концесия, който съдържа условията от решението за предоставяне на концесия.

4. Предимства и недостатъци на двата режима

Условията за прилагане на разрешителния и концесионния режим при минералните води са ясно регламентирани в ЗВ и ЗК. Прилагането на концесията, като способ за експлоатация на минералните находища, е с по-ограничено приложение от разрешителния режим и тази тенденция се задълбочава, за което сочат и данните за предоставени концесии от Националния концесионен регистър.

По-долу е направен анализ на предимствата и недостатъците на разрешителния и концесионния режими и са дадени някои препоръки относно по-рационалното оползотворяване на минералния ресурс.

4.1. Предимства на разрешителния режим

1. Разрешителният режим предлага по-опростена процедура по придобиване на права на водовземане.
2. Срокът на обработка и произнасяне от компетентния орган по условията на придобиване на права по водовземане е по-кратък и предполага възможност за коригиране на неточности в проектната документация.
3. В ЗВ, по отношение на разрешителния режим за ползване на минералните води, са формулирани цели като: питейно-битово водоснабдяване, лечебни цели в специализирани болници за лечение и рехабилитация и „други цели". На практика формулировката **„други цели"** предлага много широк спектър от възможности за ползване, като например: профилактика, спорт и отдих, отопление, рекреация и т.н., а също стимулира каскадното ползване на минералната вода.
4. Тарифата за таксите за водовземане, за ползване на воден обект и за замърсяване, в сила от 1.01.2012 г. предвиди преференциални цени на ползване на минералните води, които са значително по-ниски от регламентираните в предходните нормативни актове. Това обстоятелство предполага условия за стимулиране на инвестиционния климат. При находищата, предоставени за безвъзмездно ползване на общините с Решения на Министъра на околната среда и водите, съгласно §133 от ПЗР на ЗИД на ЗВ, съответният общински съвет също има право да утвърди с тарифа при значително по-ниски и конкурентни цени в конкретна категория на ползване, ако от съответното

находище няма издадени от МОСВ други разрешителни за водовземане, контролирани от Басейновите дирекции.

5. Условията, осигуряващи възможност за ползване на минерални води при разрешителния режим не предполагат големи първоначални инвестиции, т.е. за получаване на правото на водовземане не е необходим значителен капитал, както е при концесионния режим с бутилиране на минералните води.
6. Дълготрайността на правата по разрешителните за водовземане е съпоставима (до 20 г.) с тази при концесионните правоотношения (35 г.), което гарантира на ползвателите необходимата стабилност на предвидените от тях инвестиции.
7. При разрешителния режим няма конкретни условия при избора на ползвател. Необходимо е само инвеститорът да притежава имот или учредено право на ползване върху недвижимия имот, където се осъществява дейността за ползване на минералната вода и да декларира своите инвестиционни намерения.
8. Разрешителните за водовземане могат да бъдат прекратявани и при изрично заявен отказ на титуляра, стига той да е изплатил дължимите такси за водовземане при условията на разрешителното (чл.79, ал.7 от ЗВ).

4.2. Недостатъци на разрешителния режим

1. Годишните задължения по ползваните водни количества минерална вода са регламентирани с Тарифа за таксите за водовземане, за ползване на воден обект и за замърсяване. През последните години нормативен акт се променя твърде често, което създава несигурност у инвеститорите при планиране на отделните дейности и ползването на заявените проектни количества.
2. Плащането на дължимите суми се извършва в зависимост от категорията на ползвания ресурс, по заявени в проектната документация водни количества, т.е. заплаща се пълната стойност на разрешените водни обеми, независимо от действително отчетените с разходомерните устройства водни количества. Промяната на параметрите на ползване може да се извърши само чрез ново заявление по значително тромава процедура, а самата промяна на параметрите е в сила едва от датата на издаване на новото разрешително, а не от датата на подаване на заявлението за промяна.
3. Тарифата за таксите за водовземане, за ползване на воден обект и за замърсяване, определя цени само и единствено за ползване на свежи минерални води. В редица находища съществува техническа възможност за ползване на така наречените в проектантската практика „отработени минерални води". Това са минерални води, добивани от конкретен водоизточник преминали през тръбопроводна мрежа или смесени със студени води по различни причини, които в много случаи в края на тръбопроводната мрежа се изхвърлят като ненужни, въпреки че са променили отчасти само температурния си потенциал. Такива води обикновенно се изливат на изходите на повечето оранжерии или като преливни води от редица напорни водоеми или охлаждащи резервоари към бани, а представляват интерес за ползване. За напълно рационално оползотворяване на ресурса от минерални води е възможно да се създаде правна възможност за използване и на такива води при

минимални такси, без да се блокира ресурса на съответния първоизточник. Категоризирането и таксите на отработените води може да бъде различно за отработени води с понижен температурен потенциал без промяна на хидрохимичните качества и за отработени води с понижен температурен потенциал и с настъпила промяна на хидрохимичните качества вследствие смесването им с пресни води и/или по-други причини.

4. Разрешителните за водовземане съдържат еднотипни задължения на ползвателя и не предполагат гъвкавост при специфични условия в различните находища на минерални води.
5. В условията на разрешителните за водовземане се регламентира гратисен период от една година за изпълнение на задълженията на ползвателя да осигури изпълнението на водовземането, но в повечето случаи този период е недостатъчен за реализиране на инвестиционните намерения поради административни или други процедурни пречки. Тези обективни причини за забавяне не се отчитат от контролните органи при налагане на санкции или отнемане на разрешителни.
6. Стопанисването на минералните води и съоръженията за водовземане се извършва от директора на съответната басейнова дирекция освен в случаите, когато водовземните съоръжения за минерални води и санитарно-охранителните им зони са включени в предмет на евентуална предоставена концесия за добив на минерални води. Липсата на инвестиции в ремонти и прекаптиране на съоръженията от страна на Басейновите дирекции лишава ползвателя в редица случаи от качествена услуга по доставяне и ползване на минералната вода, която той самия не може да извърши, тъй като не му е вменено като задължение със съответното разрешително за водовземане преоборудване и поддържане на ползваното съоръжение.
7. Когато находището на минерална вода е предоставено за управление и ползване на община, минералната вода и предоставените съоръжения се стопанисват от кмета на общината. Това задължение е непосилно на голяма част от общините. Необходимо е законодателят да предвиди механизъм подобни задължения да бъдат вменени на евентуалния водоползвател.

4.3. Предимства на концесионния режим

1. Концесионното правоотношение се отличава с дълготрайност и гарантира стабилност и планиране на инвестицията от страна на концесионера за дълъг период от време.
2. Концесия за добив се предоставя чрез провеждане на открита процедура при условията и по реда на Закона за концесиите. Концесионерите се определят при конкурсни правила, в условията на равнопоставеност, публичност и конкурентност. Изборът на концесионер се определя при най-добри предложени финансови условия за държавата.
3. Концесионните плащания се определят при конкурсни условия, като годишното концесионно възнаграждение за 1 куб. м. минерална вода не се променя, независимо от промяната в пазарните условия, като остава в рамките на първоначално договореното. Размерът на годишното концесионно плащане

се определя на база реално ползваното количество минерална вода, но не по-малко от 80 на сто от предоставения ресурс.

4. Водовземните съоръжения за минерални води и санитарно-охранителните им зони са включени в предмета на предоставена концесия за добив на минерални води, същите се стопанисват от концесионера и за негова сметка, съгласно одобрена от министъра на околната среда и водите програма за стопанисване, опазване и мониторинг, което гарантира поддържане в добро състояние и в изправност тези съоръжения, за сметка на концесионера.

4.4. Недостатъци на концесионния режим

1. Предоставянето на **концесия за добив на минерални води** се предвижда при изрично установени в ЗВ условия, когато водовземането е предназначено за: 1. бутилиране на натурална минерална вода и/или газирани и други напитки, в състава на които се включва минерална вода; 2. извличане на ценни вещества; 3. други цели, когато по реда на чл.47б при извършване на хидрогеоложки проучвания попътно е разкрита минерална вода. На практика, поради изключително стриктните условия на законодателството за бутилиране могат да се ползват само малка част от находища на минерални води със сравнително ограничен ресурс, които отговарят на определен качествен състав, подходящ за питейно-битови нужди. Не е известно да е реализирана концесия за извличане на ценни вещества на територията на Република България. Една от причините е липса на ясна дефиниция на понятието „извличане на ценни вещества". Отдаването на концесия за други цели, когато при извършване на хидрогеоложки проучвания попътно е разкрита минерална вода, е хипотеза, която регламентира редките случаи, при които могат да бъдат издавани разрешителни за изграждане на сондажи разкриващи минерална вода.

2. При концесионния режим предоставянето на права се осъществява по изключително тромава процедура, свързана с провеждането на т.нар. „подготвителни действия" по см. на ЗК и ППЗК, включително: изготвяне на концесионни анализи. Осъществяването на концесията е свързано със задълженията на концесионера за изграждане и поддържане със свои средства на инфраструктура и съоръжения за обществено ползване на свободните ресурси минерална вода, невключени в концесионния договор.

3. Законодателят предвиди от едно находище да не бъде предоставяне повече от една концесия за бутилиране, с аргументите, че експлоатацията на едно находище от различни концесионери ще породи проблеми с потребителите и противоречи на чл. 8 от Директивата 80/777/ЕИО. Тези аргументи са противоречиви и недостатъчно мотивирани. Тази предпоставка създава условия за монопол на богатите фирми, занимаващи се с бутилиране без възможност за лоялна конкуренция.

4. Един от съществените проблеми при концесионната процедура, е че един от основните критерии за оценка при избора на концесионер е размерът на концесионното възнаграждение. Реално тази ситуация ограничава възможността от навлизане на нови инвеститори на пазара. Приоритет при спечелване на открита състезателна процедура имат утвърдените търговци разполагащи с изградени мощности, пазари и клиенти, които могат да

предложат и по-атрактивни условия. По този начин не е възможно да бъде изчислена финансовата полза за държавата без реални конкурентни предложения при предоставянето на допълнителен ресурс минерална вода на вече утвърдени търговци.

5. Препоръчителен план за действие

Честите законодателни промени, касаещи управлението на водите, налагат организирането на обучения, чрез които да се дават разяснения по тълкуването и прилагането на новоприетите разпоредби, свързани с ползването на минералните води. Необходимо е планиране и регулярно провеждане на научно-приложни конференции, семинари, изложения, обществени дискусии и обучения чрез специализирани курсове в областта на подземните води.

Краткосрочните, средносрочните и дългосрочни програми по реализация на националната стратегия при управление на водите трябва да са съобразени със следните приоритети:

- опазване качеството и количеството на наличния минерален ресурс;
- създаване на програми за финансиране разкриването на нови възможности за ползване на минерални води, разкриване на нови потенциални находища;
- създаване на програми за финансиране на хидрогеоложки проучвания по проектиране на СОЗ и извършване на ремонтно-възстановителни дейности на стари сондажи и каптажи;
- създаване на програми за финансиране каптирането на свободно изтичащи извори при потенциал за тяхното ползване;
- създаване на програми за финансиране изграждането на нови съоръжения, дублиращи стари сондажи;
- създаване на програми за финансиране ликвидирането на стари съоръжения смесващи води от различни хоризонти или такива, които не могат да се ползват поради технически причини (изградени са като проучвателни съоръжения и не са оборудвани за експлоатация);
- създаване на програми за финансиране на подходящи условия за ползване на минерални води в находища с изчерпан ресурс, например: прекаптиране, изграждане на резервиращи съоръжения, помпени станции и т.н;

Доброто административно управление е предпоставка за подобряване на инвестиционния климат в сектора на минералните води. Друга важна предпоставка е осигуряване на публичност на наличните водни ресурси: необходимо е администрацията на МОСВ ежемесечно да предоставя на обществеността информация за реализираното ползване на минерални води на територията на Република България, както и за свободните водни количества по находища и водоизточници.

Създаването на условия за добро стопанисване и управление е свързано с осъществяване на образователни инициативи в областта на подземните води, насочени, както към специалистите в тази област, така и към потенциалните инвеститори (водоползватели). Не на последно място, необходимо е да се осигурят условия за стимулиране и на издателска дейност, включително: печатни издания, наръчници, инструкции, методики, научно-приложни списания, рекламни брошури, издаване на

рекламни каталози и други издания, свързани с ползването на подземните води, които да допринесат за популяризиране на дейностите, свързани с управлението и ползването на подземни води и други.

6. Заключение

Към настоящия момент правната рамка е създала достатъчно добри условия за прилагане, както на разрешителния, така и на концесионния режим. Основният проблем при прилагането им е липсата на нови инвестиции в условията на икономическа криза, а не условията по реализирането им.

Концесионният режим има своето място при търговската реализация на минералната вода и трябва да се прилага за свободният ресурс от находища на минерални води изключителна държавна собственост, при които качественият състав на водата отговаря на изискванията за бутилиране на минерални води. Концесионирането на минералните води има своето място и предимства в случаите, в които преимуществено за страните значение има трайността на отношенията по повод ползването на концесионния обект. Концесионните договори гарантират правата и на двете страни, които са равнопоставени, за дълъг период от време и позволяват планиране, както на приходи за държавния бюджет, така и на приходи за инвеститора-концесионер.

Прилагането на разрешителния режим притежава редица предимства, които произтичат от по-широкия обхват на целите на водоползването, по отношение на които се прилага, по-опростените и съкратени във времето процедури по издаване на разрешителни за водовземане, включително в сравнение с времето, необходимо за провеждането на т.нар. „подготвителни действия”, по см. на ЗК и ППЗК. Ето защо предвижданията са този правен институт да се развива, а взаимодействието между свързаните с концесионната процедура субекти следва да се усъвършенства, с цел гарантиране на ефективно и по-целесъобразно управление на минералните води, което да бъде издигнато като национален приоритет.