

# ВЪЗСТАНОВЯВАНЕТО СЛЕД COVID-19 НЕ Е ВЪЗМОЖНО БЕЗ ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ

Защо включването на обществеността е от ключово значение за зелената трансформация на Европа?



Този доклад е изготвен в рамките на проект „Граждански мониторинг на финансирането на Зелената сделка”

**CITIZENS’  
OBSERVATORY**  
FOR GREEN DEAL FINANCING

**Counter  
Balance** Challenging  
Public  
Investment  
Banks

 **Eesti  
Roheline  
Liikumine**  
Estonian Green Movement-FoE

 **Magyar  
Természetvédők  
Szövetsége**  
Föld Barátai Magyarország

 **Za Zemiata**  
Friends of the Earth Bulgaria

 **ReCommon**

 **ODG**  
OBSERVATORI DEL DEUTE  
EN LA GLOBALITZACIÓ

 **Green Liberty**

 **Polish  
Green  
Network**

 **CEE  
Bankwatch  
Network**



**Co-funded by  
the European Union**

*Финансирано от Европейския съюз. Изразените възгледи и мнения обаче са само на авторите и не отразяват непременно тези на Европейския съюз или Европейска изпълнителна агенция за образование и култура (EACEA). Нито Европейският съюз, нито EACEA могат да носят отговорност за тях.*

Supported by:

 **Federal Ministry  
for Economic Affairs  
and Climate Action**

 **European  
Climate Initiative  
EUKI**

on the basis of a decision  
by the German Bundestag

*Този доклад е изготвен и в рамките на проекта "Местни лидери на енергийния преход за следващото поколение". Този проект е част от Европейската инициатива за климата (EUKI) на министерството на икономиката и действията в областта на климата на ФР Германия (BMWK). Становищата, представени в тази публикация са отговорност единствено на автора(ите) и не отразяват непременно възгледите на Министерството на икономиката и действията по климата на ФР Германия(BMWK).*

# Автори и проучване:

## **Даниел Томпсън**

CEE Bankwatch Network

## **Анелия Стефанова**

CEE Bankwatch Network

## **Анна Рогенбък**

CEE Bankwatch Network

## **Франк Ванаершот**

Counter Balance

## **Ева Пасторели**

ReCommon, Италия

## **Ива Димитрова**

За Земята, България

## **Крисчоф Мрозек**

Polish Green Network,

Полша

## **Рафал Риковски**

Polish Green Network,

Полша

## **Марис Педея**

Estonian Green Movement,

Естония

## **Кармен Килвитс**

Estonian Green Movement,

Естония

## **Бруна Канада**

ODG, Испания

## **Никола Шерер**

ODG, Испания

## **Валтерс Кинна**

Green Liberty, Латвия

## **Алекса Ботар**

MTVSZ, Унгария

## **Жужана Уий**

MTVSZ, Унгария

# Благодарности:

Редакция

**Николас Джонс-Уикберг**

**Емили Грей**

Дизайн:

**Longstory.eu**

Редакция на български:

**Петър Стоянов**

Адаптация на български:

**Geosoft.bg**

# Съдържание

<b>Резюме</b>	<b>5</b>
<b>Речник на термините</b>	<b>7</b>
<b>Въведение</b>	<b>9</b>
<b>Контекст</b>	<b>11</b>
<b>Какви са вижданията на хората относно възстановяването на ЕС?</b>	<b>19</b>
<b>Довел ли е пакетът на ЕС за възстановяване до истинска зелена и трансформативна промяна?</b>	<b>21</b>
Анализ на МВУ	<b>22</b>
Рамка за управление	<b>22</b>
Прозрачност и обществено участие в прилагането на МВУ	<b>23</b>
Смесен успех в постигането на устойчивост и трансформация в дългосрочен план	<b>24</b>
Липса на ангажираност към социалното приобщаване и основни права	<b>27</b>
<b>Анализ на национално равнище</b>	<b>29</b>
България	<b>30</b>
Анализ от Естония, Испания, Италия, Латвия, Полша, Унгария	<b>35</b>
<b>InvestEU и Европейската инвестиционна банка (ЕИБ): финансиране на половинчат преход за частния сектор без участието на гражданите</b>	<b>36</b>
<b>Заклучения и препоръки</b>	<b>45</b>

# Резюме

През последните години огромно количество средства и инвестиции от страна на ЕС бяха осигурени чрез бюджета на ЕС, пакета от средства за възстановяване NextGenerationEU на стойност 806 млрд. евро, а неотдавна и чрез допълнителни 20 млрд. евро под формата на безвъзмездни средства по REPowerEU.

Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ) представлява най-големият дял от този цялостен възстановителен пакет. Като нов инструмент, предназначен за стимулиране на икономическо възстановяване след пандемията COVID-19, МВУ е също и първият финансов механизъм в рамките на Европейската зелена сделка от 2019 г. за трансформацията на Европа в първия климатично неутрален континент. МВУ стимулира нови инвестиции и реформи за изграждането на устойчивост и по-доброто справяне с дългосрочни предизвикателства, като например изменението на климата, загубата на биоразнообразие и недостига на ресурси.

В същото време програмата InvestEU, финансирана основно чрез Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), цели да привлече 372 млрд. евро инвестиции, като поставя зелената инфраструктура като един от водещите си приоритети и служи като основен инструмент за финансирането на Европейската зелена сделка.

Въпреки наличието на толкова много публични средства, които вече са разпределени или предстои да бъдат разпределени, решенията относно това как и къде да се инвестират те все по-често се вземат при закрити врати, без участието на гражданите и други ключови заинтересовани страни.

Участието на обществеността е ключова предпоставка за зелено и трансформиращо възстановяване. В този смисъл, успехът на това възстановяване зависи от нивото на ангажираност и включване.

Чрез включването си гражданите помагат за определянето на инвестициите и привеждането им в съответствие с реалните нужди на обществото и икономиката. Присъствието им също така осигурява по-добро разпределение на отговорността и по-ефективно изпълнение.

Въпреки това обществеността до голяма степен бе изключена както от разработването, така и от изпълнението на плановете за възстановяване, като инвестициите не успяват да отговорят на нуждите на гражданите. Този неуспех само ще засили вече съществуващите неравенства и допълнително ще подкопае европейската демокрация, като същевременно с това ще ограничи потенциала на фонда за постигане на зелени цели.

Две години след официалното влизане в сила на регламента през февруари 2021 г. и в момент, в който приближава средата на срока за изплащане на средствата за възстановяване, е постигнат малък напредък по отношение на целите на Европейската комисия за възстановяване от COVID-19 и постигането на дългосрочна икономическа устойчивост.<sup>1</sup>

Въпреки че програмата InvestEU е потенциален основен източник на финансиране за Европейската зелена сделка, има опасения относно това дали тя е подходяща за целта. Нашият анализ показва, че основният партньор по изпълнението, ЕИБ, не изключва недвусмислено финансирането на изкопаеми горива чрез фирмите и инвеститорите, с които работи. Също така се рискува да бъдат подпомогнати предимно дружества, които могат и сами да осигурят инвестицията в зелени проекти. В допълнение на това, в InvestEU липсват възможности за гражданите да участват смислено в процеса на вземане на решения при определяне на инвестициите, които да бъдат финансирани.

Нови предизвикателства и възможности също така се появяват с пакета REPowerEU – отговорът на ЕС за бързо ускоряване на прехода от изкопаеми горива в контекста на руската инвазия в Украйна. Предоставени са допълнителни средства за тази промяна, но за да бъдат те ефективно използвани, отворените публични консултации са от решаващо значение.

Тези опасения се потвърждават от прекия опит на осем организации от гражданския сектор, които следят средствата за възстановяване, както на съответното национално ниво, така и в европейски мащаб. Картината се допълва и от резултатите от анкета, проведена специално за целите на този доклад, с участието на 170 граждани на ЕС от 21 държави-членки.

Докладът прави анализ на процеса, чрез който решенията за отпускане на средства за възстановяване, включително и тези, предоставени наскоро чрез REPowerEU, са били и продължават да бъдат вземани с ограничен граждански контрол и участие и включва седем индивидуални случая, предоставящи практическа информация. На база да събраната информация докладът твърди, че възстановяването на Европа не достига в достатъчна степен желаната трансформация, която е планирана и необходима, тъй като гражданите не са участвали в разработването или прилагането на тези инвестиции.

<sup>1</sup> Европейска комисия, [Review report on the implementation of the Recovery and Resilience Facility](#), Европейска комисия, 2022 г.

# Речник на термините

## Европейска зелена сделка

Европейската зелена сделка, обявена през 2019 г., е водещата инициатива на Европейската комисия за справяне с изменението на климата и влошаването на околната среда в ЕС и извън него. Инициативата включва цели като достигане на климатична неутралност до 2050 г., както и действия, които допълнително да опазят и възстановят биоразнообразието до 2030 г., наред с много други дейности.

## NextGenerationEU

През май 2020 г., Европейската комисия обяви пакета за възстановяване NextGenerationEU в отговор на пандемията от коронавирус. Той има за цел да смекчи икономическите ефекти на пандемията като добави 806 млрд. евро към съществуващата седемгодишна Многогодишна финансова рамка.

NextGenerationEU е наименованието на цялостния пакет за възстановяване, който включва няколко инструмента: МВУ, който предоставя на държавите-членки 723 млрд. евро под формата на заеми и безвъзмездни средства; REACT-EU, увеличение с 55 млрд. евро на настоящите програми за политики на сближаване; увеличение от 30 млрд. евро за Фонда за справедлив преход. В допълнение към тези допълнителни ресурси, пакетът за възстановяване включва и нов инструмент за подкрепа на платежоспособността на стойност 31 млрд. евро за привличане на частни инвестиции.

## Механизъм за възстановяване и устойчивост (МВУ)

МВУ предоставя финансиране за реформи и инвестиции, които да позволят на държавите-членки да се възстановят от пандемията COVID-19 и да работят в посока зелен преход в рамките на периода до 2026 г. За да получи финансиране, всяка държава-членка трябва да представи за одобрение национален план, в който поема ангажимента да изпълни конкретни реформи и инвестиции, като поне 37% от средствата бъдат отделени за действия в областта на климата. Регламентът на ЕС за МВУ изисква плановете на държавите да не съдържат дейности, които нанасят "значителни вреди" на околната среда.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Европейски парламент и Съвет на Европейския съюз, [Regulation establishing the Recovery and Resilience Facility, Article 18 64e, EUR-Lex, 12.02.2021 г.](#)

Тези национални планове, още познати като планове за възстановяване и устойчивост, очертават как държавите-членки ще инвестират получените средства. Освен това, преди да бъдат преведени плащанията по МВУ, Европейската комисия трябва да оцени дали всяка от държавите-членки е изпълнила конкретните междинни етапи и цели, свързани с изпълнението.

За финансирането на МВУ ЕС взе заеми от международните капиталови пазари, които ще бъдат изплащани до 2058 г. Това се прави, за да се избегне поставянето на непосредствен натиск върху националните бюджети на държавите-членки и да им даде възможността да се съсредоточат върху възстановяването.

### **REPowerEU**

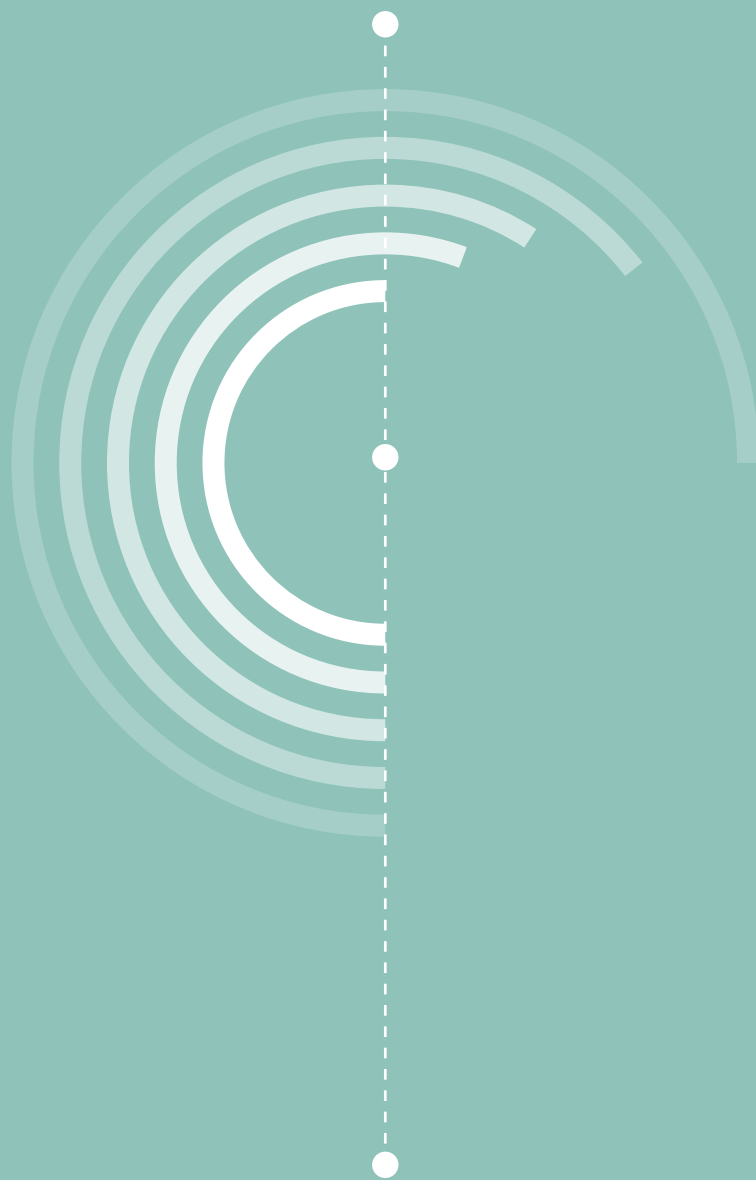
На 18 май 2022 г., Комисията предложи изменение на регламента за МВУ, за да бъдат включени специални глави по REPowerEU в съществуващите планове за възстановяване и устойчивост на държавите-членки. Промяната бе одобрена през февруари 2023 г. За да финансират тези глави, държавите-членки се насърчават да използват непоисканите заеми от МВУ, като нови източници на финансиране ще бъдат осигурени чрез схемата на ЕС за търговия с емисии чрез предварително предоставени квоти и използване на Фонда за иновации. Това се добавя към многобройните реформи и инвестиции, които вече са налични в плановете за възстановяване. Държавите-членки могат да поискат допълнителни средства като предоставят на Европейската комисия специални глави по REPowerEU до лятото на 2023 г., като им се позволява да кандидатстват за останалите заеми до 31 август 2023 г.

### **REPowerEU**

Програмата InvestEU има за цел да мобилизира 372 млрд. евро за инвестиции в четири основни области: възстановяване, зелен растеж, заетост и благосъстояние. Тя е ключов стълб на инвестиционния план за Европейската зелена сделка.



# Въведение



**Н**астоящият доклад е изготвен в рамките на проекта „Граждански мониторинг на финансирането на Зелената сделка” – проект, който обединява девет партньори от седем различни държави<sup>1</sup>, обхващащи Централна, Източна и Южна Европа, които също така активно работят на европейско равнище.

Целта на проекта е да подчертае важността на участието на гражданите на ЕС както при разработването, така и при прилагането на европейски средства и инвестиции. Този доклад цели да покаже това като използва за пример пакета за възстановяване на ЕС NextGenerationEU.

Информацията, която се съдържа в този доклад, се основава на прекия опит на тези организации в наблюдението както на процеса, така и на отделните случаи – както в съответния национален контекст, така и на европейско ниво. Организацията от гражданския сектор осигуряват пряка връзка между националните и европейските лица, които определят политиките и обществеността, като предлагат платформа за комуникиране на интересите и нуждите на хората, но и за изразяване на притеснения.

Граждани на ЕС също така допринесоха пряко под формата на анкета, която бе създадена специално за целите на този доклад. Резултатите, получени от това проучване, добавят допълнителна обосновка и доказателства към основните констатации. Резултатите са обобщени в отделна глава, която съдържа анализ на основните изводи.

Докладът също така цели да покаже проблемите, свързани с политическата рамка на Европейската зелена сделка и на Плана за инвестиции за устойчива Европа, в който основни действащи лица са Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и програмата InvestEU. Основните цели на доклада са:

- Да покаже как възстановяването не се справя достатъчно с кризите, свързани с климата и биоразнообразието, негативните социални тенденции и включването на равенството между половете;
- Да покаже как средствата на ЕС за възстановяване следва да служат на обществото и да отговарят на неговите нужди;
- Да предостави тематични примери, основани на конкретни случаи, в които се подчертават начините, по които настоящият модел на възстановяване не работи;
- Да положи основите на бъдещи дискусии относно икономическия модел на управление на ЕС, по-специално по отношение на следващия бюджет на ЕС.

<sup>1</sup> В проекта участват следните държави: Испания, Италия, Полша, Унгария, Латвия, Естония и България.

# Контекст



## Европейската зелена сделка и глобалните предизвикателства

**Е**вропейската комисия заявява, че Европейската зелена сделка е централна част от дългосрочен план за „съгласуване на икономиката с нашата планета”, като се опитва да съчетае икономическите, енергийните и финансовите политики на ЕС с целите на климатичните политики. Европейската зелена сделка разработена с цел да насочи континента към климатична неутралност, но също така включва осем области с потенциал за трансформиращи политики, с около 50 инициативи, които поставят нови цели по въпроси като климат, биоразнообразие, транспорт, селско стопанство и чист въздух.<sup>1</sup>

Един от принципите на Европейската зелена сделка също така е „никой да не бъде изоставен”, като по този начин се подкрепя справедливия преход като концепция за справяне с трансформацията на регионите, зависими от изкопаеми горива.

В комуникацията относно Европейската зелена сделка ясно се посочва, че „участието и ангажираността на обществеността и всички заинтересовани страни са ключови за успеха на Европейската зелена сделка” и че „гражданите са и трябва да останат движеща сила на прехода.”<sup>2</sup>

Европейската зелена сделка също така беше и първият документ, който споменава понятието за „ненанасяне на значителни вреди”, според което икономическите дейности не трябва да вредят на околната среда. В него се посочва, че всички други инициативи на ЕС също трябва да спазват това обещание за „ненанасяне на вреди”<sup>3</sup>. Същият принцип по-късно бе въведен в действие в рамките на МВУ.

Въпреки това организации като Коалицията на ЕС за икономика на благосъстоянието също критикуват модела, насърчаван в рамките на Европейската зелена сделка. Те посочват, че той е зависим от икономическия растеж, вместо да се съсредоточи върху и да приоритизира аспекти като справянето с потреблението на енергия и на ресурси, които са довели до кризите, пред които сме изправени днес – например нарастващото неравенство, изчерпването на ресурси, загубата на биоразнообразие и изменението на климата. Никога не е било възможно да се постигне икономически растеж, като същевременно с това се намалят вредите на околната среда до степен, която е необходима, за да бъде спасена планетата.<sup>4</sup> Това се дължи на изключителното съсредоточаване на богатство, което стимулира свръхпотреблението и продължава да оказва опустошителни екологични и социални въздействия. Вместо това трябва да се обърне повече внимание върху „икономиката на благосъстоянието” – икономическа система,

<sup>1</sup> Европейска комисия, [Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council: The European Green Deal](#), Европейска комисия, 2019 г.

<sup>2</sup> Пак там.

<sup>3</sup> Пак там.

<sup>4</sup> Европейско бюро по околна среда, [Decoupling debunked – Evidence and arguments against green growth as a sole strategy for sustainability](#), Европейско бюро по околна среда, 2019 г.

която вече не е структурно зависима от икономическия растеж и която поставя благополучието на хората и планетата в центъра на всички решения, които се взимат.<sup>5</sup>

Друг повод за загриженост са проблемите с глобалната справедливост, които са свързани с добива на огромни количества материали и суровини, както и на водата, необходима за зелените технологии. Новото предложение на Европейската комисия за Регламент и Съобщение за регламент за суровините от изключителна важност – част от новия Индустриален план за Зелената сделка – е в центъра на политическия дебат днес. Ресурсите ни са застрашени от изчерпване в близкото бъдеще<sup>6</sup>, а същевременно с това Европа силно разчита на вноса на някои от тях, тъй като те са малка, но значителна част от прехода на ЕС към индустрия с нетни нулеви емисии.<sup>7</sup> Например литият, кобалтът, графитът, редкоземните елементи и бокситът (използван за производството на алуминий) са категоризирани от Европейския съюз като критични суровини.<sup>8</sup>

Дефиницията за последните е: „такива суровини, при които съществува огромен риск от недостиг на доставки през следващите 10 години и които са от особено значение за веригата за създаване на стойност.”

Първичният добив на тези материали се извършва в т.нар. „пожертвани зони”, които са разположени предимно в Глобалния Юг. Придобиването на тези материали и целите вериги за доставки, свързани с тях, имат сериозни социално-екологични и климатични последици, особено за земята и за обществата, където се извличат ресурсите. Често срещани са нарушенията на правата на човека и насилието срещу местното и коренно население.

## **Ролята на финансовите инструменти на ЕС за постигане на целите на Европейската зелена сделка**

Съчетаването на целите на политиките заедно с подходящи финансови инструменти е ключов аспект на Европейската зелена сделка и показва ангажимента на ЕС да подкрепи държавите-членки в прилагането. Комисията се задължава да привлече 1 трилион евро за Зелената сделка чрез различни източници. Те включват Плана за инвестиции за устойчива Европа, бюджетът на ЕС, InvestEU и Механизма за справедлив преход. NextGenerationEU, в основата на който е МВУ, е чисто нов инструмент на ЕС по отношение на начина му на работа и финансиране. С цел възстановяване от пандемията от COVID-19, той е също така и първият пакет,

<sup>5</sup> Коалиция на ЕС за благосъстояние, [Our vision, Коалиция на ЕС за благосъстояние, 2023 г.](#)

<sup>6</sup> Даниел Пулидо,, Иниго Капелан-Перез, Маргарита Медиавия, Карлос де Кастро, Фернандо Фречосо, [Analysis of the material requirements of global electrical mobility, DYNA, бр. 96, стр. 207-213, март 2021 г.](#)

<sup>7</sup> Даниел Пулидо,, Иниго Капелан-Перез, Маргарита Медиавия, Карлос де Кастро, Фернандо Фречосо, [Analysis of the material requirements of global electrical mobility.](#)

<sup>8</sup> Европейска комисия, [Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path towards greater Security and Sustainability. Available, EUR-Lex \(Брюксел, 03/09/2020\). COM \(2020\) 474, 3.09.2020 г.](#)

## ПЛАНИРАНА ПОДКРЕПА ЗА ДЕЙСТВИЯ В ОБЛАСТТА НА КЛИМАТА 2021-2030 г.



предложен от Европейската комисия след приемане на Съобщението относно Зелената сделка и по този начин включва целите на политиките на Зелената сделка в мерките си (например целта за 37% финансиране на действия в областта на климата). Това бе и първи опит на ЕС да оформи един от своите инструменти в съответствие със Зелената сделка. МВУ също така бе използван като еталон за включването на препратки към Зелената сделка в други инструменти като Кохезионния фонд или InvestEU, предложени през 2018 г. в рамките на Многогодишната финансова рамка в програмата на ЕС.

Въпреки това разпределението на целенасочени зелени инвестиции невинаги е достатъчно за насочването на паричните потоци в правилната посока. Например целенасочените средства за борбата с изменението на климата в настоящия бюджет за периода 2021-2027 г. са 30%, с 10% повече отколкото в предишния период 2014-2020 г.<sup>9</sup> Скорошен доклад на Сметната палата критикува факта, че в предходния период са били изразходвани само 13% от средствата за действия в областта на климата. В доклада също така се заявява, че все още не са отстранени основни пречки. Това повдига въпроса относно готовността на държавите-членки да направят значителни стъпки в увеличаването на разходите си за действия в областта на климата от 13% до най-малко 37% в рамките на NextGenerationEU и съответно до 30% в новата Многогодишна финансова рамка.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Европейска комисия, [Regulation \(EU\) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council, Европейска комисия, 2021 г.](#)

<sup>10</sup> Европейска сметна палата, [Climate spending in the 2014-2020 EU budget Not as high as reported, Европейска сметна палата, 2022 г.](#)

Сумата от 1 трилион евро, предвидена за финансиране на европейската Зелена сделка, до голяма степен са средства, които ЕС се надява да бъдат мобилизирани. InvestEU, новият инструмент на вече съществуващия Европейски фонд за стратегически инвестиции, съставлява повече от 1/3 от тази сума и разчита само на 26 млрд. евро в гаранции, с които да привлече публични и най-вече частни инвестиции за постигане на целта.

Въпреки че устойчивата инфраструктура е един от основните приоритети на InvestEU, тя не изключва недвусмислено изкопаемите горива и като цяло не успява да предостави възможност на гражданите да участват в процеса на вземане на решения относно избраните инвестиции. Изборът да се постави толкова голям акцент върху привличането на частни средства усложнява финансирането на важни проекти, които отговарят на екологични и социални нужди, но не генерират достатъчен приход за частните инвеститори. Тези инвестиции се осъществяват до голяма степен от ЕИБ и в по-малка – чрез националните публични финансови институции. Самата ЕИБ спря да финансира проекти, свързани с изкопаеми горива<sup>11</sup> и пожела да стане климатичната банка на ЕС чрез декарбонизацията на всичките си инвестиции и като осигури климатично финансиране на стойност 1 трилион евро до 2030 г. Готовността на институцията да направи такава значителна качествена промяна е под въпрос, като се има предвид продължаващата подкрепа<sup>12</sup> за фирми и инвеститори, които допринасят към изменението на климата, както и липсата на прозрачност. Например в мерките си за подкрепа на REPowerEU ЕИБ разхлаби ограниченията си за дейности в областта на неконвенционалния добив на нефт и газ за фирмите, за да може да финансира техните проекти в областта на възобновяемата енергия и в инфраструктурата за зареждане на електрически превозни средства.

## **Пакетът NextGenerationEU като възможност за „по-добро възстановяване”**

Пакетът NextGenerationEU предостави рядка и единствена по рода си възможност за възстановяване по един наистина зелен и трансформиращ начин, който би могъл да отговори на взаимосвързаните глобални предизвикателства, изострени от пандемията. Това означава да се откажем от познатите „обичайни инвестиции”, които доведоха до различните кризи, пред които сме изправени сега. Вместо това трябва да приоритизираме онези инвестиции, които биха могли да се справят с кризите, свързани с биоразнообразието и климата, като същевременно ще намалят социалното неравенство и това между половете.

<sup>11</sup> Европейска инвестиционна банка, [EIB energy lending policy](#), Европейска инвестиционна банка, май 2023 г.

<sup>12</sup> Европейска инвестиционна банка, [The EIB Group PATH Framework: Version 1.1](#), Европейска инвестиционна банка, октомври 2022 г.



Самата Европейска комисия заявява, че NextGenerationEU е „повече от план за възстановяване – това е шанс, който ни се предоставя веднъж в живота – да излезем по-силни от пандемията, да преобразим икономиката и обществото си и да създадем Европа, която работи за всички”<sup>13</sup>. Мащабът на тази еднократна възможност е отразен и в самото име, което показва значението на подобни инвестиции и реформи за бъдещите поколения.

В много държави финансирането по Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) представлява значителен дял от БВП (между 3 и 10% за страните, разгледани в настоящия доклад)<sup>14</sup> и заедно със средствата от бюджета на ЕС може да формира до 50-60% от всички публични инвестиции.<sup>15</sup> Финансирането на ЕС идва с изискване към държавите-членки да идентифицират и осъществят реформи като част от своите планове в допълнение към инвестициите, особено засилени от процеса в рамките на МВУ. Това означава, че МВУ има още по-ключова роля в подпомагането за подобряването и улесняването на инвестициите и законодателните промени, които да доведат до дългосрочна трансформираща промяна.

### **Каква роля играят гражданите в постигането на промените?**

От ключово значение е също така да се установят нови начини за планиране и прилагане на публичните инвестиции и реформи. Значението на общественото участие, ангажираността и гражданската отговорност е отразено както чрез официалните комуникационни послания, така и в различните политически инструменти на ЕС. Комисията оценява ролята на обществото, като заявява, че „изпълнението на (плановите за възстановяване и устойчивост) би било успешно единствено чрез силна регионална и местна ангажираност, както и при подкрепа от страна на социалните партньори и гражданското общество”<sup>16</sup>.

Гражданите и експертите от организации от гражданското общество са от ключово значение за това да се гарантира, че разходите са насочени към ефективното изпълнение на местни и национални приоритети, че резултатите са съобразени с и съответстват на целите на фондовете и че случаи на несъответствие и злоупотреба с публични средства се докладват и разглеждат. В съответствие с принципа „никой да не бъде изоставен”, споменат по-горе, трябва да се предлага и платформа за принципно недостатъчно представените и маргинализирани групи, като например етнически и расови малцинства, хора с увреждания, както и тези, които живеят в необлагодетелствани райони или пък са с ниски доходи.

<sup>13</sup> Европейска комисия, [Recovery plan for Europe](#), *Европейска комисия, последно осъществен достъп на 15.05.2023 г.*

<sup>14</sup> Изследователски отдел на Statista, [NextGenerationEU: RRF grants and loans given to member states as a percentage of GDP](#), *Statista, 2023.*

<sup>15</sup> Cohesiondata, [% of cohesion policy funding in public investment per Member State](#), *Европейска комисия, последно осъществен достъп на 15.05.2023 г.*

<sup>16</sup> Група „Европейски семестър”, [Involvement of Organised Civil Society in the National Recovery and Resilience Plans – How can we improve it?](#), *Европейския икономически и социален комитет, 2022.*



Това следва да е особено вярно за МВУ, който изисква извънредно много средства да бъдат реализирани и изплатени в много кратък срок. За успеха на подобна инициатива участието на обществото в МВУ е от решаващо значение и е силно препоръчано в регламента на Европейската комисия. Кризите не трябва да се използват за извинение да се заобиколи общественото участие. Напротив, отговорите на тези кризи, включвайки нуждите и ценностите на обществеността, могат да предложат дългосрочни решения.<sup>17</sup>

Бяха изразени притеснения относно липсата на гражданско участие по време на изготвянето и прилагането на плановете за възстановяване. Например в своята резолюция за контрол на плановете за възстановяване, Европейският парламент изрази опасение, че „държавите-членки или не са включили изобщо регионалната и местната власт, или са ги включили недостатъчно в процеса на изготвяне на националните плановете за възстановяване, въпреки че те са важни участници в изпълнението на плановете”.<sup>18</sup> Също така бе отбелязано, че „по-широкият достъп до информация от страна на обществеността би насърчил прозрачността и отчетността, като по този начин ще се повиши обществената ангажираност спрямо прилагането.”<sup>19</sup> Гражданското общество на няколко пъти изрази своите опасения пред Европейската комисия относно ниското ниво на прозрачност и въввлеченост на обществото по време на процеса на изготвянето на плана за възстановяване и пожела това да бъде коригирано по време на прилагането му.<sup>20</sup>

През март 2021 г. изпълнителният заместник-председател на ЕК Валдис Домбровскис заяви, че изпълнението на плановете за възстановяване би било успешно само при силна регионална и местна ангажираност и че трябва да бъде извършено с подкрепата на социалните партньори и гражданското общество.<sup>21</sup>

През 2022 г. европейският омбудсманът започна инициатива относно прозрачността и отчетността в прилагането на МВУ, като поиска отговор от Комисията относно механизмите за прозрачност и отчетност, които се отнасят до прилагането на МВУ.<sup>22</sup>

<sup>17</sup> Самият регламент на МВУ гласи: „За изготвянето и, където е възможно, за прилагането на плана за възстановяване и устойчивост – резюме на консултационния процес, проведен в съответствие с националната правна рамка, с местните и регионални власти, социални партньори, граждански организации, младежки организации и други заинтересовани страни, както и как приносът на заинтересованите страни е отразен в плана за възстановяване и устойчивост”. Това се допълва от официалните насоки, които изискват от държавите-членки да „опишат всяко допитване до и принос на социални партньори, гражданското общество и други заинтересовани страни при изготвянето и прилагането на плана за възстановяване и устойчивост”.

<sup>18</sup> Европейски парламент, [Report on the implementation of the Recovery and Resilience Facility, Европейски парламент, 6.06.2022 г.](#)

<sup>19</sup> Пак там.

<sup>20</sup> CEE Bankwatch Network и EuroNatur, [Behind the green recovery, мрежа CEE Bankwatch, юни 2022 г.](#)

<sup>21</sup> Европейски комитет на регионите, [Dombrovskis joins local authorities' call on national governments to better involve regions and cities in preparation of national recovery plans, Европейски комитет на регионите, 2021 г.](#)

<sup>22</sup> Европейски омбудсман, [The transparency and accountability of the Recovery and Resilience Facility, Европейски омбудсман, 24.02.2022 г.](#)

## REPowerEU: стъпка напред или две назад?

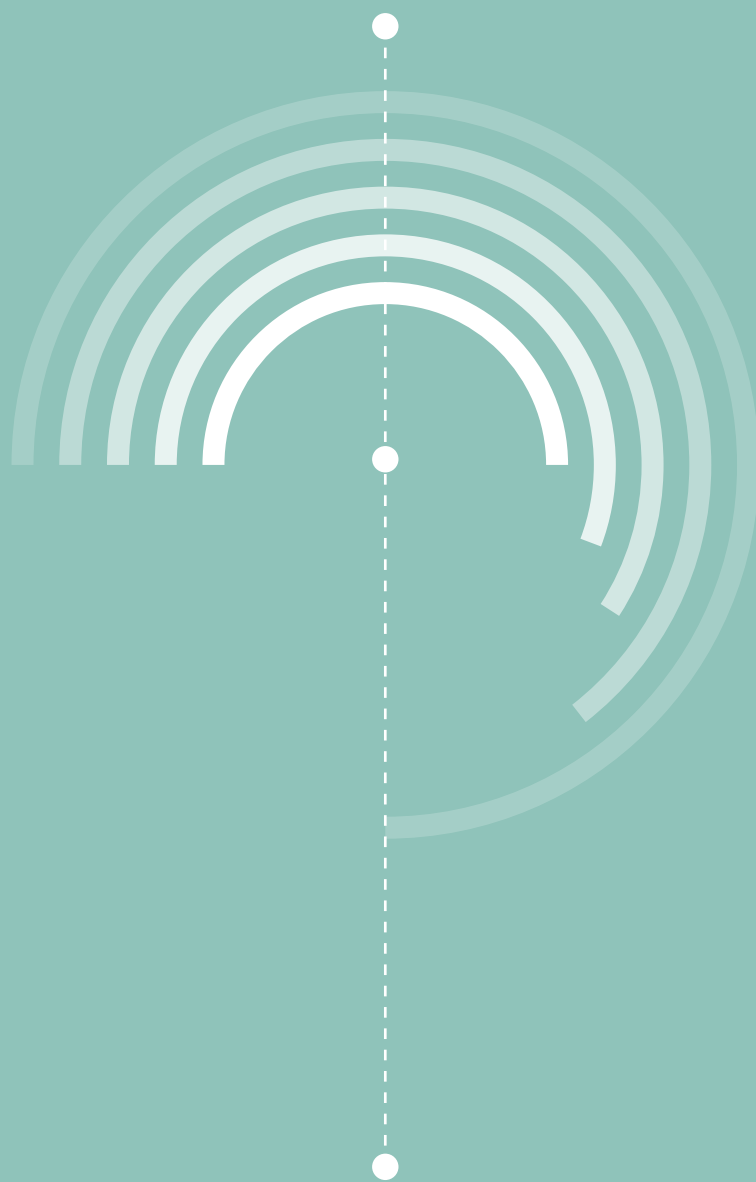
Нови възможности за финансирането на спешни проекти и политики за отказ от изкопаеми горива бяха предоставени чрез REPowerEU. С нея държавите-членки се насърчават да поискат 225 млрд. евро, като им се предоставят допълнително 20 млрд. евро под формата на безвъзмездни средства, за да се включат нови реформи и инициативи, насочени към отказа от руски изкопаеми горива и диверсифицирането и намаляването на енергийните доставки чрез възобновяема енергия и енергийна ефективност. Държавите-членки бяха призовани да представят нови глави по REPowerEU, в които да посочат какви мерки ще финансират, за да постигнат тези цели. Това трябваше да се случи при възможност в рамките на два месеца от влизането в сила на регламента. По този начин се предостави нова възможност да се извлекат поуки от предишни грешки и да се направят подобрения спрямо първоначалния процес, в частност по отношение на постигането на по-голяма ангажираност и припознаване от страна на обществеността.<sup>23</sup> За съжаление бяха направени минимални подобрения по отношение на актуализирането на разпоредбите относно обществените консултации за разработването на новите глави по REPowerEU. Както беше и в първоначалния план по плановете за възстановяване, правилата изискват от държавите-членки само да покажат как са се консултирали със заинтересованите страни, вместо да очертаят ясни изисквания относно стъпките, които трябва да бъдат предприети, за да се ангажират с тях по смислен начин.

Променените плановете все още трябва да допринасят за постигането на широките цели на МВУ за „зелен преход“, „цифрова трансформация“ и „интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, както и да отделят 37% от средствата си за действия в областта на климата. Те също така трябва и да отговарят на целите, заложи в плана REPowerEU и в публикувания наскоро Индустриален план - Зелена сделка за ерата на нулевите емисии, който се стреми да подобри конкурентоспособността на индустриите за чисти технологии.

Въпреки това на държавите-членки вече е разрешено да отделят средства за развитието на инфраструктура, която подобрява сигурността на доставките, което би могло да доведе до финансирането на изкопаеми горива, най-вече на газ. Това е възможно поради отклонението от принципа за „ненанасяне на значителни вреди“ – екологична предпазна мярка, включена в МВУ, която да гарантира, че инвестициите няма да навредят на климата или на околната среда.

<sup>23</sup> Европейска комисия, [Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, EUR-Lex, 18.05.2022 г.](#)

# Какви са вижданията на хората относно възстановяването на ЕС?



**П**роучването относно осведомеността на гражданите за фондовете за възстановяване на ЕС започна през март 2023 г., за да се установи разбирането и възприятията на хората относно МВУ, както и тяхното включване в процеса.<sup>1</sup>

Резултатите от проучването разкриват, че като цяло има познания относно съществуването на фонда за възстановяване (125 души от общо 178 респонденти са отговорили положително), както и за плановете за възстановяване на държавите-членки (121 положителни отговора). Въпреки това проучването също така показва, че тези познания са по-скоро повърхностни: на въпроса какво анкетираните знаят относно плановете за възстановяване, няколко души отговарят, че просто са наясно със съществуването на този план, но не са запознати с нищо относно неговото съдържание. Това наблюдение бе потвърдено от броя хора, които описват участието на европейските граждани в изготвянето и прилагането на плановете за възстановяване като „много слабо“ (80 души от общо 178), като само двама души заявяват, че включването е „отлично“. Единствените респонденти, които са изиграли роля в изготвянето и прилагането на плановете за възстановяване са онези, които работят в организации от гражданското общество.

На въпроса как участието на гражданите би могло да бъде подобро, анкетираните предлагат:

- Използване на социалните мрежи, телевизия, радио и подкасти като инструменти за повишаване на обществената осведоменост. Медиите следва да изиграят по-важна роля при информирането на гражданите относно това как могат да допринесат за процеса. Тези резултати са потвърдени от проучването на Евробарометър<sup>2</sup>, публикувано през януари 2023 г.: „Основният източник на информация [за NextGenerationEU е телевизията. Над един от всеки трима анкетирани са научили за NextGenerationEU от пресата. Приблизително трима от всеки десет са научили за NextGenerationEU от социалните мрежи, а приблизително един от всеки пет – чрез радиото (21%). Приблизително един от десет научава за NextGenerationEU от приятели, семейство и колеги (11%).”
- Създаване на граждански асамблеи на различни нива (местни и регионални) или организирането на семинари и срещи из градовете, за да могат гражданите да се срещат и да обсъждат нуждите си на живо.
- Установяване на задължителни условия за обществено участие и засилването на тези изисквания към държавите-членки на ЕС.

<sup>1</sup> Анкетата бе отворена в рамките на четири седмици и събра общо 178 отговора от 24 държави, откоито 21 са държави-членки. За да се достигнат широк и разнообразен брой респонденти, анкетата бе споделена в социалните мрежи и бе директно разпространена по електронна поща в мрежите на организации из Европа. Респондентите на анкетата отговориха, че работят в разнообразни полета на работа: от 178 анкетирани, 82 работят в неправителствения сектор (20 от тях работят в екологични организации), като мнозинството от останалите 96 респонденти работят в друго поле на работа.

<sup>2</sup> Европейска комисия, [Eurobarometer: EU Recovery Plan 'NextGenerationEU', януари 2023 г.](#)

**Довел ли е пакетът на ЕС за възстановяване до една истински зелена и трансформативна промяна?**



# Анализ на МВУ

Участието на гражданите е от ключово значение за постигането на едно истински екологично, зелено и трансформиращо европейско възстановяване. В следващия раздел тематични примери демонстрират как изключването на гражданите от участие във възстановяването води до финансирането на вредни инвестиции, които не са съобразени нито с нуждите на обществото, нито със зелените цели на ЕС. Представени са и положителни примери за обратното.

Обществото трябва да може да помага за насочването и да влияе върху изразходването на публичните средства за възстановяване. То е предвиденият получател на този фонд и затова неговият принос трябва да бъде в основата на тези реформи и инвестиции.

## Рамка за управление

Една силна рамка за управление е задължителна за оползотворяването на огромния потенциал на наличните финансови ресурси и за правилното осъществяване на трансформиращо възстановяване. Това означава рамка, която стимулира изключително амбициозни и трансформиращи инвестиции, като например реформи за енергийни общности или за програми за възстановяване и опазване на природата. Същевременно с това е нужно да се избягват инвестиции, които са вредни или водят до лоши компромиси, като например недобре планирано внедряване на възобновяема енергия, което да вреди на биоразнообразието. Тези програми също така трябва да бъдат равномерно и справедливо разпределени между всички представители на обществото. Това може и трябва да бъде направено, като същевременно се даде възможност на обществото да бъде ключов участник в процеса, за да се гарантира ефективно и целенасочено изпълнение.

МВУ представлява изцяло нов модел за управление и разпределение на европейски средства и инвестиции. Вместо стандартната система за споделено управление, според която Европейската комисия прави преглед на разходите на държавите-членки, МВУ разчита на държавите-членки да осъществят определени договорени междинни етапи и цели, за да бъде изплатено следващото плащане. Това се дължи на необходимостта държавите-членки бързо и ефективно да усвоят тези средства, за да улеснят скоростното възстановяване, като по този начин теоретично се избягва продължителната бюрокрация и административната тежест. Същевременно с това обаче, този нов модел предлага много по-малко възможности за обществено участие и консултации, както е обяснено по-подробно по-нататък.

Бяха установени редица недостатъци в начина, по който този инструмент е разработен и функционира. Те са оказали негативно въздействие не само върху

типа на подпомогнатите инвестиции, но и върху процеса на вземане на решения за тях и изпълнението им. Например Европейската сметна палата изрази загриженост относно рисковете за успешното прилагане на МВУ, като отбеляза, че „оценката на предложените от държавите-членки механизми за наблюдение и контрол до някаква степен се основава на описание на системи, които все още не са създадени.”<sup>1</sup>

## Прозрачност и общественото участие в прилагането на МВУ

Нашият анализ подчертава, че има не само големи пропуски по отношение на прозрачността при планирането на МВУ, но също така са налице и активни усилия за ограничаването на общественото участие. Пропуските в отношение биха могли да бъдат преодолени чрез по-силен акцент върху тези проблеми по време на етапа на изпълнение.

В интернет са налични документи, чието предназначение е да предоставят на обществеността прозрачна информация за средствата за възстановяване, като например индивидуалните планове за възстановяване и исканията за плащане. Те обаче не дават систематична, подробна и уеднаквена информация относно реалното прилагане на конкретни мерки (какъв проект е финансиран, в следствие на какъв процес, разработчиците на проекта/крайните бенефициенти, конкретен бюджет, местоположение, цел и т.н.). Това е проблем в повечето държави-членки. Те не предоставят информация, която да е „ясна, пълна, навременна, надеждна и релевантна” и „налична в отворен и незащитен машинно-четим формат, лесен за намиране, разбиране, използване и повторна употреба”, както предлагат насоките на ОИСР за отворено управление.<sup>2</sup>

Предоставянето на информация, свързана с проектите, е ключово, тъй като по време на оценката и одобряването на плановете липсва достатъчно яснота какви конкретни проекти ще бъдат одобрени и къде. Така например един силно вредящ на околната среда проект за финансиране на ски курорти в Испания бе одобрен по време на оценката с мотива, че ще насърчи „устойчивия туризъм” в региона.<sup>3</sup> През 2023 г. стават ясни пълните подробности и въздействието върху околната среда, но едва след като финансирането вече е отпуснато. Това показва, че при подобен модел на финансиране е невъзможно Комисията да направи точна оценка на истинското въздействие на проектите, които ще бъдат подпомогнати, преди те да бъдат одобрени.

<sup>1</sup> Европейска сметна палата, [Special report. Design of the Commission's control system for the RRF. Assurance and accountability gap remains at EU level in the new delivery model, despite extensive work being planned](#), *Европейска сметна палата*, 2023 г.

<sup>2</sup> ОИСР, [The OECD Recommendation of the Council on Open Government](#), ОИСР, 2017 г.

<sup>3</sup> Европейски парламент, [Use of Next Generation EU funds in highly sensitive mountain areas in the Aragonese Pyrenees](#), *Европейски парламент*, 20.05.2022 г.



Нивото на публичен контрол е по-лошо при плановете за възстановяване, отколкото относно средствата по кохезионните политики поради други проблематични елементи в регламента за МВУ, а именно липсата на включване на разпоредба за задължителни комитети за наблюдение. Това са пространства, които дават на партньорите, например представители на бизнеса, местната власт и организациите от гражданския сектор, достъп до информация и им позволяват да анализират мерките и проектите, предложени за получаване на публична подкрепа от ЕС. Те предоставят важни възможности и пространство за граждани и заинтересовани страни да подлагат под въпрос и да проверяват определени проекти и мерки, както и да им влияят положително чрез отправянето на препоръки и гласуване по процедурите за представяне на предложения. Така се гарантира, че финансирането от страна на ЕС е съобразено с целите в областта на климата и околната среда и че местните нужди са удовлетворени.

В повечето държави не е извършена оценка на кумулативните въздействия на мерките върху околната среда за плановете за възстановяване. Съгласно Директивата за стратегическа екологична оценка (СЕО) такива оценки – включващи задължително участие на обществеността – трябва да бъдат извършени за планове и програми, които биха могли да имат значително въздействие върху околната среда, каквито са плановете за възстановяване.

Няколко държави направиха законодателни промени, за да ускорят прилагането на техни проекти предвид срока до 2026 г. Например опростяването на процедурата по ОВОС се отрази на правото на гражданите и на организациите от гражданския сектор да участват в процеса на вземане на решения в случая с вълнолома в Генуа на стойност 2 млрд. евро, тъй като новата процедура включваше по-кратък срок за предоставяне на коментари по ОВОС от страна на заинтересованите страни.

Ето защо прозрачността е задължително условие за успеха на възстановяването на Европа. Тя гарантира необходимия контрол, наблюдение и съответствие с първоначалните цели, както и възможността гражданите да определят успеха на публичните средства за осигуряване на общественото благосъстояние.

## Смесен успех в постигането на устойчивост и трансформация в дългосрочен план

Като цяло конкретно в сектора на климата и енергетиката МВУ постигна положителен напредък по отношение на финансирането на иновативни реформи и инвестиции.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> CEE Bankwatch Network и Climate Action Network Europe, [Reaching for a green recovery: what holds back progress in ten EU recovery and resilience plans](#), мрежа CEE Bankwatch, 3 February 2022.



Инструментът позволи: провеждането на ключови реформи, като поемането на нови ангажименти от страна на държавите-членки за поетапно изключване на възглицата (например планът за възстановяване на Румъния е единственият официален документ, в който се посочва конкретна дата за отказ от възглица); включването на правна рамка и подкрепа за енергийни общности (каквото е случаят в Чехия); финансирането на важни мерки за сградно обновяване, декарбонизирането на отоплителните системи и внедряването на решения за декарбонизация на транспорта.<sup>5</sup>

Според Европейската комисия<sup>6</sup> поне 37% от всеки оценен и одобрен план трябва да бъде свързан с действия в областта на климата. Въпреки това съществува скептицизъм относно начина, по който това ще се отчита и дали целта наистина е била постигната. Независими методологии като Green Recovery Tracker откриват, че в плановете на много държави делът, посветен на действия в областта на климата, е много по-нисък от 37%.<sup>7</sup> Например според тази методология, Чехия е постигнала само 25%, в разрез с оценката на Комисията – 42%. Методологията на Комисията за отчитане на действия в областта на климата е критикувана за това, че е твърде опростена и не отразява с точност истинския принос на инвестициите към положителни за климата цели.

Освен това, приоритет са рецепиентите, които могат възможно най-лесно да бъдат включени в целта от 37% за действия в областта на климата, вместо да се обърне внимание на действителното качество или потенциал за промяна на конкретните проекти. Някои средства са насочени към инфраструктурни инвестиции с голям мащаб, само за да се изпълнят изискванията за зелени разходи, като не се обръща достатъчно внимание на тяхното истинско трансформиращо въздействие. Сред тях са проекти, които бяха планирани преди COVID-19 пандемията и нямат достатъчно амбиция да осигурят и стимулират необходимата трансформация.

Такива предприятия често имат привилегирован достъп до информация и до държавни служители, което означава, че могат да оказват неправомерно влияние върху вземането на решения. В Испания, един от основните бенефициенти по NextGenerationEU, над половината от безвъзмездните средства и една трета от общия размер на отпуснатата помощ за възстановяване са се оказали при публично-частни партньорства, водени от големи корпорации. Освен това управлението на фондовете е било частично възложено на „големите четири“ частни консултантски компании (Deloitte, PricewaterhouseCoopers, KPMG и Ernst & Young). Тези консултантски фирми също така са предложили проекти, които са управлявани от техните корпоративни клиенти. В Гърция бе съобщено, че заеми на стойност 622 млн. евро са били отпуснати само на 13 големи компании и една консултантска фирма.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Пак там.

<sup>6</sup> Европейски парламент и Съвет на Европейския съюз, [Regulation establishing the Recovery and Resilience Facility, Член 18 §4e, EUR-Lex, 12.02.2021 г.](#)

<sup>7</sup> ЕЗГ, [Is the EU Recovery and Resilience Facility enabling a green recovery?, ЕЗГ, 2021 г.](#)

<sup>8</sup> Сарантис Михалопулус, [‘More than €600 million Recovery loans in the hands of few Greek businesses’, Euractiv, 2.05.2023](#)

Този регламент също така предостави възможност, макар и ограничена, за финансирането на инвестиции в изкопаеми горива. Това доведе до използването от няколко държави-членки на МВУ за подкрепата на инвестиции, свързани с изкопаем газ, като например котли на изкопаем газ като част от по-широките мерки за сградно обновяване и отопление. Регламентът за МВУ и техническите насоки към него позволяват тези инвестиции да бъдат финансирани единствено в изключителни случаи (като например когато газовите котли биха имали значителни ползи за здравето и парниковите газове). Някои държави-членки действително са използвали това изключение за подпомагането на проекти за изкопаем газ, които биха могли да допринесат до продължително обвързване с газова инфраструктура на континента, в противоречие с целите за енергетика и климат. Например 67 млн. евро са предназначени за газови котли в Чехия.<sup>9</sup>

Спешната и критична нужда да се подпомогне биоразнообразието чрез средствата за възстановяване е почти изцяло пренебрегната. Това до някаква степен се дължи на това, че МВУ няма никакво изискване към държавите-членки да финансират мерки за възстановяване или опазване на биоразнообразието, в резултат на което по-малко от 1% от средствата са отделени за тази област.<sup>10</sup>

В някои случаи се наблюдава и конфликт между мерките, насочени към борба с изменението на климата и тези, които подкрепят опазването на биоразнообразието, като се смята, че правителствата трябва да избират между двете области, вместо да взимат предвид биоразнообразието при мерките и проектите, свързани с климата.

Този проблем трябваше да бъде адресиран чрез въвеждането на принципа за „ненанасяне на значителни вреди“, който има за цел да възприеме цялостен подход, за да се гарантира, че положителната инвестиция в една област, като енергетика или климат, няма да въздейства негативно на друга, като например биоразнообразието. Въпреки че по принцип това беше положителна стъпка към подобряването на устойчивостта на инвестициите, инструментът не успя да разгърне потенциала си и не успя успешно да предотврати вредите към околната среда.<sup>11</sup>

Основната причина за това, идентифицирана от организации от гражданския сектор, е подходът на „отмятане на точките“ във формуляра за оценка на Европейската комисия, липсата на експертиза от страна на националните публични органи при извършването на тези оценки и липсата на публично достъпна информация по време на процеса.<sup>12</sup>

Отново, тези оценки биха могли да са значително по-ефективни, ако по-широк кръг заинтересовани страни бе включен в процеса, независимо дали става въпрос

<sup>9</sup> CEE Bankwatch Network, [The role of gas in the recovery and resilience plans](#), *мрежа CEE Bankwatch*, 2021 г.

<sup>10</sup> CEE Bankwatch Network, [The role of gas in the recovery and resilience plans](#), *мрежа CEE Bankwatch*, 2021 г.

<sup>11</sup> CEE Bankwatch Network и др., [Applying the 'do no significant harm' principle in practice. Examples of reforms and investments under national recovery plans that will cause harm to the environment](#), *мрежа CEE Bankwatch Network*, 2022 г.

<sup>12</sup> Пак там.

за екологични организации или засегнати граждани. Това ранно и ефективно ангажиране на обществеността във вземането на решения в областта на околната среда е не само изискване според Орхуската конвенция, но също така може и да доведе до по-голямо възприемане от обществеността на проекти, които пряко я засягат.<sup>13</sup>

## Липса на ангажираност към социалното приобщаване и основни права

Сред целите на МВУ има няколко социални компонента: социално и териториално сближаване (стълб 4); здравеопазване и икономическа, социална и институционална устойчивост (стълб 5); и политики за следващото поколение, деца и младежи (стълб 6).<sup>14</sup>

Въпреки това, в ЕС липсва силна стратегия или критерий относно пътя за постигане на тези социални цели. Анализ на Европейския синдикален институт за изследвания на социално-екологичното измерение на МВУ заключи, че то е небалансирано. Мерките, предоставящи на гражданите и работниците буфери срещу възможните отрицателни последици от зеления преход, са недостатъчно развити, а ролята, която трябва да изиграе социалният диалог в рамките на прехода, не винаги е очевидна в предложените мерки.<sup>15</sup>

Акцентираща се върху проектите, свързани със зелен преход и дигитална трансформация, без да вземат предвид социалните и демографски тенденции, които засягат държавите-членки. По този начин производствените сектори на икономиката – като например енергийния сектор, сектора на микроелектрониката, автомобилния сектор и корабостроителната индустрия – бяха приоритизирани пред храните, здравеопазването, образованието или грижите, чието значение беше подчертано по време на пандемията.

Освен това, въпреки желанието да се насърчат малките и средните предприятия, бюрокрацията, свързана с достъпа до средствата, както и кратките срокове за кандидатстване по конкурсите за проекти<sup>16</sup>, водят до това парите да отиват при най-големите предприятия<sup>17</sup> с най-много ресурси и най-добре развита

<sup>13</sup> Green 10 и EuroNatur, [EU funds should never harm nature, climate or the environment: Statement of the Green 10 on the 'do no significant harm' principle](#), *Green 10*, Ноември 2021 г.

<sup>14</sup> Европейски парламент и Съвет на Европейския съюз, [Regulation establishing the Recovery and Resilience Facility](#), *EUR-Lex*, 12.02.2021 г.

<sup>15</sup> ETUI, [Social policy in the European Union: state of play 2022 Policymaking in a permacrisis](#), *ETUI*, 2022 г.

<sup>16</sup> Селия Моро, ['Las dificultades de los autónomos y las PYMEs para acceder a las ayudas Next Generation'](#), *El Economista*, 3.02.2022 г.

<sup>17</sup> Expansión, ['Iberdrola capta 130 millones de los fondos Next Generation para proyectos de transición energética'](#), *Expansión*, 30.04.2023 г.

инфраструктура.<sup>18</sup> По този начин малките и средните предприятия, както и обществените проекти и тези свързани със солидарната икономика останаха на заден план.

Бизнес лобитата<sup>19</sup> и големите консултантски фирми повлияха върху процеса на разпределяне на средствата.<sup>20</sup>

Малкото проекти, свързани със социално благополучие, обикновено се фокусират върху дигитализацията на услугите, без да адресират структурни проблеми за подобряване на тяхното качество, както и на условията за заетите в сектора. Например, стратегическите проекти на Испания за икономическото възстановяване и трансформация (PERTE) се съсредоточават почти изцяло върху цифровизацията: „планът за най-съвременно здравеопазване” акцентира върху насърчаването на дигитални и (био)технологични решения, PERTE за селското стопанство и хранителната промишленост цели да подпомогне интегрираното развитие на цялата селскостопанска хранителна верига чрез дигитализация на процесите и „цифровизацията на водния цикъл” има за цел да трансформира и модернизира системите за управление на водите.<sup>21</sup> Не се предлага никаква друга визия относно това как могат да бъдат подобрени обществените услуги или да се намалят неравенствата.

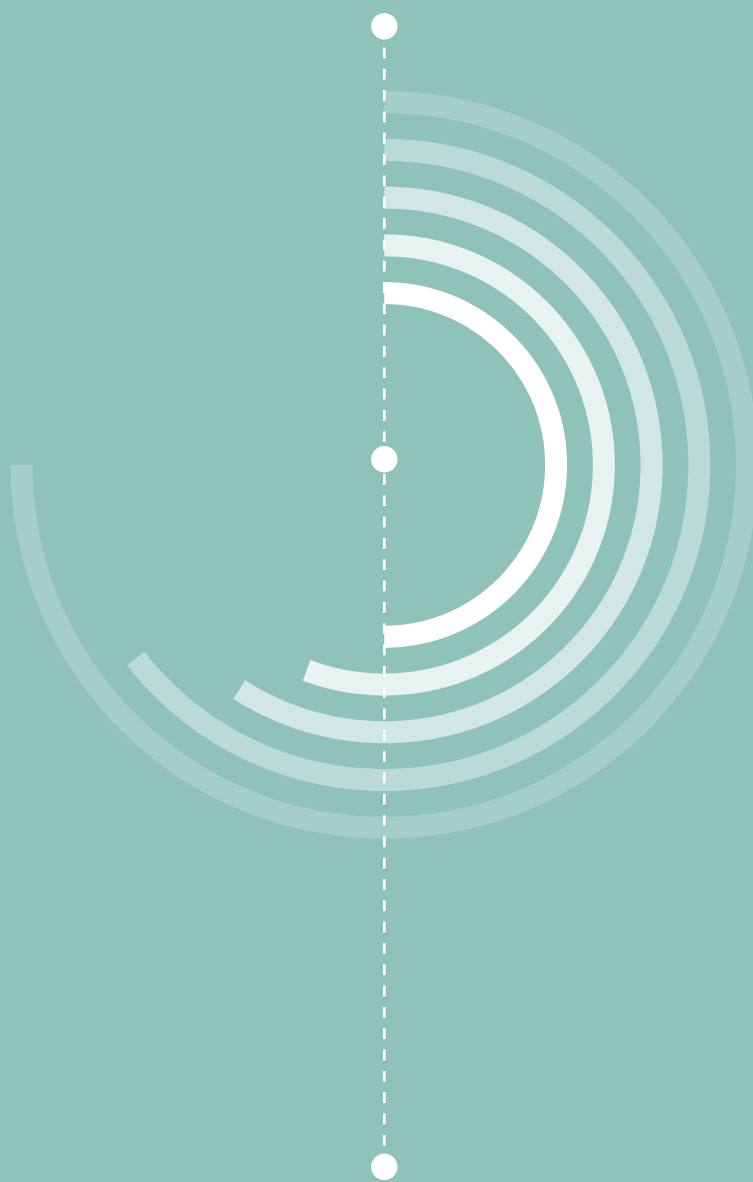
<sup>18</sup> Даниел Йебра, [‘El interés de las empresas por los fondos europeos cae por la lentitud de las convocatorias y la incertidumbre’, El Diario, 14.06.2022 г.](#)

<sup>19</sup> Junta de accionistas, [‘Repsol quiere fondos de la UE para biocombustibles, hidrógeno verde y energía hidroeléctrica’, Público, 26.03.2021 г.](#)

<sup>20</sup> CEOE, [‘CEOE aborda con la Comisión Europea las claves de la política energética actual y de la ejecución de los fondos Next Generation EU’, CEOE, 7.10.2022 г.](#)

<sup>21</sup> Бланка Баяс Гернандез и др., [How public investment undermines ecofeminist transition Analysis of five strategic projects for economic recovery and transformation \(PERTEs\), Colectiva XXX, Observatori del Deute en la Globalització, OMAL and Enginyeria Sense Fronteres, 9, ноември 2022 г.](#)

# Анализ на национално равнище



# България



## Изпълнение на плана за възстановяване

На 15 октомври 2021 г., след значително политическо забавяне, служебното правителство на България представи на Европейската комисия своя Национален план за възстановяване и устойчивост. На 7 април 2022г., след редица преговори, шестият вариант на плана, представен от новоизбраното правителство, беше одобрен. След публикуването на всяка версия гражданското общество имаше възможност да представя своите мнения, коментари и препоръки чрез онлайн портал за обществени консултации: [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg)<sup>1</sup>. въпреки това беше възможно да се разбере дали дадена препоръка е била взета предвид само след като се види следващата версия на плана – не беше предоставен доклад за общественото мнение. Близо 60 % от проектите в българския план за възстановяване са в подкрепа на екологичния преход в страната. Финансовите ресурси по него, възлизащи на 5,69 млрд. евро,<sup>2</sup> са обвързани с конкретни етапи и цели за изпълнение<sup>3</sup>.

През януари 2023 г. обаче българският парламент задължи Министерския съвет да преговори енергийния компонент на плана. Основната необходима промяна е продължаването на дейността на въглищните електроцентрали поне до 2038 г. Измененията включват преговаряне на целите за намаляване на въглеродните емисии от производството на електроенергия от въглища с 40% до края на 2025 г.<sup>4</sup> В инициативата за преговаряне липсват адекватни предложения и междинни цели за това как ще бъде спазен крайният срок за затваряне на въглищните електроцентрали.<sup>5</sup>

Понастоящем няма ясна информация относно законодателните предложения и реформи, свързани с преговарянето на плана за възстановяване. България вече загуби близо 100 млн. евро от финансирането за справедлив преход за 2022 г. поради това, че не подаде официално териториален план за справедлив преход за зависимите от въглища региони.<sup>6</sup> Всяко забавяне увеличава риска страната да загуби парите, отпуснати за енергийна трансформация, преквалификация, обезщетения на работниците в енергийния сектор и рекултивация на земи.

<sup>1</sup> Министерски съвет, [Портал за обществени консултации, Национални, Междусекторни покитики, 17 май 2023](#)

<sup>2</sup> Европейски Парламент, [Briefing: Next Generation EU delivery – how are the Member States doing? Bulgaria's National and Resilience Plan, 1](#)

<sup>3</sup> Министерски съвет на Република България, [Национален план за възстановяване и устойчивост, 13](#)

<sup>4</sup> БТА, ['Parliament Mandates Government to Renegotiate Energy Chapter in Bulgaria's Recovery Plan to Save Coal Plants', 12 януари 2023](#)

<sup>5</sup> ЕС 'За Земята', [Популизъмът на парламента ще излезе скъпо и солено, 17 януари 2023](#)

<sup>6</sup> CEE Bankwatch Network, [What is the current state of play of the just transition processes in Bulgaria?, CEE Bankwatch Network, 2, 30 Януари 2023](#)



## Ниво на прозрачност и включване

Актуална информация относно отворените, приключилите и прекратените процедури, процедурите за обществено обсъждане и архив от общественото обсъждане, свързани с плана за възстановяване на България, може да бъде намерена на уебсайта на информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България 2020.<sup>7</sup>

Понастоящем в страната няма комитет за наблюдение на плана за възстановяване, въпреки че през последните две години гражданските организации отправиха редица искания и писма за това.<sup>8</sup> Няма официална обосновка защо не е създаден такъв орган. Сред възможните причини са политическата нестабилност в страната или умишлените усилия за блокиране на напредъка в тази област.



Снимка: Георги Кръстев

<sup>7</sup> Информационна система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България 2020, [Национален план за възстановяване и устойчивост, консултиран на 17 май 2023](#)

<sup>8</sup> Move.bg, [Да бъде създаден Комитет за наблюдение на НПВУ, настояват граждански организации, 13 Януари 2022](#)

## Процес на изготвяне на REPowerEU

България ще получи над 480 млн. евро от плана REPowerEU за нова енергийна инфраструктура. По думите на министъра на икономиката и промишлеността на България Никола Стоянов планът предоставя допълнителна възможност за декарбонизация на българската промишленост, намаляване на разходите за енергия и разширяване на нейния дял в икономиката. Стоянов заяви, че планът ще помогне на малките и средните предприятия, които страдат най-много от високите цени на енергията.<sup>9</sup>

Проектите, предложени в рамките на REPowerEU, включват: реконструкция на електропроводи за интегриране на по-голямо производство на енергия от възобновяеми източници в националната електроенергийна мрежа; нова „готова за бъдещето“ газова инфраструктура в подземното газохранилище в Чирен за свързване на увеличението му капацитет с националната газова мрежа; увеличаване на техническия капацитет за пренос на газ от Гърция към България и от България към Северна Македония; модернизация и цифровизация на системата за мониторинг на преноса на газ; инвестиции в обществени сгради за постигане на нулеви нетни емисии.<sup>10</sup>

Все още не са провеждани обсъждания с обществеността или с гражданските организации. Липсва информация за това с кого, ако изобщо с някого, са провеждани консултации относно новите инвестиции и реформи, които да бъдат добавени в главите.

## Казус: участие на обществеността и съответствие с Европейската зелена сделка

### Неуспешно справяне с енергийната бедност

Българският план за възстановяване включва мярка относно програмата за финансиране на индивидуални мерки за използване на възобновяема енергия в еднофамилни и многофамилни сгради. Целта на инвестицията е да се увеличи използването на възобновяема енергия в крайното потребление в сектора на домакинствата, като се осигури финансиране по:

- Компонент 1: закупуване на слънчеви инсталации за битова гореща вода;
- Компонент 2: закупуване на фотоволтаични инсталации с максимална мощност до 10 киловата (kWp), включително системи за съхранение на електрическа енергия (ако е технически възможно).

<sup>9</sup> Република България, Министерство на икономиката и индустрията, [България ще получи над 480 млн. евро от плана „REPowerEU“ за нова енергийна инфраструктура, 27 Февруари, 2023](#)

<sup>10</sup> Народно събрание на Република България, [Относно реформи и инвестиции по линия REPowerEU, 19 май 2023](#)



Инвестицията има за цел да помогне на поне 10 000 домакинства, които понастоящем използват неефективни източници на топлина на твърдо гориво, да инсталират най-доброто оборудване за слънчева битова гореща вода и фотоволтаични системи с мощност до 10 kWp, включително системи за съхранение на електрическа енергия (ако това е технически възможно).

Общият размер на планираното финансиране е 240 млн. лева (приблизително 122 млн. евро), като 140 млн. лева ще бъдат осигурени от НПВУ, а 100 млн. лева ще дойдат от национално и частно съфинансиране. Периодът на изпълнение е от 2022 г. до 2025 г. За първия транш са планирани средства в размер на 80 млн. лева (приблизително 41 млн. евро), а останалите ще бъдат отпуснати до края на 2023 г. Предоговарянето на плана за възстановяване обаче може да доведе до забавяне. Целта на реформата, към която спада тази инвестиция, е да *„отговори на препоръката на ЕК за нормативно регламентиране на феномена „енергийна бедност“, както и за използването на дефиницията за целите на приоритетно третиране на попадащите в обхвата на дефиницията домакинства при реализацията на мерки и проекти за повишаване на енергийната ефективност”<sup>11</sup>* Реформата е стъпка в правилната посока за насърчаване на форми на възобновяема енергия с ниско въздействие върху околната среда. По принцип слънчевата енергия за битова гореща вода и фотоволтаичната енергия са препоръчителни/добре дошли форми на възобновяема енергия и следва да бъдат приоритизирани, особено когато са разположени на места с ниско въздействие върху околната среда, като например покриви.

Тази инвестиция обаче е проблематична от гледна точка на борбата с енергийната бедност, тъй като всеки краен получател трябва първоначално да плати за инсталирането на тази технология за възобновяема енергия със собствени средства, а след това да чака възстановяване на разходите.

На кандидатите ще бъдат възстановени първоначалните плащания в размер до 1960 лева за соларна система за топла вода или до 15 000 лева за фотоволтаична електрическа система. За слънчевата система за топла вода възстановяването покрива 100 % от разходите, но за фотоволтаичните системи то е само 70%, което означава, че крайните потребители все още трябва да покрият 30% от разходите. Цялата система за производство на електроенергия за едно домакинство може да струва повече от 21 000 лева, които трябва да бъдат платени от кандидата, без гаранция, че проектът ще бъде одобрен и съответният процент от общите разходи ще бъде възстановен.

Това автоматично изключва от процедурата енергийно бедните домакинства, тъй като те не могат да инвестират толкова много средства. Следователно мярката е подходяща само за хора със средни и високи доходи. Гражданите, които получават

<sup>11</sup> Министерски съвет на Република България, [Национален план за възстановяване и устойчивост, 97](#)

целеве помощи за отопление, над 300 000 домакинства в цяла България, които най-много се нуждаят от подкрепа за подмяна на отоплителните си системи, няма да имат финансовата възможност да кандидатстват за тази мярка. От собственика се изисква да застрахова активите срещу кражба, природни бедствия и други съответни рискове, както и да осигури адекватни средства за поддръжка на инсталацията за период от минимум пет години след приключване на проекта, което също е невъзможно за енергийно бедните домакинства. Освен това, ако целта на инвестицията е справяне с енергийната бедност, тогава по-голям дял от инвестицията би могъл да бъде предназначен за соларни системи за битова гореща вода, тъй като те са по-евтини и биха подпомогнали повече домакинства.

Друг проблем, свързан с достъпността, е липсата на информационна кампания. Процесът на кандидатстване е изцяло дигитален, което създава допълнителна бариера за участие на най-нуждаещите се лица, като възрастните хора, малцинствените групи или хората с ниска степен на технологична грамотност.

Едно от условията за кандидатстване е наличието на замърсяваща отоплителна система, което предполага, че настоящата програма ще разреши този проблем. В действителност обаче тази програма няма да замени замърсяващите отоплителни системи, тъй като фотоволтаиците и соларните системи за битова гореща вода не могат да задоволят нуждите на домакинствата за отопление през зимата. Все още няма яснота какво се случва със замърсяващата отоплителна система при тези обстоятелства. Ако изхвърлянето на стария отоплителен уред е задължително, домакинствата ще бъдат принудени да изразходват големи суми за нови отоплителни уреди.

Освен това настоящата процедура за кандидатстване не изисква от кандидатите да представят фактури за отопление (което би помогнало да се проследи въздействието на проекта след въвеждането на новите системи), въпреки че програмата е определена като мярка за отопление. Програмата не е валидна и за нови сгради, тъй като при кандидатстването трябва да се представят сметки за електроенергия за последните шест месеца.

Програмата не насърчава диверсификацията на енергията и използването на възобновяеми източници в пълния им потенциал, тъй като не предоставя възможности за просумеризъм (сливане на ролята на потребител и производител), не подкрепя енергийните общности и не позволява на домакинствата да продават излишната енергия. Не се гарантира също така, че ще бъдат включени домакинствата от различни региони на страната или такива, които живеят в различни видове сгради.

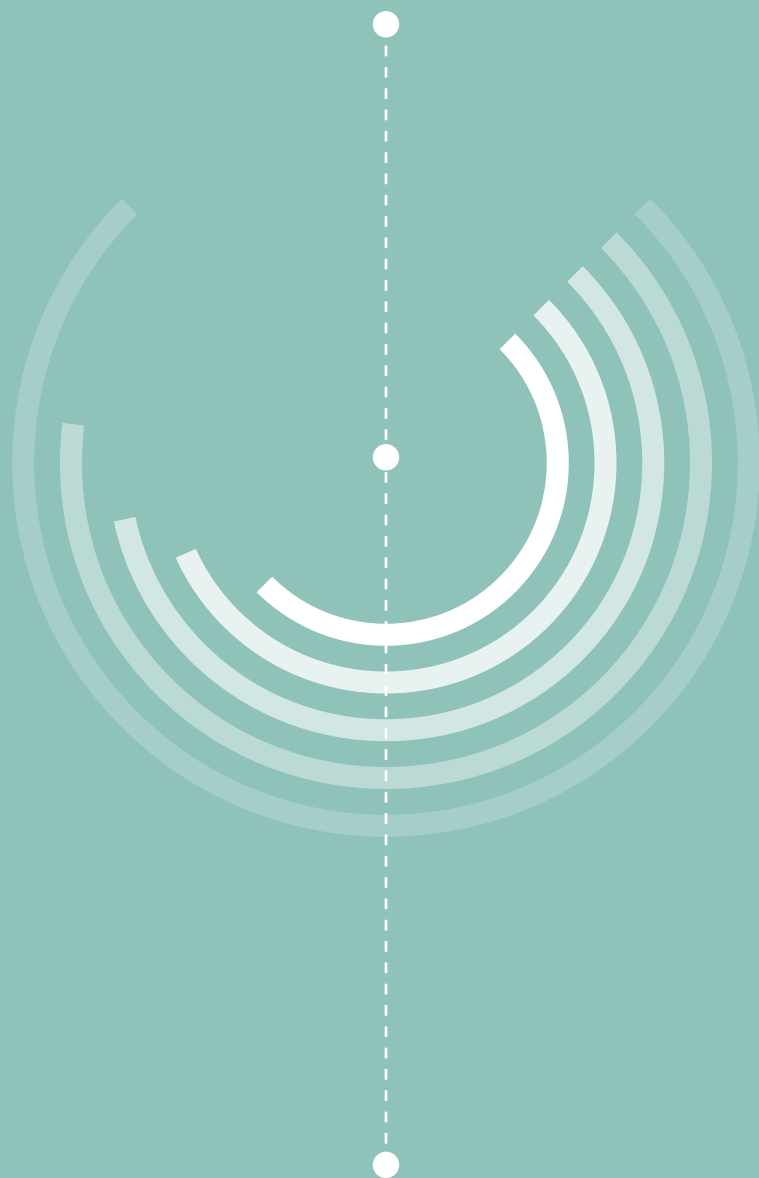
Процедурата за финансиране е отворена от 9 май 2023 г. до 10 ноември 2023 г.<sup>12</sup>, но голяма част от обществото не знае за нейното съществуване.

Съществуват някои аспекти, които все още могат да бъдат подобрени, за да се включат в по-голяма степен гражданите и да се осигури по-голямо съответствие с целите на Европейската зелена сделка. Това включва премахване на условието за предплащане на разходите за инсталиране на системи за възобновяема енергия, приоритизиране на енергийно бедните домакинства и провеждане на информационна кампания, за да се гарантира, че най-нуждаещите се действително са запознати с възможността.

Можете да прочетете националните анализи на Естония, Испания, Италия, Латвия, Полша, Унгария в доклада на английски език – [No recovery without citizens – why public involvement is key to Europe’s green transformation](#).

<sup>12</sup> Информационна система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България 2022, [Отворена процедура за кандидатстване](#)

# InvestEU и Европейската инвестиционна банка (ЕИБ): финансиране на половинчат преход за частния сектор без участието на гражданите



**В** тази глава се разглеждат другите два свързани източника на публични инвестиции на ЕС за Европейската зелена сделка: InvestEU и ЕИБ. В рамките на Европейската зелена сделка InvestEU е представен като основен източник на финансиране. ЕИБ играе значителна роля в изпълнението на InvestEU и също така се представя като „климатичната банка на ЕС”, като отделя голяма част от общите си инвестиции към действия в областта на климата. В този раздел ще анализираме дали InvestEU и ЕИБ допринасят към трансформиращата промяна и как гражданите могат да участват в инвестициите, които се правят.

## InvestEU

InvestEU е продължител на Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ).<sup>1</sup> Създаден е през 2021 г. и започва да функционира през ноември същата година. Предоставя 26,2 млрд. евро от бюджета на ЕС под формата на гаранции – главно на ЕИБ и на други регионални и национални публични финансови институции – за подкрепата на инвестиционни проекти, които прилагат целите на политиката на ЕС, по-конкретно устойчива инфраструктура, научни изследвания, иновации и цифровизация и достъп до финансиране за малки и средни предприятия и малки дружества със средна пазарна капитализация, както и достъп до микрофинансиране и финансиране за социални предприятия, за компетентност и умения и за развитието и консолидирането на пазари за социални инвестиции. Около 1/3 от гаранциите са запазени за устойчива инфраструктура, което е от най-голямо значение за финансирането на Европейската зелена сделка.

В рамките на InvestEU само 75% от средствата от бюджета на ЕС са запазени за банката за финансиране на InvestEU проекти. ЕИБ също ще допринесе с 5 млрд. евро. Оставащата част от бюджета на ЕС, над 6,5 млрд. евро, е на разположение на другите партньори по изпълнението, избрани от Европейската комисия. Те също са задължени да предоставят финансов принос. Понастоящем има седем партньори по изпълнението, в допълнение на групата на ЕИБ: Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР); Банката за развитие на Съвета на Европа; Северната инвестиционна банка; и националните насърчителни финансови институции от Испания, Италия и Франция.

Анализирахме инвестициите на ЕИБ, свързани с InvestEU, на базата на данните, предоставени ни от страна на банката. До края на 2022 г. InvestEU гарантира операции на ЕИБ на стойност 10 млрд. евро. Най-силно подкрепената област са програмните заеми в областта на научните изследвания, иновации и дигитализация (3,4 млрд. евро), следвани от дейности в транспортния сектор (1,8 млрд. евро) и енергийния сектор (1,5 млрд. евро).

<sup>1</sup> CEE Bankwatch Network and Counter Balance, [Not work celebrating-yet: the Investment Plan for Europe, a critical analysis of the pilot phase of the 'Junker Plan', мрежа CEE Bankwatch, септември 2019 г.](#)

Транспортният сектор досега е доминиран единствено от една дейност: модернизация на високоскоростната железопътна линия в Италия, насърчавана от държавата. Сред другите транспортни дейности, които са били подкрепени, е и проект за разработване, производство и внедряване на водородна технология, по-конкретно системи за съхранение на водород и системи за захранване с горивни клетки.<sup>2</sup> Възложителят, Faurecia, също така е получил безвъзмездна помощ от Европейската комисия като част от важен проект от общ европейски интерес за много подобна инициатива: разработване и индустриализиране на ново поколение водородни резервоари.<sup>3</sup>

Сред деветте проекта, подкрепени до този момент в енергийния сектор, осем касаят вятърна енергия и фотоволтаици. Сред тях са първият полски проект за офшорен вятър в Балтийско море и проект за развитие на пренос на електроенергия в Испания, които получиха зелена светлина от инвестиционния комитет.

### **Мобилизация на финансиране за трансформиращи инвестиции, които не могат да бъдат финансирани на пазара**

Идеята зад InvestEU е да използва бюджета на ЕС като гаранция за подпомагане на публични инвестиционни банки като ЕИБ да финансират проекти в сферата на възобновяемата енергия или да правят други инвестиции, които са необходими за климатичния преход (и за другите цели на InvestEU). Идеята е подпомагането да е насочено към фирми или частни инвеститори, които не могат да финансират проектите си сами, тъй като смятат, че те няма да са достатъчно рентабилни или с достатъчен пазарен интерес. С помощта на 26,2 млрд. евро под формата на гаранции InvestEU иска да убеди публичните инвестиционни банки да подкрепят инвеститорите и да помогнат за реализацията на тези проекти, които иначе не биха могли да бъдат осъществени. Като цяло InvestEU цели да привлече общо 372 млрд. евро.

InvestEU е в ранен етап на изпълнение, но вече се задават важни въпроси относно това дали този механизъм е ефективен за финансирането на проекти, които не биха могли да се осъществят иначе. На първо място оценката на Европейската сметна палата на предшественика на InvestEU, ЕФСИ, стигна до заключението, че допълнителните инвестиции, мобилизирани от ЕФСИ, са били надценени. Също така се стигна до заключението, че част от подкрепата на ЕФСИ просто е заменила съществуващо финансиране от ЕС<sup>4</sup>, ЕИБ или други източници на публично или частно подпомагане. Частните инвеститори просто са предпочели финансирането, гарантирано от ЕФСИ, тъй като е било по-евтино или е предлагало по-дълъг период на изплащане – извод, който бе потвърден и в доклада за оценка на ЕФСИ.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Проектът е финансиран от Европейската инвестиционна банка. ЕИБ, [Faurecia-Hydrogen mobility](#), Европейска инвестиционна банка, 25.07.2022 г.

<sup>3</sup> Дина Картит, [Faurecia gets 213 million euros from the EU to develop hydrogen tanks](#), Reuters, 2022 г.

<sup>4</sup> Европейска сметна палата, [Special report no 03/2019: European Fund for Strategic Investments: Action needed to make EFSI a full success](#), Европейска сметна палата, 2019 г.

<sup>5</sup> Европейска инвестиционна банка, [Evaluation of the European Fund for Strategic Investments 2021](#), Европейска инвестиционна банка, 2021 г.

Регламентът InvestEU поставя по-голям акцент върху определянето на допълняемостта и задължава партньорите по изпълнението да я докажат спрямо определени критерии. Например, един от новите критерии е партньорът по изпълнението да използва финансирането за подкрепата на по-рискови дейности, отколкото счита нормално за приемливо. На практика обаче спазването само на един критерий е достатъчно, за да се счита проектът за допълнителен. Освен това одобренията на гаранциите, които могат да се видят в публикуваните таблици с резултати, не се отнасят конкретно до критерия за допълняемост, установен от регламента и не предоставят обективни доказателства, че проектът не би могъл да бъде осъществен от други публични или частни източници без подкрепата на InvestEU.

Например проект на френската компания Loxam е получила заем от ЕИБ, подкрепен с гаранция на ЕС, поради това, че би позволил на фирмата да получи дългосрочни заеми и нови източници на финансиране.<sup>6</sup> Обосновката бе, че заемът от ЕИБ „ще осигури финансова гаранция на инициатора, ще подкрепи плана му за електрификация на оборудването и ще преодолее несигурността, предизвикана от COVID-19 кризата”. Същевременно с това обаче въпросното дружество е постигнало рекорден оборот от 2,4 млрд. евро през 2022 г., така че е трудно да се разбере защо публична подкрепа е необходима<sup>7</sup>. Освен това липсва и обяснение относно причините ЕИБ да не е могла да финансира проекта при стандартните условия за отпускане на заеми, без гаранция от ЕС.

Макар че гаранциите на ЕС могат да доведат до някои допълнителни инвестиции, стратегията на InvestEU не е на нужното ниво по отношение на ефективност, за да реализира достатъчно трансформативни проекти, които понастоящем не се финансират от частни компании и инвеститори.

### **Инвестиции в енергия с нулеви въглеродни емисии**

В този раздел ще анализираме инвестициите в областта на енергетиката, направени от ЕИБ. Някои от тях чрез InvestEU, а много – на собствен риск. От началото на 2022 г. ЕИБ се придържа към решението си да спре финансирането на проекти, свързани с изкопаеми горива, и се ангажира до 2030 г. да достигне инвестиции в областта на климата в размер на 1 трилион евро.<sup>8</sup>

Между началото на 2022 г. и средата на март 2023 г. ЕИБ финансира енергийни проекти на стойност 13,7 млрд. евро. Тези заеми са предвидени за широкомащабни проекти за възобновяеми енергийни източници (2,1 млрд. евро), малки и средни проекти за възобновяеми енергийни източници (3,9 млрд. евро), разпределение на енергия (3,5 млрд. евро), пренос на енергия (1,1 млрд. евро), свързаност на

<sup>6</sup> Европейска инвестиционна банка, [Evaluation of the European Fund for Strategic Investments 2021](#).

<sup>7</sup> Loxam, [LOXAM enregistre une croissance à deux chiffres et affiche un chiffre d'affaires 2022 record](#), Loxam, 2022 г.

<sup>8</sup> Европейска инвестиционна банка, [Climate Bank Roadmap, Европейска инвестиционна банка, 2022 г.](#)



електрическите мрежи (1,6 млрд. евро), енергийна ефективност, включително жилищно обновяване (476 млн. евро), както и други проекти, включително инфраструктура, съхранение на енергия в батерии и биометан (1 млрд. евро). Два от тези проекти включват и водород на базата на възобновяема енергия (честно наричан „зелен“).

Въпреки че отказът от изкопаеми горива е важна стъпка, все още предстои много работа, за да може енергийният профил на ЕИБ да бъде съпоставим с целта на банката да се превърне в банка за климата.<sup>9</sup>

Банката трябва да има много по-строг подход към „нискowęглеродната“ енергия, като водород и биогорива. За да остане на прав път към превръщането си в климатичната банка, която иска да бъде, ЕИБ трябва да прецени риска от използването на технологии като оправдание за продължаване на развитието на инфраструктура за природен газ. Такива проекти забавя поетапното излизане от зависимостта от изкопаеми горива, както и други неустойчиви енергийни източници. Всички публични средства, изразходвани за проекти за водород, основан на възобновяеми енергийни източници, трябва да се насочат приоритетно към замяната на водород, базиран на изкопаеми горива (често наричан „сив“ или „син“), както и да се съсредоточат конкретно върху органичен брой трудни за замяна сектори, в които ефективността има икономически, екологичен и социален смисъл.

### **Подкрепа за компании за изкопаеми горива**

Друг проблем е свързан с фирмите, банките и инвестиционните фондове, чрез които енергийните заеми на ЕИБ достигат до целевите проекти. В началото на 2022 г. ЕИБ прие климатичен критерий за компаниите и финансовите посредници: банката вече не финансира бизнеси, които развиват нови неконвенционални залежи на нефт или газ или които започват нови въглищни дейности. Също така изисква от дружествата да изготвят планове за декарбонизация (рамката PATH<sup>10</sup>). Единственото изключение от това правило е за „иновативни“ проекти. Това изключение бе частично разширено в края на 2022 г., за да се подкрепи REPowerEU. Същото обаче позволява на компании като най-големите петролни корпорации, които все още добиват нефт и газ по неконвенционален начин – като шистов газ или катранени пясъци – да се възползват от финансовата подкрепа на ЕИБ за възобновяема енергия или за инфраструктура за зареждане на електрически превозни средства. Въпреки това фирми, започващи нови проекти, свързани с въглища, продължават да бъдат изключени. Голяма испанска петролна и газова компания получи заем въпреки факта, че е активно свързана с добива на шистов

<sup>9</sup> Европейска инвестиционна банка, [EIB energy lending policy: Supporting the Energy Transformation: Version with updated technical annexes](#), Европейска инвестиционна банка, 2023 г.

<sup>10</sup> Европейска инвестиционна банка, [The EIB Group PATH Framework: Version 1.1](#), Европейска инвестиционна банка, 2022



газ, което според самата ЕИБ не е в съответствие с Парижкото споразумение. Общите инвестиции на фирмата в „зелени“ проекти като този са само 25% от това, което се планира като инвестиции в нефт и газ за изминалата година и по-малко от половината от сумата, изплатена от компанията за дивиденди и обратно изкупуване на акции през първите девет месеца на 2022 г.<sup>11</sup> – година, в която тя е реализирала печалба от 4,2 млрд. евро.

Рамката PATN на ЕИБ също така определя условия за финансовите посредници, но те са изключително слаби. Банките и инвестиционните фондове в момента трябва да ги спазват само чрез оповестяване на информация за това как са изложени на физически и финансови рискове, свързани с изменението на климата (в съответствие с препоръките на Работната група за оповестяване на финансови данни, свързани с климата). Този много нисък праг не е достатъчен поради няколко причини. В качеството си на контролен орган на най-големите банки в ЕС, Европейската централна банка извърши климатичен стрес тест за първи път през 2022 г. и изрази загрижеността си относно липсата на напредък от страна на банките на ЕС в набелязването на тези рискове и разработването на стратегия за тяхното управление.<sup>12</sup>

Почти 2 млрд. евро от общо 13,5 млрд. евро инвестиции в енергетиката, направени от ЕИБ, са предоставени от шест европейски банки: BNP Paribas, BPCE, Crédit Agricole, Santander, Société Générale и UniCredit. Те са сред основните спонсори на изкопаеми горива в световен мащаб, а някои от тях играят голяма роля във финансирането на нови находища на добив на изкопаеми горива или в проекти за неконвенционален добив на нефт и газ. Някои от тях също така все още подпомагат въглищни инициативи.<sup>13</sup> Това са все дейности, които компаниите, търсещи финансиране от ЕИБ, трябва да прекратят.

Гаранция, че банките действително ще спрат да финансират климатичната криза, може да се постигне като критериите за фирмите се прилагат и за финансовите посредници. Преразглеждането на Пътната карта за климата тази година е добра възможност да се поставят силни климатични условия за работа с финансовите посредници и да се гарантира, че инвестициите на ЕИБ вече няма косвено да подпомагат глобалното затопляне.

<sup>11</sup> ReCommon, [75 billion excess profits for European oil giants](#), *ReCommon*, 2022.

<sup>12</sup> Европейска централна банка, Банков надзор, [Banks must sharpen their focus on climate risk](#), *ECB supervisory stress test shows 2022*, *Европейска централна банка*, 8.07.2022 г.

<sup>13</sup> Климат & енергия,, [Banking on climate chaos. Fossil fuel finance report 2023](#), *Banking on Climate Chaos*, 2023 г.

## Климатичната банка на ЕС? Прави ли ЕИБ трансформиращи инвестиции в климата или стимулира печалбите?

Подобно на заключенията ни за InvestEU, под въпрос е дали стратегията на ЕИБ води до най-ефективното използване на публични средства за реализацията на проекти, които иначе не биха се осъществили. Една голяма част от финансирането на банката в областта на енергията е направено чрез фирми и финансови посредници, които реализират огромни печалби насред високата инфлация и кризата с разходите за живот. Repsol и Iberdrola (които са получили повече от 1 млрд. евро заеми от ЕИБ от 2022 г. насам) са реализирали печалби от над 4 млрд. евро през изминалата година и шестте европейски банки, които анализирахме, отчитат 37 млрд. евро печалби. Централните банки вече признават, че инфлационната криза до голяма степен е следствие от подобни огромни корпоративни печалби.<sup>14</sup>

Дълго време основен принцип на стратегията на ЕИБ бе съфинансирането и минимизирането на риска за частни компании и финансови посредници по такъв начин, че да направи проектите по-пазарно привлекателни за частните инвеститори. Това означава, че компании като Iberdrola и Société Générale, които имат повече от достатъчно средства, за да инвестират самостоятелно, се възползват от много от ползите от публичното подпомагане от страна на ЕИБ. От него не се възползват достатъчно обаче онези представители на обществото, които страдат от кризата с разходите за живот и най-много се нуждаят от достъп до възобновяема енергия на достъпни цени, която да е съобразена с по-широки екологични рамки. Разбира се, ако първата цел на един проект е да бъде привлекателен за инвеститорите, той също така трябва да генерира и поток на приходи, което не е непременно съвместимо с предоставянето на основни и демократично достъпни обществени услуги като енергията.

В контекста на кризата с инфлацията и жизнените разходи, предизвикана от корпоративните печалби, стратегията на ЕИБ допълнително подхранва печалбарството, което предизвиква тази инфлация. Това води до стратегия за публични инвестиции, която осигурява по-екологични проекти от няколко преди няколко години, но е много далеч от използването на публичните инвестиции за покриване на нуждите на хората.

Адаптирането на инфраструктурата по такъв начин, че да можем всички ние да живеем достойно и да спазваме екологични граници, изисква не само да се установи приносът на ЕИБ към изменението на климата, но на първо място да се промени стратегията. Както InvestEU, така и ЕИБ могат да подкрепят повече проекти с по-високо качество като се съсредоточат върху други обществени участници и по-малки инициативи, които нямат за цел печалба. Публичните инвестиции също така биха могли да бъдат по-добре използвани чрез работа

<sup>14</sup> Martin Arnold et al., [‘Central bankers warn companies on fatter profit margins’, \*Financial Times\*, 2023.](#)

с частни фирми и инвеститори само ако техните дейности са в съответствие с Европейската зелена сделка и допринасят към справяне с неравенството. Това може да стане чрез изключването на фирми, които изплащат дивиденди и изкупуват обратно собствените си акции, а вместо това се работи с компании, които инвестират отново приходите си в проекти, които са достъпни и в интерес на гражданите.

На ниво проект InvestEU и ЕИБ следва да изискват ясен принос и да докладват за разпределението на риска, поеман от частните компании за проекти, чиято цел не е преди всичко да станат привлекателни от търговска гледна точка, а вместо това да поставят хората нуждите на хората на първо място. Друга положителна стъпка би било да се намали минималния размер на проектите, което би позволило повече малки инициативи да бъдат финансирани директно от ЕИБ или от националните публични финансови институции.

### Гражданско участие и прозрачност

Всички проекти, финансирани ЕИБ в рамките на InvestEU, могат да бъдат намерени онлайн. Въпреки това, тази информация не е организирана по ясен начин, което ненужно затруднява събирането на пълна и подробна информация. Информацията, предоставена относно добавената стойност както на проектите по InvestEU, така и на проектите на ЕИБ без подкрепата по InvestEU също е неясна и често не показва на гражданите каква е добавената стойност, предложена от публичните инвестиции за проекта.

Друга притеснителна тенденция е намаляването на прозрачността<sup>15</sup> на ЕИБ.

През 2011 г. ЕИБ публикува почти всичките си проекти три седмици преди одобрението им. Но до 2021 г. този дял спада до 57%. Другите проекти са публикувани или в по-кратък срок преди одобряването на заемите (1,2% през 2011 г., 8% през 2021 г.), или след като са били одобрени (0% през 2011 г., 28% през 2021 г.), или изобщо не са публикувани (0,3% през 2011 г., 7% през 2021 г.). За десет години гражданите са изгубили възможността да имат достатъчен период от време, за да реагират на предстоящи инвестиционни решения, които биха могли да окажат въздействие върху средата им, а в някои случаи изобщо не могат да научат за дейностите на ЕИБ.

Притеснителен пример за това е един много голям заем<sup>16</sup> към полската публична енергийна компания PGE (която допринася значително за замърсяването на околната среда чрез проектите си за въглища). В отговор на запитване, направено в рамките на политиката на ЕИБ за прозрачност, банката посочи търговския

<sup>15</sup> Европейска инвестиционна банка, [Report on the implementation of the EIB Group Transparency Policy in 2021](#), *Европейска инвестиционна банка*, 7.11.2022 г.; и Европейска инвестиционна банка, [Report on the implementation of the EIB Group Transparency Policy in 2011](#), *Европейска инвестиционна банка*, 29.05.2012 г.

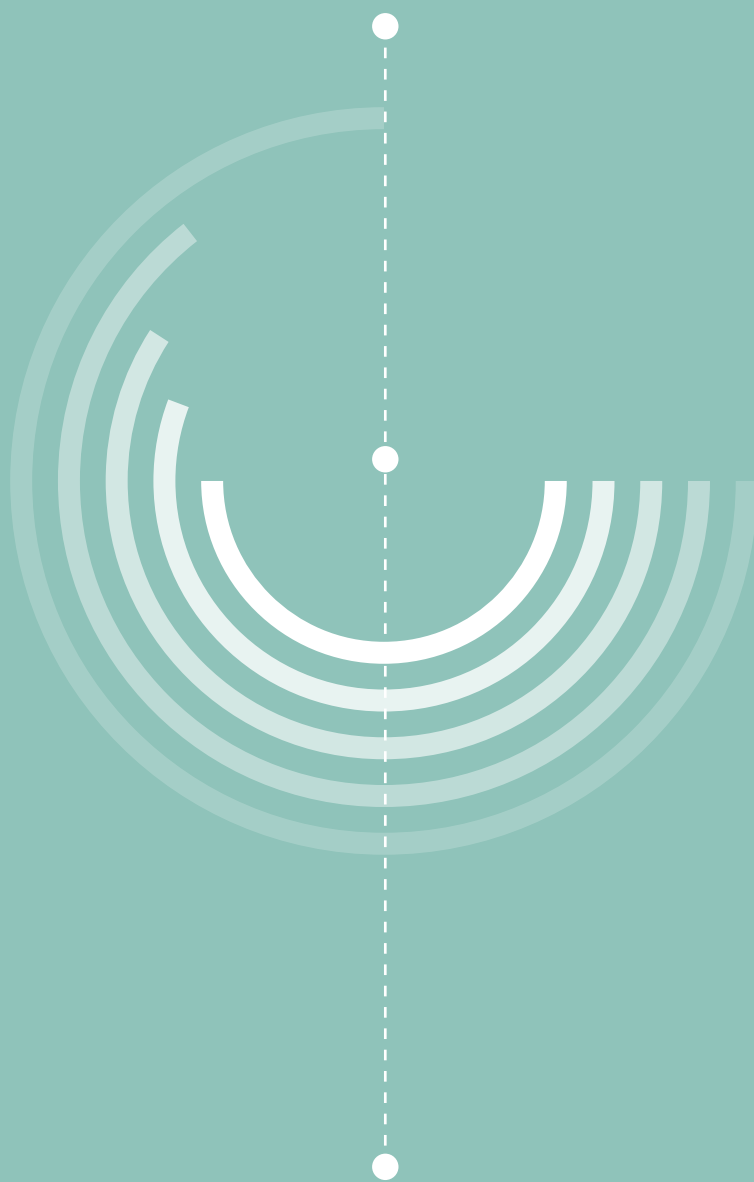
<sup>16</sup> Европейска инвестиционна банка, [PGE Electricity Distribution](#), *Европейска инвестиционна банка*, 23.12.2022 г.

интерес като причина да не публикува информация за заема преди да бъде подписан, като се оправда, че дружеството търгува на стоковата борса. Това е проблематично, тъй като политиката на ЕИБ за прозрачност не идентифицира характера на дружеството като достатъчна причина сама по себе си да не се публикува информация преди подписването. Европейският омбудсман<sup>17</sup> започна дело по този проблемен заем, което към момента на изготвяне на настоящия доклад още не е приключило.

Ясно е, че гражданите не могат да извършват задълбочен контрол относно дейностите на ЕИБ, ако информацията не се публикува своевременно. Банката следва да се върне към предишната си практика да публикува всички проекти преди да бъдат подписани. InvestEU трябва да предостави по-добър и по-достъпен преглед на финансираните проекти и да се ангажира с гражданското общество, за да позволи и насърчи участие в процеса на изпълнение.

<sup>17</sup> Европейски омбудсман, [How the European Investment Bank \(EIB\) handled a request for public access to the summary of a project it is financing on the modernisation of an electricity distribution network in Poland, Европейски омбудсман, 1.02.2023 г.](#)

# Заклучения и препоръки



Този доклад твърди, че настоящият процес на възстановяване не работи в полза на гражданите, тъй като липсва реалистичен начин те да вземат участие в него. Липсата на смислена консултация с обществеността води до финансирането на инвестиции, които не отговарят нито на нуждите, приоритетите и интересите на гражданите, нито на Европейската зелена сделка.

Множество примери в този доклад показват, как нуждите на обществото не са били приоритизирани. Демонстрирана е неспособност за цялостно разглеждане на измененията на климата, загубата на биоразнообразие, липсата на социално приобщаване и благосъстояние, както и твърде често привилегироване на мащабни инфраструктурни проекти и корпоративни интереси.

Макар че бе постигнат известен положителен напредък по отношение на увеличаването на разходите за действия в областта на климата в рамките на пакета NextGenerationEU, остава неясно как той ще доведе до конкретни дългосрочни решения, които съответстват на целите в областта на климата и които допринасят към благосъстоянието на хората. Макар че МВУ до известна степен допринася за мерки, които биха могли да помогнат за справяне с различните предизвикателства, включително ключови реформи, които са от решаващо значение за декарбонизацията на някои държави, това са само незначителни стъпки в сравнение с необходимото в случая. Приоритетът не са хората, а вместо това реализирането на бързи и големи разходи.

Подобно на InvestEU и ЕИБ другите институции на ЕС, отговорни за финансирането на Европейската зелена сделка, са постигнали напредък чрез увеличаване на зелените инвестиции и повишаване на фокуса и амбициите към финансиране на борбата с изменението на климата. Въпреки това им липсва стратегията нужна за приоритизирането на истински трансформиращи инвестиции, които поставят интересите на гражданите на първо място. Необходима е сериозна промяна за преосмислянето на ролята на публичните финанси и как те могат да повлияят върху инвестиционните решения, като гражданите действат като ключова заинтересована страна в тяхното разработване и изпълнение. Обществените консултации все още се разглеждат като тежест или пречка за властите. Въпреки това, ако са добре планирани и приложени по всеобхватен начин, те могат да станат предимство, което позволява на управляващите по-ефективно да разработват инвестиции в съответствие с нуждите на обществото и да подобрят изпълнението на тези инвестиции.

За да се преразгледа начинът, по който се взимат решения за такива инвестиции, е необходимо публичните финанси да се съгласуват с нуждите на хората, не само с действията в областта на климата и опазването на природата. Последващите препоръки са предоставени с оглед както прилагането на съществуващите мерки, финансирани по линия на МВУ, така и на текущия процес на разработване на нови

инвестиции по линия на REPowerEU. Препоръките също така целят да поставят основата на дискусиите около следващия бюджет на ЕС.

### **Подобряване прозрачността и достъпа до информация**

Някои от инвестициите и реформите в областта на възстановяването ще имат значителни дългосрочни въздействия върху околната среда и климата и поради това е необходимо да съответстват на изискванията на Орхуската конвенция за достъп до информация, общественото участие и достъп до правосъдие. Прозрачността и общественото участие трябва да бъдат признати за законови изисквания. Включването на гражданското общество би помогнало за привеждането на политиките в съответствие с най-належащите обществени нужди и би довело до по-добро прилагане и по-видими резултати.

Разпоредбите за обществена ангажираност според Орхуската конвенция трябва да бъдат спазвани за всички форми на възобновяема енергия, които биха могли да имат значимо въздействие върху околната среда, без значение дали са финансирани от ЕС или не. Мерките за ускоряване на процедурите за издаване на разрешителни трябва да са насочени към ненужни административни забавяния, а не да застрашават опазването на околната среда и обществените консултации.

Определянето на много кратки срокове за разработването и прилагането на проекти – както и допускането на неясни описания на мерките в плановете за възстановяване – затруднява провеждането на адекватни обществени консултации. Комисията трябва да избягва подобни ситуации в бъдеще.

ЕК трябва да създаде цялостна и уеднаквена платформа, която предоставя общ поглед върху всички бенефициенти на проектите за по-голяма прозрачност. Тази информация трябва да бъде пълна и актуална, за да се гарантира, че заинтересованите страни могат да имат влияние върху избора на подпомагани проекти.

InvestEU и ЕИБ също са длъжни да подобрят политиките си за прозрачност, за да позволят по-добро гражданско участие. ЕИБ трябва да се върне към практиката на публикуване на всички проекти преди подписването им. InvestEU трябва да предостави по-добър и достъпен преглед на финансираните проекти и да се ангажира с гражданското общество, за да позволи и насърчи участието в процеса на изпълнение.



## **Засилване на ролята на гражданското общество в наблюдението на изпълнението на националните планове**

Трябва да се въведат по-добри механизми за наблюдение и контрол по време на целия процес на изпълнение. Комисията трябва да осигури създаването на комитети по наблюдение, които да подкрепят диалога с органите, отговорни за управлението на проектите и които да изразят притеснения, когато това е нужно. Комитетите за наблюдение трябва да включват широк кръг от заинтересовани страни.

Комисията също така трябва да въведе механизъм за подаване на жалби, за да позволи на гражданското общество и на гражданите да изразят притесненията си относно проекти, за които смятат, че не спазват принципа за „ненанасяне на значителни вреди” и/или законодателството в областта на околната среда или стандартите на ЕС.

Комисията трябва проактивно да използва Инструмента за техническа подкрепа, за да стартира водеща инициатива, която да даде възможност на организациите от гражданското общество да наблюдават средствата за възстановяване. Тя също така би могла да насърчи държавите-членки да представят предложения за техническа помощ, разработени заедно с гражданското общество или в негова полза, или дори да отправи специална покана за тази цел.

## **Избягване на вредната зависимост към изкопаемите горива в рамките на REPowerEU**

Предотвратяването на финансирането на изкопаеми горива, особено на газова инфраструктура, е необходимият минимум, за да се предотврати зависимостта и инвестициите, които не съответстват на Европейската зелена сделка. Един от начините това да бъде постигнато в рамките на средствата за възстановяване е чрез засилването на прилагането на принципа за „ненанасяне на значителни вреди”. Препоръчваме да се актуализират техническите насоки, които все още позволяват подпомагане на инвестициите в газови котли и разпределителни мрежи за изкопаеми горива. В бъдеще фондовете на ЕС не трябва изобщо да подкрепят изкопаеми горива.

ЕИБ трябва да затвори вратичките в своя пакет за подкрепа на REPowerEU, които създаде за компании, свързани с изкопаеми горива. Банката е насрочила за тази година преглед на своята Пътна карта за климатична банка и трябва да използва тази възможност за прилагането на строги условия по отношение на климата, за да гарантира, че финансира само фирми и финансови посредници, които имат такива бизнес модели, съобразени със сценария „1,5 градуса”.

Успоредно с това, намаляването на търсенето на енергия трябва да бъде приоритизирано чрез финансирането на енергийно обновяване и развитието на енергийни общности.

## **Предотвратяване на корпоративното присвояване**

Държавите-членки не трябва да разчитат на частни консултантски фирми за разработване на плановете. За тези страни, които не разполагат с капацитет за планиране и прилагане на останалите части от плановете си за възстановяване, следва да се предостави техническа помощ и такава в областта на човешките ресурси, за да позволи да има открит процес на планиране и изпълнение, който насърчава широко гражданско участие.

Следва да се публикува подробна информация относно условията на договорите, което да позволи публична оценка, особено когато големи фирми получават заеми и безвъзмездни средства за възстановяване. InvestEU и ЕИБ също така трябва да вземат мерки, за да гарантират, че ролята им във финансирането на Европейската зелена сделка е трансформираща и допринася към преодоляването на неравенствата. Както InvestEU, така и ЕИБ могат да постигнат повече и по-качествени проекти чрез по-широко сътрудничество с други публични участници и с малки инициативи, които не целят печалба. Публичните инвестиции могат да се използват много по-ефективно, ако институциите работят само с частни компании и инвеститори, чиито дейности допринасят напълно към Европейската зелена сделка и които инвестират повторно печалбите си в проекти, които са в интерес на гражданите, вместо да изплащат дивиденди и да предлагат обратно изкупуване на акции.

На проектно ниво InvestEU и ЕИБ трябва да изискват ясен принос към и отчет за разпределението на риска, поет от частните компании за проекти, чиито цели не са предимно да бъдат пазарно привлекателни, но вместо това поставят нуждите на хората на първо място. Друга положителна стъпка би било да се намали минималният размер на проектите, което би позволило повече малки проекти да бъдат финансирани директно от ЕИБ или от националните публични финансови институции.

## **Структурни проблеми, свързани със средствата за възстановяване и плановете на ЕС за публични инвестиции**

МВУ, InvestEU, ЕИБ и други публични инвестиционни стратегии и инструменти ще продължат да играят ключова роля в политиката на ЕС и обществата в Европа. Трябва да сме сигурни, че интересите на обществото са в центъра на тези програми. Това изисква по-добра координация между различните инструменти и обща стратегия, която дава приоритет на участието на гражданите и на борбата с неравенството.

В новия бюджет на ЕС регламентите следва да бъдат адаптирани по начин, който позволява тази координация. Това ще изисква допълнителен финансов ресурс, повече и по-добро планиране и по-добро сътрудничество между европейското, националното и местното равнище. Ще бъде необходим и административен

капацитет на национално и местното ниво, за да се гарантира, че процесите на планиране и изпълнение се изпълняват правилно, като в основата им стои общественият интерес.

Първият етап от този процес следва да бъде очертаването на инвестиционните нужди на гражданите и адаптирането на съществуващите програми и инструменти към тези нужди. След като това бъде направено, следва да се осигурят нови ресурси за запълване на пропуските.



**CITIZENS'**  
**OBSERVATORY**  
FOR GREEN DEAL FINANCING

[bankwatch.org/citizens-observatory](http://bankwatch.org/citizens-observatory)