

Министерство на финансите на Република България,

Предварителна оценка за
прилагане на финансови
инструменти по оперативна
програма „Региони в растеж“

15 октомври 2014 г.

Този доклад е изготвен от PwC единствено за целите на изготвяне на предварителна оценка и стратегия за ефективно прилагане на финансови инструменти за оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 г. съгласно нашия договор, подписан с Министерство на финансите на Република България.

Нищо от съдържанието на този доклад не представлява инвестиционен, правен или данъчен съвет и не би следвало да се третира като такъв. Специфичен професионален съвет следва да се потърси допълнително преди да се предприемат каквито и да било действия въз основа на този доклад. Съдържанието на доклада се базира на настоящите пазарни условия и следователно всяка промяна в съществуващата пазарна среда може да окаже влияние върху това съдържание.

Този доклад съдържа информация, получена или извлечена от разнообразни външни източници (описани в подробности в доклада). PwC не е имала за цел да установява пълнотата или да потвърждава по какъвто и да било начин получената информация. Въпреки че информацията в този доклад е била изготвена с разумна грижа, PwC както и нейните свързани лица, съдружници, служители или представители не поемат никаква отговорност и не предоставят гаранции, изрично или по подразбиране, относно обективността, верността, точността или пълнотата на информацията, съдържаща се в доклада.

Резюме

Контекст и цел на изследването

Очаква се Финансовите инструменти (ФИ) да играят много по-голяма роля в регионалното развитие през програмния период 2014-2020 г. Освен предимствата на повторно използване на средства в дългосрочен план, финансовите инструменти ще помогнат да се мобилизират допълнителни частни съ-инвестиции за преодоляване на пазарните сривове в съответствие със приоритетите на Европа 2020 г. - стратегия и кохезионна политика.

Целта на настоящото проучване е да се направи предварителна оценка на финансовите инструменти (ФИ) за Оперативна програма "Региони в растеж" за програмния период 2014-2020 г. Обхватът на изследването се определя в договор между „ПрайсуотърхаусКупърс България“ ЕООД (PwC) и Министерството на финансите на Република България (МФ) от 21 май 2014 г.

Тази оценка се състои от анализ на потенциала за използване на финансови инструменти в България през следващия програмен период. Тя се фокусира върху определяне на това какви/как финансови институции могат да улеснят и разширят инвестициите в регионално развитие и да формулира, основани на доказателства, препоръки за прилагането на такива инструменти. Както се изисква от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета, тази предварителна оценка е насочена към подобряване на качеството на проектирането на новата оперативна програма, чрез предоставяне на насоки за инвестиционна стратегия за изпълнението на финансови инструменти. Крайната цел на предварителната оценка съгласно член 37, е да се определи най-доброто използване на финансовите инструменти на базата на анализ на пазарните сривове и да се гарантира, че тя ще допринесе за постигането на целите на програмата, в рамките на Общата стратегическа рамка (ОСР).

Структурата на доклада се основава на методологията за предварителна оценка на финансови инструменти в програмния период 2014-2020 г., разработени от PwC за Европейската комисия и Групата на ЕИБ и изменена с оглед осигуряване на индивидуален подход за българския пазар. Проучването се фокусира първо върху основните елементи от използваната методология. Проучването продължава с анализ на регулаторните и планови документи за регионално развитие, а след това продължава с анализ за развитие на българските региони, както и макроикономическата контекст в страната в степен, в която те касаят ОПРР. Резултатите от изпълнението на ЕФРР Оперативна програма 2007-2013 също са взети под внимание, за да се посочат научените уроци за бъдещия програмен период. В доклада също така се представя описание на пазара на ФИ по отношение на регионалното развитие от гледна точка на търсенето чрез анализ на търсенето на финансиране, идентифициране на пазарни сегменти и анализа на предлагането с идентифицирането на потенциалните източници на финансиране на регионално развитие. Въз основа на посочените по-горе анализи са определени пазарни сривове и неоптимални инвестиционни ситуации на пазара, както от качествена и така и количествена гледна точка, доколкото е възможно (поради липсата на информация за пазара¹).

Това служи като начална стъпка за идентификация за предоставяне на поуки и съответните потенциални решения за предстоящия програмен период 2014-2020 г. Докладът продължава със заключенията и препоръките по отношение на потенциална добавена стойност на финансовите институции, структурирането им и инвестиционни стратегии за финансовите институции, посветени на регионалното развитие в България. Последният раздел предлага план за действие и рамка за мониторинг и оценка за създаването на такива инструменти.

¹ Вижте раздел 6 от доклада за ограниченията на анализа.

Методология

През април 2014 г. Европейската комисия публикува методически насоки за извършване на предварителна оценка², които предоставят шаблон за изготвянето на такива изследвания. Настоящият доклад следва специфичната методология. Въпреки това, трябва да се отбележи, че методиката се използва само като обща рамка и пътна карта и трябва да се вземе под внимание спецификата на отделните държави.

Докладът първо описва подробно методологията и обосновката, включително следните основни аспекти:

- *Анализ от гледна точка на Предлагането*: преглед на финансовия сектор се предоставя с цел да се определи рамката на наличното финансиране на пазара;
- *Анализ от гледна точка на Търсенето* чрез разглеждане на портфолиото от проекти, проведено проучване на общини и преглед на стратегически документи;
- Въз основа на анализа на търсенето и предлагането, се идентифицират пропуските и пазарните сризове, заедно с посочване на неоптимални инвестиционни ситуации, с цел да се идентифицира необходимостта от използването на финансовите инструменти;
- Въз основа на този анализ, е предвидена и *инвестиционна стратегия с потенциални структури* за управление на предложените ФИ.

Трите основни инструменти за събиране на данни са: интервюта със заинтересованите страни, проучване на общините и преглед на литературата и изследване на публично достъпна информация. Повече информация за прилаганата методология е представена в Раздел 2 "Методология на изследването".

Анализ

Общ преглед на политическите насоки за периода 2014-2020 г.

Този раздел предоставя обобщение на контекста на политиката, свързана с изпълнението на бъдещи финансови инструменти за програмния период 2014-2020 г. Тя започва с представяне на съдържанието на Споразумението за партньорство, както и съгласуваността на националната политика с избраните тематични цели, и в крайна сметка се очертава как това ще се отрази на Оперативна програма за "Региони в растеж". Споразумението за партньорство е от особено значение, като се има предвид, че определя цялостната политика по отношение на използването на европейските фондове. Няма особени ограничения за използването на техники за финансов инженеринг, идентифицирани в анализа на Споразумението за партньорство.

По-нататъчният анализ на Оперативната програма (ОПРР) 2014- 2020 г. представя важни области като нейните различни Приоритетни Оси, техните Специфични Цели и Инвестиционни Приоритети. В допълнение, очакваната бюджетна алокация между всяка от тези приоритетни оси е предоставена и служи като основа за определяне на пазарните сегменти, в анализа на търсенето, а също и като база за определяне на бюджета на инвестиционна стратегия. Докладът се базира първоначално на проекта на ОПРР изпратен на Европейската комисия (ЕК) през Май 2014 г. и след това е актуализиран в съответствие с проекта на ОПРР изпратен от Управляващия орган (УО) и МФ на екипа на PwC в края на септември 2014 г. Необходимо е да се вземе предвид това, че УО и ЕК все още се намират в процес на преговори към момента на финализиране на настоящия доклад и допълнителни промени по ОПРР могат да бъдат въведени след датата на доклада. След това е извършен преглед на ФИ, които са предвидени от УО и оценка на съвместимостта между целите на ОП с предварителни условия с цел да се определи потенциалното им въздействие върху въвеждането на ФИ. Въз основа на извършения преглед, има три условия които не са напълно изпълнени към момента на издаване на настоящия доклад, но в момента няма идентифицирани проблеми или иначе значителни рискове в това отношение. България

² European Commission, 2014. "Ex-ante assessment methodology for the use of financial instruments".

трябва да докладва за изпълнението в годишния доклад за изпълнение не по-късно от декември 2016 г.

Разделът завършва с обобщение на най-важните регулаторни съображения, които ще трябва да бъдат взети под внимание при въвеждането на ФИ, които подкрепят ОПРР, като влияние на регулаторната рамка за държавните помощи.

Пазарна среда

Изследването представя макро-икономическата среда в страната, но основно се фокусира на преглед на икономическите и социални аспекти, които могат да повлияят на финансирането на проекти и ползването на ФИ за регионално развитие в България. Това упражнение помага да се определи икономическата рамка в България и да се идентифицират индикаторите, съществени за настоящия анализ.

В последните години България изпита нестабилна политическа ситуация и икономическа криза, но банковата система остана здрава и ликвидна, като в същото време започна процес за финансова консолидация, който помогна на страната да се възстанови от първоначалните отрицателни ефекти на кризата. Въпреки тези усилия, институционални и структурни слабости, както и външни фактори като трудното възстановяване на ЕС от финансовата криза, все още ограничават притока на чуждестранни инвестиции и финансирането на проекти. Заради това както и други специфични проблеми (примерно недостатъчна финансова информация за общините), банките все още не са склонни да финансират проекти – особено за градско развитие.

Тази секция подчертава, че регионалните различия са важни в страната и трябва да бъдат адресирани. Ниското качество на инфраструктурата и публичните услуги, големите дисбаланси в качеството на живот на наблюдавани на места, показват необходимост от солидна стратегия за регионално развитие, която може да бъде допълнително подпомогната от ФИ. В този смисъл, области като енергийната ефективност, градското развитие, култура и туризъм предоставят възможности за инвестиции.

Съществуващи финансови инструменти и извлечени уроци

Като цяло, от перспектива на ЕС, силна инерция за използването на ФИ беше генерирана през последния програмен период (повишена абсорбция, брой ФИ, създаден през 2012 г.).

Използването на ФИ е насърчавано все повече в ЕС през последните 10 години. Европейски институции като Европейският инвестиционен фонд (ЕИФ) и Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) създадоха специални инициативи като JEREMIE и JESSICA, за да предоставят опростени процедури и ноу-хау, които страните членки могат да използват при разпределянето на европейски фондове във ФИ. Други международни организации като Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР) също прилагат ФИ, за да допълнят финансирането на специфични области.

Преглед на ОПРР 2007–2013 г. също е представен, за да допълни анализа на уроците, извлечени от ползването на ФИ. Управляващият орган на ОП успя да постигне размер на усвояване от 67% към 30 Юни 2014 г., което е над средния за страната за всички оперативни програми – 64%. Докладът анализира съществуващите ФИ на българския пазар като JESSICA, Фонд за жилищно обновяване, ЕБВР, ЕИБ, Фонд енергийна ефективност. Крайният резултат от този анализ е SWOT анализ³ на всеки финансов инструмент.

Основните поуки от програмния период 2007–2013 г. включват:

- Анализи на портфолио от проекти демонстрира, че ФИ могат да се използват за преодоляване на финансов недостиг;

³ Виж секция 5.3 'Уроци, научени от използването на ФИ'

- Регулаторната рамка има необходимост от реформи (ПЧП, ЕЕ, нивото на задължнялост и допълнителните ограничения на общините);
- Банките не са склонни да финансират проекти за градско развитие;
- Нивото на административна тежест е високо;
- Качеството на проектите не е достатъчно високо, най-вече заради недостатъчен капацитет за управление от страна на играчите при търсенето (като малки общини и болници);
- Процеса по избиране на мениджъри за фонда JESSICA е прекалено дълъг;
- Ограничена финансова информация за общините;
- Има ограничен брой видове ФИ.

За пълно описание на действията с гореизброените ФИ, моля вижте секция 5.2 “ Финансови инструменти в България”.

Анализ на пазарните неуспехи, неоптимални инвестиционни ситуации и инвестиционни нужди

Анализът на предлагането е изложен посредством преглед на предлагането на финансиране за регионално развитие от основните играчи на пазара. Частни и публични доставчици са идентифицирани и тяхното предлагане през последния програмен период е изчислено количествено: **ЕБВР (449.4млн. евро); ЕИБ (122.5млн. евро); ФЕЕ (22.4 млн. евро)**⁴. Въпреки, че оценка за цялостната доставка за бъдещия програмен период не може да бъде предоставена, тъй като заинтересуваните лица в сектора не са способни или склонни да предоставят каквито и да били количествени измерения през годините ⁵. Въпреки тези ограничения, анализът на предлагането идентифицира ключови въздействащи фактори за тенденциите в предлагането през бъдещия програмен период, като например: стабилна икономическа среда, ликвиден банков сектор, нарастващо значение на ФИ за програмен период 2014-2020, очаквания за стабилизация на политическата среда. Тези фактори дават индикация за повишаваща се тенденция в предлагането на финансирането при следващия програмен период, сравнен с предходния. По-подробен анализ за предлагането на финансирането са представени в секция 6.1 “Анализ на предлагането”.

Анализът на търсенето е направен с ограничение, че информация за търсенето на финансиране за туризма и културното наследство не е налична към датата на този доклад, тъй като туристическите обекти, които са планирани за финансиране от ОПРР не са определени; потенциално застъпване на различни елементи на търсенето, което не може да се определи количествено. Въпреки тези ограничения разумна индикация за основните елементи на търсенето е определена, както следва :

- Преглед на портфолио от проекти, които показват търсене от **165 млн. евро** в областта на градското развитие;
- Анализ на резултатите от проучване, проведено с общините с резултат от **1,901 млн. евро** в сферата на градското развитие и **446 млн. евро** в енергийна ефективност (жилищен сектор и обществения);
- Илюстративно изчисление на нуждите от инвестиции за националната енергийна политика за програмен период 2014. – 2020 г., основан на преглед на стратегически документ, изразяващ се в **1,530 млн. евро** търсене (в жилищни и обществени сгради).

От качествена гледна точка са идентифицирани следните пазарни сегменти:

- Търговски площи;
- Образователна инфраструктура;
- Пътна инфраструктура;
- Транспорт и мобилност ;
- Спортна инфраструктура;

⁴ Ограничения на по-горните изчисления включват това, че някои от финансовите продукти на ИФИ са насочени към сегменти извън определените от ОПРР дейности, като например подкрепа за МСП.

⁵ Съгласно интервюта, проведени със заинтересовани страни. Детайлен списък интервюирани As per stakeholders interviews conducted with supply side participants. Detailed list of the interviewees is attached in Annex A.

- Здравна инфраструктура;
- Енергийна ефективност;
- Туризм и културно наследство.

Резултатите от комбинирания качествен анализ от търсенето и предлагането сочат, че търсенето значително надвишава предлагането. Това е индикация⁶ за финансов недостиг от материален характер и предполага пазарни сривове от структурен характер, което оказва силен ефект на пазара като цяло. Това показва нуждата от реформи във всички пазарни нива, за да може пазарът да работи нормално.

Количествените анализ взима под внимание констатациите от прегледа на литература, от обширно изследване на публично достъпна информация и от интервюта, състояли се със съответни заинтересовани страни, като е комбиниран с анализа от предлагането и търсенето на пазара, за да се определят няколко пазарни неуспехи, включващи:

- Административни пречки;
- Информационна асиметрия ;
- Тежки обществени поръчки и процедури по подготовката на проекта;
- Ограничен достъп до дългосрочно финансиране;
- Липса на капацитет и подходящи умения на участниците на пазара от страна на търсенето;
- Недостатъчно развитие на портфолиото от проекти;
- Регулаторни ограничения;
- Ограничена предвидимост на общинските приходи.

Пълният списък с определени пазарни сривове, тяхното описание и възможните решения са приложени в раздел 6.3 и 6.4.

Добавена стойност на Финансовите инструменти

Изследването продължава с анализ на добавената стойност, която Финансовите инструменти биха могли да допринесат в три установени приоритетни области:

- Градското развитие идентифицирано чрез преглед на портфолиото от проекти, който включва широк кръг от пазарни сегменти. Териториалният фокус на приоритетната област е върху градовете, подпомогнати от ОПРР;
- Енергийна ефективност – технически специфична област, в която са необходими специални умения в управлението на финансовите инструменти. Териториалният фокус на сферата е върху градовете, подпомогнати от ОПРР;
- Туризм и културно наследство – област със специфична политическа насоченост, приложена от УО при определяне на целеви туристически и културни обекти, които ще бъдат подпомогнати от ОПРР⁷. Териториалният фокус на тази област е върху цялата територия на България.

Основните параметри на добавената стойност на финансовите инструменти включват: съфинансиране, левъридж (**левъридж 1:1 до 2:1** е постигнат през програмен период 2007 г. – 2013 г.); револвиращ ефект; намаляване на значението на безвъзмездната финансова помощ; количествено определяне на добавената стойност (количествено определяне на енергийната ефективност води до 315,630 kWч/година и 729.3 t CO₂/година); адресиране на регионални различия; подобрения в достъпа до дългосрочно финансиране; подобрение в гъвкавостта чрез намаляване на административната тежест; подобрение в капацитета на общините. Допълнително подробно описание на добавената стойност на финансовите инструменти се намира в раздел „7. Оценка на добавената стойност на финансовите инструменти“.

⁶ Моля имайте в предвид, че всяко изчисление на предлагането и търсенето е единствено индикативно. По-пълна и точна оценка не беше възможна поради някои ограничения, най-значимите от които: ограничена информация за бъдещето предлагане, потенциално припокриване на проекти, липса на определен списък с туристически забележителности.

⁷ Списъкът с планираните туристически забележителности не е финализиран към датата на настоящия доклад.

Предложение за структура и инвестиционна стратегия на финансовите инструменти

Анализът на пазара на финансовите институции, свързани с регионалното развитие и идентифицираната добавена стойност от финансови инструменти води до заключението, че има възможност за създаване на финансови инструменти, посветени на регионално развитие на България през периода на 2014 – 2020 г.

По отношение на структурата на управление на ФИ има 3 възможни варианта:

- Вариант 1: Структурирани финансови инструменти без фонд на фондове;
- Вариант 2: Структурирани финансови инструменти с фонд на фондове;
-
- Вариант 3: осигуряване от страна на УО на финансови инструменти за подпомагане директно на крайните получатели.

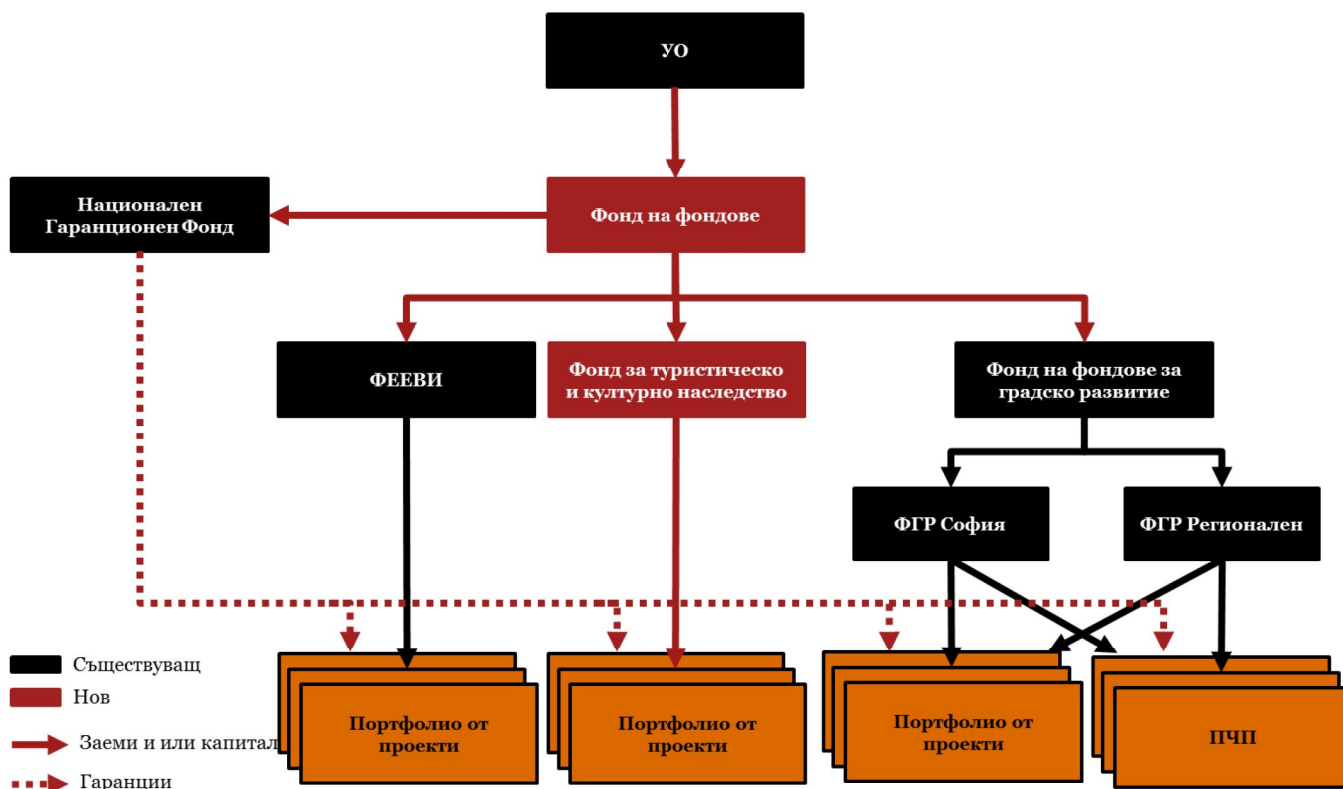
За да се отразят различните предизвикателства на приоритетните области градско развитие, енергийна ефективност и туризъм и културно наследство, предложената структура, показана на Фигура 1 долу, определя посочения вариант 2.

Това структуриране на финансовите инструменти, ще включва единен фонд на фондове, който би инвестирал в трите целеви фонда, покриващи приоритетните области, както следва:

- **Градско развитие:** Въпреки, че това може да бъде направено чрез създаването на нов фонд, се предлага това да бъде направено, като се инвестира във вече **съществуващите структури на JESSICA**;
- **Енергийна ефективност:** Може да се постигне чрез създаването на нов финансов инструмент. Все пак е препоръчително инвестициите в тази сфера да продължат да идват от ФЕЕВИ, като се взимат предвид уроците от миналия опит;
- **Туризъм и културно наследство:** Ще бъде **създаден нов финансов инструмент**.

УО би създал фонд на фондове, който би наблюдавал инвестициите в съответствие с предложени бюджети, посочени в ОПРР в отделни фондове, предназначени за всяка приоритетна област. Фондовете ще подпомагат предоставянето на безвъзмездни средства от ОПРР, като се предоставят заеми при облекчени условия за насърчаване на усвояването на средства от Европейска структура и Инвестиционни фондове. В допълнение фонда на фондовете би могъл да инвестира в Националния гаранционен фонд (дъщерно дружество на Българската банка за развитие), който би могъл да използва инвестицията, за да предостави гаранции за заеми на доставчиците от частния сектор на финансови продукти или гаранции от страна на бенефициентите (напр. като възстановяване на обезпечение на недвижими имоти).

Фигура 1: Предложение за структура



В показаната структура УО може да разгледа възможността за фонд на фондове за градско развитие което да има отделно финансиране за определен (и) регион (и) който/които се нуждае/ят от по-голяма подкрепа (например, Северозападният регион на България).

Направената оценка определя следните очаквани показатели, които могат да бъдат канализирани чрез бюджета на финансовите инструменти в съответните три приоритетни области:

- Градско развитие: **146.5 млн. евро;**
- Енергийна ефективност: **43.7 млн. евро;**
- Туризм и културни наследство: **63.6 млн. евро.**

Допълнителни анализи и обосновка на горните преценки са представени в раздел 8. Левъридж и други ключови характеристики на инвестиционната стратегия са представени в раздел 8.2 "Финансиране на приоритетните области".

Ключови стъпки и препоръки за Управляващия орган (УО)

Изследването приключва с план за действие, който обобщава създаването на финансовите инструменти в програмния процес за 2014-2020 г. ОПРР в България.

Различните етапи от плана за действие включват няколко основни препоръки за Управляващия орган, за да помогне за съставянето и изпълнението на финансовите инструменти.

- Валидиране на финансовия инструмент;
- Създаване на фонд за финансиране;
- Избор на специфични фондове;
- Операции;
- Мониторинг и оценка.

Заклучения и ключови фактори за успех

В допълнение към резултатите и заключенията представени по-горе, резултатите от настоящата оценка от проучването ясно подчертават необходимостта от разглеждането и взимането на необходимите мерки за осъществяването на ключовите фактори за успех, които ще изиграят важна роля в създаването и реализирането на финансовите инструменти, посветени на устойчивото градско развитие, енергийна ефективност и подпомагането на туризма и културното наследство в България, а именно:

- Изграждане на база на съществуващия опит с финансовите инструменти;
- Осигуряване на техническа подкрепа за създаване на проекти;
- Осигуряване на максимална гъвкавост, прозрачност и по-ниски разходи за крайните бенефициенти;
- Повишаване на информираността;
- Повторно определяне на обхвата на проектите;
- Взимане в предвид промяна в регулаторната структура, за да се намалят пазарните неуспехи;
- Разделяне на икономическите и политическите времеви хоризонти;
- Осигуряване на максимална гъвкавост, прозрачност и по-ниски разходи за крайните бенефициенти⁸.

⁸ Не единствено във финансово изражение, но и по отношение на други транзакционни разходи като време, др.