

## УВОД

Развитието на сектора на екологичните стоки и услуги е съпроводено с нарастване на търсенето на все по-подробна информация за опазване на околната среда и пестене на природните ресурси. Това е сектор с голям потенциал за растеж, който играе важна роля в прехода на икономиките към устойчиво развитие и създаване на нови работни места [НСИ, 2023]. Към него официалната статистика отнася и отраслите за комунални услуги „Производство и разпределение на електрическа и топлинна енергия, и на газообразни горива; Доставка на води; Канализационни услуги; Управление на отпадъци и възстановяване“.

Съвременният тип икономическо развитие може да се определи като техногенен. Той се основава на използване на изкуствени средства за производство, създадени без отчитане на екологичните ограничения, бързото и изтощавашо използване на невъзобновяемите природни ресурси и свръхексплоатация на възобновяемите със скорост, превишаваща възможността за тяхното възстановяване [Марينو̀ва, 2020]. За техногенния тип на икономическо развитие са характерни значителните „външни ефекти“, т.е. негативни последици (върху трети страни) от икономическата дейност, които се пренебрегват от субектите на тази дейност. Може би това е защото отраслите, осигуряващи първичните потребности (селското стопанство, леката промишленост и комуналното стопанство), в по-голямата част от развитите страни формират неголям дял в икономиката, а в целия свят те съставляват около една трета от световния брутен вътрешен продукт – БВП [Марينو̀ва, 2020]. Обаче, най-важните потребности на човека – храна, кислород, вода, облекло и жилище, както и преди хилядолетия, се удовлетворява основно с продукти от живата природа. Недооценката на природните ресурси и екологичните загуби дава изкривена представа за показателите на икономическото развитие и прогреса, което води до избор на неефективни стратегии. Пренебрегването на икономическата ценност на екологичните блага води в частност до снижаване на компонентата в цените на разходите за справяне с външните ефекти. Според Г. Дали „пазарът вижда само ефективността, той не е приспособен да чувства справедливостта и устойчивостта“. Затова немският учен Ернст фон Вайцзекер предупреждава, че „пазарната икономика може да погуби околната среда и себе си, ако не позволи на цените да показват екологичната истина“. Съвременните отрицателни еколо̀го-ико̀номически резултати говорят за необходимостта от смяна на техногенния тип на човешкото стопанство с устойчив, еко̀логично балансиран тип на развитие [Марينو̀ва, 2020].

Така след механизацията (Индустрия 1.0), масовото производство (Индустрия 2.0), автоматизацията и компютризацията (Индустрия 3.0) идва ред на нова техно̀логична революция (Индустрия 4.0), обхващаща области, които да повишат ефективността и качеството в производството – като роботика, интернет на нещата, изкуствен интелект, нанотехнологии, биотехнологии, нови материали, съхранение на

енергия, квантови изчисления и др. Вместо да създават скрити разходи под формата на външни ефекти, новите технологични приложения, които променят поведението ни и системите на производство и потребление, носят потенциал за възстановяване и опазване на природната среда. [Шваб, К., 2021]. Близкото бъдеще ще се характеризира с висока динамика, породена от Четвъртата индустриална революция, наличието на чести кризи в резултат от глобалните климатични промени и намесването на геополитиката. При тези условия силното държавно управление и администрация стават императив [Керемидчиев, 2020].

Човечеството осъзнава все повече горните дадености, затова проблемите на околната среда и водите привличат нарастващо внимание в международен план. В ежегодния Доклад за глобалните рискове на Световния икономически форум като едни от най-критичните рискове през следващите 10 години върху планетата, обществата и икономиките неизменно присъстват: несправяне със смекчаването на и адаптацията към измененията в климата, природните бедствия и в частност наводненията, загуба на биоразнообразие и срив на екосистемите поради все още подценената им роля в глобалната икономика и здравето на планетата, кризите за вода в количествен и качествен аспект в резултат на свръхексплоатация или лошо управление на природния ресурс, социална уязвимост и поляризация, геоикономическа конфронтация. Сред другите сериозни рискове са изведени и вероятни провали в: регионалното управление, градското планиране, публичната инфраструктура, обществените услуги и стабилизирането на цените [WEF, 2020; WEF 2022; WEF, 2023].

През последните десетилетия екологичният фактор започва във все по-голяма степен да лимитира икономическото развитие, затова модерни понятия в Европа стават „зелената сделка“ и „кръговата икономика“. Съществуват методики за коригиране на традиционните икономически показатели с оценките за стойността на изтощаването на природните ресурси и за загубите в резултат на замърсяване на компонентите на околната среда въздух, води, почви. [Маринова, 2020]. Международните проблеми от последните три години в здравната, политическата и енерго-ресурсната сфера, обаче, предизвикват пренебрегване на дългосрочните мерки за сметка на краткосрочната стабилност. Това влияе и на обществените регулатори, които скъсяват обхвата на задълженията си, осланяйки се на пазарните сили с последващото спекулативно раздуване на цените на стратегически ресурси.

Водният сектор и в частност отрасъл Водоснабдяване и канализация (ВиК) са пресечна точка на всички гореописани рискове и не случайно са обект на много изследвания, управленски стратегии и политики, в които водата се разглежда не само като природна даденост, но и като ценна стока, която трябва да се разпределя. Например в последния – 20-ти принцип, на т.нар. Европейски стълб на социалните права (*European Pillar of Social Rights*), обявен от Европейските парламент, съвет и комисия през ноември 2017 г., е подчертано правото на всеки човек

на достъп до основни услуги с добро качество, вкл. водоснабдяване и канализация. В тази връзка на конференцията на ООН през март 2023 г., посветена на водата, Европейският съюз представи Програма за действие, в която се ангажира до 2020 г. да осигури достъпа на 70 млн. души до подобрени източници на питейна вода и санитарни съоръжения.

Фактори, като бърз растеж на населението, урбанизация, амортизирана инфраструктура и промени в използването на водата, увеличават уязвимостта на градовете и крайградските райони към климатичните рискове и допринасят за несигурността на водоснабдяването в количествен и качествен аспект [IPCC, 2022]. Опустошителните наводнения и продължаващите суши в целия свят подчертават предизвикателствата, свързани с инфраструктурата и управлението, пред които са изправени доставчиците на водоснабдителни и канализационни услуги. Макар нарастващите климатични колебания да са идентифицирани като непосредствен виновник, сериозността на събитията се влошава от недостатъчно инвестиране в подобрения на инфраструктурата поради неадекватно ценообразуване на услугите [Price et al., 2019]. Доказателствата сочат, че неуспехът на адаптацията във водния сектор се дължи на провали в политиките и регулирането (Javeline et al., 2019), отразяващи политическо късогледство (Empinotti et al., 2019). За информирано вземане на решения са необходими по-добри доказателства за разходите и ползите от безспорни мерки, като ценообразуване и повишаване на ефективността на използването на водата чрез подобрения на технологиите и услугите [IPCC, 2022]. Ефективните стратегии за адаптиране към въздействието на измененията в климата включват защита на водоизточниците от замърсяване и управление както на водоснабдяването, така и на потреблението, например чрез намаляване на загубите на вода в системата (течовеите) и чрез реформа в тарифите.

Надеждните ВиК услуги намаляват риска от наводняване на селищната инфраструктура, подобряват качеството на водата, опазват водоприемниците от замърсяване, намаляват потреблението на енергия, социалната маргинализация и бедността и подпомагат общественото здраве и икономическия растеж. Затова едни от основните цели, определени в Стратегията за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България 2014-2023<sup>1</sup> г., са ВиК отрасълът да е екологосъобразен, финансово и технически устойчив, качеството на услугите и ефективността на българските ВиК оператори да са съизмерими с добрите европейски практики и цените на ВиК услугите да са социално поносими за потребителите, с което ще се постигне обществено удовлетворение от услугите и цените.

Настоящата разработка цели да създаде критична маса от теоретични и практически знания и препоръки, необходими за цялостно подобряване на управлението и регулирането на ВиК услугите в България. За постигане на тази цел е обобщен водещ международен опит, допълнен с критичен анализ на регулирането в

---

<sup>1</sup> Одобрена с Решение на Министерския съвет № 269 от 07.05.2014 г.

страната от началото му до днес, на чиято основа са формулирани конкретни препоръки за системното му развитие.

В монографията са разгледани характерните черти на отрасъл Водоснабдяване и канализация (ВиК), като инфраструктурен отрасъл – естествен монопол, но и един от секторите за екологични стоки и услуги с голяма обществена значимост. Развити са принципните положения на регулиране на качеството и цените на водоснабдителните и канализационните услуги. Представени са международни критерии за оценяване, както и примери за подходи и практики в някои страни по света. Описани са особеностите на функциониране и управление на ВиК отрасъла в България. Разгледана е темата за регулирането на ВиК услугите до и след въвеждането на национален регулатор през 2005 г., вкл. на софийската концесия, като най-мащабната форма на публично-частно партньорства (ПЧП) във водния сектор у нас. Обоснована е нуждата от икономическо регулиране на национално ниво и са представени основните аспекти на първата концепция по въпроса, разработени с участието на авторката през 2001-2002 г. и залегнали в основата на осъществените по-късно регулаторни реформи в страната. Извършен е критичен анализ на текущи нормативни промени и проекти за реформи в регулирането у нас. Направени са изводи и са дадени препоръки относно институционалното устройство и тарифната политика за водите с оглед възстановяване на разходите.