



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

**ПРОЕКТ: „Преглед на европейското законодателство, както и съществуващите опит и добрите практики на старите и на новите страни членки на ЕС и анализ на добрите европейски практики за ПЧП в община от държава член на ЕС.”**

**По проект “Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”,  
Договор № 93-00-315 (2) от 24.06.2009 г.**

**Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България**



 **FIIAPP**

## **ДОКЛАД № 1**

**във връзка с изпълнение на Дейност 1: Проучване на прилаганото законодателство за ПЧП в страните членки при реализиране на публични проекти**

**по проект:**

**“Преглед на европейското законодателство, както и съществуващите опит и добрите практики на старите и на новите страни членки на ЕС и анализ на добрите европейски практики за ПЧП в община от държава член на ЕС.”**

**По проект “Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”,**

**Финансиран по Оперативна програма „Административен капацитет”**

**Договор реф. №: A08-14-38-C/10.02.2009**

**Изготвил:** Международна Фондация и за Ибероамерика за Публична Администрация и Политики (FIIAPP), рег. ф.д.№ 826/9.07.1998 г. в Протокола и под № 398 по описа на Регистъра на Фондациите към Департамента на Министерство на образованието и науките на Кралство Испания, представлявано от Франсиско Хавиер Байгори Наваро, Управител на FIIAPP

## СЪДЪРЖАНИЕ

1. ВЪВЕДЕНИЕ ЗА ПЧП.....	4
2. ПРЕГЛЕД НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО, УРЕЖДАЩО ПЧП В ПЕТТЕ СТРАНИ, ОБЕКТ НА ПРОУЧВАНЕТО. ИНСТИТУЦИОНАЛНОСТ, УПРАВЛЕНИЕ И РЕГУЛИРАНЕ НА ПЧП. МЕТОДОЛОГИЯ И ИНСТРУМЕНТАРИУМ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА ПЧП.....	12
3. ИНСТИТУЦИОНАЛНОСТ, УПРАВЛЕНИЕ И РЕГУЛИРАНЕ НА ПЧП. МЕТОДОЛОГИЯ И ИНСТРУМЕНТАРИУМ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА ПЧП	41
4. МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ И ПЧП. МЕХАНИЗМИ ЗА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ НА ПЧП ПРОЕКТИ .....	46
5. ДОБРИ ПРАКТИКИ В СЕКТОРА ПРОЕКТИ ПЧП .....	57
6. ОБЩИ ПРЕПОРЪКИ И ИЗВОДИ В КОНТЕКСТА НА ПРИЛОЖИМОСТ В ОБЩИНА БУРГАС.....	62

## СПИСЪК НА АБРЕВИАТУРИТЕ

ДА	Държавна агенция
ДВ	Държавен вестник
ДСПА	Държавен секретариат за публична администрация
ДСЦ	Дружества със специална цел
ЕК	Европейска Комисия
ЕО	Европейската общност
ЕП	Европейски парламент
ЕС	Европейски Съюз
ЕСФ	Европейски социален фонд
ЗА	Закон за администрацията
ЗД	Заклучителен доклад
ЗДС	Закон за държавния служител
ЗИП	Звено за изпълнение на проекта
ИАМА	Изпълнителна агенция „Морска администрация” към Министерство на транспорта
ИПА	Институт по публична администрация
ИПЧП	Институционализирано публично-частно партньорство
КС	Концесии
КФН	Комисия по финансов надзор
МБ	Министерство на благоустрояването на Испания
МВнР	Министерство на външните работи
МВР	Министерство на вътрешните работи
МДААР	Министерство на държавната администрация и административната реформа

МЗ	Министерство на здравеопазването
МЗХ	Министерство на земеделието и храните
МИЕ	Министерство на икономиката и енергията
МИЗ	Министерство на извънредните ситуации
МИО	Международни икономически отношения
МО	Министерство на отбраната
МОН	Министерство на образованието и науката
МОСВ	Министерство на околната среда и водите
МПА	Министерство на публичната администрация на Испания
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МС	Министерски съвет
МТ	Министерство на транспорта
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
МФ	Министерство на финансите
НБУ	Нов български университет
НС	Начална среща
ОПАК	Оперативна програма „Административен капацитет”
ПА	Публична администрация
ПКПЧП	Постоянна комисия за ПЧП
ПЧП	Публично-частно партньорство
РБ	Република България
СБ	Световна банка
СЕИ	Съвет по европейска интеграция
СИР	Социално-икономическо развитие
СКМРИПНС	Съвет за координация и мониторинг при реализацията на инфраструктурните проекти с национално значение
СФ	Структурни фондове
ТЗ	Техническо задание
ТЗФ	Техническо звено за финансиране на Италия
УНСС	Университет за национално и световно стопанство в София
УС	Управителен Съвет
ФАР	Програма <b>ФАР</b> (от <b>абривиатурата</b> PHARE, <i>Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy</i> )

## **1. ВЪВЕДЕНИЕ В ПУБЛИЧНО-ЧАСТНИТЕ ПАРТНЬОРСТВА (ПЧП)**

Основната дейност на публичния сектор е свързана с осигуряване на широк диапазон от публични услуги като транспорт, телекомуникации, съоръжения за водоснабдяване и канализация, финансиране на иновации, на общи публични услуги – образование, здравеопазване и др. Целта на публичния сектор е да извършва публични инвестиции или да произвежда публични услуги по най-ефективни от гледна точка на разходите начин, което не винаги се случва. Публичният сектор разполага с ограничени налични ресурси за увеличаване на капиталовите разходи и подобряване на предоставяните публични услуги, тъй като е изправен пред редица ограничения, докато публично-частните партньорства могат да решат този проблем.

Международната практика показва, че публично-частното партньорство (ПЧП) е един от успешните финансови инструменти за осигуряване на инвестиции в публичната инфраструктура, (транспорт, образование, здравеопазване, воден сектор, административно обслужване), с което се изпълняват целите за предоставяне на качествени публични услуги, посредством прилагането на иновационни методи за структуриране и финансиране на инвестиционни проекти.

Партньорство е отношение, основано на споразумения, отразяващи взаимни отговорности и споделени интереси на участващите страни. Съгласно това определение, дори един “класически” договор между институции от общественения сектор и частна страна по договора може да се тълкува като публично-частното партньорство.

Необходимостта от инвестиции чрез сътрудничество между частния и публичния сектор възникна в резултат на недостатъци в инфраструктурата на някои европейски страни, както и на невъзможността или затрудненията на публичния сектор да предостави заявените услуги. Публично-частното партньорство (ПЧП) може да бъде основният инструмент за намаляване на значителните социални и икономически несъответствия, които съществуват между страните членки на ЕС, осигурявайки едновременно икономически растеж и благосъстояние. Публичният сектор разполага с ограничени налични финансови ресурси, не може да осигури баланс между търсенето и предлаганото качество на публични услуги, докато с публично-частните партньорства може да постигне икономическа ефективност в публичния сектор.

Основните движещи сили за използването на ПЧП са:

- инвестициите в инфраструктурата – икономическият растеж е силно зависим от развитието и подобряване на инфраструктурата, особено в сферата на публични услуги (напр. енергия, вода и телекомуникации) както и от системите за транспорт. Освен това в много страни съществува спешна необходимост от нова социална инфраструктура, като напр. болници и оборудване за здравно обслужване, затвори, образователни заведения и жилищни сгради.

- икономическа ефективност на използваните средства – в случай, че дейностите се поемат от частния сектор и се осигурява ефективност на разходите и добро управление

- по-добра стойност на вложените активи – инвестиране в активи на публичния сектор, ПЧП споразуменията обикновено изискват участващите страни (публичния и частният сектор изпълнител) да разпределят отговорност и да носят риска за използването на активите за дълъг период от време, така че да може да се реализира ефикасност в резултат на управлението на дълготрайните активи.

### **1.1. Обща характеристика на публично-частно партньорство**

Съществуват различни разбирания относно значението на термина публично-частно партньорство. Правото на ЕС дефинира ПЧП като форми на сътрудничество между публичните власти (public authorities) и частния партньор (the world of business), които имат

за цел осигуряване на финансирането, строителството, ремонта, управлението и поддръжката на инфраструктурата или доставянето на услуги<sup>1</sup>. В по-широк смисъл, ПЧП често се тълкува като покриване на цялата гама на сътрудничество и договорно отношения между публичния сектор и частните партньори за финансиране, построяване, реконструкция, управление или поддръжка на инфраструктура, което в много случаи води до създаване на смесени предприятия<sup>2</sup>.

От използването на различни термини става ясно, че ПЧП се осъществява на принципа на сътрудничество, докато ролята и отговорностите на частния и публичния сектор могат да бъдат различни при отделните инициативи, свързани с предоставянето на услуги, цялостната роля и отговорности на държавата остават непроменени. ПЧП предполага права и отговорности, които включват споделяне на рискове, разходи и активи. В рамките на ПЧП съществува обща връзка между силните страни и предимствата на всяка една от страните и с цел постигане на синергия, което да позволи и двете страни да постигнат ефективно общите си цели. ПЧП може да има различни форми: а) концесия; б) обществена поръчка; в) аутсорсинг; г) външно договаряне (contracting out); д) офсет или т. нар. компенсационни сделки и др.

Развитието на ПЧП в Европа за последните десетилетия се дължи на няколко фактора<sup>3</sup>. *Първият* е свързан с *ускореното регионално развитие*, съчетано с общия Европейски пазар, което води до необходимост от развитие на транспортна, екологична и социална инфраструктура. Вторият фактор е съчетаването на нарасналите потребности на обществото и приетите европейски директиви в сферата на околната среда и транспорта. Опазването на околната среда и построяването на инфраструктурни обекти предизвикват и по-големи разходи за опазване на околната среда и инвестиции в съседство на големите обекти и на друга базисна инфраструктура. *Третият* фактор е свързан с осъзнатата възможност за постигане на по-добра стойност на вложените публични средства чрез използване на ефективността и ефикасността на частния сектор при предоставяне на публични услуги. *На следващо място* инвестициите в големи инфраструктурни обекти се ограничават от строгата монетарна и фискална политика в Европа, което предизвиква затруднения при финансиране единствено от публичните бюджети на страните. *Петият* фактор се идентифицира с осъществяването на цялостен подход при проектирането, финансирането, строителството и експлоатацията, като публичния сектор започва да поставя акцент върху вложените от него средства през целия проектен цикъл. Публичният сектор обикновено задържа собствеността върху съоръжението или я предоставя в зависимост от спецификата на проекта. Целта на това сътрудничество е не само да се използва способността на частния сектор да мобилизира финансови средства, да управлява и експлоатира публичните активи, да минимизира разходите при добре пресметнат риск.

### **Исторически преглед на публично частно партньорство**

Още в далечното миналото, много от обществените (или държавните) поръчки (пристанища, пазари), са били обект на концесии. Съществуването на правила за концесиите, както и за административен закон за даване на разрешения за изпълнението на държавните поръчки датира от 12-ти век, например през Средновековието за построяването на укрепление на градове и завладяването на нови земи през 12-ти и 13-ти век. Договорите за владение на земи дават право на жителите на градове и села, чрез колективен договор да подобрят жизнената среда. През 16-ти и 17-ти век, кралете в Европа и най-вече във Франция, възлагали държавните поръчки на инвеститори. Поръчките включвали често постройка на канали, бентове и мостове на реки, построяването на жилища, събиране на отпадъци, осветление на

<sup>1</sup> Зелена книга на ЕК (2004)

<sup>2</sup> Методически указания за ПЧП (2006), Министерство на финансите

<sup>3</sup> Методически указания за ПЧП, МФ, 2006, Стр.1.

публичните места, поща, публичен транспорт, големи магазини и дори операта. Подобна система съществувала в няколко страни: концесиите на канали във Великобритания и Испания (най-дългата концесия е била за 4 века). Подходът за публично-частно партньорство се появяват за първи път във Великобритания и в последствие се разпростира в Европа, като първоначално това е начин за финансиране в транспортната инфраструктура, а по-късно обхващат и други сектори.

Но истинското развитие на концесиите е през 19-ти век, когато градовете се разраснали и се появява необходимостта от ж.п. транспорт, първите по-значителни концесии са за строителство и поддържане на железниците.

През 20-ти век правилата се променят. Ролята на държавата се променя, засилват се регулациите и централизма на управление, намесата на държавата е най-вече поради последиците от двете световни войни, инфлацията и финансовите кризи.

Законодателството за обществени поръчки се развива най-вече чрез:

- създаването на специфични правила
- правила за концесия се използват при изпълнението на държавни поръчки

През 17-ти век договорите за концесия се комбинират с:

- разрешение за управление за дълъг период от време
- инвестиране от страна на инвеститорите в държавни поръчки
- правото да се налагат такси за потребителите.

През втората половина на 20-ти век развитите държави са уморени от войните, от политическите промени, икономическите кризи и от всичко онова, което се отразява пагубно на икономическото им развитие. Те залагат на по-голямо участие на правителствата в икономиката с прилагане на централно планиране, активна политика за стабилизация, национализация на промишлеността, експанзия на публичните услуги и други действия, с което се увеличава тежестта и активността на публичния сектор в почти всички икономики на света.

Без съмнение през 70-те и 80-те години на предишния век се изживява период на регрес на публичния сектор в икономическите действия. Опитът от неефикасност и липса на гъвкавост на предприятия и услуги – така нар. *обществени грешки*, започват да се смятат за толкова важни, колкото са *пазарните грешки* – много държави започват да експериментират с нови модели и формули на предоставяне на услуги с оглед избягването на фискални притискания.

През 90-те години на миналия век държавите започват да провеждат политика за заетост и икономически растеж като инвестират в проекти в публичния сектор. За постигането на максимална ползност от публичните услуги и минимизиране на публичните разходи ПЧП се оказва подходящ алтернативен метод като финансиране.

## 1.2. Договорни отношения и форми на публично-частни партньорства

Договорите и формите за проекти ПЧП и обхвата на схемите (т.е модели на ПЧП) се разграничават по степента на прехвърляне на риска, на финансиране и на отговорност. Публично-частното партньорство не решава всички проблеми при инвестиционните проекти в публичния сектор. Това са комплексни договорни отношения за различни дейности, изпълнявани през целия жизнен цикъл на проекта.

Как ще се институционализира ПЧП е решение, което се обуславя от обекта, начина на финансиране на проекта и продължителността. В практиката се разграничават следните форми на правни споразумения:

- създава се ново юридическо лице – дружество със специална цел (ДСЦ) за изпълнение на проекта. Разпределението на рисковете и отговорностите между страните се определя според дяловете собственост/ акциите.
- изпълнение на проекта на основата на договор между партньори от публичния и частния сектор

Всеки проект за ПЧП има две основни измерения: икономически и правни.

Моделът за сключване на договор с частен партньор обикновено се нарича “Проектиране – Изграждане”. Частният сектор проектира и изгражда инфраструктура, за да отговори на спецификациите за изпълнение на публичния сектор, често пъти за фиксирана цена, така че рискът от преразход се прехвърля на частния сектор. Много рядко в тези случаи частният партньор осигурява финансирането, макар че няма препятствия в това отношение. Основен модел/ форма, която се е наложила в практиката за ПЧП е т. нар. *Build Operate and Transfer (BOT)* – Строителство, експлоатация и прехвърляне. При модела **Проектиране – Изграждане – Финансиране – Експлоатация (ПИФЕ)**<sup>4</sup>, публичният орган определя услугите, които иска да бъдат предоставени от частния сектор, а след това частният партньор проектира и изгражда посветен на целта актив, финансира неговото изграждане, и впоследствие експлоатира актива и предоставя услугите, получавани от него. При традиционния модел за публично инвестиране (Проектиране – Изграждане) държавата сключва договор с частния сектор за изграждането на актив, но проектирането и финансирането се осигуряват от публичния сектор. В повечето случаи публичният сектор експлоатира актива след неговото изграждане. Този модел е подходящ за проекти в транспорта (магистрала и пътища, железници, пристанища, летища, тунели, мостове и т.н.), както и телекомуникации, водоснабдяване, електроснабдяване и други услуги..

Финансирането на проекти при различните модели/ форми на ПЧП, зависи от степента на участие на частния партньор. Според това как се финансира проекта на ПЧП са обособени следните подходи:

**- публичният сектор финансира и оперира с активите**

Когато държавният сектор се занимава с финансиране и с управление на проекта, има определени стандарти, които съществуват и са се наложили в Европа. Финансирането може да се осигури от държавния бюджет или от фондове извън бюджета, които са организирани за финансирането на даден специфичен проект. Частният сектор има ролята за извършване на дадена работа (най-често строителство).

**- публичният сектор финансира, а частният сектор оперира.** Тук отговорностите са разделени между публичния и частния партньор. При този тип проекти има разделение на задълженията и отговорностите между държавния и частния сектор. Държавните органи финансират проекта, а частният сектор отговаря за управлението му. По правило такъв вид проект се осъществява под формата на концесия или лизинг.

**- частният сектор финансира, а публичният сектор оперира с публичните активи.** Този модел е много разпространен. В действителност, частният сектор няма друга роля освен финансирането на проекта. Въпреки това, част от финансирането може да идва от държавния бюджет, публични разходи или заеми от частния сектор. В такива случаи, управлението, използването и поддръжката изцяло се извършват от държавната институция. Частният сектор финансира или предоставя заем на публичния сектор, оперативните експлоатационни разходи се покриват от бюджета на проекта или от бъдещите приходи, които той ще генерира.

**Частният сектор финансира и оперира с публичния актив.** Този модел е много

поддържа публичния актив. Необходимо условие е да се изработи ясна, разбираема и последователна политика на управление и финансиране на проекта.

**Публичен/ частен сектор финансиране и опериране.** Този подход е доста подходящ и приемлив, тъй като двете страни си поделят риска, създават обща корпоративна структура – акционерно дружество със специална цел, което е отговорно за привличане на инвестиции, но самото поддържане и експлоатиране на публичния актив се извършва от частния партньор.

Поради специфичния характер на финансиране на проекти ПЧП е необходимо държавата/ общината да имат ясна стратегия, политика и механизми за мобилизиране на финансови ресурси, както и подходящи регулации и законодателни норми.

**Фигура 1. Отговорности, изисквания и рискове за частния сектор**



В практиката са представени подходи/ инструменти за осъществяване на частното предприемачество в публичния сектор. Основният подход за реализиране на ПЧП е Изграждане – експлоатация – прехвърляне (Build-Operate-Transfer – BOT) или Изграждане – управление на собствеността – експлоатация – прехвърляне (Build-Own-Operate-Transfer – BOOT). Варианти на BOT са:

- Изграждане – управление на собствеността – експлоатация (Build-Own-Operate – BOO);
- Изграждане – лизинг – прехвърляне (Build-Lease-Transfer – BLT);
- Рехабилитация – лизинг – прехвърляне (Rehabilitate-Lease-Transfer – RLT);
- Рехабилитация – експлоатация – прехвърляне (Rehabilitate-Operate-Transfer – ROT);
- Изграждане – отдаване под наем – прехвърляне (Build-Rent-Transfer – BRT)

В този смисъл BOT най-добре отразява основната концепция и ангажимент на включване на частния сектор в изпълнението на задачи и дейности от публичния сектор, като ролята на публичния партньор е ограничена – финансира, изгражда и стопанисва обекта).

**Таблица 1. Типове проекти ПЧП**

ТИПОВЕ ЗА ПРОЕКТИ ПЧП	
МОДАЛНОСТ	ТИПОВЕ
<p>Тип I: Вариации относно проектиране - построяване-финансиране-експлоатация, като частният сектор проектира, построява, поддържа собствеността, развива, експлоатира и управлява активите без никакво задължение да прехвърля собствеността на правителството</p>	<p>Строителство-придобиване-експлоатация (BOO)</p> <p>Строителство-развиване-експлоатация (BDO)</p> <p>Проектиране-строителство-управление-финансиране (DCMF)</p>
<p>Тип II: Частният сектор купува или наема от правителството съществуващи вече активи. Обновява ги, модернизира и/или разширява, за да го експлоатира. Частният сектор няма задължението да върне активите на правителството.</p>	<p>Покупка-строителство-експлоатация (BBO)</p> <p>Наемане-развиване-експлоатация (LDO)</p> <p>Разширяване на съществуващи активи (WAA)</p>
<p>Тип III: Частният сектор проектира, построява и експлоатира и в определен момент връща активите на правителството. След прехвърлянето, частният сектор може да наеме активите от правителството.</p>	<p>Строителство -експлоатиране прехвърляне (BOT)</p> <p>Строителство -придобиване-експлоатация-прехвърляне (BOOT)</p> <p>Строителство -наемане-придобиване-прехвърляне (BROT)</p> <p>Строителство -наемане-експлоатиране-прехвърляне (BLOT)</p>

ПЧП в повечето страни се осъществява чрез договори за концесия и обществена поръчка (възлагане). Концесията е договор, с който се регламентират условията и правилата за изпълнение на инвестиционен проект в транспорта, телекомуникациите и енергетиката, познат и използван от доста години. Концесията е инструмент, който отдавна се използва в изпълнението и за финансирането на големи инфраструктурни проекти. Важно е държавните органи и концесионерът да имат опит в тази сфера. Договорът трябва да бъде стабилен и да предлага гаранции. Необходимо е да бъде достатъчно приспособим към бъдещи промени или непредвидени обстоятелства, които могат да възникнат. За да се избегнат проблемите, рисковете трябва да бъдат правилно разпределени между различните страни по проекта (държавните органи, частни инвеститори, концесионера, тези които дават заеми, застрахователи и компаниите, предлагащи различни услуги).

Други договори на ПЧП, са когато публичната институция възлага дейности, които най-често не са ефективни за публичния сектор. При тези договори държавата (публичната институция) плаща за услугата и прехвърля отговорността при организиране и предоставяне

на публичната услуги (например, в здравеопазване, образование, градско осветление). Друг тип ПЧП договори са във водния сектор или енергетиката, за които клиентите плащат цена за предоставяната услуга. Всеки проект ПЧП има свои специфични характеристики и няма унифициран подход за управление и изпълнение.

Процесът на възлагане на подизпълнител обикновено се извършва на основата на конкурентен подбор и има кратка продължителност – обикновено няколко месеца до една година. Този подход позволява на публичните институции да се възползват от конкретната техническа експертиза на частния сектор, да управляват персонала и да постигнат потенциални спестявания на разходи. Собствеността върху активите и инвестиционните отговорности остават в рамките на публичната институция. Докато публичните организации се опитват да реализират някакви ползи, като използват възможността да възлагат на подизпълнители, този начин на действие не може да реши основни въпроси, свързани с тяхното управление или разходи, ако те са лошо функциониращи структури.

Представяме Ви, сравнение между ПЧП концесия или обществена поръчка (възлагане).

**Таблица 2: Сравнение между ПЧП концесия и обществена поръчка**

	<b>ПЧП възлагане</b>	<b>ПЧП концесия</b>
Определение	Трансфериране на дейности и услуги от публичния към частния сектор	Концесия: създаване и стопанисване на активи и услуги от страна на частния партньор на основата на стриктни определени условия
Основни характеристики	<p>За конкретна задача и дейност</p> <p>Краткосрочни</p> <p>Не делегира права по управление, публичния сектор поддържа публичните активи частният партньор не инвестира, източник за финансиране за публични ресурси.</p>	<p>За многобройни дейности и задачи</p> <p>Дългосрочен</p> <p>Частния партньор/ консорциум със специална цел управлява и стопанисва и поддържа публичните активи</p> <p>Проектиране, строителство и финансиране от страна частния партньор финансиране отговорност на частния сектор. Задълженията на финансови институции и банки трябва да бъдат подробно описани в договор</p> <p>Прехвърляне на риска от публичния към частния сектор (необходимост от определяне и оценка на риска)</p> <p>Финансова характеристика: нормална възвращаемост за период на концесия;</p>

Различните форми на ПЧП имат общи характеристики:

ПЧП представлява **договорно споразумение (правно измерение)**. Съществуващото законодателство в различни държави може да изисква прилагане на различни закони,

регламентиращи договорите с частния сектор. В зависимост от страната и стратегиите за периода, ПЧП може да обхване един диапазон от различни правни структури, които могат да бъдат използвани за реализация на проекта. Тези различни структури могат да варират от относително кратко договаряне с подизпълнител с малък или никакъв капиталов разход до концесионни договори, които могат да обхванат проектирането и строежа на големи капиталови активи, едновременно с предоставянето на набор от услуги и финансирането на цялото строителство и експлоатация на активите. В резултат, правната форма на ПЧП може да се различава на базата на прилагания закон (Закон за концесията или Закон за обществените поръчки), както и на базата на избраната организационна форма смесено предприятие, както беше посочено в предишните дефиниции.

**По-добро разпределяне на риска.** Основният принцип на ПЧП е свързан с разпределянето на риска към страната, която може да го управлява най-добре. Целта е да се оптимизира, вместо да се максимализира прехвърлянето на риска и да се гарантира, че се постига най-добрата стойност, а с прехвърлянето и управлението на оптималния риск се постига по-добра стойност срещу вложени средства за пари за данъкоплатеца.

**Плащане обвързано с резултата** – таксите и публичните разходи са предварително определени в договора

**Таблица 3. Отговорност относно процесите в 4-те модела за предоставяне на публични услуги**

<b>ОТГОВОРНОСТ ОТНОСНО ПРОЦЕСИТЕ В 4-ТЕ МОДЕЛА ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ПУБЛИЧНИ УСЛУГИ</b>				
	<b>ПЧП</b>	<b>Традиционен обществен конкурс</b>	<b>Подизпълнител</b>	<b>Приватизация</b>
<b>Планиране</b>	Публичен сектор	Публичен сектор	Публичен сектор	Частен сектор
<b>Проектиране</b>	Частен сектор	Публичен сектор	Частен сектор/ Правителство	Частен сектор
<b>Построяване</b>	Частен сектор	Публичен сектор	Частен сектор/ Правителство	Частен сектор
<b>Експлоатация / Поддръжка</b>	Частен сектор	Публичен сектор	Частен сектор/ Правителство	Частен сектор
<b>Собственост</b>	Публичен сектор	Публичен сектор	Частен сектор/ Публичен сектор	Частен сектор
<b>Плащане на услуги</b>	Публичен сектор / Потребител	Публичен сектор / Потребител	Публичен сектор / Потребител	Публичен сектор / Потребител
<b>Регулации</b>	Публичен сектор	Публичен сектор	Публичен сектор	Публичен сектор

### 1.3. Предимства и ползи от ПЧП

Съществува убеждение, че сътрудничеството с частния сектор може да предостави конкретни и преки предимства, които е лесно да се проследят, а в някои случаи и да се измерят. Тези ползи могат да се групират в две основни категории: финансови ползи и ползи на изпълнението.

➤ **Финансови ползи:**

- **Ускоряване на предоставянето на инфраструктура.** ПЧП често позволяват на публичния сектор да прехвърля авансови капиталови разходи в поток от текущи плащания за услуга. Това дава възможност за продължаване изпълнението на проекти, когато съществува ограничение за публичния капитал.
- **Намалени разходи за целия жизнен цикъл.** Проектите на ПЧП, които изискват предоставяне на операционно и поддържащо обслужване дават на частния сектор силни стимули за минимизиране на разходите за целия жизнен цикъл на проекта. Понякога това е трудно да се постигне в рамките на ограниченията за съставяне на бюджета в публичния сектор.
- **Създаване на допълнителни приходи.** Частната ангажираност може да е в състояние да създаде допълнителни приходи от трети страни, при което да намали необходимите разходи за финансиране на който и да е било публичен сектор. Допълнителните приходи могат да се генерират чрез използването на излишен капацитет или чрез освобождаване от излишни активи.
- **Добро разпределение на риска:** финансов, технически, бизнес
- **Направена оценка на поносимост на бюджета на проекта,** на нормата на доходност, на финансовата устойчивост.

➤ **Ползи за изпълнението**

- **По-бързо внедряване** с ефикасно и разходоефективно реализиране на проекти. Чрез възлагане на отговорността за проектирането и изграждането на частния сектор, в комбинация с плащанията, свързани с наличността на една услуга, предоставя съществени стимули на частния партньор да реализира проекта в съкратени срокове за изграждане.
- **По-добро разпределяне на риска.** Основният принцип на ПЧП е свързан с разпределянето на риска към страната, която може да го управлява най-добре. Целта е да се оптимизира, вместо да се максимализира прехвърлянето на риска и да се гарантира, че се постига най-добрата стойност, а с прехвърлянето и управлението на оптималния риск се постига стойност за пари за данъкоплатеца. Прилагането на ПЧП предполага някои значителни рискове, тъй като неподходящи дизайн и структура на ПЧП може в крайна сметка доведе до лоши резултати.
- **По-добри стимули за изпълнение.** Разпределянето на риска, свързан с проекта, трябва да предостави стимули на изпълнителя от частния сектор да подобри своето управление и изпълнение за който и да е даден проект. При повечето проекти за ПЧП, пълно плащане на изпълнителя от частния сектор се извършва само ако непрекъснато са били покривани изискваните стандарти за изпълнение.
- **Подобрено качество на услугата.** Международният опит предполага, че

качеството на услугата при ПЧП често пъти е по-добро от това, постигнато при традиционни доставки. Това може да отразява по-успешното интегриране на услугите с помощните активи, подобрените икономии от мащаб, въвеждането на иновация при предоставянето на услугите, или за стимулите за изпълнение, както и наказанията, които обичайно се включват в един договор за ПЧП. Създаването на добавена стойност чрез синергиите между публични власти и частния сектор, в частност чрез интегрирането и взаимния трансфер на умения, знания и опит между публичния и частния сектор.

- **Усъвършенстван публичен мениджмънт.** Прехвърляйки отговорността за предоставянето на обществени услуги, държавните служители играят ролята на регулатори и се фокусират върху планирането на услугата и наблюдението на изпълнението, вместо върху управлението на предоставянето на услугата. Освен това, излагайки публичните услуги на конкуренция, ПЧП позволяват разходите за публични услуги да се сравнят спрямо пазарните стандарти, за да гарантира, че е постигната най-добрата стойност. В обобщение, целта е да се постигне ефективна използваемост на държавни активи в полза на всички потребители на публични услуги. Също така, поради факта, че ПЧП обикновено включват проекти на относително високо бюджетиране, е от съществено значение поръчките да бъдат ефективно управлявани в рамките на добре дефинирани, законови процедури, които намаляват до минимум риска от правни проблеми, предизвикани от губещите кандидати, както и гаранция, че обществени бюрократични забавяния и пропуски няма да застрашат изпълнението на цялата схема, в рамките на очакваните срок и/или цена.

## **2. ПРЕГЛЕД НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО, УРЕЖДАЩО ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО В ПЕТ СТРАНИ, ОБЕКТ НА ПРОУЧВАНЕТО**

Запознаването с европейския опит по отношение на законодателство, форми и начини за осъществяване на ПЧП се налага, защото ще спомогне за избора и въвеждането на работещи механизми и процедури за формите и начините за осъществяване на ПЧП. Подходящият избор и успешното приложение на тези механизми ще повиши общественото доверие и ефективността на общинската администрация. С оглед задълбоченото изследване на европейския опит бяха избрани пет страни членки на ЕС на базата на предходен опит, предишни проучвателни посещения в европейски страни, работа с експерти от различни страни и община с конкретен опит в областта на ПЧП, приложим за община Бургас.

Необходимостта от подобно проучване се налага поради различния опит на страните от Европейския съюз по отношение на сътрудничеството между общините и бизнеса. За целите на настоящото проучване бяха предложени пет страни членки на ЕС: Испания, Гърция, Италия, Словения и Чехия.

Това е свързано с факта, че през първите години от присъединяването към ЕС, Испания се превърна в основен бенефициент на ресурсите на кохезионната политика на ЕС, именно за да бъде финансирано това изоставане на капитали, както и целият процес на конвергенция с Европа.

Изграждането на инвестиционни проекти, чрез ПЧП се оказва ефективен подход за изпълнение на проекти в страни като Испания, Гърция и Португалия, които изпитват остра необходимост от инвестиции за подобряване на инфраструктурата в публичния сектор.

Държавите членки на ЕС прилагат различни формули на ПЧП, които са съобразени с националните им особености.

Опитът на Испания в тази област се формира при изграждането на пътища, железопътни инфраструктури, летища, пристанища, водопроводи, административни сгради, болници и други. В сферата на пътищата се прогресира в изграждането на обекти с концесуален период на използване за 20-30 години, като се реализират от традиционните концесии до по-сложни формули на прилагане. Според европейския ПЧП доклад за 2005 г. Испания се намира на второ място сред страните от ЕС за реализирани проекти, но спрямо процент към БВП се намира на 4 място след Италия, Португалия и Ирландия. Тенденцията според регистрираните статистически данни е, че този процент се дължи на голямо мобилизиране на ресурси от испанска страна, породено от членството ѝ в ЕС, тъй като съфинансирането от страна на държавата се движи в следните граници: 15-20% (проекти по Кохезионния фонд), до 25% (проекти, финансирани от Структурните фондове за областите по Цел 1), като се стига до национално финансиране от 50-55% (в случая на прилагането на структурните фондове за областите по Цел 1).

### **2.1. Правото на Европейския съюз и публично-частното партньорство**

Страните от ЕС могат да се разделят на три групи: държави, които използват ПЧП от много време (напреднали): Великобритания, Франция, Германия, Италия и Ирландия. На средно ниво са страни като Испания и Португалия, където ПЧП се прилагат успешно, но не във всички сектори; и накрая, страните, които ползват практиката на ПЧП от скоро. Въпреки опростяването на процедурите, все още се наблюдава това разделение на три групи според развитието и разпространението на ПЧП.

*Първата група* от страни използват ПЧП в различни сектори, като се започне от транспорта (магистрала и ж.п. линии), до най-новите и пълни с предизвикателства сфери на здравеопазване, образование, затвори и др. Тези страни са приели вече законодателство за ПЧП, което регламентира изпълнението на ПЧП проекти на национално и местно ниво и използват специални методи за оценка на успеваемостта и финансовата устойчивост на проектите. Някои страни като Ирландия, са създали специално за целта правителствени структури, занимаващи се с ПЧП. Това помага за развитието, за по-доброто управление на инвестиционни проекти и централизация на координацията, мониторинга и контрола на ПЧП. Във Великобритания се приемат традиционни методи, за да се оценява успеха на ПЧП.

Страните от *втората група* имат голям успех с ПЧП; но в някои отделни сектори използването на ПЧП не е толкова успешно. Това се дължи на неясна законодателна рамка или постоянната смяна на правителството или непоследователна политиката в публичния сектор.

В *последната група* страни се ПЧП се прилага слабо съвсем от скоро. Причините за това могат да се много: някои имат различно разбиране за ролята на държавата и степента на намеса в осъществяването на държавните поръчки; недоброто управление на публичните ресурси неизползване потенциала и предимствата на частния сектор. В Белгия например, поради сложната система на държавно управление, резултатите за ПЧП са различни – например Фламандския регион се счита за развита практика на ПЧП, но само в някои области. Например, в Гърция, се наблюдават също смесени резултати: ПЧП се прилага успешно за изграждане на пътищата, летищата, спортни сгради.

Когато сравняваме страните в ЕС (страните членки), ново присъединилите се държави имат повече проблеми при използването на ПЧП, тъй като нямат опит и човешки ресурси (хора които да се обучени и компетентни в сферата на ПЧП); също така техният пазар не е напълно развит. В тези страни, ПЧП проектите са в транспорта и облагородяването на градската среда. Трябва да се признае, че тези страни отбелязват напредък развоят практиката на ПЧП, въпреки трудностите. Голям проблем в Централна и Източна Европа, както показват примери от Полша и Унгария е надценяването на търсенето на дадена публична услуга, при което правителствата поемат голям риск.

Според правото на Европейската общност публичните власти имат свободата да извършват сами стопанска дейност или да я възлагат на трети страни, например специализирани компании или акционерни дружества, организирани за целта на проекта.

Нарастващото приложение на ПЧП в ЕС като алтернативен метод доведе до това възлагане и финансиране, органите на ЕС преразгледаха правната рамка и приеха Зелена книга за ПЧП<sup>5</sup> с цел да се “предизвика дискусия върху приложението на законодателството на ЕС към феномена ПЧП”. Европейското право не предвижда никакви специални правила, обхващащи ПЧП.<sup>6</sup> *Зелената книга* разглежда феномена ПЧП от перспективата на европейското законодателство относно обществените поръчки и концесиите.

Зелената книга за ПЧП и правото на ЕС относно публичните договори и концесиите (СОМ(2004)327) на Европейската Комисия от 30.04.2004 г. представя два основни модела на ПЧП<sup>7</sup>:

- Договорно ПЧП - основано на договори между публични и частни партньори, чрез които една или повече задачи се възлагат на частния партньор. В този смисъл договорът за концесия е определено един от най-разпространените модели, характеризира се с директни връзки между частния партньор и крайния потребител – т.е. частният партньор осигурява обществена услуга, под контрол, от името на публичния партньор.

- Институционализирано ПЧП – създаване на предприятие (юридическо лице), съвместно управлявано от публични и частни партньори, имащо за цел да осигури предоставянето на дейности или услуги. В страните членки на ЕС властите подчертано прибягват до създаването на такива структури за управлението на обществените услуги на местно ниво (например водоснабдяване или сметосъбиране). Прякото взаимодействие между публичния и частния партньор в рамките на едно предприятие (като самостоятелно юридическо лице) дава възможност на публичния партньор, чрез участието си в борда на акционерите и управлението на съвместното предприятие да поддържа относително строг контрол по развитието на проекта, което, разбира се, може да се регулира с течение на времето, в зависимост от обстоятелствата. Институционализираното ПЧП също така дава възможност на публичния партньор да придобие собствен опит в предоставянето на съответните услуги, докато, същевременно, разчита на подкрепата на частния партньор. Институционализираното ПЧП може да се направи или чрез създаване на предприятие, управлявано от публичния и частния сектор, или частният сектор да поеме контрола върху съществуваща публична компания.

По смисъла на Зелената книга на ЕК ясните формулировки и тълкувания на отделни понятия за публично-частните партньорства и правото на общността за обществените договори и концесиите се определя, че „*институционализираните ПЧП (ИПЧП) включват създаването на предприятие (юридическо лице), притежавано съвместно от публичния партньор и от частния партньор. Общото предприятие има задачата да осигури извършването на строителство или услуга в изгода на обществото.*

*Едно ИПЧП може да се направи или чрез създаване на предприятие, притежавано съвместно от публичния и частния сектор, или от частния сектор, който поема контрола върху съществуваща публична компания. Приложимите правила за избора на частен партньор произтичат първо от дефиницията на договорното взаимоотношение, в което тази страна влиза с възложителя. Съгласно вторичното законодателство на Общността, всеки договор за паричен интерес, сключен в писмена форма между възложител и оператор, който има за предмет изпълнението на строителство, изпълнението на работа или предоставяне на услуга е обозначен като “договор за публично строителство или публични услуги”. Концепцията за “концесия” е дефинирана като договор от същия тип като общественя договор, с изключение на факта, че насрещната престация за строителството, което ще се извърши или услугите, които ще се предлагат, се състои или единствено в правото на експлоатация на строежа или услугата, или в това право заедно със заплащане”.*

След приемането на Директива 2004/13/ЕС при възлагането на особено сложни договори е известна нова процедура, позната под името “състезателен диалог”. Процедурата на състезателен диалог се използва в случаите, когато договарящата страна обективно не е в състояние да дефинира техническите средства, които най-добре задоволяват нейните потребности и цели, или в случаите, когато тя обективно не е в състояние да дефинира законната и/ или финансова форма на проекта. Тази нова процедура позволява на договарящата страна да влезе в диалог с кандидатите с цел откриване на решения, които удовлетворяват тези потребности.

При създаване на ПЧП в транспорта страните следва да се съобразяват с Регламент No 1370/2007 на Европейския парламент за държавните железници и държавните пътища и отменяща Регламент No 1191/69 и 1107/70, член 16 от Договора от Маастрихт, който утвърждава мястото на услугите в общия икономически интерес. Член 86(2) от Договора, определя тези сектори, в които се използват услуги в общ икономически интерес, най-вече според правилата на конкуренцията, Тези правила се използват, за да не се възпрепятства изпълнението на отделните задачи. Според Бялата книга на ЕК за транспорта, която се занимава с Политиката по транспорта за 2010 по този начин се гарантира безопасен, ефикасен и висококачествен транспорт и транспортни услуги, и спазване правилата за конкуренция и прозрачност.

За подпомагане на значими национални и транснационални инфраструктурни проекти Европейската банка за инвестиции и Европейската банка за реконструкция и развитие с решение на ЕК формира нова инициатива – съвместно сътрудничество за подпомагане на проекти в Европейските региони – JASPERS (Джаспър). Идеиният замисъл и предназначението на инициативата е да се осигури техническа помощ най-вече на присъединилите се страни и така да се подобри качеството на инфраструктурните проекти, кандидатстващи за финансиране от фондовете на ЕС още в етапа на тяхната подготовка, като по този начин се насърчат и самите държави членки към ефективно усвояване на средствата от европейския бюджет по региони. Инициативата е фокусирана върху мащабни проекти, подкрепени от бюджета на ЕС – основно инфраструктурни проекти, целящи подобрене на транспортната мрежа в европейските региони, проекти за околната среда, както и инвестиции, насочени към подобренето на енергийната ефективност и използването на възобновяеми енергийни източници. За изпълнението на тези проекти се следват правила на ЕК по отношение на предварителните проучвания и на финансирането. Под обсега на JASPERS попадат и проекти, които целят подобрене на интер-модални (комбинирани) транспортни системи и системи за градски транспорт, а така също и големи по стойност проекти, насочени към други сектори на стопанството, които се нуждаят от техническа подкрепа като здравеопазване, образование и градско преустройство. Проектите ще бъдат осъществени на принципа на ПЧП, с техническа

помощ за предварителни технически и финансови проучвания от създадени специализирани звена към инициативата Джаспър.

*Директива 2004/18/ЕО* на Европейския парламент регулира и координира процедурите за сключване на договори за строителство, услуги и доставки. Правната и нормативна рамка на страните членки е в съответствие с Европейското законодателство в тази област.

*Директива 2004/17/ЕО* на Европейския Парламент и на Съвета от 31 Март 2004 г. за координиране на процедурите за възлагане на поръчки на компаниите със сфера на дейност във водния, енергийния и транспортния сектор, както и в сектора на пощенските услуги.

Към момента ПЧП не е регулиран от цялостна законодателна рамка на европейско ниво, създаването на такава рамка е малко вероятно, както е малко вероятно и създаването на общоевропейска агенция за ПЧП. Две са областите, които вероятно ще бъдат засегнати от инициативи на ниво ЕС – възлагането на концесии и формирането на “институционални”<sup>8</sup> ПЧП (ИПЧП). Като резултат на ниво ЕС, ПЧП ще продължи да бъде регулирано от два основни законодателни източника – правилата на ЕС за държавна помощ и директивите за обществено възлагане и концесия.

- *Наръчник на Европейския съюз за държавния дефицит и дълговете*, в частност Част IV: Дългосрочни договори между правителствени структури и неправителствени партньори.

Според тълкувателното съобщение на ЕК, ИПЧП се създава чрез:

– основаване на ново предприятие, чийто капитал се държи заедно от възлагащия субект и частния партньор (при определени случаи – от няколко възлагащи субекта и/ или няколко частни партньора) и възлагане на обществена поръчка или концесия на това новообразувано публично-частно дружество, или

– участие на частен партньор във вече съществуващо публично предприятие, което е получило в миналото силата на “вътрешно фирмено” отношение договор за изпълнение на обществена поръчка или концесии<sup>9</sup>.

Допълнителни условия по сделките в публичния сектор, извършени чрез ПЧП са фискалните ограничения, поставени с Договора от Маастрихт за поддържане на бюджетен баланс (3% дефицит на бюджета към БВП). Също така законите на ЕС не стимулират държавата да участва в търговски сделки. По-скоро правилата на ЕК са за избор на форма на ПЧП и механизма на финансиране – вместо да се взема заем от правителството, да се използват финансови ресурси от банковия сектор и капиталовия пазар и да се намали до минимум дефицита.

В Европейската комисия няма обособена структура за ПЧП, но през 2004 г. се изгражда Център за експертиза по ПЧП с цел постигане на конкуренция и яснота в законодателството на страните и за разпространяване на информация за най-добрите практики в ЕС, и стимулиране на страните да създават национални програми за ПЧП.

В някои страни са създадени структури към Министерство на финансите за методическа и техническа помощ при реализиране на проекти ПЧП, както и за централизирано координиране изпълнението на ПЧП. Например, в Германия Центърът за компетентност за ПЧП е към Министерство на транспорта и строителството. Създадени са 6 подобни звена за техническо съдействие и координация на равнище райони.

В Европейската комисия няма обособена структура за ПЧП, но в повечето страни са създадени структури към Министерство на финансите за методическа и техническа

помощ при реализиране на проекти ПЧП, както и за централизирано координирано изпълнението на ПЧП. Например, в Германия Центърът за компетентност за ПЧП е към Министерство на транспорта и строителството. Създадени са шест подобни звена за техническо съдействие и координация на равнище райони.

Изграждането на централизирани звена осигурява прозрачност, насърчава инициативите за ПЧП и защитава държавния/ публичния интерес в управление и изпълнение на инфраструктурни проекти.

Предимства на подобни специализирани звена за подкрепа на ПЧП са разпространението на информация за добри практики, подпомагане на сключването на договори и на тръжните процедури, методическото ръководство, въвеждането на стандарти за осъществяване на сделките по ПЧП.

Има два типа юрисдикция в областта на ПЧП: определяне чрез специален закон на нуждата от ПЧП и тяхното управление. Доста страни, включително много страни от Европа нямат такъв специфичен закон. Тези страни считат, че концесионерът е само страна от договора, а другата страна е държавата или местната власт. Според тяхното разбиране, държавата може да бъде страна на граждански договор, на същото равнище като частните лица. От друга страна пък, развиващите се страни могат да проявяват желание да определят статуса на държавните органи и техните взаимоотношения с неправителствени организации. Също така, много е важно държавните и местните органи да бъдат обучени за правилата на играта. ПЧП и схемите за привличане на частни инвеститори е много сложна. Доброто познаване на правилата на централно и местно ниво са много важни за ПЧП. Така целта на специфичен закон в областта е да се даде информация на частните инвеститори и на централните и местни органи. Дейностите по ПЧП са предмет на разпоредбите на Евростат<sup>10</sup>, с цел да съответстват на счетоводното обслужване на ПЧП.

## **2.2 .Законодателство и процедури за ПЧП – опит на Република Гърция**

Домакинството на олимпийските игри в Гърция през 2004 г. е оценено на стойност между 9 и 12 милиарда евро, което не би било поносимо за бюджета на Гърция, чийто бюджетен дефицит за 2004 г. е над 6%, а задължение към Европейската комисия да намали този дефицит с 3.2 точки от БВП до декември 2006 г.

За оптимизиране на публичните средства, правителството предприема мерки на възлагане на дейности на частния бизнес, намаление на корпоративните данъци, стимулиране на регионалните инвестиции, въвеждане и експлоатация на инсталации, използващи възобновяеми енергийни източници, пълна либерализация на енергийния пазар за производство на електричество и търговията с природен газ, либерализация на банковия сектор и разширеното използване на публично-частните партньорства (ПЧП) за изграждането и подновяването на обществената инфраструктура.

Гръцкият парламент приема нов закон за ПЧП (2004 г.). Законът се фокусира върху транспортна и социална инфраструктура. ПЧП е начин да се ускори и подобри качеството на строителството на обществени съоръжения и да освободи държавно финансиране за социалните сектори на здравеопазването и образованието.

Този метод на възлагане не е нов за Гърция и успешни проекти като атинското летище, Атики Одос (атинския околовръстен път) и моста на Рион-Антирион вече са налице. Въпреки това, всички тези ПЧП проекти, предприети до 2005 са прилагани само след тяхната парламентарна ратификация, което се дължи на липсата на обща и съгласувана законодателна рамка за ПЧП. Недостигът на публични средства, въвеждането на частно финансиране в осигуряването на обществения сектор, инфраструктурата и

услугите нараства още повече. Това налага да се приеме закон 3389/2005 за публично частното партньорство.

Новият закон представлява драматична ревизия на предишната законодателна рамка и цели да улесни ПЧП чрез създаването на нова, благоприятна регулаторна среда и отмяната на изискването за парламентарна ратификация на концесиите, попадащи в обсега на новия закон, както и чрез формирането на два нови комитета, отговорни за организирането и възлагането на концесиите на специализирани институции. Едната е Специален секретариат за ПЧП (EGSDIT), сформиран в Министерството на икономиката и финансите, чийто надзор се осъществява от междуведомствен комитет (DESDIT). Междуведомственият комитет формулира правителствената стратегия по отношение на построяването на инфраструктура и осигуряването на услуги с участието на частен капитал.

**Обхват на закона.** Законът е приложим за концесии, покриващи следните критерии:

- Концесионните работи и услуги попадат под юрисдикцията на обществена власт, като законът определя различните власти (министерства, местни власти, държавни агенции), които имат право да влязат в партньорство с частни компании чрез формирането на дружества със специално предназначение (ДСП). Всички публични структури, т.е. държавни и местни администрации, компании, контролирани от държавата (чрез минимален дял от 50%), или компании, половината от чийто годишен брутен доход е субсидиран или финансиран от държавата или компании, които са управлявани от държавата и техни филиали, могат да създават партньорства с частния сектор за осигуряване на услуги или изграждане, поддръжка и експлоатация на инфраструктурни проекти в тяхната сфера на дейност.
- Цялостното или частично финансиране на инфраструктурните проекти се осигурява от бизнеса (собствен капитал или заем).
- Частните партньори поемат значителна част от рисковете, свързани с финансирането, построяването и завършването на инфраструктурните проекти или осигуряването на услуги срещу авансово или постепенно заплащане от обществените власти или от крайните ползватели на услугите;
- Максималният бюджет на проект не може да надвишава 200 милиона евро.

**Процедури за възлагане на ПЧП.** Според закона принципите за възлагане на концесионните договори:

- Възлагането на ПЧП е подчинено на общите правилата на Европейския съюз (ЕС) за обществено възлагане на Европейския съюз (ЕС) .
- Ако концесията се възлага на основа на икономически най-изгодна оферта (за разлика от най-ниска цена), всички критерии за подбор и възлагане, както и тяхната относителна тежест или ред на важност трябва да бъдат точно определени в тръжното уведомление.

Новият закон определя стъпки, които трябва да се следват в тръжната процедура в зависимост от избраната тръжна формула. Проектните споразумения и техните приложения са единственият източник на договорни правила и задължения в ПЧП в допълнение към гражданския кодекс.

Законът определя минималното съдържание на концесионните договори, описвайки правата и задълженията на участващите страни включително:

- Финансирането и участието на обществените власти
- Механизми за плащане
- Изисквания за разрешителни за планиране, построяване, финансиране експлоатацията и поддръжката на ПЧП проекти – разрешителните се считат за издадени, ако компетентната власт не ги отхвърлила до 60 дни
- Опазване на околната среда
- Опазването на археологичните находки и обекти
- Въпроси, свързани с отчуждаването на земята, необходима за проекта, което е ускорено
- Начина на участие в партньорството на обществените власти и държавните предприятия и тела – компаниите трябва да са акционерни дружества, регистрирани в Гърция; инвеститорите участват с минимален дял от 51 %, докато дялът на държавата е ограничен до 49 %.

Законът определя рамка от термини и въпроси, които трябва да се третират от всеки сключен концесионен договор. Законът изрично потвърждава, че държавните структури имат право да сключат директни споразумения с финансистите на проектната компания с цел да се улесни финансирането на проекта. По отношение на проекти, получаващи приходи от крайните ползватели след завършването (напр. таксите за магистрали или мостове), новият закон дава на DESDIT правото да определя механизма за събиране на приходите от стопанисването на проектите в публичния сектор.

По отношение на регулаторната рамка и разпределението на рисковете може да се каже следното:

- Компании със специално предназначени са акционерни дружества, регистрирани в Гърция, в които частните инвеститори участват с минимален дял от 51%, докато дялът на правителството е ограничен до 49%.
- На правителството не е позволено да отдава на частния сектор главни функции, изключително запазени от конституцията за държавата, свързани с националната отбрана и съдебната система.
- Издаване на разрешителни за планиране, построяване, финансиране, експлоатация и поддръжката на ПЧП-проекти – всички разрешителни, необходими за целите на проекта се издават от орган на държавната/ местна власт. Ако компетентната обществена власт не е отказала издаването на разрешителното с основателни причини до 60 дни от подаването на молбата, разрешителното се счита за издадено.
- Опазване на археологическите находки и обекти – ако се открият антични предмети по време на строеж, тя е задължена да уведоми археологичните власти. Властите имат 60 дни за отговор, предлагащ подходящо решение за продължаването на работите или за опазването на археологичния обект. Ако археологичните власти не отговорят в този срок, проектната компания получава удължение на срока за завършване на работите и компенсация за загуби, произтичащи от забавянето.
- Опазване на природната среда – всички изисквания за опазването на природната среда трябва да бъдат обявени от публичната власт, която

възлага концесията преди датата на обвързваща оферта от частния партньор.

- Отчуждаване на земята, необходима за проекта – където е възможно, нужните отчуждавания са в обществен интерес и тяхното осъществяване е приоритетно. В случай на забавяне на необходимите отчуждавания, частния партньор има право на удължение на срока за завършване на съответните работи.
- Взаимоотношения с органи на държавната/ местната власти – всички обществени власти и осигурители на комунални услуги трябва да разрешават възникнали спорове.
- Прехвърляне на правата и вземанията по договора – новият закон дава правото на частния партньор да прехвърли всички свои установени или установяеми договорни права и взимания (настоящи и бъдещи) на финансови институции с цел да обезпечи финансирането, както и да ги прехвърли на друга КСП с цел издаване на облигации.
- Обезпечения и посредничество – новият закон въвежда защита на обезпеченията, предоставени на финансистите върху съществуващи и бъдещи активи в случай на несъстоятелност или колективни действия на кредиторите на проектната компания. Финансистите имат право да предоставят на техен представител правото да сключва, регистрира и държи такива обезпечения от тяхно име.
- Прехвърляне на дялове собственост – законът регулира прехвърлянето на акции в компанията със специално предназначение и правилата за подобряване на капиталовата структура и увеличаване на акционерния капитал.
- Данъчни облекчения са предвидени в закона. Публичният партньор участва в ПЧП с капитал, този принос се счита за субсидия и е освободен от данък добавена стойност (ДДС), подоходен данък или други задължения. Платеният ДДС се възстановява до 90 дни от датата на искане, като всякакво забавяне носи лихва в полза на частния партньор. Загуби могат да бъдат прехвърляни срещу облагаемите печалби за следващите 10 години. Различни методи за амортизация също са предложени на инвеститорите.
- Разрешаване на спорове – всеки спор относно изпълнението, тълкуването или статут на ПЧП договор или спомагателни споразумение към него се урежда единствено чрез арбитраж, като цялата необходима информация е включена в рамките на договора за ПЧП или в допълнителните споразумения, без прилагането на правила, свързани с арбитражирането, релевантно за гръцката държава. Арбитражното решение е окончателно и неотменимо, не може да бъде обжалвано и подлежи на незабавно изпълнение. Гръцкото материалното право е приложимото право.

Новата правна рамка трябва да регулира множеството от частно финансирани проекти в Гърция. Този закон е първата стъпка към възраждането и разширяването на гръцкия ПЧП пазар. По-специално, законът определя редица основни параметри по отношение на разпределянето на рисковете и полага основите за окончателна стандартизация на определени аспекти в концесионните договори. Също така, чрез полагането на пълна отговорност за организирането и провеждането на ПЧП върху специално създадени за целта държавни институции, правителството се е заело да ускори

процеса на вземане на решения, да го направи по-отзивчив към исканията на пазара и да облекчи дългите и скъпо струващи преговори по концесионните договори и придружаващата ги документация, които затрудняваха много от миналите ПЧП проекти в Гърция.

- Освен към инфраструктурни проекти, Министерството на здравеопазването и Министерството на икономиката и финансите демонстрират интерес към изграждането на болници с частно финансиране. Обявени са три пилотни проекта за обща болница в Атина (капитална стойност 150 милиона евро), педиатрична болница с 500 легла в Солун (80 милиона евро) и трансплантен център с 250 легла в Атина, които се очаква да излязат на пазара през второто или третото тримесечие на 2006 г. Според изказване на говорител на Министерството на икономиката и финансите пилотните проекти се очаква да обхванат и няколко училища. Други области, където ПЧП се очаква да намерят приложение, са: концесии за пътища, магистрали, тунели и мостове с очаквана възвращаемост за инвеститорите над 11%.;
- ПЧП за услуги, традиционно предлагани от обществения сектор.
- строителството и поддържането на училища, болници, сгради на централната и местна администрация, управление на отпадъците, енергийни проекти, автомобилни паркинги, яхтени пристанища, хотели и курорти за голф, музеи и други културни обекти.
- проекти за селски туризъм, включващи развиването на цели села в традиционни курортни селища. Такива проекти се очаква да бъдат обявени от Агро-туризъм (държавна ДСП за регионално развитие) в Ретимнон/Крит и Цумерка;
- експлоатирането на петролни и газови находища.

### **2.3. Законодателство и процедури за ПЧП – Опит на Кралство Испания**

Испания е държава, която се възползва от предимствата на ПЧП в някои традиционни области на публичния сектор. Освен че, постига класически ползи от многобройни ПЧП, висока стойност посредством високо качество, ефикасност, ефективно управление и прехвърляне на рисковете към частния сектор, в конкретен исторически момент, започва да губи европейския кохезионен фонд при повишено търсене на публични услуги с високо качество. Ето защо формулата ПЧП се явява най-подходяща за разрешаване на подобни проблеми и липси в страната. Опитът на Испания в тази област се формира при изграждането на пътища, железопътни инфраструктури, летища, пристанища, водопроводи, административни сгради, болници и други. В сферата на пътищата се прогресира в изграждането на обекти с концесуален период на използване за 20-30 години, като се реализират от традиционните концесии до по-сложни формули на прилагане. Според европейския ПЧП доклад на DLA PIPER RUDNICK GRAY CARY за 2005 г. Испания се намира на второ място сред страните от ЕС за реализирани проекти, но спрямо процент към БВП се намира на 4 място след Италия, Португалия и Ирландия. Тенденцията след този доклад и регистрираните статистически данни е, че този процент се е увеличил 2 пъти, което извежда Испания сред първите страни-членки от ЕС, които са осъществили проекти по ПЧП и концесии. Причините страната да се явява водеща се откриват в следните основни характеристики:

- оперативна испанска схема за концесии и ПЧП на инфраструктурни обекти от средата на 60-те години
- благоприятна правова рамка за договаряне на ПЧП и концесии

- стабилно сътрудничество между публичния и частния сектор, адаптирайки законодателството към изискванията на финансовия пазар
- бърз и ефикасен механизъм на отчуждаване на държавни/ публични обекти
- реалистична и ефикасна счетоводна/ финансова система за концесиите
- стабилна строителна промишленост от финансова и техническа гледни точки.

Освен това навременно се установяват възможностите, като се има предвид, че всичко започва през 90-те години, когато концесуалната формула изпъква с целия си потенциал и по този начин задоволява нарасналото търсене на инфраструктурни проекти. Чуждестранните финансови институции съветват активно организациите и държавите да пристъпят към тази система с цел да задоволят собствените си потребности. Развитите страни извършват сравнителен анализ на потребностите от строителни обекти и спора относно държавния дефицит. Финансовият пазар е предразположен да инвестира средства в голям брой проекти, а испанските концесионерни дружества, понастоящем изпълнители в редица континенти, са подготвени за това ново предизвикателство. Така Испания адаптира системата за публично-частно партньорство на три нива в държавната администрация по най-бърз и интензивен начин: централна, регионални (Автономни общности) и местни власти. Необходимо е да се споменат и предимствата, които съществуват в Испания по ПЧП:

- Нов Закон за договори в публичния сектор
- Нови счетоводни и данъчни нормативни документи за концесиите
- Нормативно уреждане на отчуждаванията
- Изготвянето на тръжната документация и строгостта на процедурите
- Разнородно нормотворчество съгласно териториално административното делене на страната.

ПЧП тип концесии, особено в строежа на пътища се регулират от 1972 г. чрез закона за пътните такси. Законът за договори с публичната администрация, създаден през 1965 г. е преминал през множество корекции и допълнения, като най-съществената промяна по отношение на ПЧП е от 2003 г. (чрез закона за концесиите). С тази промяна се прилага законът на ЕС за разпределение на риска и въвеждане на изискванията на Евростат. Освен това законът за концесиите от 2003 г. добавя финансово ориентиран подход, благоприятен за кредиторите към съществуващата система на концесии.

След деветдесетте години на миналия век Испания има опит предимно с изграждането на пътна инфраструктура, когато се финансират проекти от частния сектор. Испания е един от основните бенефициенти на кохезионната политика на ЕС за периодите 1994-1999 и 2000-2006, и продължава да е сред основните бенефициенти за периода 2007-2013. Лесно е да си представим обема на финансови ресурси, които централните власти, властите на ниво автономна област и на местно ниво трябваше да мобилизират, за да се финансират тези проекти. Поради това става ясно, че няма да е възможно цялото съфинансиране да е само и единствено за сметка на държавния бюджет. И макар и това да е първоначалната формула и в началото, по-голямата част от проектите да се съфинансират директно със средства от държавните фондове, постепенно са въведени формули, които да позволяват участието на частни капитали или финансиране за подобни проекти, за да може Испания да се справи с предизвикателството, произтичащо от съфинансирането. Това става все по-наложително с течение на годините и с нарастващите изисквания за мерките за наблюдение на публичните сметки (нива на

дефицит и задлъжняване според критериите на договора от Маастрихт), което свежда ресурса до ниво държавен бюджет и до задлъжняване, както ще видим нататък.

Именно големият обем от фондове от ЕС става една от причините за нарастващото приложение на формулите за ПЧП в Испания (за да се покрият изискванията за съфинансиране) и е парадоксално, че днес използването на формулите за ПЧП продължава и то поради коренно противоположна причина: драстичното намаляване на европейското финансиране, което се обяснява с новоприетите държави членки от Централна и Източна Европа, които към днешна дата са основните бенефициенти.

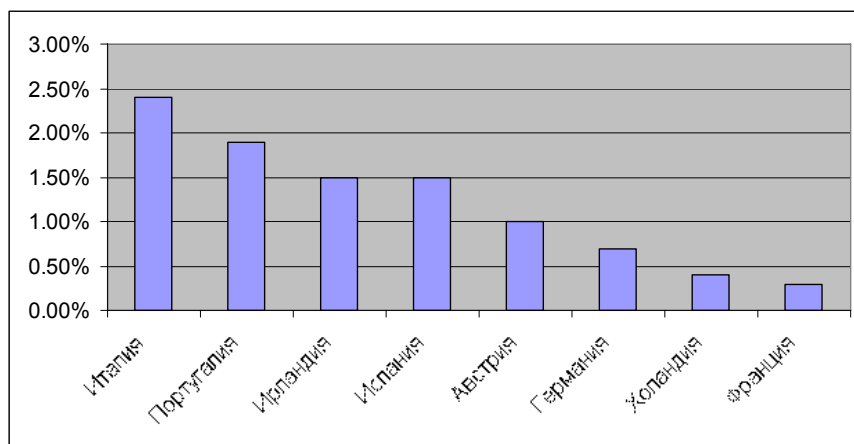
Това е и причината през последните години всички нива на администрацията в Испания да отчетат намалелия си инвестиционен капацитет и да се обърнат към частния капитал и механизмите за ПЧП за да се поддържа така необходимото ниво на инвестиции и публични услуги, вече без финансовата подкрепа на европейските фондове.

За да бъде правилно разбран този процес на нарастващо партньорство с частния сектор, трябва да се вземе предвид динамиката, наложена в Испания в годините предхождащи въвеждането на еврото с налагането на критериите от договора от Маастрихт.

Бизнесът и администрацията в Испания успяват да намерят в ПЧП разрешението на една трудна и ключова в исторически план ситуация – подобряване на инфраструктурата и качеството на публичните услуги. Испания се превърна в една от държавите на ЕС, които най-често използват публично-частното партньорство, адаптират управлението на ПЧП към различните нива на администрацията, в които се прилага, и съответно към секторите.

Както може да се види от Фигура 2, Испания е сред първенците в ЕС по показател – дял на проекти с ПЧП в БВП.

**Фигура 2. ПЧП проекти като % от БВП в избрани страни от ЕС, 2003 – 2004**



Например, в правителствения план за изграждане на инфраструктурата за периода до 2020 година, испанското правителство предвижда финансирането от частния сектор да покрие до 40% от общата сума на инвестиции в проекти за пътна инфраструктура (пътища, магистрали, високоскоростни влакове, пристанища или летища), което

съответства на 0,5% от испанския БВП на година до посочената дата 2020, което превръща Испания в страна лидер в Европа в тази област.

Въпреки това, експерти констатират наличието на рискове, понякога твърде големи, произхождащи от специализацията на испанската администрация по проектите ПЧП.

Два са основните риска, които са забелязани от експертите:

А. Злоупотреба с ПЧП. Не са направени необходимите предварителни разчети върху това дали е по-ефективно с или без ПЧП.

Б. Оценката на риска и оценката на алтернативите са елемент от предварителното проучване и база да бъдат избрани конкурентоспособни фирми, но се случва избраната фирма да предложи ниско качеството на публичните услуги, което налага администрацията да преразгледа договора.

Успоредно с процеса на специализация в сферата на публично-частното сътрудничество, отнасящо се до испанската администрация, в Испания възниква един процес на лидерство в международен мащаб. Например, испански фирми в областта на строителството и сектор услуги, сектори, характеризиращи се с присъствие на неголеми, слабо конкурентни фирми, които не присъстват на международните пазари в началото на 90 години в последствие се превърнаха в мултинационални фирми, опериращи в различни краища на света и в различни сектори и от позицията на лидер в проекти от публично-частно сътрудничество и по-специално в областта на концесиите. Например, мултинационални компании, възникнали в Испания владеят 42% от световния пазар в областта на концесиите в инфраструктура, следвани с дял от 13% от китайските фирми и 10% дял на френските фирми.

Всичко това може да се види по много ясен начин в таблица 4 – класацията, публикувана в списание “Public Works Financing” която подрежда действащите частни фирми по броя на проектите в процес на изпълнение в областта на концесиите.

Както се вижда от тази класация, 4 от първите 5 фирми (или 7 измежду първите 12) са испански фирми, в по-голямата си част базирани в Мадрид.

**Таблица 4: Класация на компаниите за управление на инфраструктурни проекти (по брой концесии)**

Компании	Страни	Проекти в изпълнение	Предложени проекти
ACS Dragados	Испания	46	21
Macquarie Bank	Австралия	36	8
Ferrovital/ Cintra	Испания	26	29
FCC	Испания	21	16
Abertis	Испания	21	3
Laing	Великобритания	20	5
Secyr Vallehermoso	Испания	19	11
Cheung Kong Infrastructure	Китай	17	5
OHL	Испания	17	15
Vinci	Франция	15	22
Accuiona/Nesco	Испания	15	18
Alstom	Франция	13	6
Hochtief	Германия	12	15
EGIS Projects	Франция	12	12
Balfour Beatty	Великобритания	12	1

Испанските фирми от този сектор се превърнаха в силно конкурентоспособни в относително кратък срок, преди всичко по придобития опит в национален мащаб и масовото приложение на технологии в тези процеси (например, испанска фирма въведе система за таксуване с дистанционен контрол, без наличие на физически бариери).

Мултинационални фирми изпълняват проекти в Южна Америка, например концесията на 135 километра магистрала в Мексико с плащане на такса, испанска фирма управлява дейности по поддържане на Панамския канал). Откроява се участие в управлението на летището в Лондон, участие на фирми както в големите страни от Западна Европа, така и с нарастващо присъствие в страните от Централна и Източна Европа. Впечатляващо е присъствието на испански компании в Северна Америка, например в Торонто (където бе спечелена първата концесия през 1999 г. на платена магистрала 407 за срок 99 години), Чикаго (Chicago Skyway – 12 км магистрала с концесия със срок за 99 години) или в Тексас (Texas Trans Corridor).

Този феномен се обяснява със следните фактори:

А. Огромен обем на получени средства от Испания в продължение на един дълъг период от време, който започва с присъединяването ѝ към Европейския съюз през 1986 г. в рамките на политиката за регионално развитие и кохезионната политика. Благодарение на това в страната са реализирани голям брой инфраструктурни проекти, което позволи на фирмите да придобият значителен опит в тази област.

Б. Силното присъствие на испанските фирми в Южна Америка, което им позволи достъп до международен пазар и възможност да приложат своя опит.

В. Фактът, че испанския финансов сектор разбра много бързо благотворното влияние на тази система за публично-частно партньорство и въведе финансирането на много от тези операции.

Г. Осъществяваният се процес на концентрация и интернационализация на сектора. Това доведе до създаване на много големи и платежоспособни групи с международно участие, което допринася тези фирми да се станат силно конкурентоспособни.

Д. Професионалното развитие на този сектор чрез висококвалифицирани управленски и технически кадри с голям опит в тази област. Тези професионалисти участват в предварителната финансова оценка и оценка на ползите от всеки проект. Това води до подготовката на конкурентни оферти и добро управление на проектите.

Испания разполага с малка нормативна уредба по отношение на процесите за преговаряне и договаряне на проекти по модела ПЧП. През 2003 г. влиза в сила закона за прилагане на ПЧП, който се нарича Закон за регулиране на договорите за концесии по благоустрояването (закон 13/2003 от 23 май). Този закон е насочен преди всичко към транспортни инфраструктури, които са били основните проекти ПЧП в Испания в миналото, и представлява стабилна правна рамка за извършването на такъв тип концесии. С този закон се отваря възможността за популярното „такса на сянка“ за новите магистрали и за „немския модел“, който позволява държавата да плати строителството веднъж, когато е приключило. В закона се разглеждат също така смесените финансираня на обекти, като верижна концесия и крътосано финансиране. Освен това законът улеснява партньорството между различните нива на администриране само за един публичен обект.

Без съмнение, законът не установява общи критерии за ползване на процеса на одобряване на изпълнител, нито разглежда различни договорни аспекти, които могат да

станат важни при сложни проекти като болници, където се заплаща на частния партньор. Ето защо, процесът на договаряне на проекти ПЧП в Испания продължава да се развива с унифициран критерий, който да направлява болшинството от проекти, а се разполага с голяма палитра от критерии и процеси.

Има аспекти от одобряване на проекти ПЧП, които са достатъчен мотив за притеснение. Както процесът на одобряване на изпълнител в Испания изглежда доста конкурентоспособен, с голям брой офери представени на конкурсите, при някои конкурси се появи практика на „необмислени снижения“, което се състои в агресивно снижаване на цените на ofertите – при някои случаи до 35% - с цел да се спечели ofertата. Веднъж спечелен конкурса, фирмата разполага с правомощието да предоговаря повишаването на някои важни стойности. Тази практика, ако се генерализира, би поставила на риск основната цел на ПЧП, която е да постави договарянията на конкурентно и прозрачно ниво, за да се постигне по-голяма стойност на средствата.

Държавата направи някои крачки с оглед ограничаване на подобни практики и да противопостави голяма част от този ред на договаряне. Това става със закон 13/2003 от 23 май, с който се регулират концесионните договори за благоустрояване, като адаптира испанското законодателство към някои европейски директиви в сферата на инфраструктурни обекти и финансиране, и определя срокове за различните фази на процеса, които са обяснени в таблицата по-долу.

**Таблица 5. Фази на процеса за проекти ПЧП в Испания**

Хронология и продължителност на фазите на процеса	Публичен партньор	Частен партньор
<b>Фаза на подготовка на договора</b>		
Публикуване в рамките на 1 месец	Проучване за приложимост на проекта или проучване на икономическо финансовите възможности	
	Одобряване на проучването за приложимост на проекта	
	Публикуване на предварителен проект	Подготовка на офери и проучвания свързани с проекта
	Одобряване на предварителния проект	Подготовка на офери и проучвания свързани с проекта
	Изготвяне, мониторинг, одобряване и повторно предлагане, в този случай, на проекта	Подготовка на офери и проучвания свързани с проекта
	Публикуване на тръжната документация	Подготовка на офери и проучвания свързани с проекта Кандидатите могат да поискат допълнителни разяснения
	Одобряване на тръжната документация	
<b>Фаза на избор на изпълнител</b>		
	Публикуване на тръговете	Кандидатите демонстрират, че покриват изискванията за капацитет и икономическа,

		финансова и техническа състоятелност. Отдават произволна гаранция равняваща се на 2% от представения бюджет. Представяне на офертата
Не по-малко от 52 дена и не повече от 6 месеца след публикуване на обявлението, в никакъв случай не повече от 9 месеца	Избор на изпълнител за проекта	
Представяне на административни документи за срок от 30 дена и подписани в рамките на 3 месеца от датата на избор на изпълнител	Подписване на договор	Формалности, свързани с финансови въпроси и формиране на фирма
Фаза на изпълнение		
Съгласно сроковете установени в техническото задание	Извършване на СМР	Изпълнение и експлоатация на проекта съгласно законодателството и договора

#### 2.4. Законодателство и процедури за ПЧП – опитът на Република Италия

Развитието на ПЧП в Италия започва в началото на 90-те години. Като държава с действащо гражданско законодателство, през последните 15 години бяха приети множество нови закони, за да се въведат схемите на ЧФИ/ПЧП, да се приведат в съответствие и да се хармонизират с подробната национална правна рамка, която управлява обществените услуги и планирането на нови инфраструктури. В частност, в този процес могат да се отбележат три ключови етапа<sup>11</sup>:

- В края на 1998 г. е гласуван закон – след поправка към Закона за благоустройството 109/94, известен като Закона Мерлони. Това е втората формулировка на Закона Мерлони и е наречен *Merloni Ter*. Той въвежда схема за ИЕП концесии и редица мерки за ограничаване на риска по даден проект, както и възможността да стане атрактивен за банките. Въведена е и нова процедура за отдаване на концесия, наречена Оператор (*promoter*). През 2002 г. е гласуван Закон 166/2002, който въвежда няколко поправки в Закона Мерлони, регулиращи публичните дейности. Поправките са създадени с цел да лансират участието на частния сектор в изграждането и функционирането на публични инфраструктурни обекти. По-конкретно, отпадат ограниченията за максимален срок за концесия 30 години и максималното участие от 50% за грантове и субсидии в публичния сектор.

- Прокарани са нови законови актове, така нареченият Целеви закон (*Legge Obiettivo*) в периода м. декември 2001 г.; Закон 443/01 – август 2002 г.; Постановление 190/02 за насърчаване развитието на ЧФИ/ПЧП при стратегически инфраструктурни проекти, ускоряване процедурата по възлагане, като се намалят бюрократичните пречки, за повече гъвкавост в договорните схеми и за да се улесни участието на частния сектор.

- Кодекс за договорите в публичния сектор (Code of Public Contracts), приет през м. април 2006 г., в отговор на Директиви 2004/17 и 2004/18 на ЕС в Италия и за да се създаде единен утвърден текст, включващ различните законови актове, свързани със Закона Мерлони и Целевия закон.

Италианското законодателство дава възможност и за договорно и за институционализирано ПЧП.

- Основните форми на договорно ПЧП са:
- Концесия на дейности;
- Концесия на услуги;
- Спонсорство;
- Финансов лизинг.

Впоследствие други схеми могат да предвидят договорно ПЧП насочено към изпълнението на специфично посредничество, а именно:

- Оператори (Promoters) на дейности по планиране на градската среда;
- Оператори (Promoters) на туристически селища;
- Концесия на публични активи за повишаване на икономическата им стойност.

Формите на институционализирано ПЧП са:

- Акционерни дружества с преобладаващ публичен капитал;
- Акционерни дружества с преобладаващ частен капитал;
- Смесени акционерни дружества, основани в съответствие с Гражданския кодекс;
- Компании за облагородяване на градската среда.

Законовата база за ПЧП е заложена основно в Декрет №163 от 12.04.2006 г. и последващите поправки (Кодекс за публичните договори за дейности, услуги и доставки) по отношение предмета на договора. Декрет №267 от 18.08.2000 г. (постановление на местните власти) урежда общата структура на формите на институционализирано ПЧП<sup>12</sup>.

Кодексът за публични договори за дейности, услуги и концесии дава правна дефиниция на термина “договори за публично-частно партньорство” – регулиращи проектирането, изграждането, управлението или поддръжката на публични дейности или осигуряването на услуги, включително и в случаи на пълно/ частично частно финансиране на такива дейности или услуги, при които установяването на рисковете е извършено в съответствие с указанията на ЕС<sup>13</sup>.

### **Процедури по изпълнение на проекти ПЧП**

Реализирането на инфраструктурни проекти изисква от обществените административни структури (действащи като възложител) да определят собствените си потребности, въз основа на анализ на търсенето на обществени дейности, като по този начин съставят официално одобрени предварителни проекти и пред проектни проучвания в рамките на тригодишните програми за публични дейности и услуги и съответното им осъвременяване.

Програмирането представлява етап на вземане на решения, при който съответната администрация поставя собствените си цели и модели за изпълнение, така че да съответствуват максимално по ефикасност и икономичност на критериите. В програмните документи се съдържа и това публичните дейности да се осъществяват чрез частни капитали.

За да започне дейността по проект ПЧП и той да се включи в годишната Административна програма е необходимо предварително да бъдат одобрени пред проектно проучване и/ или предварителен проект. Кодексът за публичните договори

регламентира осъществяването на публични проекти по-големи от 100,000 евро, които да бъдат реализирани в съответствие с тригодишната програма и съответните актуализации, които да станат достояние на обществото, като бъдат обявени в продължение на не повече от 60 календарни дни в съответната административна структура, страна по договора и в медиите.

Тригодишната програма следва да бъде приоритетно ориентирана към благоустройствените дейности, като от първостепенна важност са поддръжката, възстановяването на съществуващи публични обекти, довършването на вече започнати публични проекти, одобрени проекти за изпълнение, както и финансирани чрез мобилизиране на частни капитали. Включването на дадена дейност в годишния списък зависи от одобрението на пред проектното проучване за дейности на стойност по-малка от 1,000,000 евро, и предварително одобрение на проектните планове за проекти, по-големи от 1,000,000 евро.

Годишният списък, публикуван от Администрацията – страна по договора трябва да бъде одобрен съвместно със съответния бюджет и да съдържа индикатори за прогнозни резултати, и/ или разпределените финансови ресурси. Кодексът за публичните договори регламентира ролята на частния сектор на етап програмиране.

Административните власти са длъжни да оценят представените предложения в рамките на 6 месеца и могат да одобрят предварителни проучвания с доказан обществен интерес. Одобрението на предварителното проучване и неговото включване в тригодишната програма не са обвързани със заплащане на Оператора в замяна на това.

Според законовата процедура администрацията – възложител може да предостави концесията чрез открита или закрыта процедура в съответствие с критериите на МЕАТ. На базата на предварителен проект, финален проект или проект по изпълнението, с икономически или финансов бизнес план и проектодоговор, Администрацията обявява и публикува тръжна процедура.

#### **Договорни ПЧП**

##### **а) Концесия на дейности**

Концесиите на дейности се дефинират като “доходоносни писмени договори”, които имат за цел финализиране или изпълнение на проект и извършването на публични дейности и структурни или пряко свързани дейности, както и свързаното с тях структурно и икономическо управление. Те носят същите характеристики като договорите за публични дейности, с тази разлика, че компенсацията за извършената работа се състои или само в правото да се експлоатират съответните обекти или в комбинацията от това право плюс заплащане (Член 3, параграф 11 от Кодекса за публични договори).

Съществуващото законодателство осигурява пет основни модела (схеми) за отдаване на публични дейности на концесия:

А. Открита или закрыта процедура. Според разпоредбите администрацията – възложител може да предостави концесията чрез открита или закрыта процедура в съответствие с критериите за икономически най-изгодна оферта. (ИИО).

Б. Процедура от един етап с избор на оператор и предоставяне на договор за концесия;

В. Процедура от два етапа, при която операторът си запазва правото да бъде предпочетен;

Г. Частна инициатива, предприета от т.н. Оператор, когато съответната Администрация не е обявила тръг за отдаване в рамките на 6 месеца след одобрението на

Годишната програма за публични дейности за проекти, включени в програмата за реализация с частни капитали.

Д. Състезателен диалог.

При процедурата от един етап (Б) за предоставяне на договор за концесия, администрацията прави публичен избор на концесионера, съобразно критериите за икономически най-изгодна оферта, като обявява търг на базата на предпроектно проучване.

Тръжните оферти, които следва да бъдат представени на администрацията трябва да включват предварителен проект, проектодоговор, бизнес план и спецификации по отношение на оперативната фаза на инициативата (управление на проекта и спецификации на услугите).

Като следваща стъпка след тръжната процедура, администрацията избира Оператор – субектът представил възможно най-изгодната в икономически аспект оферта и одобрява неговия предварителен проект. На този етап Операторът е длъжен да предприеме необходимите промени в проекта, за да получи одобрение и да изпълни изискванията, свързани с оценка на околната среда, без правото на компенсация или допълнително заплащане.

Възможни са три случая:

- Проектът не се нуждае от никакви промени на избрания Оператор и директно се предоставя договор за концесия

- Операторът приема да извърши промените в проекта, както се изискват от Администрацията и се предоставя договор за концесия.

- Операторът не приема изискваните от администрацията промени в проекта. Администрацията може, в такъв случай, да предложи на следващите по списък кандидати да направят същите промени при същите условия; концесията се предоставя на първия от тях, направил нужните промени.

В случай, че концесията не се предостави на Оператора, последният има правото да получи компенсация за разходите по подготовка на офертата.

Предоставянето на концесията е възможно само след положителна оценка на процедурата по предварително одобрение и осъществяване на необходимите промени в проекта, или от Оператора или от друг субект, който е крайният концесионер.

При процедурата от два етапа (В), Администрацията – възложител провежда публичен избор на концесионер, като се уточнява, че в резултат няма да бъде избран Оператора, а ще се предпочете кандидатът с най-добра оферта<sup>14</sup>.

Администрацията одобрява предварителния проект, като задължава Оператора да направи необходимите промени с цел проектът да получи одобрение.

Като следваща стъпка, Администрацията провежда нова процедура на избор, на базата на предварителния проект на Оператора, одобрен от самата администрация и икономическите и договорни условия, залегнали в предложението на Оператора. Критерий за оценка е икономически най-изгодната оферта. Възможни са три случая:

- Договорът се възлага на Оператора, ако няма икономически по-изгодна оферта.

- Договорът се възлага на Оператора, независимо, че са представени икономически по-изгодни оферти, в случай, че Операторът приеме да съгласува офертата си (в срок до

45 дни) с най-добрата оферта на друг кандидат. В този случай последният получава обезщетение от Оператора за разходите по подготовка на офертата.

- Операторът не приема да съгласува офертата си с най-добрата конкурентна оферта в рамките на 45 дни; концесията се предоставя на най-доброто предложение.

При проекти, включени от администрацията в годишната програма, за които не е открита тръжна процедура (Г) в рамките на 6 месеца след одобрението, Кодексът за публичните договори разрешава частна инициатива, до 4 месеца след изтичане на горепосоченият 6-месечен срок, като се спазват необходимите предварителни изисквания за представяне на оферта.

Тези оферти трябва да включват същите елементи споменати при описание на предходните процедури.

Администрацията е задължена да обяви предварителна тръжна процедура до 60 дни след изтичане на крайния срок от 4 месеца, споменат по-горе, за да се стимулира постъпването на нови оферти, като се упоменат критериите за оценка.

До 90 дни след обявяването на предварителната тръжна процедура, новите оферти, както и вече представяните, но променени съгласно критериите за избор оферти, могат да бъдат подадени. Администрацията трябва да оцени тези оферти в срок до 6 месеца с цел да избере тази, която е от полза за обществото.

Така, процедурата на публичен подбор се провежда от администрацията въз основа на избраната оферта, като се избира една от следните алтернативни процедури:

а) състезателен диалог: кани се Оператора, в случай, че са необходими промени спрямо предварителния договор;

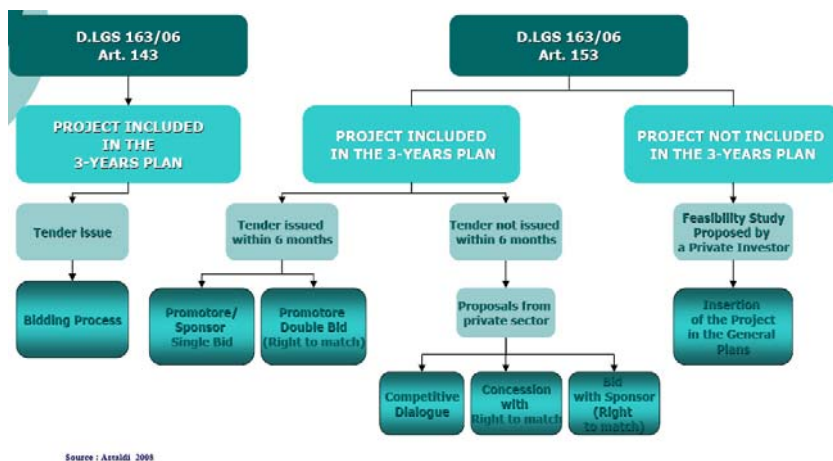
б) Открита или закрыта процедура за предоставяне на концесия;

в) Процедурата описана като (В).

Състезателният диалог се прилага в случай на сложни договори, концесии или общо договаряне, чиято оценка се представя във Върховния съвет за публични дейности и, когато е приложимо, на Върховния съвет за културно наследство. Категоризирането от администрацията на един проект като сложен, поради технически, правни или финансови характеристики, трябва да предхожда обявяването на тръжната процедура, която ще предвиди като единствена оценка и критерий за предоставяне на концесия на най-изгодната в икономически план оферта.

През първия етап държавната/ местна администрацията открива преговори с кандидатите (състезателен диалог), които трябва да отговорят на необходимите предварителни условия, за да се намери оптималното решение спрямо административните нужди. След преговорите, държавната/ местна администрацията обявява тръжна процедура за представяне на окончателни оферти, които ще бъдат оценени според критериите, упоменати в обявата. Администрацията е длъжна да спазва принципите на равнопоставеност и липса на дискриминация; нарушаването на конкурентното начало и изтичането на конфиденциална информация по отношение на кандидатите също се отричат.

#### **Фигура 4**



Концесиите могат да се прекратят поради неизпълнение на задълженията на възлагащата институция по вина на концесионерите или да се анулират от възлагащата институция в интерес на обществото.

В случай на прекратяване на концесията поради неизпълнение на задълженията от страна на възлагащата институция, или в случай, че последната анулира концесията в интерес на обществото, концесионерът се обезщетява за следните дейности:

- Стойността на извършените дейности плюс допълнителни нетни разходи за амортизация; при дейности, които не са преминали изпитателния етап – действително направените разходи

- Глоби и други действително понесени или предстоящи загуби в резултат на прекратяването на концесията

- Обезщетение за пропуснати ползи (т.е. 10% от стойността на дейностите, които предстоят да бъдат извършени или част от услугата), изчислено според бизнес плана.

При прекратяване на концесия по вина на концесионера, финансиращата страна по проекта може да предотврати прекратяването съгласно крайния срок, заложен в договора или, когато не е заложен краен срок, в срока поставен от администрацията – възложител при писмено уведомление за намерение за анулиране до финансиращата страна по проекта, като номинира компанията за поглъщане от концесията, от възложителя за изразените намерения да се прекратят взаимоотношенията.

#### б) Концесия на услуги

Кодексът за публични договори:

- Дефинира предоставянето на концесия за услуги като договор със същите характеристики, както договорите за публични услуги, с тази разлика, че насрещната престация при предоставянето на услуги се състои или само в правото на експлоатация, или в комбинация от това право плюс заплащане;

- Формулира/ утвърждава общата структура на концесиите за услуги, която не е предмет на нормативните актове в кодекса за останалите и регламентира концесионерът да бъде избран като се спазват принципите на прозрачност, публичност, липса на дискриминация, равнопоставеност, взаимно уважение и пропорционалност, при неформален подбор измежду поне пет поканени кандидата – при наличието на достатъчен

брой участници, релевантни спрямо обекта на концесия – и в съответствие с предварително формулирани критерии.

- Регламентира, че при етапа на наддаване, може да се отпусне заплащане на концесионера, ако последният предлага цени по-ниски от стойността на услугите плюс обикновените приходи, или където концесионерът да бъде възнаграден с успешен бизнес план за инвестиции и управление, съответстващи на качеството на услугите, които ще бъдат предоставени.

#### в) Спонсорство

Спонсорство е договор чрез който публичната администрация предлага на трета страна (Спонсор) възможността да публикува името, логото и запазения си знак и да представя продукти на специално обозначени места, при заплащане с активи, услуги или други обществени дейности. Договорите за спонсорство имат за цел осъществяването на публични дейности, услуги и доставки.

#### г) Финансов Лизинг

Финансовият лизинг е договор чийто предмет е осигуряването на финансови услуги и осъществяване на дейностите.

Възложителите могат да разчитат на финансов лизинг за реализацията, придобиването и завършването на публична инфраструктура. В този случай лизингът следва да се счита като договор за осъществяване на дейностите, освен ако те не са съпътстващи на основната цел на договора. Финансовият лизинг дава на администрацията – възложител наличието на актив, реализиран чрез частни капитали, при заплащане на периодични такси и предвижда възможността за изкупуване на активите в края на договорния период.

Кодексът за публични договори определя следното: обявата за възлагане на лизинг трябва да съдържа изисквания за субекта, финансови, икономически, оперативни, технически и организационни изисквания за участие; свързаните с проекта разходи, срокове и гаранции; икономическите и техническите параметри за оценка на най-изгодната оферта, заедно с други разпоредби на Кодекса.

### **Практика за институционализиране на ПЧП**

При акционерните дружества като форма на институционализирани ПЧП правната рамка включва:

- Акционерни дружества със смесен публично-частен капитал за осигуряване на икономически подходящи местни публични услуги. Що се отнася до условията и процедурите на отдаване и управление на местни публични услуги, Член 113 от Декрет 267/2000 включва организацията на сектора съответно Декрет №112/2008 става Закон №133/2008.

- Акционерните дружества с минимално участие на местните власти (член 116 от Декрет №267/2006) за упражняване на местни публични услуги от различно естество и реализацията на дейностите за точно предоставяне/ изпълнение на услугите.

- Смесени акционерни дружества, създадени съгласно действащото в Италия гражданско законодателство, т.нар. Дружества със специална цел (ДСЦ), за изграждане на обществени инфраструктури и управление на свързаните с тях дейности, създадени в съответствие с разпоредбите на Кодекса за корпорации.

Частният партньор се избира след обществена тръжна процедура.

Компаниите за облагородяване на градската среда, регламентирани с член 120 на Декрет №267/2000 са смесени акционерни дружества, институционализирани в градове и общини и също участват чрез съответна провинция или регион в подготовката на проекта и осъществяването на дейности по облагородяване на градската среда посредством съществуващите механизми за градско планиране и чрез придобиване, трансформация и придаване на търговски вид на въпросните зони.

Определянето на зоните се отнася до тяхното обществено предназначение, дори и в случаите, когато не са свързани с публични дейности. Териториите, които принадлежат на местни юридически лица могат да се прехвърлят на компании за облагородяване на градската среда чрез концесия. Избират се частни акционери чрез публична процедура и отношенията между местните власти и акционерните дружества за облагородяване на градската среда се регулират с договори, в които са заложили правата и задълженията на заинтересованите страни.

## **2.5. Законодателство и процедури за ПЧП – Опит на Република Чехия**

Проекти за ПЧП се реализират в Чехия в продължение на много години. Преди 2006 г. няма специална правна рамка и проектите се подготвят, преработват и изпълняват в съответствие със съществуващото законодателство: Търговския Кодекс, Гражданския Кодекс и Закона за Бюджета<sup>15</sup>. Като следствие от това, агенциите осъществяващи ПЧП не са задължени да изготвят конкретна документация, да направят финансов анализ (подобра стойност на вложените средства), нито да преминат през процедура на одобрение (с изключение на подписа на Главния представител на Агенцията – кмета на града, ресорния министър, местния областен управител, директор на общинска агенция и т.н.) и няма публична или централна държавна база данни за бъдещото бюджетно въздействие на договорите за публично-частно партньорство. Дори е възможно представителите на общините изобщо да не знаят, че кметът на града е подписал договор, който би повлиял на общинския бюджет или би лишил общината от собственост за много години.

Има няколко полезни и сполучливи проекти за ПЧП, изготвени при тези условия, но и няколко отрицателни примера. Тези проекти приключват с изплащането на огромни суми на частния партньор от страна на държавата или общината, а частният партньор не извършва никаква обществена услуга. Има и други случаи – много неефективни проекти, т.е. изплащане на големи суми за некачествени обществени услуги.

Като допълнение, не е имало виждане на централно ниво какви ще бъдат бъдещите плащания от бюджета за вече осъществените ПЧП. Тази липса на информация става причина за появата на несигурност у частните инвеститори относно бъдещите плащания по проектите за ПЧП. А това от своя страна става причина Чехия да не успее да изпълни задължението си да включи ПЧП в Националния сметкоплан, което е задача на Чешка статистическа служба и Министерство на финансите.

В момента все още е възможно да се прилагат Търговският Кодекс и Гражданският кодекс за ПЧП и някои агенции постъпват така, въпреки че вече е прието специално “законодателство за ПЧП”. Това са Закон № 139 за концесионните договори и процедурите за разпределение на концесиите от 14 март 2006 г. и Закон за обществените договори от 14 март 2006 г.

Обхват на закона:

- Сферите на дейност са: петролната промишленост, топлофикацията, електродобивната и електроразпределителна промишленост, водното регулиране, обществения транспорт и транспортната инфраструктура, пощенските услуги, добивната

промишленост, строителството на летища, военни и граждански пристанища или други терминали на въздушния, морския или речния транспорт, например транспортната фирма Praga ROPID е добра практика за градски транспорт

- Множество видове процедури по възлагане
- Нормативна база за обществените поръчки и за концесиите.

Министерството на финансите упражнява финансов контрол върху концесионните договори.

- Създадена е Служба за надзор над обществените договори
- ПЧП Център – държавна структура към МФ
- Министерство на транспорта – отговаря за инфраструктурните проекти
- Асоциация ПЧП, с членска маса от 80 частни компании, които работят в сферата на ПЧП и концесии
- Министерство на регионалното развитие – отговаря за обществените поръчки и законодателството в концесионния сектор
- Чешка статистическа служба – отговаря за публичния дълг и дефицит.

За целите на настоящия доклад приемаме ПЧП като вид договори между публичния сектор и частните организации, които са ПЧП според политиката на Чешката Република за публично-частно партньорство<sup>16</sup>. Тази дефиниция съответства на дефиницията в Наръчника за правителствения дефицит и дългове, (част IV 4.2. дългосрочни договори между правителствени структури и неправителствени партньори). В наръчника са описани типичните характеристики на ПЧП:

- а) Договорът се сключва като *дългосрочно партньорство* (за не по-малко от 3-5 години, обикновено не повече от 10 години).
- б) *Основната цел на договора е предоставянето на услуги в публичния сектор*
- в) Договорът обикновено включва изграждането на *необходимата инфраструктура* като предварително условие за доставянето на услуги в публичния сектор
- г) Рисковете, които обикновено понася публичния сектор, *се пренасят върху частния партньор* (например конструктивен риск, риск при търсене, наличие)
- е) Приходите на частния партньор включват: разплащания от клиенти за основни публични услуги и/ или разплащания за основни публични услуги от публични дружества, други приходи.

След като правителствената политика за ПЧП е одобрена през януари 2004 г. е подготвена и приета специална правна рамка за ПЧП. Законодателството включва основно именно Закон за концесиите, Закон за договорите в публичния сектор и поправки в Закона за Бюджета, както и постановления, свързани с тези закони. Всички тези законови актове са в сила от юли 2006 г.

Законът за договорите в публичния сектор<sup>17</sup> осигурява правна рамка за осъществяване на ключови инфраструктурни проекти и публични услуги. Той урежда публичния сектор като цяло. Законът за концесиите<sup>18</sup> очертава рамката и по-широките параметри на ПЧП. Неговата цел е да регламентира структурата за ключовото взимане на решения за концесии и последващото им предоставяне. Законът за концесиите не може да

се прилага без паралелното приложение на Закона за договорите в публичния сектор, това е вид “специален” закон за специални публични договори, описан по-долу.

### **ПЧП в съответствие с Гражданския и Търговския Кодекс**

След като агенцията – възложител реши да подготви проект за ПЧП в съответствие с рамката на Търговския и Граждански Кодекс, това означава , че те:

а) Подготвят проста процедура за търг, т.нар. търговски публичен търг<sup>19</sup>. Този тип конкурс не е предназначен за ползване при обичайното възлагане на услуги в публичния сектор, но при особени обстоятелства някои агенции възложители обичат да го използват. В такъв случай, те са длъжни да обявят предмета на бъдещия договор, да определят начина и крайните срокове за представяне на оферти и за избор на тръжна оферта. Тази процедура не позволява състезателен или концесионен диалог

б) Сключват договор, така както регламентират Търговският и Гражданският кодекс. В двата закона са предвидени няколко възможности:

- Институционализираните ПЧП, т.е. създаване на Дружество със специална цел – акционерно дружество или дружество с ограничена отговорност

- Договор за изграждане и лизинг

- Договор за наем

- Договор за управление на активи/ публична услуга

- Друг договор.

### **ПЧП в съответствие със Закона за договорите в публичния сектор и Закона за концесиите**

От юли 2006 г., след като Закона за договорите в публичния сектор и Закона за концесиите влизат в сила, ПЧП в Чешката Република се подготвят в рамките на тези закони. Тези два закона заедно със Закона за бюджета и съответните постановления оформят правната рамка, която напълно съответства на “най-добрите” международни практики в сферата на ПЧП.

а) Те уреждат ясни процедури за началния етап на проекта, предоставянето и етапа на изпълнение на договора.

б) Процедурите по предоставяне на концесия са в съответствие с европейското законодателство и включват всички варианти срещани в подобни правни системи в страните членки на ЕС.

в) Законът за концесиите позволява на агенцията възложител да подпише договор с Дружеството със специална цел и в случаите, когато това дружество не участва в процедурата по кандидатстване<sup>20</sup>.

г) И двата закона позволяват ползването на състезателен/ концесионен диалог<sup>21</sup>

д) Законът за концесиите налага задължението да се изработи т.н. “проект за концесия”, т.е. анализ за “големи” проекти (проекти, които се очакват да надхвърлят конкретният финансов лимит<sup>22</sup>). Задължителна част от този документ е оценката за подобра стойност на вложените средства и контрактора от публичния сектор. Според закона за концесиите процедурата по предоставяне не може да започне, ако проектът за концесия не е одобрен от местния парламент<sup>23</sup>.

ж) Според разпоредбите на Закона за бюджета градската управа е длъжна да регистрира и публикува всички финансови задължения на града като бюджетна

перспектива. Всички тези пасиви трябва да се опишат и да станат публично достояние за пълния цикъл на проекта, година по година.

з) В съответствие със Закона за концесиите §30, общината е длъжна да поиска становище от Министерство на финансите (МФ) за икономическите аспекти на договора за концесия, становището не е със задължителен характер за местния парламент, то е по-скоро с препоръчителен характер.

Ясно е, че в сравнение с гореспоменатите правни схеми за ПЧП (раздел 4.3) ПЧП подготвяни в съответствие със Закона за Концесиите (ЗК) и Закона за договорите в публичния сектор (ЗДПС) се изготвят много по-качествено.

По принцип, агенциите възложители имат две възможности за осъществяване на проект:

а) Само в съответствие със Закона за договорите в публичния сектор.

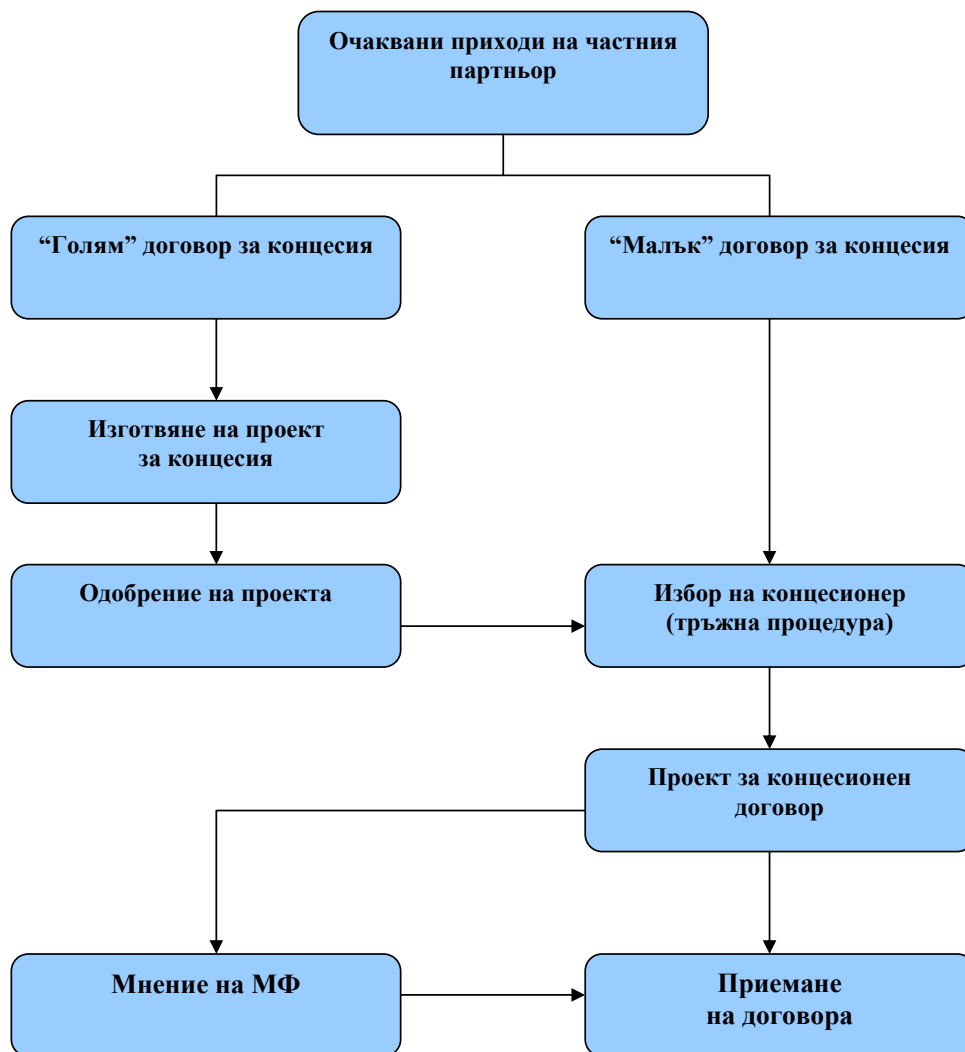
или

б) В съответствие със Закона за Концесиите и Закона за договорите в публичния сектор.

Няма ясна граница или директива, регламентирана със закона, което често обърква общините възложители или държавните институции. Важи “грубото” правило – в случаите, когато по-голямата част от приходите на бъдещия частен партньор (концесионер) са от клиентски плащания трябва да се прилага Закона за концесиите. Точно обратното, когато преобладаващата част от приходите на концесионера са от бюджетни плащания от страна на общината/ държавата трябва да се прилага Закона за договорите в публичния сектор.

Общините/ държавните агенции, които държат на прозрачността и използване на най-добрите съществуващи практики, обикновено избират да процедурат в съответствие със Закона за договорите в публичния сектор и да включат някои допълнителни дейности в съответствие със Закона за концесиите (например изготвяне на Проект за концесия, включващ кандидат в публичния сектор и публично-частен кандидат, одобрение на проекта за концесия и договора за концесия).

**Фигура 5: Схема на проект за ПЧП от началната фаза до одобрение на проекта, регламентирана със Закона за концесиите на Република Чехия**



## 2.6. Характеристика и законодателство за ПЧП – опит на Република Словения

В Словения първи опит за участие на частния бизнес в предоставянето на публични услуги и изграждане на публични активи е от 1991 г., с приемането на закона за институциите. Законът дава възможност за участие на бизнеса в публични услуги като образование, култура и научни изследвания, услугите се предоставят на частния сектор под формата на концесионно споразумение в следните сфери – култура, образование здравеопазване. През 1993 г. е приет закон за икономическите публични услуги, с който се дава възможност частният сектор да извършва услуги в областта на управление на отпадъците, телекомуникацията, електроснабдяването. Със закона се въвеждат две форми на договорни отношения между държавата и бизнеса – концесионни споразумения и споразумения за публично-частно партньорство (инвестиране и предоставяне на публични услуги от частния бизнес). Присъединяването към ЕС, недостига на публични финанси, нарасналото търсене на публични услуги в Словения са фактори, които обуславят през 2006 г. да се приеме закон за ПЧП, който се прилага от 2007 г.

До момента в Словения няма закон за концесиите. Въпреки това законът за икономически обществени услуги от 1993 г. съдържа основни и важни правила за концесиите (например за изграждане и поддържане на публични активи се отнасят процедури за концесиониране, договорите за концесии, лицата, които са засегнати, процедурата по разрешение на спорове).

Законът за Местното управление от 1993 г. позволява на местните органи да правят концесии за изпълнението на държавни услуги, но не съдържа нужните условия, при които концесиите се осъществяват. Има множество закони, които се отнасят за специфични сектори например, законът за Държавните железници от 1999 г., законът за авиацията от 2001 г., законът за мореплаване от 2001 г., законът за държавните пътища от 1997 г., законът за водите от 2001 г., законът за мините от 1999 г., специални закони, отнасящи се до образованието, здравеопазването и социалните услуги.

На базата на гореспоменатото, в Словения съществуват правила за концесии и липсата на общ закон е важен недостатък. Законовата база за даване на концесии не е достатъчна, най-вече когато се отнася до подписването на договори, подпомагане от правителството, финансови гаранции, както и разрешаване на спорове.

**Законът за публично-частното партньорство (ПЧП)** е приет в края на и различни други елементи от специално законодателство, които регулират концесионните и договорните отношения между държавата и бизнеса в различни сектори на икономиката, публичните услуги и административното обслужване.

Прилагат се разпоредбите на Закона за ПЧП за предоставяне на икономически или други публични услуги или други дейности в публичния сектор, допускат се договори за концесия с партньор (правителство, община или друга публична организация), с изключение на случаите, където концесии са също изрично регламентирани със специални закони в някои области (напр. концесии за природни ресурси и други обществени услуги) – образование, здравеопазване и други социални услуги, комунални услуги).

Целта на Закона за ПЧП е да ускори изграждането на инфраструктурата и да се намалят публичните разходи, за насърчаване на частната инициатива и да се възползват от предимствата на участие на частния сектор, особено при формата на ПЧП – изграждане, финансиране, експлоатация и поддръжка на инфраструктурни проекти/услуги.

Законодателните актове и общи процесуални условия са съобразени със Зелената книга за ПЧП и на правото на Общността за обществените поръчки и концесиите (директиви

В закона договорните партньорства са разделени на обществените поръчки и концесионни партньорства.

Концесионното партньорство обхваща:

- Частни инвестиции в проекти от обществен интерес, и
- Публично съфинансиране на частни проекти под формата на така наречената "сграда" или услуга;
- концесии, например, при ВОР (строителство – експлоатация – прехвърляне) и подобни схеми, където приложението им зависи от степента на разпределение на рисковете между партньорите, при прилагане на закона за ПЧП и специализираните концесионни споразумения по специални закони в отделни области се следват принципите на прозрачност, конкуренцията, ефективност, защита на правата на

интелектуална собственост, сътрудничество и недискриминацията на чуждестранни партньори и принципа на последователност в изпълнението на ПЧП.

Най-често прилаганата форма на институционализиране на ПЧП е изграждане на консорциуми или смесени дружества със специално предназначение. Практиката на държавните институции е след приемане на държавния бюджет публичната институция да публикува инвестиционните проекти и съответно частния сектор заявява публично своя интерес за ПЧП. Следващата стъпка е упълномощеният публичен орган да определи договорните и бизнес правилата според Закона за ПЧП. По-точно специалните закони включват:

Определяне на концесията/ПЧП обект

Признаване на обществен интерес при отчуждаване на недвижими имоти

Създаване на процедура за възлагане

-Започване на концесията и период

-Правата и задълженията на публичните и частните партньори

- Условието и критериите за допустимост на кандидатите и критериите за оценка, както и общите условия за предоставяните стоки/ услуги.

В съответствие с конкретните *концесии* и *Закона за икономически обществени услуги*, общественият партньор може да реши да предостави публична услуга или публичен актив в дългосрочен план. Често се прилага *споразумение* с концесионера, с което *между другото* се регулира:

- Предмета на концесията, нейната готовност и цел;
- Степента на концесията и начина за извършване на дейност на концесия (включително цени и техните възможни корекции в така наречената *услуга отстъпки*);
- Права на собственост;
- Частни и съвместни източници, план за използването на публични източници, отношенията между партньорите относно инвестирани обществени източници и надзор, тяхното репатриране или изчакване;
- Срокът, план и режим на инвестиции по гражданско строителство;
- Условието на подизпълнители;
- Задължителните промени в проекта на компанията, включително стъпка по права и изискване на съгласието на концесията доставчик;
- Отчетност, одит и контрол;
- За обезщетение на вреди, наказания и други санкции за късно започва и/или не
- Форемажорни обстоятелства, условия за прекратяване на договора и уреждане на спорове.

Законът за Публично частно партньорство (ПЧП) определя:

1. Целта и принципите за инвестиране на частния сектор в публични проекти, и/или държавно съфинансиране на частни проекти в интереса на държавата (така наречените ПЧП)

2. Методите за насърчаване на ПЧП и институциите, които се занимават с насърчаването и развитието на ПЧП
3. Условието, процедурата за ПЧП
4. Формите и методите за функционирането на ПЧП
5. Специфичните характеристики на работа и услугите на концесии и ПЧП
6. Трансформирането на държавните компании
7. Законите, които се прилагат за разрешаването на различия, както и юрисдикцията на съдилищата и системата за арбитраж.

#### **Специален закон за ПЧП:**

- Отворена процедура за избор на частен партньор в надпрагови нива
- За всеки отделен случай възлагащият ПЧП публичен орган създава експертна комисия
- Има изрична уредба за подписване на договор за публично-частно партньорство
- Партньорството се прекратява когато:
  - Изпълнителят е обявен в несъстоятелност;
  - Налице са други условия при заплащане на компенсации за ощетената страна;
  - Обжалването се извършва съответно пред компетентен държавен орган – кмет, министър.
- Надзор над ПЧП упражняват единствено или едновременно съвети от представители на различни ведомства и/ или на частния сектор.

#### **Заклучения по отношение на законодателството за ПЧП:**

- *Правната уредба* в различните страни се урежда с един или с няколко закона. Няма точен нормативен модел. В държавите членки на ЕС, както и в България, е въведена Директива 2004/18 и Директива 2004/17.
- В повечето държави има легална *дефиниция* за ПЧП. Може да се обобщи като дълготрайно споразумение между публична агенция и правни субекти на частния сектор, включващо споделяне на активите и на рисковете, в полза на публичния интерес.
- *Процедурите* могат да бъдат: открита процедура, ограничена процедура, пряко договаряне с предварително проучване и неограничен брой кандидати, пряко договаряне без предварително проучване, договаряне с или без публикуване, рамково споразумение/ договор, динамична система за избор, конкурентен диалог, директно разпределение, динамична система за закупуване, проектантски конкурси, електронен търг, разделяне на договора на части.
- *Защита*: споровете се решават от съответната служба за разпределението, арбитражния съд или автономен институт за публичните договори (в по-редки случаи – административните съдилища). Европейската Комисия също има помирителни правомощия.

### **3. ИНСТИТУЦИОНАЛНОСТ, УПРАВЛЕНИЕ И РЕГУЛИРАНЕ НА ПЧП. МЕТОДОЛОГИЯ И ИНСТРУМЕНТАРИУМ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА ПЧП**

В разглежданите в доклада държави има различни форми на институционалност и управление на ПЧП – това са различни министерства, местни институции или различни междуведомствени комисии.

#### **3.1. Гърция**

Законът създава нова, благоприятна регулаторна среда и отменя изискването за парламентарна ратификация на концесиите, попадащи в обсега на новия закон. Сформират се два нови комитета, отговорни за организирането и възлагането на концесиите, както следва:

- Специален секретариат за ПЧП (EGSDIT) е сформиран в Министерството на икономиката и финансите. Секретариатът е отговорен за избора и одобрението на проекти, извършвани като ПЧП в съгласие с новото законодателство, да подпомага осъществяването на ПЧП и улеснява и поддържа различните обществени власти в селекцията на частни партньори. Институцията трябва да разглежда всяко предложение за ПЧП, за да се гарантира вярност на предварителните проучвания, ефективно управление и изпълнение на такива проекти за ПЧП. EGSDIT трябва да издаде одобрението (или неодобрението) си за ПЧП проект до два месеца от подаването на молбата. При одобрение EGSDIT поема провеждането на процедурата на възлагане на проекта на частен партньор. EGSDIT има правото да назначава свой персонал и с позволение на DESDIT да назначава независими консултанти. Към функциите на секретариата е разработването на необходимите документи за провеждане на избор на частен партньор.
- Междуведомствен комитет (DESDIT), който формулира правителствената стратегия по отношение на инвестиционните проекти в инфраструктура, в поддържане на публични активи и осигуряването на услуги с участието на частен капитал. В DESDIT участват министъра на финансите, на регионалното развитие и планирането, ръководи се от секретар, назначен от министър-председателя и министъра на финансите. Всички проекти с бюджет до 200 милиона евро могат да бъдат възложени като ПЧП, без да е необходимо съгласието на DESDIT. Проекти с по-висок бюджет се нуждаят от неговото съгласие, но това съгласие не може да бъде отказано без основателни причини.

#### **3.2. Испания**

В Испания структурата на управление е на няколко нива. На национално ниво отговорната институция е Министерството на държавната администрация (от април месец 2009 г. е министерство на президентството, поради закриване на Министерството на държавната администрация). Одобрението на правителството се изисква за конкретни договори – когато сумата е над определени прагове. Освен това на национално ниво съществува организация, наречена Държавна агенция за транспортна инфраструктура. Испания е разделена на 17 автономни области, които имат капацитет да сключват ПЧП договори. На това ниво отговорната институция е или регионалното правителство или съответната министерска дирекция. Местно самоуправление – тогава отговорната институция са или местния общински съвет или съответното управленско тяло на провинцията.

Днес, най-големите подбудители за прилагането на тези формули са районите, общините и областите, посредством които могат да подържат инвеститорския си капацитет в контекста на задържане на публичните разходи.

### **3.3. Италия**

Съществува институция за наблюдение на публичните договори за дейности, услуги и доставки и Надзор върху публичните договори за дейности, услуги и доставки.

В структурата на Министерски съвет се намира Дирекция „Планиране и координация на политическата икономика”, която има следните компетенции:

1. Секретариат на Междуправителствен комитет за икономическо планиране (СІРЕ), който включва изпълнението на оперативните задачи, управление, координация и подкрепа за СІРЕ и комисии и комитети, които действат в тази област, постигане на тази цел подпомагане на другите министерства;
2. Регулиране на комуналните услуги, които не са регламентирани в тази специфична област; координация и мониторинг на публичните инвестиции, управление и надзор на институционалните отношения;
3. Анализ и оценка в областта на микроикономически тенденции, макроикономическа интервенция и свързаните с икономическата и финансовата политика на национален, европейски и международен мониторинг на икономическото развитие и сегашните перспективи на страната, както и специфични индустрии и пазари.

### **3.4. Словения**

Практиката показва, че страните използват следните основни форми на институционално управление на ПЧП дейности: централизирана, децентрализирана и смесена. В Словения се прилага смесената форма на ПЧП. Централно звено на ПЧП (Дирекция инвестиции, обществени поръчки и концесия.) е структура в Министерство на финансите, което отговаря за хоризонталната координация на всичките ПЧП политики в страната, и също така за изпълнението на ПЧП проекти, където няма създадени звена по различни сектори. Звена за управление, координация и контрол на ПЧП в секторите транспорт, околна среда и местната администрация отговарят за осъществяването на инвестиционни проекти, реализирани чрез ПЧП. Ролята и функциите на структурата са определени в Закона за ПЧП. Експертна група консултира централното звено на ПЧП. Централното звено отговаря директно пред Правителството. Централното звено за ПЧП изпълнява функции да координира проектите ПЧП, да формира цялостна политика и да подготвя методически правила и документи. Изградените звена в секторните министерства, които отговарят за ПЧП могат да изпълняват проекти само на базата на специален договор между министерството и централното звено. Това означава, че централното звено координира и наблюдава изпълнението на проекти по ПЧП. Изградената организация за управление и координация на инвестиционни проекти ПЧП води до:

- по-добра координация при разработването и изпълнението на ПЧП политика.
- предоставя техническа помощ на министерствата и на общинските ръководства и органи за по-бързо изпълнение на взетите решения
- създава нужните условия за по-бързо и по-ефикасно изпълнение на приетата политика по икономическите въпроси, свързани с ПЧП.

**Основното звено изградено към Министерството на финансите има следните задължения:**

- изготвяне на политики и процедури както и на практически наръчници за проекти в различните сектори.
- изготвянето и защита на интересите на частния сектор при изпълнение на ПЧП проекти обмен на информация за ПЧП между различните звена на държавната администрация
- поддържане на база данни за инвестиционни проекти в публичния сектор,
- изготвянето на документи относно всички аспекти от ПЧП
- оценка и контрол и оценка на ПЧП договори
- идентификация и развитие на нови бизнес възможности включващи нови модели и продукти на международно ниво
- осигуряване на нужните условия за ПЧП в страната
- осигуряване на ефикасна и редовна размяна на становища на различните министерства. Ако се наложи, това задължение може да бъде предоставено на отделна институция – междуправителствена група от експерти, занимаваща се само с това.

Министерството на финансите контролира, съветва и съгласно законите, участва в избирането, оценяването и осъществяването на всеки един проект по ПЧП. Министерството според закона може да предлага форма на договорни отношения и сътрудничество по време на проекта, има отношение по избирането на партньори от бизнеса. Представители на други министерства или външни експерти могат да участват при изпълнението на дейностите.

Министерство на финансите създава база данни за всички ПЧП проекти, за да може да наблюдава инвестициите по проектите и да контролира финансовата им устойчивост. Също така експерти от Министерството подпомагат на публични институции на национално и местно ниво при подписването на договора, както и определянето на финансовите, правните задължения и други условия за осъществяването и изпълнението на проекта; както и за процедурата за избиране на частни партньори. За избора, контрола и оценяването на ПЧП, експертите ще се основават на добрите практики в областта и съществуващите стандарти и правила.

Министерството на финансите ще координира плана за бюджета, както и изпълнението на инвестиционните проекти;

Експертна групата на съветниците (експертен съвет за ПЧП) е към основното звено и включва представители от държавния и частния сектор, както и различни организации, банки, експерти, граждани и т.н. Съветът за ПЧП изучава ключови въпроси свързани с ПЧП, както и проблемите в областта. Този съвет може да изготвя препоръки и предложения за различни стратегии, предложения и инициативи, които Правителството на Словения може да гласува.

**Структури за управление и изпълнение на проекти ПЧП в отделни стопански сектори са създадени към различни министерства, чиито функции са:**

- идентифициране на ПЧП проекти и определяне на процедурата, по която се избират частните партньори. Тези дейности ще се извършват със сътрудничеството на централното звено.

- организация и координация на техническа експертиза с тези звена, които се намират на местно ниво.
- диалог с ключови институции и съдействие на централните звена за осъществяване на проекти ПЧП.
- развитие на благоприятен климат за ПЧП: за сега трябва да се вземат предвид два важни сектора – проекти свързани с транспорта, телекомуникациите, околна среда.

**ПЧП структури, обособени в основните министерства са със следните функции:**

- идентифициране на ПЧП проекти и определяне на процедурата, по която се избират частните партньори. Тези дейности ще се извършват със сътрудничеството на централното звено.
- организационни задачи и координация на техническа експертиза с тези звена, които се намират на местно ниво.
- диалог с ключови институции и съдействие на централните звена.
- развитие на благоприятен климат за ПЧП: за сега се изпълняват проекти в транспорта и комуникациите, околна среда. (в отговорностите на Министерството на транспорта и Министерството на околната среда).

### **3.5. Чешка Република**

Изграден е модел за управление и координация на проектите, реализирани чрез ПЧП. Министерството на финансите изготвя методиката и предоставя консултантски услуги на общините по тяхно искане.

Министерство на финансите създава и периодически осъвременява базата данни за бюджетното въздействие на ПЧП, изготвено в съответствие със Закона за концесиите, предоставя информация за техническата и финансова характеристика на проектите за широката общественост, правителството, Чешката статистическа агенция и Евростат. Ако общинските власти поканят министъра за участие, представители на МФ може да се включат в работата на Управителния съвет на проекта; това може да помогне за придобиване на “ноу-хау” от други проекти и също да съкрати времето необходимо за изготвяне на становище/ позиция на МФ на по-късен етап. (Закон за концесиите § 30), МФ изработва анализи на отделните договори за концесия от гледна точка на въздействието върху бюджета, потенциалното влияние върху икономическата устойчивост на града и потенциалното влияние върху публичните задължения и дефицит; резултатите от тези анализи се изпращат на местните власти, които за задължени да обсъдят становището на МФ преди да гласуват тръжната оферта (Закон за концесиите, §30).

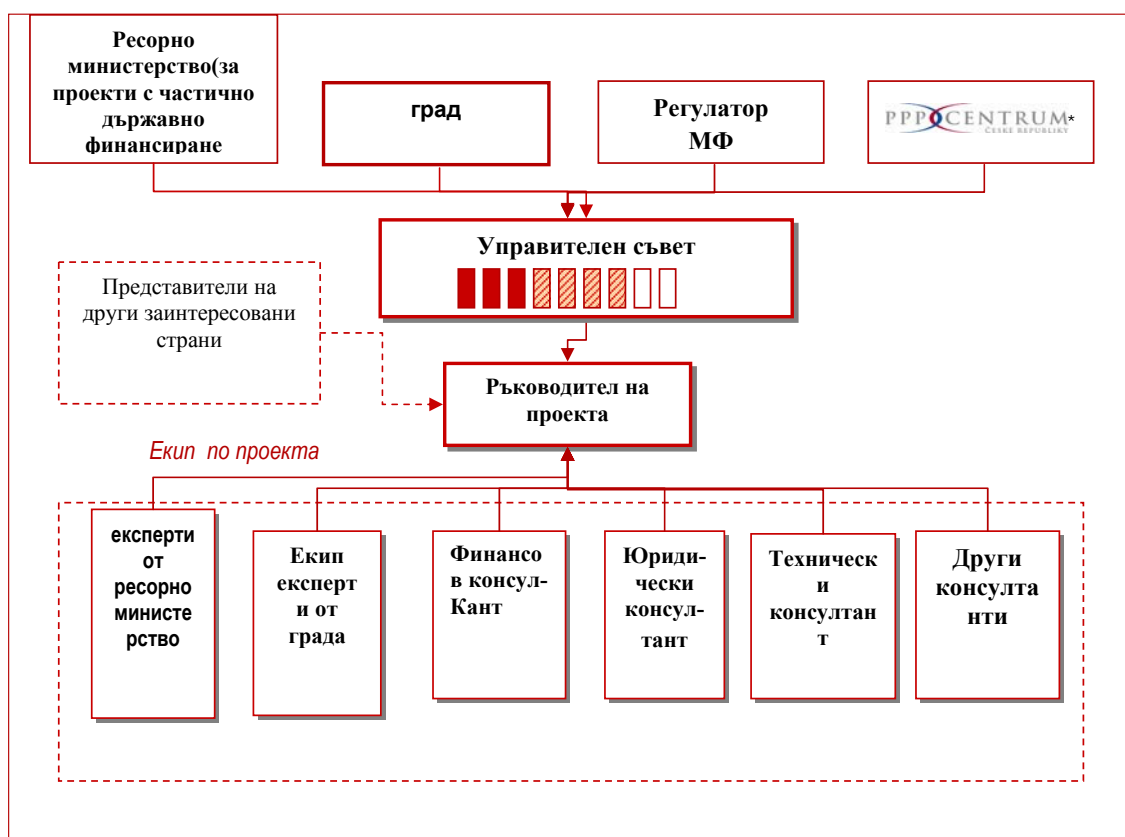
Обособена е самостоятелна структура за подпомагане на предварителните проучвания, за разработване на документацията – Център за ПЧП. Центърът за ПЧП е акционерно дружество, 100% собственост на държавата, основано през 2004 г. от Министерство на финансите. Ролята му в процеса на ПЧП проекти е както:

- изготвяне и стартиране на проекти
- подготовка на първичната документация, включително първоначални бизнес проучвания и финансови анализи
- подбор и контрол на външните консултанти
- управление на проекта от страна на властите

- оценка на оферти и предложения
- изготвяне на тръжни процедури
- Мониторинг върху действащите проекти

**Министерството на Регионалното развитие** поддържа информационна система за публично предоставяне, публична база данни, която обхваща всички предоставени концесии на Чешката република, в съответствие със Закона за договори в публичния сектор.

През 2004 г. Министерство на финансите създава две институции, натоварени със задачата да оценят жизнеспособността на проектите за ПЧП, с цел улесняване на



изпълнението им: Център за ПЧП и екип за регулация и методически указания на МФ. През последните три години тези институции изготвиха и публикуваха комплект от наръчници и методически указания. Тези документи бяха изготвени с помощта на експерти от държавната администрация на Холандия, Великобритания и Португалия в сътрудничество с чешки експерти, с цел да осигурят насоките за работа на чешката публична администрация, как да се създават ПЧП по оптимален модел. Методическите указания са предвидени за приложение при ПЧП в съответствие със Закона за концесиите, но могат да се прилагат и при другите модели. Прилагането на тези методически указания не е със задължителен характер за агенциите възложители.

### 3.6. Португалия

Като допълнителна и обогатяване на информацията се включва кратко описание за Португалия.

В Португалия, подкрепата за използването на ПЧП идва от факта и желанието за развитие на страната. Затова там ПЧП се използват най-вече в сектора на транспорта, железници, както и подобряването на пътищата свързващи Португалия и Испания.

*Министерство на финансите на Португалия* със съответните секторни министерства отговаря за предоставянето и контрол за проекти свързани с ПЧП, които се осъществяват по закона за ПЧП (приет през 2003 г). Проектите се одобряват само ако са ефективни по отношение на трансфера на риск. Законът за ПЧП се прилага от централните и регионалните административни структури. „*Parpública SA*” е публична компания, която отговаря за държавното участие в частни дружества, и е консултативен орган за ПЧП на централни административни и регионални структури. В Португалия, подкрепата за използването на ПЧП идва от факта и желанието за развитие на страната. Затова там ПЧП се използват най-вече в сектора на транспорта, железници, както и подобряването на пътищата свързващи Португалия и Испания.

#### **4. МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ И ПЧП. МЕХАНИЗМИ ЗА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ НА ПЧП ПРОЕКТИ**

##### **4.1. Испания**

Испания е конституционна монархия. Основният закон на страната е Конституцията от 1978 г. Управлението на страната се основава на принципите на разделение на властите. Изпълнителната власт се представлява от Правителство с Министър-председател, номиниран от Краля и одобрен от демократично избрания Конгрес на депутатите. Законодателната власт принадлежи на Националния Парламент (Генерални Кортеси), който се избира на всеки 4 години. Съставен е от Конгреса на депутатите и Сената. Съдебната власт се упражнява от съдилища, трибунали и аудиенции. Страната е разделена на 17 автономни области, които имат свои парламент и правителство. Тази особеност на страната се отразява на структурата на администрацията и институциите за контрол и наблюдение.

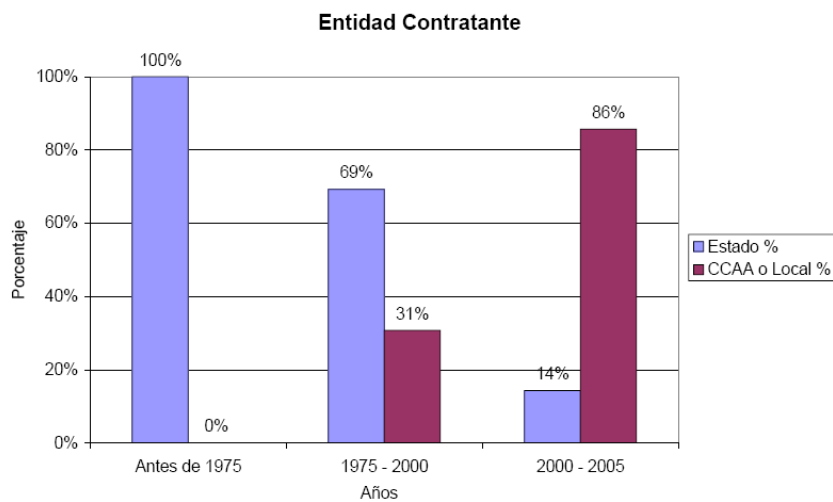
Моделът на публична администрация в Испания се основава на френския модел на публичната администрация. Основните принципи за работата на администрацията са дефинирани в Конституцията от 1978 г. Съгласно член 103 от Конституцията публичната администрация служи на общите интереси обективно и работи в съответствие с принципите за ефективност, йерархичност, децентрализация, деконцентрация и координация, като напълно спазва закона и законността. Държавната администрация в Испания има три нива: централна администрация или Главна държавна администрация (министри, държавни секретари, Главни секретари и субсекретари, главни технически секретари и главни директори, зам.-директори, Главен инспекторат и инспекторати към министерствата); автономна администрация (в Испания има 17 автономни области); местна администрация (в общините и провинциите, общинските съвети, общинските федерации и др.). Структурата и позиционирането на Главните инспекторати в Испания следва тези административни нива. Държавната администрация в Испания е децентрализирана и се определя със Закона за администрацията от 1992 г.

Както вече бе посочено, една от характерните черти на развитието на формулата на ПЧП в Испания е самият процес на използването им на различни нива в публичната испанска администрация.

Големите инвестиционни проекти на регионално ниво се базират на схемата на публично-частно партньорство. Общините, се чувстват стимулирани да използват тази формула, тъй като един от значимите въпроси, които не са получили своя отговор в Испания се състои в недостатъчното финансирането на местните структури за нивото на дейностите, които се задължават да реализират.

За да докажем този феномен на растящото използване на тази формула от страна на регионалните и местни структури можем да използваме фигура 6, където са отбелязани как в един период от 1975 до 2000 г 70% от стойността на договорите, финансирани по линията на ПЧП отговарят на договорите с публичната администрация. За периода 2000-2005 това процентно разпределение се обръна и тежестта на регионалните и местни корпорации е 86%, който и в момента остава приблизително същия.

**Фигура 6**



Ако акцентираме върху тези региони, фактът е, че заради растящата значимост на тази формула, голяма част от тях, най-вече значимите в икономически и демографски аспект, ангажираха структури или професионалисти специализирани в тази област, които се задължават да анализират предварително осъществимостта на тази формула в случаите на практическото приложение на тези проекти.

Испанските регионални администрации като цяло разполагат със специализирани екипи в областта на публично-частното финансиране, които работят във финансовите или бюджетни департаменти и правят анализи на всеки проект.

В големите регионални администрации, като Област Мадрид, Каталуня или Област Валенсия, тази структура се допълва със специалисти или екипи посветили се най-вече на анализа на проектите по ПЧП в определени области, които изискват определен важен обем от инвестиции (напр. в здравеопазването) и които се вписват органично в сферата на сектора (Министерство на здравеопазването).

Що се отнася до общините, забелязват се различия между големите общини като тази на Мадрид или Барселона, които разполагат със специализирани екипи за тази дейност, също работещи в сферата на финансите и бюджета, и средни по размер общини, където разполагат не с екипи а само със специалист в посочената материя, който предварително информира за тези проекти.

Очевидно е, че в момента тази тема придоби толкова голямо значение по региони и общини, че публично-частното финансиране се явява основна част в планираното финансиране на тези единици и възможността на изпълнението на значителни проекти. И поради този факт всички те разполагат с екипи от специалисти, за да анализират тяхната целесъобразност или изпълнимост.

Един последен шрих, за да разберем значимостта на тази формула за регионите и общините се състои в това, че всички те разширяват сферата на приложение на тези методи и днес отбелязваме, че общините и регионите прибягват към тези формули, за да финансират проекти от различно естество: метро, пътища, пречиствателни станции, заводи за преработване на отпадъци, библиотеки, трамваи, конгресни и конферентни зали, музеи, образователни центрове, старчески домове, центрове за социално подпомагане, приюти, паркинги и даже гробища или арени за борба с бикове.

#### **4.2. Словения**

В Словения има две нива на управление – национално и местно. Регионалната политика е повлияна от политиката на национално и местно ниво, въпреки факта че съществуват регионални органи и усилията им през последните десет години регионът да стане отделна единица със собствено управление на регионално ниво. На национално ниво, главната институцията отговорна за регионалното развитие е Министерство за местното самоуправление и регионална политика и се ръководи от министър без портфейл.

В Словения броят на общините е 210, в 12 района за планиране (NUTS 4), от общините 11 са урбанизирани, 110 са с население под 5000 жители, 47 общини с население до 10 000, 50 общини с население до 50 000 и 3 общини с население над 50 000. Административни териториални единици са 52, те изпълняват дейности задачи делегирани от държавните институции.

Министерство за местното самоуправление и регионална политика формира регионалната политика, предлага закони за децентрализация и за ефективно използване на финансови, капиталови и човешки ресурси на ниво регион и община. Предприема

мерки за подобряване на институционалната структура и на управлението на структурите на регионално и местно равнище, за прилагането на Националната програма за развитие. Във функциите на министерството се включват програми и проекти по кохезионната политика, насърчаване на сътрудничеството между общините.

**Съветът за структурна политика и фонд за регионално развитие** са отговорни за хармонизация на дейностите на различните министерства; подпомага финансирането на проекти и участва в изготвянето на регулации и финансиране на проекта.

**Съвет на регионите** – одобрява програмите за регионално развитие; установява различни критерии при избора на регионални програми избиране и назначава представители от местната политика; изготвя на договорите на регионално ниво, също така представляват регионите;

**Съвет за регионално развитие** – приема решения за изготвянето на регионални програми, изготвяне на план за изпълнение на регионалната политика; контрол над регионалната политика, кооперация с различни комисии; както и други дейности на регионално ниво- избиране на представители и управници.

Общинският съвет и кмета решават за проектите и формите на ПЧП.

Словения не е от страните с опит в осъществяването на инвестиционни проекти, има опит ПЧП за проекти в областта на водния сектор – пречиствателни станции.

#### **4.3. Република Чехия**

Управлението и регулирането на проектите за ПЧП в чешките общини се определя от няколко субекта, от които най-важни са: самата община, Министерство на финансите, Министерство на регионалното развитие и Центъра за ПЧП.

Всеки проект за ПЧП има за цел да отговори на обществената потребност от конкретна публична услуга. Структурата, която е отговорна за предоставянето на тази услуга е агенцията възложител (т.е. градските власти, регионалните власти или ресорното министерство), най-важният участник в целия цикъл на живот на проекта

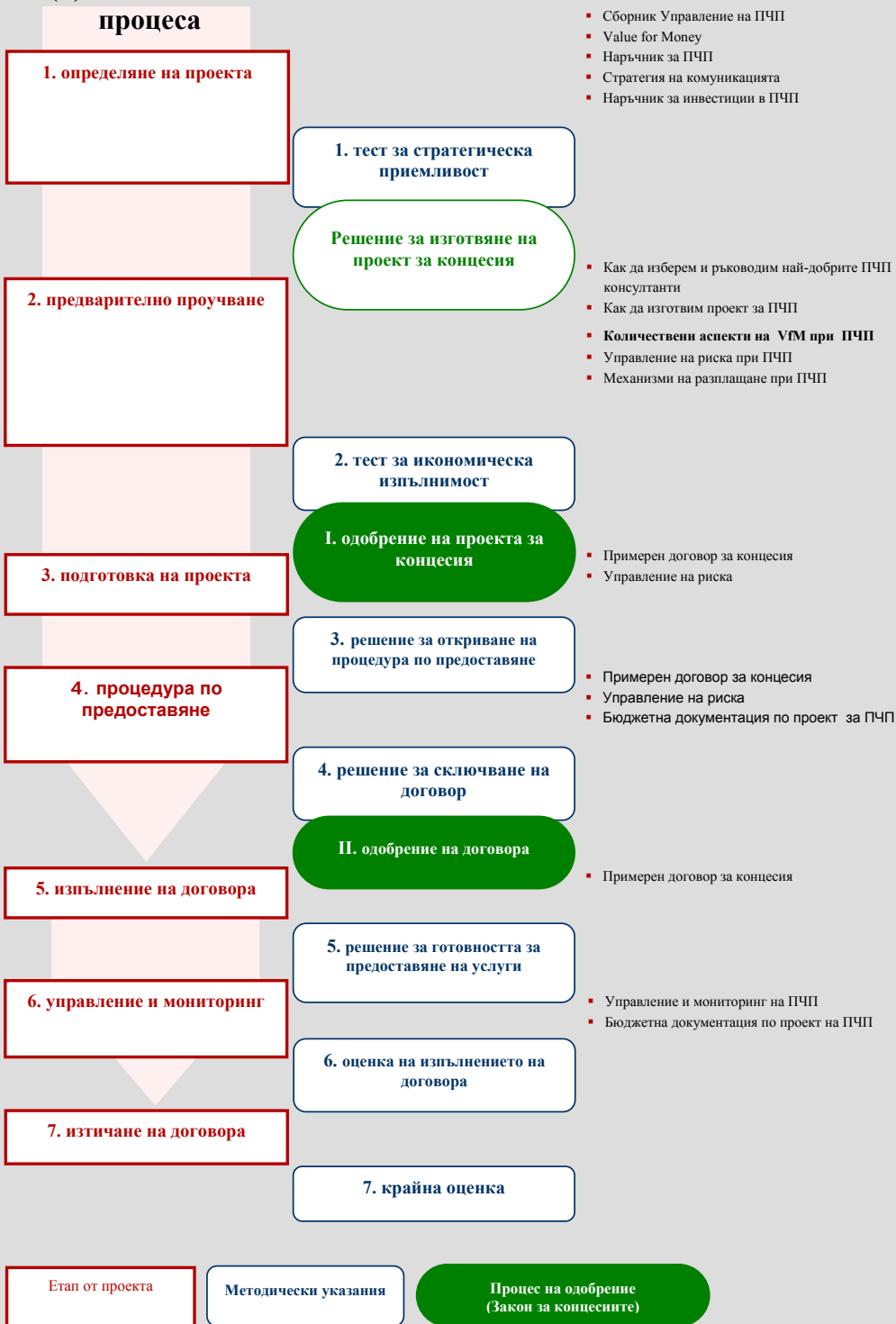
При ПЧП в общините на Чешката Република, общината на града отговаря за:

- изготвяне на проекта
- изготвяне на подробен бизнес анализ (за проекти, които не са много малки, общинските власти обикновено наемат външни консултанти за този и за следващите етапи на подготовка и изпълнение на проекта),
- изпълнение на процедура за предоставяне на концесия
- изготвяне и одобрение на договора за концесия (ако проектът е изготвен в съответствие със Закона за концесиите, този договор влиза в сила само след одобрение от болшинството от местните власти)
- мониторинг по изпълнението на договора

## (a) Процес на ПЧП

Процес на одобрение

### (ii) Етап от процеса



Чешките общини имат различни възможности за решение кой модел на предоставяне на концесия да използват, каква процедура на одобрение и какъв вид договор за ПЧП да сключат.

Основните законови актове, които трябва да се спазват, са следните:

1. Директива 2004/17/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. за координиране на процедурите за възлагане на поръчки на компаниите със сфера на дейност във водния, енергийния и транспортния сектор, както и в сектора на пощенските услуги.

2. Директива 2004/18/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 31 Март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки.

3. Наръчник на Европейския съюз за правителствения дефицит и дълговете, в частност Част IV: Дългосрочни договори между правителствени структури и неправителствени партньори.

4. Търговски Кодекс, Закон 513/1991.

5. Граждански кодекс, Закон 40/1964.

6. Закон за бюджета 218/2000.

7. Закон за бюджета 250/2000 за общини и региони.

8. Закон за концесиите 139/2006.

9. Закон за договорите в публичния сектор 137/2006.

10. Поправка към Закон за Бюджета 140/2006.

11. Декрет No. 217/2006. (Съдържание на договора за концесия и правила за калкулация на целия цикъл на проекта).

12. Декрет No. 238/2006 (съдържание на становището на Министерство на финансите по предложението за договор за концесия – в съответствие със Закон за концесии § 30).

13. Законодателство по отношение на държавни помощи, по-конкретно закон 215/2004, поправки за определени договорни отношения в областта на държавната помощ и Промяна на Закона за промоция на изследвания и развитие<sup>24</sup>.

От юридическа гледна точка чешките градове използват основно една от двете комбинации от законови актове за подготовка и изпълнение на договори за ПЧП.

Таблицата по-долу илюстрира сравнението между тези модели: проект за ПЧП подготвен според:

а) Закон за концесиите и Закон за договорите в публичния сектор (ЗК + ЗДПС) или

б) Търговски Кодекс и Граждански Кодекс (ТК + ГК):

Таблица 6

	ЗК + ЗДПС	ТК + ГК
Агенцията възложител е задължена да предприеме предварително проучване	да	Не
Предварителното проучване да бъде одобрено от местния парламент	да	Не

Агенцията възложител е задължена да обяви тръжна процедура	да	Не
Процедурата по предоставяне се регламентира от закона	да	Не
Информация за обявената тръжна процедура и избрания концесионер, публикувана от Министерството на регионалното развитие	да	Не
Договорът за ПЧП да бъде одобрен от местния парламент	да	Не
Общината е задължена да изиска становище от МФ преди сключване на договора за ПЧП	да	Не
Мониторинг – бюджетни прогнози, средни стойности	да	Не
Мониторинг на националните сметки	да	Не
Кратък период между началния етап и изпълнението на договора	да	Не

#### 4.4. Гърция

Според Конституцията на Гърция администрацията на държавата е организирана на принципа на децентрализацията. Административното разделение на страната се базира на географско икономическите, социалните и транспортните условия. Правителството координира и упражнява контрол (с изключение на специфични функции) върху регионалните държавни органи, докато последните имат ефективен контрол по въпроси, които касаят съответния регион, и прилагат вътрешната политика и европейските политики в областта на икономическото и социалното развитие в географския район на тяхната компетентност. В допълнение според гръцката Конституция местните дела са в компетенциите на местните органи на властта, докато Правителството няма автономно присъствие на това равнище. Следователно създадена е структура на органи на местна власт на първо и второ равнище и регионална администрация.

#### 4.5. Италия

Административните единици в Италия имат компетенции да упражняват законодателната си власт по останалите въпроси (т.е. те имат ограничена власт). Там има и втори списък с въпроси, съдържащ се в алинея 3, чл. 117, наречени „конкурентни“ въпроси, за които законодателната власт принадлежи на административните единици, с изключение на определянето на основните принципи, което се осъществява от държавата. Правителството също може да издаде акт със силата на закон (наречен закон постановление), но той трябва да бъде одобрен от Парламента. Освен това Парламентът може да предостави съответните правомощия на Правителството да упражнява законодателна власт по определени въпроси, но в същото време определя и границите, в рамките на които Правителството може да действа при издаването на закони. Нормативните актове, издадени по този начин от Правителството, се наричат законодателни постановления. Законодателна инициатива може да поеме всеки член на Парламента посредством институцията за предложение на закони с национален характер, а също и Правителството, чиито предложения за закони трябва да бъдат подписани от Президента на републиката. Всички закони трябва да бъдат обнародвани от Президента на републиката, който от своя страна може да върне обратно в Парламента закон, ако сметне, че същият е в противоречие с Конституцията. Изпълнителният орган е Съвет на министрите и се назначава от Президента. Съветът на министрите е колегиален орган, изпълнява изключително важна роля в рамките на Правителството. Той се ръководи от

Председателя на Съвета и в състава му влизат всички министри, със или без портфейл. С изключение на заместник-министъра на

Председателството на Съвета, който изпълнява функциите на секретар на колегията, никой друг заместник-министър няма право да взема участие в заседанията на Съвета. По силата на специални наредби Председателите на областите със специален статут (Вале д'Аоста, Сардиния, Сицилия, Трентино-Алто-Адидже, Фриули-Венеция-Джулия) и Председателят на Съвета на двете автономни провинции (Тренто и Болцано) могат да вземат участие в заседанията на Съвета на министрите със съвещателен глас при условие, че се разглеждат въпроси от техен интерес. По силата на член 2, Закон № 400/88 г. Съветът на министрите определя водещата политика на Правителството и с цел нейното изпълнение и основните направления на административната дейност. Освен това той взема решения по всички други въпроси, свързани с установените политически насоки и предприема мерки за предотвратяване на конфликти между Министрите, свързани с приписване на действия. Вътрешният ред на функциониране на Съвета на министрите се съдържа в специален правилник, приет с указ на Председателя на Съвета на 10.11.1993 г. В правилника е уредено както участието в заседанията на Съвета, така и условията за свикване на същото. Министрите влизат в състава на един от правителствените органи – Съвета на министрите. Избират се от Президента на Републиката по предложение на Председателя на Съвета и носят отговорност – индивидуално за актовете, приети от поверените им министерства, и колегиялно за решенията на Съвета на министрите.

#### **4.6. Обобщения и изводи от опита на страните в изпълнение на проекти ПЧП**

Новата правна рамка в Гърция регулира множеството от частно финансирани проекти в Гърция. Новият закон е първата стъпка към възраждането и разширяването на гръцкия ПЧП пазар. По-специално, законът за ПЧП определя редица основни параметри по отношение на разпределянето на рисковете и полага основите за окончателна стандартизация на определени аспекти в концесионните договори. Политическата воля, отговорност и създаване на институции за организиране и провеждане на ПЧП ускорява процеса на вземане на решения и на изпълнение на проекти ПЧП.

Освен инфраструктурни проекти, проекти ПЧП предстоят в здравеопазването – изграждане на болници. Например в *Гърция* са обявени три пилотни проекта за многопрофилна болница в Атина на стойност 150 милиона евро, педиатрична болница с 500 легла в Солун за 80 милиона евро и център за трансплантации с 250 легла в Атина. ПЧП успешно се прилага в концесии за пътища, магистрали, тунели и мостове, строителството болници, управление на отпадъците, енергийни проекти, паркинги, яхтени пристанища и др.

И двете юридически схеми, които обикновено се прилагат при *чешките* ПЧП, както са описани по-горе, представят два крайни модела. От една страна много либералното решение без почти никакви правила, от друга страна много подробните и стриктни законови актове, което за съжаление подтиква бизнеса да търси други алтернативи, за да заобиколи закона. В момента се подготвят няколко пилотни проекта в съответствие със Закона за концесиите. Няма съмнение, че усвояването на “най-добрите” практики отнема много време и ресурси, от друга страна, е по-добре да се използват времето и парите за подготовка на проекта, за да се избегнат загуби в бъдеще.

От *чешкия опит* могат да се направят следните изводи и препоръки:

Всяка местна или държавна агенция трябва да открие собствения си подходящ модел, но има някои ключови характеристики на успешното ПЧП, които са повтаряни много пъти в други страни и които бяха доказани и в Чешката Република:

а) Подходящите управленски структури са жизненоважни, за да може проекта да постигне поставените високи цели. Съществените различия между конвенционално предоставяните проекти в публичния сектор и осъществяването на проекти за ПЧП са:

- В сравнение с традиционните инвестиционни проекти, проектите за ПЧП изискват *много по-задълбочена подготовка и проучвания*, поради финансовата, техническата и правна характеристика на проекта. Схемите за ПЧП са предвидени, за да се оползотворят бизнес механизмите и механизмите на прогнозиране на стойността за целия живот на проекта. Това се постига със създаването на дългосрочни договори (15-30 години) и чрез финансовите структури (финансиране на проекта). Те трябва да се разглеждат по-скоро като договори за услуги, отколкото като договори за активи. Договорите за ПЧП обхващат целия жизнен цикъл на проекта – проектиране, строителство, финансиране, поддръжка и изпълнение. Това означава, че специфичния договор по проект за ПЧП, финансовите договори и спецификациите за изпълнение трябва да бъдат напълно покрити при приключване на договора. Тази крайна цел поставя изискванията, на които трябва да съответства процеса на управление – екстензивна подготовка, подробно изготвени спецификации за изпълнение, включването на екипи от интердисциплинарни експерти, стриктно спазване на принципите на ПЧП, методическите указания, планиране и контрол.;

- ПЧП се използва като *инструмент за предоставяне на концесия* (вместо да следваме конвенционалния модел), за да се получи по-добра стойност на вложените средства;

- Пълният проектен цикъл на ПЧП има *различни етапи*, всеки със собствени характеристики по отношение на ключови процеси и вземане на решения. Добре е етапите на един проект за ПЧП да се планират, независимо от това какъв модел на предоставяне и какъв вид договор се използват:

- Етап на програмиране: програмиране на проекта на политическо ниво.
- Етап подготовка на проекта. Провеждане на предварително техническо проучване и структуриране на бизнес анализа.
- Етап на предоставяне: представяне на проекта на пазара.
- Етап на проектиране, конструиране и строителство: довършване на проекта и строителство на активите.
- Етап на изпълнение на проекта: доставяне на услугата от организацията изпълнител по договора, мониторинг на процеса от общинските власти също е ключов момент на този етап.

- Видът процедурата на предоставяне и договорът трябва да се избера според мащабите на проекта. Особено за по-големите и дългосрочни проекти е препоръчително да се използва по-сложната процедура, която включва и последователен контрол за по-добра дейност на вложените средства през всички етапи на проекта.

- Създаването на добре ръководен и квалифициран екип по проекта и борд за управление е ключова предпоставка за успешен проект. Ясната отговорност на отделните членове и на двата екипа предпазва от объркване. Публичната администрация трябва да създаде и поддържа собствена група квалифицирани експерти, които да могат да управляват проекта, да провеждат анализ на разходите и анализ на ползи –разходи.

- Изграждането на програма от мерки е много по-добре от индивидуалните решения за всеки отделен случай;

- Нито един проект за ПЧП не може да бъде успешен без политическа подкрепа;

- Подходът за мониторинг на целия цикъл подобрява бюджетния контрол и устойчивостта на проекта и за публичната и за частната страна по договора, което ще доведе до по-малки разходи за всички участници.

Практиката на Испания показва значението на предварителните проучвания, което определя договора и типа ПЧП, за да се управлява риска и да се постигне финансова устойчивост на проекта.

## 5. ДОБРИ ПРАКТИКИ В СЕКТОРА ПРОЕКТИ ПЧП

Във връзка със специфичните цели на проекта, за които е изготвен настоящият доклад, в тази му част ще бъдат разгледани по-подробно отношенията между публичния и частния сектор в публичната сфера. Примерите по-долу се ще се основават на опита на конкретни държави, като се отчитат особеностите на ПЧП.

**Comment [К.К.1]:** Тъй като вторият доклад изцяло ще се фокусира върху добри примери, можем тези примери да ги махнем, макар да са и в области, за които няма да говорим във втория доклад

### Гърция

Тук са разгледани параметрите на един от емблематичните проекти на гръцкото правителство, за който вече стана дума, влязъл в наръчниците на добрите европейски практики в сферата на публично-частното партньорство, а именно Международно летище Атина.

В средата на 70-те години става ясно, че летище “Хеленикон” не разполага с необходимата територия за разширение, за да отговори на бързия растеж на въздушния пътничопоток в Гърция и по-специално в Атина. Проведени са много изследвания, в които са анализирани поне 19 различни терени като потенциални локации за ново летище. Подобно на повечето сходни, големи инфраструктурни проекти, церемонията за първата копка през септември 1996 г., която отбеляза официалното начало на работата по изграждане на новото международно летище в Атина, е предложена от повече от 20 г. история на разработване на проекта. В крайна сметка терен в близост до град Спата, на 33 км североизточно от град Атина, е определен като най-подходящото място. Дружеството Athens Airport S.A., 100% държавна собственост, е основано през 1978 г., за да разработи проекта.

Инвеститорите – гръцко правителство (55%), Hochtief AirPort GmbH (39.875%), ABB Calor Emag Schaltanlagen AG (5%), Flughafen Athen-Spata Projektgesellschaft mbH (FASP)(0.125%). Оператор е Athens International Airport Company. Продължителността на ПЧП 30 години. Това е ПЧП от вида изграждане – собственост – притежаване–експлоатация– прехвърляне). Фазата на изграждане е 51 месеца плюс 5 месеца пробен период. Общата стойност на проекта е 2.25 милиарда евро

#### *Кратко описание на проекта*

Athens International Airport S.A. (AIA) е основано през юни 1996 г. под формата на съдружие, включващо гръцкото правителство и частен консорциум, воден от германската компания Hochtief Aktiengesellschaft. Консорциумът спечелва търга за изграждане на летището, проведен между 1991-1993 по схема ИПЕП (изграждане – притежаване – експлоатация – прехвърляне). Летището е отворено през 2001 г. и е разположено между градовете Маркополо, Коропи, Спата и Лутса, на около 20 км на изток от централна Атина (30 км пътно разстояние). В момента летището разполага с два терминала: основен терминал и допълнителен терминал свързани с пешеходен тунел, и две писти, всяка от които с дължина от около 4 км. През 2008 г. летището е обслужило 16.466.479 пътника. В момента международното летище на Атина е сред най-натоварените 25 летища в Европа, като се очаква да се изкачи до първите 15 до 2016 г.

#### *Историята на проекта накратко:*

1978 г. Избор на Спата като място на новото летище , основаване на дружеството Athens Airport S.A., притежавано 100% от държавата с цел разработка на новото летище на Атина.

1978 г. - 1991 г. Бавен напредък в работата по проучване и планиране.

Тръжна процедура с ИПЕП схема – частен консорциум, воден от НОСНТІЕF Aktiengesellschaft е обявен за победител в търга.

1993 г. Смяна на правителството – тръжната процедура е прекратена.

1994 г. Нови преговори за търга и избор на частен консорциум, воден от НОСНТІЕF Aktiengesellschaft като партньор на гръцката държава в проекта.

1995 г. Споразумението за развитие на летището е подписано между гръцката държава и частния консорциум, воден от НОСНТІЕF Aktiengesellschaft; ратифициране на СРЛ от гръцкия парламент със Закон 2338/95.

1996 г. Създаване на Athens International Airport S.A. (AIA) с 55% участие на гръцкото правителство и 45% на частния консорциум.

Подписан е договор за изграждане (ДИ) с основния изпълнител; подписан е договор за заем между AIA и Европейската инвестиционна банка, и консорциум от търговски банки, воден от Bayerische Vereinsbank.

2000 г. Проектът по ДИ е предаден на Athens International Airport S.A. от основния изпълнител. Начало на експлоатационни тестове и пробен период.

2001 г. Край на експлоатационните тестове и пробния период. Проект по релокация: трансфер от летище “Хеленикон”.

#### *Фази на договаряне*

След десетилетие на бавно развитие, през 1991 г. проектът е преразгледан, като гръцкото правителство обявява международен търг за избор на стратегически партньор, който да реализира проекта за летището по ИПЕП схема. От двата наддаващи кандидата, които са одобрени за участие, първоначално е избран частният консорциум, воден от НОСНТІЕF Aktiengesellschaft. След смяната на правителството, през септември 1993 г. търгът е прекратен а през 1994 г. стартира нов кръг от преговори, при които изборът на частния консорциум е окончателно потвърден. През юли 1995 г. гръцкото правителство и частният консорциум сключват Споразумение за развитие на летището (СРЛ) с цел развитие на новото международно летище в Спата чрез публично- частно партньорство. СРЛ поставя началото на 30-годишна концесия, ратифицирана със Закон 2338/95, даващ на проектното дружество ексклузивното право да владее и използва мястото за целите на проектирането, финансирането, изграждането, завършването, експлоатацията, поддръжката, управлението и развитието на летището.

#### *Финансиране и разходи по проекта*

Американска инвестиционна банка е консултант на гръцкото правителство по структурирането и изпълнението на търга за изграждане на новото международно летище на Атина в Спата. Частното финансиране е завършено чрез синдикат от предимно германски банки. Заеми от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) за период от общо 25 години са предоставени за около 50% от общите разходи за изграждане. Гръцкото правителство се наема да осигури два гранта от ЕС (150 милиона и 250 милиона евро) или да ги отпусне от бюджета, в случай че средства на ЕС не могат да бъдат осигурени. Гръцкото правителство се съгласява да въведе допълнителна такса за излитащи пътници от ноември 1994 г. до поне 2014 г. (така наречен “Фонд за развитие на летището в

Спата”). Правителството запазва правото си да въвежда, променя, запазва летищните такси. Правителството е решено да събере нужните средства или да осигури алтернативен гарантиран минимум от 45 милиона евро на година за финансиране на строителството. Тази иновационна схема на партньорство се оказва успешна за финансирането, създаването и работата на организация, способна да управлява най-големия инфраструктурен проект в историята на Гърция. Бизнес потенциалът на това смесено дружество успява да осигури грант от Кохезионния фонд на Европейския съюз, широко мащабно, дългосрочно финансиране от ЕИБ, както и финансиране от консорциум от търговски банки. Така, заедно с Фонда за развитие на летището (държавна летищна такса за пътниците, част от която, свързана с трафика в Атина, е алокирана към АІА), гранта на гръцката държава, собствения капитал и други по-малки източници на финансиране, общата инвестиция за разработката на новото летището в Атина достига сумата от около 2.25 милиарда евро. Общите инвестиционни разходи от около 2.25 милиарда евро са представени от грант от Гръцкото правителство, частни акционери, Кохезионен фонд на ЕС, Фонд за развитие на летището в Спата, заеми от търговски банки, Заем от ЕИБ.

#### *Структура на проекта*

АІА се смята за световен основополагащ проект в подобен тип международни ПЧП, като първото голямо летище “на зелено” с участието на частния сектор. Гръцкото правителство притежава 55% от акциите на АІА. Интересите на държавата се представляват съвместно от министрите на икономиката, транспорта, комуникациите и екологията, регионалното развитие и благоустройството. Партньорът от частния сектор включва три частни дружества, ръководени от НОСНТІЕF AirPort GmbH, които заедно притежават 45% от акциите на компанията на летището:

НОСНТІЕF AirPort GmbH (100% собственост на НОСНТІЕF Aktiengesellschaft) – към момента притежава 39.875% от акциите, АВВ Calor Emag Schaltanlagen AG – 5% и FASP mbH – 0.125%.

#### *Изводи*

ПЧП проекти в изграждането на летища могат да бъдат успешно реализирани, ако усилията на всички страни се обединят. Има възможност ЕС да съдейства за проекта чрез грантове и субсидиране на инвестиционните разходи. В случая, гръцкото правителство също съдейства за осигуряване на финансиране. Заеми от ЕИБ с общ падеж от 25 години са предоставени за 50% от общите строителни разходи.

Гръцкото правителство се съгласява да въведе допълнителни такси за излитащите пасажери от всички гръцки летища за периода 1 ноември 1994 г. – 2014 г. (“Фонд за развитие на летището в Спата”).

Към днешна дата ПЧП представлява най-ефикасния метод за финансиране на инфраструктурни проекти. За Гърция това се оказва една от най-важните реформи в развитието на страната в последните години, която вече е започнала да дава плодове и се очаква да продължи да го прави и за в бъдеще. От 2006 година до сега междуведомствения комитет за ПЧП е одобрил проекти на стойност 5,7 милиарда евро, което е недвусмислено потвърждение за безусловния успех на институцията. През април 2009 г. е подписан първият договор за реализация на публично частно партньорство по линия на изграждането на седем центъра за противопожарна охрана на стойност 27,7 млн. евро. Реализацията на този проект е вече започнала. Предстои в най-скоро време да бъдат подписани и да се пристъпи към изпълнение на още няколко договора за реализация на ПЧП проекти. Вече е условно одобрен контрактор по договора за изграждане на

административни центрове на префектури Коринтия и Трикала, като в същото време други шест проекта за над 500 млн. евро навлизат в обработка на финалните им фази. Знаково е, че десет от най-големите чужди компании с интереси в сферата ПЧП проекти глобално анонсираха интересите си да се заемат с първия проект за реализация на ПЧП, участвайки в оферирването. Към момента 45 компании са участвали в търгове за възлагане на изпълнението по ПЧП проекти. Красноречив е и факта, че макар и по първата възлагателна процедура да са постъпили 5 заявления за интерес със съответните досиета, то тази бройка нараства достигайки до 8-9 оферти за по-важните процедури. Това доказва, че независимо от настъпилата криза, основните обекти на гръцката икономика остават атрактивни за инвеститорите благодарение най-вече на създадената всеобхватна и изчерпателна институционална рамка в сферата на ПЧП. Тази рамка е изцяло съотносима към легализацията на ЕС и международната практика, което се потвърждава от участието на Европейската инвестиционна банка /ЕИБ/ в предметните процедури.

Днес Гърция е една от петте държави членки на Консултативния съвет на европейския Ноу Хау център за ПЧП проекти под председателството на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ). Това означава, че в сътрудничество с ЕИБ Гърция разпространява опита придобит от работата в сферата на ПЧП и в съседните европейски държави. Това от своя страна активно спомага за икономическата връзка между тях, създавайки значителни възможности за развитие за гръцките компании активни (или възнамеряващи да встъпят) на пазарите на съседните на Гърция държави. Огромна е заслугата за това в частност на председателя на специалния секретариат за ПЧП към Министерство на финансите на Гърция г-н Леонидас Коррес, който е съумял да осъществи една определено сложна и трудна мисия. Лично той от името на специалния секретариат на 16.09.2008 година подписва меморандум за разбирателство между Гърция и Европейския експертен център за публично частни партньорства. Същият е създаден със съдействието на ЕИБ и Европейската комисия. Гърция е от страните членки и същевременно основателки на този център като гръцкият Специален секретариат е активно включен в работата по създаването му.

В заключение може да се отбележи, че успешната реализация на цялата структура на ПЧП в Гърция не е изолиран случай на фона на цялостната картина на успешните реформи провеждани в гръцката икономика.

### **Испания**

Един последен аспект, който представлява интерес в случая с испанския опит е свързан с развитието на формулата на ПЧП и по-широкото ѝ прилагане и адаптиране на различните нива на общините.

Голямата част от проектите са в сферата на създаване на транспортна инфраструктура, като се започне от пътища и магистралаи и се стигне до железопътния транспорт (линии за високоскоростни влакове), летища и пристанища, реализирани от държавата. По-късно регионите започнаха да развиват собствени инфраструктурни проекти (пътища от регионално значение, метро, и др.) като следват начертаната насока от централната администрация.

С децентрализирането на процеса, формулата на ПЧП намира по-широко приложение там, където проектите се изпълняват от региони, какъвто е случаят със здравеопазването. Процентът на проектите финансирани чрез ПЧП се увеличава все повече в последните години, като расте и обема на финансирането, като се има предвид големите инвестиции които изискват тези проекти. Първият пример за инвестиции в здравеопазването е през 1999 в Болница Алзира, в Област Валенсия.

Най-добрите примери на прилагане на формулата на ПЧП в здравеопазването срещаме в Автономна Област Мадрид, чиито нови болници отговарят на концесионния модел и в Автономна Област Валенсия, която изработи собствен модел на управление на концесии в здравеопазването, известен като “Модел Алзира”. В този процес се присъединиха практически всичките испански региони, какъвто е случая с Автономна Област Кастиля и Леон, която построи своята първа болница (Болница Бургос) с помощта на концесионна формула, която ще влезе в действие през 2010 г.

По-късно формулата на ПЧП се простира и в други области с регионални правомощия като инфраструктури в областта на околната среда (пречистване на отпадъчни води, заводи за преработване на отпадъци) или определени социални услуги (домове за стари хора).

Един специфичен пример на ниво ПЧП проекти, който е напълно нов в международната практика е случаят със Съдебната палата на Кортесите на Каталуня или със Съдебната Палата на Автономна Област Мадрид.

В някои от случаите се разширява спектъра на финансирането на инфраструктура с изпълнението на проекти на местно ниво, като например на трамвай де Парла с приблизителна инвестиция от около 95 милиона евро. Много по-значителна е ролята на общините, които с помощта на опита придобит от частния сектор, адаптира публично-частните схеми към сектори с по-специфични дейности по такъв начин, че днес трудно е да си представим сектор, в който не може да се намери пример на финансиране посредством тази смесена формула.

## **Португалия**

### **Магистрала Beiras Litoral and Alta**

Проектът предвижда ремонт, подмяна на пътната настилка и разширение на магистрала 167 км, свързваща град Авейро, Португалия и град Вилар Формосо, Испания. Особеностите са, че теренът е хълмист, с голяма денивелация, дневно преминават приблизително 12 000 автомобили, една трета от които са товарни. Разходите по изграждането и поддържането на магистралата ще се покриват от такси.

През 1998, Министерството на регионалното развитие и Министерството на финансите на Португалия започва подготовка на тръжна процедура за избор на изпълнител по проекта, като преди са направени проучвания (технически и геодезични), възвращаемост и бъдещата финансова устойчивост на проекта. Допуснати слабости по време на подготовката на изграждането на магистралата са причина за забавяне на строителството на магистралата, министерство на околната среда издава документ с известно закъснение. За целта се изгражда консорциум със специално предназначение Lusoscut -Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta S.A., който е концесионер, периодът на концесията е 30 г., в който е включен 5 години строителство, считано от 1999 г.

Дружество, което е сформирано е акционерно с ограничена отговорност. в който акционери са строителни компании, финансови институции, банки и др. Акциите са разпределени както следва: Mota & Companhia – 18.6%, Bento Pedroso Construcoes – 14.2%, Engil – 14.2%, OPCA – 12.4%, Banco Espirito Santo – 10.0%, BCP – Banco de Investimento – 7.5% и 7 строителни фирми – 23.1%.

**Таблица 7. Финансова структура на проекта**

<i>Разходи</i>	<i>Млн.евро</i>	<i>Процент</i>	<i>Източници за финансиране</i>	<i>Милиони евро</i>	<i>процент</i>
<i>Строителство</i>	<i>693.4</i>	<i>60.5</i>	<i>Собственост</i>	<i>102.0</i>	<i>8.9</i>
<i>Първоначални</i>	<i>75.5</i>	<i>6.5</i>	<i>ЕИБ заеми</i>	<i>470</i>	<i>41.0</i>

<i>разходи</i>					
<b>Финансови ресурси</b>	<b>164.9</b>	<b>14.4</b>	<b>Банки за търговски кредити(синдикат)</b>	<b>448.4</b>	<b>39.1</b>
<b>Плащания по проучвания</b>	<b>51.5</b>	<b>4.5</b>	<b>ДДС и такси</b>	<b>126.0</b>	<b>11.0</b>
<b>Оборотен капитал (Оперативен паричен приход)</b>	<b>161.3</b>	<b>14.1</b>			
<b>Общо</b>	<b>1,146.6</b>	<b>100.0</b>	<b>Общо</b>	<b>1,146.6</b>	<b>100.00</b>

Заемът от търговска банка е за 25 години, заемът от Европейската инвестиционна банка е за 27 години. Бъдещите приходи се формират от такси, сумата е предварително определена според натовареността на движението по магистралата и два пъти годишно се актуализира, според договора за концесия.

Първите 6 години държавата отпуска фиксирана сума за строителството. По време на проектиране и изграждане на магистралата разходите надвишават предвидените по проекта на бюджета, което създава съществени проблеми за изпълнението му в срок и срока за изпълнение.

*Какви са уроците по проекта:*

- Получаване на одобрение по отношение на околната страна след избора на концесионер – това е негативен фактор за изпълнение на ПЧП. В случая на Португалия, това забавя проекта със 7 месеца и увеличава разходите на правителството. Това оказва неблагоприятно въздействие върху бюджета и разпределяне на риска между участниците.
- В договора не са били посочени изискванията за стандарти за качество, което води до допълнително договаряне и увеличава транзакционите разходи по проекта. Публичната институция не посочва в тръжното предложение ясно параметрите за качеството на услугата и резултатите, за да може кандидатът да даде реална пазарна и конкурентна цена, съобразена с поставените условия и да не се налага допълнително договаряне след подписване на договора, както и промяна на параметрите на проекта и съответно на стойността на проекта. Неясноти в офертата по отношение на направените предварителни разчети за разходите за строителство и за очакваните приходи поражда съмнение доколко проектът е финансово устойчив и публично-частното партньорство е икономически ефективно.
- По време на проекта, за да се осигури изпълнението са направени допълнителни разчети по отношение на доходността и е изискана допълнителна гаранция от банка.

Пропуските, допуснати в предварителното проучване, които са направени от държавната администрация – Министерство на регионалното развитие и Министерство на финансите са отчетени и се изгражда специализирано звено за ПЧП Parpublica SA през 2003 г., което има задача да извършва предварителните проучвания, да прави оценка на риска и да оказва техническа помощ при подготовката на тръжната документация. По време на изграждането и изпълнението на проекта е създадена и функционира специализираната административна структура, която значително подпомага изпълнението на проекти в сектор транспорт. В резултат на пропуски във фазата на идентификация на проекта, предварително определения график не е спазен, ползвано е мостово финансиране

за оборотни средства от банковия сектор, което оскъпява проекта. Проектът приключва успешно т.е. магистралата е изградена, поддържа се от концесионера, проблемите на проекта са във фазата на строителство, поради неиздадено разрешение на време от Министерство на околната среда, и пропуски в оценката на ползи разходи.

## **6. ОБЩИ ПРЕПОРЪКИ И ИЗВОДИ В КОНТЕКСТА НА ПРИЛОЖИМОСТ В ОБЩИНА БУРГАС**

### **5.1. Опитът на община Бургас**

Опитът на Община Бургас в проекти с ПЧП, включва следните няколко проекта:

- Концесия на Гробищен парк с ритуална зала. Теренът е част от парк "Езеро". Концесионният договор е влязъл в сила на 09.05.2003 г. Концесионер е: "Обреден комплекс" ЕООД. Предметът на концесията е изключително право да осъществява търговско дейност върху имотите, ведно с прилежащата им инфраструктура и принадлежности за срок от 35 години.

- Концесия на 4 подлеза. Срокът на концесията е 15 години. Предметът на концесията е особено право на ползване срещу годишно концесионно възнаграждение.

- Плажът на Крайморие – срок на концесията: 3 години.

**Община Бургас е приела Програма за ПЧП за реализация на малки благоустройствени проекти с решение на Общински съвет – Бургас, Протокол № 45/01.03.2007 г.**

Програмата предвижда чрез насърчаване на гражданското участие и прилагане на механизма на ПЧП да се за реализират благоустройствени мероприятия върху обекти, представляващи общинска собственост. Програмата е насочена към реализация на дейности по благоустрояване, озеленяване и поддържане на вътрешно квартални, околблокови, алеини пространства и подходи към отделни имоти на територията на Община Бургас. Източниците на финансиране и ресурсно осигуряване са: общински бюджет (75%), съфинансиране от физически и юридически лица, дарения, принос в натура и труд (25%). Програмата стартира м. юни 2008 г. с подписването на 10 споразумения за финансиране, като до края на 2008 година 8 бяха успешно финализирани.

**В бъдещите планове и потенциални проекти на общината влизат:**

- Развитие на индустриални зони на територията на Община Бургас (гр. Бургас и гр. Българово)
- 6 плажа, предоставени от държавата - срок на концесията: 3 години
- Услуги свързани с охраната и обезопасяването на плажовете
- Тръжни процедури: в процес на подготовка
- Проект Супер Бургас
- Плувен басейн и хотел в парк Славейков
- Срок на концесията: до 35 години
- В процес на подготовка

- Програма на Община Бургас за публично-частно партньорство за реализация на малки благоустройствени проекти:
  - стойност на един проект до 10 000лв
  - съфинансиране от страна на Община Бургас: до 75%
  - през 2008 год. са реализирани 10 проекта
  - през 2009 год. са предвидени 300 000лв.
- Изграждане на спортно училище
  - идеен проект, в процес на подготовка

**Изводи:**

Основното предимство на ПЧП, въпреки високите разходи по финансирането им, е вероятната по-добрата изпълняемост на проекта вследствие на конкурентната тържна процедура и предполагаемата ефикасност на частния сектор. На практика обаче, ПЧП схемите често страдат от липса на конкуренция, което води до увеличение на разходите, което пък, от своя страна, би обезсилило началните съображения за използване на ПЧП заради по-добра полза (стойност) от инвестицията.

Другото главно предимство на ПЧП схемите е, че частният сектор се счита за по-ефективен за строителство и поддържане на публична инфраструктура и услуги.

**Таблица 8. Потенциални предимства на програмите ПЧП**

ПОТЕНЦИАЛНИ ПРЕДИМСТВА ЗА ПРОГРАМИ ПЧП				
ФИСКАЛНИ ПРЕДИМСТВА	ИКОНОМИЧЕСКИ ПРЕДИМСТВА	ТЕХНОЛОГИЧНИ ПРЕДИМСТВА	СОЦИАЛНИ ПРЕДИМСТВА	ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕДИМСТВА
1. Подобряване на вътрешния дълг	1. Бързина на предаване	1. Трансфер на технологии	1. Обслужване на социални потребности	1. Нова роля за правителството
2. По-добра стойност на средствата	2. Модернизация	2. Обучение	2. Повишаване на нивото на стандарта живот	2. Запазване на публичната отговорност за предоставяне на услуги
3. Оптимално поемане на риск	3. Доверие	3. Новаторство	3. Подобряване на околната среда	3. Контролиране на корупцията и други влияния
4. Бюджетен контрол	4. Ефикасност		4. Равновесие между публичните и частните цели	4. Стабилност за дълъг период от време
	5. Достъп до международни капитали		5. По-ефикасно насочване на средства	
	6. Подкрепа на пазара за местни капитали			

Намаляването на разходите не е задължително най-доброто решение, тъй като то може да доведе до намаляване на качеството на услугата. Теоретично, предоставянето на услуги може да се гарантира чрез договорни задължения и санкции в случай на неизпълнение. Договорите обаче, никога не могат да предвидят всички възможни обстоятелства. Това важи особено силно за услугите в областта на здравеопазването, образованието и местата за лишаване от свобода.

На теория, *рисковете* при ПЧП схемите се прехвърлят към страната, която е най-способна да ги управлява. На практика частният сектор поема рискове, в случай на добра възвращаемост и гарантирани приходи. Когато разпределението на риска не съобразено с доходността и финансирането това може да породи проблеми при изпълнението на проекта. Понякога това води до договори, които гарантират печалба за сметка на данъкоплатците (като например договора за магистрала Тракия в България), а в други случаи води до финансови проблеми за концесионера и последващи опити за получаване на гаранции за приходи от общественния сектор.

В страните без опит в ПЧП, най-проблемните проекти от гледна точка на разпределението на риска са често тези за магистрала. Не добрите предварителни проучвания (финансов анализ, анализ на разходите, анализ разходи-ползи) води до проблеми с приходите на концесионера или с разходната част на държавния бюджет.

След направен анализ по отношение на испанския опит, интересно би било да се завърши доклада с няколко значими заключения по отношение на приложението на този анализ и този опит към случая България, и по-специално в градовете, какъвто е случая с Бургас.

На първо място трябва да се отбележи приликата между испанския опит и този на България, което ще ни позволи да направим изводи, че испанския опит, със сигурност, е най-добрият за приложение към настоящите нужди на България с необходимостта от въвеждане на тази формула за публично-частно финансиране, и по-специално на местно ниво.

Понастоящем България се намира в такава позиция, в каквата се намираще Испания няколко години след присъединяването ѝ към европейските институции.

- Относителният дял на нисък на БВП в сравнение с този на Общността превръща България в една от приоритетните страни в областта на кохезионите политики, което гарантира получаване на големи ресурси за един дълъг период от време, и което предполага големи усилия на ниво съфинансиране.
- Кохезионната политика в България бе планирана на териториална основа, което осигурява, че освен проектите управлявани директно от националната администрация, регионите (и местните структури като крайни бенефициенти) имат растяща роля и всеки път по-значителна в управлението на тези ресурси.
- Все още няма големи фирми, които да конкурират мултинационалните компании, което изисква да се осъществи процес по разширяване и окрупняване на фирмите от този сектор.
- За тяхното развитие е абсолютно приоритетно да се създават големи транспортни инфраструктури, които служат за поддържащ стълб за страната и създават условия за вътрешна и външна връзка, както и инфраструктури в областта на околната среда за да изпълни нормативните изисквания на Общността.

- Успоредно с това, е задължително създаването на инфраструктури и дотации на услугите на местно ниво, които влияят директно върху качеството на живот на гражданите и върху продуктивността на местната икономическа база.
- Както се е случвало в Испания, необходимата експертизата по управление на този вид проекти се развива на национално ниво, включително въз основа на местно и регионално и по такава форма, че стана необходимо в всичките тези сфери да има лица и специализирани екипи в оценката и в прилагането на проектите по ПЧП.

По тези причини, без съмнение, испанският опит в управлението на проектите по публично-частно партньорство може да бъде от голяма полза за България като цяло и в частност за общините, като Бургас. От опита на страните в ЕС могат да се направят следните изводи, които да бъдат полезни на дейността на община Бургас.

#### Допълнителни изводи

- успешно се извършват инвестиционни проекти в публичния сектор в страни в които на национално равнище функционират специализирани звена за ПЧП осъществяващи техническа помощ, координация при управлението и изпълнението на проекти.
- законодателството за ПЧП не изключва концесионни споразумения. Предимство на закона е осъществяване на добър контрол от страна на публичната администрация, прозрачност на сделките и гъвкавост на договорните споразумения и добро разпределение на риска между публичния и частния сектор.
- При прилагане на различните типове договори за ПЧП да се взема предвид разпределение на риска между партньорите, параметри на проекта като: собственост върху проекта, финансиране на проекта, отговорности по строителството, отговорности по експлоатацията и поддръжката, период на продължителност.

Публичната администрация следва да вземе решение относно обхвата на проектите за ПЧП, вкл. относно услугите, които тя би искала да предложи в партньорство с частния сектор. Методологията за избор, основана на широк и комплексен обхват от използвани критерии, като поставя фокус върху:

- Финансовите критерии (услуги, които изискват значителни инвестиции или мащабни разходи за предоставянето им)
- Критерии за нивото на предоставяните услуги (услуги, за които са характерни пропуски и чиито качество подлежи на подобрене)
  - Социални критерии (услуги със значителен социален ефект)
  - Публичната администрация, традиционно, изпълнява своите дейности в условията на строго контролирана система на бюджетиране. Така, преобладаващото разбиране е, че по-голям бюджет следва да доведе до по-добро предлагане на услуги. От друга страна, използването на концепцията за ПЧП изисква едно по-широко разбиране, което позволява оценка на фактори като качество на услугите, и на по-добри управленски практики, със същата тежест на оценка като оценката на директните разходи.

Частният партньор защитава интереси за по-голяма доходност затова публичната институция трябва да налага открити и прозрачни процедури от самите начални фази на проекта, с ясна и пълна тръжна документация и с независима оценка. Публично-частните

партньорства се нуждаят от време, за да съзрелят и ПЧП проектите изискват значителна ангажираност и време от всички партньори – публични и частни. Създаването на благоприятна законодателна среда и регулации е от значение за устойчивостта на ПЧП проекти и защитата и утвърждаването на интересите на заинтересованите страни.

Публично-частното партньорство не винаги е подходящо за всеки един проект.

Публично- частното партньорство е инструмент, не е цел, но може да бъде изключително успешно средство за устойчиво развитие на местно и регионално ниво.

Публично- частното партньорство трябва да бъде основано на партньорства с ползи за всички участващи страни, при които всички партньори имат взаимен интерес от реализацията на дейности, за които е постигнато споразумение. Частният сектор се нуждае от стимули не само за да се включи, но и понякога за да продължи с партньорството, например, за преодоляване на лош имидж или загуба на подкрепа от страна на публичния сектор.

Очакванията по отношение на приноса на всеки един от партньорите биха могли да бъдат крайно различни. Всички страни трябва да постигнат споразумение относно крайните резултати и продукти, и начина, по който те се измерват в края на процеса. Конкретните отговорности на всеки от партньорите за постигане на очакваните резултати следва да бъдат ясно определени и съгласувани в самото начало на проекта.

ЗАБЕЛЕЖКА: ТЕЗИ ТАБЛИЦИ СА ВЗЕТИ ОТ МЕЖДУНАРОДНИЯ ВАЛУТЕН ФОНД ЗА ПЧП, март 2004 г.