

Проект VS/2011/0491
„Иновативен подход за
насърчаване на здравословен,
активен и достоен живот на
възрастните хора“



Project VS/2011/ 0491
“Innovative approach for
promoting and encouraging
healthy, active and
dignified ageing”

Министерство на труда
и социалната политика

НАРЪЧНИК

ЗА ПУБЛИЧНО - ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО
НА ОБЩИНСКО НИВО ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА
ДЪЛГОСРОЧНИ ГРИЖИ И УСЛУГИ ЗА ВЪЗРАСТНИ ХОРА

София, 2012 г.



Проектът се реализира с финансовата подкрепа на Програмата на Европейската
Общност за заетост и социална солидарност - ПРОГРЕС (2007-2013)
Supported by the European Community Programme
for Employment and Social Solidarity – PROGRESS (2007-2013)



СЪДЪРЖАНИЕ:

ВЪВЕДЕНИЕ	2
ЧАСТ 1. ЕВРОПЕЙСКО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ПО ПУБЛИЧНО-ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ДЪЛГОСРОЧНИ ГРИЖИ И УСЛУГИ ЗА ВЪЗРАСТНИ ХОРА.	4
ЧАСТ 2. БЪЛГАРСКО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ПО ПУБЛИЧНО-ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ДЪЛГОСРОЧНИ ГРИЖИ И УСЛУГИ ЗА ВЪЗРАСТНИ ХОРА. ДОБРИ НАЦИОНАЛНИ ПРАКТИКИ.	30
ЧАСТ 3. ИНТЕГРИРАН ИНОВАТИВЕН МОДЕЛ ЗА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО НА ОБЩИНСКО НИВО ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ДЪЛГОСРОЧНИ ГРИЖИ И УСЛУГИ В ЗА ВЪЗРАСТНИ ХОРА.	44
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	58
СПИСЪК НА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ	59
ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА И ИЗТОЧНИЦИ	60



ВЪВЕДЕНИЕ

С разширяване на практиката на търсене и изграждане на партньорства в публичния сектор между бизнес, държава и местна власт, в условията на ограниченост на финансовите ресурси в резултат на финансовата и икономическа криза, се развива нов механизъм на финансиране на социални проекти с използване на публично-частното партньорство (ПЧП).

Международната практика показва, че ПЧП е един от успешните финансови инструменти за осигуряване на инвестиции в публична инфраструктура - транспорт, образование, здравеопазване, воден сектор, административно обслужване, предоставяне на социални услуги и др.

Публично-частното партньорство може да бъде основният инструмент за намаляване на значителни социални и икономически несъответствия и диспропорции, осигурявайки едновременно икономически растеж и подобряване на благосъстоянието и на качеството на живот на населението.

Гражданският диалог по въпросите на застаряването може допълнително да допринесе за разработването на конкретни и полезни мерки, които да отговарят по-добре на потребностите на възрастните хора. Вслушването в мненията на хората, насърчаването и признаването на приноса им в общността, в която живеят, са предпоставка за успех в начинанията.

Отчитането на необходимостта от разширяване на обхвата и интензивността на инвестирането за осигуряване на основни услуги за възрастни хора, и намаляващите възможности на публичния сектор да осигури капитал за тези инвестиции, неминуемо води до разработване на дългосрочни социални общински програми, съчетаващи положителните характеристики на частния сектор, с възможности за мониторинг и контрол на публичния сектор с цел да се осигури ефективен баланс между изискванията на пазара и удовлетворяване на потребностите на хората в местната общност.

Стратегията за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж „Европа 2020“ стимулира провеждането на публични политики за предоставяне на дългосрочни грижи и услуги за възрастни хора. Европейската година на активния живот на възрастните хора и солидарността между поколенията-2012 г. извежда на дневен ред проблемът за тяхното достойно остаряване в добро здраве.

Няма съмнение, че общините са изправени пред сериозно предизвикателство да разработват и прилагат модели за социални услуги посредством изграждане на публично-частни партньорства.

Наръчникът ще подпомогне общините да провеждат самостоятелна и целенасочена социална политика в полза на хората, в духа на децентрализацията и при отчитане на финансово-икономическите условия и възможности в страната.

Наръчникът дава насоки за създаване на добри модели на ПЧП при предоставяне на дългосрочни грижи и услуги за възрастни хора, което е нов акцент в европейската публична политика за посрещане на демографските предизвикателства и създаване на условия за достойно остаряване в добро здраве. Предложен е интегриран иновативен модел за публично-частно партньорство на общинско ниво за предоставяне на дългосрочни грижи и услуги. Представени са европейското законодателство и националната правна рамка на ПЧП, като е акцентирано върху новия Закон за ПЧП.

Наръчникът е навременен с оглед на възможността общините да подготвят подходящи проекти за ПЧП, ползвайки насоките, практическите съвети и споделения европейски и национален опит. Той е съобразен с международната практика и с действащото национално законодателство.

В Наръчника е направен преглед на европейското и българското законодателство по ПЧП за предоставяне на дългосрочни грижи и услуги за възрастни хора, очертани са общите характеристики на ПЧП в европейски контекст и са посочени примери за разнородни практики по отношение регламентацията на ПЧП в държавите-членки на ЕС. Разгледан е опитът по отношение на законодателството и процедурите за ПЧП в Гърция, Испания, Италия, Чехия, Словения и са посочени добри практики в тази област. Разработен е интегриран иновативен модел за ПЧП на общинско ниво за предоставяне на дългосрочни грижи и услуги за възраст-

ни и е описана технологията за реализация на процеса.

Разработеният Наръчник има иновативен характер и дава насоки за създаване на добри модели на ПЧП при предоставяне на дългосрочни грижи и услуги за възрастни хора.

В документа ясно е подчертано, че реализирането на ПЧП в сферата на дългосрочните грижи и услуги за възрастни хора предполага да се разработи финансово-икономически модел на интегрирани социални услуги. Ефективната мрежа от социални услуги е възможна само чрез обединяване на ресурсите на различните партньори (централни и местни власти и доставчици) и междусекторен подход при предоставянето им.

Прилагането на съвременни методи на взаимодействие на държавата и частния сектор като ПЧП, изисква въвеждане на системата на индивидуалното бюджетиране и спазване на принципа „парите следват клиента“. Въвеждането на този принцип ще създаде предпоставки за развитието на ориентирани към потребностите качествени социални услуги, насърчаването на конкурентни механизми за предоставянето им, както и възможност за оценка на ефективността от използването им.

В документа са разгледани и съществуващи ограничения по отношение липсата на подробно разписани единни критерии и стандарти за оценка на качеството на предоставяните услуги с цел осъществяването на оценка на изпълнението от страна на местната власт, както и участието на неправителствените организации като частен партньор по договора за ПЧП.

За общините публично-частното партньорство е алтернатива за финансиране на публични инвестиционни проекти, възможност да се осигури икономическа ефективност, да се ползва иновационната, технологичната и управленска експертиза на частния сектор.



ЧАСТ 1

ЕВРОПЕЙСКО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ПО ПУБЛИЧНО-ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ДЪЛГОСРОЧНИ ГРИЖИ И УСЛУГИ ЗА ВЪЗРАСТНИ ХОРА

1. 1. Въведение към Част 1

Основните положителни аспекти от прилагането на публично-частно партньорство е да се компенсират разходите и да се сподели риска, което се постига чрез използване на различни обществени прерогативи като инструмент на бюджета, публична собственост, законодателни разпоредби. Освен това, ПЧП проектите от страна на частния бизнес се разглеждат като пространство за дългосрочна инвестиция с приемливо ниво на риск и възвръщаемост.

В социално-политически аспект резултатите от публично-частни партньорства могат да бъдат следващият крайъгълен камък - "преразпределението" на държавни предприятия от своя страна ще доведе до рязко увеличение на цената на социалните услуги за населението и т.н. В развитите страни с регламентирана институционална база за ПЧП, то често се използва за реализиране предимно на частен интерес. Социалните, природните и публичните финансови ресурси и техническите възможности на общините са ограничени, поради което насърчаването на дейностите на други субекти в това отношение може да увеличи и подобри техният обхват и възможности, и да оптимизира тяхното използване. Усилията за използване на ПЧП за предоставяне на публични услуги са съвместими с очакваните бъдещи тенденции в икономическото развитие:

- Глобализация на световната икономика, включително промяна на ориентацията от чуждестранна помощ към частни капитали като двигател за икономически растеж;
- Намаляване на бюджетите в публичния сектор във време, когато потенциално е възможно увеличаване и нарастване на размера на частния капитал;
- Прехвърляне и делегиране на права от националната към регионалните/местните власти и необходимост от увеличаване на техния капацитет за реализиране на нови задължения;
- Нарастване и подобряване на възможностите за достъп до информация за все по-голям брой хора чрез медиите, интернет и глобалните мрежи.

Тези тенденции очертават нови потребности и възможности за развиване на партньорства за рационално използване на публични и частни ресурси в обществен интерес.

Яснотата в разпределянето на ролите и идентифицирането на конкретните цели е от първостепенно значение за успешно публично-частно партньорство.

Повечето от успешните партньорства се подчиняват на няколко основни изисквания, свързани с:

• **Предоставяне на качествени социални услуги, свързани с дългосрочните грижи за възрастни хора:** при липса на услуги има опасност за похабяване на ресурси, създават се условия за промяна във възможностите на публичните и частните участници да изпълняват основните си цели, затова приемайки този факт, всички те следва да помогнат за развитието на публично-частните партньорства;

• **Наличие на поддръжници:** дори при наличие на криза и на интерес, публично-частните партньорства рядко имат успех без подкрепа и поемане на отговорност от страна на някои субекти, които правят успеха възможен. Това могат да бъдат общините или юридически лица с нестопанска цел (НПО). Най-добрият вариант е някои от тях да са сред потребителите на социални услуги, тъй като тяхната основна цел е осигуряването на ефективни и резултатни услуги. Регулаторите също могат да бъдат поддръжници, но тяхната роля трябва да бъде свързана с оптимизирането на потребностите на потребителите и на доставчиците. Докато доставчиците имат ясни стимули за създаването на партньорства, някой трябва да се увери, че естеството и цените на услугите съответстват на местните условия.

• **Приемане:** Поддръжниците не могат да изградят едно сътрудничество сами. Другите трябва да разберат, че техните индивидуални нужди могат да бъдат удовлетворени чрез участие в съв-

местния процес, но само ако осъзнават и уважават също и потребностите на останалите участници. Работниците в обществен сектор могат да бъдат източник на огромно съпротивление по отношение на нарастващо участие на частния сектор в осигуряването на услуги. Възможно е общините да срещат трудности в приемането на мотива за печалба на частния бизнес. Доставчиците на услуги могат да се дистанцират, поради разтеглив във времето или формализиран процес на вземане на решения в публичния сектор. Правилното решение е съсредоточаване върху по-съществените, общи цели, които трябва да бъдат постигнати.

• **Правдоподобност и прозрачност:** Ефективното сътрудничество между общините, бизнеса (търговците), НПО и други заинтересовани страни винаги се постига трудно. То става невъзможно, ако са намесени широк кръг участници и липсва изградено доверие, или поне предвидимост на процеса. Това, доколко поддръжниците и другите ръководители, които участват, заслужават доверие, както и прозрачността на самия процес, са съществени фактори за дълготраен успех.

• **Гъвкавост:** публично-частните партньорства са основани на определени условия. Те са различни по цел, форма, процес и страни. Гъвкавостта е ключът към успех. Тя трябва да присъства при избора на участници, които да играят различни роли - кой най-добре ще се справи с вариациите в различните случаи. Тя трябва да присъства при избора на начините на действие с цел постигане на най-голяма ефективност и оптимизиране на производителността на системата. Най-успешните съвместни споразумения са резултат на гъвкав, конкретен подход, почерпен от опита при други случаи.

• **Време:** публично-частните партньорства изискват време. Нужно е време, за да се разберат проблемите, които трябва да бъдат решени, влиянието върху потенциалните партньори, както и техните нужди и методи на работа. Нужно е време за определянето на начините на действие, чрез които могат да бъдат удовлетворени потребностите на основните участници, за спечелването на тяхното уважение и участие, и осигуряването на услуги.

Публично финансирано предоставяне на дългосрочни грижи за възрастни хора и хора с увреждания се увеличава и включва държавни и частни институции за настаняване на възрастни хора и хора с увреждания и домашна помощ, субсидии за неформална заетост на лични асистенти, както и данъчни кредити и подпомагане на доходите на роднини или приятели, които са поели грижата за възрастните хора или хората с увреждания. На ниво около 3 процента от Брутният вътрешен продукт (БВП) от публичните разходи за дългосрочни грижи са най-високи в скандинавските страни, отразявайки относително широко публично финансово покритие на грижата в заведения за настаняване и за формални домашни грижи. Обратно, в Южна Европа и Азия публичният и задължителен осигурителен разход се ограничава, тъй като семействата запазват голяма роля при осъществяването на дългосрочни грижи. Предоставянето на публично финансирани дългосрочни грижи в частни домове за гледане на стари хора и в институции за жилищно настаняване обикновено приема формата на субсидии, които наподобяват ваучерните системи - или се реимбурсира част от таксите, плащани от настанените, или се плаща субсидия пряко на институциите на база на броя настанени. В резултат ефективността на конкуренцията зависи от избора на институциите, направен от възрастните хора или от техните роднини.

За да осъществява успешно проекти, администрацията трябва да е лидер, да формулира цялостната концепция за ПЧП проект в техническата и социалната инфраструктура, да наблюдава и контролира всички етапи на управление и изпълнение на ПЧП. Това предполага наличие на добър организационен и управленски капацитет, но и на добре премерен политически и управленски риск. В този смисъл е особено важно да се посочи и ролята на гражданския сектор като потребител на обществени услуги и като „платец“ на потенциалните социално-икономически рискове на ПЧП проектите.

Основни движещи сили за използването на ПЧП са инвестициите в инфраструктурата, тъй като икономическият растеж е пряко свързан с развитието и подобряването на инфраструктурата, водещо до по-голяма ефективност при използването на ресурси.

1.2. Обща характеристика на публично-частно партньорство в Европейски контекст

Развитието на ПЧП в Европейския съюз (ЕС) за последните десетилетия се дължи на няколко

ЧАСТ 1

фактора:

• **Първият фактор** е свързан с ускореното регионално развитие в 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 изграждането 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.

• **Четвъртият фактор** е свързан с това, инвестициите в големи инфраструктурни обекти да се ограничават от строгата монетарна и фискална политика в ЕС, 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 публичният сектор започва да поставя акцент върху вложените от него средства през целия проектен цикъл. Публичният сектор обикновено задържа собствеността върху съоръжението или я предоставя за ползване 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, но и да минимизира разходите при добре пресметнат риск.

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 представяне на европейския опит бяха избрани **пет държави-членки на ЕС** на базата на предприет анализ и проучване, както и предходна съвместна работа с експерти от различни европейски страни в областта на ПЧП.

Необходимостта от подобно проучване се наложи поради различния опит на страните от Европейския съюз по отношение на сътрудничеството между общините и бизнеса. За целите на настоящия проект са разгледани подробно пет държави-членки на Европейския съюз: *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 известно изоставане, както и целият процес на конвергенция в Европейската общност (ЕО).

Изграждането на инвестиционни проекти чрез ПЧП се дължи на наличието на икономически по-изостанали страни – Испания, Гърция и Португалия, които току-що са се присъединили към ЕО, с остра необходимост от развитие на социална инфраструктура и инвестиции с цел конвергенция.

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 чрез традиционните концесии или чрез 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 от БВП се намира на 4-то 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).

1.3. Правото на Европейския съюз и публично-частното партньорство

Европейската комисия е противник на специална регламентация и формализация на публично-частното партньорство, а с актовете си насочва към прилагане на правилата за обществените поръчки и концесиите. Такова е положението в Австрия, Германия, Естония, Италия, Унгария и Малта.

Правната уредба в страните от ЕС относно ПЧП се очертава общо в две насоки. В някои от тях има специални закони или наредби за ПЧП, докато в други се прилагат законови и подзаконови нормативни актове, регулиращи правоотношенията, възникващи по повод на правни институти като концесиите, обществените поръчки, държавната и общинска собственост.

В Гърция, Ирландия и Словения има специални закони за ПЧП, а в Румъния и Франция се обсъждат такива законопроекти към момента на провеждане на проучването.

Специални нормативни актове за ПЧП има в Германия, но те не уреждат самото партньорство, а въвеждат данъчни и административни облекчения. В Малта е приет указ, а в Унгария – правителствена резолюция.

В държави като Великобритания, Словакия, Румъния, Литва, Латвия, Финландия, Испания, Белгия, Норвегия, Швеция и Холандия няма специален закон за ПЧП. В редица държави се прилагат Директивите на ЕС, транспонирани в законодателството им (Великобритания, Швеция, Холандия), като закони и наредби за обществените поръчки и концесиите (Словакия, Румъния, Литва, Латвия, Финландия, Испания), кралски укази (Испания, Белгия, Норвегия) или наредби относно договори за партньорство (Франция). Във Фламандската общност в Белгия действа Постановление за ПЧП.

Страните от ЕС могат да се разделят на три групи: страни, 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 прилага успешно, но не във всички сектори. И накрая, страни, които ползват практиката на ПЧП отскоро. 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, честа смяна на правителствата или на политиката на дадено правителство.

В последната група страни ПЧП се прилага слабо или съвсем отскоро. Причините за това са много: различно разбиране за ролята на държавата в държавните поръчки; добро управление на държавните пари и затова липса на потребност от прибегване до сътрудничество с частния сектор. В Белгия например, поради сложната система на държавно управление, резултатите за ПЧП са различни – например, счита се че Фламандският регион има развита практика на ПЧП, но само в някои области. В Гърция се наблюдават също смесени резултати: ПЧП се прилага успешно за изграждане на пътища, летища, спортни сгради.

Когато сравняваме държавите-членки на ЕС, новоприсъединилите 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) или имат ненапълно развит пазар. В тези страни, ПЧП проектите са в транспорта и облагородяването на градската среда. Трябва да се признае, че





тези страни отбелязват напредък и развиват 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.

Съгласно правото на Европейската общност публичните власти имат свободата да извършват сами стопанска дейност или да я възлагат на трети страни, например дружества със смесен капитал, организирани под формата на ПЧП.

Европейската комисия разграничава обикновено (договорно) ПЧП и институционализирано ПЧП, при което се създава дружество. ПЧП се разграничава и според фазите: проектиране, строителство, поддръжка, експлоатация, прехвърляне на собственост, като всяко партньорство може да включва различни комбинации (вж. Германия).

ПЧП се развива основно за строителство и други скъпи и изискващи дългосрочно планиране дейности като:

- пътна и железопътна инфраструктура, обществен транспорт (Холандия, Литва, Латвия, Испания, Белгия, Великобритания, Финландия, Франция, Германия, Австрия, Италия, Малта, Унгария);
- пристанища, морски съоръжения и летища (Малта, Холандия);
- инфраструктура, свързана със здравеопазването (Германия, Австрия, Италия, Малта, Норвегия, Франция, Литва);
- строителство на училища, детски градини, студентски общежития (Белгия, Великобритания, Финландия, Норвегия, Холандия, Франция, Литва, Румъния); саниране на училища (Естония, Германия); общински жилища и домове за стари хора (Естония, Латвия);
- изграждане и поддръжка на полицейски сгради и затвори (Латвия, Великобритания);
- проекти за градско и туристическо устрояване (Малта, Франция, Великобритания, Холандия);
- развитие на селските райони (Испания, Холандия);
- екология и пречиствателни системи (Белгия, Латвия, Холандия, Франция);
- култура и спортни съоръжения (Латвия, Франция);
- високотехнологични проекти (ЕС, Естония, Германия, Австрия);
- телекомуникационни мрежи (Холандия, Литва, Великобритания);
- енергиен сектор (Литва, Белгия);
- стоки и услуги в публичен интерес (Норвегия, Гърция);
- охранителни услуги и отбрана (Великобритания);
- производство на ваксини (Швеция).

Нарастващото приложение на ПЧП в ЕС като алтернативен метод доведе до това възлагане и финансиране, като органите на ЕС преразгледаха правната рамка и приеа Зелена книга за ПЧП¹ с цел да се “предизвика дискусия върху приложението на законодателството на ЕС към феномена ПЧП”. Европейското право не предвижда никакви специални правила, обхващащи ПЧП². 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 (COM(2004)327) на Европейската Комисия от 30.04.2004 г. представя два основни модела на ПЧП³:

• **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, характеризиращ 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 прибегват 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, по следния начин: „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 обществен 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 утвържда 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.

През 2006 г. 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 предназ-

¹ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf

² Все пак, инстинта е, че всеки акт, независимо от това дали е на основание на договор или е едностранен, при което един публичен орган възлага доставката на една икономическа дейност на трета страна, трябва да бъде проучен в светлината на правилата и принципите, които са заложиени в Договора за Европейска общност, особено що се отнася до принципите на свободата на установяването и свободата за доставка на услуги (чл.чл. 43 и 49 на Договора). В областта на обществените поръчки и концесиите обаче, в случаите когато публичен орган възлага на трета страна предоставянето на стопанската дейност, следва да се прилага принципа на равнопоставеност, който по-специално се изразява в забраната на дискриминация на базата на национална принадлежност, както и член 43 от Договора за ЕО.

³ Utfp, 100 Answers and Questions, 2009



начението на инициативата е да се осигури техническа помощ най-вече за присъединилите се страни и така да се подобри качеството на проектите, 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. 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 и 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” 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. (вж. и 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 “вътрешнофирмено” отношение договор за изпълнение на обществена поръчка или концесии⁴.

Допълнителни условия по сделките в публичния сектор, извършени чрез ПЧП са фискалните ограничения, поставени от Договора от Маастрих за подържане 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 Министерството 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

Министерството на транспорта и строителството. Създадени са 6 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, развиващите се страни могат да проявят 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, с цел да съответстват на счетоводното обслужване на ПЧП.

В Австрия, Германия, Унгария, Италия, Словакия и Естония няма официални регистри за ПЧП, отделни от тези за обществените поръчки и концесиите, макар че някъде данните се обобщават с цел развиване на ПЧП. Специални форми на отчетност на ПЧП съществуват в Гърция, Словения, Унгария, Италия и Белгия.

Надзор над ПЧП упражняват единствено или едновременно:

- Органи на изпълнителната власт в Германия (Федералното министерство на икономиката - общ надзор по възлагането), Малта (правителството), Латвия (бюро за обществените поръчки), Италия, Белгия, Франция;
- Съвети от представители на различни ведомства и/или на частния сектор във Финландия, Ирландия, Испания, Словения, Норвегия и Ирландия;
- Сметните палати относно обществените средства в Унгария и Германия.
- ЕК може да отправя запитвания за предполагаеми нарушения до държавите-членки.

1.4. Законодателство и процедури за ПЧП – опит на Република Гърция

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 (атинският околостръстен път) и моста на Рион-Антирион вече са налице. Въпреки това, всички тези ПЧП проекти, предприети до 2005 г. са прилагани само след тяхната парламентарна ратификация, което се дължи на липсата на обща и съгласувана законодателна рамка за ПЧП. 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), сформирани 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.

⁴ Тълкувателно съобщение на Комисията относно прилагане на правото на Общността в областта на обществените поръчки и концесии по отношение на институционализирани публично частни партньорства (ИПЧП) 2008/С 91/02)

ЧАСТ 1

1.5. 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. 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 от БВП се намира на четвърто 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.

Именно реализиране на проекти чрез проектно финансиране от фондове от ЕС става една от причините за нарастващото приложение на ПЧП в Испания (за да се покрият изискванията за съфинансиране), а днес използването на формулите за ПЧП продължава поради драстичното намаляване на европейското финансиране. 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 на икономическите и социални процеси, наложена в Испания в годините предхождащи въвеждането на еврото с налагането на Критериите на Матрихт.

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 социално-икономическите сектори.

Испания разполага с вторична нормативна уредба по отношение на процесите за преговаряне и договаряне на проекти по модела ПЧП. През 2003 г. влиза в сила закон 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 кръстосано 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.

Таблица: Фази на процеса за проекти ПЧП в Испания

Хронология и продължителност на фазите на процеса	Публичен партньор	Частен партньор
Фаза на подготовка на договора		
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 оферти и проучвания свързани с проекта
	Одобряване на предварителния проект	Подготовка на оферти и проучвания свързани с проекта
	Изготвяне, мониторинг, одобряване и повторно предлагане, в този случай, на проекта	Подготовка на оферти и проучвания свързани с проекта
	Публикуване на тръжната документация	Подготовка на оферти Подготовка на оферти и проучвания свързани с проекта Кандидатите могат да поискат допълнителни разяснения
	Одобряване на тръжната документация	
Фаза на избор на изпълнител		
	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

ЧАСТ 1

1.6. Законодателство и процедури за ПЧП – опит 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 етапа⁵:

- 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*) – месец декември 2001 г.; Закон 443/01 – месец 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 месец 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 ПЧП⁶.

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 услу-

ги, при които установяването на рисковете е извършено в съответствие с указанията на ЕС⁷.

1.7. Законодателство и процедури за ПЧП – опит на Чешка Република

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: Търговският Кодекс, Гражданският Кодекс и Законът за Бюджета⁸. Като следствие от това, агенциите осъществяващи ПЧП не са задължени да изготвят конкретна документация, да направят финансов анализ (по-добра стойност на вложените средства), нито да преминат през процедура на одобрение (с изключение на подписа на Главния представител на Агенцията – кмет на града, ресорен министър, местен 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 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. 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:

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

- В сравнение с традиционите 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 специфичният 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 процесът 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;

⁵ International Comparative Legal Guide: PFI/PPP Projects 2007

⁶ Utfr, 100 Answers and Questions, 2009

⁷ Utfr, 100 Answers and Questions, 2009

⁸ Закон no 218/2000 and 250/2000



• 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 ще се избере. Видът на процедурата на предоставяне и договорът трябва да се избере 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-добро 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 проета.

1.8. Характеристика и законодателство за ПЧП – опит на Република Словения

В Словения първият 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, електро-снабдяването. 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, недостигът 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 мореплаването 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 едновременно с 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 за участие в социално-икономическия сектор, особено при формата на ПЧП – изграждане, финансиране, експлоатация и поддръжка на инфраструктурни проекти/услуги.

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 да заявява публично своя интерес за ПЧП.

Въпреки че гражданският диалог е по-разнообразен и интегриращ, той е много по-малко структуриран. По инициатива на всяка от страните, връзките между публичните органи и гражданското общество в рамките на гражданския диалог могат да се осъществяват по много канали, включително чрез индивидуални срещи, заседания, конференции, процедури на писмени консултации и други. В контекста на Европейския съюз (ЕС), структурите за граждански диалог се развиват и насърчават като начин на преодоляване на дистанциите между ЕС и неговите институции и граждани. Гражданският диалог представлява официална дискусия по конкретни въпроси, в рамките на която две или повече страни изразят противоположни гледни точки и впоследствие полагат усилия за достигането на консенсус, който удовлетворява съответните им позиции.

1.9. Добри практики в сектора проекти ПЧП

Във връзка със специфичните цели на Наръчника, са разгледани по-подробно отношенията между публичния и частния сектор за обществени услуги, свързани с полагане на грижи за възрастни хора. Примерите по-долу се ще се основават на опита на конкретни държави, като се отчитат особеностите на ПЧП. 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 чието качество подлежи на подобрения);

• Социални критерии (услуги със значителен социален ефект);

• Бюджетни критерии: 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 съзряят и ПЧП проектите изискват значителна ангажираност и време от всички партньори – публични и частни. Създаването на благоприятна законодателна

ЧАСТ 1



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.

Роли - основни функции в успешното осигуряване на услуги.

В случаите, в които целта на партньорството е да се спре кризата чрез осигуряване на липсващите услуги, се изпълняват три основни роли: доставчик, потребител и регулатор на услугите. Всеки от участниците в ПЧП, посочени по-горе, може да поеме която и да е роля при всеки един случай. Безспорна предпоставка за това е яснота на разпределението и определянето на тези роли, заедно с подходящ диалог, който да гарантира задоволяването на потребностите на всички участници.

Доставчици - това са участниците, които всъщност осигуряват желаните услуги - необходимите съоръжения, техника, обучение и т.н. Те ще го правят, ако разполагат с необходимите ресурси (финансови и други) и могат да осигурят услугите по начин, който да задоволява основните потребности. Достъпът до финансови ресурси зависи до голяма степен от възможностите на съвместната структура и от предвидимостта на бъдещите действия. Посрещането на основните потребности зависи от участника - доставчик на услугите - за бизнеса това е основателно очакване на печалба, а за НПО (юридически лица с нестопанска цел) това е постигането на техници обществени цели.

Потребители - това са участниците, които плащат все повече за осигуряването на услуги. Макар, че в много случаи са се използвали повече общински приходи, след намаляването на държавните финанси, все по-често от потребителите се изисква да плащат пълната цена на услугите. Много от тях са готови да го направят, но само ако качеството на доставяните социални услуги е приемливо. Ако това не е така, ще възникнат сериозни проблеми. За онези, които искат, но не могат да платят цялата цена, се обсъждат други форми на финансова подкрепа, вместо намаляването на потребителските цени.

Община - там, където има многобройни доставчици на услуги, изискванията на клиентите и другите пазарни въздействия, сякаш дават гаранция, че цената на услугата и качеството ѝ са приемливи. В тези ситуации, потребителите функционират като основни регулатори на цената и качеството. Там, където има монопол или малък брой доставчици на услуги с широк обхват, държавните регулаторни структури се занимават с пазарните неуспехи по отношение на цената и качеството. В повечето случаи, тази роля се поема от публичния сектор, но НПО, гражданите, потребителите и други също могат да участват. Упражняването на тази регулаторна функция, по начин, повишаващ предвидимостта на финансовите действия, е предпоставка за възможността на доставчика да получава необходимите ресурси.

Местни общности и публично-частни партньорства - Публично-частните партньорства се създават, когато участниците от всеки сектор в обществото - управление, бизнес и гражданско общество се обединят за да създадат нова структура, която се оформя от възможностите на всеки сектор с цел осигуряването на качествена обществена услуга. Регистрирани са много случаи въвличащи частния сектор, управлението, и посредник на гражданското общество (пр. дарител или НПО) в съвместна дейност за създаването на разнообразни възможности

като съвместна дейност, концесии за услуги и строителство, договори за възлагане на услуги и/или управление. (Gentry & Fernandez 1998), но в тези случаи прякото участие на общността е рядкост. В допълнение, има случаи на корпоративно-общински инфраструктурни проекти, където инфраструктурата е предоставена от търговско дружество като част от бизнес стратегия или се изисква от държавата (McPhail & Davy 1998). В този тип проекти обикновено има обществено участие, но целта на проекта е заложена повече в бизнеса отколкото в обществото. Други типове проекти могат да включват партньорство между общината и НПО (юридическо лице с нестопанска цел). Основната отговорност на НПО е да работи с представителите на общността и да улеснява планирането, монтажа, обучението, изпълнението и поддръжката на обществените системи, но частният сектор има малко участие. За в бъдеще, частният сектор може да бъде привлечен от обществото за предоставянето на услуги или обществените оператори са насърчени да преминат под частно управление.

Ползи, в социалната сфера, които могат да се измерят количествено

Потенциалните социални ползи са представени в стандартна измервателна форма (мерната единица е начин да се измерят ползите). Мерните единици ще позволят да бъдат сравнени ползите с опциите. Когато няма мерна единица за дадени ползи, ефектите трябва да се опишат възможно най-прецизно. Когато е трудно да се остойностява социалното въздействие, трябва да се предоставят данни за влиянието чрез разглеждането на други мерки за въздействие, освен стойността. Това може да включва предоставянето на информация, като например: колко хора ще бъдат засегнати, какъв тип хора могат да бъдат засегнати, както и естеството и влиянието на последиците. При изготвяне на социалната оценка е приложен подходът на съгласуване на позициите и отговорностите на държавните институции и местната власт в социалната закрила на населението и борбата срещу социалната изолация. Специално внимание е обърнато на насърчаване на активното участие на неправителствените организации на и за хората с увреждания и на останалите участници в гражданското общество, работещи в социалната сфера на територията на общините в България. Към представителите на местната власт бяха отправени няколко основни препоръки относно развитието на човешките ресурси и социалното сближаване:

- Осигуряване на алтернативни източници на финансиране в домовете за възрастни хора;
- Възпитаване на младото поколение в отговорност към грижата за възрастното поколение;
- Децата да се възпитават на активно партньорство и грижа за възрастните още в семейството;
- Работодателите да организират мероприятия за физическа активност на служителите си, каквито е имало в миналото;
- Да се организират съвместни спортни прояви – турнири, забавни игри и др. за възрастни хора;
- Да се развият спортни инициативи за възрастни - йога, народни танци, капуейра, тенис, боулинг, голф и др. подходящи за съответната възраст;
- Да се провеждат организирани обучителни курсове за повишаване квалификацията на треньорите с оглед конкретиката и спецификата в работата с възрастни хора.

Социалната оценка, съпътстваща повечето примери за ПЧП в сектора на дългосрочните грижи за възрастни хора включва два елемента:

А) Социална значимост на дадения обект. Под социална значимост се разбира значението на даден обект за населението. За измерване на социалната значимост на даден обект се подбират индикатори, които са измерими количествено или качествено. Индикаторите са различни за всеки отделен тип обект. Измерването чрез конкретните индикатори ще позволи да се оцени социалната значимост на даден обект.

Б) Социално въздействие, което включва ефекта от изпълнението на даден проект. Индикатори за отчитане ефекта от даден проект са:

- Мнението на населението за приоритетните проблеми на селището;
- Мястото на съответния проект сред приоритетите;

ЧАСТ 1

- Осведоменост на местните жители за съществуването на проекта;
- Очакванията на населението за последиците от изпълнението на проекта;
- Вероятността от създаване на конфликти между различни лица и групи.

Резултати от социалната оценка

Резултатите от социалната оценка подкрепят идеята за реализиране на ПЧП като успешен модел за включване на частния сектор в публичните услуги. Предимство на обществен интерес е, че в процеса на развитие и реализиране на проекти чрез ПЧП водещи са интересите на потребителите. Удовлетворяването на обществен интерес се постига чрез избор на проекти, насочени към подобряване качеството на живот на населението. Особено внимание се обръща на възрастните хора и на хората в неравностойно положение, повишаване на нивото на информираност на населението и др.

Управленски аспекти:

- Отчетност пред обществото;
- Променящата се роля на публичната администрация;
- Важността на изготвяне на спецификациите;
- Управлението на публичните рискове;
- Институционалните възможности и капацитет;
- Умения за избор и оценка на проект.

Предимства:

- Привличат се финансовите ресурси от частния сектор;
- Осигурява се ефективност на съоръженията за целия жизнен цикъл на разходите;
- Временно;
- Осигурява се добра прогноза на разходите;
- Разпределя се риска.

Недостатъци:

- Обратно прехвърляне на публичния сектор;
- Публичният сектор губи контрол върху изграждането;
- Частният сектор въвежда такса за крайния потребител (публичният сектор субсидира използването);
- По-слаб публичен контрол;
- Опасност от фалит.

ПЧП средство за по-добро управление:

- С по-малко финансови ресурси постигане на по-добро качество;
- По-добро съответствие на приоритети и нужди;
- Ефективно комбинация от публични програми и местни инициативи.

Предимства за публичната администрация:

- Променя се ролята на доставчика на социалната услуга;
- Администрацията придобива важна роля в управлението и регламентирането на ПЧП;
- Отчетност и прозрачност пред обществото;
- Вземане на оптимални решения;
- Повишаване на институционалния и управленски капацитет;
- Постигане на добро управление и наблюдение на проектите.

Предимства в ПЧП – форми, приемливи за местната администрация:

- ПЧП не е приватизация;
- Местната власт не се отказва от възможността да прилага политика в публичния сектор и

да осигурява публични услуги;

- ПЧП е иновативен начин за предлагане на публични услуги;
- Разходно-ефективен подход за предлагане на услуги;
- Подобрява се качеството на услугите;
- Увеличава се инвестицията в човешки капитал;
- Печалбата за частния сектор нараства чрез производителност;
- Подобрява се отчетността на разходите и на дейностите.

Общи ползи от ПЧП:

- Ускоряване на изграждане на инфраструктура;
- По-бързо прилагане на проекта;
- Намаляване на разходите през целия жизнен цикъл;
- По-добро разпределение на риска;
- По-добър стимул за изпълнение;
- Подобряване на качеството на услугите и поддържане на ниво на услугите;
- Създаване на допълнителни приходи;
- Допълнителни ресурси за инвестиране в публичния сектор и ефективно управление на финансите;
- Спестяване на разходи;
- По-добър публичен мениджмънт.

1.10. Примери от Европейски опит

Дом за стари хора в Жилава

Жилава е град на границата между Бохемия и Моравия с 50 000 жители и е главен град на региона „Височина“. Местните власти са решили да решат проблема за предоставяне на социални услуги за стари хора чрез ПЧП проект.

В проекта има три основни партньора:

- Град Жилава,
- Частно акционерно дружество Корбада и
- Неправителствена организация, доставчик на социални услуги ДС Трибърне тераси.

Проектът се основава на три съвместими договора между страните, като всички са изтекли през 2008. Корбада учредява ДС Трибърне тераси и инвестира собственост в дружеството. Общината ще заплаща 20 години за предоставянето на услуга под формата на плащане за разположение (на ниво, сравнимо с разходите за същата услуга, предоставяна от други доставчици в подобни институции).

Задачата на частния партньор е да изгради, оперира и поддържа собствеността и да предоставя всички необходими услуги на клиентите по време на периода на договора.

След 20 години общината ще стане 100% собственик на Неправителствена организация, доставчик на социални услуги ДС Трибърне тераси.

Обществената услуга е за 20 години и трябва да се предоставя от частния партньор, който и понася риска за разположение и инвестиционен и оперативен риск.

Друго изследване с фокус върху домашната грижа е установило, че като се дава на възрастните хора и хората с увреждания възможност сами да наемат лице, което да полага грижа за тях, това води до по-голямо удовлетворение, тъй като потребителите са имали по-голямо влияние върху собственото си ежедневие.

За домовете за гледане на стари хора и хора с увреждания в Швейцария изследователите са открили някои колебания в ефективността на разходите, като много домове за гледане са работили под оптималното ниво (с по-малки мащаби), но изследването не е намерило систематично обяснение за тези разлики, свързано с вида на собственост – частна, организация с идеална цел, организация със стопанска цел, държавна.

Голяма част от програмите предоставят обезщетения и данъчни кредити за семействата на възрастни хора или на хората с увреждания, за да запазят те своята роля за полагане на грижи, или за възрастните хора и хората с увреждания, за да си наемат личен асистент по свой

ЧАСТ 1

избор. Такова уреждане на нещата може да улесни предоставянето на много гъвкави услуги близо до предпочитанията на отделния потребител. При положение, че възрастните хора или хората с увреждания са със запазени умствени способности и достатъчно настоятелни, е вероятно да водят до по-ефективен мониторинг на качеството, отколкото при монополен доставчик, при което по-голямата роля във връзка с мониторинга е оставена на държавата. Размерът на тези програми за обезщетения от гледна точка на броя на потребителите се колебае значително в различните страни – от много малко на брой по пилотни програми до две трети от всички получатели на публично финансирана дългосрочна грижа в **Германия**. По подобие на ваучерите тези програми разпределят публично финансиране за грижи на базата на един потребител, вместо чрез институции, като позволяват на потребителя избор кое лице да получи публичните средства за полагането на грижа за него.

В **Австралия** правителството се е опитало да контролира цените, които изискват частните домове за настаняване, в съответствие с ценовия контрол, което представлява условие за получаване федерално финансиране на домовете.

За да се избегне "обирането на каймака" и проблемите за достъпа на възрастни хора в тежко състояние, в **САЩ, Исландия и Канада** е била приета системата на плащане на Групата за използване на ресурсите (ГИР), при която настанените се разпределят по категории с различен здравен статус, за които се плащат различни вноски. Системата ГИР е била пилотно внедрявана в определен брой страни, вкл. **Финландия, Япония, Холандия, Испания, Швеция и Великобритания**.

За някои европейски страни, за които има съществуващи данни, делът на частните домове за настаняване като цялостен капацитет варира от по-малко от 20 процента във **Финландия, Швеция и Норвегия** до повече от 80 процента в **Германия, Великобритания, Япония, Австралия, Великобритания и Корея**. Много от тези частни институции са организации с идеална цел и подлежат на строга държавна регулация, но фирмите със стопанска цел експлоатират значителна част от институциите в **Ирландия, Нова Зеландия, Португалия, Великобритания и САЩ**, достигайки 69 процента от домовете за грижи за възрастни хора в САЩ.

За разлика от ваучерите обаче, програмите в **Австрия, Финландия и Германия** позволяват на потребителя да харчи пари за каквато пожелае цел. Всъщност това позволява много гъвкави решения, вкл. закупуване на помощни средства в комбинация с грижа от личен асистент, но освен това свежда програмите по-близо до такива, които осигуряват подпомагане на доходите. Персоналните бюджети, които са въведени в **Холандия**, позволяват на някои същата гъвкавост, но бюджетът може да се харчи само за свързани с полагането на грижи цели въз основа на одобрение от публична агенция. Една от целите на политиката зад обезщетенията и данъчните кредити в помощ на неформалните грижи се състои в намаляване на необходимостта от по-скъпа формална грижа в домове за гледане. Макар че някои програми плащат значителни обезщетения – до доста над € 500 на месец в **Австрия, Дания, Финландия, Франция, Германия и Швеция** – тези плащания все още са по-ниски от разходите за услуги за формални грижи.

Договарянето с ограничен брой частни фирми и неправителствени организации за предоставяне на публично финансирана формална домашна помощ е възникнало в някои държави. В някои от случаите договорите се връчват на базата на стандартен конкурентен тръжен процес, при който доставчиците представят ценова оферта. В други случаи се сключват договори с набор от доставчици като винаги се позволява на потребителя да избере доставчика, но с възможност държавата да направи своя избор сред доставчиците при следващи кръгове на договаряне, като с това се добавя конкурентен натиск върху доставчиците. Доставянето на формална помощ в дома чрез публични институции независимо от всичко остава доминантният режим за предоставяне на услугата в северните държави и **Великобритания**.

Разработване на общинска стратегия за развитие на социалните услуги във Финландия

През 2003 г. Управителният съвет на Асоциацията на местните и регионални власти на Финландия препоръчва на своите членове да разработят и приемат свои 10-годишни стратегии за подобряване на услугите, предоставяни на гражданите. Заедно с това Асоциацията предлага на общините и примерна структура и насоки за разработване на стратегиите. При разработването на подобна стратегия първата стъпка е оценка на нуждите от новизагражданите услуги.

Тази оценка се базира на влиянието на много и различни фактори:

- Брой на населението;
- Възрастова структура на населението;
- Образователна структура на населението;
- Икономическа структура;
- Социална структура на общността;
- Условия за живот на гражданите и т. н.

Не бива да бъде пренебрегвано и развитието на съседните на общината, общини.

Втората стъпка е да бъдат описани и оценени начините за предоставяне на услугите до сега:

- Услуги, предоставяни от общината и общинските фирми;
- Услуги, предоставяни от външни доставчици;
- Други услуги (напр. предоставяни от общината и друга структура).

Третата стъпка следва да бъде разработване на възможности за предоставяне на различни услуги по различни канали:

- Услуги, предоставяни от общината или нейни фирми;
- Услуги, предоставяни от външни доставчици;
- Делегирани услуги;
- Лицензирани доставчици на общински услуги – напр. домашен социален патронаж, кадар и др.
- Отдаване под наем на общински помещения на външни доставчици на услуги (напр. банки за заплащане на общинските данъци и такси за сградата на общината или на центъра за информация и услуги на гражданите);
- Публично-частни партньорства при предоставянето на услуги;
- Приватизация на предоставянето на общински услуги;
- Услуги, предоставяни доброволно от отделни граждани или граждански организации и др.

След като бъдат оценени различните възможности за предоставяне на услуги, е необходимо местната власт да обърне специално внимание на възможностите, които предлагат новите информационни технологии в посока прилагане на решения, които позволяват "самообслужване" с помощта на технологични решения.

Четвъртата стъпка – определяне на нужните ресурси

Определянето на финансовите ресурси – налични и необходими, са изключително важен етап от създаването на 10-годишна стратегия за подобряване на услугите, предлагани от общината. Освен това трябва да бъдат подробно анализирани и останалите фактори:

- Брой и образователно ниво на членовете на екипа на общинската администрация;
- Възрастова структура на екипа;
- Реална стойност на всяка от предоставяните от общината услуги, независимо от метода за предоставянето им. Местната власт трябва да се увери, че информационните и комуникационни системи ще бъдат използвани в подкрепа на идеята за подобряване на услугите. Настоящата система за финансиране на общинските услуги може да не бъде в състояние да покрива разходите за услугите, които общината има намерение да развива в бъдеще. Ако това се окаже факт и финансите са неадекватни на нуждите, тогава могат да бъдат предприети някои от следните мерки:
- Повишаване на ефективността на предоставяните от общината услуги;
- Подобряване на качеството на услугите;

ЧАСТ 1

- Намаляване на предоставяните услуги;
- Повишаване, в зависимост от действащото законодателство, на броя на услугите, финансирани от местните данъци и такси;
- Намиране и прилагане на алтернативни методи за предоставяне на услуги.

Омбудсман за възрастните хора – Финландия. Финландските организации на възрастните хора са лобирали пред националното правителство за създаване на специална служба - Омбудсман за възрастните хора (Äldreombudsman). Ролята на Омбудсмана е да осигури постоянна връзка между организациите, представляващи възрастните хора и националното правителство за предприемане на действия по всякакви въпроси в тази сфера, и при необходимост, осигуряване на посредничество в случаи на незачитане на правата на възрастните хора. Основополагащият принцип на Омбудсмана за възрастните хора е участие на организациите на възрастните хора в провежданите от службата дискусии. Опитът и познанията на възрастните хора трябва да бъдат ползвани в процеса на разработване на политически решения не само по теми, пряко свързани с късната възраст, но и в по-широк контекст – в сферите на образованието, заетостта, услугите от общ интерес и други. Във Финландия общинските Съвети на възрастните хора не са задължителни. Приблизително 92 процента от възрастното население над 65 години, обаче, живее в общини, в които функционира такъв съвет. Представителите на организациите на възрастните хора са членове и на местните Съвети на възрастните хора. Общините могат самостоятелно да решат как да организират тези органи. Съветите на възрастните хора са активни при обсъждането на местните стратегии. Те подемат инициативи по отделни въпроси, свързани с възрастните хора, например достъпна инфраструктура в град-устройствен план, здравеопазване, дейности за развлечение и отход и други. Същевременно тези Съвети нямат официална роля при вземането на решения. Ако общините бяха задължени да създават Съвети на възрастните хора, то ролята на тези съвети като консултативен орган би укрепнала значително.

В Чехия организациите на възрастните хора организират участието на възрастните хора в обсъждането на политиките чрез неформални и ad hoc групи за участие с подкрепата на общинските власти, като например в Прага. По време на срещите възрастните хора могат да отправят молби и искания пряко към поканените представители в качеството им на доставчици на социални услуги. Тези малки групи за участие могат да бъдат и ефективен инструмент за мобилизиране активното изразяване на мнения от възрастните хора по определени поводи, например преди провеждането на местни референдуми. Други общини и градове в страната, например Усти и Руднице на река Елба, също активно приобщават по-възрастните си граждани чрез включването им в дискусии относно планирането на социалните услуги, които се предоставят в общността. В двата града има и работни групи, разглеждащи въпроси, свързани с полагането на грижи за възрастните хора и хората с увреждания. В Усти на река Елба съществува и Съвет на възрастните хора, създаден с цел да подкрепи градските власти, като представители на възрастните хора участват в процеса на формулиране на политики на местно ниво.

Регионален Съвет на възрастните хора на провинция Мекленбург-Предна Померания – Германия подкрепя по-широкото политическо участие на възрастните хора във всички области и градове на тази бързо застаряваща федерална провинция. Съветът включва възрастните граждани в планирането на политики на между-общностно ниво чрез редовни т. нар. регионални форуми. Освен това СВХ МПП инициира и подкрепя други форми на политическо участие сред възрастните хора, като например Парламент на възрастните граждани, в който жалбите се формулират като искиви молби, адресирани до лицата, отговорни за формулирането на политики. Така например, свикан по инициативата на СВХ МПП, през месец юни 2010 г. Шестият парламент на възрастните граждани приема искова молба относно „Мерки за предотвратяване на бедността през старостта и осигуряване на пенсии“. Съветът също така неотдавна публикува заключения относно борбата с бедността през третата възраст на всички равнища на формулиране на политики.

Парламентарната работна група за възрастните хора в Полша е създадена през 2008 г.

по инициатива на полския Сенат. Целта на групата е да мобилизира депутатите от Народното събрание за разработване на дългосрочни политически мерки за възрастните хора и да интегрира измерението на застаряването във всички разработени политики и по-конкретно в законопроектите, които се изготвят на национално ниво. За да гарантира отчитане на потребностите на възрастните хора в контекста на националните и местни политики, работната група насърчава и подкрепя принципа на участие на организации на възрастните хора в обсъждането на политиките, например чрез включването на националната координационна мрежа на организациите за възрастни хора **Форум 50+** във водените дискусии. Членовете на Форум 50+ имат достъп до работната програма на групата и редовно са канени за участие в нейните събрания. Работната група също така играе ролята на полезен канал за разпространение на информация относно потребностите на възрастните хора сред политиките и обществото. Неотдавна тя започна работа по предложение за изменение на Националния закон за самоуправлението, целящо да задължи местните власти да се консултират с организациите на възрастните хора в процеса на формулиране на местни политики. Законът за местното самоуправление се приема като елемент от институционалните реформи в Полша след 1989 г. с цел възраждане на местното управление. Съгласно този закон общинските власти имат законово задължение да си сътрудничат с неправителствените организации (НПО). През последните години са създадени няколко общински Съвета на възрастните хора в съответствие с принципа на широко гражданско участие, насърчавано от горепосочения закон. Съветите на възрастните хора са консултативни органи към общинските или регионалните власти и в дейността им могат да участват хора на възраст над 60 години, представители на гражданското общество, държавни служители на местната администрация и лицата, отговорни за формулирането на политиките.

В Италия съществуват приблизително 10 000 Центъра за възрастни хора, в които различни социални, образователни, културни и развлекателни дейности насърчават връзките между самите възрастни хора и се стремят да им предоставят повече възможности и да ги въвежат в живота на общността. Местните центрове играят ролята и на точки за контакт, които позволяват гласът на възрастните хора по въпросите от значение за тях, да бъде чул. Центровете се управляват от възрастни хора и техните организации, но функционират въз основа на общи правила, разработени съвместно с общинските администрации в рамките на изпълняваните годишни програми, т.е. центровете се финансират от общините. Въздействието на тези центрове за възрастни хора върху процеса на формулиране на политики, обаче, е ограничено поради необвързващия характер на процедурите на консултиране. В Италия организациите на гражданското общество се борят да бъдат включени в дебатите с националната и местната публична администрация. За да укрепят своята роля, те създават постоянен Форум на третия сектор (Forum Permanente del Terzo Settore) на национално и местно ниво, в който участват много сдружения на възрастните хора. Ролята му е да структурира паралелния диалог с местните власти и националното правителство, както и да обсъжда технически въпроси, свързани с функционирането на неправителствените организации, например фискални или финансови въпроси.

В Италия сътрудничеството между гражданското общество и публичните власти се регламентира чрез национални и регионални закони, но гражданският диалог като такъв не е официално признат или структуриран. Съществуват национални закони, отнасящи се до отделни сфери на дейност на гражданското общество, например социалните политики, доброволческият труд и предоставянето на социални услуги. В тези две области на законодателството - социалните организации и доброволческият труд, са създадени национални обсерватории („Osservatorio Nazionale dell'Associazione” и „Osservatorio Nazionale del Volontariato”), в които участват представители на организациите на гражданското общество. Двете обсерватории подпомагат националното правителство не само в популяризирането на инициативи на най-ниско ниво, но и при подготовката и наблюдението на процеса на изготвяне на политики. Законът относно предоставянето на социални услуги също предвижда публичните власти да ангажират представители на третия сектор в изготвянето, организирането и изпълнението на национални и местни стратегии за социални услуги.

Приетият през 2003 г. и изменен през 2010 г. Национален закон за обществената полза и



ЧАСТ 1

доброволческият труд (Ustawa o Pozytku Publicznym) разглежда редица въпроси, свързани със сътрудничеството между публичните власти и организациите с идеална цел. Съгласно закона органите на публичната власт следва да предоставят подкрепа при изпълнението на обществени задачи от неправителствени организации, извършващи законоустановена дейност в съответната област. Освен това, законът предвижда органите на публичната власт да делегират изпълнението на обществени задачи на неправителствени организации. Съгласно този закон се създава Съвет за общественополезен труд (Rada Pozytku Publicznego) като консултативен орган към кабинета на Министъра на социалните работи, състоящ се от представители от неправителствения сектор и от централната и местна държавна администрация. Въпреки че законът важи за всички организации на гражданското общество, той предоставя съществен инструмент за улесняване включването на възрастните хора в изготвянето на политики. Законът приканва местната публична администрация да създава рамки за обществено допитване при подготовката на законодателни предложения на местно ниво. Това допитване трябва да включва неправителствените организации като заинтересовани страни. Насърчаването на благосъстоянието и качеството на живота сред възрастните хора зависи не само от наличието на структурирани и прозрачни рамки за граждански диалог, но също толкова и от капацитета за споделяне и координиране на изготвянето на политики между съответните заинтересовани страни, включително гражданското общество на всички нива. Затова са необходими общи усилия за взаимното укрепване на съответните познания, експертност и инициативи на гражданското общество, за да може гражданският диалог, след като бъде създаден, да доведе до ефективна и осезаема промяна в живота на възрастните хора. Застаряващото население ще окаже въздействие върху цялото общество и всички възрастови групи. Този факт дава на организациите на възрастните хора законното основание да настояват гласът на възрастните хора да се чува пряко при обсъждането на политики. Вземането на решения на местно, регионално, национално и европейско ниво трябва да бъде координирано и взаимосвързано, за да бъдат адекватно подкрепени политиките за застаряването. Подходът, възприет от организациите от третия сектор, за оказване на влияние върху изготвянето на политики варира в зависимост от нивото на действие. За организации, действащи на местно ниво и в близост до обикновените хора и местните вземащи решения лица, е по-лесно да инициират дебати, да поставят за разглеждане предложение или да реагират на конкретна мярка на политика. Гражданският диалог на местно ниво е тясно свързан с ежедневните тревоги и проблеми на хората. Структурите, предполагащи участие, като гражданските съвети могат по-лесно да свързват местното население с изготвящите политики лица и да предлагат решения, отнасящи се до непосредствената среда на хората и най-ефективно разглеждащи техните потребности. Използването на инструменти за консултиране като местни изследвания, референдуми, индивидуални срещи и др. е също така по-лесно и по-широко разпространено поради географската близост между гражданите, представителите им и институционалните участници.

Германска програма за социално включване на местно ниво «Град, благоприятстващ социалната интеграция» Тази федерална програма, която се изпълнява от 1999 г., представлява новаторска инициатива в малък мащаб, която прилага подхода на участие във вземането на решения в сферата на градското развитие на местно ниво. Програмата се стреми към насърчаване на активното участие на хора, страдащи от бедност и социално изключване, и на техните представителни организации, като им предоставя възможност за директен принос към процеса на вземане на решения. Инициативата популяризира и сътрудничеството сред съответните заинтересовани страни на местно ниво. Например програмата наскоро финансира проекти, подчертаващи значението на създаването и овластяването на общности на възрастните имигранти. По-конкретно, те заявяват своето желание да бъдат част от обществото, включващо и други възрастови и обществени групи. В отговор на тази инициатива програма „Град, благоприятстващ социалната интеграция“ поставя акцент върху насърчаването на социално сближаване в местен контекст и се стреми да отговори на редица конкретни потребности на възрастните имигранти в по-широката местна общност.

В **Словакия** включването на възрастните хора в разискванията относно политиките до голяма степен се определя от самоинициативата на самите възрастни хора, които участват в процесите на местно и регионално ниво чрез своите организации. Например редовни активни групи, предполагащи участие, са организирани в цялата страна от Форум за подкрепа на възрастните хора (Fórum pre pomoc starším), национална организация за самозастъпничество на възрастните хора, създадена с цел обсъждане и наблюдение проблемите и потребностите на възрастните хора в отделните общности. Тази работа на най-близко до общността ниво включва събиране на данни чрез индивидуални контакти или разговори по телефона, изследвания и въпросници по въпроси като малтретиране на възрастните хора, социално изключване, изолация и други. През 2008 г. Форумът за подкрепа на възрастните хора по собствена инициатива създава и Парламент на възрастните граждани с цел укрепване на чуваемостта на техния глас.

Отчитане на общоевропейските перспективи спрямо Проект “Европа 2030 - предизвикателства и възможности” - Доклад до Европейския съвет от Групата за размисъл относно бъдещето на ЕС през 2030 г.

Комбинацията от застаряващо население и намаляваща местна работна сила ще има драстични последици за Европа. Ако на този проблем не се обърне внимание, той ще доведе до непоносим натиск върху пенсионната, здравната и социалната системи, както и до отрицателни последици за икономическия растеж и данъчното облагане. Ако Европа иска да се заеме сериозно с развитието си по посока на общество на знанието, усилията за повишаване на икономическата ефективност и подобряването на уменията на населението трябва да се съчетаят с активни мерки за посрещане на демографските предизвикателства, свързани със застаряването на населението. Не на последно място по значение е полагането на съгласувани усилия, за да може ЕС да се превърне в привлекателна дестинация за имигранти. Без имиграция ЕС няма да може да се справи с бъдещия недостиг на работна ръка и умения. ЕС ще се сблъска също и с проблеми на културното многообразие и експериментиране, които са предпоставки за творчество и иновации. Европа съчетава демографски крайности на много висока средна продължителност на живота и много нисък среден брой деца, родени от една жена. В повечето държави-членки средната продължителност на живота, понастоящем 75 години за мъжете и 82 години за жените, ще се увеличи с още 15 до 20 години в рамките на този век. В резултат от факта, че жените раждат средно 1,5 деца и че все повече жени се отказват да имат деца, населението на Европа застарява, а броят на активното население, родено в Европа, намалява. Като се има предвид средната пенсионна възраст понастоящем в Европа (62 години за мъжете и малко над 60 години за жените), при липса на компенсаторни политики, през следващите 40 години в Европа делът на работещите и плащащите осигуровки ще намалее рязко, като на четирима от тях ще се пада издръжката на трима пенсионери. **Необходими са спешни мерки, за да се противодейства на тези отрицателни демографски тенденции.** Документът ЕВРОПА 2030 препоръчва да се разработят благоприятни за семейството политики, с цел да се стабилизира или да се повиши средният брой родени деца от една жена. Освен това, въздействието на намалялата местна работна сила, включително свързаните с това въпроси за финансиране на медицинското обслужване и пенсионните схеми, може да бъде частично компенсирано с повишаване на производителността. Трайният ръст на производителността ще позволи ново разпределение на ресурсите, което може да помогне за намаляване на нарастващото несъответствие между получателите на пенсии и плащащите осигуровки. Въздействието на тези мерки обаче няма да бъде достатъчно, като се има предвид, че европейският социален модел имат „дълбоки корени“. Демографските предизвикателства пред Европейския съюз могат да бъдат посрещнати и посредством две групи от допълнителни активни действия: включване на пазара на труда на всички невключени и създаване на условия за удължаване на активния живот на възрастните хора в добро здраве; прилагане на балансирана, справедлива и активна имиграционна политика; както и намиране на национални процедури за използване на иновативни инструменти за развитие на социалните услуги, свързани с грижите за възрастните хора, какъвто е и публично-частното партньорство.

ЧАСТ 2

БЪЛГАРСКО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ПО ПУБЛИЧНО-ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ДЪЛГОСРОЧНИ ГРИЖИ И УСЛУГИ ЗА ВЪЗРАСТНИ ХОРА. ДОБРИ НАЦИОНАЛНИ ПРАКТИКИ.

2.1. Правна рамка на публично-частното партньорство за предоставяне на дългосрочни грижи и услуги в общността за възрастни хора

2.1.1. Общи положения

Предоставянето на дългосрочни грижи и услуги за възрастни хора е нов акцент в европейската публична политика за посрещане на демографските промени. С увеличаване на броя на възрастните хора в европейските държави нарастват и случаите на negliжиране и насилие над възрастни хора. Публичните власти на национално и местно равнище в България предприемат комплекс от мерки за превенция на такива прояви и за създаване на условия за достойно остаряване в добро здраве.

Актуализираната Национална стратегия за демографско развитие на населението в Република България (2012г.–2030 г.) поставя сред своите приоритети решаването на проблема със застаряването на населението и необходимостта от подобряване на качеството на услугите за възрастни хора.

На основата на Националната стратегия всяка община може да разработи **местна демографска стратегия** и да формулира **публичните цели**, за реализацията на които могат да се използват публично-частни партньорства, вкл.:

- Мобилизиране на потенциала на възрастните работници и служители за повишаване конкурентноспособността на предприятията;
- Повишаване на нивата на заетост на възрастните работници и служители чрез подобряване условията на труд, премахване на пречките пред заетостта и инвестиране в ученето през целия живот;
- Наसърчаване достъпа на възрастните хора до образование и информационни и комуникационни технологии, които ще им позволят да останат активни и пълноценно да участват в обществения живот;
- Насърчаване на инициативи за доброволческа дейност, както и инициативи, целящи постигане на връзки между поколенията;
- Подобряване на взаимодействието между здравните и социалните служби, за да се обезпечи активният и самостоятелен живот на възрастните хора и достойното им остаряване;
- Подкрепа за растежа на сребърната икономика, която чрез обслужване на потребностите на увеличаващия се брой възрастни хора създава нови възможности за стопанска дейност и професионално развитие за хора от всички възрасти.

Стратегията предвижда децентрализация и деинституционализация на социалните услуги.

По линията на децентрализацията от общините се очаква в рамките на местното самоуправление (чл.17 ал.1 т.7 от ЗМСМА⁹) да поемат основните функции по оценка на потребностите на местната общност от социални услуги и да организират тяхното предоставяне. След реформата на Закона за социалното подпомагане (ЗСП¹⁰) от 2003 г става възможно предоставянето на социалните услуги да бъде възложено на външни доставчици чрез т.нар. социално договаряне. Още повече това може да се осъществи посредством публично-частно партньорство, което предполага по-активно участие на самата община в процесите на социално подпомагане.

По линията на деинституционализацията от общините се очаква да провеждат цялостна политика за предоставяне на социални услуги, която включва разнообразни алтернативи на настаняването в специализирани институции на лицата от социално уязвимите групи. Съглас-

но чл.36 ал.4 от Правилника за прилагане на Закона за социалното подпомагане, социалните услуги в специализираните институции се предоставят след изчерпване на възможностите за извършване на услуги в общността. Всяка местна общност в съответствие със своите потребности и традиции следва да съчетае различни форми на социални услуги.

Социалните услуги се основават на целенасочена социална работа в подкрепа на уязвимите лица за осъществяване на ежедневни дейности и социално включване (чл.16 от ЗСП). В чл.36 от Правилника за прилагане на Закона за социалното подпомагане (ППЗСП¹¹) се изброени социалните услуги, които се предоставят в общността. При необходимост и съобразно потребностите на населението на всяка община могат да се разкриват и други видове социални услуги. Към дългосрочните грижи и услуги за възрастни хора се отнасят следните социални услуги: личен асистент, социален асистент, домашен социален патронаж, дневен център, център за социална рехабилитация и интеграция, център за обществена подкрепа, обществени трапезарии. Методиките и указанията за работа по предоставяне на социалните услуги се утвърждават от Изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане.

Съгласно действащото българско законодателство, всяка община може да разработи своя Общинска стратегия за демографско развитие, както и местни политики за предоставяне на социални услуги, вкл. за дългосрочни грижи и услуги за възрастни хора¹². Общинският съвет е компетентен да приема стратегии, прогнози, програми и планове за развитие на общината, които отразяват и европейските политики за развитие на местните общности (чл.21 ал.1 т.12 от ЗМСМА). В тези стратегически актове общината може да разшири или стесни кръга от публичните цели, които ще реализира в социалния сектор, вкл. по отношение на възрастните хора.

След като бъдат ясно формулирани публичните цели на социалните услуги в конкретната местна общност, общината следва да избере по какъв начин да ги реализира. Законът не ограничава по какъв начин да реализират социални услуги - посредством:

- Общинската администрация (административната дейност на общината);
- Общински предприятия (търговската дейност на общината);
- Външни доставчици, избрани в процедура за възлагане на обществени поръчки;
- Публично-частно партньорство.

Законът за социалното подпомагане въвежда само изискването частните лица, които предоставят социални услуги, да бъдат вписани в специален регистър към Агенцията за социално подпомагане (чл.18 от ЗСП). Логично е и частните партньори, с които общината договаря публично-частно партньорство за предоставяне на социални услуги, също да бъдат вписани в този регистър. А при условие, че публично-частното партньорство е под формата на смесено дружество, което предоставя социални услуги, то смесеното дружество подлежи на вписване в регистъра към Агенцията за социално подпомагане.

Като организация от публичния сектор по смисъла за Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС¹³) общината е длъжна да осъществява своята дейност като управлява публичните средства по законосъобразен, икономичен, ефикасен и ефективен начин (чл.6 ал.1 от ЗФУКПС). Законът натоварва кмета на общината като ръководител на организация от публичния сектор с редица отговорности, включително:

- Да идентифицира, оценява и управлява рисковете, застрашаващи постигането на целите на общината (чл.7 ал.1 т.2 от ЗФУКПС);
- Да планира, управлява и отчита публичните средства с оглед постигане на целите на общината (чл.7 ал.1 т.3 от ЗФУКПС);
- Да спазва принципите на добро финансово управление и прозрачност на публичните средства, както и за законосъобразното им управление и разходване (чл.4 ал.1 т.4 от ЗФУКПС).
- Следователно, изборът на форма за предоставяне на дългосрочни грижи и услуги за въз-

¹¹ Правилник за прилагане на Закона за социалното подпомагане, приет с ПМС № 243 от 05.11.1998 г. (Обн. ДВ. бр.133 от 11 Ноември 1998г)

¹² Например, с Решение № 52 по Протокол № 58 от 11.02.2010 Столична община е приела „Стратегия за развитие на социалните услуги за хора от третата възраст в град София 2010–2013г“

¹³ Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор (Обн. ДВ. бр.21 от 10 март 2006г)

⁹ Закон за местното самоуправление и местната администрация (Обн. ДВ. бр.77 от 17 Септември 1991г)

¹⁰ Закон за социално подпомагане (Обн. ДВ. бр.56 от 19 Май 1998г).



растни хора в местната общност следва да бъде съобразен с изискванията за добро управление и контрол в публичния сектор.

При обсъждане на възможните начини за предоставяне на социални услуги общинските органи следва да имат предвид следните особености:

- **На общинската администрация** могат да бъдат възложени онези елементи от социалното подпомагане, които са в голяма степен унифицирани и стандартизирани, и не изискват гъвкавост в съответствие с промените в пазара.

Затова и предоставянето на социални помощи, например, традиционно се осъществява от структури в общинската администрация.

- **Общинските предприятия** са подходяща форма за предоставяне на социални услуги, които не изискват динамично конкурентноспособно поведение в съответствие с бурното развитие на иновациите и технологиите. Типичен пример за такава услуга са социалните кухни и трапезарии. Когато решава да създаде общинско предприятие за предоставяне на дългосрочни грижи и услуги за възрастни хора, общината поема и всички рискове на инвестицията и търговската дейност.

- **На външни доставчици, избрани в процедура за възлагане на обществени поръчки**, може да се възлага предоставянето на социални услуги, които нямат дългосрочен характер. Договорът за обществени поръчки не може да бъде сключен за срок по-дълъг от 4 години. Освен това съгласно чл.18а ал.3 от ЗСП, кметът може да възложи управлението на социалните услуги, които са делегирани от държавата дейности и местни дейности, чрез конкурс или по договаряне при единствен кандидат.

- **Публично-частното партньорство** е най-добрата форма за предоставяне на социални услуги там, където самите услуги предполагат дългосрочност и/или иновативност и креативност. Освен това публично-частните партньорства са добро решение за финансиране на дългосрочни публични проекти при недостатъчно бюджетни ресурси¹⁴, тъй като чрез тях се ангажира финансиране от частния сектор. Другото основно предимство на публично-частното партньорство е свързано с разпределяне на рисковете между публичния и частния партньор¹⁵, което освобождава част от бремето, тежащо върху общината по отношение на социалните услуги.

В крайна сметка публично-частното партньорство позволява да се предоставят висококачествени социални услуги чрез постигане на по-добра стойност на вложените публични средства, заложенa в концепцията „стойност срещу пари“ (value for money). С това понятие се обозначава постигането на най-добрият възможен и измерим резултат след като се вземат предвид всички облаги, разходи и рискове в целия жизнен цикъл на дългосрочния ПЧП проект. Следователно, „стойност срещу пари“ не се отъждествява с най-ниската цена. Основни двигатели за постигане на по-добра стойност на вложените публични средства са иновациите, интегрирането на услуги, използването на нови активи, повишената конкурентноспособност и др.

2.1.2. Нормативна уредба

Законът за публично-частно партньорство влиза в сила от 01.01.2013 г.

Действащата през 2012 г. нормативна уредба на публично-частно партньорство (ПЧП) е **не-**

кодифицирана и многостепенна. В нея липсва легална дефиниция на понятието „публично-частно партньорство“. Няма и нормативна регламентация на предметния обхват на ПЧП, нито на критериите за избор между различните видове ПЧП. **Съществена част от процедурите за създаване на публично-частно партньорство са заложи на подзаконово равнище.**

Към 2012 г. следните правни норми и институти попадат в обхвата на понятието „публично-частно партньорство“:

- Концесии в Закон за концесии¹⁶ и Правилник за прилагане на Закона за концесии-те¹⁷;

- „Особени правила за приемане на съдружници и за увеличаване на капитала на търговските дружества с повече от 50 на сто държавно участие, както и за определяне на съучредители за образуване на търговски дружества с държавно участие“, съгласно раздел V „а“ от Правилника за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала (ПРУПДТДДУК¹⁸);

- Общинското сътрудничество, съгласно чл.59-61 от Закона за местното самоуправление и местната администрация.

- Местни инициативни групи (МИГ), съгласно Наредба № 23 от 18 декември 2009 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по мярка „прилагане на стратегиите за местно развитие“ и по мярка „управление на местни инициативни групи, придобиване на умения и постигане на обществена активност на съответната територия за местните инициативни групи, прилагащи стратегии за местно развитие“ от програмата за развитие на селските райони за периода 2007 – 2013 г.¹⁹

Това изброяване няма претенция за изчерпателност, а целенасочено събира онези късчета от мозайката на действащата нормативна уредба на публично-частното партньорство у нас, на основата на които общините биха могли да разработват ПЧП схеми. Някои от институти, например, „концесиите“, имат сравнително подробна уредба в закон и правилник, но не намират широко практическо приложение в сферата на социалните услуги. Други институти като „общинско сътрудничество“ не се прилагат на практика, защото макар и да позволяват разнообразни договорни схеми, нямат собствена идентичност и разпознаваемост от правна гледна точка.

Всъщност, действащата уредба на публично-частното партньорство е оскъдна и противоречива, и в голяма степен разчита на смелостта и изобретателността на общините при разработване на ПЧП проекти. Благодарение на новия закон, който ще влезе в сила от 2013 г. обаче, днес общините се намират една крачка по-близо до разбирането какви ПЧП проекти могат да бъдат успешни.

Публично-частното партньорство представлява дългосрочно договорно сътрудничество между един или повече публични партньори, от една страна, и един или повече частни партньори, от друга страна, за извършването на дейност от обществен интерес при постигане на по-добра стойност на вложените публични средства и при разпределение на рисковете между партньорите.

Като **„услуга от обществен интерес“** може да се дефинира всяка услуга в полза на обществото, отговорността за предоставянето на която се носи обичайно или по силата на нормативен акт от публичния партньор. Безспорно в този обхват попада и предоставянето на дългосрочни грижи и услуги за възрастни хора в общността. В този смисъл те попадат и в предмета на публично-частното партньорство.

Създаването на публично-частно партньорство е предпоставено от следните **кумулятивни условия**:

1) Възлагането на услугите не може да бъде осъществено по реда на Закона за обществе-

¹⁶ Закон за концесиите (Обн. ДВ. бр.36 от 2 Май 2006г).

¹⁷ Правилник за прилагане на Закона за концесиите, приет с ПМС № 161 от 29.06.2006 г. (Обн. ДВ. бр.54 от 4 Юли 2006г.)

¹⁸ Правилник за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие

¹⁹ Наредба № 23 от 18 декември 2009 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по мярка „прилагане на стратегиите за местно развитие“ и по мярка „управление на местни инициативни групи, придобиване на умения и постигане на обществена активност на съответната територия за местните инициативни групи, прилагащи стратегии за местно развитие“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 – 2013 г. (Обн. ДВ. бр.1 от 5 Януари 2010г.)



ните поръчки²⁰, защото: а) публичният партньор не може да осигури финансиране на дейността и финансирането трябва изцяло или частично да бъде поето от частния партньор; и б) чрез разпределение на рисковете между публичния и частния партньор ще се постигне по-добра стойност на вложените публични средства.

2) Възлагането на услугите не може да бъде осъществено чрез концесия, защото няма приходи от потребителите на услугата или от други трети лица във връзка с дейността, а когато има такива приходи - не е предвидено частният партньор да получава права върху тях. Когато от услугата се получават приходи от потребителите или от трети лица във връзка с дейността от обществен интерес, на частния партньор може да се възложи събирането им в полза на публичния партньор.

В основата на публично-частното партньорство стои поддържането на **икономически баланс**, който представлява равновесието между ползите за публичния и частния партньор и разпределението на рисковете между тях.

Публичен партньор на общинско равнище е или кметът на общината, или общинска публично-правна организация. Частен партньор може да бъде или съществуващо, или новоучредено търговско дружество. Не се допуска частният партньор - капиталово търговско дружество, да издава акции на приносител. Същевременно годишният финансов отчет на частния партньор подлежи на проверка от регистриран одитор по реда на Закона за независимия финансов одит²¹.

Българският закон утвърждава принципа, че *рисковете се разпределят между публичния и частния партньор в зависимост от техните възможности да ги оценяват, контролират и управляват*. Частният партньор поема винаги строителния риск и поне един от рисковете за наличност или за търсене на услугата от обществен интерес. Когато цената на услугата се определя с нормативен или административен акт, рискът, свързан с търсенето на услугата от обществен интерес, се споделя между публичния и частния партньор или се поема изцяло от публичния партньор.

Общините трябва да имат предвид, че самата основа на отношенията в публично-частното партньорство залага „по-активна роля“, а също и повече рискове и отговорности за частния сектор в сравнение с традиционната роля, в която частни субекти предоставят публични услуги чрез обществени поръчки²². Именно в тази по-активна роля се крие основният „лакумусов тест“²³ за идентификация на публично-частното партньорство и отграничение от традиционните обществени поръчки. Това е и основното, което различава договора за ПЧП от договора за наем на общинска собственост (със срок до 10 години), който е класически наем без рискове и задължения за наемателя от частния сектор.

Освен това, публично-частното партньорство има място там, където *средата е натоварена с множество задачи и дейности, и проектът включва няколко жизнени цикъла и интегрирани дейности*²⁴. Този контекст изисква модерна организационна формула за постигане на оптимално взаимодействие между публичния и частния сектор.

Публично-частното партньорство се осъществява чрез договор със срок **от 5 до 35г.** Във всеки отделен случай срокът на договора се определя на основата на финансово-икономическите показатели на проекта и на основата на техническите и/или технологичните особености на съответните услуги от обществен интерес, които ще се осъществяват посредством публично-частно партньорство.

Политиката на общината в областта на публично-частните партньорства се определя от Общинския съвет с *Общинския план за развитие* и се изпълнява от кмета на общината, вкл. по отношение на общинските публично-правни организации. Принципът е, че не може да се

осъществи проект за публично-частно партньорство, който не е включен в Програмата за реализация на Общинския план за развитие.

Публично-частните партньорства, в които участва общината или общинска публично-правна организация, следва да бъдат обособени в самостоятелен раздел в *Програмата за реализация на общинския план за развитие*. В този раздел се включва и информация за сроковете за изпълнение по етапи и за формата и размера на финансовата подкрепа за всеки отделен ПЧП проект. Очаква се приемането на Наредба на Министерския съвет, която да определи условията и реда за планиране и критериите за включване на ПЧП проект в Оперативния план и в Програмата за реализация на Общинския план за развитие.

Ежегодно кметовете на общините и управителните органи на общинските публично-правни организации внасят в Общинския съвет годишен отчет за изпълнение на договорите за публично-частно партньорство, по които са страни.

Общинският съвет е компетентният орган, който приема решение за откриване на процедура и за определяне на частен партньор, както и решение за изменение, допълнение, продължаване или прекратяване на договори за публично-частно партньорство. Такива решения не могат да се приемат след изтичането на 39 месеца от избирането на Общинския съвет. Необходимото мнозинство за приемане на съответните решения за публично-частни партньорства е 2/3 от общия брой на съветниците.

Когато в предмета на публично-частното партньорство е включено предоставяне на услуги като делегирана от държава дейност, законът поставя и допълнително условие за приемане на решение за откриване на процедура за определяне на частен партньор – да е дадено положително становище от компетентния държавен орган в областта на възложената от държавата дейност. Съгласуването с компетентния държавен орган се извършва в хода на съответната бюджетната процедура.

Процедурата за учредяване на концесия и избор на концесионер е уредена в Закона за концесиите и Правилника за прилагане на Закона за концесиите. А изборът на частен партньор за сключване на договор за публично-частно партньорство се осъществява при спазване на процедурите на Закона за обществени поръчки.

Сключването и изпълнението на договора за ПЧП не може да нарушава показателите и ограниченията, определени в Закона за общинските бюджети²⁵ и в Закона за общинския дълг²⁶ за всяка година от изпълнението на договора. Когато източник на финансовата подкрепа е общински дълг по смисъла на Закона за общинския дълг, се прилагат и разпоредбите на Закона за общинския дълг.

Годишният размер на плащанията от общинския бюджет за публично-частните партньорства е ограничен по следния начин: Когато източник на финансова подкрепа са собствени приходи, обща изравнителна субсидия и/или общински дълг, *годишният съвкупен размер на плащанията към частните партньори по договори за ПЧП във всяка отделна година не може да надвишава 15% от сумата на общата изравнителна субсидия и собствените приходи, осреднена за последните три години*, съгласно годишните отчети за касовото изпълнение на бюджета на общината.

ПЧП проектите с предвидени плащания от общинския бюджет, за които предстои откриване на процедура за определяне на частен партньор, се включват като *Приложение към общинския бюджет* на общината за съответната година. Конкретните бюджетни средства, необходими за плащания по сключени договори за ПЧП, се включват в общинския бюджет за съответната година. С решението за приемане на общинския бюджет за всяка година Общинският съвет следва да определи:

- Максималният размер на плащанията, който общината може да поеме като задължение по нови ПЧП проекти през годината;
- Размерът на плащанията по проектите към края на бюджетната година, в това число остатъчният размер на задълженията по сключени договори за ПЧП и намеренията на общината за ПЧП проекти през съответната година;

²⁵ Закон за общинските бюджети (Обн. ДВ. бр.33 от 24 Март 1998г.)

²⁶ Закон за общинския дълг (Обн. ДВ. бр.34 от 19 Април 2005г.)

²⁰ Закон за обществените поръчки (Обн. ДВ. бр.28 от 6 Април 2004г.).

²¹ Закон за независимия финансов одит (Обн. ДВ. бр.101 от 23 Ноември 2001г.).

²² Martimort, D., Pouyet, J. "Build It or Not": Normative and Positive Theories of Public-Private Partnerships, January 11, 2006, p. 1-4.

²³ Renda, A., Schrefler, L. Public-Private Partnerships - Models and Trends in the European Union, IP/A/IMCO/SC/2005-161,p.6,

http://www.europarl.europa.eu/compair/imco/studies/0602_ppp_briefingnote_en.pdf

²⁴ Във всички ръководства и методически указания за публично-частно партньорство се обяснява, че частният сектор поема дейности и задачи в най-малко три фази от жизнения цикъл на проекта.



• Съвкупният размер на плащанията от общинския бюджет към частните партньори за съответната година по всички сключени договори за ПЧП.

По силата на действащия закон към Министерството на финансите се води публичен регистър на концесиите в Република България. След влизането в сила на новия закон през 2013 г. всички ПЧП проекти ще бъдат вписвани в **Публичния регистър на публично-частните партньорства**, който ще

се води и поддържа от Министерството на финансите. Предвижда се този регистър да обхваща решенията за откриване на процедурите за определяне на частен партньор; обявленията за провеждане на процедура за определяне на частен партньор; решенията за определяне на частен партньор; финансово-икономическите анализи; сключените договори за ПЧП без данните, представляващи търговска или техническа тайна; информация за изпълнението на договорите за ПЧП на публично-правните организации; допълнителните споразумения за изменения или допълнения на сключените договори за ПЧП; решенията за прекратяване на договорите за ПЧП и т.н.

Новият закон за публично-частното партньорство предвижда административно-наказателна отговорност за кмета на общината и ръководителя на общинска публично-правна организация, който сключи договор за осъществяване на дейности в обществен интерес в нарушение на закона, ако деянието не съставлява престъпление. Глобите, които се предвиждат са между 15 000 лв. и 20 000 лв. Глоби се предвиждат и за длъжностните лица, които не въведат в регистъра за публично-частно партньорство съответни документи в сроковете, предвидени от закона.

2.2. Общината като публичен партньор в предоставяне на дългосрочни грижи и услуги в общността за възрастни хора

2.2.1. Форми на публично-частни партньорства

Най-общата класификация на публично-частните партньорства ги разделя на две основни групи: *договорни и институционализирани*, в зависимост от това дали се създава проектно търговско дружество за целите на партньорството.

Институционализираните ПЧП се наричат още публично-частни дружества. Основните видове договорни ПЧП са концесиите и партньорските договори. Концесията се характеризира с това, че нейният обект може да бъде изчерпателно дефиниран с решението за учредяване на концесия. Когато обектът на ПЧП не може отнапред да бъде ясен и изчерпателно определен за целите на икономическия баланс, се приема, че страните сключват партньорски договор. Партньорски договор обикновено се сключва за ПЧП, при което частният партньор не получава приходи от потребителите на услугата.

Концесиите са подробно уредени в Закона за концесиите и Правилника за прилагане на Закона за концесиите, които претърпяха няколко реформи през последното десетилетие. Най-важната концептуална промяна в този нормативен режим е превръщането на концесиите от средство за управление на обекти или дейности, върху които държавата и общините упражняват вещни или монополни права, в инструмент за публично-частно партньорство. С оглед предоставянето на дългосрочни грижи и услуги за възрастните хора чрез публично-частно партньорство, следва да бъдат отбелязани концесията за строителство и концесията за услуга:

• Посредством *концесия за строителство* общината-концедент възлага на частен партньор-концесионер строителството на **дом за възрастни хора** в земя публична общинска собственост. След въвеждането в експлоатация на сградата концесионерът получава правото да поддържа и управлява дома за възрастни хора за дълъг период от време (между 10 и 30 години). Възнаграждението на концесионера се състои от правото да експлоатира дома за възрастни хора или от това право плюс компенсации, които концедентът заплаща на концесионера, с оглед поддържане на икономическия баланс на концесията. Съгласно действащият Закон за концесиите, правото на концесионера да експлоатира обекта на концесията за строителство включва предоставянето на услуги от обществен интерес и/или извършването на други стопански дейности срещу получаването на приходи.

• Посредством *концесия за услуга* общината-концедент възлага на частен партньор-конце-

сионер управлението на услуга от обществен интерес на риск на концесионера. Възнаграждението на концесионера се състои в неговото право да експлоатира услугата, или от това право плюс компенсации, които концедентът заплаща на концесионера, с оглед поддържане на икономическия баланс на концесията. Съгласно действащият Закон за концесиите, правото на концесионера да експлоатира услугата включва предоставянето на услуги и/или извършването на други стопански дейности срещу получаването на приходи. Управлението на услугата включва поддържането ѝ в наличност, както и осигуряване на непрекъснатост и качество на предоставяните услуги в съответствие с концесионния договор. Принципно няма пречка на концесия да бъде отдадена всяка една от социалните услуги по смисъла на чл.36 от ППЗСП, които са приложими към възрастните хора. На практика, обаче, концесията за услуга предвижда плащането на такси от страна на потребителите на услугата. Това, обаче, е непосилно за уязвимите лица от третата възраст, които живеят под прага на бедността. Следователно, концесионирането на социална услуга е предпоставено от сериозни компенсации в полза на концесионера – вкл. концесионни плащания и/или извършването на други съпътстващи стопански дейности. В такива случаи, обаче, по-подходящи са партньорските договори, които позволяват повече гъвкавост при уреждане на отношенията между публичния и частния партньор по отношение на дейностите и услугите в предмета на партньорството.

Независимо, че Законът за концесиите е действащ правен режим от години, на практика не се прилага в сектора на социалните услуги. Основната причина за това се крие в невъзможността за формиране на приходи от потребителски такси за социалните услуги, които да мотивират частният сектор да се ангажира с такъв тип концесии.

Партньорският договор за първи път е уреден в новия Закон за публично-частното партньорство, който ще влезе в сила от 2013 г. Основното, което отличава договора за ПЧП от концесионния договор е *финансово-икономическият модел*, предложен с офертата на участника, определен за частен партньор. Този модел отразява икономическият баланс на публично-частното партньорство и става неразделна част от договора за ПЧП. В договора за ПЧП се уреждат подробно условията, които определят икономическия баланс, и обстоятелствата, чието настъпване или изменение би довело до нарушаване на баланса. Освен това в партньорския договор се описват размера и източниците на финансиране от страна на частния партньор, а също и финансовата подкрепа от страна на публичния партньор, включително формите, условията и реда за нейното предоставяне, намаляване и преустановяване. В договора за ПЧП е задължително и да има клауза за застраховане на обекта/ите, чрез които се осъществява услугата от обществен интерес и допълнителните услуги извън дейността от обществен интерес. За неуредените случаи относно сключването, изпълнението, изменянето и прекратяването на договорите за ПЧП се прилагат съответните разпоредби на Търговския закон²⁷ и на Закона за задълженията и договорите²⁸.

Публично-частно партньорство при предоставянето на дългосрочни грижи и услуги за възрастни хора предполага да се разработи финансово-икономически модел на **интегрирани социални услуги**. Например, възможно е предметът на договор за ПЧП– Център за грижи и услуги за възрастни хора, да включва няколко от предвидените в ЗСП асистентска услуга, домашен социален патронаж, обществена трапезария, център за рехабилитация и социална интеграция. Въпросът за финансирането на тези интегрирани услуги в рамките на ПЧП проекта се решава в зависимост от възможностите на всяка община да стимулира участието на частен партньор в социалните дейности. Обикновено съпътстващи търговски обекти и дейности в рамките на ПЧП осигуряват възможности за финансиране на услугите от обществен интерес. При оценката на най-изгодната оферта за финансово-икономически модел се отчитат следните показатели – размер на плащанията и други компенсации от страна на публичния партньор (когато такива се предвиждат), срок на договора, спецификация на услугите и т.н.

В обявяването за откриване на процедура за концесия или публично-частно партньорство може да се включи условие договорът да се изпълни или от специално създадено проектно дружество или чрез публично-частно дружество. Проектното дружество се учредява за срок

²⁷ Закон за общинските бюджети (Обн. ДВ. бр.33 от 24 Март 1998г)

²⁸ Закон за общинския дълг (Обн. ДВ. бр.34 от 19 Април 2005г.)



не по-кратък от срока на концесионния договор, респективно на договора за ПЧП.

Публично-частното дружество е новоучредено капиталово търговско дружество, в което съдружници или акционери са участникът, определен за частен партньор (частен съдружник) и общината или общинската публично-ноправна организация (публичен съдружник). В този случай договарят за ПЧП се сключва с публично-частно дружество. Тази форма обикновено се обосновава с

особености на услугите от обществен интерес, които налагат извършването на постоянен контрол върху тяхното осигуряване или предоставянето. Възможно е и други обстоятелства да налагат създаването на публично-частно дружество, но във всички случаи те трябва да бъдат мотивирани в решението за откриване на процедура за избор на частен партньор.

Във всички случаи на институционализирано ПЧП *още в конкурсната документация следва да бъдат определени следните параметри на публично-частното дружество:*

- Вид и размер на вноските, с които публичният и частният съдружник участва в капитала;
- Непаричната вноска, с която публичният съдружник участва в капитала (когато такава е предвидена);
- Условието за финансиране дейността на дружеството;
- Съществените условия на устава, респективно на дружествения договор;
- Редът за уведомяване на публичния съдружник при промяна на контрола на частния съдружник и последиците от промяната.

Във всички случаи участието на публичния съдружник в публично-частното дружество се счита за „финансова подкрепа“ и се предоставя при условията на Закона за държавните помощи²⁹.

Публично-частното дружество обикновено се управлява от частния съдружник, за който се предполага, че има повече опит в бизнеса. Публичният съдружник също може да участва в управлението на публично-частното дружество в зависимост от това доколко активно участва в организирането и предоставянето на социалната услуга. Във всички случаи и независимо от дела на публичния съдружник в капитала на публично-частното дружество, публичният съдружник има блокираща квота при вземането на решения за:

- Изменение на устава или на дружествения договор;
- Увеличаване и намаляване на капитала;
- Преобразуване на дружеството;
- Извършване на разпоредителни сделки с имуществото - предмет на непарична вноска на публичния съдружник;
- Прехвърляне или предоставяне ползването на цялото търговско предприятие;
- Разпореждане с активи, чиято обща стойност през текущата година надхвърля половината от стойността на активите на дружеството съгласно последния заверен годишен финансов отчет
- Поемане на задължения или предоставяне на обезпечения към едно лице или към свързани лица, чийто размер през текущата година надхвърля половината от стойността на активите на дружеството съгласно последния заверен годишен финансов отчет.

Частният съдружник има задължение да предостави на публично-частното дружество ресурсите, с които е доказал съответствието си с изискванията за икономически и финансово състояние и за технически възможности и квалификация, доколкото това е необходимо за изпълнението на договора за ПЧП. Освен това предвижда се частният съдружник да отговаря солидарно с публично-частното дружество за изпълнението на договора за ПЧП.

Частният съдружник може да извършва една или повече от дейностите - предмет на договора за ПЧП, като подизпълнител. Начинът на предоставяне на ресурсите и участието на частния съдружник като подизпълнител се посочват в офертата и се включват във финансово-

икономическия модел.

Законът предвижда забрана на публично-частното дружество да извършва дейности, които не са свързани с изпълнението на договора за ПЧП, включително чрез участие в процедури по Закона за обществените поръчки или Закона за концесиите. Освен това публично-частното дружество не може да участва в други дружества или сдружения.

Всички нормативни рестрикции по отношение на публично-частните дружества имат за цел да защитят публичния интерес в рамките на публично-частното партньорство.

2.2.2. Защита на публичния интерес в публично-частното партньорство

Онова, което принципно и концептуално отграничава управлението в публичния сектор от частния сектор, се нарича „обществен интерес“. Основната причина общината да участва в ПЧП проекта за публично-частно партньорство е реализацията на публични цели, задачи и блага. Общината като организация от публичния сектор не просто има правото, но има и задължението да защитава своите права и интереси в рамките на публично-частното партньорство. И ако няма съмнение, че частният партньор ще защитава докрай своите права и частен интерес, по отношение на публичния интерес следва да бъдат предвидени допълнителни договорни гаранции. Именно този публичен интерес не бива да бъде подменен в нито един етап от проекта.

При откриване на процедурата за избор на частен партньор общината следва ясно да формулира публичните цели на ПЧП проекта. В съответствие с тях следва да бъде разработен икономическият баланс на публично-частното партньорството и съответното разпределение на рисковете между партньорите. Това е и основата, на която ще бъде определен най-добрият финансово-икономически модел, предложен от участниците в конкурсната процедура.

В това отношение ключова е ролята на Общинския съвет, който приема Общинския план за развитие и Решението за откриване на процедура за избор на частен партньор. Договорите, чрез които се реализира публично-частно партньорство, са обикновено с по-дълъг срок на действие от един или няколко поредни мандата на една политическа сила. Така се оказва, че публично-частното партньорство би трябвало да влече след себе си една особена „транслация“ на отговорността между представителите на различни политически програми. Важно е политическата воля за създаване на публично-частно партньорство да е облечена с достатъчно сериозни и убедителни експертни аргументи, които да обосновават наличието на икономически баланс и публичен интерес от такова партньорство. И най-съвършените юридически формулировки не могат да прикрият лошия финансово-икономически модел на едно партньорство.

Ключови за защитата на публичния интерес са договорните клаузи, които уреждат последиците от нарушаване на икономическия баланс на публично-частното партньорство. Принципно икономическият баланс в ПЧП за социални услуги може да бъде нарушен, когато в резултат на промени в нормативен акт се променят условията за предоставяне на услугата от обществен интерес или в резултат на непреодолима сила се преустановят дейности по договора. Същото се касае и за случаите, в които възникне опасност за националната сигурност и отбраната на страната, за околната среда, за човешкото здраве, за защитените територии, зони и обекти, и за обществения ред. Правилото при нарушаване на икономическия баланс на ПЧП е, че всяка от страните по договор може да поиска неговото изменение или допълнение за възстановяване на икономическия баланс. Искането се отправя към другата страна с мотивирано предложение въз основа на нов комплексен анализ на обстоятелствата, довели до нарушаване на икономическия баланс.

При изпълнение на договора за ПЧП се осъществяват мониторинг и контрол върху изпълнението на задълженията на страните, както и одит на частния партньор. Страните по договора за ПЧП са длъжни да осигурят водене и съхраняване на документацията и защита на информацията във връзка с изпълнението на договора. Освен това частният партньор осигурява публичност за изпълнението на договора за ПЧП.

Според добрите практики при сключване на договора за ПЧП, в полза на публичния партньор следва да бъдат създадени договорни гаранции за изпълнение на задълженията на

²⁹ Съгласно §1 т.1 от ДР на Закона за държавните помощи, „държавна помощ“ е всяка помощ, предоставена от държавата или общината или за сметка на държавни или общински ресурси, пряко или чрез други лица, под каквато и да е форма, която нарушава или застрашава да наруши свободната конкуренция чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия, производството или търговията на определени стоки, или предоставянето на определени услуги, доколкото се засяга търговията между държавите членки.

ЧАСТ 2

частния партньор. На базата на избрания финансово-икономически модел се разработват различни хипотези на неустойки при неизпълнение на задълженията на страните. При съществено неизпълнение на основни задължения на частния партньор следва да бъде предвидено право на публичния партньор да прекрати едностранно договора без да дава подходящ срок за изпълнение.

Важно е в договора за ПЧП подробно да бъдат разработени хипотезите на предсрочно прекратяване на договора за ПЧП, включително при несъстоятелност на частния партньор или при неизпълнение на задълженията по проекта. В добрите ПЧП практики се предвижда при предсрочното прекратяване на договора задължение на частния партньор да продължи да изпълнява определени дейности, докато същите бъдат поети от лице, посочено от публичния партньор. Този преходен период е предвиден с оглед публичния интерес от непрекъснатост на предоставянето на социалните услуги, но не може да е по-дълъг от 6 месеца.

При предсрочно прекратяване на договора за ПЧП поради причина, за която отговаря частният партньор, общината като публичен партньор има право на неустойките, уредени в договора, и на обезщетение, определено в закона. Новият закон за ПЧП подробно урежда размера на дължимите обезщетения при предсрочно прекратяване на договора в зависимост от това чия собственост е обектът, с който се извършва дейността от обществен интерес.

С оглед защитата на публичния интерес е предвидено, че във всички случаи на прекратяване на договора за ПЧП частният партньор е длъжен да предаде собствеността на общината или общинската публично-правна организация заедно с приращенията и подобренията. Освен това в тези случаи частният партньор няма право на задържане върху обекта.

При отказ или невъзможност на частния партньор да предаде обекта се предвижда публичният партньор да назначи комисия за съставяне на констативен протокол, с който се констатира състоянието на обекта и се удостоверява отказът или невъзможността за предаване. Протоколът е основание за издаване на заповед за изземване на обекта по реда на Закона за общинската собственост.

В обобщение, законовите гаранции за защита на публичния интерес акцентират върху защитата на собствеността на публичния партньор. Следователно, в договора за ПЧП следва да бъдат предвидени гаранции, които допълнително да защитят изпълнението на публичните цели в съответствие с ясно формулирани количествени и качествени измерители. В крайна сметка водещо в публично-частното партньорство за предоставяне на дългосрочни грижи и услуги за възрастни хора водещи са публичните цели, а не запазването на общинската собственост. Затова и най-важната работа, която общините трябва да свършат при подготовка на договора за ПЧП е свързана със спецификацията на социалните услуги и съответните измерители на изпълнението. Препоръчително е в договора за ПЧП да бъде предвидена процедура, в рамките на която публичният партньор ще оценява изпълнението по количествените и качествените показатели (например, чрез назначаване на комисия, в която да участват служители от общинската администрация и неправителствени организации). За да бъде ангажиран частният партньор от резултатите на такава една процедура и оценка на изпълнението, те следва да бъдат подробно описани в договора за ПЧП. Така на договорно равнище общината ще заложи механизъм, който да предотвратява споровете относно качеството на предоставяните социални услуги и да обвързва частния партньор. Това е и процедурна гаранция, че публичният интерес от качествени грижи и услуги за възрастните хора няма да бъде подменен в хода на изпълнението на договора за публично-частно партньорство.

2.3. Добри национални практики

2.3.1. Национални практики на публично-частни партньорства и предоставяне на социални услуги

До 2012 г. липсата на Закон за публично-частно партньорство в голяма степен блокира развитието на добри практики на ПЧП в България. В периода 2007 г. – 2010 г. повсеместно са разработени и приети Общински наредби за публично-частно партньорство във връзка с ус-

вояване на европейските средства по Оперативните програми на ЕС³⁰.

Повечето Общински наредби си поставят амбициозната цел да запълнят празнините в законодателната уредба, най-вече по отношение на това за какви проекти са приложими публично-частните партньорства. Например, Наредбата, приета от Община Варна с решение на Общински съвет – Варна № 737-14(9)/25, 28.07.2008 г. е озаглавена *НАРЕДБА за прилагане на модели на публично-частно партньорство в инфраструктурния сектор и в процеса на управление на комплексни проекти в обществена полза на община Варна*. Съгласно чл.1 ал.3, тази Наредба „цели като краен ефект развитие на участието на частния сектор в секторите на финансиране изграждането на публичната инфраструктура, социалния жилищен общински фонд, управлението на зелените площи, местата за отдих, спорт и туризъм, процеса на реализация на ПЧП инженерингови и комплексни проекти, в обновяването на паметниците на културата, в стимулирането живота на културните и образователни институции, **разширяване на социални услуги чрез активи – собственост на общината**, както и за подпомагане реализирането на проекти, финансирани от частни инвеститори, в процеса на изпълнението на които е необходимо урегулиране функционирането на публична инфраструктура.“

Община Варна може да бъде посочена като пример за добри национални практики в разработването на Стратегия за социални услуги за възрастни хора, включително и опити за прилагане на публично-частно партньорство. В Община Варна развитието на социалните услуги се планира със *Социална програма*, която се изготвя съвместно от общинската администрация, Общински съвет – Варна, и Обществения съвет за социална рехабилитация и интеграция на хората с увреждания. Социалната програма е финансирана основно от общинския бюджет.

В Социалната програма на общината са заложили множество дейности, финансирани от общинския бюджет и възлагани за изпълнение от неправителствените организации. В рамките на пет години по Социалната програма изцяло с финансиране от общинския бюджет са разкрити 11 центъра за социална рехабилитация и интеграция на хора в неравностойно положение, които предоставят комплекс от социални услуги за 740 души месечно³¹.

В резултат на последователната социална политика на община Варна, включваща и грижите за възрастни хора, са развити редица социални услуги:

- Домашен социален патронаж с капацитет 500 места, от които 390 места за хора с увреждания (доставчик Община Варна);
- Социална трапезария с капацитет 475 места, от които 145 за хора с увреждания (доставчик Община Варна);
- Център за социална интеграция и рехабилитация на възрастни с увредено зрение с капацитет 40 места (доставчик сдружение с нестопанска цел „Съпричастие“)
- Център „Домашни грижи“ за оказване на помощ на възрастни, хронично болни и хора с трайни увреждания“ с капацитет 70 места (доставчик „Български червен кръст“)
- „Център за социална рехабилитация и интеграция“ на възрастни увреждания с капацитет 50 места (доставчик сдружение с нестопанска цел „Шанс за хора с увреждания“)
- Център за социална рехабилитация и интеграция“ за възрастни с говорно-езикови проблеми с капацитет 40 места (доставчик сдружение с нестопанска цел „Младежки алианс“)
- Дом за хора с физически увреждания с капацитет 40 места (доставчик Община Варна)

Финансирането става по две основни линии: чрез целево финансиране на неправителствените организации по подадени от самите тях предложения или чрез организиране на тематични конкурси.

Чрез Социалната програма се разработва и реализира международен проект между Община Варна и Община Дордрехт, Холандия за разкриване на *Информационен център за социални*

³⁰ Наредби за публично-частното партньорство са приети в редица големи и малки общини – Варна, Бургас, Пловдив, Перник, Търговище, Дулово, Брацигово, Генерал Тошево, Панагюрище, Пещера и т.н.

³¹ Аналитичен доклад „Анализ на досегашната практика при осъществяване и управление на публично-частно партньорство от община Варна“, изготвен във връзка с изпълнение на Дейност 2 от проект „Общинска администрация гр. Варна – прозрачен, компетентен, динамичен и интерактивен партньор на бизнеса“, съфинансиран от Европейския социален фонд чрез ОПАК по договор № А08-14-30-С/10.02.2009г. подписан между МДААР и Община Варна.

Такива практики са посочени в Ръководство по социално договаряне и развитие на социални



услуги. Този проект е единствен по рода си в България. В него гражданите получават информация по отношение дейността на дирекция "Социални дейности и жилищна политика", дирекция "Социално подпомагане", дирекция "Бюро по труда", неправителствените организации, предоставящи социални услуги, видовете социални услуги на територията на общината, предстоящи мероприятия и др.

В община Варна е и първият опит за партньорство между публичния и частния сектор при предоставяне на дългосрочни грижи и услуги за възрастни хора – Дом за стари хора „Св. Йоан Златоуст“. Следва да се има предвид, че този опит няма дългосрочен характер и не представлява същинско публично-частно партньорство. Все пак това е практика, която разкрива интересът на частния сектор към предоставяне на социални услуги и възможните форми на сътрудничество с публичния сектор в тази насока.

Домът е открит през 2009 г. с капацитет 43 места. В дома се предлага храна, социални и здравни услуги и др. Разходите на възрастните хора в него се поемат от общинската социална програма. Възрастните хора заплащат и такса в размер на 70% от личните си доходи. От анализирания достъпна информация може да се направи извод, че се касае за **зародишна форма на договорно публично-частно партньорство** или по-скоро за договор, по силата на който община Варна поема разходите за престоя на възрастните хора в дома.

Частният сектор проявява много по-траен интерес да участва в публично-частни партньорства за изграждане и управление на техническата инфраструктура, отколкото на социалната инфраструктура. Въпреки това и в техническата инфраструктура няма развити добри практики на публично-частно партньорство у нас, макар и в общините да се обсъждат множество проекти. Основната причина за това беше липсата на закона, която създава правна несигурност за публичния и частния партньор и блокира създаването на дългосрочни договорни отношения. Тепърва ще бъдат разработвани модели на публично-частно партньорство при условията на новия закон.

По отношение на публично-частните партньорства за предоставяне на дългосрочни грижи и услуги за възрастни хора в общността трябва да се стъпи най-вече върху *добрите социални практики на общините в партньорство с неправителствените организации*³². В общините с активна социална политика има създадени:

- **Обществен съвет** с представители на общината и местни неправителствени организации, ангажирани в предоставянето и развитието на социални услуги.

- **Обществени фондации**, регистрирани в обществена полза, чийто учредител е общината, а в органите на управление участват кметът, секретарят на общината, общински съветници или служители от общинската администрация (Чепеларе, Стара Загора, Габрово, Благоевград).

При предоставянето на социални услуги много по-активно от бизнеса се ангажират неправителствени организации. Според последните редакции на Закона за публично-частно партньорство, обаче, частен партньор по договор за ПЧП може да бъде само капиталово търговско дружество.

Следователно неправителствените организации няма да могат директно да сключват договори за ПЧП. Това се обяснява с факта, че в рамките на публично-частното партньорство е задължително поемането на значителна част от стопанските рискове за наличност на услугата от обществен интерес от частния партньор. Тъй като неправителствените организации по дефиниция са с нестопанска цел, то те не биха могли да поемат стопански задължения и рискове. Това, обаче, не означава, че трябва да се игнорира техният опит в предоставянето на социални услуги. Общината като публичен партньор има интерес да продължи своето сътрудничество с неправителствени организации и да ползва техният опит при разработването на спецификацията на социалните услуги и конкурсната документация; при оценката на ofertите на кандидатите за частен партньор; при мониторинга върху изпълнението на социалните услуги и т.н.

2.3.2. Насоки за създаване на добри модели на публично-частно партньорство при предоставяне на дългосрочни грижи и услуги за възрастни хора в общността

За да реализира успешен проект за публично-частно партньорство при предоставяне на дългосрочни грижи и услуги за възрастни хора в общността, общината трябва предварително да си даде отговори на следните два ключови въпроса:

1. Какви социални услуги за възрастни хора да се предоставят и на какви критерии и стандарти за качество да отговарят тези услуги?

2. Как да се стимулира интересът на частни партньори към ПЧП за социални услуги и какви съпътстващи търговски дейности ще осигурят финансирането на социалните услуги?

Първият въпрос касае предметът на ПЧП и по-специално качеството на социалните услуги. В България няма разработени подробни индикатори и измерители за качество на социалните услуги за възрастни³³. Критериите уредени в чл.40 „е“ и сл. от ППЗСП, са регламентирани общо за всички социални услуги по отделни компоненти като:

- **Изисквания за местоположение** и материална база (достъпност, достатъчно спални помещения, помещения за социални контакти, помещения за хранене, наличие на помощни средства за комуникация и др.)

- **Изисквания за хранене** (осигурен правилен режим за хранене, питателна и здравословна храна, отчитане на хранителните потребности и личния избор на потребителите и др.);

- **Изисквания за здравни грижи** (стоматологична помощ други здравни грижи, съдействие за снабдяване с предписани лекарства, определяне на служител, отговорен за изпълнението на стандартите за здравни грижи)

- **Изисквания за образователни услуги и информация** (осигуряване на съдействие за участие в образователна програма в съответствие с възрастта и личния избор на потребителите, осигуряване на достъп до информация);

- **Изисквания за организация за свободно време и лични контакти на потребителите** (възможност самостоятелно да организират свободното си време, да се срещат със семейство, приятели и други лица, планиране на културни, спортни и други дейности, организиране на екскурзии)

- **Изисквания за обслужващ персонал** (съответствие на числеността, опита и квалификацията на персонала с вида на предоставяната услуга, периодична оценка на изпълнението на задачите от персонала, осигуряване на възможност за повишаване на квалификацията на персонала с оглед спецификата на социалните услуги).

В действащата нормативна уредба, обаче липсват измерими и обективни стандарти и критерии за качеството на социалните услуги за възрастни. Следователно, за целите на ПЧП проект общината сама трябва да изработи стандартизирани индикатори за качеството на социалните услуги за възрастни хора. В противен случай общината няма да разполага с база за оценка на изпълнението и неизпълнението на задълженията на частния партньор по отношение на предоставяните социални услуги.

Тъй като въпросът за индикаторите за качество на социалните услуги за възрастни хора е въпрос, с който всяка от общините ще се сблъска, този въпрос може да се реши или на централно равнище, или в сътрудничество между общините с активна социална политика и опит в предоставяне на социални услуги за възрастни хора.

Вторият въпрос касае матрицата на финансовия модел на ПЧП за социални услуги. Традиционно стимулите за частния сектор да участва в социални проекти са свързани с:

- Предоставяне общинско имущество за ползване и управление и/или други форми на финансова подкрепа от публичния сектор;

- Комбиниране на социалния проект със съпътстващи търговски и/или стопански дейности, осигуряващи печалби, от които се правят отчисления за финансиране на социалните услуги.

Всяка община в зависимост от своето местоположение, имущество и дейност следва да реши какъв финансово-икономически модел на ПЧП ще бъде работещ в дългосрочен план и

³² Такива практики са посочени в Ръководство по социално договаряне и развитие на социални услуги в общността, Български център за нестопанско право. Институт за социални услуги в общността, 2009, с.20-22.

³³ В България действа само Наредбата за критериите и стандартите за социални услуги за деца, приета с ПМС № 256 от 07.11.2003г. (Обн. ДВ. бр.102 от 21 Ноември 2003г.).

ЧАСТ 2



ще мотивира участие на частни партньори в предоставянето на социални услуги.

След като са ясни отговорите на тези два въпроса, Общината изработва Концепция за икономически баланс на публично-частното партньорство и следва да си отговори на следните важни въпроси:

✓ *Какъв срок на публично-частното партньорство съответства на финансово-икономическите показатели на проекта за ПЧП и на техническите и технологичните особености на обектите и/или социалните услуги?* В зависимост от обхвата на предмета на договора за ПЧП Общината следва или сама да определи конкретния срок, или да постави времеви граници, в които кандидатите за частен партньор да предлагат срок в своята оферта.

✓ *Кои рискове задължително следва да бъдат поети от частния партньор и кои рискове могат да бъдат поети от публичния партньор?* В този случай следва да се има предвид, че законът изисква разпределението на т.нар. съществени рискове да бъдат посочени в обявлението за откриване на процедурата за ПЧП. Съществени рискове са строителният риск, рискът за наличност и рискът за търсене на услугата. Задължително е частният партньор да поеме строителният риск и поне един от рисковете за наличност или за търсене на услугата. Ако цената на услугата се определя с нормативен или административен акт, рискът за търсене на услугата се поема или изцяло от публичния партньор, или се поделя между публичния и частния партньор.

✓ *Какви задължения и отговорности (вкл. неустойки) за всеки от партньорите съответстват на поетите рискове? От какво зависи изпълнението на задълженията? Как неизпълнението на отделни задължения ще се отрази върху предоставянето на социални услуги и върху целите на проекта?* В зависимост от отговорите на въпросите Общината ще формулира конкретни и ясни задължения на частния партньор в договора за ПЧП и ще създаде достатъчно гаранции за изпълнение на договора и постигане на публичните цели. Трябва да бъдат разиграни различни сценарии на неизпълнение и да се оценят последиците от неизпълнението за проекта, за публичните средства и публичната собственост.

✓ *Как ще се финансира предоставянето на социалните услуги? Каква е максималната финансова подкрепа, която публичния партньор може да предостави и при какви условия?* Как финансовата подкрепа следва да бъде обвързана с изпълнение на задълженията на частния партньор по договора за ПЧП? Въпросите за финансирането на проекта за ПЧП са едни от най-трудните за решаване, особено като се има предвид, че се касае за дългосрочно финансиране. Трябва да бъде разигран сценарий, при който е необходимо и финансиране от банки и анализ как това ще се отрази върху икономическия баланс на публично-частното партньорство.

✓ *Какви механизми за мониторинг и контрол върху изпълнението на задълженията на частния партньор са ефективни и подходящи? Как частният партньор да бъде обвързан от резултатите от контрола и оценката на изпълнението и качеството на услугите? Необходимо ли е създаване на публично-частно дружество за целите на ПЧП, за да може общината по-отблизо да следи и контролира изпълнението?* Дългосрочният характер на партньорството предполага институционализирането на механизмите за мониторинг и контрол – или чрез създаване на публично-частно дружество, или чрез създаване на периодични или ad hoc комисии, които да оценяват качеството на предоставяните социални услуги. Във всички случаи такива механизми и процедури, както и последиците от техните актове, следва да бъдат подробно описани в договора за ПЧП.

✓ *Какви ще бъдат последиците от предсрочно прекратяване на договора за ПЧП и вредите за общината като се има предвид, че тя отново трябва да организира предоставянето на социални услуги или самостоятелно, или с друг частен партньор?* Такава една оценка е основата за определяне на неустойките в полза на публичния партньор при предсрочно прекратяване на договора за ПЧП поради причини, за които частният партньор отговаря.

✓ *Какви договорни санкции могат да бъдат предвидени и реално да бъдат изпълнени срещу частния партньор, така че да се предотврати неговата недобросъвестност и източването на публични активи?* Във всички случаи трябва да се има предвид, че принудително

изпълнение срещу длъжник без имущество е безсмислено. Ето защо, възможно е да се предвиди договорно задължение на частния партньор да не намалява размера на своите активи под определен размер и да не увеличава размера на своите пасиви над определен размер, без да получи писменото разрешение на публичния партньор. Трябва да се помисли и по какъв начин подобни сделки ще се считат за относително недействителни спрямо публичния партньор.

Отговорите на всички горепосочени въпроси стоят в основата на матрицата за един добър модел на публично-частно партньорство, което отчита дългосрочният характер на договора и защитава публичния интерес.

Отговорите на тези въпроси са базата, върху която общината ще може да вземе законосъобразни и целесъобразни решения по отношение на публично-частното партньорство. Освен това общинските служители ще влязат подготвени в преговорите с частния партньор и ще могат адекватно да защитят интересите на общината.

Процедурата за избор на частен партньор се осъществява в съответствие със Закона за обществените поръчки, по чието прилагане общините имат достатъчно опит. За създаване на публично-частни партньорства е препоръчителна процедурата на Състезателния диалог, при която е възможно част от елементите в предмета на ПЧП да не бъде предварително определена, а да бъдат дефинирани в хода на диалога с кандидатите за частен партньор. Обикновено тези елементи касаят възможните съпътстващи стопански или търговски дейности, от които ще се осигурява частично финансирането на услугите от обществен интерес. Различните кандидати могат да предложат различни варианти за такива дейности в зависимост от своя опит и ноу хау. В крайна сметка публичният партньор ще търси най-ефективният финансово-икономически модел, който ще представлява и икономически най-изгодната оферта.

Новият закон предвижда създаването на регистър за публично-частни партньорства, който допълнително ще дисциплинира публичните партньори при осъществяването на процедурите в съответствие с принципите: публичност, прозрачност, свободна и лоялна конкуренция, недопускане на дискриминация, равнопоставеност и пропорционалност.

ЧАСТ 3

ИНТЕГРИРАН ИНОВАТИВЕН МОДЕЛ ЗА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО НА ОБЩИНСКО НИВО ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ДЪЛГОСРОЧНИ ГРИЖИ И УСЛУГИ В ОБЩНОСТТА ЗА ВЪЗРАСТНИ ХОРА

НАРЪЧНИК ЗА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО НА ОБЩИНСКО НИВО ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ДЪЛГОСРОЧНИ ГРИЖИ И УСЛУГИ ЗА ВЪЗРАСТНИ ХОРА

3.1. Принципи при реализиране на публично-частно партньорство

3.1.1. Фундаментални принципи

- Публичната собственост е неприкосновена. В резултат на публично-частното партньорство тя не може да се намалява, обезценява, погубва или приватизира;
- Частната собственост, която се създава на база на публично-частното партньорство е неприкосновена, докато частният партньор изпълнява своите задължения и до изтичане на срока на партньорството, когато тя се прехвърли на публичния партньор;

3.1.2. Приложими принципи

→ **Принцип на прехвърляне на риска** – Който най-добре управлява даден риск следва да поеме този риск. Преди подписване на договора за публично-частно партньорство рискът трябва да бъде прецизно квалифициран и анализиран по отношение на неговото влияние върху финансово-икономическите параметри на партньорството.

→ **Специфика на договаряне и изпълнение** – Дефинират се и се договарят критериите за качеството на изпълнението на заложените цели на проекта. Методите за неговото постигане са ноу-хау на частния инвеститор и не са обект на договаряне или обект на тръжна процедура;

→ **Поддържане на стойността на публичните активи** – В зависимост от типа на договора се прилагат различни принципи за съхраняване на публичните активи за срока на публично-частното партньорство;

→ **Търсене на нововъведения** – С цел постигане на приемлива за публичния и частния партньор ефективност и ефикасност на вложените средства е безалтернативно прилагането на нововъведения и специфично ноу-хау за постигане на целите на публично-частното партньорство;

→ **Липса на дискриминация** – при провеждане на процедурите за избор на частен партньор трябва да се прилага равно третиране на всички икономически субекти. Оценката на представените предложения за постигане на заложените цели – проблеми от обществен интерес, трябва да е направена по ясни, предварително заложили критерии, които не допускат субективна оценка. Оценката трябва да бъде обществено достъпна, обсъждана и приета от управляващия орган на публичния партньор;

→ **Стабилност и предоговаряне** – Това понятие е “свято” в договорите за ПЧП. Поради относително дългия срок на партньорството (до 30+5, а потенциално и повече години, на база на икономически анализи и доказателства) трябва много прецизно да бъдат дефинирани условията, при които да се гарантира непроменяемост на условията, както и на такива, при които е възможна промяна. Промяна трябва да се допуска само при предварително изследвани и анализирани параметри, измененията на които влияят върху финансово-икономическите параметри на ПЧП;

→ **Последователност/Цялостност/Непрекъсваемост** – Процесът на реализиране на публично-частно партньорство трябва да бъде непрекъсваем, цялостен и последователен, защото чрез ПЧП се решават проблеми от висок обществен интерес;

→ **Открита конкуренция** – Не следва да има ограничение при избор на процедура на определяне на подходящия частен партньор. Отчитайки спецификата на заданието при подбора на частен партньор, се препоръчва процедурата на състезателния диалог;

→ **Прозрачност и отчетност** – По време на целия процес за осъществяване на публично-частно партньорство – от дефиниране на заданието, избора на частен партньор и изпъл-

нение на договора за ПЧП, трябва да се гарантира прозрачност и отчетност. Това може да стане чрез контрол от страна на управляващия орган на публичния партньор и привличане за участие в процеса на НПО или гражданско сдружение;

→ **Ненамеса/Намеса в управлението на процеса на ПЧП** – В зависимост от типа на договора за публично-частно партньорство трябва да се аргументира вида и размера на деловото участие на публичния партньор, респ. в договора трябва да се дефинират условията и процедурата, при които публичният партньор може да поеме управлението на процеса на ПЧП, за да не се накърнят интересите на обществото, респ. да не се злоупотреби с обществен интерес;

→ **Гаранции и обществена подкрепа** – В договорите за ПЧП трябва да се предвидят механизми за гарантиране паричните потоци към частния партньор по отношение деловото участие от ангажиментите на публичния партньор. За целта трябва по-активно, целенасочено и аргументирано да се отчетат възможностите заложили в Законите за държавния и общинските бюджети като субсидии, субвенции, емитиране на бонове, гаранции по заеми, временно преотстъпване на такси, при спазване изискванията на Закона за общинския дълг;

→ **Компенсации** – В договорите за ПЧП е целесъобразно да се предвидят и възможности за компенсиране – материално и финансово на частния партньор при предварително, наложително или при успешно изпълнение. Това е необходимо, защото при запазването на социално-приемлива цена на предоставяните услуги, понякога не е възможно да се покрият разходите на частния инвеститор за инвестиции и експлоатационни разходи. За целта обаче, трябва да има предварително направен детайлен финансово-икономически модел на ПЧП с отчитане на всички експлоатационни разходи и при това за целия период на партньорството;

→ **Равностойност на парите** – Публичната власт трябва да защитава инвестициите на частния партньор по време на изпълнението на ПЧП. Важен е принципът за избор на партньор – цена/качество;

→ **Конкуренция** – При провеждане на процедура за избор на частен инвеститор за решаване на проблем от обществен интерес не трябва да се допуска дискриминация при оформяне на заданието, а така също и при изпълнението на договора за ПЧП.

3.2. Предимства и недостатъци при решаване на проблеми от значим обществен интерес чрез инструмента на публично-частното партньорство

3.2.1. Предимства за публичния партньор

→ *Привлича финансов ресурс от частен партньор:*

- при зачитане интересите на двете страни;
- без имуществени или банкови гаранции;
- при пълна прозрачност;

→ *По принцип се залага и очаква повишаване на качеството при изпълнението на възложената работа или услугите;*

→ *Подпомагане на местния частен бизнес;*

Публично-частното партньорство е силен икономически инструмент за подпомагане на местния частен бизнес като директно участие при реализиране на проекти от обществен интерес или като подизпълнител на крупни (български или чужди) инвеститори;

→ *Възможност за текущ контрол* – При използване на формата на институционализираното публично-частно партньорство (ИПЧП) е възможно осъществяването на непрекъснат контрол върху работата на частния партньор – директно (чрез участие на представител на публичния партньор в управлението на ИПЧП) или чрез участие в управлението и на представител на местно НПО или гражданско сдружение;

3.2.2. Недостатъци за публичния партньор

→ *Неоходимост от финансов и експертен ресурс за подготовка на документацията и процедурата за избор на частен партньор;*

→ *Сравнително дълъг период за подготовка и провеждане на тръжна процедура и избор на местен партньор;*

ЧАСТ 3

- Сравнително ограничен брой кандидати, поради сравнително ниска норма на печалбата, прозрачност при паричните потоци, сравнително дълъг срок за възстановяване разходите за инвестиции и експлоатационни разходи;
- Трудно съгласуване в Общинския съвет, поради наличие на различни партийни и корпоративни интереси.

3.2.3. Предимства за частния партньор

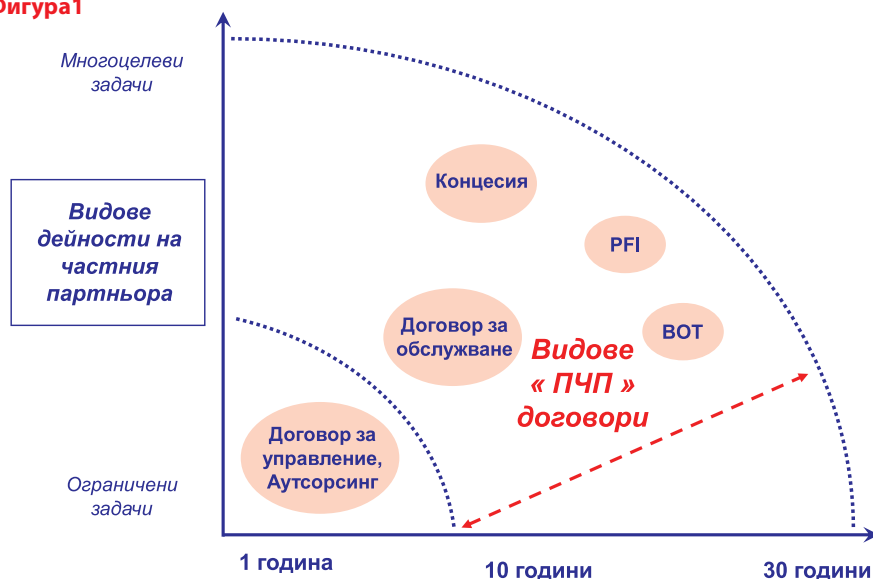
- Публичният партньор, независимо от временни финансови затруднения е надежден като икономически и административен обект, и перспективен партньор за дългосрочно партньорство;
- Публичният партньор е стабилен източник на приход във времето и особено по време на криза;
- Публично-частното партньорство предоставя широка платформа за сътрудничество;
- Публично-частното партньорство предоставя възможности за широки хоризонтални връзки между представители на местния бизнес;

3.2.4. Недостатъци за частния партньор

- Прозрачност в отношенията с публичният партньор на база на детайлния финансово-икономически анализ и моделираните парични потоци по години за целия период на партньорството;
- Сравнително по-ниска норма на печалбата, поради сравнително ниското ниво на социално-приемливите цени за услугите, които трябва да се предоставят на населението;
- Необходимост от значително ноу-хау за реализиране на съпътстващи или допълващи дейности, за да се компенсират сравнително ниски доходи от предоставяните услуги;
- Значителен контрол от страна на публичния партньор и независими организации – неправителствени организации (НПО) или граждански сдружения;

3.3. Територия на публично-частното партньорство

Фигура 1



От Фигура 1 се вижда, че препоръчаната времева територия за реализиране на публично-частно партньорство е 10 – 30+5 години. Аргументите за това са:

- Във времевия хоризонт до 10 години успешно се прилага Законът за общинската собственост и установената форма е „наемът“;
- Във времевия хоризонт може до 10 години да се прилага линейният подход при моделиране на паричните потоци;
- При партньорство между публичен и частен партньор под формата „наем“ е препоръчително да се възлагат поръчки в размер до 193 000 евро (377 469 лв. без ДДС), за да се облекчи процедурата и да не се обявява в Официален вестник на ЕС, чл. 7 т.1 от ЗОП. Над тази сума всички обществени поръчки, в т.ч. и за публично-частно партньорство трябва да се обявяват в официален вестник на ЕС. Това условие обаче, не е задължително.

Във времевия хоризонт от 10 до 35+5 години е целесъобразно да се реализират познатите форми на публично-частното партньорство.

В Закона за ПЧП времевият хоризонт е от 5 до 30+5 години, с приети изменения в Закона за общинската и Закона за държавната собственост.

Фигура 2

Фигура 2

Трансформация на собствеността

ПУБЛИЧНА

ЧАСТНА

ТИПОВИ КОНТРАКТИ					
BT	BLT	BTO	BOT	BOOT	BOO
Build-Transfer or Turnkey	Build-Lease-Transfer	Build-Transfer-Operate	Build-Operate-Transfer	Build-Own-Operate-Transfer	Build-Own-Operate
ИПП	ИЛП	ИПО	ИОП	ИСОП	ИСО
Изграждане-Прехвърляне или Подключ	Изграждане-Лизинг-Прехвърляне	Изграждане-Прехвърляне-Опериране	Изграждане-Опериране-Прехвърляне	Изграждане-Собственост-Опериране-Прехвърляне	Изграждане-Собственост-Опериране
ИЗИСКВАНИЯ					
Пълна публична собственост	Договори за услуги	Договори за управление	Наеми и лизинги	Концесии	Пълна частна собственост

На Фигура 2 е визуализирана трансформацията на собствеността – в началото частният партньор инвестира в активи и след изтичане на срока на партньорството те се включват в активите на публичния партньор.

Показани са и част от унифицираните договори от ФИДИК (Международна федерация на инженерите-консултанти - FIDIC). В САЩ за ПЧП се използват такива унифицирани договори като: Проектирай-Изгради-Експлоатирай, Изгради-Притежавай-Експлоатирай, Закупи-Изгради-Експлоатирай, Договори за услуги, Експлоатация и поддръжка, Експлоатация, поддръжка и управление, Проектирай-Изгради, Проектирай-Изгради-Поддръжка, Проектирай-Изгради-Експлоатирай, Финансово предприемачество, Enhanced Use Leasing (EUL), Вземи на лизинг-Разработи-Експлоатирай, Вземи на лизинг-Закупи, Продажба с обратно наемане.

Специфичните различия в отделните договори са по отношение на размера и срока на поетия риск/респективно ангажименти. Така например:

Закупуване-Изграждане-Експлоатация (ЗИЕ-ВВО): Прехвърляне на публичен обект на организация, обикновено при договор, съгласно който обектите се осъвременяват и ползват за определен период от време. Общественият контрол се осъществява посредством договора в момента на прехвърлянето/за времето на прехвърляне.

ЧАСТ 3



Изграждане-Собственост-Експлоатация (ИСЕ-ВОО): Частният сектор финансира, изгражда, влиза в притежание и ползва съоръжение или услуга безсрочно/за вечни времена. Публичните ограничения се определят в първоначалното споразумение и чрез съществуващите регулаторни органи на властта.

Изграждане-Собственост-Експлоатация-Прехвърляне (ИСДП-ООТ):

Частното лице/организация получава франчайз/разрешително да финансира, проектира, изгражда, ползва съоръжение (и да събира потребителски такси) за определен срок, след което собствеността се прехвърля обратно на общественния сектор.

Изграждане-Експлоатация-Прехвърляне (ИДП-ВОТ): Частният сектор проектира, финансира и изгражда ново съоръжение според дългосрочен договор за концесия и ползва съоръжението за срока на концесията, след което собствеността се прехвърля обратно на общественния сектор, при условие, че вече не е прехвърлена при завършване на съоръжението. В действителност, тази форма обхваща ИСДП и ИЛДП, като единствената разлика е собствеността на съоръжението.

Изграждане-Лизинг-Експлоатация-Прехвърляне (ИЛДП-ВЛОТ): Частното лице/организация получава франчайз/разрешително да финансира, проектира, изгражда и ползва съоръжение на лизинг (и да събира потребителски такси) за наемния период, срещу заплащане на наем.

Проектиране-Изграждане-Финансиране - Дейност (ПИФД-DBFO): Частният сектор проектира, финансира и изгражда ново съоръжение на дългосрочен лизинг и ползва съоръжението за лизинговия период. Частният партньор прехвърля новото съоръжение на общественния сектор в края на лизинговия период.

Финансиране: Частната организация, обикновено компания за финансови услуги, финансира пряко даден проект или използва различни механизми, като дългосрочен лизинг или емисия на ценни книжа (облигации).

Договор за Експлоатация и Поддръжка (Д&П – Q&M): Частен оператор ползва според договор обект, който е публична собственост, за определен период. Публичният партньор запазва собствеността върху обекта, (Мнозина не считат Д&П за част от спектъра на ПЧП и разглеждат подобни договори като договори за услуги).

Проектиране-Изграждане (ПИ-ДВ): Частният сектор проектира и изгражда инфраструктура, за да отговори на условията по изпълнението на публичния сектор, често при фиксирана цена, като риска от надвишаване на разходите се прехвърля към частния сектор. (Мнозина не считат ПИ за част от спектъра на ПЧП и разглеждат подобни договори като договори за обществени сгради).

Експлоатация-Лиценз: Частен оператор получава лиценз или права да ползва публична услуга, обикновено за определен срок, като се използва често за проекти в сферата на информационните технологии.

Изводи:

1. Предимствата при използване на унифицираните договори е, че при решаване на спорове при тях има дългогодишна практика и затова чуждестранните партньори предпочитат да се придържат към тях.

2. За българските условия е за препоръчване да се прилага DBOT – Проектирай-Изгради-Експлоатирай и Прехвърли. Основанията за избора на този договор са:

→ Често пъти проектът на публичния партньор не предоставя възможности за достатъчни приходи за частния партньор. Затова следва частният инвеститор да поеме проектирането, като се съобрази с изискванията на публичния партньор;

→ Ако проектирането се извърши от частния партньор, той може да вложи свое ноу-хау по отношение технологията на строителството и неговата цена, респ. срока за осъществяването.

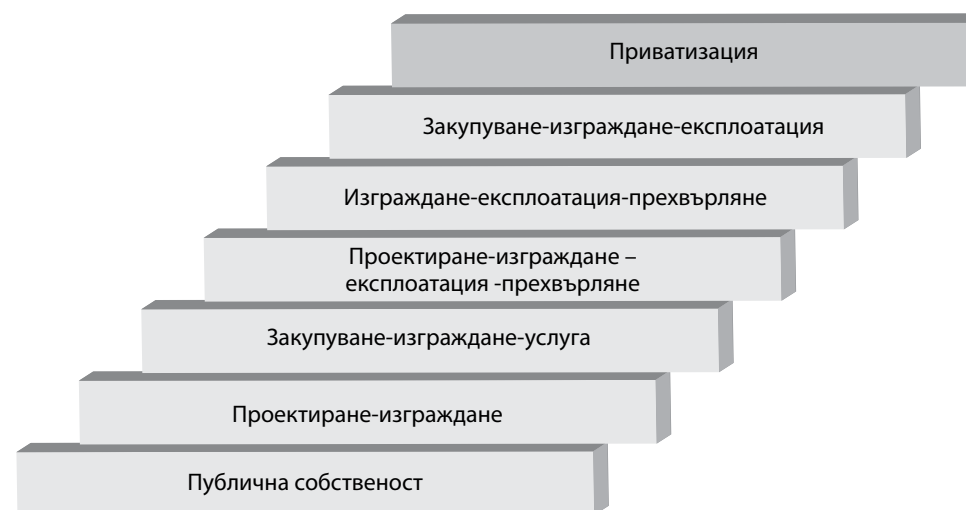
3. При всеки отделен случай е необходимо да се приложи най-оптималният тип договор. Изборът е целесъобразно да се извърши от експерти на база финансово-икономически модел и произтичащата от него оптималната схема за финансов инженеринг на проекта.

3.5. Рискове и разпределение на рисковете

Основен, ключов момент за успешно договоряне и изпълнение на проект чрез публично-частно партньорство е оптималното разпределение на рисковете между партньорите. На Фиг. 3 е онагледено как при различните типови договори се увеличава участието на частния партньор и неговият риск.

Фигура 3

Степен на участие на частния партньор.
Степен на риска за частния партньор



Оптималното разпределение на рисковете може да стане на базата на анализ на влиянието на ключови параметри върху финансово-икономическите показатели на проекта, заложили и моделирани във финансово-икономически модел.

За целта трябва:

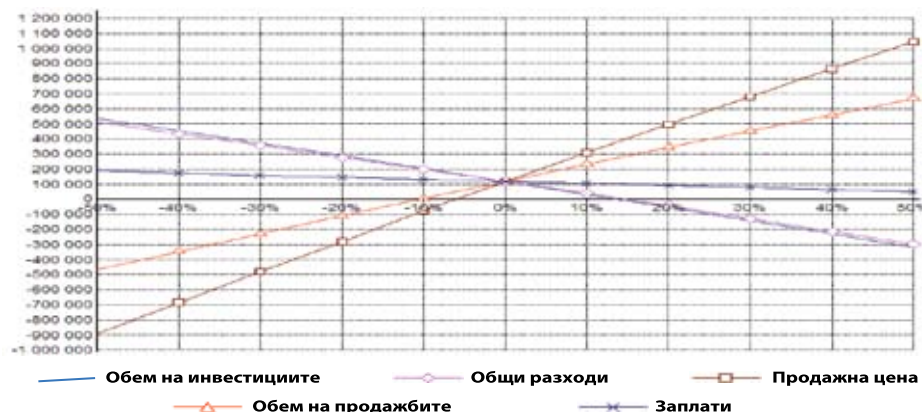
- Да се използват програмни продукти, които позволяват да се моделират паричните потоци за целия срок на публично-частното партньорство;
- Програмните продукти да позволяват да се моделират паричните потоци, като се отчита влиянието върху тях на динамични променливи – инфлация, цени на суровини, демографски проблеми и т.н.;
- Програмните продукти да се ползват официално, да са пазарно достъпни. С Excel е невъзможно да се извърши подобно моделиране, тъй като не е възможно да се решават обратни задачи. Само използването на пазарен програмен продукт е гаранция за потенциалния инвеститор - частен партньор, че не са манипулирани данните чрез формули и коефициенти, което позволява продуктът Excel. От друга страна е възможно потенциалният инвеститор да ползва този продукт или да го закупи за управлението на конкретния проект;
- Програмният продукт трябва да позволява да се моделират отделните дейности, които ще бъдат обект на конкретния проект, а след това да се обединяват тези модели в един общ, на база на който да се изчисляват показатели като норма на възвращаемост, срок за откупуване на инвестициите, нетна сегашна стойност и т.н.;
- Да може с помощта на програмния продукт и на база на предварително доказани критични променливи да се анализира и докаже/квалифицира влиянието им върху финансово-икономическите параметри на проекта.

ЧАСТ 3

Анализ на влиянието на критични параметри върху нетната сегашна стойност в местна валута (NPV-LCU)

Графичен анализ на чувствителността
Анализ на чувствителността (NPV - LCU)

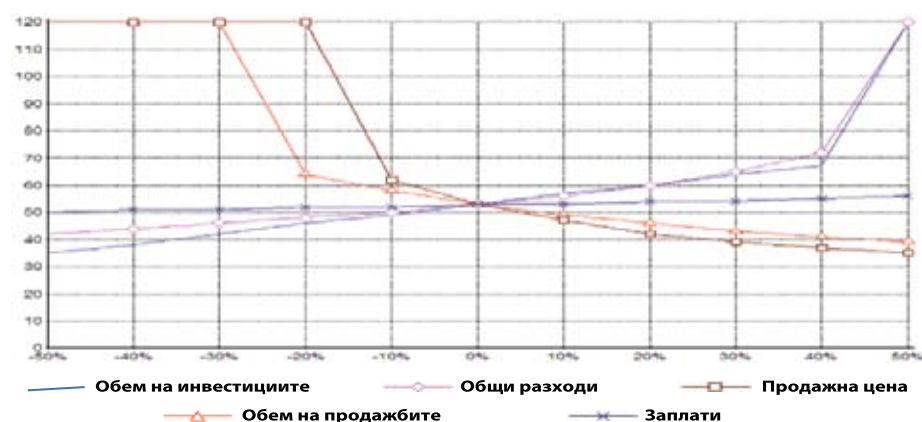
Фигура 4



От анализа на графиките от Фигура 4 могат да се направят следните изводи:

- При намаляване на продажната цена/цена на услугата с 6% проектът става губещ – графиката минава под хоризонталата;
- При намаляване на обема на продажбите/намаляване на броя на клиентите с 10%, проектът става губещ;
- Проектът допуска увеличаване на инвестициите до 15%, което означава, че може те да се увеличат в разширяване обхвата на активите или броя на услугите;
- Увеличаването на обема на разходите за заплати влияе много слабо върху проекта, т.е. биха могли да се решават временно проблеми с безработицата.

Фигура 5 Анализ на чувствителността (PB - LCU)



Подобен анализ може да се направи и по отношение срока за възстановяване на инвестициите в местна валута (PB-LCU) на база на анализ на същите критични параметри от Фигура 4.

Използването на такъв подход при анализ на рисковете дава възможност:

- Да се установи точно размерът на влиянието на всеки критичен параметър върху финан-

сово-икономическите параметри на проекта, респ. върху интересите на частния партньор;

- Да се търсят различни възможности за намаляване влиянието на критичните параметри – напр. оптимизиране управлението на проекта – контролинг, застраховане на потенциални събития, планиране на буферни средства при публичния партньор за покриване на загуби на частния партньор, напр. при епидемии и т.н.;

- Да се аргументира разпределение им между партньорите.

3.6. Формати на проявление на публично-частното партньорство

В международната и българска практика са приети три формата на публично-частно партньорство:

- Концесия;
- Партньорски договор;
- Институционализирано публично-частно партньорство (ИПЧП).

За концесията има специализиран закон, за който има утвърдена практика;

Партньорски договор – е договор, при който публичният партньор сключва договор за публично-частно партньорство с избрания чрез търг частен партньор.

Институционализирано публично-частно партньорство – е когато публичният партньор учредява с частния партньор ново търговско дружество по Търговския закон, което е с ограничен (в рамките на партньорството) срок на действие.

Забележка: Сключването на партньорски договор и учредяването на специално, ново публично-частно дружество се урежда със специален Закон за публично-частно дружество или на основание на действащото законодателство.

СРАВНЕНИЕ

на формите за реализиране на публично-частно партньорство

Проявление/Критерий	Концесия	Партньорски договор	ИПЧП – институционализирано публично-частно дружество
Защита на публичната собственост	Защитена по закон.	По условията на договора.	По условията на договора.
Защита на частната собственост	Защитена по закон.	По условията на договора.	По условията на договора.
Защита на обществен интерес	Слабо, защото анализът „Разходи-ползи“ след подписване на концесионния договор не се прилага към същия.	Слабо - Не се предвижда анализът „Разходи-ползи“ да бъде критерий при избора на партньор и да се приложи към договора	Сравнително добре, защото представител на публичната власт участва в управлението на съвместното д-во, а също така е допустимо и представител на гражданското общество (НПО) да участва в управлението на съвместното дружество.
Възможност за контрол на частния партньор	Слабо – чрез административни мерки, разрешени от закона.	Слабо – Чрез административни мерки, разрешени от закона или специално разписани в партньорския договор	Силно - При неизпълнение на задълженията си частният партньор може да бъде отстранен от управлението на съвместното дружество, което е допустимо от Търговския закон и дори да не е разписано в договора.
Икономически изгоди за публичния партньор	Минимални. Оценка на концесионното възнаграждане и концесионните такси се извършва от външни експерти, които не познават технологията на потенциалния концесионер и ги определят по експертна оценка, която в повечето случаи е силно занижена. Годишно приходите в бюджета от концесии са около 70 млн. лева.	Биха могли да се договорят и запишат в договора. Гаранция за тяхното получаване може да има само, ако към договора се прилага финансово-икономическия анализ и анализа „Разходи-ползи“ за целия срок на действие на договора.	Биха могли да се договорят и запишат в договора. Гаранция за тяхното получаване е постоянният контрол от страна на публичния партньор върху дейността на д-вото, като е препоръчително към договора да се прилагат финансово-икономическия анализ и анализа „Разходи-ползи“ за целия срок на функциониране на дружеството.

ЧАСТ 3

Финансови изгоди за публичния партньор	Коцесионното възнаграждение и коцесионните такси.	По условията на договора	По условията на договора. Приходите за публичния партньор в приложения към договора финансово-икономически модел могат да се цедират при финансовата институция по всяко време.
Финансово-икономически изгоди за частния партньор	Сравнително големи. При оценка на коцесионното възнаграждение и коцесионните такси не са отчетени реалните експлоатационни разходи.	Сравнително големи, ако в договора не са отчетени експлоатационните разходи (не се изисква анализ "Разходи-ползи").	Умерени, поради контрол върху дейността на дружеството от страна на публичния партньор (евентуално и от НПО).
Разпределение на рисковете	Те са изцяло за частния партньор.	Възможно ако предварително е извършен анализ на възможните рискове и е квантифицирано тяхното влияние и тяхното разпределение е документирано в приложение към договора.	Възможно, ако предварително е извършен анализ на възможните рискове и е квантифицирано тяхното влияние и тяхното разпределение е документирано в приложение към договора.
Възможност за корекции	Минимални.	По условията на договора. Без финансово-икономически модел на паричните потоци за целия период на действие на договора има опасност от умишлено изискване за корекции на договора.	По условията на договора. Без финансово-икономически модел на паричните потоци за целия период на действие на договора има опасност от умишлено изискване за корекции на договора.
Прозрачност – по време на процедура	Ограничена – в рамките на законодателството.	Ограничена – в рамките на законодателството и в рамките на процедурата за избор на частен партньор.	Ограничена – в рамките на законодателството и в рамките на процедурата за избор на частен партньор.
Прозрачност- по време на изпълнение	Ограничена – в рамките на законодателството.	Ограничена – в рамките на законодателството.	Ограничена – в рамките на законодателството и в рамките на процедурата за избор на частен партньор.
Прозрачност- по време на изпълнение	Ограничена – в рамките на законодателството.	Ограничена – в рамките на законодателството.	Голяма – постоянен контрол при управлението на дружеството от страна на публичния партньор (и от представител на гражданското общество или на НПО).
Възможност за предсрочно прекратяване на ангажиментите от страна на един от партньорите		Да, по условията на договора. Щетите за публичния партньор трудно доказуеми без финансово-икономически модел на паричните потоци.	Да, по условията на договора. Щетите за публичния партньор трудно доказуеми без финансово-икономически модел на паричните потоци. При всички случаи дружеството може да продължи своята дейност под управлението на изрядния партньор.
Срок на партньорство	30 + 5 години съгласно Закона за концесиите.	30 и повече години в съответствие с възможните приходи от дейността за покриване на инвестициите и разходите на частния партньор при заложен социално приемлива цена на предоставяните услуги във финансово-икономическия модел.	30 и повече години в съответствие с възможните приходи от дейността за покриване инвестициите и разходите на частния партньор при заложен социално приемлива цена на предоставяните услуги във финансово-икономическия модел.
Процедура за избор на партньор	Открита процедура – валдна и при един участник.	Всички възможни съгласно ЗОП и съобразно спецификата на заданието.	Всички възможни съгласно ЗОП и съобразно спецификата на заданието.
Характеристика на заданието	Заданието е за определен обект, дейност.	Заданието е за решаването на определен проблем от обществен интерес.	Заданието е за решаването на определен проблем от обществен интерес.
Характеристика на инвестиционното предложение	Готовност да поеме обекта или дейността срещу конкретно коцесионно предложение/такси.	Готовност и вариант за решение на проблема, като при недостатъчни приходи се предлага поемането на допълнителни дейности/услуги.	Готовност и вариант за решение на проблема, като при недостатъчни приходи се предлага поемането на допълнителни дейности/услуги.

Изводи:

1. Формата на институционализираното публично-частно партньорство – ИПЧП е препоръчително да се прилага при проекти, при които не може да се допусне забавяне на услугата за населението вследствие на:

- 1.1. непредвидено възникнали обстоятелства:
 - смърт на частния партньор/коцесионера;
 - други форсмажори обстоятелства;
- 1.2. целенасочено възникнали обстоятелства:
 - несъстоятелност/фалит на частния партньор;
 - повишаване цената на услугата, респ. претенции от страна частния партньор за увеличаване ангажиментите на публичния партньор за сметка на предварително скрити/неустановени причини.

2. При проекти, при които възстановяването на инвестициите на частния партньор/коцесионера не може да се извърши само от приходи от присъщата по проекта дейност, а от допълнителни такива в името на защита на социално-приемливи цени за населението, е препоръчително да се използват форматите на партньорския договор и ИПЧП.

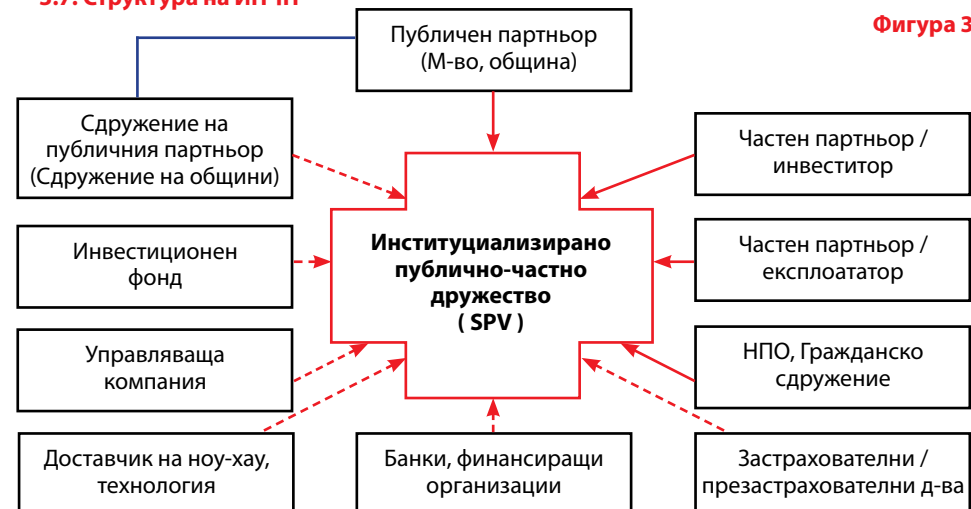
3. Когато публичният партньор желае да се възползва преждевременно от бъдещите парични постъпления от публично-частно партньорство, е целесъобразно да се използва формата на ИПЧП, тъй като:

- Публичният партньор е партньор в смесеното дружество и каквото и да се случи с частният партньор, дружеството не може да преустанови своето съществуване;
- Във финансово-икономическия модел, който е неразделна част от договора за учредяване на дружеството, аргументирано са показани паричните потоци за целия срок на партньорството, респ. приходите за всяка от страните, учредители на дружеството;
- Срещу бъдещите си приходи публичният партньор би могъл да получи финансова подкрепа в подходяща форма от банка чрез инструмента на цедирането.

→ Партньорският договор и ИПЧП са приложими също така при реализирането на проекти със съфинансиране по Европейските фондове – напр. Оперативните програми – „Околна среда“, „Регионално развитие“, „Транспорт“, „Джесика“, в които има дейности, генериращи приходи и те могат да бъдат предоставени за финансиране от частни партньори.

5. Партньорският договор и ИПЧП са приложими и при реализирането на проекти, при които публичният партньор би могъл да получи по-значителен приход в сравнение с коцесията. За целта, чрез изработване на подробен финансово-икономически анализ трябва да се докаже пред управляващия орган на публичния партньор финансово по-изгодният за него формат на публично-частното партньорство.

3.7. Структура на ИПЧП



ЧАСТ 3

От анализа на Фигура 6 могат да се направят следните изводи:

Основните учредители на специализираното дружество (SPV – Special Vehicle purpose) са:

→ **Публичен партньор** и/или негово сдружение (напр. сдружение на общини);

→ **Частен партньор**. В практиката често се среща вариант, при който един частен партньор има възможност и желание да инвестира в публично-частни проекти, а друг притежава ноу-хау как да се управлява най-добре конкретния проект. По този начин двамата частни инвеститори взаимно си гарантират реализирането на финансово-икономическите параметри на проекта;

→ Препоръчително е в дружеството да участва и НПО – неправителствена организация или гражданско сдружение, с конкретно отношение или капацитет по конкретния проект. То гарантира прозрачност при реализирането на проекта и своевременно, респ. периодично информирание на обществото за дейността на специализираното дружество.

Допълнителни/временни участници в дружеството:

→ **Управляваща компания** – може и да бъде съдружник при участие в капитала или по договор с дружеството да поеме цялата координация и управление по изпълнението на проекта. Това се налага, когато проектът включва няколко различни дейности, респ. инвеститорите са няколко частни партньори, финансиращи организации и т.н. За целта в бюджета на проекта трябва да се предвиди съответен финансов ресурс;

→ **Банки, финансиращи организации** – те биха могли да участват чрез дъщерни дружества с право на търговска дейност. Чрез тях банките/финансиращите организации контролират паричните потоци и след погасяването на предоставените кредити, те напускат дружеството;

→ **Инвестиционен фонд**. Максималният срок на кредитите от българските банки обикновено е до 10 години, като лихвеният процент е доста висок за проекти със сравнително ниска норма на възвращаемост. Поради това, често се налага да се комбинира финансирането на проекта с привличането на финансов ресурс от специализирани инвестиционни фондове при по-изгодни условия в сравнение с българските банки;

→ **Застрахователни/Презастрахователни дружества**. Както по време на ново строителство, свързано с реализирането на проекта за публично-частно партньорство, а така също и по време на изпълнението на самия проект, е необходимо застраховане на обекти, на рискове и т.н. Застрахователните полици също биха могли да се използват за частично обезпечение на кредити, поради което застрахователните дружества биха могли да бъдат временно участници в дружеството или да бъдат партньори на специализираното дружество на база отделен договор;

→ **Доставчици на ноу-хау, технологии**. Привличането за временно участие в специализираното дружество или на база на отделен договор, както при застрахователните дружества е целесъобразно, когато за реализирането на проекта е необходимо закупуването и внедряването на специализирано ноу-хау технологии, специфично оборудване. Затова е желателно за определен срок, през който това ноу-хау, технология или оборудване трябва да докаже своите технически и производствени параметри, доставчикът да бъде свързан по-тясно със специализираното дружество.

Дялово участие на страните:

→ **На Публичния партньор** – За препоръчване е дяловото участие на публичния партньор да бъде във вид на вещи права (нематериален актив) – напр. право на строеж, право на ползване, право на упражняване на конкретна дейност. По този начин се съхранява и не може да се злоупотреби с публичната собственост. В такъв случай дяловото участие не следва да бъде повече от 25%;

→ **На частния партньор** – Тъй като финансирането и поемането на рискове е за сметка на частния партньор, то неговото дялово участие не може да бъде по-малко от 75%;

→ **На неправителствена организация или гражданско сдружение**. Тъй като те, в повечето случаи, не притежават възможности за дялово участие с активи, то публичният и частният партньор трябва да се договорят за предоставяне от тяхното делово участие на 1-3 % за НПО или гражданско сдружение;

В зависимост от конкретния случай е възможно и целесъобразно публичният партньор да предоставя материални активи като дялово участие, но в договорите трябва да се защити публичната собственост от:

→ Намаляване като стойност и обем;

→ Изгубването ѝ (скрита приватизация).

3.8. Технология на публично-частното партньорство

3.8.1. Стартиране – Това става с решение на управляващия орган на публичния партньор да реши конкретен проблем от обществен интерес чрез инструмента на публично-частното партньорство. Инициатор за това решение може да бъде ръководителят на публичния орган, на служител, на НПО, на Гражданско сдружение, местно или чуждо юридическо лице, местно или чуждо физическо лице. Решението, с кратко описание на проблема трябва да бъде обществено достъпно и да посочва за кога е планирано стартиране на процедурата, респ. кога трябва да бъде решен проблема.

3.8.2. Подготовка и провеждане на процедура за избор на частен партньор

3.8.3. Документи за тръжна процедура

3.8.3.1. Прединвестиционно проучване (Feasibility study).

Съдържанието на това проучване е регламентирано в Ръководството на ЕК за анализ на инвестиционни проекти по разходи и ползи. Проучването може да се извърши от специалисти на публичния партньор или да се възложи с отделна процедура на външни експерти.

3.8.3.2. Финансово-икономически анализ.

Съдържанието на този анализ е регламентирано в Ръководството за анализ на инвестиционни проекти по разходи и ползи и в Методическите указания на МФ за подготовка и изпълнение на инвестиционни проекти от 09.08.2007 г .

Желателно е този анализ да се прави с известни програмни продукти, чрез които е възможно да се моделират парични потоци на холдингови структури. Основанието за това е, че при по-сложни проекти за реализиране чрез инструмента на ПЧП се съчетават няколко дейности, за да се осигури възвращаемост на инвестициите на частния партньор, като основната, чрез която се решава проблемът от обществен интерес, има най-често най-ниска норма на възвращаемост. Програмният продукт трябва да позволява да се моделира всяка отделна дейност, а след това автоматически да интегрира тези модели в един единен. Също така, чрез този продукт трябва да се разработи на база финансово-икономическия анализ, финансово-икономически модел за сравняване на инвестиционните предложения на частните инвеститори. Това се налага поради обстоятелството, че всеки частен инвеститор ще предложи своеобразен набор от дейности, за решаване на проблема от обществен интерес и такива, чрез които ще бъде възможно възстановяване на направените разходи за инвестиции и експлоатация.

В този модел публичният партньор залага данни, които не подлежат на преговаряне с частния партньор – напр. цена и обем на услугите, срокове за стартиране на услугата, евентуално размер на приноса на публичния партньор в рамките на публично-частното партньорство.

На база на финансово-икономическия модел се определят, квалифицират възможните рискове, моделира се тяхната чувствителност.

С Excel това е почти невъзможно да се направи, в т.ч. не е възможно да се решават обратни задачи, т.е. да се дефинират финансовите и икономическите параметри, при които проектът за решаване на проблема от обществен интерес може да бъде ефективен и приемлив за заинтересованите страни.

Обикновено този анализ трябва да се възлага на външни експерти чрез отделна тръжна процедура.

3.8.3.3. Анализ „Разходи-ползи(СВА).

При реализиране на проекти със съфинансиране от фондовете на ЕС и особено ако ще се генерират приходи, е необходимо да се извърши и анализ „Разходи-ползи“. Аргументът за това е, че срещу тези приходи е възможно да се привлече частен партньор като съ-инвеститор. В тези случаи трябва да се оценят ползите за обществото на частните инвестиции, по същия подход както се оценяват инвестициите чрез фондовете на ЕС. Това е регламентирано в Ръководството на ЕК за анализ на инвестиционни разходи по разходи и ползи, от м. юли 2008 год. Конкретното изискване за тази процедура е в Приложение Ж „Оценка на ПЧП проекти“. Трябва да се ползват и указанията на МФ „България – Общи указания за анализа на разходите и ползите за проекти, подкрепяни от Кохезионния фонд и Европейския фонд за регионално развитие“ в периода 2007-2013 г.“ от 2010 г.: „АРП е аналитичен инструмент, който се използва за оценка на социално-икономическото въздействие (с оглед на ползите и разходите), свързано с изпълнението на някои политически дейности и/или проекти. Въздействието следва да се оцени по отношение на предварително определени цели и при анализа обикновено се взема предвид сборът от всички лица, пряко или косвено засегнати от действието. Целта на АРП е да се установят и да се придаде парично изражение на всички възможни въздействия от действието или проекта, който се разглежда, за да се определят свързаните с него разходи и ползи. По принцип,

ЧАСТ 3

трябва да се оценяват всички въздействия: финансови, икономически, социални, свързани с околната среда, т.н."

3.8.3.4. Проектно-договор.

Той трябва да бъде изготвен в съответствие с формата за реализиране на публично-частното партньорство.

Забележки:

- ✓ Част от документите трябва да се приемат от Управляващия орган на публичния партньор;
- ✓ Ако публичният партньор не разполага с финансов ресурс за тяхната изработка, е възможно тя да бъде финансирана от външни юридически лица, банки, фондове. Това обаче не трябва да дава приоритет за юридическото лице, ако то се включи впоследствие в тръжната процедура на избор на частен партньор за ПЧП. Във финансово-икономическия модел (в бюджетната част) се залага размерът на направените разходи. По този начин се осъществява прозрачност и лоялна конкуренция по отношение разходите на експертните услуги.

3.8.3.5. Споразумение за конфиденциалност.

Този документ е необходим, за да могат кандидатите/участниците в тръжната процедура за публично-частно партньорство да предоставят експлоатационните разходи, които те ще правят и които са свързани с предлаганата от всеки от тях технология.

3.8.4. Процедура

Препоръчителната процедура на ЕК съгласно Зелената книга за ПЧП е Състезателният диалог. Аргументите за това са следните:

→ За да се определят реалните парични потоци, респ. приходите/печалбата за всяка от страните, е необходимо във финансово-икономическия модел да се въведат експлоатационните разходи на частния партньор. За целта състезателният диалог се провежда по принцип на 2 етапа – избор на партньор по т.н. „къса листа“ от минимум 3-ма кандидата на база на направените от тях инвестиционни предложения и класирани чрез разработения финансово-икономически модел.

→ С всеки от тях публичният партньор подписва Споразумение за конфиденциалност и в резултат допуснатите кандидати трябва да разширят инвестиционните си предложения с детайлни експлоатационни разходи. Това е необходимо, защото:

- Експлоатационните разходи са фирмена тайна;
- Експлоатационните разходи са показател за нивото на предлаганата технология, респ. атрактивни ниски инвестиционни разходи могат да изискват високи експлоатационни разходи. Докато инвестиционните разходи са еднократни, то експлоатационните разходи се плащат за целия срок на партньорството, т.е. ще бъдат за сметка на обществото и по този начин може да се опорочи публично-частното партньорство;

→ Всеки кандидат има право да получи копие от финансово-икономическия модел, направен на база на неговото инвестиционно предложение, при това на всеки етап от процедурата;

→ Финансово-икономическият модел на изборния и одобрен от управляващия орган на публичния партньор кандидат става неразделна част от договора за партньорство;

Бележки:

- Приложими са и другите процедури от Закона за обществените поръчки;
- При избора на процедура трябва да се има пред вид следното:
- Тя трябва да допуска дълъг срок за изпълнение;
- Минималният брой на потенциалните кандидати/участници, за да бъде тя допустима и действителна;

3.9. Комплектоване на договора за публично-частно партньорство.

3.9.1. Препоръчителни записи в договора:

- ✓ Формата на участие на представителя на публичния партньор при реализирането на публично-частното партньорство;
- ✓ Неговите пълномощия за контрол и достъп до информация;
- ✓ Процедура за прекратяване на взаимоотношенията между публичния и частния партньор при изтичане на срока на партньорство в т.ч. прехвърляне на създадените в резултат на партньорството активи на частния партньор;
- ✓ Стимули за частния партньор при условия, че изпълнява коректно договора за партньорство – напр. предоставяне на част от активите, които той е изградил, част от поземлени имоти и т.н. Целесъобразно е:

- Това да бъде по възможност за срок не по-малък от 7-10 години от стартиране на партньорството му. Този срок е съобразен със срока за изплащане от частния партньор на евентуални банкови кредити;

- Тези стимули да бъдат отразени във финансово-икономическия модел;
- ✓ Приложимото законодателство при решаване на спорове. Това е особено важно като се има предвид, че в повечето случаи частният партньор е чужд инвеститор. В тази връзка трябва да се привлича експерт по международно търговско право. Особено внимание следва да се обърне на защита на политическия риск.

3.9.2. Приложения – споразумение за управление на всеки риск, който е установен, квалифициран на основата на финансово-икономическия анализ. То включва:

- ✓ Разпределението му между страните;
- ✓ Действия при промяна на неговата чувствителност, т.е. при промяна на неговото влияние върху финансово-икономическите показатели на проекта;
- ✓ Евентуални застраховки и за чия сметка.

3.9.3. Детайлният финансово-икономически модел съобразен с всички експлоатационни разходи на изборния кандидат, а така също и приходите от основната дейност, чрез която се решава проблемът от обществен интерес, но и от други съпътстващи или разрешени от публичния партньор дейности с цел постигане на приемлив за частния партньор срок за възвращаемост на инвестициите, т.е. приемлива за него IRR – вътрешна норма на възвращаемост на инвестициите.

3.9.3.1. Целесъобразно е да се договори и процедура при какви изменения на показателите на финансово-икономическия модел се допуска неговото актуализиране, процедура, необходими документи и т.н.

ПРИМЕРНИ ПРОЕКТИ

за насърчаване на здравословен, активен и достоен живот на възрастните хора, възможни за реализация чрез публично-частно партньорство

Вид социална дейност	Възможен допълнителен източник на приходи за частния партньор
Социални домове за възрастни в комбинация с възможности за спорт, културни развлечения и др.	Спортни площадки и игрални зали за деца и родители, идващи на посещение, казино и др.
Домове за временно настаняване за рехабилитация	СПА-център
Занимания за възрастни	Ателиета за занаяти за възрастни със специфични професии и хоби – златари, часовникари, шивачи и др.
	Консултантски фирми за възрастни – технологични, строителни, преводачески
	Туристически фирми за възрастни – специализирани маршрути и специализиран транспорт
	Курсове за допълнителна квалификация/преквалификация за възрастни и за млади чрез ангажиране на възрастни хора
Предоставяне на социални услуги, социален патронаж	Кетъринг за училища, детски градини, болници в населеното място
	Дистационен медицински контрол за населеното място
Осигуряване на интеграция в т.ч. и на хора с увреждания	Обособяване на части от улици, райони за възрастни със специфични за тях магазини за облекло, прибори, обзавеждане, с места за развлечения – читални, кафенета, сладкарници, клубове за шах, табла и др.

Забележка:

1. Предложените примери не изчерпват всички възможни варианти, тъй като за всеки конкретен случай, демографски проблем и ситуация ще трябва да се търси и конкретно решение.
2. Предложените примери се основават на факта, че общината не е в състояние да осигури достатъчен финансов ресурс за покриване на инвестиционните и експлоатационните разходи на частния партньор за предоставяните от него качествени и на социално-приемливи цени услуги.



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Съгласно § 16 на приетия от Парламента на 01.06. 2012 Закон за ПЧП той влиза в сила от 1.01.2013 год. Проекти за ПЧП, които могат да бъдат подпомагани от общинските или държавния бюджет ще могат да бъдат реализирани от 01.01.2014 година. Общините би трябвало да използват този преходен период, за да подготвят своите проекти за ПЧП в съответствие с настоящия Наръчник. Този период съответства на нормалния подготвителен период за един добър модел на ПЧП за дългосрочни грижи и услуги за възрастни хора в общността.

Няма готова „карта“, на която да могат да бъдат набелязани всички „фокуси“ на публичния интерес, които трябва да отстояват общината и общинските публично-правни организации, когато създават публично-частни партньорства.

И най-добрият Наръчник няма как да замени ролята на служителите в общината да идентифицират, обосноват и гарантират общественият интерес при предоставяне на дългосрочни социални услуги за възрастни хора в общността.

Във всички случаи обаче, този Наръчник насърчава кмета на общината, общинските съветници и служителите в общинската администрация да търсят повече отговори по отношение на прилагането на публично-частните партньорства за предоставяне на социални услуги. Така те ще осъзнаят и своята роля за защитата на интересите на местната общност.

Това е и пътят, по който ще натрупват знания, умения и компетентности, така че в крайна сметка общината да разработва иновативни модели и да постига по-добра стойност на вложените публични средства.

Много е важно да се идентифицира подходящият ПЧП проект, като се вземат предвид следните особености:

- Трябва да има ясна икономическа и социална нужда от ПЧП проекта и той да има политическа подкрепа;
- Трябва да използва познати и изпробвани технологии, като в същото време може да се тества пазарът за потенциални доставчици, които да станат партньори;
- Трябва да има ясна и обоснована схема на разплащане;
- За да бъдат заинтересовани международни инвеститори, трябва проектът да бъде значителен като инвестиция или обем на услугите;
- Местната администрация трябва да развива уменията си за приложение на ПЧП при решаване на проблеми от обществен интерес;
- Социалната цена, която жителите на общината могат да поемат и платят като риск от ПЧП проекта, трябва да бъде ясна;
- Необходимо е присъствие на силно развито гражданско общество в сферата на предмета на ПЧП договора, което да се ангажира като активен и пълноценен участник в ПЧП проекта и същевременно да гарантира обществения характер на услугата във времето.

Публично-частното партньорство е сложна форма на взаимодействие между публичен и частен партньор, поради това, че срокът на партньорство е сравнително дълъг и проблемите от обществен интерес за решаване чрез инструмента на ПЧП не предлагат висока норма на възвращаемост на инвестициите.

Поради това подготовката, провеждането и контролът по време на публично-частното партньорство изисква висок професионализъм от специалистите, които ще бъдат привлечени в процеса и по конкретно при: анализа на обекта за публично-частно партньорство; познаване и прилагане на инструментариум за динамично моделиране на парични потоци за дълъг срок от време; познаване на международното право в областта на инвестициите и финансово-търговските отношения.

По-сложната процедура при избор на частен инвеститор при прилагане на инструмента на ПЧП се дължи на това, че не може да се дефинира точно обектът на партньорство, за разлика от стандартните обществени поръчки. При тях поръчката има ясни конкретни атрибути по отношение на обект, срок, финансиране и др. При ПЧП се дефинира проблемът, а кандидатите трябва да дадат предложения. Затова трябва да се използва финансово-икономически модел, за да могат да се сравняват тези предложения.

Публичните партньори трябва да поддържат висока квалификация на своите служители при реализиране на проекти чрез публично-частно партньорство и да ползват услугите на доказани външни експерти.

СПИСЪК НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ

СПИСЪК НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ – уреждащи публично-частното партньорство за предоставяне на дългосрочни грижи и услуги за възрастни хора

I. ДЕЙСТВАЩИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ

1. Закон за административните нарушения и наказания
2. Закон за държавните помощи
3. Закон за задълженията и договорите
4. Закон за концесиите
5. Закон за местното самоуправление и местната администрация
6. Закон за независимия финансов одит
7. Закон за обществените поръчки
8. Закон за общинска собственост
9. Закон за общинските бюджети
10. Закон за общинския дълг
11. Закон за социалното подпомагане
12. Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор
13. Правилник за прилагане на закона за концесиите
14. Правилник за прилагане на закона за социалното подпомагане
15. Търговски закон

II. НОРМАТИВНИ АКТОВЕ, които ще влязат в сила след 2013 г.

1. Закон за публично-частното партньорство.
2. Правилник за прилагане на Закона за публично-частно партньорство
3. Методически указания по прилагане за Закона за публично-частно партньорство

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА И ИЗТОЧНИЦИ:

- <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/key-themes/homelessness-and-housing-exclusion-1>
- <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/key-themes/quality-and-accessibility-of-social-services-1>
- Доклад „Преглед на европейското законодателство, както и съществуващите опит и добри 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. изготвен от Международна Фондация и за Ибероамерика за Публична Администрация и Политики (FILAPP), 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, представявано от Франсиско Хавиер Байгори Наваро, Управител на FILAPP
- http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf
- International Comparative Legal Guide: PFI/PPP Projects 2007
- Икономическа стратегия „Европа 2020“ http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm
- http://www.eufunds.bg/docs/PPP%20Methodology_2_.pdf
- Източник на информация са: Ръководство за реализация на ПЧП проект, МФ; Методически указания за ПЧП, МФ и Частно финансиране в сектора на публичните и ютилити услуги, Веселин Генчев
- Наръчник на бенефициента - Проект: „Изграждане на местен капацитет за ефективно и устойчиво усвояване на Структурните и Козезионния фондове на Европейския съюз – отговорностите на социално-икономическите партньори”, Проектът се финансира от Програма MATRA KAP на Посолството на Кралство Нидерландия в София, февруари 2007
- <http://www.worldbank.bg/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/BULGARIAEXTN/0,contentMDK:22622283--menuPK:305444--pagePK:2865066--piPK:2865079--theSitePK:305439,00.html>
- Публично-частното партньорство – има ли формули за успех, или за стимулите и бариерите при проектите за публично-частно партньорство, проф. д.ик.н. Бистра Боева, доц. д-р Антоанета Василева, Статия – Икономически алтернативи 3/2008 г.
- Правни форми за осъществяване на публично-частното партньорство – доц. Екатерина Матеева, Юридически факултет на СУ „Св.Кл. Охридски“ – статия, Съвременно право 3/2008, стр. 7 – 29
- Публично-частното партньорство като перспективен механизъм за развитие на икономиката – Иван Соколов, сп. Икономическа мисъл 4/2010, стр. 98 – 106
- Публично-частните партньорства – инструмент за реализация на концепцията „Ново публично управление“ на местно равнище – Глас д-р Мария Великова, сп. Икономическа мисъл 2/2009, стр. 56– 72
- Ръководство за процеса на реализация на ПЧП проект, http://www.eufunds.bg/docs/PPP_Manual_final.pdf
- Методически указания за публично-частно партньорство, http://www.eufunds.bg/docs/PPP%20Methodology_2_.pdf
- Innobarometer 2009 Analytical Report, Innobarometer on Strategic trends in innovation 2006–2008, May 2009.
- Ръководство по социално договаряне и развитие на социални услуги в общността, Български център за нестопанско право. Институт за социални услуги в общността, 2009
- Димитрова, М., Шабани, М. Качеството на социалните услуги в България? Преглед на правната уредба на качеството и контрола на социалните услуги в общността, Фондация „Програмен и аналитичен център за европейско право“, София, 2008
- Къндева, Е., Е. Панайотова. Общини и общински дейности в развитите страни. С., УИ “Св. Кл. Охридски”, 1994
- Марчева, Д. Към понятието за публично-частно партньорство. - Съвременно право, 2007, № 5, Сибир, София.
- Марчева, Д. Административноправни аспекти на публично-частното партньорство. - Съвременно право, 2011, №2, Сибир, София.
- Марчева, Д. Публично-частното партньорство /административноправни аспекти/, СУ „Свети Климент Охридски“, Юридически факултет, Дисертация за получаване на научна и образователна степен „доктор по право“, 2011 г.
- Carson, A.S. Establishing Public-Private Partnerships: Three Tests of a Good Process, 2002, International Applied Business Research Conference, Puerto Vallarta, Mexico
- Dewatripont, M., Legros, P. Public-Private-Partnerships: Contract Design and Risk Transfer, ECARES, Université Libre de Bruxelles, 2005. http://www.eib.org/attachments/general/events/efs2005_04_legros_dewatripont.pdf
- Martimort, D., Pouyet, J. “Build It or Not”: Normative and Positive Theories of Public-Private Partnerships, January 11, 2006,
- Nordtveit, B.H. Use of Public-Private Partnerships to deliver Social Services: Advantages and Drawbacks, Washington DC, October 2005
- Renda, A., Schrefler, L. Public-Private Partnerships - Models and Trends in the European Union, IP/A/IMCO/SC/2005-161, http://www.europarl.europa.eu/compa/rl/imco/studies/0602_ppp_briefingnote_en.pdf
- Osborne, S. (ed.) Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective, London, Routledge, 2000,
- Pierre, J. (ed.) Partnerships in Urban Governance: European and American Experience, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1998
- A Guide to Guidance, Sourcebook for PPPs, (EPEC), 2011 г.
- 100 Questions and Answers. Project finance technical unit (ITFP), Италия, 2008 г.
- Resource book on PPP case studies, Европейска комисия 2004 г
- „Добри практики за публично-частно партньорство“ МФ, 2009
- Ръководство за процеса на реализация на ПЧП-проект (модел на ПЧП процес), МФ, 2008 г.
- „Зелена книга за ПЧП и общинско право на публични договори и концесии, COM(2004) 327 финал, 2004 г.
- Тълкувателно съобщение на Комисията относно прилагане на правото на Общността в областта на обществените поръчки и концесии по отношение на институционализирани публично-частни партньорства (ИПЧП), С (2007)6661, Брюксел, 05.02.2008 г.
- Ръководство за анализ на инвестиционни проекти по разходи и ползи, МФ, 2008 г.
- Ръководство за анализ на инвестиционни проекти по разходи и ползи, Европейска комисия, Генерална дирекция „Регионална политика“ 2008 г.
- „ПЧП - Добри практики, процедури, реализация, управление“ – семинарен материал по проект № 07-23-141-С/04.02.2008“ Усъвършенстване на управлението и дейността на КРИБ“ СД“ОРАК-Златев и С-ие“, 2009 г.
- Трифонов, А. „Публично-частното партньорство – шанс за общините и за частния бизнес“, 2011 г.
- Трифонов А. ПЧП- Финансови модели и практики, Презентация, ИПА, Семинари 2010 г.
- Трифонов А. Кога и как да използваме публично-частното партньорство, 2010 г.
- Трифонов А. „ПЧП - Пресечна точка на интересите на публичната власт и бизнеса“, Доклад КРИБ, 2009 г.
- Наръчникът е разработен по идеен проект от 2011 г. на Е. Войнова, доктор по социология.
- Текстовете на Наръчника са консултирани с администрацията от структурите на Министерството на труда и социалната политика.

Тази публикация е реализирана с подкрепата на Програма на Европейския съюз за заетост и социална солидарност – ПРОГРЕС (2007 – 2013)

This publication is supported by the European Union Programme for Employment and Social Solidarity – PROGRESS (2007 – 2013)

Информацията съдържаща се в публикацията не отразява задължително позицията и мнението на Европейската комисия

The information contained in this publication does not necessarily reflect the position or opinion of the European Commission

ISBN: 978-954-92441-3-7



София, 2012 г.