



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

# ФУНКЦИИ И ДЕЙНОСТИ НА ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ СВЪРЗАНИ С РЕАЛИЗАЦИЯТА НА ПЧП

Проект “Партньорство за развитие”

Договор No A08-14-49-C/03.02.2009 по

Оперативна програма “Административен капацитет”

Съфинансирана от ЕС чрез Европейски социален фонд

Областна Администрация Ловеч

# СЪДЪРЖАНИЕ

1. АНАЛИЗ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ АНКЕТА - РЕАЛИЗИРАНИ ПЧП ПО ВИД, ОБХВАТ, МЕХАНИЗЪМ НА ВЪЗНИКВАНЕ, УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ
2. ДЕЙНОСТИ ПО ПРОЦЕДУРАТА ЗА ИЗГОТВЯНЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПЧП
3. ДЕЙНОСТИ НА ПОДГОТВИТЕЛНИЯ ЕТАП НА ПЧП
4. ДЕЙНОСТИ ПО ОРГАНИЗИРАНЕ РЕАЛИЗАЦИЯТА НА ПЧП
5. ИЗВОДИ

# ОБХВАТ НА ПРОУЧВАНЕТО

## Общо случаи:

- **общински администрации – 143 (54,17%);**
- **областни администрации – 24 (85,71%)**

## Период на провеждане

- **Юли – август 2009 г.**

# РАЗПРОСТРАНЕНОСТ НА ПЧП

- Най-често ПЧП се осъществяват в областта на базисната инфраструктура (14,7% от общините имат поне едно ПЧП в тази област), като най-често това се случва в партньорства, свързани със стопанисването на водоеми (8,4%).
- Друга сравнително често споменавана област на ПЧП е „Благоустрояването“ с 13,3% от общините и 8,3% от областните администрации. Тук, най-често срещани са ПЧП по отношение на Зелени зони, детски площадки, пешеходни и/или велосипедни алеи, подлези и пр. (6,3% за общините и 8,3% за областите).
- На трето място по разпространение са партньорствата в областта на икономиката, като тук най-често откриваме ПЧП за Туристическа инфраструктура, туристически обекти и забележителности, туристически кълъстери .
- Най-слабо представени са ПЧП в областите на енергетиката (2,8%) и здравеопазването (3,5%).
- В абсолютни стойности най-много ПЧП има сключени за ПЧП проекти относно водоеми - от една областна администрация (16 броя) и от една община (4 броя).
- Като цяло областната администрация има значително по-малко случаи на сключени ПЧП в сравнение с общините, което е обяснимо от гледна точка на нейните по-малки финансови правомощия.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

# РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА РЕСУРСИТЕ МЕЖДУ ЧАСТНИТЕ И ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПАРТНЬОРИ

- Най-често общинската и областната администрация влизат в ПЧП с недвижима собственост, а частните партньори с техника и услуги.
- По отношение на паричните средства – разпределението изглежда по равно – и двете страни почти еднакво често участват в ПЧП с финансови средства.
- Участие с техника - в областта на благоустрояването, 0,7% от общините участват с техника спрямо 4,9% от частните партньори
- Участие с недвижима собственост - съотношението е 0,7% към 4,2% за общините. Особено високо е участието с недвижима собственост на общините в ПЧП в областта на икономиката (5,6%), а за ЧП – с парични средства - отново за икономически проекти, но на областно ниво (8,3%).

Проект "Партньорство за развитие"

Договор No A08-14-49-С/03.02.2009 по Оперативна програма "Административен капацитет" Съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ

Областна Администрация Ловеч

# РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА УСЛУГИТЕ МЕЖДУ ЧАСТНИТЕ И ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПАРТНЬОРИ

- Най-често публичните партньори се ангажират с поддържането на обекта , неговата охрана или стопанисването му или с осигуряването на техническа услуга за неговото функциониране,
- Частният партньор се ангажира най-често с изграждането на обекта.

# ПРОДЪЛЖИТЕЛНОСТ И СРЕДНА СТОЙНОСТ НА ПЧП

- Изследваните общински и областни ПЧП са малки по размер и кратки по продължителност.
- В зависимост от областта, в която действат продължителността на ПЧП е най-често между една година (благоустрояване) и 6 години (здравеопазване).
- Договорите са най-често на стойност около 150 хил. – 200 хил. лева, достигайки в един единствен случай до 10 млн. на областно равнище (икономика) и падайки до 21 000 лева на общинско равнище за благоустрояване.

# ВИДОВЕ ДОГОВОРИ СПОРЕД ВИДА НА ВЪЗЛАГАНЕТО

- Най-често срещаните договори са от типа ВПИ (Възлагане на под-изпълнител). Този вид се среща особено често в областите на :
  - социалните услуги (57,1%),
  - транспорта и комуникациите (44,4%),
  - както и в ПЧП с частни образователни, спортни и културни институции (44,4%).

Като се има предвид определението за ВПИ, тези данни съответстват на данните относно сравнително кратката продължителност и малкия размер на договорите.

- Друг сравнително често срещан модел е „ОДК” – операция до ключ, който е характерен за областите на благоустрояване (30%), здравеопазване (50%), образование и спорт (33,3%).
- Най-слабо представен е модела „ИПЕП” – „Изграждане – Притежаване – Експлоатиране – Прехвърляне”.



# ВИДОВЕ ДОГОВОРИ СПОРЕД ВИДА НА РАЗПЛАЩАНИЯТА

- Вида на разплащане силно варира в зависимост от областта, в която се реализира ПЧП.
- Като цяло преобладава смесения вид разплащания (в 3 от 9-те изследвани области),
- Както и вида, при който общината се разплаща на частния партньор (в 3 от 9-те области). Моделът „Общината заплаща на частния партньор» се среща най-често в базисната инфраструктура (46,7%).
- Частният партньор си събира вземанията пряко от крайния потребител единствено в областта на транспорта и комуникациите (55,6%).



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

# ИЗВОДИ

- **Най-често ПЧП се осъществяват в областта на базисната инфраструктура**
- **Като цяло това разпределение ресурсите съответства на общата дефиниция за ПЧП, с изключение на това, че обществените партньори почти винаги участват с финансови средства в ПЧП, което поставя под въпрос ползата от „прехвърляне на финансови отговорности към частния сектор“ чрез ПЧП.**
- **Малкото на брой и разнообразни ПЧП, събрани чрез анкетата не дават достатъчна информация за извод относно преобладаващото разпределение на услугите между партньорите.**
- **Като цяло размерът и продължителността на местно ниво ПЧП не съответстват на определението на ПЧП като партньорство за сравнително големи и продължителни (над 15г.) проекти.**
- **Недостатъчно използване възможностите на разнообразието на модели за ПЧП**
- **Недостатъчно ясно изразено разпределение на финансовия риск**
- **При субективното оценяване - като цяло преобладават позитивните оценки за опита на общините в реализираните ПЧП.**

Проект "Партньорство за развитие"

Договор No A08-14-49-C/03.02.2009 по Оперативна програма "Административен капацитет" Съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ

Областна Администрация Ловеч



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

**РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ АНКЕТАТА ПОКАЗВАТ  
НЕОБХОДИМОСТ ОТ ЗАДЪЛБОЧАВАНЕ НА  
ПОЗНАНИЯТА НА ПУБЛИЧНАТА  
АДМИНИСТРАЦИЯ В СФЕРАТА НА  
РАЗПРЕДЕЛЕНИЕТО ФУНКЦИИТЕ И  
ДЕЙНОСТИТЕ, СВЪРЗАНИ С РЕАЛИЗАЦИЯТА  
НА ПЧП**

Проект "Партньорство за развитие"  
Договор No A08-14-49-C/03.02.2009 по Оперативно програма "Административен капацитет" Съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ  
Областна Администрация Ловеч



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

# ПРОЦЕДУРА ЗА ПРЕДЛОЖЕНИЯ

При постъпване на предложение от частен партньор за реализиране на проект по пътя на ПЧП, ръководителят на звеното от публичната администрация е длъжен:

- да направи преценка по целесъобразност и законосъобразност на направеното предложение
- При констатиране на явна нецелесъобразност и незаконосъобразност на предложението се прави отказ за партньорство.  
да изготви мотивиран доклад, който да внесе за обсъждане със следното съдържание:
  - идентификационни данни на частния партньор,
  - организационно-правната форма за партньорство;
  - собственост, управление и начин на финансиране;
  - съотношението на собствеността върху активите;
  - финансови или други имуществени задължения на звеното,
  - разпределени ли са рисковете и отговорностите,
  - количествени и качествени параметри относно изпълнението на услугата.

Проект "Партньорство за развитие"

Договор No A08-14-49-C/03.02.2009 по Оперативно програма "Административен капацитет" Съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ

Областна Администрация Ловеч

# ПРОЦЕДУРА ЗА ПРЕДЛОЖЕНИЯ

- Когато обект на ПЧП е дълготраен материален актив по баланса на Общината, нейна движима или недвижима собственост, който е публична общинска собственост, общината запазва правото си на собственост върху този актив, независимо от обстоятелството, че Общината се е включила като съдружник/акционер в търговско дружество с точно определена цел .
- Когато обект на ПЧП е дълготраен материален актив по баланса на Общината, нейна движима или недвижима собственост, който е частна общинска собственост, този актив се предоставя от общината за целите на ПЧП след провеждането на състезателна процедура.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

# ПОДГОТВИТЕЛЕН ЕТАП

## КОЛЕКТИВНИЯТ ОРГАН ЗА УПРАВЛЕНИЕ

- Взима становище относно обявяването на състезателна процедура.
- Одобрява правната рамка на проекта по ПЧП – създаването на Дружество със специално предназначение по реда на Търговския закон;
- Излъчва свои представител в съответния орган на управление на Дружеството със специално предназначение, ако е предвидено участие на такъв;
- Одобрява терена, обекта, оценката и срока на апорта в дружеството и срока за съществуването му;
- Упълномощава ръководителя да участва в подготовката на учредителния документ на Дружеството със специално предназначение и да подписва договорите за управление или определяне на обема от правомощия;
- Длъжен е да съдейства за разработването и реализацията на ефективни проекти на база на ПЧП, адекватни на изискванията за гъвкаво привличане на средства от стратегически инвеститори и финансирания по различни целеви програми.

Проект "Партньорство за развитие"

Договор No A08-14-49-С/03.02.2009 по Оперативна програма "Административен капацитет" Съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ

Областна администрация Ловеч

# ПОДГОТВИТЕЛЕН ЕТАП

## РЪКОВОДИТЕЛ НА ОРГАНИЗАЦИЯТА

- Открива със заповед състезателната процедура
- Участва в подготовката на условията и документацията за реализиране на ПЧП на базата на професионална експертна подкрепа от комисия, назначена с негова заповед ;
- Определя план-график и срокове за работа на комисията;
- Носи отговорност за гарантирането на интересите организацията в ПЧП;
- Осигурява експертно и професионално участие на външни консултанти (по необходимост) при разработването и управлението на проекта за ПЧП;
- Определя лицата, които ще представляват организацията в съответния орган на управление на Публично частното партньорство.

# ПОДГОТВИТЕЛЕН ЕТАП

- За да се вземе решението дали един проект да бъде структуриран като ПЧП и дали получените оферти (при ПЧП задължително се провежда търг) отговарят на действителността е необходимо да се направят редица проучвания и анализи. Осъществяването на подобни анализи са подробно описани в “Методически указания за публично-частно партньорство”, изготвени от експертите от сектор „Публично-частни партньорства” в Министерство на финансите
- Взаимодействието между частноправните и публичноправните субекти в ЕС се регламентира от директиви на Европейския парламент и на Съвета на ЕС (Директиви 2004/17/ЕС и 2004/18/ЕС, както и Зелената книга за публично-частното партньорство и правото на ЕС относно публичните договори и концесиите, която дефинира гарантирането на обществения интерес и споделянето на риска от частния инвеститор).



# ПОДГОТВИТЕЛЕН ЕТАП

**ПРОЕКТИ С ОБЩЕСТВЕНИ ФУНКЦИИ** са тези целенасочени и стратегически управлявани процеси, за които е приложима една, няколко и/или всички от следните характеристики:

- Насочени са към благоденствието на гражданите и общината;
- Извършването им се предопределя от обществени отношения, свързани с планирането, програмирането, управлението, ресурсното осигуряване и икономическото развитие на общината;
- Осигуряват условия за растеж на заетостта и доходите на гражданите на общината;
- Имат дълготраен период на ползване (реализация) осигуряващ възможност за устойчиво развитие и постоянно предоставяне на дейности и услуги в полза на гражданите;
- Отчитат равнопоставеността на частния партньор и необходимостта от справедливо и икономически изгодно възстановяване на стойността на парите, инвестирани в проекта;
- Изграждат институционален, човешки и административен капацитет
- При изпълнението им не се поставя в зависимост собствеността върху съответния дълготраен материален актив или част от ландшафта на територията на общината, а се осъществява в партньорство със собственика на имота.
- В ПЧП проектите се разглеждат като съвкупност от обществени и икономически отношения, допринасящи за устойчиво развитие.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

# ПОДГОТВИТЕЛЕН ЕТАП

## ДОКУМЕНТАЦИЯТА ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА СЪСТЕЗАТЕЛНА ПРОЦЕДУРА СЪДЪРЖА:

- Основи на проекта:** наименование на проекта, цел на проекта, основни задачи, локация, предпоставки за осъществяване на проекта.
- Управление на проекта:** основни фази и етапи от изпълнението на проекта, обхват на проекта, инвестиции и инвестиционни алтернативи
- Времеви разчети:** продължителност, график на изпълнение, движение на ресурси във времето, методи за контрол
- Бюджет:** планирани парични потоци, счетоводство и одит, примерен бюджет на проекта
- Стратегия за управление на човешките ресурси в проекта:** участници в проекта, организационна структура, длъжностна характеристика, разпределение на отговорностите
- Управление на риска в проекта – анализ и оценка на риска**
- Ефективност на проекта:** преки ползи от проекта, косвени ползи от проекта, влияние върху околната среда, очакван ефект (икономически, социален, екологичен, образователен и др.), обвързаност на проекта със стратегически национални, регионални и общински документи
- SWOT анализ (положителни/отрицателни страни на проекта).**
- Когато определен закон изисква специална регистрация за извършване на определени дейности и услуги, кандидатите за външни доставчици е необходимо да представят съответното удостоверение за регистрация.**

Проект "Партньорство за развитие"

Договор No A08-14-49-C/03.02.2009 по Оперативна програма "Административен капацитет" Съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ

Областна администрация Ловеч



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

**Често се оказва, че проблемът в не е финансирането. Понякога то е сравнително лесно достъпно.**

**По-трудната част е доброто структуриране на проекта. А то е много важно с оглед на това да се осигури устойчивост на проекта в дългосрочен план.**



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

# ОРГАНИЗАЦИЯ

## МОДЕЛИТЕ С ЕЛЕМЕНТ НА ПЧП ИМАТ СЛЕДНИТЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ:

- ❑ Генерират „стойност за парите”, защитават обществения интерес и реализират ефективна дейност с обществена функция
- ❑ Лоялно разпределят рисковете при реализирането на начинанията между партньорите;
- ❑ Основават се на законосъобразна и стабилна институционална рамка на Търговския закон, Закона за юридическите лица с нестопанска цел, Закона за местното самоуправление и местната администрация, Закона за общинската собственост, Закона за местните данъци и такси, Закона за общинския дълг, Закона за общинския бюджет и други нормативни актове и са в съответствие с действащата нормативна база на страната;
- ❑ Осигуряват възможност цените на услугата, която ще се предоставя чрез дейността с обществена функция в рамките на модела на ПЧП да не осигуряват свръхпечалба на проектното дружество или реализирането на дейности извън сферата на стопанската дейност на юридическото лице с нестопанска цел в обществена полза.
- ❑ Функционират на база ефективни процедури за регламентиране и контрол на дейността на партньорите, които процедури да гарантират спазването на договора, прозрачността и отчетността на развитието на проекта, прегледа, мониторинга и оценката на успешността му;
- ❑ Притежават гъвкавост и позволяват управление на цикъла на проекта;
- ❑ Регламентират отговорностите и прецизират задачите на партньорите, разпределянето на риска между тях и правилата на уреждане на евентуалните бъдещи спорове във връзка с изпълнението на дейностите с обществена функция и тяхното финансиране и/или разходване на средствата.

Проект “Партньорство за развитие”

Договор No A08-14-49-C/03.02.2009 по Оперативна програма “Административен капацитет” Съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ

Областна Администрация Ловеч

## ЕТАПИ ПРИ ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО В СТРОИТЕЛСТВОТО



# ОРГАНИЗАЦИЯ

## 1. Основи на проекта:

- 1.1 Наименование на проекта.
- 1.2 Цел на проекта.
- 1.3 Основни задачи за постигане на целта на проекта.
- 1.4 Местоположение.
- 1.5 Проектна готовност.
- 1.6 Основни предпоставки, при които се разработва проекта.
- 1.7 Основни източници на историческа информация за предходни проекти, свързана с проекта.
- 1.8 Основни ограничения по отношение на обхват, продължителност, бюджет, качество, човешки персонал, комуникации, материално-технически ресурси и риск, разчети за съвместно участие на публичния и частен сектор.
- 1.9 Списък на приложимите закони, наредби, стандарти и предписания, имащи отношение към съответния проект, както и регламентирани ограничения.

# ОРГАНИЗАЦИЯ

## 2. Стратегия за управление на обхвата на проекта:

- 2.1. Основни фази и етапи от изпълнението на проекта, които се характеризират със завършени основни части от продукта на проекта.
- 2.2. Методи и критерии за оценяване на алтернативите за реализация на проекта, разработени във фаза „иницииране“.
- 2.3. Възможни инвестиционни алтернативи.
- 2.4. Оценка на отделните алтернативи по определените методи и критерии.
- 2.5. Причини за промяна на обхвата на проекта.
- 2.6. Начини за промяна на обхвата на проекта.

# ОРГАНИЗАЦИЯ

## 3. Стратегия за управление на времето в проекта:

- 3.1. Източник на информация за разработване на функционалната структура.
- 3.2. Функционална структура на работите в проекта.
- 3.3. Методи за определяне и изчисляване на продължителността на проекта.
- 3.4. Методи за определяне и изчисляване на количеството на ресурсите, необходими за изпълнението на работите.
- 3.5. Мрежов график за изпълнението на работите в проекта.
- 3.6. Ресурсен график на движението на ресурси във времето.
- 3.7. Методи за контрол на изпълнението на работите в рамките на планираната продължителност, технология и ресурси.



# ОРГАНИЗАЦИЯ

## 4. Стратегия за управление на бюджета на проекта:

- 4.1. Метод за формиране на бюджета на проекта през фазите на жизнения цикъл на проекта.
- 4.2. Счетоводни стандарти, които ще бъдат прилагани.
- 4.3. Метод на формиране на цените на ресурсите.
- 4.4. Метод на получаване на разходните норми на необходимите ресурси.
- 4.5. Схема на изчисляване на стойността на работите и проекта.
- 4.6. Изчисляване на бюджета на проекта.
- 4.7. Диференциална диаграма на планираните парични потоци във времето.
- 4.8. Интегрална диаграма на планираните парични потоци във времето.
- 4.9. Условия, при които е възможна промяна на стратегията за управление на бюджета в проекта.

# ОРГАНИЗАЦИЯ

## 5. Стратегия за управление на човешките ресурси в проекта:

- 5.1. Участници в проекта.
- 5.2. Организационна структура на проекта.
- 5.3. Длъжностна характеристика на всеки един елемент от организационната структура.
- 5.4. Работно време на всеки един от персонала към проекта.
- 5.5. Матрица на разпределение на отговорностите между участниците в проекта.

# ОРГАНИЗАЦИЯ

## 6. Стратегия за управление на комуникациите в проекта:

- 6.1. Комуникационни канали между всички участници в проекта.
- 6.2. Нива на достъп до информацията, свързана с управлението на проекта.
- 6.3. Формат на информацията, който е единен за всички участници.
- 6.4. Ниво на достъп, начин на достъп и време на достъп за всеки един от участниците в проекта до информацията, свързана с управлението.
- 6.5. Информационна и комуникационна техника.

# ОРГАНИЗАЦИЯ

## 7. Стратегия за управление на риска в проекта:

- 7.1. Идентифициране на риска.
- 7.2. Разработване на качествен анализ на риска в проекта.
- 7.3. Разработване на количествен анализ на риска в проекта.
- 7.4. Оценка на риска на продължителността.
- 7.5. Оценка на риска на стойността на проекта.
- 7.6. Определяне на допустимо ниво на риск.
- 7.7. Определяне на методи и отговарящи за поемане на риск.

# ОРГАНИЗАЦИЯ

## 8. Ефективност на проекта:

- 8.1. Преки ползи от проекта.
- 8.2. Косвени ползи от проекта.
- 8.3. Влияние върху околната среда.
- 8.4. Очакван ефект (икономически, социален, екологичен, образователен и др.)
- 8.5. Обвързаност на проекта със стратегически национални, регионални и общински документи.
- 8.6. SWOT анализ (положителни/отрицателни страни на проекта).

- **Механизъм за изготвяне и получаване на предложения за ПЧП е условие за ефективността на процедурата**
- **Не всеки материален дълготраен актив може да се използва в пчп чрез прехвърляне на собствеността**
- **Разпределение на отговорността между колективния орган за управление и ръководителя**
- **Трябва да се познават в детайли “Методически указания за публично-частно партньорство” на МФ**
- **ПЧП се отнася само до проекти с ясно изразени обществени функции**
- **Предварително и правилно разработената документация на проекта е гаранция за добра реализация**
- **Писаната стратегия за управление на проекта е условие за добрата организация и реализация**



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

# БЛАГОДАРЯ ЗА ВНИМАНИЕТО

Проект "Партньорство за развитие"

Договор No A08-14-49-C/03.02.2009 по Оперативно програма "Административен капацитет" Съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ

Областна Администрация Ловеч