

Законова рамка и опит в ПЧП

Текст на брошура

Съдържание

1. ДЕФИНИЦИЯ ЗА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО (ПЧП)	3
2. ОБЕКТИ НА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО	5
3. ПРЕГЛЕД НА СЪЩЕСТВУВАЩАТА НОРМАТИВНА УРЕДБА НА ПЧП В РАМКИТЕ НА ОБЩНОСТНОТО ПРАВО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ.....	6
3.1. Указания на ЕС за успешни ПЧП	8
3.2. Зелена книга за публично-частните партньорства и правото на ЕС относно публичните договори и концесиите	9
3.2.1. Чисто договорни ПЧП	10
3.2.2. Институционализирани ПЧП и общностно законодателство за публичните договори и концесии	15
3.3. Европейски експертен център за публично-частно партньорство	16
3.4. Подпомагане и финансиране на публично-частните партньорства от ЕС	17
4. НОРМАТИВНА БАЗА НА ПЧП В Р БЪЛГАРИЯ.....	18
4.1. Закон за местното самоуправление и местната администрация	19
4.2. Закон за концесиите	20
4.3. Закон за подземните богатства	23
4.4. Законът за обществените поръчки	24
4.5. Проект на Закон за ПЧП	26
5. ПУБЛИЧНО ДОСТЪПНАТА ИНФОРМАЦИЯ В РАМКИТЕ НА Р БЪЛГАРИЯ, В КОЯТО СЕ РАЗГЛЕЖДА ПРАВНАТА УРЕДБА НА ПЧП	28
5.1. Обща законодателна рамка	28
5.2. Методически указания за ПЧП	29

Списък на съкращенията

ГПСОВ	Градски пречиствателни станции за отпадъчни води
ЕБВР	Европейска банка за възстановяване и развитие
ЕИБ	Европейска инвестиционна банка
ЕК	Европейска Комисия
ЕРЕС	Европейски експертен център за публично-частно партньорство
ЕС	Европейски съюз
ЗК	Закон за концесиите
ЗМСМА	Закон за местното самоуправление и местната администрация
ЗОП	Закон за обществените поръчки
ЗПБ	Закона за подземните богатства
КЗК	Комисия за защита на конкуренцията
МВФ	Международен валутен фонд
МС	Министерски съвет
ПЧП	Публично-частно партньорство
ЧФИ	Частна финансова инициатива

1. ДЕФИНИЦИЯ ЗА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО (ПЧП)

Терминът публично-частно партньорство (ПЧП) не се определя на общностно равнище. В най-бщи линии ПЧП се отнася до форми за коопериране между публични власти и светът на бизнеса, чиято цел е да осигури финансиране, изграждане, обновяване, управление и поддръжка на инфраструктурата или осигуряване на услуги. Отличителните елементи на ПЧП са:

- Сравнително дългата продължителност на отношенията, включващи сътрудничество между публичен и частен партньор при различни аспекти от планирания проект.
- Методът на финансиране на проекта: частично от частния сектор, понякога чрез комплекс от споразумения между различните играчи; публично финансиране – в някои случаи повече от значителни – може да се прибави към частното финансиране.
- Важната роля на икономическия оператор, който участва при различните етапи на един проект (изработване, завършване, изпълнение, финансиране). Публичният партньор се концентрира основно върху определянето на целите и постигането им в публичен интерес, качество на услугите и ценовата политика, и поема отговорността за контрол над съюза с тези цели.
- Разпределянето на риск между публичния и частен партньор, към когото се пренасочва риска, обикновено поеман от публичния сектор. Това не означава, че при ПЧП частният партньор поема целия риск или голяма част от него, свързан с проекта. Точното разпределение на риск се определя случай за случай, според съответните възможности на страните за оценка, контрол и справяне с този риск.

Ползите от ПЧП са многобройни: по-добро управление на разходите (строителство и експлоатация) и по-добро спазване на определените срокове за извършване на работите. Но най-вече трябва да се отбележи, че част от риска се прехвърля на частния партньор: освен строителния риск, частният партньор може да поеме или експлоатационния риск, или риска за наличност. Това прехвърляне на риска е много важно за изчисляването на дълга или публичния дефицит. Когато частният партньор поеме за своя сметка строителния риск и риска за наличност/експлоатационния риск, частните инвестиции не трябва да се вземат под внимание при изчисляване на публичния дълг.

Европейската Комисия има интерес да регулира тези сфери на дейност с оглед осигуряването на реалното съответствие с общностното право по отношение на конкурентноспособността.

Дефиниции на ПЧП в страните от ЕС

В Австрия като публично-частно партньорство се дефинират всички обществени начинания, които са финансирани от публични структури и се изпълняват от субекти на

Проект "Партньорство за развитие" се изпълнява от Областна администрация Ловеч по Оперативна програма "Административен капацитет", съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд



Millfield Campus, Belfast

Проектиране и изграждане на образователен център посредством ПЧП

частното право, както и концесиите за строителство и услуги. Не се предвижда друга форма на партньорство.

Във **Великобритания** публично-частното партньорство е известно под наименованието „Частна финансова инициатива“ (ЧФИ). За него няма легална дефиниция. Представява една от формите на договаряне между държавата и други субекти за публично предоставяне на стоки, услуги и строителство - известни под наименованието „Обществени доставки“.

В **Гърция** съгласно легалната дефиниция ПЧП е възможността „публичноправни субекти да участват в писмени търговски договори за партньорство с частноправни субекти за изпълнението на проект или предоставянето на услуга“.

В **Италия**, когато става дума за публично-частни партньорства, се говори за публични договори, които са сключвани чрез даване на търг или даване на концесия, имащи за предмет придобиването на услуги, или на доставки, или изпълнението на строителни дейности, обявени на търг, от присъждащите организации или от присъждащите субекти.

В **Ирландия** в дефиницията за ПЧП детайлно се изброяват дейностите на публичноправния субект, при извършването на които той може да участва в ПЧП.

В **Германия** има прецизна дефиниция на понятието за ПЧП - това е една „дълготрайна, договорно регулирана съвместна работа между публичния и частния сектор за изпълнението на обществени задачи, при която изискуемите ресурси (ноу-хау, организация, капитал, човешки ресурси) се разпределят между партньорите за даден проект като подялбата на риска зависи от компетентността в управлението на рисковете на частния партньор“.



Fürst-Wrede Military Base, Munich

Първият ПЧП проект в Германия в сегмент „обществени сгради“: планиране, финансиране, рехабилитиране, оборудване и експлоатация на военна база

В **Полша** ПЧП се разглежда като форма на изпълнение на задачи съгласно установените със Закона за ПЧП процедури и принципи, ако това дава полза за публичния интерес, която превишава облагите от други методи при изпълнение на тези задачи.

Във **Франция** договорите за партньорство са административни договори, чрез които държавата или друго публично образувание възлага на трето лице, за период определен в зависимост от продължителността на погасяването на инвестициите или получените



Light rail, Stockholm

Проектиране, строителство и експлоатация на надземно релсово трасе на градския транспорт в Стокхолм, доставка на 12 моториси и поддръжка на депо, както и цялостно опериране на транспортната система.

условия за финансиране, една цялостна задача, отнасяща се до финансирането на дейности или на снабдяване, необходимо в областта на публичните услуги; изграждането или трансформирането на дейностите или снабдяването. Също така тя може да се отнася и до тяхната поддръжка, попълнение, експлоатация или ръководене, а в случай на нужда и на други предоставяния на услуги, произтичащи от упражняването от публичната институция на компетенциите, с които е натоварена, свързани с предоставяне на публична услуга.

В Чехия понятието за ПЧП не е изрично дефинирано.

2. ОБЕКТИ НА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО

ПЧП се развива при преминаването през следните фази: проектиране, строителство, поддръжка, експлоатация, прехвърляне на собственост, като всяко партньорство може да включва различни комбинации.

В общи линии 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);

Проект "Партньорство за развитие" се изпълнява от Областна администрация Ловеч по Оперативна програма "Административен капацитет", съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

- ⇒ 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).

3. ПРЕГЛЕД НА СЪЩЕСТВУВАЩАТА НОРМАТИВНА УРЕДБА НА ПЧП В РАМКИТЕ НА ОБЩНОСТНОТО ПРАВО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

В европейското законодателство правилата ръководещи публично-частното партньорство (ПЧП), включват клаузите на Договора за създаване на Европейската общност (ЕО) и други законодателни мерки на ЕС, като те са само донякъде съгласувани. Съгласно чл. 43-49 на Договора за създаване на ЕО всеки договор за работа включващ икономическа дейност спрямо трета страна, възложен от обществен орган, трябва да е в съгласие с правото на установяване и свободно предоставяне на услуги. Тези принципи включват в частност:

- ❑ **Прозрачност**
- ❑ **Недискриминация и равнопоставеност**
- ❑ **Пропорционалност**
- ❑ **Взаимно признаване**

Европейските разпоредби от практическо значение за ПЧП се съдържат в правилата за възлагане на обществени поръчки. В това отношение следните 4 директиви са от особен интерес:

- Директива 93/36/ЕЕС относно извършването на обществени доставки;
- Директива 93/37/ЕЕС относно извършването на обществени работи;
- Директива 93/38/ЕЕС относно възлагането на договори за обществени поръчки в секторите водоснабдяване, енергетика, транспорт и телекомуникации;

Проект "Партньорство за развитие" се изпълнява от Областна администрация Ловеч по Оперативна програма "Административен капацитет", съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

- Директива 92/50/ЕЕС относно възлагането на договори за обществени услуги.

По тези директиви всеки договор от паричен интерес, сключен в писмена форма между договарящ орган и оператор, който има за свой предмет изпълнението на работа или доставянето на услуга, се определя като *"договор за обществена работа или обществена услуга"*. Концесията се дефинира като договор от същия тип като обществен договор с изключение на това, че възнаграждението за работите, които трябва да се изпълнят, или услугите, които трябва да се предоставят, се състои единствено в правото да се експлоатира построеното съоръжение или услугата, или в това право, със или без допълнително плащане.



ПЧП в сектор енергийна ефективност на сгради, производства на бъдещето и „зелени“ автомобили

За да подкрепи изготвянето на официално предложение и позиция на ЕС, ГД „Научни изследвания, информационно общество и медии“ и ГД „Енергетика и транспорт“ на ЕК организираха съвместно информационен форум, провел се през м. Юли 2009 г. в гр. Брюксел.

В общи линии, Европейската комисия е противник на специална регламентация и формализация на ПЧП, а с актовете си насочва към прилагане на правилата за обществените поръчки и концесиите. Те имат за цел да създават „вътрешен пазар“, в който да се съблюдават принципите на свободно движение на стоки и услуги и правото на установяване, така както и фундаменталните принципи за равно третиране, прозрачност и взаимно признаване и да допринасят за постигането на възвращаемост на вложените средства когато публични власти закупуват продукти или

предоставят на трети страни осъществяването на услуги и обществена работа.

Регламентацията на т. нар. "Обществени доставки" ("Public Procurement") на ниво ЕС се доразвива в две директиви на Европейския парламент и на Съвета на Европейския съюз.

- Директива 2004/17/ЕЕС за координиране на процедурите за сключване на договори за обществени доставки в сферите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги;
- Директива 2004/18/ЕС от 31 март 2004 година, имаща за цел координиране на процедурите за сключване на договори за строителство, услуги и доставки.

Директивите по силата на правото на ЕС са задължителни *"по отношение на резултата, който трябва да бъде постигнат"* и не предписват точен нормативен модел, поради което в някои държави това е станало с един закон, а в други - с няколко. Според виждането на Съда

на Европейските общности, преценката на тези елементи трябва да се извършва по начин гарантиращ практическия ефект на директивата¹, т.е. прилагането на вътрешното законодателство на държавите-членки на ЕС, не трябва да лишава директивите от тяхното практическо действие.

Правна уредба на ПЧП в страните от ЕС

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 подзаконовни нормативни актове, регулиращи правоотношенията, възникващи по повод правни институти като концесиите, обществените поръчки, държавната и общинска собственост.

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, имплементирани 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.



ЕС начело на „зелената революция“
Европейският Съюз ще инвестира милиарди евро в „зелени технологии“ с помощта на серии от публично-частни партньорства (ПЧП)

Друг източник на право в областта на ПЧП са заключенията на Съда на ЕО (в частност казусите Teleaustria, Coname, Stadt Halle, Teckal, Lottomatica, и др.).

В резултат от изявеното желание на публични институции и частни инвеститори за допълнително разясняване на ПЧП, ЕК публикува поредица от ръководства и съобщения.

3.1. Указания на ЕС за успешни ПЧП

Указанията на ЕС за успешни ПЧП² се фокусира върху следните основни въпроси:

- осигуряване на достъп до свободния пазар и честната конкуренция;

¹ Решение на Европейския съд от 12.07.2001 г., Дело C-399/98, Scala, ECR I-5409, виж параграфи 53 -55

² (European Commission 2003 Guide to Successful Public-Private Partnership, DG Regio March 2003

- защита на обществения интерес и максимизиране на добавената стойност в това число задължителната оценка за възможностите за партньорство;
- определяне на оптимално ниво на безвъзмездното финансиране с оглед осъществяването на надежден и устойчив проект и избягването на възможност за прекомерната употреба на безвъзмездната помощ;
- оценка на най-ефективните видове ПЧП за даден проект с оглед успешната интеграция на публичните субсидии, частните средства.

3.2. *Зелена книга за публично-частните партньорства и правото на ЕС относно публичните договори и концесиите*

С оглед на нарастващата важност на публично-частните партньорства възниква необходимостта от изследване на степента, до която съществуващите общностни правила адекватно прилагат целите на ЕС в областта на Вътрешния пазар що се отнася до предоставянето на договори за обществени поръчки или концесии. В областта на публично-частното партньорство на 30.04.2004 г. Европейската комисия публикува „Зелена книга за публично-частните партньорства и правото на ЕС относно публичните договори и концесиите”³ с цел да предизвика дебат относно правилата, които да се прилагат при ПЧП.

Общностното законодателство за публични договори и концесии е неутрален що се отнася до избор, направен от страните членки за осигуряване на публични услуги за самите тях или за поверяването на тази задача на трета страна. Зелената книга цели да покаже степента, до която Общностните правила са приложими във фазата на избор на частен партньор и последващия етап, от гледна точка на определянето на нередностите и анализиране на степента, до която Общинската рамка е подходяща за задължителните и специфични характеристики на ПЧП.

В резултат от дебата, предизвикан от Зелената книга, е публикувано *Съобщение от ЕК за публично-частните партньорства и правото на общността върху обществените поръчки и концесии*⁴. Това съобщение представя избраните политики в областта на ПЧП с оглед осигуряването на ефективна конкуренция за ПЧП без да ограничава необходимата гъвкавост за съставянето на иновативни и често сложни проекти.

Направените разяснения от гореспоменатото Съобщение според практики не задоволяват необходимостта от яснота относно приложението на законодателството за възлагане на обществени поръчки и концесии при създаване на публично-частни инициативи.

³ European Commission 2004 Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. COM(2004) 327, Brussels 30.04.2004

⁴ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions, COM (2005) 569

Тълкувателно съобщение от ЕК за обществените поръчки и концесии в областта на „институционализирано ПЧП“ (ИПЧП)⁵ извежда допълнителни насоки по отношение на прилагането на ИПЧП.

Зелената книга подчертава, че договорите, обявени за публични дейности или договори за публични услуги, имат приоритет и са обект на подробно проучване от общностните ръководства. Концесиите на т.нар. „неприоритетни“ дейности и договори за публични услуги, е ръководят само от постановления на второстепенното законодателство. Същото важи и за договори, възложени под формата на двустранно споразумение.

Като част от анализа на Зелената книга, е предложено да се направи разграничение между ПЧП от чисто договорно естество, и ПЧП от институционално естество (ИПЧП).

3.2.1. Чисто договорни ПЧП

Според Европейската комисия терминът „чисто договорни ПЧП“ се отнася за партньорства, базирани само на договорни отношения между различни играчи. Той покрива разнообразието от задачи, поставени на частния партньор и включва формирането, финансирането, изпълнението, реновирането и експлоатацията на дейност или услуга.



London Eye

Най-голямото виенско колело в света London Eye (Окото на Лондон) е сред предпочитаните туристически атракции в града. Пуснато в експлоатация през 2000 г., съоръжението се оперира от Tussauds Group, но се спонсорира изцяло от British Airways съгласно договор за ПЧП.

В този контекст, един от най-добрите познати модели, често отнасян към „концесионния модел“, се характеризира с пряка връзка, която съществува между частния партньор и крайния потребител: частният партньор осигурява услуга на публичния, а възнаграждението се състои от такси за потребителите на услуги, ако е необходимо прибавени от публичните власти.

При друг вид структури, частният партньор следва да изпълни и администрира инфраструктура за публичната власт (например, училище, болница, транспортна инфраструктура).

Най-характерният пример за този модел е структура на „частна финансова инициатива“ (ЧФИ). При този модел възнаграждението за частния партньор не е под формата на такси, платени от потребителите на дейностите или услугите, а се формира от редовни плащания

⁵ Commission Interpretative Communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised Public-Private Partnerships (IPPP), COM (2007) 6661

от публичния партньор. Тези плащания могат да бъдат фиксирани, но също така изчислявани по различен начин на база на възможността за изпълнение на дейността или услугата или дори на нивото на ползване на дейностите.

Етап на избиране на частен партньор. Дейност по възлагане като „публичен договор“.

Когато публична власт е договарящ орган, действащ по силата на съответните директиви, тя трябва да използва открита или ограничена процедура за избора на частен партньор. Законодателната рамка, която управлява избора на частен партньор, е обект на общностна координация на няколко нива и степени на честота, с широко разнообразие от методи, устойчиви на национално ниво, въпреки че всеки проект, включен при възлагането на задачи към трета страна, се управлява от минимум база принципи, посочени от чл. 43 до чл. 49 от Европейския договор.

След приемането на Директива 2004/18/ЕС на Европейския парламент и Съвет, установена за модернизиранието и опростяването на общностната законодателна рамка, се създава и иновативна процедура по възлагане, която отговаря на специфичните характеристики за възлагане на „особено сложни договори“ и някои определени видове на ПЧП. Тази нова процедура се нарича „състезателен диалог“. Като процедура, той се използва в случаите, когато договарящия орган по обективни причини не може да определи техническите средства, които най-добре биха задоволели нуждите и целите, или в случай, че не може да определи правната и/или финансовата рамка на проекта. Състезателният диалог урежда провеждането на открит диалог с кандидатите при което се определят решенията, които отговарят на техните нужди. На края на този диалог, кандидатите следва да бъдат поканени да представят крайната си оферта на база на решението или решенията, определени по време на диалога. Тези оферти трябва да съдържат всички елементи, изискани и нужни за представянето на проекта. Договарящите органи трябва да оценят офертите на база на възложените критерии.

Процедури за определяне на ПЧП

Процедурите за избор на частен партньор в над-праговите нива не се различават особено в целия ЕС:

- *Отворени* - всяка отговаряща на изискванията организация може да участва (Гърция, Литва, Румъния, Словакия, Словения, Швеция и др.).
- *Ограничени* - необходима е покана от договарящата институция (Гърция, Испания, Словакия, Румъния и др.).
- *Преговорни* - условията се приемат в хода на процедурата (Гърция, Словения, Холандия и др.). При ПЧП се използват най-много, но ЕК ги разглежда като изключение.
- *Процедурата "състезателен диалог"* - използва се в Литва, Словакия, Румъния, Финландия, Франция, Холандия и др.

Важно място в дискусиите за ПЧП на общностно ниво заемат *концесиите*. В тази светлина Комисията обобщава следните изисквания към участниците в ПЧП: определяне на правилата, приложими при избора на частен партньор, адекватно оповестяване на възлагането на концесия и на правилата, управляващи подбора, с цел да може да се контролира цялостно процедурата, запознаване с основната конкуренция между операторите с потенциален интерес и/или такива, които могат да гарантират изпълнение на задачите, в съответствие с принципите на равенство сред всички. Правилата, приложими за подбора на концесии от договорната власт, са спрямо всеки отделен случай. Липсата на координация на държавното законодателство би могла да бъде пречка за действителното отваряне на такива проекти в Общността, особено ако са организирани на международно ниво. Правната несигурност, обвързана с липсата на ясни и координирани правила могат допълнително да повишат цената на организирането на такива проекти.

Именно поради тези съображения, в резултат от заключенията от Зелената книга, ЕК оповестява своето решение за предприемане на законодателна инициатива за уреждане на някои аспекти по възлагането на концесии, а именно:

1. Формулиране на задължението за подходящо оповестяване на намерението за предоставяне на концесия;
2. Определяне на правила за избор на концесионер на основата на обективни и недискриминативни критерии;
3. Осигуряване на спазването на принципа на равното третиране на всички участници по предоставяне на концесии.

Инициативата следва да обхване концесии за работи и услуги и да разграничи ясно концесиите от договорите за обществена поръчка.



Wiltshire Schools, England

В Северен Уилтшир, инвестиционен проект на фирмата Bilfinger Berger предоставя възможност за значително подобрение на учебната среда. Срещу €62 милиона и 30-годишна концесия, частния сектор поема директна отговорност за доставка и поддръжка на висококачествено оборудване, като по този начин дава възможност на учителите да се фокусират единствено върху предоставяне на качествени образователни услуги.

Специфични въпроси, отнасящи се до подбор на икономически оператор в рамките на частната инициатива ПЧП

В общи линии публичните власти имат право да предприемат инициатива за ПЧП. Съществуват обаче определени практики, където частният сектор също има тази възможност. В такъв вид уговорки, икономическите оператори формулират подробна

оферта за проект, най-общо в сферата на строителството и управление на инфраструктурата, а в някои случаи по покана на публична власт. Подобни практики стимулират разработването и прилагането на нови технически решения, подходящи за съответните нужди на договорната власт.

Необходимо е гарантирането, че процедурите, прилагани в този контекст не лишават европейските икономически оператори от правата, които им дава общностното законодателство за публичните договори и концесии. На ниво Европейски съюз Комисията следи всички европейски оператори да имат гаранция за достъп до ПЧП проекти, главно чрез адекватно предлагане на покана за формулиране на проект.

Инициране на ПЧП

ПЧП се предприема от страна на публичноправен субект (централна или териториална администрация) според законодателството на Холандия, Великобритания, Норвегия, Финландия, Латвия (според вида на собствеността или националността на насрещната страна), Словения и Румъния.

В някои държави инициатор на ПЧП може да бъде както публичноправен, така и частноправен субект (Белгия, Литва, Испания), а например в Швеция няма правило относно иницирането.

Кой държавен орган е компетентен за вземане на решение за ПЧП зависи от ресора (Великобритания, Латвия) и/или вида на собствеността (Ирландия, Испания, Норвегия, Латвия, Словения, Румъния). В някои държави решението за предприемане на ПЧП се взема от правителството (Литва, Белгия) или общинския съвет (Литва), а в други е създаден специален орган (Гърция и Латвия).

В редица държави се изготвя оценка, дали осъществяването на дейността под формата на ПЧП е по-изгодно, по-качествено и целесъобразно спрямо конвенционалните варианти (Зелена книга на ЕС, принцип за бюджетна икономичност и Public Sector Comparator в Германия, публичният интерес в Естония). В Ирландия преди същинското откриване на процедурата се създава екип за планиране на предстоящ проект.

Договорна рамка на проекта

Договорните клаузи, които управляват фазата на изпълнение на ПЧП са основно тези на държавния закон. Често обаче сложната природа на споразуменията, времето между избора на частен партньор и подписването на договора, относително дългата продължителност на проектите и честото прибегване до под-изпълнители, понякога усложняват прилагането на тези правила и принципи. Това поставя определени описателни документи да формулират ясно условията за представяне на договор, така че различни кандидати за партньорство да го разберат по начина, по който трябва и да имат предвид кога да подготвят офертите си.

Освен това, принципът на прозрачност изисква елементите за оценяване и разпределяне на риск и оценяването на представянето да са свързани в описателни документи, така че

кандидатите да могат да ги имат предвид при подготвянето на офертите.

В допълнение, периодът, през който частният партньор ще предприема изпълнението на дейностите, трябва да бъде фиксиран с условията за гаранция на икономическа и финансова стабилност на проекта. Продължителността на партньорството трябва да се определи така, че да не ограничава откритото състезание, което се изисква за осигуряване на инвестиции и да има резонна възвръщаемост на инвестиция капитал.

Тъй като смятат, че услугата се извършва за определено време, ПЧП трябва да могат да се развиват заедно с промените в макро-икономическа и технологична среда в интерес на общите изисквания. Като цяло, общностното законодателство за публични договори не отхвърля такава възможност докато това се прави в съответствие с принципите на равенство и прозрачност.



Particle Therapy Centre, Germany

Фирмата BBPI, в сътрудничество с ко-инвеститора Siemens, бяха избрани от ръководството на провинция Schleswig-Holstein да проектират, финансират, изградят и оперират новия онкологичен терапевтичен център в Кюел. Договорът е най-големият за Германия проект на базата на ПЧП в сектор „здравеопазване“.

Така описателните документи, предавани от кандидатите по време на избора на процедура, могат да осигурят автоматични клаузи, като индексирание на цените или договаряне на обстоятелствата, при които тарифите могат да бъдат прегледани. Те също могат да договорят преглед на каузите при условие, че те определят точно обстоятелствата и условията, при които приспособяването може да бъде извършено с цел договорни отношения. Въпреки това, подобни клаузи трябва винаги да бъдат достатъчно ясно, за да позволяват на икономическите оператори да ги разбират в правилния смисъл по време на етапа на избиране на партньор.

Продължителност на договори за ПЧП и концесии

ПЧП са продължителни отношения, тъй като частноправният субект трябва да може да възвърне инвестициите си. На практика ПЧП проектите продължават в границите между 3 и 30 години (напр. Естония).

Инфраструктурните проекти се отличават с по-голяма продължителност (Испания, Литва). Държавните концесии за пътища имат срок около 25 - 32 г., а общинските проекти от 15 г. нагоре (в Германия и Австрия), а обществените поръчки са със значително по-кратки срокове (до 5 г.).

Концесиите могат да продължават: до 49 г. (Румъния); до 25 г. с възможност за удължаване с 10 г. (Холандия и Франция); до 6 г. с възможност за удължаване с 19 г. (Италия); 15 г. (Малта).

При определени проекти, финансовите институции запазват правото си да заменят

Проект "Партньорство за развитие" се изпълнява от Областна администрация Ловеч по Оперативна програма "Административен капацитет", съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

проектния управител или да назначават нов, ако финансовите потоци, усвоени от проекта са под определеното ниво. Изпълнението на такива клаузи, които спадат към категорията „навлизащи“ клаузи, могат да повлияят при смяната на частния партньор на договарящия орган, без да имат покана за участие.

Ето защо всяка допълнителна модификация, отнасяща се до актуална тема от договора, трябва да се счита за еквивалентна на сключването на нов договор, изискващ нов състезателен диалог.

Под-изпълнение на определени задачи

Опитът на ЕК по прилагане на правила за под-изпълнение понякога провокира несигурност в контекста на ПЧП споразуменията. В тази връзка, Комисията отбелязва, че когато компанията, собственик на проекта е в ролята на договарящ орган, трябва да завърши договорите или концесията със нейни акционери. Единственият случай, когато това не става е когато услугите, възложени в проекта от компанията на нейните акционери, вече са били обект на състезание от публичен партньор на компанията, заела се с проекта. Но когато тази компания не е в ролята на договарящ орган, е свободна да сключва договори с

трети страни, независимо дали са нейни акционери или не.



Scottish Borders - 3 проекта за гимназиални училища - Eyemouth, Berwickshire and Earlstoun

Договор за проектиране, изграждане и поддръжка на 3 училища, разположени в граничен регион на Шотландия. Всяко едно от училищата е с уникална архитектурна част, разположени на обща площ от 38,775m².

Европейската комисия изяснява, че по принцип частните партньори са свободни да възлагат на под-изпълнител част или цял договор или концесия. Но, трябва да се отбележи, че в случай на възлагане на публични договори, кандидатите могат да поискат да определят техния дял от договора, който смятат да изпълнят.

3.2.2. Институционализирани ПЧП и общностно законодателство за публичните договори и концесии

По смисъла на Зелената книга, институционализираните ПЧП включват създаването на дружество, ръководено съвместно от публичен и частен партньор. Юридическото лице по този начин има задачата да осигури доставката на услуга или дейност в полза на обществото. Тези съвместни предприятия могат да извършват публични услуги, без да е необходимо да се конкурират за договор с официален търг.

Пряката работа между публичния и частния партньор, позволява на публичния партньор, чрез неговото присъствие като акционер и власт за вземане на решения, да задържи относително висока степен на контрол над разработване на проекти, която степен може да намали с течение на времето. Това също позволява на публичния партньор да развива своя

опит в управлението на услуги, като може да се обръща за подкрепа към частния партньор.

Изборът на частен партньор, който да се заеме с изпълнението на задачите, докато функционира като част от смесено юридическо лице не може да е на база на изключителното му качество в участието с капитал или на база натрупан опит, но трябва да се имат предвид характеристиките на офертата - икономически най-изгодната - в условията на специфични услуги. Ето защо, условията, управляващи създаването на юридическо лице трябва да бъдат ясни, когато се обявява покана за състезателен диалог за задачите, които трябва да се възложат на частния партньор.

Съвместното създаване на подобни юридически лица трябва да уважават принципа за анти-дискриминация по отношение на националността като цяло и да имат свободно движение на капитал. Така, например, публичните власти не могат да станат акционери в такова юридическо лице с привилегии, превишаващи нормалното приложение на фирмения закон.

ЕК отбелязва, че приложението на общностното законодателство за публични договори и концесии не е зависимо от публичния, частния или смесения характер на общите възложител и договорна власт. Смесеното дружество има качеството на договарящ орган, което качество също отговаря на изискванията на общностното законодателство, приложимо за публични договори и концесии, при възлагане на задачи на частен партньор, които не са били обект на поръчка за състезателен диалог от договарящия орган освен при обединяването на смесеното дружество. Така, частният партньор не трябва да има облаги от удобната си позиция в смесеното дружество и следва да спазва определените задачи, без приоритетно третиране.

Създаването на институционализирано ПЧП може също да доведе до промяна в състава на акционерите на публичното юридическо лице. В този контекст, трябва да се подчертае, че промяна във фирмата от публичен към частен сектор е икономическо и политическо решение, което като такова се взема единствено от държавите членки.



European PPP Expertise Centre (EPEC) - www.eib.org/epec/

3.3. Европейски експертен център за публично-частно партньорство

Едно от заключенията на споменатите Съобщения на ЕК е необходимостта от изграждането на Европейски експертен център за публично-частно партньорство (ЕПЕС – „European PPP Expertise Centre“). ЕПЕС е инициатива на

ЕИБ, ЕК и страните-членки и е създаден през 2008 г. Целта на центърът е да подкрепя и да подпомага членовете си в развитието на умения и повишаване на капацитета в публичния

сектор.

Основните му дейности предвиждат създаване на мрежа за анализ, сравнение и разпространение на информация и ноу-хау, свързани с добри практики в публично-частното партньорство, структурирането, финансирането и управлението на проектите и др. Членството в центъра не е свързано с финансов ангажимент.

Продължителността на съществуването му ще се определи от приноса, който носи.

3.4. Подпомагане и финансиране на публично-частните партньорства от ЕС

В продължение на много години Европейската комисия преследва политика на подпомагане и насърчаване на публично-частните партньорства. Според правилата на ЕС няма поощрения за създаването на публично-частни партньорства като заместници на инвестициите.

Те предвиждат поощрения за публично-частни партньорства в държавните операции, които не се извършват чрез търговски операции, като много здравни и образователни услуги, защото те преминават от заеми към капиталови инвестиции от правителството към частния партньор. Затова правилата създават поощрения за избиране на финансиране от публично-частни партньорства в тези услуги като алтернатива на държавния заем, като начин за намаляване на държавния дефицит.

За частния сектор публично-частните партньорства са начин за експлоатиране не само на държавните разходи за реализация, но и най-евтините финанси, които могат да се получат чрез публичния сектор. Отделно от националните и местните правителства, самият ЕС е сериозен източник на такива публични разходи и публични финанси.

Като публични банки, гарантирани от ЕС и държавите-членки, ЕИБ и ЕБВР могат да предоставят възможно най-добрите лихвени нива, което е голямо предимство за частните фирми, финансиращи публично-частните партньорства. ЕИБ е една от организациите, финансиращи най-много публично-частните партньорства в различни сектори, включително водния, този на здравеопазването и образованието.

Съществува проблем в съвместимостта на европейските фондове с публично-частните партньорства. Правилата на ЕС затрудняват разпределението на тези фондове за проекти, изпълнявани от частна фирма, затова те демотивират държавите да използват публично-частните партньорства.

ЕК посвети значителни усилия за изработването на насоки за разрешаването на този проблем – освен споменатото Ръководство от 2003 г., през 2004 г. е издаден допълнителен Наръчник, който има за цел да демонстрира, че *„е възможно тези ограничения [на*

правилата по ИСПА и Кохезионния фонд] да се разрешат успешно и да се интегрират нуждите на всички страни"⁶.

През 2006 г. ЕК, ЕИБ и ЕБВР създават нова институция, която да се справи с това предизвикателство - „Съвместна помощ за подпомагане на проекти в европейските региони“ (JASPERS). Публично финансиран, JASPERS предлага безплатни съвети по създаването на проекти за публично-частни партньорства, така че да се получи максималното възможно подпомагане от допълнителни публични финанси (а именно: Кохезионния и Структурните фондове на ЕК).

4. НОРМАТИВНА БАЗА НА ПЧП В Р БЪЛГАРИЯ

Нормативната база в Р България регламентира следните инструменти на ПЧП:

- Обществени поръчки;
- Концесии;
- Договори за съвместна дейност;
- Социално подпомагане.

Конкретните актове на нормативната уредба на ПЧП са:

- Закон за концесиите - приет от НС 17.10.1995 г.;
- ПРАВИЛНИК за прилагане на Закона за концесиите - ПМС № 240 от 13.12.1995 г.;
- Закон за общинската собственост от 1996 г.;
- ПРАВИЛНИК за прилагане на Закона за общинската собственост- ПМС № 235 от 19.09.1996 г.;
- Поредица от специализирани закони;
- Нов Закон за концесиите- обн., ДВ, бр. 36 от 2.05.2006 г., в сила от 1.07.2006 г.;
- ПРАВИЛНИК за прилагане на Закона за концесиите - ПМС № 161 от 29.06.2006 г. в сила от 1.07.2006 г.;

В България няма специализирано законодателство за ПЧП за разлика например от Гърция и Полша. Затова отделните аспекти на ПЧП са регламентирани в някои общи закони, съответно в отделни разпоредби на частните закони.

Освен това, „Методически указания за ПЧП“, изготвени от дирекция “Управление на средствата от ЕС” на Министерството на финансите дават основните познания и насоките за

⁶ Resource Book On PPP Case Studies. DG Regio June 2004.

реализиране на публично-частни проекти. Указанията са подходящи, както за централната и местната администрация, така и за представители на бизнеса, които имат интерес да участват в подобни проекти.

Като допълнение към „Методически указания за ПЧП“ са разработени и Наръчник „Добри европейски практики за публично-частно партньорство“, както и базов финансов модел за предварителна оценка и съпоставка на потенциални ПЧП проекти с бюджетните ограничения на публичните власти.

4.1. Закон за местното самоуправление и местната администрация

Най-общо в чл. 21 от ЗМСМА са определени правомощията на общинския съвет, сред които за ПЧП най-важни са :

- приемането на решения за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество, респ. определянето на конкретните правомощия на кмета на общината;
- приемането на решения за създаване, преобразуване и прекратяване на търговски дружества с общинско имущество;
- приемането на стратегии, прогнози, програми и планове за развитие на общината, които отразяват и европейските политики за развитие на местните общности;
- приемането на решения за участие на общината в сдружения на местни власти в страната и в чужбина, както и в други юридически лица с нестопанска цел;
- определянето на изисквания за дейността на физическите и юридическите лица на територията на общината, които произтичат от екологичните, историческите, социалните и другите особености на населените места, както и от състоянието на инженерната и социалната инфраструктура и най-общата компетентност, съобразно която Общинският Съвет решава и други въпроси от местно значение, които не са от изключителната компетен-тност на други органи.

В ЗМСМА са включени и норми относно общинското сътрудничество. То се отнася до създаването на трайни връзки както между общини, така и с юридически или физически лица. За тази цел е предвидено създаването на сдружения, чрез които да се постигат цели от взаимен интерес и на които да се възлагат изпълнението на дейности, произтичащи от правомощията на орга-ните на местното самоуправление. В последната хипотеза се има предвид децентрализацията на административното обслужване.

Посочените разпоредби са в основата на ПЧП, но правната уредба в ЗМСМА е твърде лаконична, а също и обща както за междуобщинското сътрудничество, така и за ПЧП.

В чл. 61 е определена правната форма на договора за общинско сътрудничество. Изисква се то да се осъществява на основата на подписано споразумение за сътрудничество, което се одобрява от общинския съвет.

Проект "Партньорство за развитие" се изпълнява от Областна администрация Ловеч по Оперативна програма "Административен капацитет", съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

Междубщинското сътрудничество следва да се възприема като икономически ефективен инструмент за осигуряване на бюджетни средства за надобщински проекти за ПЧП, като например изграждането и експлоатацията на пречиствателни станции и депа за твърди битови отпадъци.

ПЧП несъмнено гравитира повече към стопанската дейност, при което се привлича както общински, така и частен капитал за осъществяване на различни проекти от значение за населението на общината - инфраструктурни, социални, културни и пр. При ПЧП кооперирането на публични организации със субекти на частното право е възможно само доколкото това е позволено от закона и е във функциите на тези организации. Тъй като в някои случаи е необходимо ангажирането и на средства от общинския бюджет, то би следвало да се спазят всички норми на Закона за общинските бюджети.



Комплекс "Гранд плаза", Русе

Близо 70 млн. евро ще бъдат инвестирани в рамките на две години в най-мощния проект в България, осъществяван като публично-частно партньорство, който ще включва спортна зала, голям шопинг мол, офис сграда и хотел. Това ще е проектът, символ на град Русе, обявиха на първата копка на обекта инвеститорите - "Приста ойл", "Денси строй" и община Русе, обединени за реализацията на проекта в дружеството "Проект Русе".

4.2. Закон за концесиите

Един от основните закони, регулиращи практиките за ПЧП в страната е приетия през 2006 г. в съответствие с натрупаната практика и европейския опит Закон за концесиите (ЗК). С него се уреждат условията и редът за предоставяне, изпълнение и прекратяване на концесии.

А. Дефиниции

Концесията е право на експлоатация върху обект от обществен интерес, предоставен от концедент на търговец-концесионер, срещу задължението на концесионера да:

- изгради и/или управлява и поддържа обекта на концесията на свой риск;
- насрещна престация - определен материален интерес, определен с писмен договор между концедента и концесионера.

Видове концесии според предмета:

- концесия за строителство;
- концесия за услуга;
- концесия за добив.

Концесията за строителство има за предмет изпълнение на строеж, управление и поддържане след въвеждането му в експлоатация. Възнаграждението се състои в правото на

концесионера да експлоатира обекта на концесията или от това право и компенсация от страна на концедента.

Концесията за услуга може да включва и извършване на частични строителни и монтажни работи в случаите, когато е налице необходимост от:

- довършване на започнато строителство, или
- частично разширяване, частична реконструкция, частична рехабилитация или ремонт на обекта на концесията.

Компенсация се извършва чрез заплащане от концедента на концесионера на част от разходите за обекта на концесията. Компенсацията се допуска при необходимост от:

- постигане на социално приемлива цена на услугите, когато цената се определя с нормативен акт, или
- възстановяване обекта на концесията след случай на непреодолима сила.

Изплаща се след започване експлоатацията на обекта (наличност) само за времето, в което с обекта се предоставят услуги, съответно се извършва друга стопанска дейност.

Факторите, от които зависи размера на компенсацията, са:

- срока на концесията, и
- прогнозираните разходи за строителство, управление и поддържане и приходи от експлоатацията.

Б. Ред за предоставяне на концесия

- Приемане на решение за предоставяне на концесия от МС.
- Провеждане на конкурс или търг за определяне на концесионера или пряко определяне на концесионера в случаи, установени в закон.
- Сключване на договор за концесия.

В. Процедура за предоставяне на концесия

- Приемане на решение за откриване на процедура за предоставяне на концесия.
- Провеждане на открита процедура, ограничена процедура или състезателен диалог за предоставяне на концесия.
- Определяне на концесионер.

Г. Срок на концесия

- До 35 години от влизането в сила на концесионния договор.
- Може да бъде продължен до 50 години. Концесионерът по договор, срокът на който е изтекъл, при равни други условия се предпочита при предоставяне на нова концесия

Проект "Партньорство за развитие" се изпълнява от Областна администрация Ловеч по Оперативна програма "Административен капацитет", съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

за същия обект или дейност.

Д. Основни задължения на концедента

- да планира и да подготви процедурата;
- да даде съответните разрешителни;
- да осъществява строителния надзор;
- да осъществи регулиране на цените на предоставените услуги, така че да бъдат плащани от населението.

Е. Рискове

Нереалистични очаквания по отношение на:

- допълващите плащания;
- графика за изпълнение - следва да бъде реалистичен предвид на факта, че това са обикновено големи проекти, които изискват и преговори с банките за осигуряване на финансирането;
- планиране на реалните разходи за осъществяване и бъдещо поддържане по време на експлоатацията на обекта.

За възникване на взаимоотношението концедент - концесионер е необходимо кумулативно да са налице следните условия:

- а. публичен интерес от съоръжението или осъществяваната дейност;*
- б. трайни договорни отношения установени между делегиращия орган (концедента) и изпълнителя - оператора (концесионера);*
- в. наличие на взаимоотношения между концесионера и потребителите;*
- г. независимост на концесионера (оператора) по отношение на концедента;*
- д. прехвърляне на правомощия върху концесионера за упражняване на определена публична власт;*
- е. контрол на тази власт от страна на концедента;*
- ж. възнаграждение за концесионера призрачащо от такси заплащани от потребителите или плащане в случай на наличност;*
- з. рискове за концесионера по отношение на търсенето и експлоатация на съоръжението.*

Ж. Видове концесии

Самофинансиращи се - обикновено в строителството на: тунели, мостове, летища – при които се заплаща такса за преминаване. Приходите са достатъчно високи, което позволява за период от време паричният поток да покрие разходите по изграждането, поддържането,

експлоатацията и управлението.

Обекти, при които приходите от експлоатацията не покриват разходите - водещият критерии при избора на концесионера и сключване на договора следва да бъде цената на предоставяната услуга.

Концедента предварително следва да определи субсидията, която ще доплаща на бъдещия концесионер.

3. Национален концесионен регистър

Националният концесионен регистър към Правителството работи и включва концесионни договори, които са влезли в сила. Адресът на регистъра в интернет е www.ncr.government.bg. В електронния регистър са публикувани точното наименование на обекта, описани са границите и местонахождението му, скица, план и карта на концесионната площ.

Поместени са имуществените права и задължения на страните по договора, отговорностите при изпълнението му, основанията и правата при прекратяване на концесията.

Достъпът до тези данни чрез Интернет е осигурен от януари 2006 г., след приключване на проверката за правилността на въведените данни.

Освен Националния концесионен регистър, гражданите могат да ползват и портала за концесиите - www.conces.government.bg. В него са поместени всички закони, правилници и наредби, които са свързани с концесионната дейност и директиви и регламенти на Европейския съюз.

4.3. Закон за подземните богатства

Със ЗК е свързан и ЗПБ, който урежда условията и реда за търсене, проучване и добив на подземните богатства на територията на Република България, в континенталния шелф и в изключителната икономическа зона в Черно море, както и за опазване на земните недра и рационално използване на подземните богатства.

Съгласно Конституцията на Република България подземните богатства са изключителна държавна собственост, но ЗПБ в чл.3, ал.2 определя, че строителните материали са общинска собственост, когато се използват за задоволяване на строителните нужди на населението и се добиват по кариерен способ в обеми не по-големи от 10 000 куб. м годишно. В тези случаи също се прилага редът по ЗПБ.

В чл. 7, ал. 3 изрично е записано, че министърът на регионалното развитие и благоустройството координира и възлага изпълнението на инвестиционни и други проекти за добив на подземни богатства по чл. 2, т. 5, използвани за суровини в строителната индустрия, в изпълнение на държавната политика в тази област; провежда конкурси и търгове, води преговори и дава разрешения за търсене и/или проучване на подземни богатства по чл. 2, т. 5, след одобрение от Министерския съвет и сключва договори в

случаите, определени в този закон и създава необходимата организация и прави предложения за предоставяне на концесии за добив на такива подземни богатства.

4.4. Законът за обществените поръчки

ЗОП въвежда изискванията на редица европейски директиви в тази материя. С него се определят принципите, условията и реда за възлагане на обществени поръчки с цел осигуряване на ефективност и прозрачност при разходването на бюджетните и извън-бюджетните средства, както и на средствата, свързани с извършването на определени в закона дейности с обществено значение.



Широколеновият достъп, образованието и предоставянето на публични електронни услуги са сфери, в които държавата и бизнесът могат да осъществяват партньорство с ясно определени отговорности. В период на криза, иновациите и публично-частното партньорство са една от най-удачните форми за реализиране на национално значими проекти от областта на информационните и комуникационни технологии и съобщенията

Субекти на процедурите за възлагане на обществени поръчки са възложителите, кандидатите, участниците и изпълнителите. Като възложители на обществени поръчки наред с държавните органи и институции, БНБ, дипломатическите и консулските представителства на Република България в чужбина, както и постоянните представителства на държавата към международните организации, публичноправните организации или предприятия и техните обединения се включват и кметовете на общини. Допуска се те да могат да създават за нуждите на общините самостоятелни органи за обществени поръчки по подобие на създадената от Министерския съвет Агенция за обществени поръчки.

От значение за ПЧП е възможността, предвидена по чл. 8, ал. 6 двама или повече възложители да могат да вземат решение за провеждане на обща процедура за възлагане на обществена поръчка. Това дава възможност в случаите, когато определена дейност може да е обект на обществена поръчка, да се обединят усилията на две или повече общини с тези на изпълнителите - частни лица за постигане на максимален икономически и социален резултат.

Законът различава кандидатите (участници) в процедура за обществена поръчка от изпълнителите. Кандидат може да бъде всяко българско или чуждестранно физическо или юридическо лице, както и техни обединения, докато изпълнител на обществена поръчка е участник в процедурата за възлагане на обществена поръчка, с когото възложителят е сключил договор за обществена поръчка. От съществено значение са определенията за

«публичноправна организация», «публично предприятие» и «свързани лица». И трите вида субекти могат да са свързани с финансиране от общинския бюджет, респ. да се явяват субекти по ЗОП.

В чл.16 и сл. са уредени процедурите за възлагане на обществени поръчки: чрез провеждане на открита процедура, ограничена процедура, състезателен диалог, процедури на договаряне, конкурс (в случаите, когато възложителят придобива план или проект, избран от независимо жури въз основа на проведен конкурс със или без присъждане на награди) и открита, ограничена процедура или процедура на договаряне с обявление чрез използване на електронен търг.

При осъществяване на ПЧП кметовете като възложители на обществени поръчки са длъжни да вземат решение за възлагане на обществена поръчка чрез открита и ограничена процедура винаги, когато не са налице условията за провеждане на състезателен диалог или процедури на договаряне.

Съгласно чл.11 от ЗОП актовете на възложителите на обществени поръчки, приети във връзка с процедурите за възлагане на обществени поръчки, са *индивидуални административни актове*. Като такива те подлежат на обжалване по специалния ред на закона. Всяко решение, действие или бездействие на възложителите в процедура за възлагане на обществена поръчка до сключването на договора или на рамковото споразумение подлежи на обжалване относно неговата законосъобразност пред КЗК.

Наред с това всяко заинтересовано лице може да предяви иск за установяване нищожност на договор за обществена поръчка, както и да претендира обезщетение за вреди, претърпени в резултат на нарушения на закона при провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка, по реда на Гражданския процесуален кодекс. Договорът за обществена поръчка е нищожен, когато е сключен без провеждане на процедура по закона при наличие на основание за това. Обжалването е отново пред КЗК.

В ЗОП детайлно е уредена процедурата на обжалването пред КЗК. Страните по производството, държавните органи и длъжностните лица са задължени да оказват съдействие на КЗК при изпълнение на възложените ѝ със закона задължения.

В ЗОП е предвидена и възможността възложителите или участниците в процедура по възлагане на обществена поръчка да прилагат сключването на арбитражно споразумение за разглеждане на спорове между тях по вече сключен договор за обществена поръчка или рамково споразумение. Споровете пред арбитражния съд се разглеждат по реда на Закона за международния търговски арбитраж и правилника на съответния арбитражен съд.



На 29 юли 2006 г. кметът на Община Разград преряза лентата на първата спортна концесия в областта - новия спортен комплекс по стрелба с лък, плуване, плажен волейбол, стрелба с въздушна пушка, пистолет и арбалет.

Със закона е създаден и специализиран държавен орган - **Агенция за обществени поръчки**, която наред с другите си функции осъществява и контрол по спазване на нормативните изисквания. Контрол се осъществява и от Сметната палата, ако възложителите попадат в обхвата на Закона за Сметната палата, както и от Агенцията за държавна финансова инспекция по съответния закон.

4.5. Проект на Закон за ПЧП

Целта на новия закон е създаване на единна нормативна уредба вместо сега регулиращите публично-частното партньорство Закон за концесиите, Закон за обществените поръчки и др.



Потенциалните възможности за развитие на ПЧП-модела са в сферата на инфраструктурата – строежи на магистрали, на депа за отпадъци, в сферата на отдаването на концесии на летища и пристанища, при изграждането на ВиК-системи и при проектите за управление на енергийните ресурси.

Според вносителите на проекта за закон в 40-то Народно Събрание, законът за ПЧП ще осигури механизъм за насърчаване на частни инвестиции в ефективното управление на общинската и държавната собственост, ще гарантира повишаване на заетостта и икономически растеж.

Проекто-закона за ПЧП цели разширяване на възможностите за съчетаване предимствата на публичия и частния сектор с цел постигане на максимални резултати по отношение предоставянето на публични услуги и изграждане и/или експлоатация на инфраструктурни обекти; постигане на прозрачност

и устойчивост на обществените отношения в резултат на подробното законово регламентиране.

Основни моменти в Закона за ПЧП

- *Цел и основни положения на закона* – проектът за закон урежда, както договорното, така и институционалното публично-частно партньорство.
- *Срок* – определени са максималната продължителност до 35 години и възможностите за продължаване на срока на всяко ПЧП.
- *Субекти* – проектът дава достъп до ПЧП на максимално широк кръг правни субекти и

по този начин – възможност за осъществяване на множество дейности чрез ПЧП.

- **Форми за осъществяване** – възприет е подходът на неизчерпателно изброяване на формите, за да се даде възможност на публичните партньори да избират и свободно да комбинират тези форми, така че да постигнат максимална ефективност на съответните проекти.
- **Обекти** – изчерпателно са изброени обектите, за които може да бъде учредено ПЧП, а именно обекти, имоти или части от имоти – държавна или общинска собственост или собственост на публичноправна организация.
- **Органи** – предвидено е държавната политика в областта на ПЧП да се ръководи от министъра на икономиката и енергетиката. Агенцията за обществени поръчки се преименува в Агенция по ПЧП и извършва дейностите, свързани с обществените поръчки и ПЧП по този закон и подпомага министъра при осъществяване на държавната политика в областта на ПЧП.
- **Регистър** – предвижда се създаването на публичен Регистър на публично-частните партньорства, редът за неговото водене и съдържанието му.
- **Инициатива за осъществяване** – предвидена е възможност както публичните, така и частните субекти да инициират процедури по осъществяване на ПЧП.
- **Предварителен анализ** – въвежда се изискването преди вземане на решение от публичния партньор за осъществяване на определена дейност чрез ПЧП публичният партньор да изготвя предварителен анализ на ефективността и е определено минималното му съдържание.



Социалното предприемачество – нов поглед върху възможностите за публично-мастни партньорства

- **Специални условия и ограничения** – регламентирана е необходимостта от одобрение на министъра на финансите в случаите, когато за провеждане на процедурата по осъществяване на ПЧП се предвижда финансиране от държавния бюджет.
- **Процедури за осъществяване на ПЧП** – изброени са и са дефинирани процедурите, чрез които се избират частните партньори – открита процедура, ограничена процедура, състезателен диалог и процедури на договаряне. Към момента е

предвидено процедурите да се провеждат по реда на Закона за обществените поръчки. Експертите дискутират като алтернативна възможност създаване на отделна специфична процедура за провеждане на ПЧП.

- *Критерии за избор на частен партньор* – предвидено е критериите за избор на частен партньор да са най-ниската цена и икономически най-изгодната оферта.
- *Съдържание на договора* – уредени са основните реквизити, които следва да съдържа договора за ПЧП. Предоставена е възможност партньорите да определят допълнително съдържание в съответствие със спецификата на конкретното ПЧП.
- *Изменение на договора* – въведен е принципът, че изменение се допуска само в рамките на решението за откриване на процедура за осъществяване на ПЧП или при наличие на условия, изрично предвидени в закона.

5. ПУБЛИЧНО ДОСТЪПНАТА ИНФОРМАЦИЯ В РАМКИТЕ НА Р БЪЛГАРИЯ, В КОЯТО СЕ РАЗГЛЕЖДА ПРАВНАТА УРЕДБА НА ПЧП

5.1. Обща законодателна рамка

- 👉 **ЗАКОН ЗА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ** - Обн., ДВ, бр. 77 от 17.09.1991 г

Този закон урежда обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация.

- 👉 **ЗАКОН ЗА ОБЩИНСКИТЕ БЮДЖЕТИ** - Обн., ДВ, бр. 33 от 24.03.1998 г.

С този закон се уреждат съставянето, приемането, изпълнението, приключването и отчитането на общинските бюджети, бюджетните взаимоотношения между общините и централния бюджет и режимът на извънбюджетните средства на общините.

- 👉 **ЗАКОН ЗА ОБЩИНСКИЯ ДЪЛГ** - Обн. ДВ. бр.34 от 19 Април 2005г.

С този закон се уреждат условията и редът за поемането на общински дълг и за издаването на общински гаранции, както и видовете общински дълг. За общинския дълг по този закон се води регистър.

- 👉 **ЗАКОН ЗА ОБЩИНСКАТА СОБСТВЕНОСТ** - Обн. ДВ. бр.44 от 21 Май 1996г.

С този закон се уреждат придобиването, управлението и разпореждането с имоти и вещи - общинска собственост, освен ако в специален закон е предвидено друго.

- 👉 **ЗАКОН ЗА УСТРОЙСТВО НА ТЕРИТОРИЯТА** - Обн., ДВ, бр. 1 от 2.01.2001 г.

Този закон урежда обществените отношения, свързани с устройството на територията, инвестиционното проектиране и строителството в Република България, и определя

ограничения върху собствеността за устройствени цели. Министерският съвет определя основните насоки и принципи на политиката по устройство на територията и приема решения за финансиране на дейностите по устройство на територията. Министърът на регионалното развитие и благоустройството ръководи осъществяването на държавната политика по устройство на територията, координира дейността на централните и териториалните органи на изпълнителна власт, на органите на местното самоуправление и местната администрация, извършва методическо ръководство и упражнява контрол върху цялостната дейност по устройство на територията.

👉 **ЗАКОН ЗА УСТРОЙСТВОТО НА ЧЕРНОМОРСКОТО КРАЙБРЕЖИЕ** - Обн. ДВ. бр.48 от 15 Юни 2007г.

С този закон се уреждат обществените отношения, свързани със: 1. условията и реда за определяне на териториалния обхват на Черноморското крайбрежие и на крайбрежната плажна ивица, изискванията, правилата и нормативите за тяхното устройство, ползване, застрояване и опазване; 2. правомощията и координацията на дейността на централните и териториалните органи на изпълнителната власт и на органите на местното самоуправление, както и взаимоотношенията им с физическите и юридическите лица при осъществяване на държавната политика по устройство на Черноморското крайбрежие.

👉 **ЗАКОН ЗА ДЪРЖАВНАТА СОБСТВЕНОСТ** - Обн., ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г.

С този закон се уреждат придобиването, управлението и разпореждането с недвижими имоти и движими вещи, държавна собственост, освен ако в специален закон е предвидено друго.

👉 **ЗАКОН ЗА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ** - Обн., ДВ, бр. 28 от 6.04.2004 г.

Този закон определя принципите, условията и реда за възлагане на обществени поръчки с цел осигуряване на ефективност при разходването на бюджетните и извънбюджетните средства, както и на средствата, свързани с извършването на определени в закона дейности с обществено значение.

👉 **ЗАКОН ЗА КОНЦЕСИИТЕ** - Обн. ДВ. бр.36 от 2 Май 2006г.

С този закон се уреждат условията и редът за предоставяне, изпълнение и прекратяване на концесии. Концесията е право на експлоатация върху обект и/или на услуга от обществен интерес, предоставено от концедент на търговец - концесионер, срещу задължението на концесионера да изгради и да управлява и поддържа обекта на концесията или да управлява услугата на свой риск. Според предмета си концесиите са: 1. концесия за строителство; 2. концесия за услуга; 3. концесия за добив.

5.2. *Методически указания за ПЧП*

👉 **"МЕТОДИЧЕСКИ УКАЗАНИЯ ЗА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО"** - Дирекция „Управление на средствата от ЕС“ на МФ (29.06.2009 г.)

Актуализираните, основно преработени и допълнени „Методически указания за ПЧП“ са изготвени от сектор „Публично-частно партньорство“ с помощта на консултанти от „Ernst&Young“, Гърция. Идеята за създаването на новите указания е на местната и централната администрация, която предлага методическите указания да имат практическа насоченост, която да позволи реалното им приложение в процеса на осъществяване на проекти чрез публично-частно партньорство. Те съдържат основните стъпки, които трябва да бъдат следвани при реализацията на ПЧП проект - от фазата на инициране на проекта, през оценка и договаряне до самото изпълнение и управление на ПЧП проекта.

Инструкциите, които имат препоръчителен, а не задължителен характер, са основани върху най-добрите европейски и световни практики и ще подпомогнат публичните власти при разработването и осъществяването на проекти чрез ПЧП. Те предоставят разбираема и логически последователна рамка за вземане на решения в съответствие с принципите за по-добра стойност на вложените публични средства и поносимост за публичния бюджет.

www.eufunds.bg/docs/PPP_Manual_final.pdf

 ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА СЪЗДАВАНЕ НА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО ПРИ ИЗГРАЖДАНЕ НА ВЕИ – Министерство на икономиката и енергетиката, 2007 г.

Едно ръководство от Министерството на Енергетиката, в което подробно се описват възможностите и начина за създаване на публично-частно партньорство при проекти за енергийна ефективност и/или изграждане на енергийни обекти, ползващи Възобновяеми Енергийни Източници. Основната цел на Ръководството е да се представят, въз основа на съществуващите практики на ПЧП, възможните схеми за неговото приложение в рамките на специфичен пазар, като този на предоставянето на енергийни услуги и свързаните производства.

http://www.mee.government.bg/ind/doc_inov/BROSHURA.pdf

 ПРАКТИЧЕСКО РЪКОВОДСТВО ПО ВЪПРОСИТЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПОМОЩИ – Министерство на финансите, 2007

Настоящото практическо ръководство не се стреми да е изчерпателно по всеки един от въпросите, които покрива, а да даде полезни насоки на органите на изпълнителната власт на централно и местно ниво как да разпознават елементите на държавна помощ в проектите на нормативни актове, индивидуалните административни актове и в предприемането на каквото и да е друго действие, какви са техните задължения и къде могат да намерят приложимите за конкретния случай норми.

<http://www.eufunds.bg/docs/>

 ПУБЛИЧНО-ЧАСТНИТЕ ПАРТНЬОРСТВА И ОБЩИНСКИТЕ СЪВЕТИ – НОРМАТИВНА РАМКА, ПРАКТИКИ И РЕШЕНИЯ - РЪКОВОДСТВО ЗА МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ - Национална асоциация на действащите председатели на общински съвети в Р България, 2006

Настоящото ръководство е предназначено за ползване от местните власти при оценката на новите форми на предоставяне на услуги и има за цел да ги подпомогне при договарянето на партньорства, съответстващи на обществения интерес. Също така, ръководството:

- ▲ Дава разяснения относно законодателния орган, занимаващ се с за публично-частното партньорство в провинцията;
- ▲ Подпомага местните власти да определят случаите, когато следва да се търси публично-частно партньорство при предоставянето на услуги;
- ▲ Дава указания за това как местните власти следва да се подготвят да предоставят услуги с помощта на публично-частното партньорство;
- ▲ Предлага препоръчителни указания за всеки отделен етап на процеса на изграждане на публично-частното партньорство.

<http://www.nadpos-bg.org>

👉 **ДОБРИ ЕВРОПЕЙСКИ ПРАКТИКИ ЗА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО** - дирекция „УСЕС“, Министерство на финансите, 2009

Този наръчник с добри европейски практики за публично-частно партньорство (ПЧП) е изготвен по поръчка на Министерството на финансите на Република България. Той се състои от примери за ПЧП в различни сектори в Европа, включително: транспорт, управление на отпадъци, правосъдие, обществени сгради, училища и здравеопазване. Използвайки публично достъпна информация, този наръчник описва проекти от различни сектори в обща методология за по-лесна сравнимост.

<http://www.eufunds.bg/docs/>

👉 **ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО В ИНФРАСТРУКТУРНИТЕ СЕКТОРИ - РЪКОВОДСТВО ЗА ПРОЦЕСА НА РЕАЛИЗАЦИЯ НА ПЧП ПРОЕКТ** - дирекция „УСЕС“, Министерство на финансите, 2006

Основна цел на Ръководството е да представи систематична, стандартизирана рамка и структура на процеса на предоставяне на услуга чрез ПЧП, както и свързаните с това инструменти, с цел да се запазят водещите принципи и икономическите критерии в сътрудничеството между публичния и частния сектори.

Ръководството е свързано основно с проекти, осигуряващи инфраструктура и услуги за публичния сектор от частния сектор в дългосрочен план (до 20-30 години). Тези услуги са регламентирани чрез ориентирани към жизнения цикъл на проекта търговски договори, съответстващи на продължителността на периода на експлоатация на съответните активи.

<http://www.eufunds.bg/docs/>

👉 **ЗЕЛЕНА КНИГА ЗА ПЧП И ПРАВОТО НА ЕС ОТНОСНО ПУБЛИЧНИТЕ ДОГОВОРИ И КОНЦЕСИИТЕ, В КОЯТО СЕ ДАВА ДЕФИНИЦИЯ НА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО И СЕ РАЗГЛЕЖДАТ ОСНОВНИТЕ МУ ХАРАКТЕРИСТИКИ** -

Европейска Комисия, 2004

(European Commission 2004 Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. COM(2004) 327 final. Brussels 30.04.2004)

http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/docs/ppp/greenpaper/com-2004-327_en.pdf.

👉 **УКАЗАНИЯ НА ЕС ЗА УСПЕШНИ ПЧП** - Европейска Комисия, 2003

(European Commission 2003 Guide to Successful Public-Private Partnerships . DG Regio March 2003)

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm

👉 **НАРЪЧНИК НА ЕС НА ДОБРИ ПЧП ПРАКТИКИ** - Европейска Комисия, 2004

(European Commission 2004 Resource Book On PPP Case Studies. DG Regio June 2004)

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm

👉 **АНАЛИТИЧЕН ДОКЛАД ОТНОСНО БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО В ОБЛАСТТА НА КОНЦЕСИИТЕ И ДОБРИТЕ ЕВРОПЕЙСКИ ПРАКТИКИ** – по проект „Укрепване на административния капацитет на концесионния сектор в Република България по отношение на прилагането на новото законодателство в областта на концесиите (Twining Light BG/05/IB/FI/12/UE/TWL),2008

Настоящият доклад цели да анализира концесионното законодателство по отношение на строителните концесии за обекти от обществено значение, да открие слабости и пропуски, да направи предложения за тяхното отстраняване и усъвършенстване, както и да предложи сравнителен анализ с онези европейски законодателства, при които тези проблеми са решени най-добре, позовавайки се на практически резултати в подкрепа на всяко конкретно предложение.

<http://www.conces.government.bg>

👉 **СБОРНИК С ДОБРИ ПРАКТИКИ В ОБЛАСТТА НА КОНЦЕСИИТЕ** - по проект „Укрепване на административния капацитет на концесионния сектор в Република България по отношение на прилагането на новото законодателство в областта на концесиите (Twining Light BG/05/IB/FI/12/UE/TWL),2008

<http://www.conces.government.bg>

👉 **ПРАКТИЧЕСКО РЪКОВОДСТВО ЗА ПОДГОТОВКА И ПРОВЕЖДАНЕ НА ПРОЦЕДУРИ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА КОНЦЕСИИ** - по проект „Укрепване на административния капацитет на концесионния сектор в Република България по отношение на прилагането на новото законодателство в областта на концесиите (Twining Light BG/05/IB/FI/12/UE/TWL),2008

<http://www.conces.government.bg>