



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

Приложение № 1

Предварителен тест за изпълнимост на ПЧП

/публикуван в Методическите указания на Министерство на финансите/

Цел и подход на теста. Принципната цел на този тест за ПЧП е да се оцени изпълнимостта на ПЧП по проект, който даден обществен орган желае да изпълни. Тъй като не всички публични инфраструктурни проекти могат да бъдат структурирани като Публично частни партньорства, от основна важност е да се идентифицира определена потенциална себестойност, за да бъде оправдан евентуален подход за ПЧП на много ранен етап от процеса на взимане на решение. Пътят към предоставяне на услуга чрез ПЧП може да продължи само след като тестът потвърди наличието на такъв потенциал. В противен случай следва да се обсъди, или дори предпочете традиционният начин за изпълнение на обществен проект. По тази причина тестът е изключително подходящ за проекти, планирани да бъдат финансирани с публични средства. Тестът е структуриран така:

- Като първа стъпка се определят и описват подходящи критерии за оценяване на жизнеспособността и (предварителната) приложимост на проект като ПЧП;
- Второ, тези критерии се оценяват с помощта на обхvatно-претегляща система;
- След оценяването на всички индивидуални критерии, резултатите могат да бъдат обобщени в обща оценка под формата на профил за силните и слаби страни, въз основа на който се оценява изпълнимостта на проекта като ПЧП;
- В случай на негативна оценка следва да се обсъдят допълнителни мерки за повишаване на ефективността на проекта, за да стане възможен подходът към ПЧП.

1. Определяне и описание на критериите за теста:

Критериите за теста са разпределени в три групи:

- Общи рамкови критерии (политически и законодателни условия)
- Пазарна среда и потенциал на себестойността
- Въпроси от обществен интерес

1.1. Общи рамкови критерии

Тези критерии се отнасят до общите рамкови условия за даден проект, които могат да бъдат малко или повече ръководни за прилагането на ПЧП. Тези критерии трябва да бъдат проверени първи, преди да се премине към останалите. Сред съответните критерии тук са:

- Политически бариери и обществена приемливост на проекта като ПЧП
- Законодателни ограничения



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

· Административни пречки

Ключов въпрос: Позволява ли общата рамка от условия да се продължи с подхода към проект за ПЧП или съществуват някакви обстоятелства, които биха направили прилагането на проект за ПЧП невъзможно?

1.2. Пазарна среда и потенциал на себестойността

Всеки проект има уникални собствени характеристики и трябва да бъде оценяван също и на базата на пазарни и специфични за проекта критерии. Тук могат да се прилагат следните такива:

1.2.1. Пазарна привлекателност и пазарна структура. Съществено предварително условие за започването на проект под формата на ПЧП е наличието на интерес от страна на участниците на пазара, както и получаването на себестойност от този проект. По тази причина е жизненоважно за един проект за ПЧП да има (или да създаде) конкурентни пазарни условия, за да бъде полезен и да има предимства пред един конвенционален проект. Ключов въпрос: Може ли да се предизвика достатъчно голям интерес към проекта от страна на частните инвеститори и да се организира конкурентна тръжна процедура?

1.2.2. Инвестиционен обем на проекта. Важно е да е наличен минимален търгуем обем на проекта (инвестиционни и оперативни разходи), който да гарантира достатъчно ефективност, за да продължи изпълнението му като проект за ПЧП, покриващ разходите по трансакции и гарантиращ възвращаемост на инвестицията. Естествено, този минимален обем е специфичен за всеки проект и не може да бъде определен независимо от него. Обикновено в международната практика лимит от около 10 млн. евро се счита за осъществим обем за проекти за обществено строителство, като напр. училища и др. Въпреки това практическият опит показва, че проекти на общинско ниво могат да бъдат и значително по-малки като обем и да бъдат успешно изпълнявани като ПЧП. Ключов въпрос: Достигнал ли е проектът критична маса по отношение на обем а, който трябва да се управлява ефективно въз основа на характеристиките на проекта и сектора?

1.2.3. Изходна спецификация. Важно е да се изработи ориентирана към качеството и услугата изходна спецификация, за да може частният партньор да предлага иновативни решения за определените икономически потребности, които традиционната спецификация на активите не може да предложи. Изходната спецификация е и база за разпределяне на риска между партньорите, а може би и за прилагане на стимулиращ механизъм. Ключов въпрос: Възможно и подходящо ли е да има изходна спецификация по проекта? До каква степен определените резултати са измерими?

1.2.4. Прехвърляне на услугите (оперативно съдържание). По-нататък проектът за ПЧП следва да бъде структуриран по начин, позволяващ съществено прехвърляне на услугите по време на жизнения цикъл на проекта към частния партньор, за да се използва във възможно най-висока степен иновативния потенциал на този партньор. Ключов въпрос: Възможен и приложим ли е подход, насочен към жизнения цикъл? Може ли в тази рамка да се приложи съществено прехвърляне на услуги, особено в експлоатационната фаза на проекта?



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

1.2.5. Разпределение на риска. Прехвърлянето на риска към частния партньор е важен източник на намаляване на общите разходи на проекта и себестойността, която общественият сектор трябва да спечели. Всеки от партньорите следва да поеме тези рискове, с които ще се справи най-ефективно. Ключов въпрос: Възможно и желателно ли е значително (по възможност) прехвърляне на риска от публичния орган към частния партньор и дали това разпределение на риска ще бъде прието от частния партньор?

1.2.6. Механизъм на плащане. За предпочитане е да се свърже прехвърлянето на услугите към частния партньор със стимулиращ механизъм, който да подкрепи получаването на желаните резултати пред целия период на проекта. Предварително условие за това е измерването на предоставените услуги (качествено и количествено). Ключов въпрос: Могат ли услугите, които ще се предлагат, да бъдат измерени и въз основа на това да бъдат комбинирани с ефективен стимулиращ механизъм, който да продължи да генерира по-добра ефективност през целия период на проекта?

1.2.7. Наличие на грантове. Наличието на грантове може да бъде важен фактор от схемата за финансиране на инфраструктурен проект. По тази причина е жизненоважно да се определи дали проектът като цяло е избираем за грантове, и ако случаят е такъв – дали това е валидно и за евентуален избор на ПЧП. Ако само традиционните публични проекти могат да получават грантове, тогава моделът за ПЧП очевидно е в неблагоприятно положение. Ключов въпрос: Избираем ли е проектът за грантове, опростени заеми и т.н., когато се изпълнява като ПЧП? Какъв е размерът на грантовете, съотнесен към обема на проекта? Горезизложеният списък от критерии не е нито окончателен, нито универсално приложим. Всеки проект изисква избирането на най-подходящите критерии. Все пак, критерии 2.2.1 - 2.2.7. могат да се считат за стандартни за оценяване на проект за ПЧП.

1.3. Въпроси от обществен интерес. Въпросите от обществен интерес представляват третата категория критерии, които се проверяват, за да се оцени изпълнимостта на проект евентуално прилаган като ПЧП. Съответните критерии са:

- Качество (Ще бъдат ли спазени съответните стандартни нива на услугата?)
- Време (Разумни ли са планираните срокове във времето по проекта?)
- Цена (Може ли бюджетът да си го позволи?)

· Политически/социални последици (Съществува ли риск от непредвидени политически или социални последици?) Ключов въпрос: Дали ще е препоръчително (и до каква степен) важни обществени интереси да бъдат обслужвани чрез ПЧП при предоставянето на публични услуги?

3. Оценяване на критериите: След като съответните критерии за проекта са избрани, те трябва да бъдат оценени, за да работят при използването на система за оценяване и да се претегли относителната им важност, ако това е подходящо и приложимо.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

3.1. Общи рамкови критерии

<p>Политическа/обществена приемливост</p> <p>1 · Политически програми, решения 2 · Обществен вот и др.</p>	<p>Да</p>	<p>Ако отговорът е “не”, необходима е допълнителна информация, обучение</p>
<p>Законодателни ограничения</p> <p>1 · Съществуващи закони, регламенти 2 · Споразумения на място</p>	<p>не</p>	<p>Ако отговорът е “да”, необходим е допълнителен анализ</p>
<p>Административни пречки</p> <p>1 · Преструктуриране на публични задачи поради трансфер на услуги 2 · Ограничение на работна сила и др.</p>	<p>не</p>	<p>Ако отговорът е “да”, необходима е допълнителна информация и анализ</p>

3.2. Пазарна среда и потенциал на себестойността;

3.2.1. Пазарна привлекателност и пазарна структура. С оглед на пазарната ефективност е важно да се определи освен броя на евентуалните частни партньори в един проект по ПЧП и техния потенциал, сила, репутация и т.н., за да се придобие представа колко голям може да е пазарният интерес и колко конкурентна тръжна процедура може да бъде организирана. За предпочитане би било да има най-малко двама заинтересовани частни партньора за един проект. В случай, че има само един възможен частен партньор, трябва да се направи качествена преценка дали да се продължи проекта или да се спре. Често може да има такива случаи на неразвитите пазари за ПЧП.

Долните разсъждения могат да послужат като груба ориентация (при скала от 0 до 5):

Брой възможни частни партньори :

- Нито един частен партньор Няма пазарен интерес, да се поднови маркетинга или да се спре проекта (=0)
- Един потенциален партньор Слаб интерес, да се продължи с маркетинга и/или да се реши дали все пак ще се спечели себестойност (=1)
- Двама потенциални партньори Слаб интерес, но все пак с финална възможност за организиране на някакъв конкурс (=2)
- Трима до петима потенциални партньори. Среден пазарен интерес, добра позиция на публичния орган, възможен ефективен тръжен процес (=3)



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

- Пет до осем потенциални партньори. Силен пазарен интерес, благоприятен за оформяна на кратка листа и ефективна тръжна процедура, водеща до създаване на себестойност (=4).
- Повече от осем потенциални партньори Много силен пазарен интерес, значителен потенциал на себестойността (=5).

Въпрос на преценка е какво ниво на пазарен интерес ще се счита за достатъчно за пробване на ПЧП и за продължаване впоследствие с процеса на провеждане на теста.

3.2.2. Обем на проекта. Обемът на проекта е много критичен фактор при всяко ПЧП и затова трябва да се отвори в един такъв тест.

Той също може да се определи в скала от 0 до 5, като 0 = недостатъчен за ПЧП, 3 = отговарящ на изискваното критично ниво в зависимост от характеристиките на проекта, и 5 = значително над критичния инвестиционен обем. Стъпалата между тези ще означават, съответно, 1 = по-скоро недостатъчен, 2 = следва да се прецени дали е достатъчно и 4 = над критичния минимум. На този етап трябва да се реши дали проектът е достатъчно голям като обем, за да оправдае последващо обсъждане на възможността за ПЧП. Само в този случай има смисъл да се продължи нататък с теста за изпълнимост. Достигането на критичното ниво по отношение на обема на един проект може често да бъде улеснено чрез определянето на възможни начини за увеличаване на обхвата му (напр. чрез групиране на отделни индивидуални проекти).

3.2.3. Изходна спецификация. Оценяването на фактора изходна спецификация може да стане така: Първа стъпка: Идентифициране и описание на различните услуги (производителност), които проектът предвижда да предостави. Втора стъпка: Количествено, качествено и специфично времево измерване на услугите (производителността) по скала от 0 = неизмерими до 5 = измерими. Трета стъпка: Претегляне на услугите според тяхната важност (всички услуги = 100%). Четвърта стъпка: Определяне на услугите според най-значимия показател (по горната скала от 0 до 5), т.е. по кой признак услугите носят най-голямата измервателна стойност. Не се препоръчва минималният процентен дял от измеримите услуги да бъде критерий за възможно спиране на проекта, поне по отношение на изходната спецификация. Така изчислената стойност би трябвало да се приема по-скоро като похвална спрямо останалите критерии при изготвянето на профила за силните и слабите страни на проекта.

3.2.4. Трансфер на услугите (оперативно съдържание). Първа стъпка: Определяне и описание на услугите, които ще се предлагат чрез проекта (обхват на проекта) (като 3.2.3.). Втора стъпка: Определяне на услугите, които ще се трансферират (прехвърляеми услуги). Трета стъпка: Претегляне на отделните услуги в общото портфолио на услугите (всички услуги = 100%) (като 3.2.3.) Четвърта стъпка: Прехвърляне на услугите = 5 точки, при липса на прехвърляне на услуги = 0 точки. Пета стъпка: Определяне на услугите според най-голямата им тежест по отношение на тяхната прехвърляемост (по горната скала от 0 до 5), т.е. до каква степен



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район“, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

услугите са прехвърляеми според оценките им в класирането. Шеста стъпка: Определяне на минимален процентен дял от прехвърляемите услуги като критерий за изпълнимостта на проекта като ПЧП (изходно ниво). Ако това функционално съдържание изглежда недостатъчно, тогава може да се обсъди кои други възможности за прехвърляне на услуги да увеличават дяла на прехвърляемите услуги.

3.2.5. Разпределение на риска. Оптималното разпределение на риска между публичния и частния партньори е изключително важно за получаването на себестойност за обществото от проект за ПЧП. Първа стъпка: Определяне и описване на важните рискове (материалните рискове), включени в проекта. Втора стъпка: Определяне на рисковете, които ще се прехвърлят (прехвърляеми) към частния партньор. Трета стъпка: Претегляне на индивидуалните рискове в портфолото (всички рискове = 100 %). Четвърта стъпка: Прехвърляне на риск = 5 точки; ако няма прехвърляне на риск = 0 точки. Пета стъпка: Определяне на рисковете според най-голямата тежест по отношение на тяхната прехвърляемост (по горната скала от 0 до 5), т.е. до каква степен рисковете, носещи най-висока оценка се прехвърляеми. Определяне на минималния процентен дял на прехвърляемите рискове, за да бъде проектът изпълним (стартово ниво). В случай, че делът от прехвърляемите рискове не е достатъчен, тогава трябва да се обмисли преразпределяне на риска.

3.2.6. Механизъм на плащане. Първа стъпка: Определяне на производителност на услугите, предполагаща стимули и поради това може да се влияе от тях (= 5 точки). Ако няма комбинация от резултати от услугата и възможни стимули, резултатът е = 0 точки. Втора стъпка: Използване на методология с теглови коефициенти, разработена за портфолиото на услугата (вж. 3.2.3 и 3.2.4.) и определяща до каква степен услугите с най-голяма тежест могат да бъдат свързани със стимулираща схема. Както и при 3.2.3, не е препоръчително наличието на минимален дял от услугите, предразполагащи към стимули да бъде критерий за същностната изпълнимост на проекта. По-добре е тази цифра да бъде взета под внимание при цялостната му оценка.

3.2.7. Грантове. Първа стъпка: На този етап следва да бъде преценено дали като цяло проектът е избираем за грантове. Ако не е възможно предоставянето на грантове се дават 5 точки, тъй като в такъв случай публичният проект няма да има предимства срещу проекта за ПЧП по отношение на този критерий. Втора стъпка: Ако е възможно ползването на грантове е важно да се разбере дали само публичен проект може да получи такива средства или един проект за ПЧП също е избираем за такова финансиране. Ако ПЧП проектът също може да ползва грантове се присъждат 5 точки.

Трета стъпка: В случай, че само публичен проект може да бъде бенефициент, важен показател става съотношението на обема на тези средства и този на инвестиционните разходи. Ако грантовете по публичен проект надвишават 15% от инвестиционната стойност, тогава изпълнимостта на ПЧП може да бъде подложена на съмнение (=0 точки), тъй като същественото спестяване на ресурси при решението чрез ПЧП ще трябва да компенсира това предимство на публичния проект. При стойности по-ниски от 15% проектът по ПЧП има шанс да преодолее



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009

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

това преимущество на публичния проект, като бъде по-ефективен (3 точки). Четвърта стъпка: В случай, че може да се отсъдят само 0 точки, проектът няма да бъде възможен като ПЧП. Трябва да се обсъдят други алтернативи за изпълнението му. Над 0 точки шансовете за проект за ПЧП нарастват.

3.3. Оценка на проектните критерии. След като е направена оценката на различните критерии, основаващи се на проекта (3.2.2. – 3.2.7.) и са определени съответните претеглени цифри по скалата (от 0 до 5) по тях, може да се разработи общ профил на силните и слаби страни на проекта, ако ще се пробва прилагане като ПЧП. Долната таблица представя пример на такъв профил, посочващ общата изпълнимост на проект под формата на ПЧП.

Скала, тежест, Критерии	0	1	2	3	4	5	(%)
1. Обем на проекта						x	30
2. Изходна спецификация						x	10
3. Прехвърляне на услуги						x	20
4. Разпределение на риска						x	20
5. Стимулиращ механизъм						x	15
6. Грантове						x	5

Общо – 100

За да се вложат критериите в прогноза те могат да бъдат и допълнително претеглени в зависимост от относителната им тежест за жизнеспособността на проекта като ПЧП. Сборът от всички критерии е равен на 100%. Видно е, че обемът на проекта има най-голяма тежест, но относителната важност на отделните критерии може да бъде различна за различните проекти и трябва да бъде съответно определяна отделно.

3.4. Повишаване на ефективността на проекта. Една от важните цели на теста е да определи възможните мерки за реструктуриране на проекта, в случай, че приложимостта му като ПЧП не може да бъде доказана веднага. Тези мерки могат да включват увеличаване на обема на проекта (напр. чрез групиране на няколко по-малки проекта), прехвърляне на повече услуги към частния партньор и по този начин евентуална промяна в разпределението на риска в полза на публичния партньор. Тези мерки са предназначени да повишат ефективността на проекта до степен, позволяваща му да премине теста за ПЧП и да се продължи търсенето на възможност за прилагане на опцията за ПЧП.

3.5. Критерии за обществен интерес.

Критериите за обществен интерес са:

- Качество
- Цена



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

- Време
- Политически/социални последици

Те могат да бъдат прилагани подобно на общите рамкови критерии под формата на “да/не тест” (виж 3.1.), с възможност за обсъждане на подобрения/корекции, в случай, че един или повече от критериите не бъде задоволително покрит в началото.

4. Заключение. Набелязаният по-горе тест осигурява диференцирана и поетапна оценка на следните елементи на даден проект, определен като ПЧП в най-ранния етап от процеса на предоставяне на услуга:

- Общата изпълнимост на проекта (обща рамкови критерии)
- Икономическа целесъобразност под формата на очаквани печалби от производителност (потенциал на себестойността) (пазарни и проектни критерии)
- Съответствие с обществения интерес (критерии за обществен интерес)

Тестът за ПЧП трябва да се счита и управлява като инструмент за оценяване на принципната изпълнимост на проекти, които ще се прилагат като модели за ПЧП. При провеждането на теста следва да се използва гъвкава комбинация от количествени и качествени оценки, основаващи се на общата практика. Той позволява проектът да бъде преразглеждан на всеки етап от процеса на оценка и да се търсят мерки за подобряване на изпълнимостта му. Дори ако тестът покаже възможност за прилагане на подхода за ПЧП, той по никакъв начин не е индикатор за това дали моделът на ПЧП би бил по-ефективен от варианта за традиционно предоставяне на услуга. Това следва да бъде показано от съответната оценка на възможностите в съответната фаза от жизнения цикъл на проекта.