



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



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

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



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Проучване на прилаганото законодателство за ПЧП в страните членки при реализиране на публични проекти

- 1. Въведение за ПЧП – преглед на законодателството, уреждащо ПЧП в петте страни, обект на проучването.
- 2. Институционалност, управление и регулиране на ПЧП. Методология и инструментариум за наблюдение на ПЧП
- 3. Местната администрация и ПЧП. Механизми за децентрализация и управление на ПЧП проекти
- 4. Добри практики в сектора проекти ПЧП
- 5. Общи препоръки и изводи в контекста на приложимост в Община Бургас





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Дефиниции на публично-частно партньорство (ПЧП)

- Според правото на ЕС: ПЧП е форма на сътрудничество между публичните власти (public authorities) и частния партньор (the world of business), които имат за цел осигуряване на финансирането, строителството, ремонта, управлението и поддръжката на инфраструктурата или доставянето на услуги.
- В по-широк смисъл, ПЧП често се тълкува като покриване на цялата гама на сътрудничество и договорно отношения между публичния сектор и частните партньори за финансиране, построяване, реконструкция, управление или поддръжка на инфраструктура, което в много случаи води до създаване на смесени предприятия





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Необходимост от публично-частно партньорство (ПЧП)

- Да се постигне по-добра стойност на вложените средства и ангажираност на администрацията да развива публичната инфраструктура
- Да се предоставят качествени публични услуги в условия на недостатъчно бюджетно финансиране и нарастващи потребности на гражданите и бизнеса





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Подходи за реализиране на ПЧП

- публичният сектор финансира и оперира с активите
- публичният сектор финансира, а частният сектор оперира
- частният сектор финансира, а публичният сектор оперира с публичните активи
- частният сектор финансира и оперира с публичния актив
- публичен/частен сектор финансиране и опериране





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Типове проекти ПЧП

Тип I: Вариации относно проектиране -построяване-финансиране-експлоатация, като частният сектор проектира, построява, поддържа собствеността, развива, експлоатира и управлява активите без никакво задължение да прехвърля собствеността на правителството:

- Строителство-придобиване-експлоатация (BOO);
- Строителство-развиване-експлоатация (BDO);
- Проектиране-строителство-управление-финансиране (DCMF)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Типове проекти ПЧП (2)

Тип II: Частният сектор купува или наема от правителството съществуващи вече активи. Обновява ги, модернизира и/или разширява, за да го експлоатира. Частният сектор няма задължението да върне активите на правителството:

- Покупка-строителство-експлоатация (BBO);
- Наемане-развиване-експлоатация (LDO);
- Разширяване на съществуващи активи (WAA)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Типове проекти ПЧП (3)

- **Тип III:** Частният сектор проектира, построява и експлоатира и в определен момент връща активите на правителството. След прехвърлянето, частният сектор може да наеме активите от правителството:
- Строителство -експлоатиране-прехвърляне (BOT)
- Строителство -придобиване-експлоатация-прехвърляне (BOOT)
- Строителство -наемане-придобиване-прехвърляне (BROT);
Строителство -наемане-експлоатиране-прехвърляне (BLOT)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Предимства от използване на ПЧП – Финансови ползи

- Ускоряване на предоставянето на инфраструктура
- Намалени разходи за целия жизнен цикъл
- Създаване на допълнителни приходи
- Добро разпределение на риска
- Направена оценка на поносимост на бюджета на проекта





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Предимства от използване на ПЧП – ползи от гл.т. на изпълнението

- По-бързо внедряване
- По-добро разпределяне на риска
- По-добри стимули за изпълнение
- Подобро качество на услугата
- Усъвършенстван публичен мениджмънт





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Модели на ПЧП според Зелената книга на ЕС

- **Договорно ПЧП** – основано на договори между публични и частни партньори, чрез които една или повече задачи се възлагат на частния партньор. В този смисъл договорът за концесия е определено един от най-разпространените модели
- **Институционализирано ПЧП** - създаване на предприятие (юридическо лице), съвместно управлявано от публични и частни партньори, имащо за цел да осигури предоставянето на дейности или услуги





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Запознаване с европейския опит в областта на ПЧП

Избор на 5 държави членки на ЕС:

- Гърция
- Испания
- Италия
- Словения
- Чешка Република





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Законодателство и процедури – опитът на Гърция

Нов закон за ПЧП от 2004 г. – фокусира се върху транспортна и социална инфраструктура. Всички ПЧП проекти, предприети до 2005 са прилагани само след тяхната парламентарна ратификация, което се дължи на липсата на обща и съгласувана законодателна рамка за ПЧП.

Недостигът на публични средства, въвеждането на частно финансиране в осигуряването на обществения сектор, инфраструктурата и услугите нараства още повече. Това налага да се приеме закон 3389/2005 за публично частното партньорство.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Законодателство и процедури – опитът на Гърция (2)

Законът регламентира:

- Концесии при определени условия
- Процедури за възлагане на ПЧП
- Стъпки в тръжните процедури
- Минималното съдържание на договорите





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Законодателство и процедури – опитът на Гърция (3)

Формират се два нови комитета, отговорни за организирането и възлагането на концесиите на специализирани институции:

- **Специален секретариат за ПЧП (EGSDIT)**, сформиран в Министерството на икономиката и финансите, чийто надзор се осъществява от междуведомствен комитет (DESDIT).
- **Междуведомственият комитет (DESDIT)** формулира правителствената стратегия по отношение на построяването на инфраструктура и осигуряването на услуги с участието на частен капитал.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Законодателство и процедури – опитът на Испания

Причини за лидерството на Испания:

- оперативна испанска схема за концесии и ПЧП на инфраструктурни обекти от средата на 60-те години
- благоприятна правова рамка за договаряне на ПЧП и концесии
- стабилно сътрудничество между публичния и частния сектор, адаптирайки законодателството към изискванията на финансовия пазар
- бърз и ефикасен механизъм на отчуждаване на държавни/публични обекти
- реалистична и ефикасна счетоводна/финансова система за концесиите
- стабилна строителна промишленост от финансова и техническа гледни точки.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Законодателство и процедури – опитът на Испания (2)

Предимствата, които съществуват в Испания по ПЧП:

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





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Законодателство и процедури – опитът на Испания (3)

- Актуалната нормативна рамка на публично-частното партньорство в Испания се урежда по един широк начин в Закона № 30 за публичния сектор от 2007 г. Според този закон съществуват три вида договори, които обхващат всички действия, извършвани в рамките на публично-частното партньорство.
- Договорите за сътрудничество между публичния и частния сектор:
- Договорите за управление на публичните услуги (сред тях попадат смесените фирми) и;
- Договорите за концесия на публични обекти.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Законодателство и процедури – опитът на Испания (4)

Структурата на управление е на няколко нива:

- Национално – отговорната институция е Министерството на държавната администрация (от април месец 2009 г. е министерство на президентството, поради закриване на Министерството на държавната администрация). Одобрението на правителството се изисква за конкретни договори – когато сумата е над определени прагов
- Испания е разделена на 17 автономни области. На ниво областна администрация могат да бъдат сключвани ПЧП договори. На това ниво отговорната институция е или регионалното правителство или съответната министерска дирекция
- Местно ниво - тогава отговорната институция са или местния общински съвет или съответното управленско тяло на провинцията





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Законодателство и процедури – опитът на Италия

- През последните 15 години са приети множество нови закони, за да се въведат схемите на ЧФИ/ПЧП, да се приведат в съответствие и да се хармонизират с подробната национална правна рамка, която управлява обществените услуги и планирането на нови инфраструктури:
- **Законът Merloni** – въвежда схема за ИЕП концесии и редица мерки за ограничаване на риска по даден проект, както и възможността да стане атрактивен за банките. Въведена е и нова процедура за отдаване на концесия





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Законодателство и процедури – опитът на Италия (2)

- Прокарани са нови законови актове, т. нар. **Целеви закон** (*Legge Obiettivo*), 2001 г. и Закон 443/01, 2002 г. – за насърчаване развитието на ЧФИ/ПЧП при стратегически инфраструктурни проекти, ускоряване процедурата по възлагане, като се намалят бюрократичните пречки, за повече гъвкавост в договорните схеми и за да се улесни участието на частния сектор
- **Кодекс за договорите в публичния сектор**, април 2006 г. – в отговор на Директиви 2004/17 и 2004/18 на ЕС в Италия и за да се създаде единен утвърден текст, включващ различните законови актове, свързани със Закона Мерлони и Целевия закон.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Законодателство и процедури – опитът на Италия (3)

- Структура за управление - в структурата на Министерски съвет се намира Дирекция „Планиране и координация на политическата икономика“, която има следните компетенции:
- Секретариат на Междуведомствен комитет за икономическо планиране (CIPE), който включва изпълнението на оперативните задачи, управление, координация и подкрепа за CIPE и комисии и комитети, които действат в тази област, постигане на тази цел подпомагане на другите министерства;
- Регулиране на комуналните услуги, които не са регламентирани в тази специфична област; координация и мониторинг на публичните инвестиции, управление и надзор на институционалните отношения;
- Анализ и оценка в областта на микроикономически тенденции, макроикономическа интервенция и свързаните с икономическата и финансовата политика на национален, европейски и международен мониторинг на икономическото развитие и сегашните перспективи на страната, както и специфични индустрии и пазари.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Законодателство и процедури – опитът на Чехия

- Преди 2006 г. няма специална правна рамка и проектите се подготвят, преработват и изпълняват в съответствие със съществуващото законодателство:
- Търговския Кодекс,
- Гражданския Кодекс и
- Закона за Бюджета.
- Като следствие от това, агенциите осъществяващи ПЧП не са задължени да изготвят конкретна документация, да направят финансовия анализ. В момента все още е възможно да се прилагат Търговският Кодекс и Гражданският кодекс за ПЧП и някои агенции постъпват така, въпреки че вече е прието специално “законодателство за ПЧП”





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Законодателство и процедури – опитът на Чехия (2)

- Законодателство, уреждащо ПЧП:
- Това са Закон № 139 за концесионните договори и процедурите за разпределение на концесиите от 14 март 2006 г. – очертава рамката и по-широките параметри на ПЧП. Неговата цел е да регламентира структурата за ключовото взимане на решения за концесии и последващото им предоставяне
- Закон за договорите в публичния сектор от 14 март 2006 г. – осигурява правна рамка за осъществяване на ключови инфраструктурни проекти и публични услуги. Той урежда публичния сектор като цяло
- Законът за концесиите не може да се прилага без паралелното приложение на Закона за договорите в публичния сектор, това е вид "специален" закон за специални публични договори,





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Законодателство и процедури – опитът на Чехия (3)

Обхват на закона:

- Сферите на дейност са: петролната промишленост, топлофикацията, електродобивната и електроразпределителна промишленост, водното регулиране, обществения транспорт и транспортната инфраструктура, пощенските услуги, добивната промишленост, строителството на летища, военни и граждански пристанища или други терминали на въздушния, морския или речния транспорт, например транспортната фирма Praga ROPID е добра практика за градски транспорт





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Законодателство и процедури – опитът на Чехия (4)

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





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Законодателство и процедури – опитът на Словения

- В Словения първи опит за участие на частния бизнес в предоставянето на публични услуги и изграждане на публични активи е от 1991 г., с приемането на закона за институциите.
- През 1993 г. е приет закон за икономическите публични услуги, с който се дава възможност частният сектор да извършва услуги в областта на управление на отпадъците, телекомуникацията, електроснабдяването. Със закона се въвеждат две форми на договорни отношения между държавата и бизнеса – концесионни споразумения и споразумения за публично-частно партньорство
- Законът за Местното управление от 1993 г. позволява на местните органи да правят концесии за изпълнението на държавни услуги, но не съдържа нужните условия, при които концесиите се осъществяват.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Законодателство и процедури – опитът на Словения (1)

- В Присъединяването към ЕС, недостига на публични финанси, нарасналото търсене на публични услуги в Словения са фактори, които обуславят през 2006 г. да се приеме закон за ПЧП и различни други елементи от специално законодателство, които регулират концесионните и договорните отношения между държавата и бизнеса в различни сектори на икономиката, публичните услуги и административното обслужване. Прилагат се от 2007 г.
- Целта на Закона за ПЧП е да ускори изграждането на инфраструктурата и да се намалят публичните разходи, за насърчаване на частната инициатива и да се възползват от предимствата на участие на частния сектор, особено при формата на ПЧП – изграждане, финансиране, експлоатация и поддръжка на инфраструктурни проекти/услуги.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Законодателство и процедури – опитът на Словения (2)

- Централно звено на ПЧП (Дирекция инвестиции, обществени поръчки и концесия.) е структура в Министерство на финансите, което отговаря за хоризонталната координация на всичките ПЧП политики в страната, и също така за изпълнението на ПЧП проекти, където няма създадени звена по различни сектори
- Звена за управление, координация и контрол на ПЧП в секторите транспорт, околна среда и местната администрация отговарят за осъществяването на инвестиционни проекти, реализирани чрез ПЧП. Ролята и функциите на структурата са определени в Закона за ПЧП
- Експертна група консултира централното звено на ПЧП – включва представители от държавния и частния сектор, както и различни организации, банки, експерти, граждани и т.н. Съветът за ПЧП изучава ключови въпроси свързани с ПЧП, както и проблемите в областта. Този съвет може да изготвя препоръки и предложения за различни стратегии, предложения и инициативи, които Правителството на Словения може да гласува





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Заключения по отношение на законодателството за ПЧП

- *Правната уредба* в различните страни се урежда с един или с няколко закона. Няма точен нормативен модел. В държавите членки на ЕС, както и в България, е въведена Директива 2004/18 и Директива 2004/17.
- В повечето държави има легална *дефиниция* за ПЧП. Може да се обобщи като дълготрайно споразумение между публична агенция и правни субекти на частния сектор, включващо споделяне на активите и на рисковете, в полза на публичния интерес.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Заключения по отношение на законодателството за ПЧП (2)

- *Процедурите* могат да бъдат: открита процедура, ограничена процедура, пряко договаряне с предварително проучване и неограничен брой кандидати, пряко договаряне без предварително проучване, договаряне с или без публикуване, рамково споразумение/договор, динамична система за избор, конкурентен диалог, директно разпределение, динамична система за закупуване, проектантски конкурси, електронен търг, разделяне на договора на части.
- *Защита*: споровете се решават от съответната служба за разпределението, арбитражния съд или автономен институт за публичните договори (в по-редки случаи – административните съдилища). Европейската Комисия също има помирителни правомощия.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Изводи:

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





Европейски съюз



Изводи (2):

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

- Финансовите критерии (услуги, които изискват значителни инвестиции или мащабни разходи за предоставянето им)
- Критерии за нивото на предоставяните услуги (услуги, за които са характерни пропуски и чиито качество подлежи на подобрене)

Социални критерии (услуги със значителен социален ефект)

- Публичната администрация, традиционно, изпълнява своите дейности в условията на строго контролирана система на бюджетиране. Така, преобладаващото разбиране е, че по-голям бюджет следва да доведе до по-добро предлагане на услуги.

- От друга страна, използването на концепцията за ПЧП изисква едно по-широко разбиране, което позволява оценка на фактори като качество на услугите, и на по-добри управленски практики, със същата тежест на оценка като оценката на директните разходи. успешно се извършват инвестиционни проекти в публичния сектор в страни в които на национално равнище функционират специализирани звена за ПЧП осъществяващи техническа помощ, координация при управлението и изпълнението на проекти.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Изводи (3):

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

Публично-частните партньорства се нуждаят от време, за да съзрелят и ПЧП проектите изискват значителна ангажираност и време от всички партньори – публични и частни.

Създаването на благоприятна законодателна среда и регулации е от значение за устойчивостта на ПЧП проекти и защитата и утвърждаването на интересите на заинтересованите страни.

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





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



**БЛАГОДАРЯ ЗА
ВНИМАНИЕТО!**