



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Оперативна програма
"Административен капацитет"



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Методически указания за публично-частно партньорство



МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Право на интелектуална собственост

© Министерство на финансите, 2009

В съответствие с чл. 7, ал. 1 от Договор № K08-14-1-С от 09.07.2008г., изпълняван по Оперативна програма „Административен капацитет“ и съфинансиран от Европейския съюз чрез Европейския Социален Фонд, правото на интелектуална собственост върху документа „Методически Указания за ПЧП“ принадлежи на Министерството на финансите на Република България.

Съдържанието на този документ може да бъде безвъзмездно възпроизвеждано във всяка форма и на всякакъв носител, при условие че е упоменат източникът, текстът е точно възпроизведен и не е използван извън контекст с цел въвеждане в заблуждение, и Министерството на финансите е посочено като носител на правото на интелектуална собственост.

Електронната версия на този документ може да бъде намерена в Интернет на адрес <http://www.eufunds.bg/>

Ако имате каквито и да са въпроси относно съдържанието на този документ, моля не се колебайте да се свържете с експертите от сектор „ПЧП“ на дирекция „УСЕС“ на Министерството на финансите по най-удобния за вас начин.

Електронна поща:
meuf@minfin.bg

Адрес за кореспонденция:
София 1040, ул. „Г.С.Раковски“ 102, сектор „ПЧП“, дирекция „УСЕС“, Министерство на финансите

Съдържание

Списък на съкращенията	4
1 Цел на документа	5
2 Въведение	6
2.1 Дефиниция на ПЧП	6
2.2 Основни предимства на ПЧП	8
2.3 ПЧП и другите методи на договаряне	9
2.4 Кога е подходящо ПЧП	11
2.4.1 ПЧП в европейски контекст	11
2.5 Типична ПЧП структура	12
2.6 Видове ПЧП	13
2.7 Рискове и управление на риска	14
2.7.1 Дефиниция на риск	14
2.7.2 Видове рискове	14
2.7.3 Управление на риска	14
2.8 Правна рамка за разработване на ПЧП в България	16
3 ПЧП Процес	17
3.1 Времеви график на ПЧП проекта	17
3.2 Фаза на инициране	18
3.2.1 Екип по проекта	18
3.2.2 Анализ на стратегическите нужди	18
3.3 Фаза на оценка	21
3.3.1 Външни консултанти	22
3.3.2 Анализ на техническите опции	22
3.3.3 Анализ на проектните опции	24
3.3.4 Предварителна оценка на проектните опции	26
3.3.5 Детайлна оценка на проектните опции	28
3.3.6 Анализ на чувствителността	32
3.3.7 Пазарен тест	32
3.3.8 Първоначална обосновка на проекта	33



3.4 Фаза на договаряне	36
3.4.1 Подготовка на процеса на договаряне.....	36
3.4.2 Процесът на договаряне.....	37
3.4.3 Предквалификация (ПК)	38
3.4.4 Фаза на кратък списък	41
3.4.5 Подаване на подробни оферти	41
3.4.6 Избор на предпочитан кандидат	44
3.4.7 Период на финансово приключване	46
3.5 Фаза на изпълнение на проекта.....	48
3.5.1 Разработка на стратегия за управление на договора	48
3.5.2 Проектът във фазата на изграждане.....	50
3.5.3 Проектът във фазата на експлоатация.....	50
3.5.4 Управление на риска	50
3.5.5 Процедури за разрешаване на спорове	52
3.5.6 Промени в спецификацията	52
3.5.7 Прекратяване	53
3.5.8 Рефинансиране	53
4. Заключение	54
Приложения	55
1 Приложение: Матрица на рисковете	56
2 Приложение: Стойност на вложените средства	61
3 Приложение: Основна документация по проекта	77
4 Приложение: Фактори при оценката на офертите.....	82
5 Приложение: Източници на информация	85



Списък на съкращенията

АПР	Анализ на публичните разходи
БС	Бъдеща стойност (FV)
ВНВ	Вътрешна норма на възвръщаемост (Internal Rate of Return)
ДДС	Данък добавена стойност
ДПП	Метод на дисконтирания паричен поток
ДСЦ	Дружество със специална цел
ЕС	Европейски съюз
ЗК	Закон за концесиите
ИНЕП	Изграждане - наемане - експлоатация - прехвърляне
ИНП	Изграждане - наемане - прехвърляне
ИПН	Изграждане - прехвърляне - наемане
ИПЕП	Изграждане - притежаване - експлоатация - прехвърляне
ННС	Нетна настояща стойност (Net Present Value)
НС	Настояща стойност (PV)
ОП	Обществена поръчка
ПИФП	Проектиране - изграждане - финансиране - поддръжка
ПК	Предквалификация
ПКВ	Предквалификационен въпросник
ПОП	Първоначална обосновка на проекта
ПП	Паричен поток
ППО	Пълна проектна обосновка
ПСУФ	Проектиране - строителство - управление - финансиране
ПЧП	Публично-частно партньорство
СВС	Стойност на вложените средства (Value for Money)
Сектор ПЧП	Сектор „ПЧП“, Дирекция “УСЕС” на Министерството на финансите
СПЧО	Сравнение на публичните и частните опции
Указания	„Методически указания за ПЧП“ (този документ)
ЧФИ	Частна финансова инициатива

1 Цел на документа



Целта на настоящия документ е да предостави методически указания на публичните власти, участващи в разработването на проекти с публично-частно партньорство (ПЧП). Последователното използване на тези указания цели да:

- насърчи развитието на ПЧП проекти на местно и правителствено ниво, осигурявайки необходимата обща информация, методология и практически средства;
- осигури рамка за вземане на решения в съответствие с най-добрата стойност на вложените средства и поносимост за бюджета;
- осигури прозрачност, последователност и ефективност в дейността на административните органи при оценката, разработката и изпълнението на ПЧП проекти;
- насърчи силна конкуренция за ПЧП проекти от качествени български и международни частни партньори, давайки им увереност, че процесът на договаряне е ефективен, справедлив и основан на най-добрите международни практики.

Използването на тези указания е препоръчително при проекти:

- финансирани със средства от държавния бюджет;
- изискващи одобрението на Министерство на финансите;
- разработени по закони, наредби и т.н., в които се реферира към тези Указания. В този случай, следва да се вземат предвид и конкретните изисквания на тези законови и подзаконови актове, които имат приоритет при осъществяването на проектите.

Указанията са препоръчителни за разработването на всички други приложими ПЧП или инвестиционни проекти на правителствено или местно ниво, доколкото те също трябва да демонстрират стойност на вложените средства и поносимост за бюджета.



2 Въведение

Този раздел представя общи указания и информация по отношение на основните дефиниции, характеристики, структура и употреба на ПЧП. За по-детайлна информация, въпроси или указания по теми касаещи ПЧП, представителите на публичната власт следва да търсят съдействието на Сектор ПЧП на Министерство на финансите, който може да осигури референтна и специализирана информация за най-добри практики, указания и препоръки.

2.1 Дефиниция на ПЧП

В европейската и световна практика няма единна дефиниция за ПЧП, а съществуващите дефиниции обикновено се фокусират върху целта, етапите и характеристиките на ПЧП. За целите на тези Указания, ПЧП се дефинира като:

Дългосрочно сътрудничество между публични организации и частни субекти за целите на ускорено, по-качествено и по-ефикасно предоставяне на публични услуги чрез оптимално разпределение на ресурси, рискове и възнаграждения

По-конкретно:

- ПЧП проектите, разгледани в настоящите Указания, обикновено имат значителни първоначални инвестиционни разходи за изграждане на нови активи, частично или цялостно реконструиране на съществуващи активи, с цел дългосрочното предоставяне на качествена и предвидима услуга, в полза на обществото и публичния сектор.
- Подобни проекти могат да се реализират посредством отделно търговско дружество създадено за осъществяването на проекта - дружество със специална цел - в зависимост от самия проект. Решението за точната форма на сътрудничество следва да се основава на законовите изисквания, най-добрите практики и възможността да се привлекат повече потенциални инвеститори.
- Обикновено, ПЧП проектите имат времетраене от 25 до 30 години (или повече), но са възможни и по-кратки проектни срокове, в зависимост от необходимите услуги и активи.
- Основна характеристика на ПЧП е разпределението на:
 - услуги, традиционно предоставяни от публичния сектор, като основните услуги остават ангажимент на публичния сектор, а спомагателните услуги и управлението на активите се прехвърлят към частния сектор. Например, в училищен ПЧП проект, функцията на обучение остава в публичния сектор, а частният партньор може да е отговорен за изграждането и поддръжката на училища, както и за евентуалното осигуряване на спомагателни услуги, като охрана, почистване, храна и др.;
 - ресурси, включително активи, финансови и други ресурси. Публичният партньор може да предостави определени необходими дълготрайни активи, които вече притежава, като например земя, докато частният партньор осигурява финансиране на необходимите инвестиции и разходи, проектиране, знания и опит в строителството и експлоатацията и т.н.;

Какво не е ПЧП

ПЧП не е:

- аутсорсинг на функции с обществена поръчка;
- приватизация;
- “комерсиализация” на обществена функция чрез създаване на държавно предприятие;
- заем за държавата от частния сектор;
- търговски дейности чрез формиране на смесени дружества за реализация на SPA центрове, голф игрища, хотелски комплекси, проекти в сферата на възобновяемите енергийни източници и т.н.

– рискове, включително строителни, експлоатационни, финансови и др. (виж 2.7). Основно предимство на ПЧП е възможността за прехвърляне на значителни рискове към частния сектор в сравнение с традиционното договаряне, което би могло да доведе (при ефективно разпределение на рисковете) до по-доброто им управление;

– възнаграждения, които могат да включват различни такси, плащания и компенсации между публичната власт и частния субект (и/или частния субект и потребителите), в зависимост от спецификата на проекта. Механизмите на плащане в ПЧП могат да включват един от следните три варианта: (1) публичната страна плаща на частната за доставката на услугата; (2) частната страна събира такси или приходи от предоставянето на услугата директно от ползвателите (без значение дали част от таксата се получава от публичната страна); или (3), комбинация от предишните два.

Евростат (Статистическата служба на ЕС), предоставя своя дефиниция на ПЧП в указанията си за счетоводното третиране на активите¹, изградени по “договори, сключени от държавни организации в рамките на партньорства с недържавни организации”. Счетоводното отчитане на активите зависи от споделянето на рисковете между ПЧП страните. Активът се определя като недържавен и следователно се води извън балансово, ако и двете условия по-долу са изпълнени:

– частният партньор поема строителния риск и

– частният партньор носи един от следните два риска – за наличността на услугата или за търсенето на услугата.

• Основни елементи при отчитането за Евростат са:

– **наличие на ефективен трансфер:** трябва да има ефективно прехвърляне на горните рискове от публичната към частната страна. Когато има индикация за обратно поемане на рискове от публичната страна, които първоначално са прехвърлени към частната страна, това показва липса на ефективен трансфер. За да бъде ефективен трансферът, в ПЧП договора трябва да са включени неустойки и/или други механизми, които да влизат автоматично в сила в случай на проявление на риска;

– **прилагане на неустойки и/или други механизми:** неустойките трябва да са практически приложими и да имат значителен ефект върху възвръщаемостта на частния партньор;

– **строителен риск:** строителният риск може да включва забава на изпълнението, допълнителни разходи, технически проблеми, външни негативни ефекти и др. (виж матрица на рисковете в Приложение 1);

– **риск за наличност на услугата:** рискът за наличност може да включва риска частната страна да не е в състояние да предоставя договорените услуги (количествено и качествено);

– **риск на търсенето:** рискът на търсенето отразява възможните промени в търсенето на услугата поради фактори като бизнес цикличност, пазарни тенденции, пряка конкуренция и др. Рискът на търсенето не касае понижено търсене поради ниско или недостатъчно качество на предоставяните услуги или държавна намеса.

¹ Решение за Евростат – STAT/18/2004 – 11 февруари 2004 г.

Основни рискове при ПЧП

Трябва да се отбележи, че:

- ПЧП не осигурява автоматично по-добра ефективност или стойност на вложените средства;
- ПЧП не осигурява автоматично адекватно прехвърляне на рискове към частния сектор;
- ПЧП може също така да обремени бъдещите бюджети на администрацията;
- ПЧП може да изисква много сложна подготовка, договаряне, изготвяне на споразумения и други дейности с неясен резултат;
- ПЧП процесът може да е дълъг и скъп;
- ПЧП може да се окаже трудно променяем, дългосрочен ангажимент.

Ето защо при ПЧП, ефективността и ясните предимства за публичната страна и обществото трябва да се постигнат чрез внимателно планиране, анализ и полагане на необходимите усилия.

2.2 Основни предимства на ПЧП

Основната причина за използването на ПЧП пред традиционните методи на договаряне е способността му да носи по-добра стойност на вложените средства при предоставянето на публични услуги. Цялостният подход на ПЧП при осигуряването на необходимите услуги, разпределянето на рисковете между страните, използването на уменията и опита на частния сектор дават възможност за значителни икономии през жизнения цикъл на публичните проекти.

Международният опит очертава следните основни предимства на ПЧП в сравнение с традиционните методи на обществени поръчки:

- **Фокусиране върху предоставяната услуга, а не върху метода или активите, чрез които тя се предоставя.**
ПЧП позволява на публичния сектор да прехвърли отговорността за избор на специфична технология или метод на изпълнение към частния сектор, дефинирайки изходната спецификация на услугата. По този начин публичният партньор се фокусира върху резултатите, използвайки опита, иновативността и познанията на частния сектор;
- **Ефективен метод за привличане на частен капитал в публични проекти.**
Обикновено ПЧП проектите се финансират изключително от частния сектор, позволявайки развитието на големи инфраструктурни проекти без значителни начални инвестиционни разходи с бюджетни средства;
- **Ускорена доставка на публични услуги в по-кратки и стриктни срокове.**
Често, поради липса на публични средства, редица инфраструктурни проекти се отлагат във времето, а при започването им строителните срокове се променят и удължават. Включването на частния сектор в тези проекти не само позволява стартиране на големи инфраструктурни проекти без значителни начални обществени средства, но също така води до завършване на проекта по-бързо и по-график;
- **Дългосрочно бюджетно планиране.**
Адекватното структуриране на плащанията по ПЧП договора позволява планирането на конкретни бюджетни разходи в дългосрочен период;
- **Трансфер на значителни рискове към партньора, който е най-способен да ги управлява.**
Едно от основните предимства на ПЧП е прехвърлянето на значителни рискове, като например строителни рискове, финансови рискове, експлоатационни рискове и други, към частния сектор;
- **Използване на уменията и знанията на частния сектор.**
Често частният сектор успява да осигури по-добро ноу-хау, иновативни решения, човешки и технически ресурси в изграждането на определени публични активи и предоставянето на определени услуги;
- **По-добро планиране и оценка поради използването на консултанти, банкери, експерти и др.**
Включването на професионални консултанти, банкери и експерти обикновено увеличава качеството на планирането и оценката на проектите, което е особено важно, предвид дългосрочните ангажименти при ПЧП схемите;
- **Публичният сектор заплаща за предоставената услуга чак когато тя е налична.**
Това позволява по-ефективно и по-ефикасно разходване на публични средства и води до положителна обществена оценка;

ПЧП мислене

Традиционните обществени поръчки (ОП) се фокусират повече върху специфичните входни параметри - например изграждане на необходимата инфраструктура за осигуряването на публична услуга. Публичният партньор е основно отговорен за планирането и проектирането на инфраструктурата и следователно за качеството на услугата. Партньорът от частния сектор носи отговорността да предостави определен актив при определени условия, без значение за неговата употреба.

ПЧП договарянето се фокусира повече върху изходните параметри. Публичната страна дефинира нуждата от публична услуга, а партньорът от частния сектор е отговорен за качественото осигуряване на услугата. Следователно ПЧП договарянето трябва да представлява договаряне за услуга, а не просто за инфраструктура. Този подход не само осигурява достъп до знанията и опита на частния сектор, но и привлича дългосрочно частно финансиране.

Разбира се, при наличие на разработени входни параметри (например готов технически или работен проект), наличната информация може да бъде предоставена на участниците в търга с цел оптимизиране на офертите. Друга възможност е публичният партньор да осъществи сам фаза проектиране, а да възложи на частния сектор строителството и експлоатацията. При този вариант, обаче, не би могла да се постигне ефективността от т.нар. цялостно осъществяване на проектния цикъл (проектиране-изграждане-експлоатация-поддръжка).

- **Ефикасно използване на публични средства чрез постигане на по-добра стойност на вложените средства.**

ПЧП схемите често осигуряват по-добра стойност на вложените средства поради по-бърза доставка на услугата, по-добър бюджетен контрол, прехвърляне на рискове, плащания, когато услугата вече се предоставя и т.н. Британският опит показва, че ПЧП може да постигне дори 30-50% (средно 17%) намаляване на разходите в рамките на жизнения цикъл на проекта.

2.3 ПЧП и другите методи на договаряне

Следващата таблица показва основните разлики между съществуващите методи на договаряне.

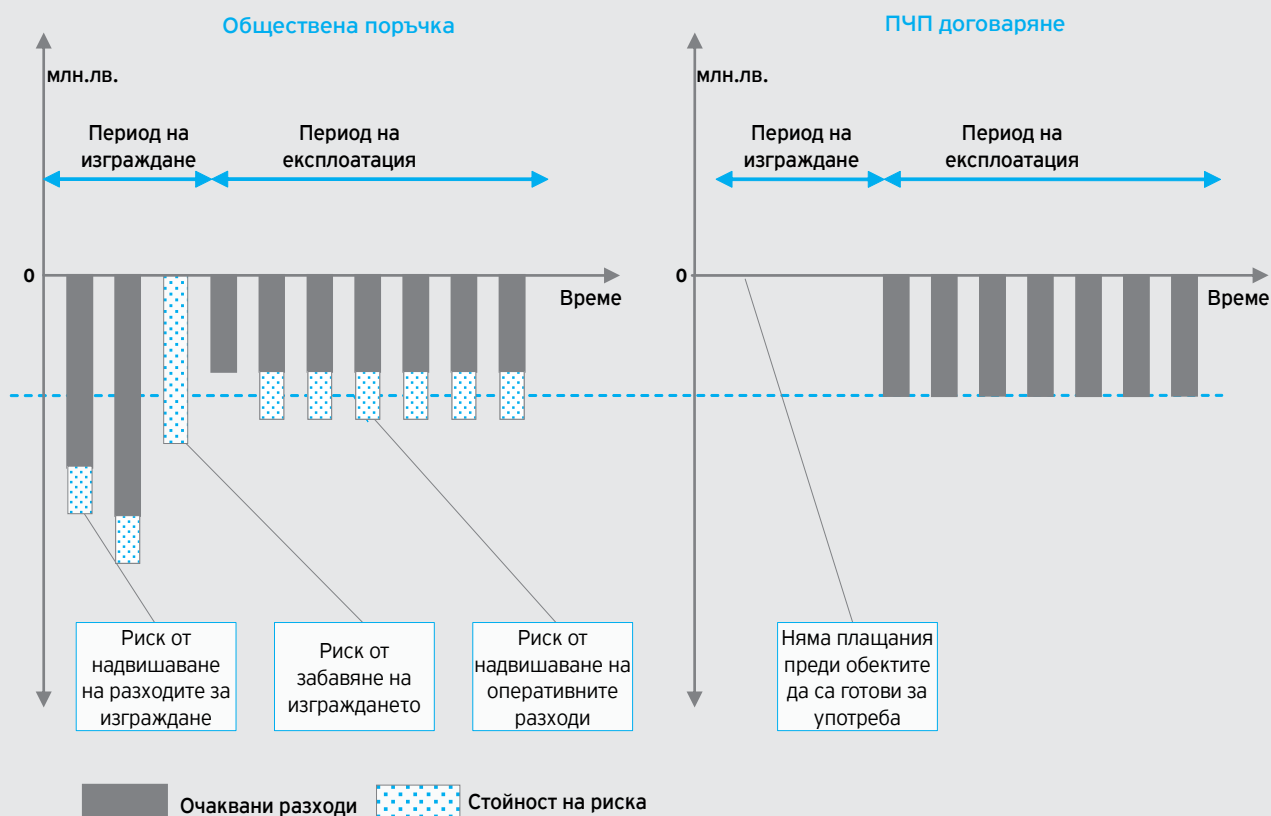
Таблица 1-2.3: Основни разлики в методите на договаряне

	Обществена поръчка	Концесия*	ПЧП
Цел	Специфицирани входни параметри (например изграждане на публичен актив)	Специфицирани изходни параметри (предоставяне на публична услуга)	Специфицирани изходни параметри (предоставяне на публична услуга)
Използвано финансиране	Публично	Обикновено частно	Исключително частно
Етапи на проекта (проектиране, финансиране, изграждане, експлоатация)	Обикновено един от етапите	Обикновено, финансиране и експлоатация (с елементи на изграждане) или финансиране и изграждане	Повечето/всички етапи
Рискове на проекта	Публичната страна обикновено носи повечето рискове	Частната страна обикновено носи повечето рискове	Ефективно разпределение на рисковете към партньора, най-способен да ги носи
Срок на проекта	Кратък/средно сроден	Дългосрочен	Дългосрочен
Необходими усилия и експертна помощ за публичния партньор	Малки до средни (обикновено ограничени до администрацията)	Средни до големи (обикновено ресурси на администрацията и външни експерти)	Големи (обикновено ресурси на администрацията, Сектор ПЧП, външни експерти, консултанти и др.)
Плащания от публичния партньор или обществото	Значителни плащания в началото (например по време на изграждането), по-ниски текущи разходи	Ограничена възможност за публични плащания съобразно Закона за концесиите. Плащания от потребителите на услугата	Плащания само при предоставяне на услугата. Плащания за наличност и/или плащания при използване на услугата
Стандарт за услугата	Често липсват стандарти за услугата, предоставяна с актива	Има стандарти за предоставянето на услугата	Има стандарти за предоставянето на услугата

*Някои от концесиите в България, реализирани чрез ЗК също могат да се класифицират като публично-частни партньорства

На следващата графика е представено сравнение между паричните потоци по проекта при договаряне на базата на обществени поръчки и ПЧП от гледна точка на публичния партньор:

Графика 1-2.3: Сравнение на паричните потоци при традиционна обществена поръчка и ПЧП



Ако се вземе за пример изграждането на нова магистрала, графиката вляво показва, че публичният партньор трябва да осигури началните инвестиционни разходи по изграждане на обекта. През периода на експлоатация, публичният партньор ще има разходи по поддръжката на магистралата. В допълнение, публичният партньор ще носи значителни рискове, свързани с изграждането, оперативните разходи, закъсненията на проекта и др.

От друга страна, при ПЧП схема (графиката вдясно) публичният партньор ще трансферира значителни рискове към частния сектор срещу плащания за наличност на услугата (магистралата да е отворена за движение). Въпреки че последните ще са по-високи от оперативните разходи при обществената поръчка, те биха могли да:

- осигурят по-добра стойност на вложените средства, ако се отчетат наличните рискове;
- осигурят по-добра поносимост за бюджета;
- осигурят по-качествена услуга, по-скоро;
- бъдат плащани чак след като магистралата е в експлоатация.

Основни изводи от световния опит:

- Не всички ПЧП схеми работят добре във всички страни – спецификата на държавата и сектора трябва да се имат предвид.
- Успехът на ПЧП е силно зависим от местните условия (т.е. политически риск, закони, опит и др.).
- Ефективната комуникация по време на целия жизнен цикъл на проекта е изключително важна. Преговарянето и на по-късен етап понякога е необходимо.
- ПЧП процесът трябва да е справедлив, прозрачен и ефективен, за да се подсигури дългосрочният успех на проекта.
- Сътрудничеството със специализирани ПЧП звена и центрове за най-добри практики увеличава ефективността и вероятността за успешно ПЧП.
- Ползите от рефинансиране (виж 3.5.8) следва да се обмислят предварително и ако има такива, да се споделят между страните.

2.4 Кога е подходящо ПЧП

Международният опит показва, че ПЧП е подходящо, когато:

- значителни рискове могат да се управляват по-добре от и да бъдат прехвърлени към частния сектор. Тези рискове обикновено включват рискове по изграждане, рискове по експлоатация, пазарни рискове и др., които може да не са основен приоритет на дейността на публичния партньор;
- капиталовата стойност на проекта е достатъчно голяма, за да оправдае разходите по ПЧП договарянето (време на специалисти, възнаграждение за консултанти и експерти и др.);
- естеството на публичните активи и услуги, както и прехвърлените рискове, е такова, че те могат да се дефинират и оценят за времето на проекта. Това е особено важно предвид дългосрочния хоризонт и сътрудничество при ПЧП схемите;
- динамиката в сектора по отношение на технологичните решения и иновации е относително ниска и не се очакват значителни промени, които могат да повлияят върху дългосрочната планирана употреба на активите или върху предоставяната услуга;
- хоризонтът на планиране е дългосрочен и има увереност, че активите и предоставяните услуги ще се ползват за дълъг период от време.

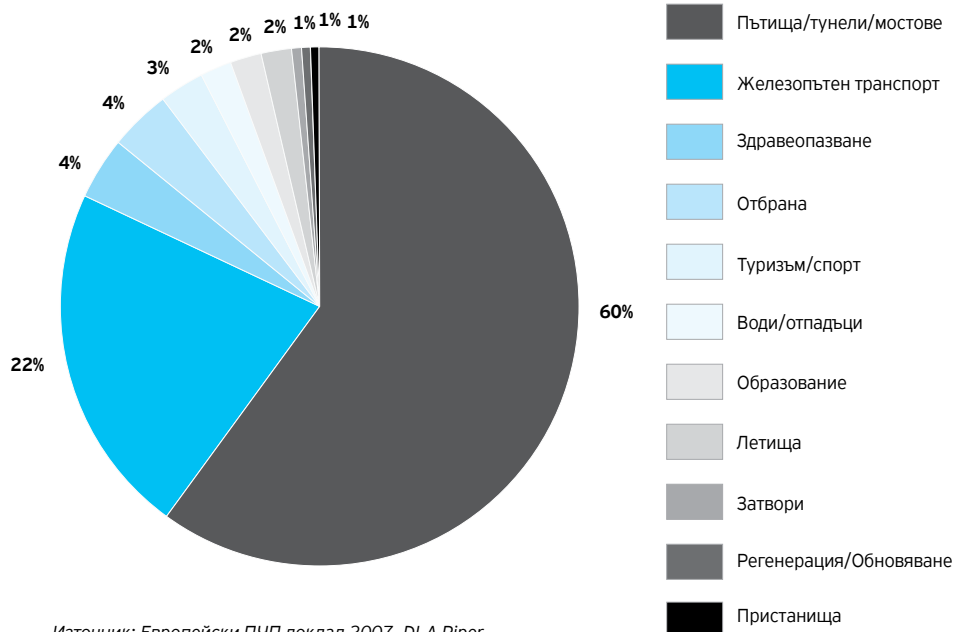
В точка 3.3.3.2, схема 2-3.3 е представена обща диаграма за вземане на решение за това дали даден проект е подходящ за ПЧП.

2.4.1 ПЧП в европейски контекст

Европейският пазар е показал, че най-честата употреба на ПЧП схеми е свързана с транспортната инфраструктура (пътища, мостове, тунели, железници). Въпреки това се наблюдава нарастване на използването на ПЧП и в секторите на управление на отпадъците, водите, здравеопазването, отбраната и образованието.

Следващата графика представя разпределението на европейските ПЧП от гледна точка на общата капиталова стойност по сектори на икономиката:

Графика 1-2.4: Настоящи проекти и проекти с предстоящи търгове, включително такива за пътища, мостове и тунели (за 2006 г.)

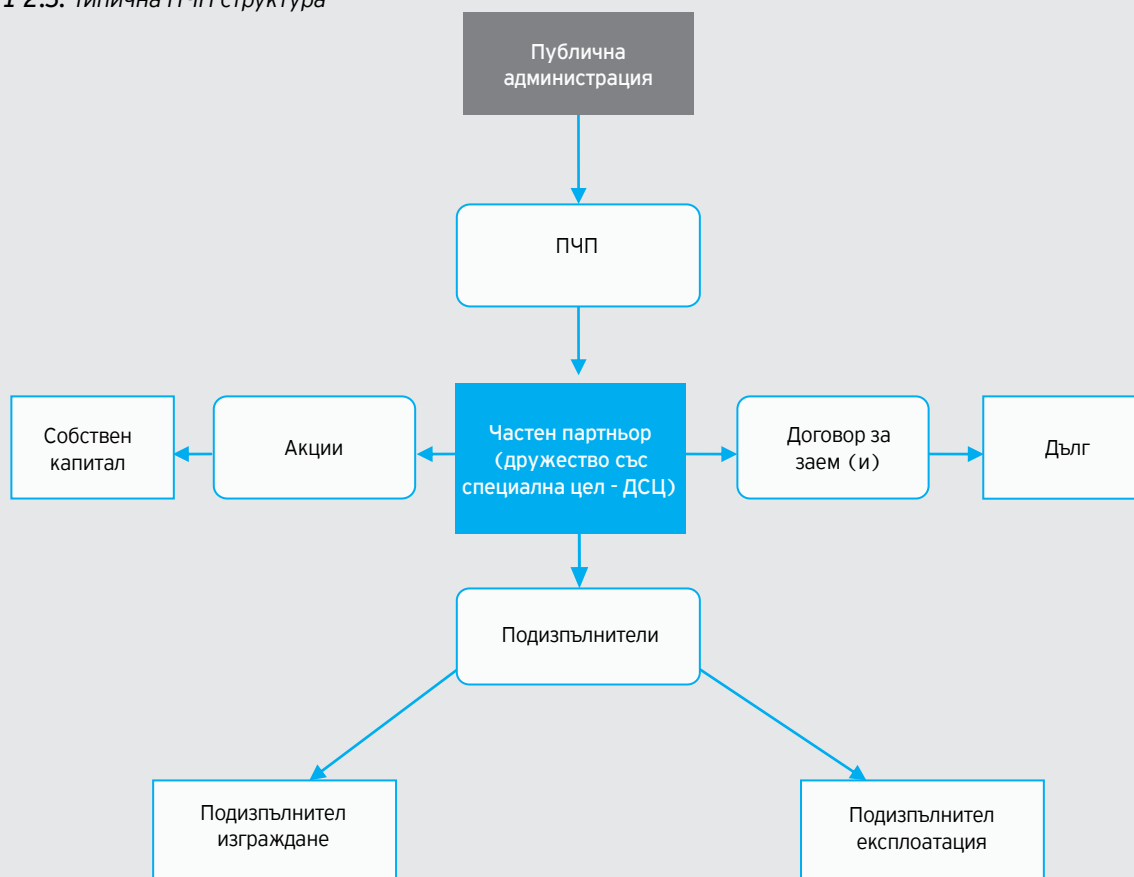


Източник: Европейски ПЧП доклад 2007, DLA Piper

2.5 Типична ПЧП структура

Типичната (опростена) ПЧП структура е представена на следващата графика:

Графика 1-2.5: Типична ПЧП структура



Публичният партньор влиза в ПЧП споразумение с партньора от частния сектор (обикновено чрез ДСЦ). Собственият капитал е осигурен от собствениците на ДСЦ и към ДСЦ е привлечено значително дългово финансиране от различни финансови институции. ДСЦ поема управлението на проекта и обикновено използва един или повече подизпълнители (които може да са свързани с основните акционери) за извършване на необходимото строителство и осигуряване на необходимите услуги.

Конкретната ПЧП структура може да е много по-сложна в зависимост от спецификите на проекта, страните по проекта, разпределението на рисковете, механизмите на плащане и т.н. Повече подробни примери са включени в наръчника „Добри европейски практики за ПЧП“, който съпътства настоящите Указания.



2.6 Видове ПЧП

ПЧП могат да се анализират на основата на различни критерии.

Според собствеността върху обекта на ПЧП, популярни са следните основни видове ПЧП:

Таблица 1-2.6: Основни видове ПЧП

	Повече публичен проект	←-----→	-----→	Повече частен проект
Партньорът от частния сектор извършва:	Проектиране-изграждане-финансиране-експлоатация (ПИФЕ)*	Изграждане-прехвърляне-експлоатация (ИПЕ)**	Изграждане-експлоатация-прехвърляне (ИЕП)***	Изграждане-притежаване-експлоатация (ИПЕ)
Собственост	Частният партньор не притежава обектите	Частният партньор притежава обектите по време на тяхното изграждане	Частният партньор притежава обектите по време на ПЧП договора	Частният партньор притежава обектите

* Известно и като Проектиране-изграждане-управление-финансиране (ПИУФ) или Проектиране-изграждане-финансиране-поддръжка (ПИФП)

** Известно и като Изграждане-прехвърляне-наемане (ИПН) или Строителство-прехвърляне-експлоатация (СПЕ)

*** Известно и като Изграждане-притежаване-експлоатация-прехвърляне (ИПЕП) или Строителство-експлоатация-прехвърляне (СЕП)

Очевидно ПЧП проектите могат да се структурират по много различни начини, за да отговарят на необходимите законови изисквания, оперативните нужди и рисковите характеристики на конкретния проект.

Друга важна категоризация на ПЧП е базирана на естеството на услугата и присъщите ѝ рискове:

- ПЧП с плащане за използване на услугата, при което партньорът от частния сектор получава възнаграждение (от държавата или крайния потребител) на база на реалната употреба на услугата. Обикновено, концесиите са ПЧП с плащане за използване на услугата, защото при тях концесионерът носи пазарния риск.
- ПЧП с плащане за наличност, при което партньорът от частния сектор получава възнаграждение за осигуряването на необходимата наличност на услугата, а не на база реалното използване на самата услуга. При тази схема, пазарният риск на практика се носи от публичния партньор или услугата се предоставя безплатно на обществото.
- ПЧП с комбинирано плащане, при което партньорът от частния сектор получава плащания по специфична схема за наличност и за употреба на услугата. Схемата е подходяща при необходимост от минимална защита на частния партньор срещу пазарния риск например.

2.7 Рискове и управление на риска

2.7.1 Дефиниция на риск

За целите на ПЧП, рискът може да се дефинира като:

Вероятността да възникне събитие, което да промени основни параметри на проекта (обикновено разходи, ползи, времеви график) в сравнение с очакваното

Предвид сложността, дългосрочния характер и значителните разходи по ПЧП проектите, рисковете, характерни за всяка фаза на проекта, трябва внимателно да се анализират и управляват, защото те могат значително да повлияят върху резултатите от проекта.

2.7.2 Видове рискове

Обикновено ПЧП рисковете могат да се разпределят в следните категории:

- **Общи рискове, включително:**
 - политически рискове свързани с липса на политическа подкрепа за проекта или промяна в законодателството;
 - икономически рискове, като увеличаване на лихвените нива, инфлацията и др.
- **Рискове по проектирането и изграждането, като:**
 - риск от недобро проектиране или строителство;
 - рискове свързани с придобиването и използването на необходими терени, разрешителни във връзка с околната среда и т.н.;
 - строителни рискове, свързани с надвишаване на строителните разходи, рискове свързани с подизпълнители и т.н.;
 - рискове за завършване, като забавяне на строителството, функционални рискове и т.н.
- **Рискове във фаза експлоатация, като:**
 - оперативни рискове, свързани с намалено търсене, по-високи оперативни разходи и т.н.;
 - рискове от прекратяване, като фалит на проектната компания, прекратяване на договора от публичния партньор и т.н.

Подробно описание на рисковете, характерни за ПЧП проекти, е представено в матрицата на рисковете в Приложение 1.

2.7.3 Управление на риска

Управлението на риска е процес на идентификация, оценка, ограничаване, прехвърляне и намаляване на рисковете в интерес на проекта. Процесът по управление на риска следва да включва:

- **Идентификация на основните рискове по проекта.**
В тази стъпка трябва да се анализират основните технически, икономически, финансови, социални, екологични и др. характеристики на проекта, за да се определят вероятните събития, които могат да повлияят върху неговото изпълнение. Идентификацията им може да се подпомогне от използването на опитни експерти, други подобни завършени проекти и матрица на рисковете, подобна на тази в Приложение 1.

- **Оценка на рисковете.**

Оценката трябва да се фокусира върху вероятността от възникване, времето и потенциалния ефект на съответното събитие/събития. Оценката на рисковете може да се основава в значителна степен на субективна информация и критерии и затова е препоръчително използването на налични статистически и други данни от подобни проекти. Друг важен фактор, който трябва да се има предвид, е ефектът от едновременно проявление на няколко риска.

- **Управление на риска.**

Идентифицирания и оценен риск следва да се управлява ефективно чрез:

- прехвърляне на риска (например, застраховане на риска или прехвърлянето му към друга страна), или
- намаляване на риска (например, намаляване на ефекта чрез специфични клаузи в договора), или
- задържане и управление на риска (например, ако публичният партньор е най-подходящ да носи риска).

Водещият принцип за ефективно управление на риска е, че един риск трябва да се носи от партньора, който е в най-добра позиция да го управлява. Способността да се носи риск може да се прецени на база на това коя страна има контрол върху факторите, които влияят на риска – например рискът за скрити недостатъци в един актив трябва да се носи от страната, отговорна за изграждане на актива. Когато няма яснота коя страна може да управлява най-добре даден риск, споделянето на риска може да се окаже най-подходящата стратегия (въпреки че в крайна сметка рискът върху ДСЦ, който не се контролира от него, трябва да е ограничен, за да може проектът да привлече финансиране).

Опростен пример за управление на риска

- Идентификация: поради високата сложност на строителните работи, в даден ПЧП проект, изграждането може да се забави, което ще доведе до значителни допълнителни разходи (например 1 млн. лв. на година). Следователно, идентифициран е риск от забавяне на строителството.

- **Оценка:**

Оценката на очакваната стойност на риска е следната:

Очакваната стойност на риска = $\sum_{i=1}^n P_i C_i$, където

- P_i – вероятността от настъпване на всеки сценарий (например вероятността за 6 месеца закъснение е $P_2=30\%$)
- C_i – ефектът на риска във всеки сценарий (например забавянето с 6 месеца, ще доведе до $C_2=0.5$ млн. лв. допълнителни разходи)
- i – номер на сценарии (например $i=2$ за втория сценарий).

Анализът показва, че един уместен подход за оценка е да се анализират вероятността и ефекта от забавяне, например:

- 20% е вероятността да няма забавяне (без допълнителни разходи);
- 30% е вероятността за 6 месеца забавяне (0.5 млн. лв. допълнителни разходи);
- 30% е вероятността за 12 месеца забавяне (1 млн. лв. допълнителни разходи);
- 20% е вероятността от 24 месеца забавяне (2 млн. лв. допълнителни разходи).

Приемаме, че само гореспоменатите сценарии могат да се случат и общата сума на техните вероятности е 100%. Умножавайки вероятностите и очакваните разходи, и събирайки получените резултати изчисляваме, че очакваният риск от забавяне на строителството се оценява на 0.85 млн. лв. допълнителен разход ($20\%*0$ млн. лв. + $30\%*0.5$ млн. лв. + $30\%*1$ млн. лв. + $20\%*2$ млн. лв.).

Впоследствие, така оцененият риск ще се разпредели във времето и ще се използва във финансовия анализ на проекта (виж Приложение 2).

- **Управление на риска:** в случая, рискът от забавянето на строителството може да се избегне, ако цялата отговорност за изграждането се прехвърли към частния сектор. Рискът също може да се минимизира, ако се договорят неустойки, които ще компенсират публичната страна в случай на съществено закъснение. Накрая, публичната страна може да реши да задържи този риск, ако очакваното забавяне от например десет месеца (и свързаният очакван допълнителен разход) няма особена важност на фона на общия разход на проекта, или ако цената за прехвърляне/намаляване на риска е твърде висока.

2.8 Правна рамка за разработване на ПЧП в България

В по-голямата си част ПЧП проектите се осъществяват на базата на сложни, дългосрочни договорни отношения. Създаването на ПЧП трябва да е в съответствие с приложимото законодателство в България. Част от нормативните актове, които трябва да се имат предвид, са:

- Закон за концесиите;
- Закон за обществените поръчки;
- Закон за общинската собственост;
- Закон за държавната собственост;
- Закон за местното самоуправление и местната администрация.

Горепосоченият списък не е изчерпателен. Всички други нормативни актове, които регулират условията и процедурите за възлагане на публични поръчки в съответните сектори, трябва също да се имат предвид при разработването на даден проект.

Най-общо, следва да се има предвид следното:

- Законът за концесиите има приложимост най-вече при ПЧП схеми, при които:
 - частният партньор (концесионерът) носи пазарния риск и получава възнаграждение от самата експлоатацията (например от потребителите на услугата);
 - поради специфичната собственост на обектите, или други законови ограничения използването на концесията е задължително.
- При ПЧП схеми, при които частният партньор не носи, или носи частично пазарния риск, поради което получава плащания от публичния партньор, следва да се разгледат възможностите за тяхната реализация предвид общата (Законът за обществените поръчки и др.) и секторната нормативна уредба.

Горепосоченото разграничение е условно. Изключително важно е всеки конкретен проект да се анализира от правна гледна точка, за да се установи приложимостта на тези (и други) закони и да се избере конкретна схема за договаряне.

3 ПЧП Процес



3.1 Времеви график на ПЧП проекта

ПЧП процесът включва четири основни фази²:

Инициране	Оценка	Договаряне	Изпълнение
- Сформиране на екип по проекта - Определяне на стратегическите нужди - Дефиниране на стратегически цели - Дефиниране на изходната спецификация	- Определяне на предпочитана техническа опция (опции) - Определяне на предпочитана проектна опция (опции) - Наемане на външен консултант (ако е необходимо) - Оценка на проектните опции за стойност на вложените средства и поносимост за бюджета - Обобщаване на направените анализи – Първоначална обосновка на проекта	- Предквалификация - Определяне на кратък списък - Подаване на детайлни оферти - Определяне на предпочитан кандидат - Финансово приключване	- Разработка на стратегия за управление на договора - Проектът във фазата на изграждане - Проектът във фазата на експлоатация - Управление на риска - Промени в спецификацията - Рефинансиране - Прекратяване

Във фазата на иницирането се определят обществените нужди, целите на администрацията и изходната спецификация. По време на фазата на оценката се идентифицират техническите и проектни опции, извършват се необходимите анализи и тестове, така че да се определи предпочитаната опция (опции). Предпочитаната опция се аргументира в първоначална обосновка на проекта, която след одобрение се договаря във фазата на договарянето. Накрая, във фазата на изпълнението, започва реализацията на проекта и предвидените дейности.

Тези четири основни стъпки са представени в повече подробности по-надолу.

²Конкретните стъпки във фаза договаряне зависят от това каква законова база ще бъде следвана и каква процедура за избор на частен партньор ще се приложи.

След като стратегическите нужди от един проект са определени, те трябва да бъдат дефинирани достатъчно ясно и точно в рамките на фазата на инициране и фазата на оценката, преди проектът да може да се договори. Трябва да се предвиди достатъчно време за тези начални фази, за да може проектът да се разработи адекватно преди началото на договарянето. Твърде често администрацията преминава прекалено бързо към фазата на договаряне без нужното планиране, което може да има катастрофален ефект за проекта, включително:

- забавяне или прекратяване на договарянето поради промени в проекта (и евентуални съдебни спорове) по време на договарянето;
- нарастване на разходите поради забавяне на проекта;
- би могла да се реализира по-добра стойност при друг обхват на проекта или при друга техническа опция;
- проектът не отговаря в достатъчна степен на нуждите на потребителите;
- проектът първоначално отговаря на нуждите на потребителите, но не взема под внимание дългосрочни промени в търсенето или нуждите им;
- стратегическите нужди не са дефинирани достатъчно добре, което води до договаряне на проект, който не съответства на дългосрочните цели на администрацията.

Неефективното договаряне би имало продължителен негативен ефект върху предоставянето на обществената услуга и, предвид обема и дългосрочния характер на ПЧП проектите, е възможно да са необходими значителни средства за коригирането му.



3.2 Фаза на инициране



Първа стъпка при всеки проект в публичния сектор следва да е идентифицирането на стратегическите нужди от дадена услуга и евентуалното несъответствие между съществуващото и желаното ниво на услугата. Основна цел на всяка администрация следва да е осигуряването на качествени и ефективни публични услуги с най-добра стойност на вложените средства. Следователно, началната фаза на проекта трябва да се концентрира върху идентифицирането и дефинирането на нуждите от дадена услуга предвид стратегическите цели на администрацията.

В световен мащаб, ролята на публичната администрация се променя от доставчик на публична инфраструктура към доставчик на публични услуги, отразяващи обществените нужди и стратегически цели. Това променя фокуса ѝ от начина за постигане на целите към крайния резултат.

Следните стъпки (виж също диаграма 1-3.3 в точка 3.3) представят практически аналитичен метод за определяне на стратегическите нужди и изходната спецификация.

3.2.1 Екип по проекта

В самото начало на подготовката на проекта, трябва да се сформира екип по проекта. Екипът трябва да включва съответните вътрешни технически, правни, финансови и други експерти, които могат да участват в проекта до неговото финансово приключване. Структурата на екипа би могла да се променя в зависимост от нужния експертен опит, но е необходимо запазването на постоянно ядро от специалисти, които да вземат участие във всички фази от развитието на проекта. При необходимост е възможно привличането на външни експерти, включително и от Сектор ПЧП.

3.2.2 Анализ на стратегическите нужди

3.2.2.1 Определяне на стратегическите нужди от проекта

Първата стъпка от анализа е свързана с идентифицирането на публичните нужди от дадена услуга и оценката на нейното текущо ниво. За тази цел е необходимо да се идентифицират и оценят качествените и количествените характеристики на предоставяната услуга. Наличието на несъответствие между настоящото и желаното ниво на публичната услуга (по отношение на количество и качество) ще определи необходимостта от проекта.



3.2.2.2 Стратегически цели

Стратегическите нужди трябва да бъдат анализирани предвид социалните, демографските, правните, икономическите, екологичните и други фактори, които могат да им повлияят. На основата на този анализ трябва да се дефинират стратегически обществени цели, чрез отговор на въпроса: “Какво трябва да се постигне, за да се удовлетвори нуждата?”. Стратегическите цели трябва да са в унисон с дългосрочните стратегически цели на администрацията и може да са определени с качествени и количествени показатели, имайки предвид:

- Каква е услугата?
- Кой ще използва услугата?
- Защо е необходима услугата?
- Кога и за колко дълго ще е необходима услугата?
- Къде ще се предоставя услугата?

3.2.2.3 Изходна спецификация

Концепцията за изходна спецификация е свързана с това как публичната власт вижда предоставянето на услуги – това е промяна на фокуса от входните, физически параметри за необходимите активи към постигане на определен краен резултат. В тази фаза изходната спецификация описва подробно желаните резултати от гледна точка на технически, правни, икономически, географски, екологични и др. критерии. Спецификацията може да включва количествени и качествени характеристики, които да гарантират, че предоставяната услуга ще отговаря на обществените очаквания и целите на администрацията. Ето защо, спецификацията трябва да осигурява необходимата информация за разработването на възможни, гъвкави и иновативни дългосрочни решения, без да се обвързва предварително с конкретна техническа опция.

За разлика от горното, при традиционните обществени поръчки, администрацията обикновено подготвя детайлна спецификация, която описва необходимата инфраструктура за предоставяне на услугата.

Изходната спецификация е основен елемент през цялостния жизнен цикъл на проекта. Тя ще се развива и усъвършенства по време на фазите на оценка, с добавянето на нова и по-подробна информация, като в крайна сметка ще стане част от документацията към договора, подписан с частния партньор при евентуално ПЧП. Изходната спецификация трябва да е формулирана от съответните публични власти в съответствие с приложимите държавни и европейски стандарти, изисквания и препоръки.

Приложение 3 съдържа допълнителни подробности за изходната спецификация, която следва да се включи в основната документация във фазата на договаряне.

Пример

В голям български град, на много деца не може да се осигури целодневна грижа, въпреки необходимостта и желанието на техните родители.

Стратегическа нужда

Общината дефинира следната обществена нужда (фокусирана върху резултата): "Нужда от адекватно, дългосрочно решение за целодневна грижа за децата в града".

Стратегически цели

След обсъждане на въпроса със съответните отдели в общината и други публични институции и вземайки предвид всички релевантни фактори и прогнози, стратегическата цел на услугата е определена като: "Дългосрочно обезпечаване на позволим и качествени услуги за целодневна грижа за децата в съответния квартал на града, които от една страна да дадат достъп на децата до необходимото образование, сигурност, възможност за социализиране, а от друга да позволят нормална трудова дейност на техните родители."

Изходна спецификация

На база на стратегическите цели, изходната спецификация е определена като:

Осигуряване на целодневна грижа за децата:

- между 8:00 ч. и 19:00 ч., понеделник до петък, с изключение на националните празници, за следващите 25 години;
- за 50 деца от квартал А, 70 деца от квартал Б, и т.н. (увеличаващи се с 5% на година);
- срещу заплащане на месечна такса, индексирана с инфлацията през следващите години;
- включваща закуска и обяд съгласно приложимите законови разпоредби, препоръки и най-добри практики в ЕС (които се специфицират);
- с възможност за ползване на детски площадки и т.н. съгласно приложимите законови разпоредби, препоръки и най-добри практики в ЕС (които се дефинират);
- с 15 дни годишно прекъсване на услугата (например поради ремонт на сгради);
- и т.н.

На база на изходната спецификация, общината ще пристъпи към определяне на възможните технически опции за решение и тяхната оценка.

(Следва)

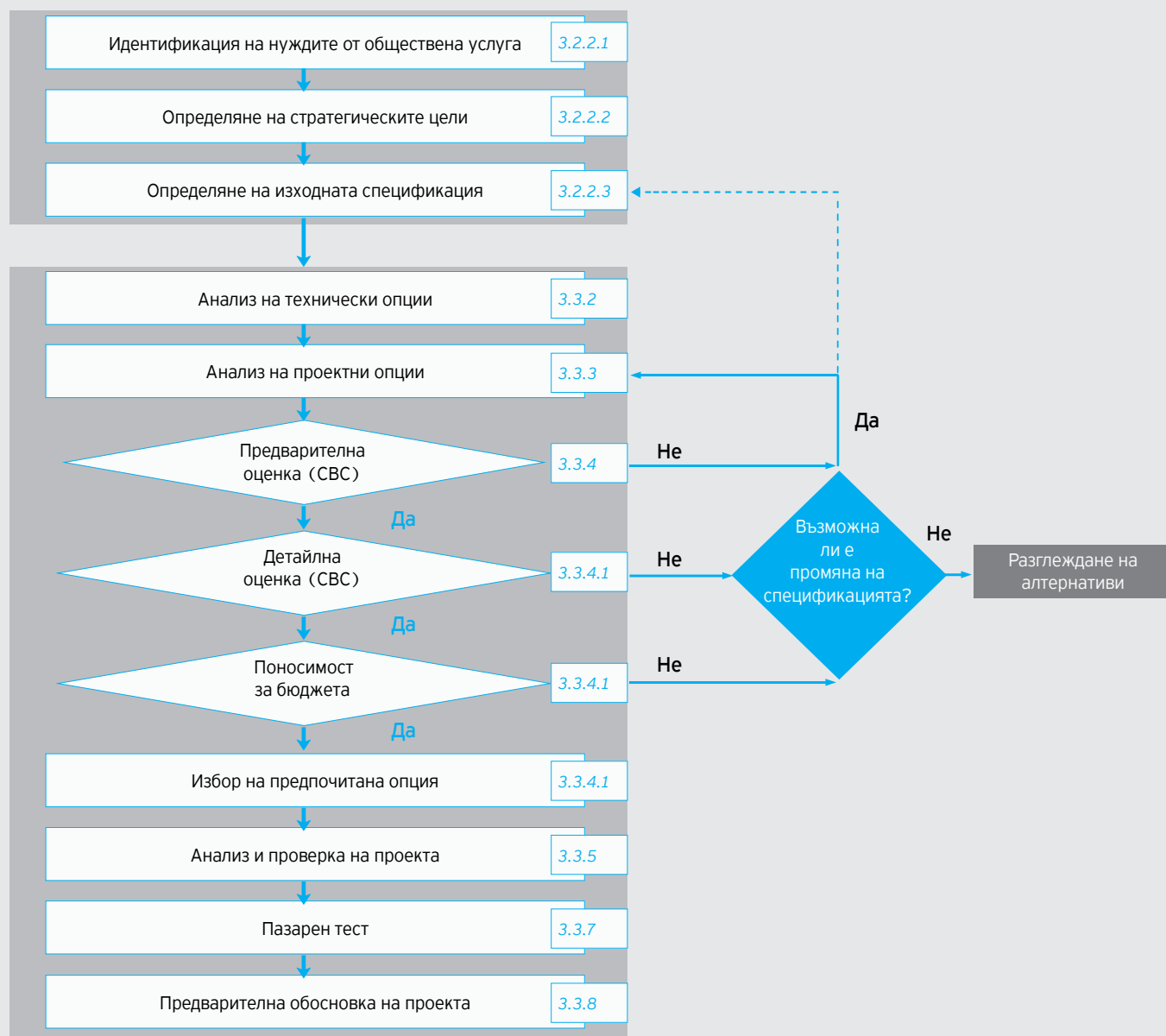


3.3 Фаза на оценка



Фазите на инициране и оценка се смятат за двете основни стъпки в техническата подготовка на ПЧП проекта от публичния партньор. Те са илюстрирани със следните диаграми (флагчетата с номера препращат към съответната част от тези Указания, за повече информация и подробности):

Диаграма 1-3.3: Процесът на инициране и оценка



Целта на фазата на оценката е да се определи адекватния обхват на проекта и предпочитания метод на договаряне. През фазата на оценката се:

- разглеждат всички реалистично постижими технически опции, отговарящи на стратегическите нужди, дефинирани в изходната спецификация;
- определят възможните проектни опции, вземайки предвид законовите ограничения и различните опции за договаряне (например ОП, концесия, ПЧП), с които може да се реализират техническите опции;
- извършват необходимите анализи, тестове и оценки за постигане на най-добра стойност на вложените средства и се определя предпочитаната проектна опция.

Дейностите, извършени през фазата на оценката, се обобщават в “Първоначална обосновка на проекта” (ПОП), която служи за:

- документиране и гарантиране на това, че проектът е достатъчно добре дефиниран и планиран, преди да се отделят значителни ресурси за фазата на договаряне;
- планиране и подготовка на останалата част от процеса;
- проверка на мотивите за избора на проектна опция и начина на договаряне;
- получаване на одобрение от отговорните органи, или при кандидатстване за грант/финансова подкрепа.

Обосновката на проекта е описана по-подробно в точка 3.3.8.

3.3.1 Външни консултанти

В зависимост от мащаба на предлагания проект, техническата му сложност и значимостта на обществената услуга, е възможно администрацията да се нуждае от услугите на квалифициран външен консултант (или консултанти). Това е особено характерно за нови, “основополагащи” ПЧП проекти в различни сектори в България. В този случай е необходимо привличането на консултант с необходимите знания, опит и достъп до пазарна информация, нужни за изготвянето на мотивиран, подробен финансов и оперативен анализ на проекта. Включването на външен консултант би могло да увеличи доверието във финансовите допускания, да стимулира прозрачността на проекта и да осигури директен и равноправен достъп до информация на всички заинтересовани кандидати. В допълнение, опитните консултанти могат да осигурят ноу-хау и специфични познания за сектора, по-ефективно разпределение на ресурсите, стратегическо позициониране на проекта предвид целите на администрацията.

При наемането на външни консултанти, администрацията следва да се ръководи от приложимите законови разпоредби (например Закона за обществени поръчки).

3.3.2 Анализ на техническите опции

3.3.2.1 Разширен списък с технически опции

Първата стъпка при определянето на подходящо техническо решение е изготвянето на разширен списък с възможните технически опции за предоставянето на необходимите услуги, в съответствие с изходната спецификация. Обикновено техническите опции следва да разглеждат и сценариите “без промяна на услугата” и “при минимални, най-необходими промени”.

Предимствата при използването на външни консултанти включват:

- опит в съответната индустрия;
- избягване на скъпи грешки;
- технически опит и познаване на ПЧП пазара;
- по-високо доверие на кандидатите;
- възможност за развитие на знанията и уменията на администрацията;
- централизирано отчитане и отговорност.



По този начин, когато голям капиталов проект постига по-високо ниво на предоставянето на услугата или по-висока ефективност, той може да се сравни с варианта без промени, или с варианта с минимални подобрения в съществуващите активи.

Ефективен начин за подготовка на разширения списък, използван в други членки на ЕС, е организирането на „кръгла маса“ с широк кръг от заинтересовани лица и професионалисти, с цел дискутиране на възможните технически опции.

3.3.2.2 Кратък списък на техническите опции

След подготовката на разширения списък, администрацията може да оцени потенциалните технически опции, според предварително определен набор от критерии за удовлетворяване на изходната спецификация.

Извършването на детайлна оценка на разходите за всяка една от техническите опции в разширения списък може да не е реалистично или икономически оправдано. Ето защо, обикновено, първо се прави субективна оценка на опциите в разширения списък спрямо общи критерии от изходната спецификация, така че, примерно три технически опции, които най-добре отговарят на стратегическите нужди да бъдат класирани и анализирани детайлно. Така, най-вероятно, критериите за определяне на краткия списък с опции ще са главно нефинансови, включващи индикатори за предимствата и недостатъците, риска и ползите, както и ефекта върху публичния сектор на всяка опция. Оценяването на опциите може да се базира на претеглената оценка на субективни и обективни критерии, заедно с тестове „Да-Не“ (при ключови критерии, които задължително трябва да са изпълнени). Например при оценката на опции за училище, средното време, необходимо на ученик от района да пътува до и от училище може да е важен критерий и ако очакваното средно време за пътуване до и от училище при дадена опция е над определено максимално допустимо време, опцията отпада.

При избора на приложими критерии, следва да се обмислят и следните въпроси:

- **Технически анализ:** трябва да се направи пълен технически анализ за всяка техническа опция. Администрацията трябва да класира предлаганите технически решения и да оцени доколко те са подходящи.
- **Условия за предоставяне на услугата:** администрацията трябва да оцени условията за предоставянето на услугата при всяка опция и да анализира влиянието на всяка опция върху ефективната интеграция на услугите.
- **Човешки ресурси:** при всяка техническа опция трябва да се определи броят и разходите на съществуващия персонал в администрацията и органите, имащи отношение към услугата.
- **Проблеми на прехода:** администрацията следва да отчете проблемите, които могат да възникнат при преминаването от съществуващата система за предоставяне на услугата към предложената в техническите опции.
- **Други качествено измерими фактори:** публичната администрация трябва да анализира всички социални и други предимства/недостатъци, свързани с всяка техническа опция, които може и да не могат да бъдат количествено оценени. Докато финансовите параметри ще бъдат оценени по-късно, важно е качествените аспекти на опциите да се определят и анализират в тази начална фаза на процеса.

Пример (продължение)

Общината счита, че нейните експерти притежават необходимите технически, икономически и др. знания и опит и е сформирала екип само от вътрешни експерти.

След организирана кръгла маса и обществена дискусия с експерти, учители, родителски и неправителствени организации и т.н. е подготвен разширен списък с потенциални технически опции, включително:

- без промяна на съществуващите детски градини;
- разширяване на съществуващите детски градини;
- изграждане на нови детски градини;
- осигуряване на стимули (например субсидии) за развитие на частни детски градини;
- осигуряване на стимули (например субсидии) за целодневна грижа от безработни роднини/учители по домовете;
- и т.н.

Вземайки предвид техническите, законови, здравни и др. изисквания, заложи в изходната спецификация, приложената система за оценка на опциите определя една единствена предпочитана техническа опция:

Изграждане на 10 нови детски градини със зададени характеристики в определени квартали на града.

(Следва)

3.3.3 Анализ на проектните опции

След определянето на кратък списък с технически опции, трябва да се прецени тяхната изпълнимост предвид правните, регулаторни и чисто практически ПЧП въпроси. Препоръчително е да се извършат консултации с различни експерти, така че възможните проектни опции да се дефинират правилно в технически, правен, оперативен и финансов аспект. Такива експерти могат да включват:

- юристи, които трябва да оценят проектните опции от правна и регулаторна гледна точка;
- ПЧП експерти, които да анализират проектите съгласно релевантния ПЧП опит и практики.

3.3.3.1 Критерии за оценка

Подобно на анализа на техническите опции, и тук трябва да се имат предвид голям брой критерии при дефинирането на подходящите проектни опции, включително:

- **Правни аспекти:** действащото и очаквано законодателство налага ли ограничения върху изпълнението и договарянето на определена предлагана опция? Изпълнението на този критерий изисква анализ и познаване на регулациите в специфични сектори, както и на законодателството в сферата на околната среда, трудовите правоотношения и конкуренцията. За по-сложни проекти, може да се изисква допълнителна независима правна проверка.
- **Финансиране и поносимост:** има ли сериозни бюджетни лимити или строги ограничения във възможностите на администрацията да финансира определена опция? Може ли предложената опция да се финансира като ПЧП с приемлив механизъм на плащане, предвид съществуващите бюджетни ограничения на публичната администрация? Наличният бюджет ще покрие ли очакваните разходи по проекта и евентуалните непредвидени разходи?
- **Проблеми с терени/други активи (ако предложената техническа опция включва такива):** разгледани ли са всички важни въпроси свързани с договарянето и употребата на активите? Има ли администрацията достатъчно основание да смята, че няма да има бъдещи спорове (с право за ползване на земята, зонирание, претенции и т.н.), които да ограничат реализацията на определена опция? В противен случай, може да е необходим детайлен правен анализ на обектите.
- **Възможност на пазара:** публичната администрация трябва да оцени възможността на частния сектор да предоставя изискваната услуга по определената опция. Примерен анализ би включвал евентуален тест на пазара, за да се отговори на следните въпроси:
 - Има ли местни доставчици на тази услуга?
 - Ще бъде ли доставката на услугата достатъчно надеждна?
 - Каква е пазарната конкуренция за такъв тип проекти?
 - Ограничава ли изходната спецификация потенциалните доставчици?



3.3.3.2 Тест за приложимостта на ПЧП

След като се дефинира проект с ПЧП схема на договаряне, тази проектна опция трябва да се подложи на предварителен тест за приложимост, в който най-важните параметри са:

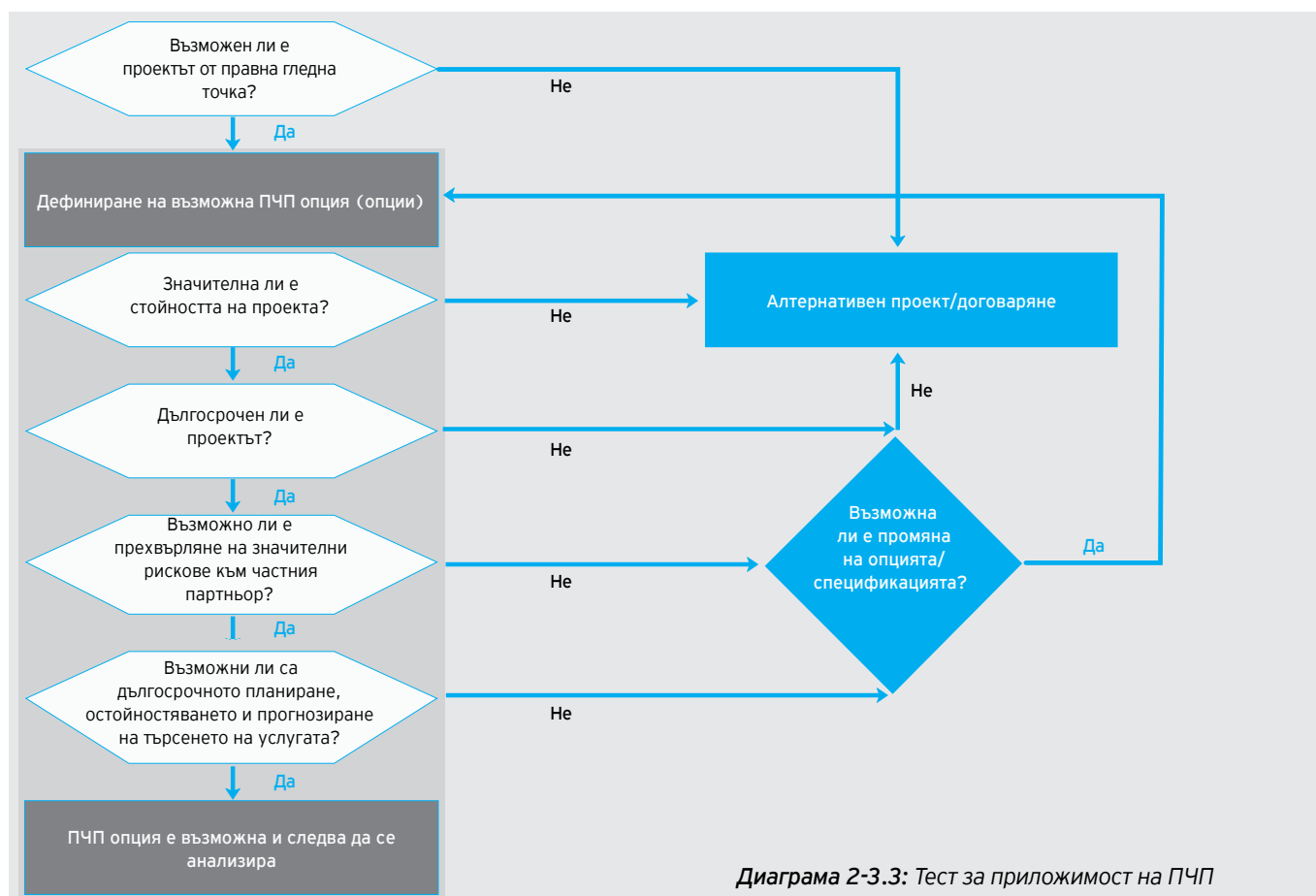
- значителна стойност (например капиталови разходи) на проекта;
- дългосрочен хоризонт на проекта;
- възможност за прехвърляне на значителни рискове към частния сектор;
- възможност за дългосрочното планиране, оценка на разходите и прогнозиране, предвид предоставяната услуга (т.е. услугите и търсенето им са предвидими в рамките на живота на проекта).

Ако някое от горните условия не е изпълнено (и няма възможност за промяна на опцията така, че да се изпълни), тогава опцията вероятно не е подходяща за ПЧП. При въпроси по отношение приложимостта на ПЧП за дадени проекти, следва да се търси мнението на Сектор ПЧП.

Трябва да се отбележи, че ако всички дефинирани проектни опции не са подходящи за ПЧП по горните критерии и няма да се изпълняват като ПЧП според дефиницията в тези Указания, не е необходим понататъшен анализ според Указанията

Въпреки това, такива опции могат да се анализират и евентуално изпълнят по други схеми на договаряне (например традиционно договаряне по Закона за обществените поръчки).

Тестът за приложимост е илюстриран на следната диаграма:



Описаният процес за определяне на технически и проектни опции е илюстриран на следващата графика:

Графика 1- 3.3: Определяне на проектни опции



Графиката илюстрира процеса как:

- всички възможни опции, се ограничават до
- технически възможните опции, които след анализ се свеждат до
- кратък списък с няколко технически опции, които (предвид правните и ПЧП ограничения), са дефинирани като
- потенциални проектни опции (включително ПЧП опции по проекта), които ще бъдат подложени на оценката, описана по-нататък.

Процесът на дефиниране на проектните опции може да бъде подпомогнат от анализ на вече реализирани ПЧП проекти в България и ЕС, някои от които са представени в наръчника „Добри европейски практики в ПЧП“, предоставян с настоящите Указания.

3.3.4 Предварителна оценка на проектните опции

Анализът и изборът на проектните опции, описан по-горе, може да се смята за най-добра практика независимо от избрания метод на договаряне и обикновено може да се извърши от вътрешните специалисти, или с минимална външна помощ. Следващата стъпка (оценка на проектните опции), описана по-долу обаче изисква по-сложен, специализиран финансов анализ. За пълната оценка на ПЧП опциите обикновено е необходимо създаването на “изкуствен” модел - близка до реалността симулация на това как частният сектор би определил цената на офертата си, на база на изходната спецификация и направените допускания. При отсъствие на опитен вътрешен експертен ресурс, вероятно ще е необходимо привличането на финансов консултант за изпълнението на тази задача, както и за извършването на анализа *Стойността на вложените средства* (виж 3.3.5).

Затова, преди да се започне работа по тези дейности е добре да се направи една предварителна оценка на възможността ПЧП решението да осигури по-добра стойност на вложените средства и поносимост за бюджета.



Пример (продължение)

След анализ на възможните технически опции (представени в 3.3.2), екипът по проекта решава, че строителството на детски градини е най-добрият вариант в настоящия момент. Определя се следния проект на база избраната техническа опция:

Проект А: изграждане на 10 детски градини със съответен капацитет върху общински терени в район А, Б и т.н. със средства на общината. След изграждането на детските градини, общината ще осигури необходимия персонал и финансов ресурс за обучението, поддръжката и управлението на обектите, с цел предоставянето на целодневна грижа на общо (до) 700 деца.

Проект А-ПЧП: За формулирането на евентуално ПЧП на база на проектна опция "Проект А", екипът проучва пазарните условия за структуриране на ПЧП. С помощта на юристи, идентифицираните възможности са анализирани от гледна точка на действащата нормативна уредба (общо и секторно законодателство, правилници, общински наредби и др.), в резултат на което е дефинирана ПЧП проектна опция "Проект А-ПЧП".

Като следваща стъпка, екипът по проекта извършва теста за приложимост на ПЧП за Проект А-ПЧП:

- Поради предвидените значителни строителни работи (20 млн. лв.), проектът има значителна стойност;
- Проектът има дългосрочен характер (25 години);
- Значителни рискове могат да се прехвърлят към ДСЦ, включително строителен риск, експлоатационен риск и т.н.;
- Има възможност за дългосрочно планиране, оценка на разходите и прогнозиране поради социалната основа на услугата и нейните характеристики, сравнително надеждните демографски прогнози и т.н.

На база на гореописаните показатели, екипът на проекта решава, че Проект А може да се изпълни като ПЧП и следователно двата метода на договаряне (традиционен и ПЧП) следва да бъдат разгледани. Екипът извършва предварителната оценка на стойността на вложените средства и поносимостта за бюджета с финансовия модел, предоставен от Министерство на финансите. Резултатите от него са потвърдени от Сектор ПЧП и екипът по проекта продължава с реализацията на проекта, следвайки останалите стъпки описани в настоящите Указания.

Ако предварителният анализ покаже, че проектът не създава по-добра стойност на вложените средства, то той следва да бъде прекратен или реализиран чрез традиционна обществена поръчка. В случаи че проектът създава по-добра стойност на вложените средства, но надхвърля бюджета на съответната администрация, екипът по проекта и експертите от Министерство на финансите биха могли да обсъдят възможностите за осигуряване на допълнително финансиране за конкретния проект.

(Следва)

3.3.4.1 Предварителна оценка на стойността на вложените средства и поносимост за бюджета

Тази оценка включва предварителен анализ на стойността на вложените средства и поносимостта за бюджета. Методологията за стойност на вложените средства е представена подробно в точка 3.3.5 и Приложение 2. За целите на тази предварителна оценка е възможно да се използва финансовият модел, предоставен в електронен вариант от Сектор ПЧП към Министерство на финансите, с който могат да се извършат изчисленията за определяне на стойността на вложените средства и поносимостта за бюджета на разглежданите проектни опции, на едно по-общо ниво. Като приложение към модела съществува ръководство, което описва неговата логика и функционалност.

За проекти с капиталова стойност от и над 10 млн. лв., съответният административен орган е препоръчително да потвърди резултатите от предварителната оценка със Сектор ПЧП преди да продължи със следващите стъпки на Указанията. На експертите от Сектор ПЧП би следвало да бъде представен доклад, съдържащ обосновка на избраната проектна опция, тест за приложимостта на ПЧП, предварителна оценка на стойността на вложените средства и анализ на поносимостта за бюджета за разглежданата опция (опции). Тези изисквания са валидни и за проекти под 10 млн. лв., защото могат да подпомогнат анализа и обосновката на проекта.

Предварителната оценка на проектите опции, заедно със становището на Сектор ПЧП, трябва да послужат като основен ориентир на съответния публичен орган (потенциален публичен партньор) дали да продължи с подробните анализи (детайлна оценка на проектите опции), съпътстващи реализацията на всяко публично-частно партньорство. Необходимо е да се отбележи, че следващите стъпки в процеса на структуриране на ПЧП проект са значително по-сложни, времеемки и скъпи. Поради тези причини е необходимо съответната администрация да е сигурна, че проектът би могъл да се реализира като ПЧП, за да е обосновано влягането на допълнителни публични ресурси при изготвянето на детайлните анализи.

3.3.5 Детайлна оценка на проектите опции

В случай на положителен резултат от предварителните тестове (предварителна оценка на проектите опции) и оценки и одобрение на съответната администрация, следва да се извърши по-подробен анализ за определяне на подходящия метод на договаряне на проекта. Този анализ представлява детайлна сравнителна оценка между предоставянето на обществената услуга при традиционно договаряне (обществена поръчка) или при ПЧП схема. Оценката се извършва като се сравнява стойността на вложените средства и поносимостта за бюджета на всяка проектна опция, използвайки методологията за Сравнение на публичните и частни опции (СПЧО). Осъществяването на подобни анализи изисква наличието на конкретен експертен опит и в случаи, че администрацията не е подготвена да ги осъществи сама, могат да се използват външни консултанти.

Методологията за СПЧО сравнява всяка проектна опция от гледна точка на публичния сектор (и обществото) и определя икономически най-ефикасната опция (вземайки предвид и бюджетните ограничения). СПЧО е представено в детайли в Приложение 2. Накратко, основните стъпки за извършването на СПЧО включват:



3.3.5.1 Първа стъпка: подготовка на анализ на публичните разходи (АПР)

Оценката на разходите за изпълнение на проекта се извършва на базата на анализа на предпочитаното техническо решение, извършен в 3.3.2. Обикновено, за целите на АПР се изгражда финансов модел, който отразява очакваните парични потоци (например разходи за строителство, оперативни разходи и поддръжка, евентуални приходи и т.н.) към публичния партньор и тяхното разпределение във времето. Оценява се ННС на тези парични потоци, която представлява стойността на опцията при традиционно договаряне.

Следователно:

АПР = Сума на съответните дисконтирани парични потоци към публичния сектор

3.3.5.2 Втора стъпка: изграждане на АПР с корекция за риск

Във втората стъпка, предвидените парични потоци в първата стъпка се коригират със стойността на идентифицираните рискове по проекта, които публичната страна носи. Оценката на рисковете се прави на база вероятността им и очаквания ефект върху паричните потоци на проекта.

Следователно:

АПР с корекция за риск = Сума на съответните дисконтирани парични потоци към публичния сектор, коригирани със стойността на идентифицираните рискове



Основни икономически критерии

Стойността на вложените средства в този случай е мярка за общата ефикасност на една опция за удовлетворяване на целите и нуждите на администрацията и крайните потребители на услугата. Най-добра стойност на вложените средства се постига, когато са изпълнени следните две условия:

- не би могъл да се постигне същият резултат с друга опция при по-ниски разходи; и
- не би могла да се постигне по-висока стойност, чрез влагането на същите ресурси в друга опция.

Или казано по друг начин, един ПЧП проект създава “най-добра стойност на вложените средства”, ако:

- се доставя същото качество на услугата на по-ниска цена; или
- по-високо качество на услугата за същата или по-ниска цена сравнено с традиционна обществена поръчка.

Поносимостта за бюджета е мярка за това дали разходите по съответния проект могат да бъдат посрещнати в рамките на бюджетните ограничения на администрацията. Поносимостта за бюджета следва да позволява покриването на всички разходи по проекта, независимо кога във времето настъпват – например, въпреки че администрацията може да има достатъчно ресурс за покриване на оперативните разходи по проекта за целия живот на даден проект, опцията, все пак, няма да е поносима за бюджета, ако високите капиталови разходи в първите години не могат да бъдат извършени.

При оценката на опции в настоящия контекст, комбинацията от стойност на вложените средства и поносимост за бюджета, определя подходящата опция – една опция може да е поносима, но да осигурява по-ниска стойност на вложените средства, или може да има по-добра стойност на вложените средства, но да не е поносима. Предпочитаната опция трябва да е опцията, която осигурява най-висока стойност на вложените средства от дефинираните в краткия списък и е поносима за бюджета.

Пример (продължение)

Екипът на проекта извършва необходимите анализи на проектните опции. Събрани са необходимите технически, демографски, икономически, финансови и други данни. Определени са:

- необходимият период на изграждане и строителните разходи;
- необходимите годишни оперативни разходи (поддръжка, охрана, управление и т.н.) на новите градини;
- потенциалното търсене и приходите от потребителите;
- допускания за живота на проекта;
- идентифицирани са основните рискове – строителни рискове (например надхвърляне на предвидените разходи, забавяне в разрешителните, забавяне в строителните работи), оперативни рискове (например надхвърляне на предвидените разходи), риск на търсенето (например по-малък брой деца в района), и т.н. – и ефектът (стойността) на тези рискове е оценен;
- определена е остатъчната стойност на проекта.

На база на съответното разпределение във времето на горните разходи, приходи и рискове, изразени в паричен еквивалент (паричен поток), е калкулирана ННС чрез дисконтиране с изискваната норма на възвръщаемост на общината – например 7% (равна на дългосрочния безрисков лихвен процент в този момент). Тази ННС представлява резултатът от АПР с корекция за риск.

След това, екипът пристъпва към изготвяне на ПЧП референтен модел. Поради липса на сравнителна пазарна информация се преминава към ПЧП референтен модел на базата на хипотетичен частен партньор, използвайки проектните данни от АПР за Проект А.

(Следва)

3.3.5.3 Трета стъпка: изготвяне на ПЧП референтен модел с корекция за риск

Следващата стъпка касае оценката на това какви биха били разходите на публичния сектор ако същата опция се договори с ПЧП схема – тази оценка се нарича ПЧП референтен модел. ПЧП референтният модел включва най-вече възнаграждението, което частният партньор ще изисква от администрацията (или потребителите) за услугата, и често се нарича модел със „скрити тарифи“, защото той всъщност отразява необходимото плащане (тарифа) към частния партньор, на базата на предвижданията за неговите разходи и необходима възвръщаемост.

ПЧП референтният модел може да се създаде на базата на:

- съпоставка с реалния пазар, вземайки предвид скорошни подобни проекти, набавяйки информация директно от потенциални частни партньори и т.н. При наличие на пазарна информация, екипът по проекта трябва да събере информация за предпочитаната структура на проекта, схема на плащане, разпределение на рискове и т.н., така че да се оцени разходът за администрацията. Този разход ще се дисконтира в ННС, така че ПЧП референтният модел да може да се сравнява с АПР;
- хипотетичен частен партньор, при липса на адекватна пазарна информация. В този случай се създава финансов модел, който да вземе предвид разходите и рисковете на проекта от гледна точка на хипотетичен частен партньор. Подобно на АПР, предвижданията за разходите и стойността на рисковете (носени от частния партньор) се изразяват като паричен поток, който впоследствие се дисконтира с изискваната норма на възвръщаемост на частния партньор, за да се определи ННС на проекта от негова гледна точка. Ако тази ННС е отрицателна, което би бил обичайният случай предвид значителните начални и оперативни разходи на повечето ПЧП проекти, публичният партньор или потребителите ще трябва да осигурят адекватни текущи плащания към частния партньор, за да направят проекта икономически възможен. В крайна сметка, плащанията по проекта, които го правят възможен и позволим за частния партньор, се дисконтират с изискваната норма на възвръщаемост на публичния сектор, за да се формира ННС на ПЧП референтния модел от гледна точка на публичната страна.

Независимо от подхода, определената ННС на ПЧП референтния модел трябва да включва разходите към обществото (администрацията или потребителите), ако проектът се развие по ПЧП схема. Естествено, за осигуряването на съответната сравнимост, ННС следва да се увеличи с:

- настоящата стойност на всички допълнителни бъдещи разходи за администрацията за разработка и изпълнение на проекта под ПЧП (например, разходи за консултанти, правни услуги и др., разходи за контрол и мониторинг на проекта и т.н.), както и
- настоящата стойност на рисковете, които няма да се прехвърлят към частния партньор (и следователно, ще продължават да се носят от администрацията).

В крайна сметка:

ПЧП референтен модел с корекция за риск = ПЧП референтен модел + разходите на публичната страна по ПЧП схемата + задържаните рискове за публичния партньор



Пример (продължение)

Направени са следните допускания:

- Разходите за строителство се очаква да са с 10% по-високи, защото частният партньор би се насочил към по-скъпо изграждане за сметка на по-ниски оперативни разходи при експлоатацията;
- Оперативните разходи се очаква да са с 15% по-ниски, ако експлоатацията и поддръжката се прави от частен партньор;
- Стойността на строителните и оперативни рискове могат да са по-ниски, ако се контролират от частния партньор;
- Потенциалните общи приходи от потребителите биха били 20% по-високи при тази опция;
- Няма да има остатъчната стойност от проекта за частния партньор (сградите се прехвърлят на общината безвъзмездно);
- Изискваната норма на възвръщаемост (вътрешната норма на възвръщаемост) на частния партньор се очаква да е около 9% на година, имайки предвид текущите нива на цената на собствения капитал и дълга и очакваното съотношение на задлъжнялост.

На база на горните данни е изготвен ПЧП референтен модел. Към него са добавени потенциалните разходи за договаряне на ПЧП схемата и задържаните рискове от публичния сектор.

Екипът прави СПЧО и определя по-добрата стойност на вложените средства. Резултатът от СПЧО е представен на следващата графика. Поносимостта за бюджета е анализирана от гледна точка на бюджета на общината и е показана на същата графика.

На база на горните резултати, екипът на проекта вече разполага с подробна информация относно конкретните параметри на проекта и е сигурен, че проектът създава по-добра стойност на вложените средства.

(Следва)

3.3.5.4 Четвърта стъпка: сравнение на АПР с корекция за риск и ПЧП референтния модел с корекция за риск

В тази последна стъпка, оценените стойности на проекта при традиционно договаряне и ПЧП схема се сравняват. Следователно:

АПР с корекция за риск ↔ ПЧП референтен модел с корекция за риск

Предпочитаната опция по проекта ще е опцията, която се очаква да осигури най-добра стойност на вложените средства (виж Приложение 2, точка 1.2 Нетна настояща стойност и ВНВ) и е в същото време поносима за бюджета.

От гледна точка на поносимостта за бюджета, АПР с корекция за риск и ПЧП референтният модел с корекция за риск, трябва да се сравнят с бюджета на проекта, за да се провери дали проектната опция може да се изпълни, предвид съществуващите бюджетни ограничения. Ако проектът не се окаже поносим за бюджета, администрацията може да е принудена да промени изходната спецификация, да идентифицира допълнителни източници на приходи (като правителствено, европейско финансиране, продажба на излишни активи и т.н.). Ако се окаже, че проектът не е поносим за бюджета и няма алтернативи за осигуряване на необходимите средства, проектът не може да премине във фазата на договарянето.

Следва да се отбележи, че дори ако традиционното договаряне, в крайна сметка се отхвърли в полза на ПЧП схемата, моделът за АПР запазва важна роля в процеса на договаряне. По време на фазите на offerиране и преговори с потенциални кандидати, предложените offerти може да се различават от първоначално очакваните (и отразени в ПЧП референтния модел). Тогава АПР ще се сравни с подадените offerти, за да се установи дали договораната ПЧП схема продължава да демонстрира най-добра стойност на вложените средства, защото АПР на практика представлява оценка на разходите на администрацията, ако ПЧП схемата се отхвърли.

Подробно описание на извършването на АПР и ПЧП референтния модел, както и самата методология за сравнение, е включено в Приложение 2.

Графика 2-3.3: Стойност на вложените средства



3.3.6 Анализ на чувствителността

Представените по-горе сравнителни оценки се основават вероятно на голям брой несигурни допускания. Разходите обикновено се базират на по-обща информация и секторни норми (като цена за изграждане на кв.м), а не на подробно проектно остойностяване и икономически параметри (лихвени нива, инфлация и т.н.). Следователно, точността на анализа и класирането на опциите само по себе си е несигурно и може да предизвика съмнения за качеството на решенията, особено при промени в икономическите параметри.

Един от начините за решаване на този проблем е извършването на анализ на чувствителността на опциите, за да се преценят възможните отклонения в направените оценки. Анализ на чувствителността може да се направи по два начина:

- ННС, коригирани за риска на различните опции и тяхното класиране, една спрямо друга, могат да се тестват с една или комбинация от промени в основните допускания – например, какво би станало с ННС, ако инфлацията е с 1% по-висока.
- Може да се намери “критичната точка” при една или комбинация от промени – т.е. колко би трябвало да се промени инфлацията, за да се промени класирането на опциите, така че предпочитаната опция да не демонстрира вече най-добра стойност на вложените средства.

Анализът на чувствителността ще даде по-голяма увереност в обективността на взетото решение или ще идентифицира нуждата от допълнителен анализ, за да се постигне задоволително ниво на сигурност. Например, ако е необходима промяна в капиталовите разходи с 50% преди да се промени класирането за предпочитаната опция, текущата предпочитана опция изглежда достатъчно надеждно определена. Ако, обаче, само 1% промяна в капиталовите разходи води до смяна на предпочитаната опция, това може да е знак, че е необходим допълнителен анализ, за да се определят с по-голяма точност съответните капиталови разходи, преди да се вземе решение за предпочитана опция.

3.3.7 Пазарен тест

Ако на този етап, ПЧП схемата е оценена като по-добрият проектен вариант, разумно е да се извърши формален или неформален пазарен тест за предложения проект. Обсъждането на проекта с частния сектор, включително със строителни компании и компании от съответната индустрия, финансиращи институции или експерти, запознати с пазара, може да помогне за получаване на необходимата обратна връзка за това дали проектът, в предложената му схема, е приемлив и финансируем. Такава обратна връзка може да даде индикация за проблемни области за реализацията на проекта и може да помогне за промяната или допълнителното уточняване на предложеното решение по начин, който ще го направи по-атрактивно за частния сектор, без значителни компромиси за публичния сектор.



3.3.8 Първоначална обосновка на проекта

Фазата на оценката е изключително важна за започването на процеса и определянето на по-нататъшния график на проекта, а изборът на опции ще играе ключова роля за разработването на самия проект. Ето защо е необходимо работата, извършена в тази фаза, направените заключения и анализите, които ги подкрепят, да се обобщят в един общ доклад. Той е под формата на обосновка ("Първоначална обосновка на проекта", ПОП), тъй като дава препоръки за избор на проект и мотивира тези препоръки с необходимите анализи и данни. Разбира се, тази обосновка е предварителна, защото включва само предварителното остойностяване на проекта при ПЧП схема. Пълната проектна обосновка (ППО) често се изготвя в края на фазата за договаряне, когато конкретната ПЧП схема и нейната стойност са определени с по-висока точност. ПОП съдържа необходимата обосновка за продължаването на проекта във фазата на договарянето, докато ППО съдържа обосновката за влизането в конкретна ПЧП схема и подписването на договор с частния партньор.

ПОП, съдържащ детайлен финансов, технически и правен анализ, трябва да се подготви достатъчно убедително така, че администрацията да получи одобрение на проекта на всички необходими нива. Обикновено ПОП, подготвена във фазата на оценката, следва да:

- представи стратегическите цели и изходната спецификация, определени във фазата на инициирането на проекта. Специално внимание трябва да се отдели на социалния ефект и ползите за публичния сектор, както и на ангажимента на договарящата администрация;
- представи подробно предложения обхват и условия на проекта, включително правните и експлоатационните условия. За по-големи или сложни проекти, където има наети и външни консултанти, трябва да се отразят заключенията и препоръките на консултантите, а техният доклад да се приложи към ПОП;
- представи накратко процеса на оценка на опциите, който е следван, за да се определи предпочитаната проектна опция;
- анализира външните и вътрешни фактори за ПЧП (при положение, че ПЧП схемата показва по-добра стойност), включително:
 - съответствие с общата и специфичната за сектора законова рамка;
 - политическата и социална подкрепа за ПЧП схема;
 - проучвания за ЕС финансиране;
 - съответствие с националната, секторната и местната политика и стратегия;
 - бизнес климат;
 - ефект на ПЧП схемата върху пазара;
 - наличност на опитен екип по проекта;
 - използване на най-добри практики;
 - атрактивност на ПЧП схемата за частния сектор.

Пример (продължение)

След подготовката на АПР (Проект А) и ПЧП референтния модел (Проект А-ПЧП) са проведени предварителни разговори с експерти, строителни компании, банки и Сектор ПЧП, които показват, че така предложеният проект изглежда приемлив и финансируем от частния сектор. В резултат на пазарния тест са уточнени важни технически параметри, като разпределение на рисковете, сроковете за планиране и изграждане на детските градини и т.н. Тези промени са отразени в съответните модели за СПЧО; ПЧП схемата продължава да показва най-добра стойност на вложените средства.

Екипът по проекта извършва анализ на чувствителността, който установява, че Проект А-ПЧП остава предпочитаната опция дори при значителни промени на направените допускания. При това положение, екипът получава необходимата увереност и сигурност, че проектът следва да се реализира по ПЧП схема. АПР се запазва като модел и ще послужи за сравнение с реалните оферти на частните кандидати, които се очакват да бъдат подадени в следващата фаза.

Изготвеният ПОП се изпраща за окончателно одобрение от сектор ПЧП, Дирекция УСЕС, Министерство на финансите. След получаване на одобрение на прогнозираните бюджетни разходи, проектът може да премине във фаза договаряне.

- демонстрира ясно поносимостта за бюджета и осигурява информация за разходите (преки и непреки), заедно с оценка дали тези разходи ще могат да се финансират от бюджета, без това да засяга други бюджетни ангажименти и инициативи;
- индикира стойността на вложените средства на предложения проект, включително резултатите от анализа на чувствителността;
- представи предложеното разпределение на финансовите, технически и оперативни рискове между публичния и частния партньор;
- определи времеви план и необходимите ресурси за продължаването на проекта;
- определи необходимия човешки ресурс с подходящи умения за нуждите на проекта, включително екипа по проекта и външните консултанти, които са назначени или ще бъдат назначени;
- дискутира други съществени въпроси, като например предоставянето, прехвърлянето или продажбата на земя и други активи, притежавани от публичния сектор.

ПОП, базирана на анализа на нуждите и извършената детайлната оценка, трябва да представи най-добрия вариант, от гледна точка на администрацията, за проектна схема, отговаряща в максимална степен на изходната спецификация и наличните бюджетни ограничения. В най-добрия случай, при подготовката на ПОП администрацията, заедно със своя екип и външни консултанти, е извършила пазарен тест, за да установи желанията и условията на частния сектор към проекта. Така получената ПОП би представлявала солидно и надеждно предпроектно проучване и може да се представи на съответните органи за одобрение на проекта. ПОП би осигурила също така солидна обосновка на предложения инвестиционен проект за нуждите на евентуални процедури на вътрешен и външен одит.



Примерно съдържание на ПОП

ПОП представлява подробен писмен доклад, който представя необходимата обосновка за избор на проект и дава възможност за проверка на взетите решения. Този доклад трябва да покрива необходимите изисквания за одобрение на проекта от съответните органи и има следното примерно съдържание:

1. Въведение

- 1.1 Въведение
- 1.2 Обобщение на обосновката
- 1.3 Описание на проекта
- 1.4 Подход и методология на предпроектното проучване

2. Анализ на нуждите

- 2.1 Дефиниция на нуждите
- 2.2 Стратегически цели на администрацията
- 2.3 Изходна спецификация
- 2.4 Бюджет
- 2.5 Обхват на проекта

3. Анализ на възможностите за решение

- 3.1 Разглеждани технически опции
- 3.2 Разглеждани проектни опции
- 3.3 Тест за приложимост на ПЧП схема

4. Проверка на проекта

- 4.1 Правен анализ
- 4.2 Социално-икономическа оценка

5. Оценка на стойността на вложените средства на проектните опции (СПЧО методология)

- 5.1 АПР модел
 - Техническо описание на проекта
 - Описание на очакваните разходи (преки и непреки) и направените допускания
 - Описание на очакваните приходи (ако има такива) и направените допускания
 - Описание на останалите направени допускания за изготвянето на модела, включително инфлация, норма на дисконтиране, амортизация и т.н.
 - Анализ на чувствителността
 - Обобщение на резултатите на базовия АПР модел: ННС

5.2 Оценка на риска

- Пълна матрица на рисковете за всички идентифицирани рискове по проекта
- Обобщение на задържаните и прехвърляеми рискове
- ННС на всички рискове (задържани и прехвърляеми), която ще се добави към базовия АПР модел
- ННС на всички задържани рискове, която ще се добавя към ПЧП референтния модел
- Обобщение на резултатите, АПР с корекция за риск

5.3 ПЧП референтен модел

- Техническо описание на проекта
- Обосновка на предложената ПЧП схема
- Потенциални източници на финансиране
- Описание на очакваните разходи (преки и непреки) и направените допускания
- Описание на очакваните приходи (ако има такива) и направените допускания
- Механизъм на плащане
- Описание на останалите допускания на модела, включително инфлация, норма на дисконтиране, амортизация, данъци и т.н.
- Обобщение на резултатите от ПЧП референтния модел: ННС

5.4 ПЧП референтен модел с корекция за риск

- Оценка на задържания риск и допълнителните разходи на администрацията за договаряне на ПЧП схемата
- Обобщение на резултатите: ПЧП референтен модел с корекция за риск, основни индикатори
- Анализ на чувствителността

5.5 Сравнение на АПР модела с корекция за риск и ПЧП референтния модел с корекция за риск. Оценка на поносимостта за бюджета

- Оценка на стойността на вложените средства
- СПЧО

5.6 Предпроектен анализ - препоръчан проектен вариант на схема за договаряне

5.7 Проверка на информацията

6. Други необходими анализи

7. План за договаряне

8. Приложения

3.4 Фаза на договаряне



Процедурата за възлагане на обществени договори трябва да е в съответствие с действащото законодателство в България и с добрите европейски практики.

Част от нормативните актове, които трябва да се имат предвид, са:

- Закон за концесиите;
- Закон за обществените поръчки;
- Закон за общинската собственост;
- Закон за държавната собственост;
- Закон за местното самоуправление и местната администрация.

Гореизброеният списък не е изчерпателен. Всички други нормативни актове, които регулират условията и процедурите за възлагане на публични договори в съответните сектори, трябва да бъдат взети предвид.

За целите на този документ са описани добри европейски практики за тръжни процедури при възлагане на ПЧП договори в държави от ЕС. Целта не е да се предефинират съществуващи процедури (например в Закона за концесиите или в Закона за обществените поръчки), а да се даде индикация за препоръчителния процес на договаряне³, доколкото той е постижим. Използването, частично или цялостно, на представените по-долу процедури следва да доведе до по-ефективен начин на изпълнение на големи инвестиционни проекти от гледна точка на публичната администрация.

3.4.1 Подготовка на процеса на договаряне

Преди започване на формални отношения с потенциални кандидати от частния сектор, важно е екипът на проекта да отдели достатъчно време за планиране и подготовка на процеса на договаряне. От основно значение за успеха на проекта, репутацията на администрацията и способността на бъдещи български проекти да привличат местни и международни кандидати, е към всяко договаряне да се подходи по начин, съобразен с най-добрите практики и при спазване принципите на справедливост и прозрачност.

Недостатъчно време за подготовката на договарянето може да доведе до необходимост от промяна на обхвата или основни аспекти на предлагания проект, до закъснения или евентуално прекратяване и повторно стартиране на тръжната процедура. Това е свързано не само с допълнителни разходи и време, но и със загуба на доверието на потенциални кандидати относно възможностите на администрацията да договори проекта. Важно е, след като процесът на договаряне започне, преминаването през следващите етапи да става плавно и по план, с поддържане на натрупаната инерция и интереса на кандидатите. По този начин, конкурентната среда се поддържа на оптимално ниво, а разходите за договарянето, както за публичния, така и за частния сектор, са под контрол.

³Терминът „процес на договаряне“ се използва, за да опише процедурата за възлагане на проекта на частния сектор и не бива да се разбира единствено като „процедура на договаряне“ по смисъла на ЗОП.

Основните документи, като изходната спецификация, механизмът на плащане и проектното споразумение, трябва да бъдат подготвени преди започване на процеса на договаряне (виж Приложение 3 за по-подробен преглед на тези документи), а администрацията и нейните експерти трябва да са уверени, че те ще бъдат на разположение, когато са необходими.

3.4.2 Процесът на договаряне

Ако е избрана ПЧП проектната опция, ПОП е приета и всички условия или изисквания за продължаване, включително гореспоменатата подготовка, са изпълнени, тогава формалният контакт с частния сектор може да започне.

Изборът на частен партньор трябва да се извърши в съответствие с българското законодателство и добрите европейски практики, както за да се избегнат правни усложнения, така и за да се осигури постигането на конкурентна и справедлива процедура за избор. В противен случай има риск реализацията на проекта да се забави, процедурата за избор на партньор да се повтори и да има допълнителни разходи, а и отказ от участие на качествени кандидати.

Екипът по проекта, следователно, трябва да се консултира с вътрешни и външни (ако е необходимо) юридически консултанти, които имат опит с ПЧП и подобни проекти, за да се осигури избор на правилната процедура за договаряне за конкретния проект и да се гарантира, че тази процедура се изпълнява съгласно всички законови изисквания.

Въпреки че правните процедури се различават в различните държави и варират от проект до проект, ПЧП проектите обикновено следват следните стъпки при избора на частен партньор:

1. Предквалификация (ПК)
2. Кратък списък с кандидати
3. Подаване на подробни оферти
4. Преговори с предпочитания кандидат за достигане на финансово приключване

Диаграма 1-3.4: Процес на договаряне



Възможно е някои от представените общи стъпки да се слеят или разширят в зависимост от проекта, за да отговорят на конкретните му условия и нужди, но общата философия на процеса остава същата. Изготвянето на кратък списък, например, може да се комбинира с ПК фазата или това може да не е необходимо, ако броят на участниците, продължаващи от ПК фазата е приемлив.

Също така, етапът на подаване на подробните оферти може да включва няколко кръга на подбор, за да може преди подаването на окончателни оферти списъкът да се съкрати допълнително. Дори и след избора на предпочитан кандидат преговорите може да бъдат продължителни или по-ограничени. По принцип се препоръчва да се избягват преговорите с единствен участник, за да се осигури необходимата конкуренция, въпреки че финализирането на преговорите преди да е избран един от кандидатите може да се окаже практически и икономически нецелесъобразно.

Представените четири основни стъпки на фазата на договаряне са разгледани подробно по-долу, като отново трябва да се има предвид, че трябва да бъдат адаптирани към специфичните нужди на проекта и законовите изисквания във всеки конкретен случай.

3.4.3 Предквалификация (ПК)

3.4.3.1 Обявяване на проекта

Формалният процес на договаряне обикновено започва с публикуването на обява към потенциално заинтересованите от участие в проекта страни. Форматът, съдържанието и разпространението на информацията при този начален контакт с частния сектор обикновено се определят от законовите изисквания в България и ЕС. Поради това е важно екипът по проекта да включва необходимите вътрешни специалисти и външни юридически консултанти, които да гарантират, че подготовката на обявата ще отговаря на съответните правни изисквания.

Необходимо е в обявата да се предостави достатъчно информация, доколкото това е допустимо, която да позволи на потенциалните кандидати да разберат обхвата на проекта и всички предварителни условия за участие, така че да се генерира максимален интерес. Обикновено, при тази комуникация се предоставят колкото може повече подробности за проекта. Въпреки че администрацията трябва да ограничава предоставянето на информация, която може да опорочи конкурентната среда, предварителната индикация за капиталовата стойност на проекта би спомогнала за разбирането на мащаба на проекта и привличането на правилните кандидати.

3.4.3.2 Конференция преди наддаването

Администрацията може да организира провеждането на конференция за кандидатите в ранната фаза на договаряне. Такива конференции осигуряват на потенциалните кандидати по-гъвкава среда и възможност да се запознаят по-добре с обхвата и изискванията на проекта, да получат разяснения по основни въпроси, което може да им помогне да преценят интереса си към проекта. Също така, администрацията демонстрира, че проектът е стабилен и добре планиран, воден от ефективен екип, способен да завърши проекта успешно. В крайна сметка, очаква се конференцията да създаде у потенциалните кандидати увереност, че участието им в ПЧП схемата (което от своя страна е свързано със значителни инвестиционни разходи), е оправдано.

Ползата, времето на провеждане и програмата на конференцията зависят от конкретните обстоятелства по проекта, но тя трябва да се организира така, че да отразява нуждите на всички страни. Най-добрата практика показва, че такава конференция следва да се проведе достатъчно време преди финализирането на ПК, за да могат потенциалните участници да анализират и използват информацията, предоставена на конференцията.



Конференцията преди наддаването обикновено включва устни и видео презентации на проекта от администрацията и нейните експерти, както и сесия за въпроси и отговори. Необходимо е да се осигури еднакво отношение към всички потенциални участници, като обикновено това се постига чрез предоставяне на еднаква информация на всички кандидати, даване на възможност на всички кандидати да зададат въпроси и да чуят отговорите, както на своите, така и на въпросите, зададени от други участници в конференцията.

Поради своя обхват и дългосрочния си характер, ПЧП проектите често изискват широк кръг знания и опит (в проектирането, изграждането, управлението, финансирането и т.н.), които трудно може да се осигурят от една компания. По тази причина, конференциите преди наддаването са отличен форум за среща между различните участници и за евентуално формиране на консорциуми за участие в проекта. Ето защо, ако конференцията се осъществи преди ПК фазата, при планирането ѝ следва да се помисли и за достатъчно време за евентуални срещи между кандидатите.

3.4.3.3 Фаза на предквалификация

Процесът на договаряне включва няколко стъпки, с нарастващо ниво на детайлност на офертите и оценките, при които кандидатите се отсяват постепенно (с напредването на договарянето).

В началото е необходимо да се изиска минимална информация, за да се елиминират неподходящите кандидати. В зависимост от проекта е възможно да се комбинират фазите на предквалификацията и на одобряването на кратък списък.

3.4.3.4 Предквалификационен въпросник

Съставянето на предварителен (дълъг) списък се прави с помощта на предквалификационен въпросник (ПКВ), който се раздава на всички заявили интерес в отговор на първоначалната обява за търга. Обикновено ПКВ се придружава от подробно описание на проекта, така че проявилите интерес към началната обява да преценят добре дали схемата е подходяща за тях и дали отговарят на изискванията в ПКВ.

Съдържанието на ПКВ често и в голяма степен се определя от законовите изисквания за процеса на договаряне. Тези изисквания обикновено включват:

- обща информация за кандидата, включваща дали представлява една компания или консорциум и ако е консорциум, описание на структурното споразумение и ролята на всеки член, описание на всички назначени консултанти и т.н.;
- оперативна информация за участника (например, брой служители, обекти, техническо оборудване);
- финансова информация, като например одитирани финансови отчети;
- информация за гаранции от компанията-майка, когато кандидатът разчита на финансовата подкрепа на компанията-майка или на фирма в групата, за да отговори на изискванията;
- препоръки от участието на компанията в подобни ПЧП проекти, показващи опит в съответните сфери;
- биографични справки на членовете на основния екип по проекта, показващи опита им в подобни проекти;
- документални доказателства за законово съответствие на компанията (например документи за платени данъци);

- потвърждение на подходящи политики и практики, спазвани от компанията (например контрол на качеството, здравословни и безопасни практики, политика за опазване на околната среда, политики за човешките ресурси като политика на равнопоставяне и равни възможности);
- документални доказателства за законово съответствие на директорите, съдружниците и високопоставените служители в компанията (например свидетелства за съдимост на основния персонал);
- потвърждение от компаниите, че ще участват по коректен начин в договарянето (например декларации за отсъствие на конфликт на интереси);
- други специфични за проекта изисквания.

Трябва да се отбележи, че когато попълващите ПКВ участват в консорциум, обикновено горната информация трябва да се предостави от всяка една компания-участник в консорциума, която има съществена роля в проекта. Администрацията може да изисква предоставяне на подходяща гаранция по търга заедно с ПКВ, като проява на ангажираност на кандидатите към процеса на договаряне.

При изготвянето на работна версия на изискванията на ПКВ, администрацията трябва да има предвид, че много международни компании могат да проявят интерес за участие в търга. Ето защо следва да се осигури равнопоставеност на всички кандидати, като в ПКВ се посочат местните и еквивалентните им международни изисквания за предоставяне на документи.

ПКВ трябва да предоставя информация за методологията на оценка на попълнените въпросници, така че участниците да знаят как ще се оценяват различни елементи от тяхната кандидатура, както и последствията от подаване на непълна информация. ПКВ трябва също да съдържа или да е придружен от допълнителна информация за графика и процедурата за подаване на ПКВ, например крайни срокове, място и метод на подаване, брой електронни и хартиени копия, изисквания към етикетите, пликите или опаковките.

3.4.3.5 Оценка на подадените ПКВ

Преди да се пристъпи към подробната оценка на даден участник, обикновено се прави първоначална проверка за съответствие на кандидатурата, което може да стане с открито или закрито (в зависимост от законовата уредба на договарянето) отваряне и оповестяване на основна информация от ПКВ. Тази проверка представлява общ преглед на това дали всички изисквания за подаването, включително поддържаща документация, са налични и в правилния формат. Ако при прегледа се открият пропуски или грешки, администрацията трябва да действа съобразно предварително определени и оповестени инструкции и да отхвърли кандидатурата веднага, ако нарушението е сериозно, или да изиска поправка в определен срок, ако не нарушава условията и графика на ПКВ фазата.

Обикновено подробната оценка отнема повече време и се извършва на закрито заседание от съответните членове на екипа по проекта или техните консултанти. Цялостната оценка на ПКВ често представлява общ тест за одобрение или отхвърляне, като някои индивидуални аспекти от ПКВ могат да доведат до дисквалификация на кандидата (например ако особено важен аспект не е постигнат, може да последва моментална дисквалификация). Повече информация по въпросите на оценката на ПКВ и оценяването е представена в Приложение 4. Трябва да се отбележи, че когато се получава кандидатура от консорциум, всеки член на консорциума трябва да се оцени съгласно евентуалната му роля в проекта.

Администрацията трябва да изготви доклад за оценката на ПКВ, обобщаващ всички елементи на процеса и извършените оценки. Той ще даде възможност за обосновка и евентуална проверка на отхвърлените кандидатури, ще послужи за необходимите вътрешни одобрения и ще позволи обратната връзка към всеки от неуспешните кандидати.



3.4.4 Фаза на кратък списък

Тъй като фазата на предквалификация обикновено се използва само за елиминиране на принципно неподходящите кандидати, броят на одобрените участници може да се окаже твърде голям, за да се започнат детайлни дискусии. Ето защо, обикновено между предквалификацията на участниците и подаването на подробните оферти има фаза, в която одобрените кандидати се намаляват до разумна бройка и се включват в кратък списък.

Във фазата на краткия списък се разглеждат всички участници, които с преминаването на ПК фазата са демонстрирали реалистична възможност да изпълнят проекта. Първоначално оценката не би трябвало да се базира върху съществена информация за финансовите параметри, а по-скоро ще представлява качествена оценка на предложения от кандидатите подход към основните аспекти на проекта и сравнителен анализ на техните възможности и опит. Например, при ПЧП схема за магистрала, планирана да премине през труден терен, основните критерии за включване на даден кандидат в краткия списък могат да се базират отчасти на опита му в подобни проекти.

Понякога, с цел ускоряване на процеса и преминаване директно към фазата на подаване на подробни оферти, тази фаза се комбинира с ПК.

Фазата на краткия списък обикновено цели да идентифицира определен максимален, но не голям брой кандидати (обикновено 3 или 4), които да продължат във фазата на подробните оферти. Предимството на 4 кандидати е, че се намалява рискът от понижаване на конкуренцията в търга при оттегляне на някой кандидат. Трима кандидати, обаче, често се смятат за по-ефективно решение, защото се приема, че това води до по-добра мотивация на останалите в надпреварата кандидати (имат шанс 1 към 3, а не 1 към 4 да успеят). Оттеглянето на кандидат в тази ситуация е и по-малко вероятно, отколкото при четирима кандидати и често води до подобряване на качеството на получените оферти. Екипът по проекта трябва да вземе решение за броя на кандидатите на база на обстоятелствата по проекта, собствените му виждания и мнението на неговите консултанти.

Основата на оценката на краткия списък е сравнителен анализ, обикновено на база на претеглените резултати от различни аспекти (технически, финансови, правни и др.). Тежестта на различните фактори може да варира. Необходимо е да се изготви доклад за класирането, съдържащ извършените оценки и основанията за класиране, сравнени с предварително определената методология. Въпреки че докладът и конкретните детайли при оценяването обикновено не се споделят с кандидатите, той ще осигури необходимата обосновка при евентуална проверка на резултатите и ще даде възможност за обратна връзка към кандидатите.

3.4.5 Подаване на подробни оферти

Периодът между финализирането на краткия списък с кандидати и предоставянето на документацията за началото на фазата на подробните оферти трябва да е кратък, за да се запази набраната инерция на процеса. Поради това и предвид големия обем документи, необходими в тази фаза, препоръчително е по-голямата част от документацията за подробните оферти да е подготвена по време на предишните фази на проекта.

Нивото на комуникация и диалог с участниците в тази фаза зависи от конкретната процедура на договаряне. Обикновено за най-добра практика се счита провеждането на някакъв вид дискусия или преговори с участниците във фазата, ако това е възможно. Това ще позволи на участниците да се запознаят по-подробно с нуждите и изискванията на администрацията, както и да предоставят обратна връзка за начините, по които биха могли да бъдат подобрени първоначалните изисквания, в съответствие с приложимото законодателство. Този подход обикновено води до подобряване качеството на офертите в края на процеса.

3.4.5.1 Инструкции и указания за участниците

Тази стъпка започва с предоставянето на "Инструкции и указания за участниците в краткия списък", придружени с предложение за работна версия на основната документация, включително изходна спецификация, проектно споразумение и платежен механизъм. Повече информация за тези основни документи е представена в Приложение 3.

Инструкциите и указанията към участниците в търга определят процедурите и изискванията за офертите и въпреки че няма определен формат за тези инструкции и указания, те обикновено съдържат най-малко следната информация:

- преглед на проекта и подробната информация, която ще се изисква от кандидатите;
- времеви график за подаване на офертите (включително дати на срещи и дата на окончателното подаване);
- времеви график за останалата част на договарянето и проекта;
- формат и изисквания за офертите;
- всякакви допускания, които кандидатите трябва да вземат предвид, за да се осигури съвместимост и сравнимост един с друг, както и с АПР и ПЧП референтния модел;
- методология и критерии за оценка;
- изисквания към задължителния вариант на офертата и възможности за предлагане на други варианти на офертата.

3.4.5.2 Диалог с кандидатите

След издаването на инструкциите и указанията, диалогът с кандидатите започва с процес на разясняване. Това може да стане под формата на:

- писмени въпроси на кандидатите и отговори на публичния орган;
- срещи с кандидатите и
- официални предложения за корекции в основната документация, направени от кандидатите.

Този процес позволява, от една страна, администрацията да разясни по-подробно изискванията си към офертите, а от друга страна, кандидатите могат да изяснят разбирането си за изискванията и могат да ги адресират адекватно, увеличавайки качеството на офертите.

Администрацията трябва да подходи внимателно към процеса на дискусии и комуникация с кандидатите. Дискусиите и уточняванията с участниците следва да са конфиденциални за всеки отделен кандидат, но е важно администрацията да си запази правото да комуникира важни и разяснителни коментари с всички участници, когато това е необходимо. На всички кандидати трябва да се комуникират промени в изискванията на основната документация, за да се осигури равнопоставеност в процедурата. Изключително важно изискване е да се осигури справедливо третиране на всички кандидати и да им бъде предоставен еднакъв достъп до ресурси и информация.



Публичният орган би трябвало да позволи дискусии с и обратна информация от кандидатите в рамките на срока за подаване на оферти, но в случай че се наложи промяна на изисквания или се преиздава основна документация в резултат от процеса на диалог, би могло да се обмисли удължаване на крайните срокове, за да се даде време на кандидатите да подготвят своите отговори.

3.4.5.3 Оценка на офертите

Както и във фазата на краткия списък, описана в 3.4.4, изключително важно е оценката на офертите да се извършва на справедлива и последователна основа, без фаворизиране или дискриминиране на който и да е кандидат. За да се постигне това, обикновено методологията за оценяване на офертите се изготвя предварително и основните ѝ положения (например тежестта на отделните критерии) се предоставят на кандидатите като част от инструкциите и указанията за участие. По-детайлна информация за оценяването на офертите е представена в Приложение 4.

В края на тази стъпка, отново трябва да се изготви доклад с оценките на кандидатите, включващ оценките и конкретните изводи, свързани с всяка част от оценяването, включително препоръки за последващи действия, ако това е необходимо. Този доклад ще даде възможност и за обосновка на класирането при евентуална проверка.

3.4.5.4 Последващи кръгове на търга и оценка

След завършване на оценката и в зависимост от конкретната процедура на договаряне, резултатите и препоръките от оценяването, предоставени на участниците, публичният орган може да:

- избере предпочитан кандидат (особено когато има ясен избор, всички въпроси по наддаването са били решени на необходимото ниво и в степен, в която по-нататъшна конкуренция едва ли може да доведе до постигане на по-голяма стойност на вложените средства); или
- продължи с последващи кръгове на търга за детайлизиране на различни аспекти от проекта, ако това е уместно и се очаква да добави стойност към финалното решение.

Ако се стигне до продължаване на търга в следващи кръгове, публичният орган би могъл, в зависимост от изискванията на процеса на договаряне, да поиска ревизирани проектни решения от всички кандидати или дори да изключи един или повече кандидати, с цел търсене на по-добро решение при по-малък брой участници.

3.4.6 Избор на предпочитан кандидат

В момента, в който администрацията счита с увереност, че по-нататъшни дискусии и преговори не могат да добавят стойност, всички формални изисквания, произтичащи от процеса на договаряне са изпълнени и е получена една или повече конкурентни оферти, които предлагат поносимост за бюджета и добра стойност на вложените средства, може да се пристъпи към избор на предпочитания кандидат.

Степента на преговорите, които са допустими в следващата фаза и чието извършване не би било практически изпълнимо в условия на конкуренция, ще определи нивото на детайлност на преговорите и на споразумението, което трябва да се постигне, преди да се избере предпочитан кандидат. Все пак, препоръчва се администрацията да е взела предвид и да е разрешила следните въпроси, или да е уверена, че те ще бъдат успешно разрешени във финалния етап от търга:

- избраната оферта отговаря на техническите и други изходни изисквания;
- избраната оферта може да бъде изпълнена;
- избраната оферта предлага най-добра стойност на вложените средства;
- избраната оферта е поносима за бюджета;
- избраната оферта е финансируема;
- проектната документация е изработена и приета, доколкото е практически възможно.

3.4.6.1 Избраната оферта отговаря на техническите и други изходни изисквания

Изключително важно е технически специалисти от всички необходими сфери да са разгледали и уточнили офертата до степен, до която са уверени във възможността ѝ да отговори на изискваните стандарти, преди да бъде избран предпочитаният кандидат.

3.4.6.2 Избраната оферта може да бъде изпълнена

Дори ако самият проект е приемлив, важно е администрацията да е уверена, че кандидатът има способността и капацитета да изпълнява проекта през целия му жизнен цикъл. Това е особено важно в случай на консорциум, който обединява отделни и независими компании, които трябва да се координират и работят заедно, за да изпълнят сложен проект.

3.4.6.3 Избраната оферта предлага най-добра стойност на вложените средства

Преди да бъде избран предпочитаният кандидат, администрацията трябва да е уверена, че предложената оферта осигурява най-добра стойност на вложените средства. За тази цел, трябва да се потвърди, че:

- там, където са представени еквивалентни оферти, ННС на разходите на предложеното решение е по-ниска от тази на останалите оферти;
- разходите на предложеното решение имат по-ниска ННС, отколкото тези на АПР, отчитайки всички разлики в рисковете или други релевантни фактори;
- предложеното решение предлага по-добра стойност на вложените средства, отколкото всеки друг предложен вариант в офертите, вземайки предвид разликите в техническата спецификация, рисковете и другите фактори;
- същото предложение не може да се договори с по-ниска ННС на разходите;
- същото ниво на разходи от гледна точка на ННС не може да осигури по-високо ниво на резултата.



Администрацията трябва да е уверена, че предложеното решение осигурява най-добра стойност на вложените средства предвид гореизброените критерии, преди да се приключи с конкурентното договаряне и да се избере конкретно предложение.

3.4.6.4 Избраната оферта е поносима за бюджета

Цената на офертата трябва да е поносима за администрацията по време на целия живот на проекта, вземайки предвид съществуващия бюджет, евентуално грантово финансиране, икономии от ефективност и всички други релевантни фактори.

Изчисляването на поносимостта трябва да вземе предвид всички възможни промени в очакваната цена на офертата от окончателното ѝ предаване до търговското и финансовото приключване. Често, например, публичният сектор поема риска, че лихвените нива могат да се променят до момента на финансово приключване. Ако офертата е на границата на поносимостта при определянето на предпочитания кандидат и има значително увеличение в лихвените нива, тогава офертата би могла да се окаже непоносима. В такива ситуации, може да е подходящо да се планира "буфер" в калкулациите за поносимост и да се провери чувствителността на офертата към изменения на основните допускания.

3.4.6.5 Избраната оферта е финансируема

Администрацията трябва да се увери, че решението е не само технически осъществимо, но и предоставя възможност да се постигне финансово приключване на база на техническите, правните, финансовите и рисковите параметри, заложи в офертата.

При ПЧП схема, банките често осигуряват значителна част от изисквания начален капитал за проекта без право на регрес или с ограничен регрес. Това означава, че ако проектът се провали, евентуалният им иск за възстановяване на осигурения капитал към администрацията или частния партньор е ограничен и в такъв случай инвестицията им би могла да бъде застрашена.

Ето защо финансиращите институции извършват задълбочено проучване и проверки на правните, финансовите и техническите аспекти на предложенията преди финансовото приключване, когато преценяват дали да предоставят необходимото финансиране. Извършването на тези проверки обаче може да е доста скъпо и поради това не е най-добра практика да се изисква от всички участници. Вместо това, само предпочитаният кандидат, след като бъде избран, следва да премине през процедура на пълна проверка.

В този процес определянето на предпочитания кандидат носи риска, че избраната оферта може да не е приемлива за финансиращите институции и може да не се стигне до финансово приключване. За да се управлява и минимизира този риск нормално е администрацията да изисква информация и доказателства за това, че преговорите и договореностите с финансиращите институции са на необходимото ниво. Това обикновено става под формата на потвърждение от финансиращите институции, че те са се запознали с проектната документация, включително финансовите предложения, финансовия модел, разпределението на рисковете и договорните отношения и са склонни да финансират проекта при определените условия.

Администрацията трябва да работи в тясно сътрудничество със своите финансови експерти, за да оцени още във фазата на договарянето възможността на офертите да се финансират от банките, както и да се определи необходимото ниво и източници на външно финансиране.

3.4.6.6 Проектната документация е изработена и приета, доколкото е практически възможно

Администрацията трябва да осигури постигането на необходимото съгласие с участниците по ключови аспекти на основната документация, преди да избере предпочитан кандидат. Това е така, защото при липсата на конкурентно напрежение между участниците може да се окаже значително по-трудно в последващите преговори да се осигури резултат с най-добра стойност за администрацията без продължителни и трудни преговори.

Въпреки това, поради нивото на детайли и изискваното време, обикновено преди избора на предпочитан кандидат се потвърждават само най-важните параметри по договора. Останалите договорености на проектната документация се съгласуват в етапа на избор на предпочитания кандидат.

3.4.6.7 Избор на предпочитан кандидат

Най-добре е периодът между избора на предпочитания кандидат и финансовото приключване да се използва за потвърждаване и финализиране на вече уточнените параметри на схемата, а не за провеждане на преговори по основни условия на договора. Предмет на тази фаза са финализирането на определени клаузи по договора и оформянето на графици, по които няма спорове, както и подготовката на финансовата документация.

Финалните преговори трябва да са ограничени до уточняване на последни подробности в документацията по сделката и удовлетворяване на разумни изисквания на частния партньор и финансиращите институции. Ако се наложи съществена промяна в разпределението и прехвърлянето на рисковете, които вече са договорени, значителна промяна в цената, при която са подадени офертите, или включването на нови финансиращи институции, това обикновено е знак, че избирането на предпочитан кандидат би било прибързано.

3.4.6.8 Резервни кандидати

Въпреки че не е уместно във финалната фаза на преговорите (след избиране на предпочитан кандидат) да се включва повече от един кандидат, в случай че предпочитаният кандидат не може да подкрепи части от окончателната си оферта или да потвърди ангажиментите си, администрацията може да прекъсне разговорите с него и да се обърне към втория най-добър кандидат. Тази хипотеза би трябвало да се случва рядко и при изключителни обстоятелства, но въпреки това е една важна опция.

3.4.7 Период на финансово приключване

Моментът, в който се постигне търговско споразумение между всички страни и договорната документация, свързана с проекта, е подписана, се означава като **"търговско приключване"**.

"Финансово приключване" е моментът, в който се подпишат споразуменията за финансиране. В действителност, търговското и финансовото приключване обикновено стават по едно и също време, въпреки че съществуват и изключения.



3.4.7.1 Съгласуване на търговската документация

Избраният процес на договаряне би могъл да има ефект върху необходимостта от преговори, които биха могли да последват в тази фаза. Както вече беше споменато в 3.4.6, най-добрата практика е да се минимизират промените в условията по сделката на този етап, защото това може да не е справедливо спрямо останалите кандидати, които вече са отпаднали.

Когато преговорите във фазата на избор на предпочитания кандидат са неизбежни и са допустими, администрацията и нейните експерти трябва внимателно да анализират всички промени, за да има сигурност че стойността на вложените средства и поносимостта за бюджета се поддържат. Също така е препоръчително предварително да се подготви стратегия за преговорите. Стратегията трябва да включва идентификация на промени, които администрацията може или не може да приеме, както и приемливи промени, които е вероятно да имат най-голяма значимост за кандидата.

3.4.7.2 Проверка от финансиращите институции

Един от основните и неизбежни елементи при избора на предпочитания кандидат, независимо от избрания процес на договаряне, е проверката, която финансиращите институции изискват да се извърши от тяхно име преди финансовото приключване.

Разходите за тази проверка обикновено се заплащат от партньора от частния сектор, който от своя страна ги включва при планирането на изискваните плащания от крайните потребители или администрацията.

Проверката покрива широк кръг от специализирани теми, най-важните от които са:

- правна проверка - преглед на цялата финансова и търговска договорна документация, свързана с проекта и всички други правни аспекти, които имат ефект върху проекта (разрешителни, например);
- техническа проверка - подробен преглед на мястото, проекта, изграждането и оперативните аспекти на проекта, включително преглед на изпълнимостта и определените разходи, анализ на техническия риск на проекта;
- търговска проверка (ако е приложима) - преглед на очакваната употреба и ценовите допускания на проекта, анализ на чувствителността при негативни сценарии, когато проектът има значителен риск на търсене;
- проверка на финансовия модел - независима проверка на финансовия модел, на който се основава финансовата прогноза на проекта;
- преглед на изискваните и препоръчителни застраховки на проекта и разходите за застраховане, предвидени във финансовия модел за проекта.

Проверката обикновено е свързана най-вече с доставчика от частния сектор, финансиращите институции и техните консултанти и не ангажира администрацията значително. Въпреки това, администрацията трябва да се опита да следи процеса, за да съдейства за протичането на проверката в рамките на планираните срокове. Администрацията също би имала интерес от извършването на независима проверка на проекта, тъй като при установяване на проблеми, партньорът от частния сектор може да има нужда от съдействие или одобрение за коригиране на проблемните области. Поради тази причина администрацията би трябвало да преценява приемливостта и резултата от всяка предложена промяна и да реагира адекватно на нея.

3.5 Фаза на изпълнение на проекта



Финансовото и търговското приключване на един ПЧП проект са крайъгълният камък в разработването му и отбелязват края на фазата на договаряне. Всъщност това е само началото на същинския проект. При ПЧП схеми много от отговорностите, които иначе биха били носени от публичния сектор, са прехвърлени на частния сектор. Въпреки това, администрацията продължава да има основна и ключова роля за довеждането на проекта до успешен край. В крайна сметка ПЧП схемата е “партньорство” и са необходими усилията на всички партньори, за да се реализира успешно.

ПЧП договорът обикновено включва процедури за самонаблюдение, при които партньорът от частния сектор следи и отчита дейността си, отбелязвайки и коригирайки всички проблеми. Въпреки това администрацията трябва да поддържа самостоятелна функция на контрол с внезапни проверки и преглед на отчетането, за да подsigури правилното идентифициране, докладване и коригиране на проблемите, както и изпълнението на услугите в съответствие с изходната спецификация и договорните споразумения.

Платежният механизъм следва да мотивира частния партньор да поддържа необходимото ниво на услугата чрез неустойки при нарушения. Тази система за мотивация може да изгуби ефективността си, ако проблемите не се идентифицират бързо и не се третират по подходящия начин.

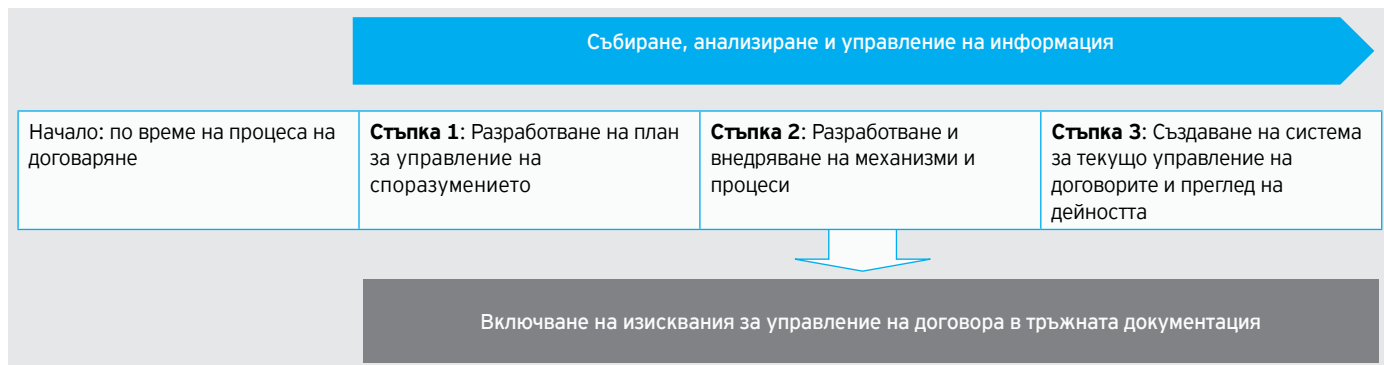
Често частният партньор създава център за информация и помощ съгласно условията на договора, така че ползвателите на обектите и активите да могат сами да съобщават за проблеми в услугата и да се осигури бързото им идентифициране и коригиране. Следователно ползвателите на обектите трябва да са достатъчно обучени, за да могат да идентифицират проблеми и да ги отчетат коректно, в съответствие с уговорените по договор процедури.

Въпреки различната роля на публичния сектор при ПЧП схеми има много аспекти, в които публичният сектор трябва да има активно участие по време на изпълнението на проекта. Този раздел коментира накратко някои от тези въпроси, като конкретните дейности в голяма степен зависят от спецификите на сектора, схемата и проекта.

3.5.1 Разработка на стратегия за управление на договора

Целта на управлението на ПЧП споразумението е да се предоставя услугата, дефинирана в изходната спецификация и да се осигури поносимост за бюджета и стойност на вложените средства, както и адекватно разпределение и управление на риска през целия жизнен цикъл на проекта.

Разработването и изпълнението на стратегия за управление на ПЧП споразумението започва в ранна фаза - още по време на процеса на договаряне, така че изискванията за управление на ПЧП споразумението трябва да са включени в предварителния договор, разработен от администрацията. За да се осигури ефективен мониторинг и контрол на дейността на проекта, в договора трябва да бъдат включени задълженията и изискванията за отчитане на дейността. Стратегията следва да се разработи и изпълни в три стъпки (представени на следващата графика).

Графика 1-3.5: Разработка и реализация на стратегия за управление на споразумението

Ефективното управление на споразумението трябва да става в съответствие с и да се адаптира към промените в условията и жизнения цикъл на проекта. Администрацията трябва да осигури достатъчно ресурси за дейностите по управление на договора, за да има увереност, че най-добрата стойност на вложените средства, постигната при първоначалното разпределение на риска в договора, не е компрометирана, а рискът е добре управляван за целия срок на договора. Необходимите ресурси включват достатъчен финансов и човешки ресурс, притежаващ знанията и опита, необходими за управлението на връзките с частния партньор.

От гледна точка на администрацията, управлението на ПЧП споразуменията изисква по-малка намеса, тъй като предоставянето на услугата и контрола на качеството ѝ се извършват от частния сектор. Ефективното управление на ПЧП споразумения изисква администрацията да не следва традиционния модел за управление на публични услуги (при който доставчикът на услугата е отговорен само за входните параметри), а да акцентира върху изграждането на конструктивно партньорство с частния сектор. Фокусът на администрацията трябва да е върху постигането на резултатите от услугата, като се използват подходящи механизми за осигуряване на качеството, проверки на място, мониторинг на дейността и корективни действия.

За да бъде управлението на ПЧП споразумението успешно, трябва да са изпълнени следните условия:

- споразумението за предоставяне на услугата е задоволително както за администрацията, така и за частния партньор;
- очакваните ползи от ПЧП – по-добра стойност на вложените средства, иновации и др. се реализират;
- съществуват добри отношения между администрацията и частния партньор;
- администрацията разбира договорните си задължения и разполага с необходимите ресурси и опит, за да ги изпълнява;
- използват се ефективни методи за задържане на интелектуалния капитал, знания и опит на ключовите служители;
- възникналите спорове между партньорите се разрешават ефективно, без необходимост от намеса на външни страни;
- променящите се изисквания за предоставянето на услугата са очаквани; използват се различни процедури за минимизиране на негативните ефекти и максимизиране на възможностите, асоциирани с промените.

3.5.2 Проектът във фазата на изграждане

При ПЧП частният партньор е отговорен за строителството или изграждането на активите, съгласувани в договора. По този начин, частният сектор поема голямата част от рисковете в тази фаза, например за надхвърляне на планираните разходи или закъснение в графика. Въпреки това, дори при предвидени неустойки, администрацията или общественото биха били ошетени от закъснения при завършването или отклонения в определените спецификации на активите. Поради това в обществен интерес е да се съдейства и осигури гладко изпълнение на фазите на разработка и пуск.

Следователно администрацията има мониторингова роля във фазите на строителство, за да осигури изграждането на активите в съответствие с договорените проектни спецификации и срокове. Тя има и контролна роля при завършване на ключови фази на изграждането, потвърждавайки, че активите отговарят на изискванията за предоставяне на услугата. В случай че администрацията не притежава необходимата техническа квалификация, за да изпълнява тези роли, следва да се наемат подходящи външни специалисти.

3.5.3 Проектът във фазата на експлоатация

Основното задължение на публичния партньор по време на фазата на експлоатация е да определи и изплати на частния партньор необходимото възнаграждение навреме и в съответствие със споразумението по проекта. Отделите, обслужващи плащанията, трябва да са запознати с договорените условия, за да могат да осигурят навременните и коректни плащания (особено с оглед на различните неустойки при неизпълнения).

Друга сфера, която може да изисква периодично участие на администрацията, касае клаузите за "сравнителни тестове" или "пазарни тестове". Такива клаузи обикновено се прилагат за оперативни дейности по поддръжка, охрана и други с цел да гарантират, че плащанията от администрацията се коригират периодично и стойността на вложените средства продължава да се поддържа през целия договор. Сравнителните тестове се отнасят до коригиране на настоящата прилагана цена спрямо тази в други подобни договори, докато пазарните тестове реално представляват предоговаряне на цената в съответствие с пазарните условия.

3.5.4 Управление на риска

Управлението на риска е основен компонент в процеса на договаряне на ПЧП и процедурите за управление на риска трябва да се прилагат и след подписване на ПЧП споразумението. Управлението на риска трябва да е неразделна част от начина, по който администрацията поддържа контакта с партньора от частния сектор и управлява ПЧП споразумението.

Като част от стратегията за управление на споразумението във фазата на договаряне, администрацията трябва да подготви план за управление на риска, базиран на матрицата на рисковете. За задържаните от публичния партньор рискове, планът за управление на рискове трябва ясно да дефинира кой ще е отговорен за управлението им, процедурите и механизмите за контрол, както и наличните ресурси, които ще се отделят за процеса на управление на риска. От друга страна, за прехвърлените към частния партньор рискове, планът трябва да дефинира изискванията за отчитане, експертите отговорни за наблюдение на риска, както и механизма (неустойки, намеси и т.н.), който ще се използва от администрацията при невъзможност на частния партньор да управлява риска.



По време на изпълнението на проекта, рисковете на проекта вероятно ще се променят значително и приоритетите на администрацията трябва да се адаптират към тях. Общият рисков профил на проекта и самата матрица на рисковете трябва да се преразглеждат и ревизират периодично, за да има сигурност, че рисковият профил, включен в ПЧП споразумението, е валиден. Ако е необходимо, ПЧП споразумението трябва да се промени чрез съответни процедури, за да може да продължи да прехвърля ефективно рискове към частния партньор.

Има редица рискове, присъщи на дългосрочните проекти за услуги, които трябва да се имат предвид и да се управляват от администрацията. Те включват:

- остатъчен риск за публичния сектор, при невъзможност на частния партньор (или неговите подизпълнители) да управлява ефективно прехвърлените му с договора рискове, и
- рискове, произтичащи от неефективното управление на ПЧП споразуменията от страна на публичния сектор.

3.5.4.1 Остатъчен риск за публичния сектор от рискове прехвърлени към частния сектор

Може да се окаже, че администрацията носи остатъчен риск, когато услугите, предоставяни по проекта, влияят върху основни услуги, предоставяни от публичния сектор. При тези обстоятелства, ако партньорът от частния сектор не успее да предоставя договорените услуги, това може да доведе до невъзможност на администрацията да предоставя свои основни услуги. Например, по договор администрацията може да има право на финансови компенсации, ако неизпълнение от страна на партньора от частния сектор при доставянето на договорените услуги доведе до невъзможност на администрацията да предоставя свои основни услуги. Въпреки това, доколкото финансовият риск за предоставянето на услугата е договорно прехвърлен на партньора от частния сектор, администрацията продължава да носи остатъчния риск, в случай че частният партньор не може да предостави услугата или да плати компенсациите. Така, администрацията и публичният сектор могат да се окажат отговорни и евентуално подложени на критика от крайните потребители и трети страни.

Задължението на частния партньор да предоставя услуги може да се прекрати при задействане на клаузи за форс-мажорни обстоятелства. В такъв случай, администрацията може да се принуди да предприеме действия, за да не бъдат затруднени обществото или други трети страни.

Необходимо е ефективно планиране на кризисни ситуации, така че администрацията и правителството да могат да реагират на непредвидени събития, да контролират ефекта на тези събития върху предоставянето на услуги, както и отражението им върху стойността на вложените средства. Един добре управляван ПЧП проект трябва да включва:

- идентифициране на потенциални кризисни ситуации и оценка на финансовите им последствия;
- налична информация, разясняваща действието на съответните клаузи в договора и
- планове за кризисни ситуации – включително планове за възстановяване и продължаване на дейността при бедствия и аварии, планове за встъпване в управление, планове при прекъсване на услугата и др.

3.5.4.2 Риск, произтичащ от неефективно управление на публичния сектор

Рискове могат да възникнат и ако администрацията не изпълнява общите си (извън-договорни) задължения и не управлява адекватно договора. Не е задължително тези рискове да включват неизпълнение на договорни задължения, от която и да било страна или да влияят върху доставката на услугите съобразно изходните спецификации. Въпреки това, те могат да компрометират стойността на вложените средства на проекта, да доведат до нежелани политически последици, или да навредят на репутацията на конкретни лица или на институцията като цяло.

Примери за такива рискове са:

- риск от обратно поемане на рискове, който в крайна сметка може да доведе администрацията до положение да носи финансовата отговорност за рисковете по проекта, първоначално разпределени към партньора от частния сектор (това може да се случи ако администрацията не успее да отговори на изисквания от страна на частния партньор в договорените срокове, или когато публичният партньор извършва действия, които не са в съответствие с договорените споразумения) и
- недостатъчно ползване от страна на публичния сектор на договорените услуги, предоставени от частния партньор в съответствие с изходните спецификации.

Всички видове рискове трябва да са отчетени и правилно управлявани, за да не се компрометират целите на проекта.

3.5.5 Процедури за разрешаване на спорове

С цел по-добра ефективност и минимизиране на разходите, трябва да бъдат създадени формални процедури за разрешаване на спорове, възникнали по време на договора, като алтернатива на съдебните. Когато това е възможно, мениджърът на договора трябва да опита да разреши проблемите чрез дискусия. При невъзможност, трябва да се използват по-формални процедури за разрешаване на спорове - извънсъдебни споразумения, арбитраж, съдебен процес, а мениджърът на договора трябва да е напълно наясно със спорните въпроси, за да може да предоставя информация и да подпомага администрирането на този процес.

3.5.6 Промени в спецификацията

ПЧП договорите обикновено са за период от 25 или повече години и е нормално да възниква нужда от промени в услугата по време на този дълъг период. Тъй като частният партньор предоставя услугата по договор, вероятно той ще трябва да направи необходимите промени или да координира промяната. В такъв случай е възможно да възникне необходимост от изменение в условията на плащане, което да отрази промяната на разходите, свързана с модификацията на услугата. Допълнителните разходи биха могли да бъдат свързани с капиталови инвестиции за физическа промяна на сгради, оперативни разходи за изменение на предоставянето на някоя услуга или комбинация от двете.

Най-добра практика в тази посока е да се вземат предвид очакваните изменения в изискванията към услугите още при фазите на планиране и договаряне, така че те да станат част от договорните изисквания и да са конкурентно оценени. Обичайно е включването на ценова листа за по-несъществени промени във фазата на договаряне. Непредвидените промени очевидно са по-трудни за оценяване и администрацията трябва да разчита на други методи, като сравнение на разходите и пазарни тестове на разходите, за да постигне най-добра стойност.

Третирането на разходите, които възникват от промени в законодателството, зависи от типа на промяната и нейното приложение. Промените в законодателството обикновено се уреждат съгласно споразумението по проекта и разходите могат да бъдат отнесени към една от страните или споделени съгласно договора.



3.5.7 Прекратяване

Ако ПЧП проектът върви по план, двете страни извършват задълженията си в съответствие с договора и няма външни събития, които да са пречка за действието на ПЧП споразумението. Така договорът приключва с изтичането на срока определен в споразумението по проекта.

С изтичането на договора, в края на определения период, обикновено има клаузи за прехвърляне на активите към публичния партньор. За да се осигури прехвърлянето на активите в задоволително състояние, администрацията трябва да а наясно с клаузите в проектното споразумение за предаване на активите. Често тези клаузи влизат в сила преди самото предаване и може да се наложи създаването на специален фонд, задържащ определени средства (например от плащанията към частния партньор), тъй като администрацията би се оказала в неизгодна позиция да налага неустойки при и след изтичането на договора, ако състоянието на активите се окаже незадоволително.

Освен при изтичане на договора, има различни обстоятелства, които могат да предизвикат по-ранно прекратяване, като например неизпълнение на задълженията от една от страните, или непредвидено събитие, което води до реална невъзможност за продължаване действието на договора. Споразумението по проекта трябва да съдържа клаузи касаещи такива обстоятелства, включително за трансфера на активите и компенсациите, които следва да се платят на частния сектор или други страни (например финансиращите). Тези клаузи ще са различни при различните варианти на прекратяване на договора. Например, би било разумно, частният сектор да бъде напълно компенсиран при прекратяване, което е резултат от неизпълнение от страна на администрацията, но случаят не би бил такъв, когато прекратяването се дължи на неизпълнение на задълженията на частния партньор.

3.5.8 Рефинансиране

Друго събитие, което изисква сериозно внимание и участие от страна на администрацията, е рефинансирането. Рефинансирането възниква, когато частният партньор променя по някакъв начин структурата, условията или обезпечаването на финансирането. Той би предприел рефинансиране, ако може да договори по-добри условия, които ще доведат до финансова полза под формата на еднократно плащане или увеличаване на текущите дивиденди.

Промяната във финансовата структура може да има ефект върху разпределението на рисковете и задълженията на частния сектор и в такъв случай администрацията трябва да е адекватно компенсирана. Логиката на това следва от разбирането, че проектът се реализира в партньорство и администрацията, споделяйки проектния риск, също е допринесла за успеха му, позволяващ рефинансирането. Затова ползите от рефинансирането е нормално също да бъдат споделени.

За най-добра практика в такива случаи се счита включването на клаузи за оценка и споделяне на печалбите от рефинансирането с публичния сектор, например чрез намаляване на плащанията към частния партньор. Администрацията трябва да разбира тези клаузи и да се консултира с финансов специалист и/или правен консултант, ако това е необходимо.



4. Заключение

Световната практика показва, че ефективността и ефикасността на публичната администрация значително би нараснала, ако функцията ѝ се измести от традиционен доставчик на публична инфраструктура към доставчик на публични услуги. Публично-частното партньорство е един от инструментите за постигането на тази цел. Актуализираните “Методически указания за ПЧП”, изготвени от сектор “Публично-частно партньорство”, към дирекция “Управление на средствата от ЕС”, Министерството на финансите, дават основните познания и насоки за реализирането на публично-частни проекти. Указанията са подходящи както за централната и местна администрация, така и за представители на бизнеса, които имат интерес да участват в подобни проекти.

Като допълнение към “Методическите 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.

Надяваме се представените документи да допринесат за единното разбиране на ПЧП, което би изиграло ключова ролята за дългосрочното привличане на частния сектор в предоставянето на широк спектър от публични услуги. Повече информация за публично-частното партньорство, както и електронни версии на горепосочените документи може да намерите в Интернет на следните адреси: <http://www.minfin.bg/> и <http://www.eufunds.bg/>.

Методическите указания и допълненията към тях са изготвени в изпълнение на проект на Министерство на финансите: „Анализ на прилагането на ‘Методически указания за публично-частно партньорство’ с цел разработване на актуализиран вариант, и проучване на българския и на международния опит при структурирането на ПЧП”, осъществен с финансовата подкрепа на Оперативна програма “Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд (www.opac.government.bg).

Приложения

1 Приложение: Матрица на рисковете

Матрица на рисковете

№	Категория на риска	Описание	Управление (примери)	Разпределение
1.	Риск за наличност	Услугите, предоставяни от частния партньор, не отговарят на спецификацията на администрацията	- Ясна изходна спецификация - Мониторинг на дейността - Неустойки във фиксираните плащания	Частния партньор
2.	Риск от забавяне на инфраструктурата	1. Завършването на предвидената инфраструктура може да се забави така, че предоставянето на услугата да не може да започне по план 2. Завършването на изграждането в срок би довело до преразход 3. Забавяне поради промяна на спецификации	- Специална застраховка (за забавяне на проекта) - Независим експерт потвърждава завършването на работата - Парични неустойки, строително споразумение и други подходящи гаранции от частния партньор, че ще завърши обектите (освен ако не е по вина на администрацията)	Частния партньор (освен ако не е по вина на администрацията)
3.	Риск от преразход	Реалните разходи надхвърлят планираните разходи по време на фазите на проектиране и изграждане.	- Строителни договори с фиксирана цена - Планиране на допълнителни разходи - Стенд-бай заемни споразумения/ допълнително собствено финансиране	Частния партньор
4.	Риск при проектирането	Проектираните обекти не могат да постигнат изходната спецификация	- Ясни изходни спецификации - Гаранция за проектирането - Отговорност за видими и скрити дефекти - Консултации и преглед от администрацията - Включване на независим експерт	Частния партньор
5.	Екологичен риск	Отговорност за загуби от екологични щети, предизвикани или от строителните/експлоатационни дейности, или от действия преди проекта	- Проверка от кандидатите на състоянието на терена на проекта - Независими проучвания на администрацията на терена на проекта - Клаузи за освобождаване от отговорност за екологично замърсяване преди проекта - Възстановителни работи за отстраняване на идентифицирани замърсявания е, като една от целите на проекта - Независим контрол на работите по възстановяването	Частния партньор или публичния партньор

Матрица на рисковете (продължение)

№	Категория на риска	Описание	Управление (примери)	Разпределение
6.	Валутен риск	Промените в обменния курс имат ефект върху планираните разходи за внос в някоя от фазите на проекта	Инструменти за хеджиране (например суапове)	Частния партньор
7.	Риск от форс-мажорни обстоятелства	Възникване на определени форс-мажорни обстоятелства, които са извън контрола на страните (природни или предизвикани от човек)	- Ясна дефиниция на форс-мажорни обстоятелства - Застраховка срещу идентифицируеми и предотвратими рискове. - Прекратяване на форс-мажор	Частния партньор, ако рискът може да се застрахова; споделен, в противен случай
8.	Инфлационен риск	Действителната инфлация надвишава очакваната (по-съществен риск през експлоатационната фаза на проекта)	Индексиране на фиксираното плащане или плащанията от потребителите	Администрацията носи риска от инфлация до нивото на съгласувания индекс; над него - частния партньор
9.	Риск от несъстоятелност	Несъстоятелност на частния партньор	- Използване на ДСЦ, отделящо паричните потоци по проекта от останалата дейност и собственост на акционерите - Ограничения за задлъжнялост и изисквания за финансиране на частния партньор - Задължение за публикуване финансови отчети и информирание за всякакви съдебни спорове или конфликти с кредиторите - Права на администрацията да прекрати ПЧП споразумението - Права за заместване на частния партньор с директно споразумение - Заместване на частния партньор с нов частен партньор при възможност	Частния партньор
10.	Застрахователен риск	1. Рискове, които могат да се застраховат при подписване на споразумението и които са включени в съгласуваните застраховки по проекта, но които впоследствие се оказва, че не могат да се застраховат 2. Значително увеличаване на цената на застраховане	- В случай 1, по избор на администрацията - самозастраховане, или ако възникне събитие - прекратяване на ПЧП споразумението, аналогично на форс-мажорно обстоятелство с компенсация за частния партньор - Резерви	Частния партньор или споделен, според обстоятелствата
11.	Лихвен риск	Цената на финансирането се увеличава значително	Инструменти за хеджиране (например суапове)	Частния партньор или публичния партньор

Матрица на рисковете (продължение)

№	Категория на риска	Описание	Управление (примери)	Разпределение
12.	Риск от скрити дефекти	Загуби или щети, предизвиквани от скрити дефекти в обектите по проекта	- Когато е възможно, проектирането и изграждането на обектите трябва да се извърши от частния партньор - Ако проектът включва придобиване на съществуващи обекти от частния партньор, кандидатите трябва да извършат подробна проверка на тези обекти за откриване на дефекти. Процедурата и цената за възстановяване на откритите дефекти може да се договори предварително с частния партньор - Задължение за навременно докладване на скрити дефекти от частния партньор	Частния партньор (ако той проектира и изгражда обектите) Иначе, администрацията, но само ако не съществуват, или не са достатъчни застраховките за покриване на риска и ако отговорността на администрацията е ограничена
13.	Риск на поддръжката	1. Разходът за поддръжката на необходимото състояние на активите е по-висок от планираните разходи за поддръжка 2. Не се извършва поддръжка	- Ясни изходни спецификации - Механизми за неустойки и мониторинг на дейността - Подходящ договор за експлоатация и поддръжка - Право на замяна на частния партньор - Специална застраховка и специална гаранция под формата на споразумение за окончателна поддръжка	Частния партньор
14.	Пазарен риск	Търсенето на предлаганите услуги може да е по-ниско от очакваното	Плащане за наличност	Администрацията (при проекти, финансирани с фиксирано плащане) Частния партньор (при проекти, финансирани с потребителска такса)
15.	Оперативен риск	Фактори (различни от форс-мажорни обстоятелства), влияещи на експлоатационните изисквания на проекта, включително планирани оперативни разходи и необходими умения (например трудови спорове, компетентност на служителите, измами от служителите, технически повреди, екологични инциденти и др.)	- Ясни изходни спецификации - Механизми на неустойки и мониторинг на дейността - Подходящ договор за експлоатация и поддръжка - Специална застраховка	Частния партньор

Матрица на рисковете (продължение)

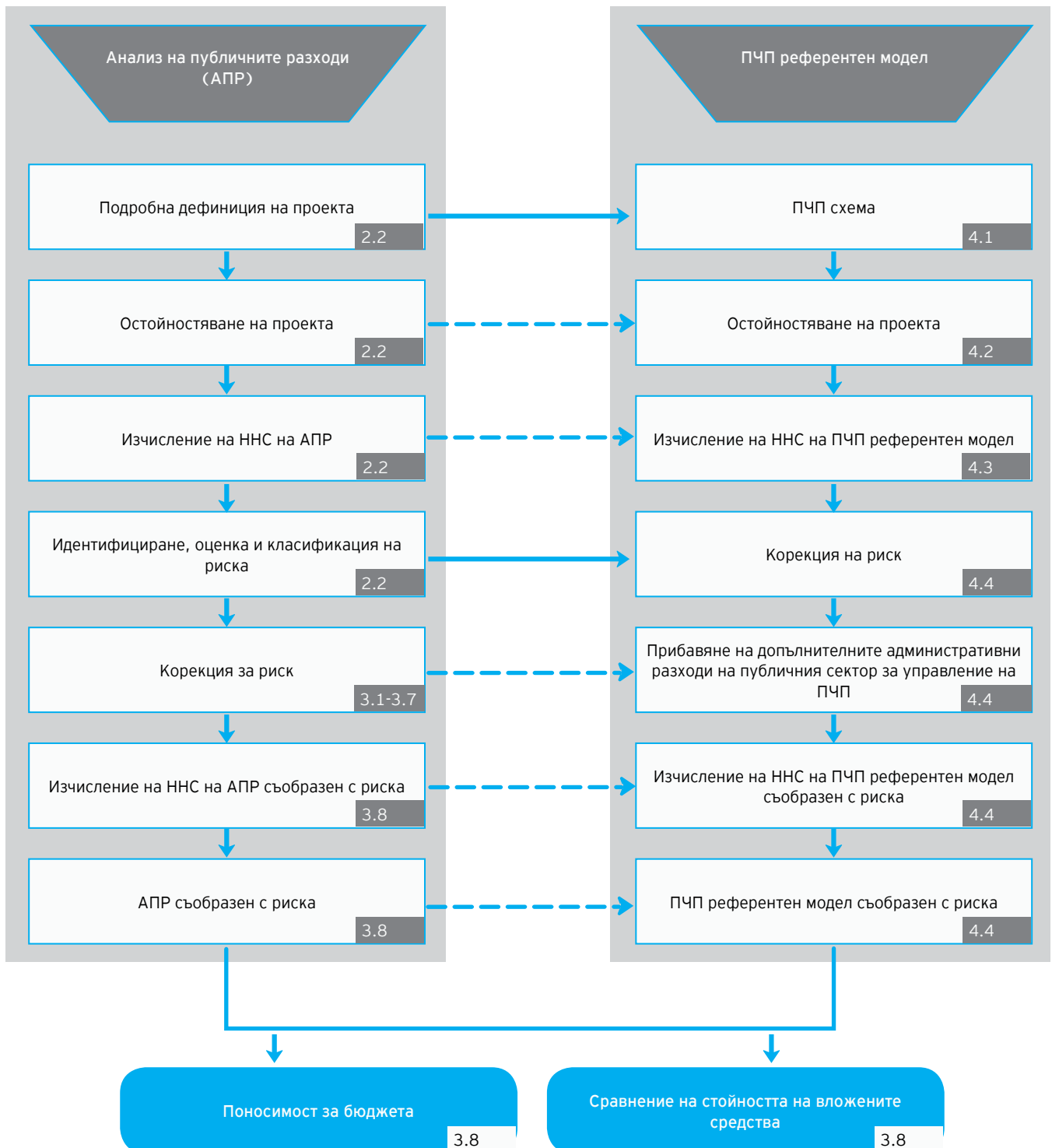
№	Категория на риска	Описание	Управление (примери)	Разпределение
16.	Риск при планирането	1. Предлаганото местоположение на строителният обект, както и самият обект не отговарят на законовите изисквания свързани с планирането и използването на земята или сградите 2. Осъбяване/забавяне получаването на необходимите разрешителни, или невъзможност да бъдат получени	• Преди началото на търга по проекта администрацията трябва да идентифицира и осигури всички необходими разрешителни, които не са част от конкретното предложение на частния партньор за проектиране и строителство (например, разрешително за ползване на земята, зонирание) • Частният партньор трябва да идентифицира всички необходими разрешителни свързани с проектирането и изграждането на обектите • Освобождаване от отговорност при забавяния на получаване на разрешителното от частния партньор, в случай че забавянето не е причинено от частния партньор	Администрацията (по отношение на всички разрешителни за ползване на земята и зонирание, освен ако изборът на място не е направен от частния партньор) Частния партньор (по отношение на всички разрешителни за строеж или специални други разрешителни, свързани с проектирането или строителството)
17.	Политически риск	1. Непредвидими действия на администрацията или други власти, които водят до съществени негативни ефекти върху очакваната възвръщаемост на собственния капитал, обслужването на дълга, или като цяло повишават разходите за частния партньор 2. Действия по отчуждаване на активите на частния партньор (дублирано в някои от финансовите рискове)	• Ограничаване на риска до непредвидими действия, за които няма освобождаване от отговорност в ПЧП споразумението • Разграничаване между общи и дискриминиращи непредвидими действия • Специални неустойки • Прекратяване и компенсация (например при действия по отчуждаване)	Администрацията (във връзка с дискриминиращи непредвидими действия и действия по отчуждаване) Частния партньор (при общи непредвидими действия)
18.	Регулаторен риск	Разрешения, необходими от други държавни власти, не са получени или са получени срещу по-големи разходи	• Правен анализ на администрацията за всички необходими регулации • Проверка от частния партньор за определяне на необходимите разрешителни за експлоатация • Придобиване на всички разрешителни преди датата на подписване (ако е позволено от приложимото законодателство и е необходимо)	Частния партньор (по отношение на разрешителни за експлоатация) Администрацията (ако някое разрешително може да се издаде преди датата на подписване и може да се прехвърли към частния партньор впоследствие)
19.	Риск на остатъчната стойност	Активите на проекта при прекратяване или изтичане на ПЧП споразумение не са в необходимото състояние за предаването им на администрацията	• Задължения на частния партньор за поддръжка и възстановяване • Проверка на активите по проекта с наблюдаването на края на срока на проекта • Гаранции от частния партньор в полза на администрацията (например, неустойки към текущите плащания)	Частния партньор
20.	Ресурсов риск	Липса или недостатъчно количество/качество на начални ресурси, необходими за изпълнението на проекта	• Договори за доставка на всички необходими по проекта ресурси (например, договори за плащане след доставка)	Частния партньор (освен ако ресурсите не са предоставяни от администрацията)

Матрица на рисковете (продължение)

№	Категория на риска	Описание	Управление (примери)	Разпределение
21.	Риск от подизпълнители	Фалит или несъстоятелност на подизпълнител. Този риск може да възникне по време на фазите на строителство и/или оперативните фази на проекта	- Подизпълнителите трябва да имат опит, знания и договорни задължения за дейността, която трябва да извършат - Администрацията трябва да одобри резервни подизпълнители предварително - Проверка от администрацията, включваща преглед на първото ниво от подизпълнители, за да се потвърди прехвърлянето на рисковете към тях	Частния партньор
22.	Данъчни рискове	Промяна на приложимите данъчни ставки или нови данъци могат да доведат до намаляване на възвръщаемостта на собствения капитал	Специални компенсации (ако промените възникнат в следствие на дискриминиращи непредвидими действия)	Администрацията (във връзка с увеличаване на данъците или нови данъци, произтичащи от дискриминиращи непредвидими действия) Частния партньор (в останалите случаи)
23.	Технологичен риск	1. Технологичното решение за услугата може да не постига в достатъчна степен изходната спецификация 2. Технологичното развитие може да направи използваната технология морално остаряла и неконкурентноспособна	- Задължение на частния партньор да подновява периодично технологията, за да се постигат изходните спецификации - Неустойки при неуспех да се постигнат изходните спецификации	Частния партньор
24.	Риск при комуналните услуги	1. Липса на необходимите комунални услуги за строителството и/или експлоатацията на проекта 2. Проектът може да закъснее, поради закъснения, свързани с отстраняването или преместването на комунални услуги, разположени на терена на проекта	- Резервна схема за доставка при извънредни случаи - Договори за извънредни доставки - Специална застраховка - Осигуряване на комунални услуги извън обхвата на обекта от администрацията	Частния партньор (освен ако администрацията не предоставя комуналната услуга), или споделяне

2 Приложение: Стойност на вложените средства

Диаграма 1-2: Сравнение между публичните и частните опции



1 Въведение

СПЧО позволява сравнение между стойността на вложените средства при два метода на договаряне – традиционно договаряне и ПЧП проект – чрез оценка на нетната настояща стойност на всяка опция. По-добрата стойност на вложените средства се определя от разликата между ползите от двата проекта – при предоставяне на същата или сравнима публична услуга от публичния или частния сектор. Ползите и разходите от проектите следва да се дефинират чрез предвидените разходи, приходи, цени, качество, количество и прехвърлен риск, или като комбинация от тях от гледна точка на публичния сектор.

Калкулирането на СПЧО се базира на концепцията за стойността на парите във времето и метода на дисконтираните парични потоци.

1.1 Дисконтирани парични потоци

Във финансите, методът на дисконтираните парични потоци (ДПП) се използва за оценка на проект (или актив, бизнес, и т.н.), базиран на концепцията за стойността на парите във времето. По-подробно, всички бъдещи парични потоци, свързани с проекта, се прогнозират и впоследствие дисконтират, за да се определи тяхната настояща стойност. Нормата на дисконтиране, която следва да се използва, обикновено представлява подходящата, изисквана цена на капитала и трябва да отразява риска на бъдещите парични потоци. Анализът на ДПП е широко използван в проектното финансиране, недвижимите имоти, корпоративните финанси, и др.

Стойност на парите във времето

Концепцията за стойността на парите във времето се основава на идеята, че един инвеститор би предпочел да получи 1 лев днес, вместо 1 лев в бъдещето, при равни други условия, защото настоящият 1 лев може да се инвестира и да донесе лихва или може да бъде похарчен веднага и получените стоки и услуги да бъдат консумирани по-рано.

Следователно, настоящата стойност (PV) и бъдещата стойност (FV) на определена сума са свързани чрез възнаграждението (процент, представляващ алтернативната цена на капитала или дисконтовата норма), което инвеститорите изискват, за да приемат забавено плащане. Общата формула за стойността на парите във времето е:

$$PV = \frac{FV}{(1 + r)^n}, \text{ където:}$$

- r е съответната цена на капитала;

- n е броят на периодите.

Изчисляването на настоящата стойност на определена сума, обикновено паричен поток, е известно и като дисконтиране на тази сума.



1.2 Нетна настояща стойност и ВНВ

Нетната настояща стойност (ННС) на един проект се дефинира като настоящата стойност на всички парични потоци (ПП), включително началните парични потоци по проекта:

$$ННС = \sum_{i=0}^n \frac{ПП_i}{(1+r)^i}$$

ННС е мярка за нетната стойност на проекта. Приемайки, че всички ползи (позитивни резултати) и разходи (негативни резултати) на проекта са остойностени (в паричен еквивалент), при положителна ННС, проектът добавя стойност и трябва да се предприеме. Ако ННС е нула, инвеститорът би трябвало да е безразличен дали ще приеме или отхвърли проекта, тъй като разходите и ползите напълно се елиминират от гледна точка на настоящата стойност. Ако ННС е отрицателна, разходите имат по-голяма тежест от ползите и проектът следва да се отхвърли.

Алтернативен начин на използване на метода на ННС, при равни или близки условия, какъвто е случаят при сравняване на два начина за договаряне на даден проект (т.е. няма принципни разлики в непаричните разходи и ползи във всеки един от случаите), е да се използва ННС за сравнение на двете опции. В този случай, опцията, даваща по-добра ННС стойност на разходите (най-ниски разходи), ще бъде предпочетена. Всякакви разлики между опциите, които не са отразени под формата на разходи (например рисковия профил на опцията), трябва да бъдат коригирани при тази съпоставка.

Друг използван критерий е вътрешната норма на възвръщаемост (ВНВ), която е индикатор за доходността на инвестицията. ВНВ е тази дисконтова норма, при която ННС на проекта е нула. ВНВ позволява да се сравнява доходността (оачакваната норма на възвръщаемост) между различни проекти.

Пример

Инвеститор купува офис сграда срещу 1 млн. лв. Ще получава 150 хил. лв. на година от наеми и ще плаща 50 хил. лв. за оперативни и други разходи. След пет години, стойността на сградата се очаква да е 1.2 млн. лв. и той ще я продаде. Каква е стойността на проекта, ако нормата на дисконтиране $r=10\%$?

Стойността на проекта ще се оцени с дисконтиране на всички релевантни парични потоци, като ННС

$$ННС = \frac{-1,000}{(1+r)^0} + \frac{150-50}{(1+r)^1} + \frac{150-50}{(1+r)^2} + \frac{150-50}{(1+r)^3} + \frac{150-50}{(1+r)^4} + \frac{150-50+1,200}{(1+r)^5}$$

При $r=10\%$, ННС = 124 хил. лв. Тъй като ННС е по-голяма от нула, проектът добавя стойност и следва да се предприеме.

Пример 2. Разглеждайки горния случай, ВНВ на проекта е 13.1%, защото когато $r=13.1\%$, ННС=0. Тъй като ВНВ е по-голяма от 10% (приета, необходима възвръщаемост, цена на капитала), проектът следва да се предприеме.

2 Изграждане на основния АПР модел

2.1 Основен АПР модел

Основният АПР модел включва всички разходи на администрацията за предоставяне на услугата, съгласно изходната спецификация, използвайки предпочитаната техническа опция за решение, при традиционното договаряне (обществена поръчка)

АПР моделът се изразява като нетна настояща стойност на планирания паричен поток, използвайки подходяща за публичния сектор дисконтова норма.

АПР моделът е важно средство за анализ, използвано за:

- общо проектно остойностяване за целия период на проекта;
- помощно средство на екипа по проекта в процеса на договаряне, подпомагайки администрацията да се фокусира върху изходните спецификации, разходите и разпределението на риска;
- демонстриране на поносимостта на проекта за бюджета;
- изчисляване на стойността на вложените средства;
- еталон за сравнение и оценка на проектните опции;
- насърчаване на конкуренцията, създавайки доверие във финансовата основа на процеса на предпроектното проучване;
- осигуряване на възможност услугите да се договорят по традиционния начин, ако в дадена фаза ПЧП не успее да демонстрира по-добра стойност на вложените средства.

Стъпките за изграждане на АПР модела са следните:

2.2 Стъпка 1: Осигуряване на техническо описание на проекта

Техническите опции, базирани на техническите спецификации и резултатите, както са определени в изходната спецификация (вж. раздел 3.2 и 3.3.), трябва да се дефинират като потенциални и постижими проектни опции, имайки предвид всички релевантни правни въпроси. Същите изходни технически спецификации следва да бъдат използвани и при ПЧП референтния модел (представен по-долу), за да има сравнимост.

2.3 Стъпка 2: Оценка на приходите и разходите на проекта

Следващата стъпка включва остойностяване на приходите и разходите на проекта чрез оценка на преките и непреки разходи и всички потенциални приходи. Необходимо е остойностяването по проекта да се извършва от експерти с подходящите познания и опит в съответната индустрия, както и във финансовия анализ и моделиране.



2.3.1. Преки разходи

Преките разходи са тези разходи, които са директно свързани с предоставянето на определена услуга. Тези разходи трябва да се базират на скорошен сравним публичен проект, с подобна инфраструктура или услуга, или на най-добрите налични данни. Като минимум, следва да се имат предвид следните основни категории:

- Капиталови (инвестиционни) разходи – преките капиталови разходи са основни разходи за изграждането на нов обект или придобиването на нов актив. Те може да включват (но не са ограничени до) цената за проектиране, придобиването на земя, строителството на сгради, закупуване на машини, съоръжения и оборудване и т.н. Преките капиталови разходи трябва също да включват разходите за персонала, свързани с тези инвестиции, разходите, свързани с подготовката на проекта (включително финансови, правни, технически разходи, разходи за договаряне, за услуги по управление на проекта, и т.н.). Важно е да се включат и всички разходи за възстановяване или замяна на активи във времето.
- Разходи по поддръжка – преките разходи по поддръжка включват разходите за поддръжка на активите в необходимото състояние за изпълнение на изходната спецификация (включително разход за материали и труд, свързан с поддръжката) по време на целия жизнен цикъл на проекта. Нивото на поддръжка трябва да е адекватно на капиталовите разходи и необходимото използване на активите.
- Оперативни разходи – преките оперативни разходи, свързани с функционирането на услугата, включват разходи за персонал (включително заплати, социални разходи, пътни разходи и разходи за обучение и др.), разходи за материали, пряко управление, застраховки, и т.н.

Важно е в АПР да бъдат включвани само разходи, свързани с развитието и изпълнението на проекта.

2.3.2. Непреки разходи

Непреките разходи по проекта включват част от общите разходи на администрацията, касаещи проекта, включително разходите на ръководителите като време и директни разходи, административните разходи, правни и други услуги, наеми, разходи за комуникация и други ресурси, използвани за проекта. Непреките разходи могат да се разпределят към определен проект, използвайки различни базови критерии, като брой служители по проекта спрямо общ брой служители, разходи по проекта спрямо общи административни разходи, брой клиенти на проекта спрямо общ брой клиенти и т.н.

2.3.3. Потенциални приходи

Срещу общия разход за доставката на услугата трябва да се отразят всякакви приходи, които могат да се генерират от проекта, например когато:

- потребителите плащат за услуга, или за част от нея;
- използването на активите носи приходи;
- услугата има капацитет по-висок от изисквания от администрацията, който се използва с търговска цел;
- администрацията позволява на трети страни да използват услугата.

Определянето на потенциалните приходи може да е сложно, особено когато няма историческа информация за тях. Препоръчително е да се следват най-добрите практики от европейски и световни ПЧП схеми, за да се идентифицират такива приходи и ако е възможно да се направи пазарен тест.

Дисконтова норма

За целите на АПР, дисконтовата норма следва да се счита за равна на цената на капитала за администрацията - индикирана от доходността на държавните ценни книжа със срок близък до този на проекта. Актуална информация за държавния дълг и неговата доходност може да се получи от официалния сайт на Министерството на финансите. Може да се направи и запитване към Сектор ПЧП, ако администрацията има нужда от помощ при определянето на подходяща норма на възвръщаемост за конкретния проект.

Като общо правило, проектните рискове не следва да се включват като премия в дисконтовата норма⁴, защото те ще бъдат остойностени в паричен еквивалент отделно (виж 2.7, 3.3.5 и Приложение 1).

Избраната норма на възвръщаемост за АПР модела трябва да се използва consistently във всички модели на предпроектното проучване.

⁴ Има определени проекти, при които не всички характерни рискове могат да се включат в паричния поток. Допълнителният риск на проекта може да е основание за използване на дисконтова норма, по-висока от възвръщаемостта на държавните ценни книжа. Добавянето на допълнителна рискова премия към безрисковия дисконтов процент трябва да се прави предвид конкретния проект и само в случаи, когато не е възможно коректно да се отрази ефектът на всички рискове в паричния поток на проекта.

2.3.4. Парични потоци по проекта

Очакваните разходи и приходи по проекта следва да се изразят в еквивалент на парични потоци. Паричните потоци отразяват времето на плащането на съответните разходи и времето на събиране на потенциалните приходи. Остойностените парични потоци ще се използват за калкулиране на ННС.

2.4 Стъпка 3: Обяснение на допусканията

Неизбежно е по време на остойностяването на проекта, да бъдат използвани голям брой допускания и прогнози. Те трябва да са подробно описани и подкрепени с мнения на експерти и налична пазарна информация.

Следващите по-конкретни насоки следва да се имат предвид при разработването на финансовата част на проекта:

- Приходите и разходите по проекта трябва да се третираят consistently през целия живот на проекта.
- Трябва да се ползват данни от най-скорошния подобен или сравним проект в публичния сектор, съпоставени с налични пазарни данни.
- Трябва да се използват реалистични и консервативни оценки.
- Когато се оценяват разходите, приходите и паричните потоци, трябва да се вземат предвид приложимите счетоводни стандарти и данъчни политики, когато те имат ефект върху стойността или времето на съответните парични потоци.
- Когато се прогнозира основните фактори, влияещи върху разходите и приходите, трябва да се има предвид тяхното естество. Например, разходите могат да се дефинират като постоянни, полу-постоянни или променливи, като всяка категория изисква различен начин на прогнозиране.
- Прогнозите трябва да са изразени в номинални стойности - всички разходи и приходи трябва да отразяват очакваната бъдеща инфлация. Това ще позволи сравнение с бюджета на администрацията, който обикновено е в номинални стойности. За тази цел, следва да се направят прогнози за инфлацията, вземайки предвид инфлационните цели, заложи в бюджета и наличната информация. Следва да се отбележи, че паричните потоци следва да се дисконтират с номинална дисконтова норма, за да се осигури съпоставимост на данните.
- Понеже АПР моделът се изготвя на база на парични потоци, непарични разходи (или приходи), като амортизация, не трябва да се вземат предвид.

2.5 Стъпка 4: Създаване на основния АПР модел и описание на резултатите

Основният АПР модел се изготвя като модел с ДПП, оценявайки ННС на очакваните парични потоци от проекта към публичния партньор. В повечето случаи, ДПП ще представлява сложен модел, изготвен с помощта на електронни таблици, който би трябвало да позволява анализ на чувствителността при промяна на основни допускания, времеви параметри и т.н.

Резултатът от тази стъпка трябва да представлява надеждна оценка на ННС на проекта при АПР моделиране. В рамките на ПОП (вж. 3.3.8), АПР моделът и неговите резултати трябва да се представят накратко.



3. Изграждане на АПР модел с корекция за риск

АПР моделът с корекция за риск е надстройка на основния АПР модел, добавяща оценката на всички рискове, свързани с предприемането на проекта.

Исторически, при традиционното договаряне в публичния сектор съществува тенденция проектите рискове да бъдат игнорирани. Това често води до неточно оценяване на проекта, преразходи, закъснения и отклонения от планираните резултати. Необходимо е всички проектни рискове да се идентифицират и оценят, за да се разбере каква ще е пълната потенциална стойност на проекта.

3.1 Стъпка 1: Идентификация на рисковете

За да се идентифицират (виж 2.7) и оценят коректно рисковете на проекта, трябва да се създаде работна група, включваща вътрешни и външни експерти (правни, технически, финансови и т.н.). Основните източници на рискове трябва също да се идентифицират, използвайки информация от национални и международни проекти. Всички потенциални значими рискове, свързани с проекта, следва да се вземат предвид (дори ако не е възможно коректно им оценяване), опишат и категоризират в матрица на рисковете (виж Приложение 1). Всеки риск трябва да се остойности, като се съотнесе към определена категория разходи/приходи, без да се дублира.

3.2 Стъпка 2: Определяне на ефекта на всеки риск

Ефектът на всеки риск трябва да се оцени, имайки предвид:

- ефекта върху прогнозираните парични потоци (например, увеличаване на разходи, намаление на приходи, забавяния и т.н.);
- времето на риска: различните рискове могат да повлияят на проекта в различни моменти от неговия живот. Например строителният риск, се очаква да повлияе на проекта в ранните му фази;
- сериозността на последствията от настъпване на рисково събитие;
- подкатегориите рискове във всяка обобщаваща категория за риск. Например, строителният риск може да е обща рискова категория с няколко под категории, например риск от по-високи строителни разходи, риск от забавяне на строителството, непредвидени трудности при изграждането и т.н.;
- потенциалния ефект от проявлението на два или повече риска едновременно.

3.3 Стъпка 3: Оценка на вероятността от възникване на рисковете

Възможността за настъпване на даден проектен риск трябва да се изрази като вероятност. Оценка на вероятностите не е точна наука и се извършва на база на допускания. Затова, трябва да се търси разумен подход за прогнозиране на вероятностите за възникване на всеки риск.

Използваните вероятности следва да отразяват най-добрата възможна преценка на екипа и ако е необходимо следва да се ревизират всеки път, когато се получи нова и по-добра информация за рисковете. Най-общо, могат да се използват следните видове вероятности:

- Субективни вероятности: субективната оценка на вероятността се базира на предишен опит или настояща най-добра практика и е подкрепена от надеждна информация (доколкото има такава). В случай на липса на надеждна информация, администрацията и експертите ѝ трябва да направят допускания за логичната, разумна възможност за възникване на риска. Важно е всички допускания да са напълно документирани. Ако вероятността от проявление на риска е висока или потенциалният ефект от риска е значителен, следва да се обмисли използване на по-сложни методи за оценка на риска, които да генерират по-убедителни резултати.
- Статистически вероятности - пълният статистически анализ на риска често изисква специализиран софтуер и помощта на опитен риск анализатор (и сложни многомерни статистически техники за анализ, като например Монте Карло симулации). Основен недостатък на многомерните анализи е, че те не се фокусират върху индивидуалните рискове (многомерният анализ разглежда комбинирания ефект на всички рискови категории върху определена анализирана променлива), а за да може рисковете да се включат по подходящ начин в АПР модела, трябва да се оцени потенциалния ефект на всеки един от тях.

Когато се прави оценка на вероятности за възникване на риск, трябва да се вземе предвид следното:

- Трябва да се използват налични проекти и статистически данни за възможността от възникване на различни рискове. Субективна оценка на вероятността се базира на предишен опит или настояща най-добра практика и е подкрепена с надеждна информация, ако има такава.
- Трябва да се обърне специално внимание на рискове с ниска вероятност на възникване, но с много сериозен ефект (например срутване на мост). Такива рискове могат да имат сериозен ефект (и върху ННС) и следва да бъдат минимизирани.
- Дори когато количествена оценка на един риск е трудно постижима, по-добре е той да се оцени на база на субективна оценка, отколкото да се игнорира.
- Администрацията трябва да е подготвена да ревизира първоначалните оценки на риска, ако се появи допълнителна информация.
- Трябва да се има предвид взаимовръзката на рисковете в проекта и вероятността за възникване на няколко риска едновременно.



3.4 Стъпка 4: Оценка на стойността при всеки риск

Остойностяването на всеки риск в АПР трябва да се извърши чрез отделен паричен поток (а не чрез промяна на дисконтовата норма). Трябва да се оценят очакваните разходи, свързани с всеки риск, умножавайки разходите от риска по вероятността за възникване при всеки конкретен рисков сценарий (виж примера в раздел 2.7.3). След това, оценената очаквана стойност на риска трябва да се разпредели в съответните периоди на проекта. Накрая, трябва да се калкулира настоящата стойност на всички съществени рискове, които са били оценени и с нея да се коригира ННС на основния АПР модел.

Този подход позволява:

- По-добро разбиране на рисковете по проекта и правилното им управление;
- По-добра оценка на времевия диапазон на всеки риск;
- Правилното отразяване на рисковете в АПР модела.

3.5 Стъпка 5: Определяне на стратегии за намаляване на рисковете

Един риск може да се прехвърли (към друга страна, или чрез застраховка), намали (променяйки обстоятелствата, при които може да възникне), или да остане същия. Решението за всеки подход трябва да се базира на оценка на значимостта на риска, стойността на риска, поносимостта на риска и относителната способност на публичния сектор и други страни (като например частен партньор при ПЧП схема) да носят съответния риск.

Екипът, който оценява риска, трябва да подготви оценка на рисковете и стратегия за тяхното управление, като основа за реализацията на предпочитания подход за управление и минимизиране на риска, и разходите, свързани с този процес (например разходи за застраховки).

3.6 Стъпка 6: Разпределение на риска

След идентификацията и оценката на рисковете, те се разпределят в следните общи категории:

- Рискове, които трябва да се носят от (евентуален) частен партньор;
- Рискове, които трябва да се споделят между частния и публичния партньор;
- Рискове, които трябва да се носят от публичния партньор.

При традиционното договаряне, обикновено, всички рискове се носят от администрацията (освен ако не са предвидени начини за намаляването им - например застраховки). Следователно АПР моделът следва да отрази всички идентифицирани рискове. Въпреки това, разпределението на риска в горните категории е необходимо да се направи още в тази стъпка, за да се индикират евентуалните рискове, които ще се прехвърлят към частен партньор при потенциална ПЧП схема.

Както вече беше споменато, рискът трябва да се носи от партньора, който най-добре може да го управлява. Този принцип за разпределяне на рискове следва да води до по-добра стойност на вложените средства. Затова, когато задържането на даден риск носи по-висока стойност на вложените средства за администрацията, той следва да се задържи.

3.7 Стъпка 7: Създаване на матрица на рисковете

В тази стъпка, трябва да се изготви матрица на рисковете (виж Приложение 1), така че да се обобщи подробното описание на всички рискове, ефекта им и свързаните с тях разходи. Тази матрица следва да се използва при потенциална ПЧП схема, за да може да се идентифицира и проследи разпределението на рисковете в процеса на подготовка на договорните споразумения, тръжната процедура, преговорите и финансовото приключване.

3.8 Стъпка 8: Изграждане на АПР модел с корекция за риск

След като настоящата стойност на всички определени рискове е калкулирана (Стъпка 4), основният АПР модел трябва да се коригира за риск. Това става чрез добавянето на настоящата стойност на всички идентифицирани и остойностени рискове за публичния партньор в основния АПР модел:

$$\text{АПР с корекция за риск} = \text{Основен АПР} + \text{Риск}$$

АПР с корекция за риск представлява ННС на проекта с включените в проекта рискове. Тя е по-добра оценка на реалната стойност на проекта, ако той се реализира от администрацията.



4. Изграждане на ПЧП референтен модел

ПЧП референтният модел е хипотетична оферта на потенциален частен партньор за реализация на проекта при определената изходна спецификация. Той е един вид оценка на изходната спецификация от гледна точка на частния сектор. Сравнението на ННС на АПР модела с корекция за риск и НСС на ПЧП референтния модел с корекция за риск позволява оценката на това, кой подход (традиционно договаряне или ПЧП схема) носи по-добра стойност на вложените средства за администрацията.

От ключово значение е ПЧП референтният модел да се базира на същата изходна спецификация, технически стандарти и изисквания за услугата, които са приложени в АПР, за да може да се позволи консистентното сравнение на двата модела.

ПЧП референтният модел трябва да се разработи с помощта на ПЧП експерти с необходимия опит и познания. Не е възможно в рамките на тези Указания да се осигури пълната информация за разработването на ПЧП референтен модел поради обема, спецификата на всеки един проект, променливите пазарни условия и практики. Следващите стъпки представят принципния подход, който трябва да се следва за разработването на ПЧП референтен модел.

4.1 Стъпка 1: Потвърждаване на ПЧП схема и структура на проекта

В тази стъпка се определя най-подходящата и потенциално най-добрата за администрацията ПЧП схема. Основните въпроси, които трябва да се имат предвид при определянето на ПЧП схемата, са:

- Коя е най-добрата ПЧП схема, отговаряща на изходните спецификации?
- Кои рискове би бил склонен да поеме частния партньор?
- Какъв заем ще е необходим за проекта?
- Колко дълго се очаква да продължи проекта?
- Как ще се третират активите по проекта? Възможно ли е прехвърлянето на активи между администрацията и частния партньор?

Предлаганата правна и финансова структура на проекта трябва да отразява отношенията между администрацията, дружеството със специална цел (ако се използва такава), акционерите, заемодателите, доставчиците, подизпълнителите и т.н. Трябва да се имат предвид следните фактори:

- предлаганият източник на финансиране (комбинация от дълг и собствен капитал, и държавни средства, ако са приложими);
- оценка на изискваната възвръщаемост на собствения капитал и основни показатели за дългово финансиране, като например съотношения за годишно обслужване на дълга (Annual debt service ratios), обслужване на дълга за периода на проекта (Project life cover ratio), обслужване на дълга за периода на дълга (Loan life cover ratio), резерви за обслужване на дълга (Debt service reserve account), резерви за поддръжка (Maintenance reserve account).

- възможност за пазарна реализация и привличане на банково финансиране на предложеното ПЧП (условия на финансовия пазар, изисквани финансови коефициенти, изисквана възвръщаемост, цена на дълга, цена на капитала и др.);
- разпределение на проектните рискове (между частния и публичен партньор);
- механизъм на плащане (например фиксирано плащане за наличност, плащания от потребителите и т.н.);
- бюджетни ограничения;
- регулаторни, счетоводни и данъчни въпроси.

4.2 Стъпка 2: Остойносттаване на ПЧП схемата

При остойносттаване на ПЧП референтния модел обикновено са приложими две опции:

- осигуряване на референтна информация директно от пазара, ако такава информация е налична. Данни от скорошни ПЧП проекти или потенциални кандидати, проявяващи интерес дори на този етап, могат да се използват за получаване на референтната оценка на ПЧП схемата;
- изготвяне на оценка на базата на АПР модела, при липса на пазарна информация.

Остойносттаването на ПЧП референтния модел на база на АПР модела трябва да се направи, след като първо се остойности проекта от гледна точка на частния партньор и се определи необходимото му възнаграждение (което ще представлява и разхода на публичния партньор или общите такси от потребителите) за да изпълни проекта. При този процес следва да се съблюдават някои важни принципи – моделът за проекта от гледна точка на частния партньор следва да отразява:

- същите разходни категории като при АПР – по-точно инвестиционни разходи, разходи за поддръжка и оперативни разходи, непреки разходи и т.н., за сравним по продължителност период. Основната разлика между АПР и модела за проекта от гледна точка на частния партньор би следвало да бъде в големината и времетраенето на тези разходи, предвид иновативността в проектирането, строителството и експлоатационната ефективност, която може реалистично да се очаква от частния сектор;
- разходите и паричните потоци свързани с финансирането, зависещи от капиталовата структура на проекта, съгласно Стъпка 1;
- потенциалните приходи от проекта. В определени случаи ПЧП проектът генерира достатъчно приходи (от потребители), за да компенсира частния партньор за разходите и изисквана възвръщаемост и тогава е възможно да се предвиди плащане към администрацията (например, концесионна такса). В противен случай, проектът може да няма потенциал да генерира достатъчно приходи и тогава администрацията трябва да компенсира частния партньор, така че разходите и изискваната възвръщаемост да са адекватно възстановени (например чрез фиксирани или/и други плащания);
- корекции за данъци и такси, като корпоративни данъци, местни данъци, ДДС, нотариални такси и т.н.;



- изисквана възвръщаемост на проекта от частния партньор. Частният партньор ще изисква адекватна (най-вероятно, по-висока от безрисковата възвръщаемост в АПР модела) възвръщаемост, за да реализира проекта. Тази възвръщаемост ще намери отражение в необходимите приходи към частния партньор (независимо дали са генерирани от крайните потребители на услугата или са компенсации от администрацията);
- рискове, прехвърлени към частния партньор. Докато рисковите категории в ПЧП референтния модел следва да са същите като в АПР модела с корекция за риск, те се разпределят по различен начин в двата модела. Само рисковете, прехвърлени към частния партньор, следва да се включат в ПЧП референтния модел до степен, до която не са отразени в оценката на разходите или изискваната възвръщаемост;
- остатъчна стойност на активите. Остатъчната стойност на проектните активи след завършването на ПЧП проекта (и евентуалните разходи на частния партньор, свързани с тях), следва да се отрази в калкулацията на проекта.

Необходимото възнаграждение към частния сектор ще се определи на база на остойностния модел на проекта, от гледна точка на хипотетичен частен партньор. Това възнаграждение ще представлява и очаквания разход за администрацията, който (допълнен с други приходи и разходи, които администрацията може да задържи извън ПЧП схемата) ще се използва за разработването на ПЧП референтен модел в следващата стъпка.

4.3 Стъпка 3: Изграждане на ПЧП референтния модел и обосновка на допусканията и индикаторите

След като остойностяването на разходи и потенциални приходи на ПЧП референтния модел е завършено, той трябва да се представи под формата на ДПП модел. Винаги, когато е възможно, ПЧП референтния модел трябва да използва същите допускания, като АПР модела, включително подходящата инфлация и дисконтова норма, третирането на данъците, амортизацията, остатъчната стойност и т.н.

Описаната по-горе оценка на разходите и евентуалните приходи на ПЧП референтния модел трябва да се представят като парични потоци към администрацията. Релевантните парични потоци, които следва да се включат като разход на администрацията, трябва да обхващат всички положителни парични потоци на частния партньор от проекта (средствата получени от частния партньор от проекта представляват разход за публичния сектор). Тези потоци биха включвали:

- преки (еднократни или нееднократни) плащания, от администрацията към частния партньор;
- такси от потребителите на услугата, получавани от частния партньор;
- други приходи на частния партньор от доставката на услугата, използването на активите и т.н.

Трябва да се има предвид, че тези положителни парични потоци на частния партньор представляват общата цена за осигуряването на услугата и са алтернативата стойност, ако администрацията доставяше услугата самостоятелно. Тези парични потоци се дисконтират в ННС.

Приложимата дисконтова норма за ДПП на ПЧП референтния модел, отново е цената на капитала за администрацията – представена от номиналната възвръщаемост на държавните ценни книжа, с матюритет, близък до проектния срок. Използването на еднаква дисконтова норма би осигурило консистентност при сравняването на АПР модела и ПЧП референтния модел.

Крайният резултат от ПЧП референтния модел трябва да представлява ННС на ПЧП схемата, която ще се сравни с АПР модела.

Тази стъпка следва да приключи с описание на ПЧП референтния модел, съдържащо обосновка на модела, основните му допускания, подходи и резултати.

4.4 Стъпка 4: ПЧП референтен модел с корекция за риск

Изграденият ПЧП референтен модел трябва да се коригира за рисковете, задържани от администрацията. Следователно, ННС ще се коригира със задържаните от публичния партньор рискове, които вече са остойностени при АПР по-горе. Към ННС на ПЧП референтния модел трябва да се добави и настоящата стойност на всички допълнителни бъдещи разходи на администрацията за реализирането на проекта чрез ПЧП схема (например за консултантска и правни услуги, разходи за одит, мониторинг и контрол на проекта и т.н.), доколкото те не са отразени в ПЧП референтния модел. Следователно:

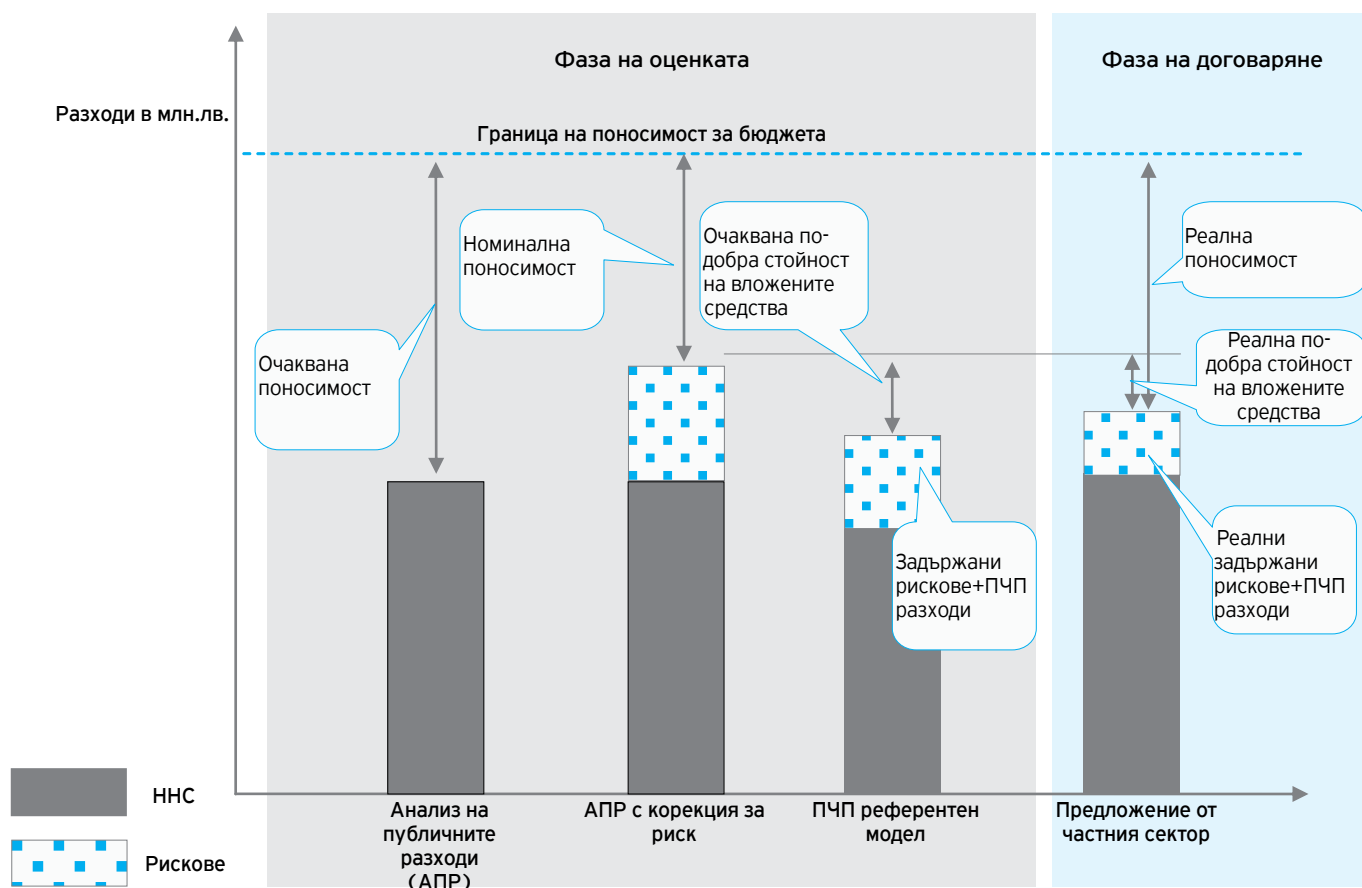
ПЧП референтен модел с корекция за риск = ПЧП референтен модел + задържан риск + разходи на администрацията за ПЧП



5. Сравнение на АПР модела с корекция за риск и ПЧП референтния модел с корекция за риск. Тест за поносимост.

Последната стъпка е сравнението на АПР модела с корекция за риск и ПЧП референтния модел с корекция за риск. Това сравнение е показано в Графика 1.

Графика 1-2: Стойност на вложените средства и поносимост за бюджета



В този пример, във фазата на оценката (сиво поле), трябва да бъде предпочетена ПЧП схемата за договаряне, защото тя показва (с ПЧП референтния модел с корекция за риск и ПЧП разходи) по-добра очаквана стойност на вложените средства, в сравнение със АПР с корекция за риск. И двете опции на договаряне изглеждат поносими, защото са под границата на поносимост за бюджета.

Реалната стойност на вложените средства и поносимостта за бюджета ще се определят тогава, когато се получат офертите от кандидатите по време на договарянето (синьо поле) и се извърши сравнение с АПР с корекция за риск.

И двете опции за договаряне (традиционно или ПЧП схема) трябва да се тестват за поносимост за бюджета. Поносимостта се демонстрира:

- сравнявайки ННС на бюджета на проекта с оценената ННС на АПР модела с корекция за риск и ННС на паричните задължения на администрацията според ПЧП референтния модел с корекция за риск (например, плащания на такси на потребителите или други алтернативни разходи следва да се изключат, тъй като те не представляват разход за бюджета на администрацията). Сравнението за поносимост за бюджета е илюстрирано на Графика 1.
- сравнявайки парични задължения на администрацията, свързани с проекта, във всеки период спрямо бюджетните ограничения във всеки период. Например ако администрацията се е ангажирала с определено плащане към частния партньор за времето на проекта, това плащане трябва да се анализира в рамките на бюджетните ограничения през годините. В тези задължения следва да се отразят и всички допълнителните разходи за администрацията, които обременяват бюджета ѝ, като разходи за мониторинг, одит или контрол на проекта.

Ако гореописаният анализ покаже липса на поносимост на дадена проектната опция, може да е необходимо да се прецени възможността за промяна на спецификации или структурата на проекта, които да позволят поносимостта за бюджета. Всякакви промени в изходната спецификация следва да се отразят както в АПР модела, така и в ПЧП референтния модел за запазване на сравнимостта.

В резултат на горното СПЧО трябва да се избере поносимата опция с най-добра стойност на вложените средства.



Някои от факторите, влияещи положително върху стойността на вложените средства са:

- оптималното разпределение на риска - рисковете се разпределят към страните, които са в най-добра позиция да ги управляват и минимизират;
- фокусиране върху разходите за целия жизнен цикъл на активите, а не само върху първоначалните разходи за изграждане;
- интегрирано планиране и проектиране на услугите;
- използване на изходна спецификация, позволяваща потенциалният кандидат да прояви иновативен подход за изпълнението ѝ;
- добра гъвкавост - предоставяща възможност за реализиране на необходими промени в първоначалната спецификация или в изискванията на администрацията по време на живота на проекта на разумна цена;
- добра мотивираност - схемата за реализация на проекта трябва да осигурява навременно, ефикасно и ефективно разработване на активите и предоставяне на услугите (например, в договора трябва да се включат съответните възнаграждения и неустойки, които да мотивират частния партньор);
- ефективни условия на договора - трябва да са договорени предвид периода, в който администрацията може адекватно и достатъчно точно да предвиди изискванията към предоставяните услуги (следва да се отчетат потенциални промени в изискванията, осъвременяване на активи, техническо възстановяване и т.н.);
- адекватни умения и опит - както администрацията, така и частният партньор следва да притежават достатъчно умения и опит, които да се използват ефективно в процеса на проекта;
- управление на обхвата и сложността на проекта - гарантиращо, че разходите за договаряне на проекта не са несъразмерно големи спрямо самия проект.

3 Приложение:

Основна документация по проекта

Изходна спецификация

Изходната спецификация е документ, който определя в детайли изискванията на администрацията към проекта от гледна точка на услугите и обектите, които трябва да се осигурят. Важно е, че тази спецификация се подготвя на база “изход” (резултат), а не на база “вход” (технически характеристики на отделен актив, например). Това означава, че администрацията определя изискванията от гледна точка на ефекта и резултатите, които иска да постигне и не ограничава как тези резултати да бъдат постигнати. Това е основен принцип в ПЧП поради следните причини:

- Основа за плащане – един от фундаменталните принципи на ПЧП е, че частният партньор предоставя “услуга” или “обслужвани обекти”, а не “актив”. Следователно, основа за плащане към него са желаните и постигнати резултати, а не характеристиките на актива.
- Прехвърляне на риск – ако администрацията осигурява спецификация на база на входни параметри, тя трябва да поеме риска, че тази спецификация не води до желаното ниво на услугата. Ако спецификацията е базирана на изходните резултати, тогава плащането към частния партньор ще е при условие, че се постигат изискваните стандарти на услугата. При това положение, частният партньор трябва да определи сам входните параметри, които следва да се използват, за да се осигури съответния резултат, както и да поеме риска за нивото на услугата.
- Иновация – ако администрацията осигурява спецификацията на база входни параметри, може да пропусне или недооцени някой по-добър начин за постигане на желаните резултати. Определяйки изисквания за резултата, администрацията получава предимството да се възползва от възможностите и знанията на частния сектор да използва иновативни техники, които подобряват стойността на вложените средства.
- Оценяване базирано на целия жизнен цикъл на проекта – принцип, свързан както с прехвърлянето на рискове, така и с иновацията е, че при ПЧП, частният сектор се насърчава да осигурява най-добра стойност на вложените средства върху целия живот на проекта, а не само по отношение на първоначалните разходи (за изграждане, например). Чрез комбиниране на фазите на разработка и експлоатация в едно договаряне с изходни спецификации, частният партньор може да прояви иновативност по отношение на начина, по който доставя услугата така, че общите (за целия проект) разходи да са минимални. Могат, например, да се използват по-скъпи строителни материали, за да намалят оперативните разходи (например, поддръжка) през периода на експлоатация.

Изходната спецификация може да е трудна за изготвяне, в случай че липсва предварителен опит. Ето защо, в процеса на разработването ѝ е необходимо да се осигури участието на опитни технически експерти и консултанти, които могат да предоставят информация и предложения за най-добри практики. В случай на заместване на актив, съществуващата спецификация (изразена като резултат) може да осигури добра основа, на базата на която да се разработи изходната спецификация, въпреки че е важно да се отразят бъдещите нужди (а не съществуващото ниво на услугата), за да бъдат постигнати стратегическите цели на проекта.

Вероятно изходната спецификация ще се прецизира в процеса на договаряне – както поради специфицирането на изискванията на администрацията, така и поради дискусиите с кандидатите. В крайна сметка, изходната спецификация трябва да представлява спецификацията осигуряваща най-добра стойност на вложените средства, която е освен това поносима за бюджета на администрацията. При дискусиите и преговорите с кандидатите и засегнатите от проекта страни, могат да се открият елементи в спецификацията, които не дават най-добра стойност на вложените средства, или поносимост за бюджета и следователно следва да се променят.

Проектно споразумение

Споразумението по проекта е основен правен документ, регулиращ проекта през срока му на живот. То е договорно споразумение, подписано от администрацията и частния партньор, което дава правна форма на договорените и съгласувани позиции от двете страни към края на фазата на договаряне.

Ето защо, то е много важен документ, касаещ всички аспекти от проекта и връзките между страните, и може да съдържа много приложения. Темите, засягани в проектното споразумение включват (но не са ограничени до):

- Общи условия и дефиниции на ключови термини, използвани в проекта и въведение към проектното споразумение;
- Въпроси, свързани с терените по проекта;
- Преходни разпоредби, касаещи фазата на разработка на проекта, изграждането и пускането на активите в експлоатация, защитата от забавяния и т.н.;
- Гаранции;
- Договорни споразумения за експлоатационната фаза на проекта, включително предоставяни услуги, наличност на активи, ниво на услугите, поддръжка и изменения в изискванията;
- Договорени плащания и промени в цените;
- Прекратяване на споразумението (включително при несъстоятелност на една от страните), различни договорености за компенсации и прехвърляне на активите при различните варианти на прекратяване;
- Договорености за обратното прехвърляне на земи и активи при изтичане на договора;
- Събития, които могат до доведат до компенсации, освобождаване от удържки или форс-мажорни обстоятелства;
- Ефекти от промяна на законодателство върху договора и отговорността на страните при такива промени;
- Право за встъпване в услугата от администрацията и поемане на контрол на дейността при специфични обстоятелства;
- Изисквания за застраховане;
- Разрешаване на конфликти;
- Приложимо законодателство;
- Други допълнителни въпроси, като права за интелектуална собственост, споразумения за конфиденциалност и т.н.



Основните приложения ще включват:

- Спецификация и изисквания към услугата;
- Предложения от участниците на база на техните оферти и последващи преговори;
- Механизъм на плащане.

Подписаните договорености трябва да са приемливи както за двете основни страни по проектното споразумение, така и за други страни, като например финансиращите проекта. Въпреки че финансиращите институции е вероятно да имат отделно, директно споразумение с администрацията, те все пак ще искат да получат гаранции, че проектът, в договорната си форма, е търговски осъществим и не носи неприемливи рискове. За да бъде проектното споразумение търговски изпълнимо, то трябва да е приемливо за всички страни и по тази причина може да изисква внимателно балансиране между често противоположните цели на участващите.

Ако администрацията допусне твърде много компромиси при преговорите, проектът може да се окаже договорен при недостатъчно добра стойност на вложените средства и при срок от 30 и повече години, споразумението може да е трудно или твърде скъпо за прекратяване или предоговаряне. От друга страна, ако администрацията има нереални очаквания в предложенията си, може да рискува сделка, която би изглеждала много добра като стойност на вложените средства за обществото, но която е неприемлива от търговска гледна точка, или от гледната точка на финансиращите институции.

В това отношение, администрацията трябва да търси и използва предишен опит в подобни проекти, за да открие примери и принципи, които са осигурили стойност на вложените средства и са постижими и приемливи за частния партньор и финансиращите страни. Така те биха послужили, след адаптиране към конкретните спецификации и условия на проекта, за основа на проектното споразумение. Макар че администрацията може да има ограничен достъп до други проектни споразумения, тя е необходимо да потърси съдействието на Сектор ПЧП, който би могъл да предостави такава информация и би играл ролята на обединяващо звено при подготовката на примери с най-добри практики и изводи в България.

Екипът по проекта също трябва да потърси помощ от своите експерти и консултанти, за да се отчетат и най-добрите международни практики. Очевидно, правните експерти по проекта ще имат основна роля при договарянето и подготвянето на проектното споразумение, но мнението и опита на финансовите, техническите и други експерти и консултанти по проектното споразумение не бива да се пренебрегва.

Въпреки че проектното споразумение ще е различно в различните сектори и проекти, добра отправна точка за най-добри международни практики е версия 4 на "Стандартизация на ЧФИ договори" (Standardisation of PFI Contracts, UK Treasury) на Министерство на финансите във Великобритания. Въпреки че е написана на база британската политика и законодателство, тя коментира не само формата, но и принципите на ПЧП договорите. Голям брой проекти извън Великобритания са използвали документа като основа за специфициране на собствените им договори. Използването на такива примери може да спести време и средства за договаряне на приемлива за всички страни позиция.

Механизъм на плащане

Механизмът на плащане е документ, който в договорна форма, определя как ще се заплаща на частния партньор за услугите, които осигурява, както и наличието на всякакви договорености за неустойки и намаления на плащанията в резултат на невъзможност да се предостави договореното ниво на услугата.

Механизмът на плащане е основният начин за мотивация на частния партньор, който цели да синхронизира целите на частния партньор с тези на публичната администрация, като осигури по-голяма възвръщаемост за частния сектор, когато са постигнати изискваните резултати и намали същата, в противен случай. Поради значимостта на механизма на плащане за възвръщаемостта на частния сектор, той вероятно ще е и основна тема при ПЧП преговорите и ще трябва да отразява мнението на трите основни групи специалисти:

- **Финансови** - очевидно, механизмът на плащане има финансов характер и преговорите по този документ често се водят от финансови специалисти. Механизмът на плащане е тясно свързан с разпределението на риска и прогнозите във финансовите модели.
- **Правни** - механизмът на плащане е по същество правен документ и ще представлява част от проектното споразумение (обикновено приложение към него). Документът трябва да е правно изпълним и затова е нужно да се подготви или от, или в тясно сътрудничество с правни специалисти.
- **Технически** - за да осигури правилната мотивация, механизмът на плащане трябва да е тясно свързан с изходната спецификация и стандартите на работа. Неуспех при изпълнението на тези изисквания би довел до неустойки, което стимулира частния сектор да коригира проблемите по-бързо. Ако намалението/неустойката са твърде ниски, частният сектор може да няма необходимия стимул да коригира проблема; ако са твърде строги, частният сектор може да включи риска от евентуално неизпълнение в цената на услугата, или да се оттегли от договарянето, което не би довело до оптимална схема. Ето защо, техническите и финансови екипи трябва да работят заедно за "калибрирането" на механизма на плащане, създавайки режим на плащане, който е стабилен, ефективен, но в същото време справедлив и изпълним.

Един от основните принципи в ПЧП е, че ако "няма услуга, няма плащане", т.е. плащането е свързано с предоставянето на услугата и обикновено месечният поток от плащания към частния партньор е изложен на риск ако услугата не е на нужното ниво (въпреки че тези отбивки може да са ограничени до определено максимално ниво).

Важно е механизмът на плащане да е практически ефективен и затова е необходимо отделянето на сериозно внимание на неговото приложение - трябва да е лесен за изпълнение, например базиран на информационна система за автоматично събиране на необходимата информация.

Въпреки че механизмът на плащане трябва да е съобразен с индивидуалните нужди на администрацията и конкретните аспекти на проектната спецификация, в много сектори в Европа вече има стандартни механизми на плащане, които следва да се използват като примери при разработването на проекти.



Механизмите на плащане в ПЧП проектите могат най-общо да се разделят на три вида:

- **Механизми с плащане за използване на услугата** – при този тип механизми на плащане, частният партньор получава възнаграждение на база на използване на активите от администрацията и/или крайните потребители. Такъв механизъм работи добре или когато частния партньор може да влияе на търсенето, или когато разходите по проекта варират с употребата. Често такива механизми включват минимално гарантирано ниво на приходи, или “вземи или плати” споразумение, с цел защита на частния сектор и осигуряващите финансирането в случаи на рязко намаление на търсенето. Плащанията може също да се събират директно от крайните потребители, а не пряко от администрацията. Сценарии, при които този механизъм е популярен, са платените пътища и транспорт, проектите за отпадъци, както и някои проекти за оборудване и обучение. Дори при пътни проекти, обаче, когато физическото събиране на таксите не би било политически приемливо, се използва система за “скрити такси”, където плащането се прави от администрацията, но се базира на броя и вида превозни средства, използващи пътя.
- **Механизми с плащане за наличност** – при този тип механизми, частният сектор получава едно и също “фиксирано плащане”, независимо от нивото на търсене. Публичният сектор в действителност гарантира нивото на търсене, като плащането се базира на наличността на активите за употреба според определени стандарти. Такъв тип механизъм на плащане е популярен при ПЧП проекти за социална инфраструктура, в областта на настаняването на държавни служби, училища и болници, където администрацията определя капацитета, като част от изходната си спецификация.
- **Хибридни** – това са платежни механизми, базирани на комбинация от наличност и използване на услугата, където частният сектор получава сума, която варира, както с употребата, така и с наличността на активите и ефективността на услугите на частния партньор. Този механизъм е популярен в схеми, при които известно плащане от потребителите би било приемливо, но фиксираната цена не позволява икономическата рентабилност на проекта.



4 Приложение:

Фактори при оценката на офертите

При планирането на оценката на офертите, е важно да се вземе предвид, че:

- Оценката трябва да е направена по справедлив и прозрачен начин, отговарящ на процедурите за договаряне;
- Резултатът от оценката трябва да е такъв, че договарянето винаги да води до избор на решението с най-добра стойност на вложените средства.

Трябва да се отдели нужното внимание, за да се осигури предварително подготвена стратегия за оценка, така че горните две цели да са съвместими.

За да може оценката да е справедлива за всички участници и да се осигури синхрон в целите на администрацията и решенията на кандидатите, важно е да се формулира предварително стабилна методология за оценка, която е предоставена на кандидатите и която впоследствие се спазва стриктно.

Подготовката на методология за оценка предварително може да бъде само по себе си предизвикателство, защото методологията трябва да е достатъчно добра, за да осигури винаги избора на предложението, даващо най-добра стойност на вложените средства, независимо от подхода на кандидатите. Например, там, където един кандидат подава най-ниска цена, а друг – най-високо качество, системата за оценка трябва да е достатъчно ефективна, за да осигури избора на офертата, която общо погледнато отговаря най-добре на нуждите на администрацията.

Оценката на отделните аспекти може да се направи на база:

- тест за преминаване/отпадане – например, трябва да се постигне определен критерий, в противен случай офертата се отхвърля;
- точкуване или класиране – то може да е както обективно, когато оценяваният елемент е измерим (като например цена), така и субективно, когато се използва мнението на експерти;
- комбинация от двете.

Оценяването с точки е приложимо при сравнителна оценка между две изпълними оферти, докато тестът за преминаване/отпадане е подходящ при изискване за постигане на минимален стандарт на офертите или при определянето на максимална позволимост, с цел жизнеспособно решение. Подход за комбиниране от двата типа обичайно се прилага, за да се осигури отхвърляне на неподходящите оферти, след което останалите се класират по критерии за стойност на вложените средства.

За да се направи оценка по голям брой критерии и под-критерии, обикновено в методологията за оценяване всеки критерий получава тегло, за да се определи сравнителната важност/тежест на всеки резултат и да се получи общо балансирано решение.



Самите критерии и метода за оценка вероятно ще се променят в различните фази на договарянето, когато се уточнява фокуса на подбора. Ако проектът е привлекателен за пазара, вероятно ще предизвика по-голям интерес у потенциалните кандидати. Тогава, не би било уместно да се изискват подробни решения от всички кандидати на този етап, защото разходите за оценяване на толкова много детайлни предложения биха били твърде високи за администрацията, а високите разходи за подаване на подробни оферти, съпоставени с вероятността за спечелване на търга при толкова много кандидати, могат да отблъснат качествените кандидатури от участие в договарянето. По тази причина, обикновено първо се елиминират неподходящите кандидати (преди определянето на кратък списък) до етапа, когато се подават финалните оферти от ограничен брой кандидати.

Следователно, критериите за оценка може да се очаква да се менят според етапа на процеса:

- ПКВ - във фаза ПКВ, целта е да се елиминират неподходящите кандидати, или тези, които не биха имали капацитета или опита да изпълнят проекта. По тази причина, оценката често е базирана на преминаване/отпадане според минимален брой важни критерии.
- Определяне на кратък списък - за да се ограничи броя на успешно преминалите предквалификационната фаза участници до разумен брой, вероятно ще се наложи да се направи някакво сравнение между офертите, без да се изисква подаването на подробни оферти. По тази причина, оценката вероятно ще бъде направена чрез точкуване, често фокусирано върху подхода на кандидатите към техническите и общите аспекти, където може да се наложи субективно класиране.
- Подаване на подробни оферти - при избора на финалисти в търга и на предпочитан кандидат, оценяването вероятно ще се базира на широк кръг критерии, касаещи всички сфери на проекта, претеглени съгласно значението им за администрацията, със заложи ключови прагове на преминаване/отпадане в определени аспекти. Така най-доброто решение, което отговаря на всички заложи критерии, винаги ще получи най-високата оценка.

Във всички случаи, първата стъпка при оценката на офертите трябва да включва проверка за пълнота на офертите и съответствие с правните изисквания (например, всички изисквани формуляри трябва да са надлежно попълнени, подписани и предадени, трябва да са осигурени тържни гаранции, когато е необходимо и т.н.). Когато се открие пропуск, администрацията трябва да реши дали кандидата трябва да се изключи или е приемливо да се изискват коригиращи действия. Когато кандидатурите са оценени като редовни, съдържанието им се оценява на база на широк кръг критерии, включително:

Правни

Правната оценка, вероятно ще се фокусира на преглед на коментарите към предлаганото проектно споразумение, подадени като част от офертата. Анализът на коментарите на участника ще покажат степента на приемливост на предложеното споразумение. Вероятно, колкото по-приемливо е предварителното споразумение за кандидата, толкова по-висок резултат ще получи той по този критерий. Там, където коментарите или предложените промени от страна на кандидата са адекватни и приемливи за администрацията, оценката може да не се намалява значително и предложените промени могат да се включат в бъдещи кръгове от преговори. В случаи, в които промените са нежелателни или променят разпределението на рисковете по проекта, те трябва да получат по-ниски оценки. Неприемливи промени могат да доведат до отхвърляне на офертата или изискване кандидата да подаде нова, съобразена със задължителните изисквания оферта.

Технически

Техническата оценка трябва да обхваща пълен преглед на темите, касаещи проектиране, изграждане и експлоатация, включително предвидените срокове и условия за пуск на обектите, преходни периоди и прехвърляне след изтичане на договора. Следователно, оценката трябва да включва:

- Преглед на всички предложени методи при подхода им за предоставяне на услугите от кандидатите;
- Осигуряване спазването на спецификациите на администрацията и посочване на степента и сериозността на всички изключения;
- Оценка дали предложеното решение отговаря на спецификацията. Въпреки че това е по-скоро риск на кандидатите, все пак е важно, администрацията да има увереност в предложените от кандидатите решения. Съществени несъответствия могат да доведат до негативен ефект върху предоставянето на услуги към крайните потребители;
- Оценка на проектирането;
- Оценка нивото на качество на предложените материали и услуги;
- Проверка на интегрираността на планове – доколко всички предложени методи, планове и проекти са съвместими помежду си и представляват добре планирано, единно крайно решение.

Финансови

Финансовата оценка би включвала:

- Оценка на разпределението на риска в предложението на кандидата и доколко то се различава от желаното разпределение на риска. Прехвърлянето на риска трябва да е отчетено в общата оценка за стойността на вложените средства и може да повлияе върху третирането на активите в баланса на администрацията.
- Анализ на финансовите прогнози, заложи в предложените оферти, особено във финансовия модел, който е основна тема за анализ от финансовия екип.
- Обобщение и сравнение на ННС на офертите, включително сравнение с АПР и модела със „скрити тарифи“. Сравнението трябва да вземе предвид всички разлики в рисковете, задържани от администрацията.
- Преглед на поносимостта на офертите чрез сравнение на прогнозите за дължимите фиксирани плащания с ресурсите на администрацията или позволимостта на предложените такси към крайни потребители.
- Преглед на включените в офертата условия за финансиране и ниво на осигурено собствено финансиране, както и преглед на основната документация на финансиращите институции.
- Анализ на механизма на плащане, както е предложен от кандидатите и по-специално на неговата приемливост, ефект върху разпределението на рисковете, стойността на вложените средства и поносимостта.
- Стабилност и изпълнимост на общото финансово предложение, постижимост на финансовите прогнози при анализа на чувствителността (например, евентуални промени в икономически допускания или промяна на разходи).

Възможно е също и други, по-маловажни въпроси (като предвидени застраховки), да бъдат обхванати при оценяването.

Важно е да се разчита на реномирани и опитни консултанти при извършване на гореописаните оценки. Обикновено правните, техническите и финансовите консултанти подготвят отделни доклади за оценка до администрацията, които съдържат резултатите и препоръките от техните анализи.

5 Приложение: Източници на информация

Следва списък (по страни, в азбучен ред) с материалите и информацията, използвани за разработка на Указанията, които могат да бъдат използвани и като допълнителен източник на информация:

Австрия

Указания за националната политика за ПЧП (<http://www.infrastructureaustralia.gov.au>).

България

Указания и ръководства за ПЧП, включително „Методически указания за публично-частно партньорство“, „Публично-частното партньорство в инфраструктурните сектори“, (<http://www.eufunds.bg/index.php?cat=55>).

Друга информация за ПЧП получена от министерства, общини, неправителствени организации, международни институции и други.

Великобритания

Подкрепа в договарянето за местните власти (www.4ps.gov.uk).

Упътване за оценка на стойността на вложените средства, Министерство на финансите, ноември 2006 г. (http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_guidance_index.htm).

Друга информация за ПЧП (<http://www.partnershipsuk.org.uk/>).

Германия

ПЧП материали и информация, предоставена от Федералното министерство на транспорта, строителството и градоустройството (<http://www.bmvbs.de/en>).

Указания, законова рамка и други материали за ПЧП, Долна Саксония (http://www.ppp.niedersachsen.de/master/C13551192_N13360026_L20_D0_I13274394.html).

Информация и други материали за ПЧП, Северен Рейн - Вестфалия (<http://www.ppp-nrw.de>).

Гърция

Правна рамка, процедури и информация за ПЧП (<http://www.sdit.mnec.gr/en/>).

Ирландия

Ръководства, законова информация, отчети и публикации на Централен отдел за ПЧП политика (<http://www.ppp.gov.ie/key-documents>).

Чешка Република

Правна рамка, указания и информация за ПЧП, Център за ПЧП (<http://www.pppcentrum.cz/index.php?lang=en>).

Южна Африка

Правна рамка, процедури и информация за ПЧП (<http://www.ppp.gov.za/>).

Други

Зелена книга за ПЧП, директиви и друга информация на Европейския съюз за ПЧП (http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/ppp_en.htm).

Ръководства и помощни средства на Световната банка (<http://rru.worldbank.org/Toolkits/>).

ЕВРОСТАТ, третиране на ПЧП (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1073,46587259&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_product_code=2-11022004-AP).

Проект: „Анализ на прилагането на ‘Методически указания за публично-частно партньорство (ПЧП)’ с цел разработване на актуализиран вариант, и проучване на българския и на международния опит при структурирането на ПЧП”

Договор № К 08-14-1-С / 09.07.2008 г. Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма “Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

www.opac.government.bg