

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ



ПРОЕКТ!

**НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ ЗА РАЗВИТИЕ НА
КОНЦЕСИИТЕ**
В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
(2018 – 2027)

м. май 2018 г.

Съдържание:

СЪКРАЩЕНИЯ	3
I. ВЪВЕДЕНИЕ	4
II. АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА КОНЦЕСИИТЕ	6
1. Развитие на законодателството в областта на концесиите	6
2. Институционална рамка и административен капацитет	8
3. Национален концесионен регистър	10
4. Данни за състоянието на концесиите	11
4.1. Действащи концесии	12
4.2. Предоставяне на концесии за периода 01.07.2006 г. – 31.12.2017 г.	21
5. Основни изводи. Анализ на силните и слабите страни, възможностите и заплахите (SWOT анализ).....	30
III. ВИЗИЯ ЗА РАЗВИТИЕТО НА КОНЦЕСИИТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ	35
IV. ПРИНЦИПИ ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА КОНЦЕСИИТЕ	36
V. ОСНОВНИ ПРИОРИТЕТИ ЗА ВЪЗЛАГАНЕТО НА КОНЦЕСИИ В СТРАНАТА	41
VI. ОБЩИ ЦЕЛИ	42
VII.СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ	43
1. Специфични цели по Приоритет 1:	43
2. Специфични цели по Приоритет 2:	45
3. Специфични цели по Приоритет 3:	49
4. Специфични цели по Приоритет 4:	50
VIII. МЕРКИ ЗА ПОСТИГАНЕ НА ЦЕЛИТЕ НА СТРАТЕГИЯТА.	
ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПОДКРЕПА	51
Мярка 1. Устойчивост на формираната политическа воля за развитие на концесиите	51
Мярка 2. Създаване на методологически инструментариум за подпомагане на публичните органи и техните администрации	52
Мярка 3. Деяности за развитие и поддържане на капацитета на администрациите за планиране, възлагане, и контрол по изпълнение на концесиите	52
Мярка 4. Прилагане на подходящи комуникационни стратегии.....	53
Мярка 5. Изграждане на НКР като централизирана електронна информационна система с възможност за извършване на аналитични справки	53
IX. ОЧАКВАНИ РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА СТРАТЕГИЯТА.	54
X. КООРДИНАЦИЯ, НАБЛЮДЕНИЕ И ОТЧИТАНЕ НА СТРАТЕГИЯТА	55

СЪКРАЩЕНИЯ

АДФИ	Агенция за държавна финансова инспекция
АПСК	Агенция за приватизация и следприватизационен контрол
Директива за концесиите	Директива 2014/23/EС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за възлагане на договори за концесия (ОВ, L 94/1 от 28 март 2014 г.)
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСИФ	Европейски структурни и инвестиционни фондове
ЗДС	Закон за държавната собственост, обн., ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г., с последващи изменения и допълнения
ЗК	Закон за концесиите, обн. ДВ, бр. 96 от 01.12.2017 г., изм. и доп. ДВ. бр.103 от 2017 г., бр.7 и 15 от 2018 г.
ЗК от 1995 г. (отм.)	Закон за концесиите от 1995 г., обн., ДВ, бр. 92 от 17.10.1995 г., с последващи изменения и допълнения, отменен с § 2 от ПЗР на ЗК от 2006 г. (отм.)
ЗК от 2006 г. (отм.)	Закон за концесиите от 2006 г., обн., ДВ, бр. 36 от 02.05.2006 г., с последващи изменения и допълнения, отменен с § 3, т. 1 от ПЗР на ЗК
ЗОС	Закон за общинската собственост, обн. ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г., с последващи изменения и допълнения
КЗК	Комисия за защита на конкуренцията
Координационен съвет	Координационен съвет по концесиите
КРБ	Конституция на Република България, обн. ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., с последващи изменения и допълнения
МС	Министерски съвет
НКР	Национален концесионен регистър
НСОРБ	Национално сдружение на общините в Република България
ПЧП	Публично-частно партньорство
Стратегията	Национална стратегия за развитие на концесиите в Република България за периода 2018 г. – 2027 г.

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Концесията е важен инструмент за дългосрочното структурно развитие на публични инфраструктура и услуги. Концесиите допринасят за нарастване на конкуренцията, за използване на опита на частния сектор и за постигане на ефикасност и иновации. Конкурентното възлагане на концесии създава възможност за по-ефективно разпределение на публични средства.

В условията на бюджетни ограничения и икономически трудности ефективното разпределение на публичните средства е въпрос от особена важност. Възможността за мобилизиране на частен капитал и ноу-хау за допълване на публичните ресурси прави концесиите привлекателен инструмент за реализиране на проекти от обществен интерес. Използването им осигурява възможност за нови инвестиции в публични инфраструктура и услуги, без да се увеличават показателите на държавния дълг при специфични обстоятелства съгласно насоките на Евростат.

Стратегията „Европа 2020“ подчертава значението на ПЧП, законовоопределена форма на което са концесиите, за финансиране на инвестиции и иновативни проекти, с оглед постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, и гарантиране на най-ефективното използване на публичните средства.

Като ръководно начало могат да се приемат и релевантните постановки от „Програма 2030“ на Организацията на обединените нации, която определя ПЧП като един от значимите инструменти за постигане на устойчиво развитие. От изключителна важност е изведеннят там принцип, че реализацията на ПЧП следва да се промени, като подходът „максимална стойност срещу парите“ трябва да се развие до „хората на първо място“. В частност, при възлагането на концесии, е необходимо акцентът да бъде поставен върху публичните ползи, които водят до подобър достъп до услуги, устойчиво поведение, насочено към опазване на околната среда, подобряване на икономическата ефективност, насърчаване на възпроизводимостта и включване на всички заинтересовани страни, включително жените и малцинствата.

Националната програма за развитие: „България 2020“ предвижда по-широкото използване на концесиите, по-специално за развитие на транспортната инфраструктура и като източник на финансиране на отделните политики.

В така очертаната обща рамка за развитие концесиите са ключов елемент за осигуряване на изпълнението на целите и приоритетите на секторните национални стратегически документи в областта на транспорта.¹

За реализиране на целите за социално-икономическо развитие на България, както и на отделни секторни политики, са необходими значителни инвестиции в публични инфраструктура и услуги. Държавният и общинските бюджети осигуряват ограничени възможности за насърчаване на социалното и икономическото развитие. Публичните средства, в т.ч. средствата от ЕСИФ, не са достатъчни за реализирането на необходимите инфраструктурни проекти, поради което следва да се търсят нови възможности за финансирането им, включително чрез частни инвестиции.

Развитието на концесиите в България може да допринесе за повече обществени ползи и за постигането на стратегическите цели на отделните секторни политики и за подобряването на

¹ Интегрирана транспортна стратегия в периода до 2030 г.; Стратегия за развитие на транспортната система на Република България до 2020 г.; Програма за развитието и експлоатацията на железопътната инфраструктура (2017 – 2021) и др.

обществените услуги при най-добро съотношение качество – цена. На ниво общини концесиите предоставят възможности за развитие на местните предприятия и за създаване на работни места. Възможностите за реализиране на проекти, съчетаващи финансиране от ЕСИФ и частно финансиране чрез концесии, могат да допринесат за по-ефективното използване на средствата от европейските фондове.

Анализът на законодателството в областта на концесиите, разработен в рамките на подготовката за приемането на ЗК, показва, че една от сериозните причини за неефективното използване на концесията като инструмент за дългосрочно развитие на публичните инфраструктура и услуги, е липсата на стратегическо планиране в областта на концесиите. В тази връзка ЗК предвижда приемането на Национална стратегия за развитие на концесиите (Стратегията), която да съдържа общите и специфичните цели и приоритетите за възлагане на концесии в страната. За осигуряване на изпълнението на стратегията, както и за бюджетното планиране на разходите, свързани с концесионната дейност, законът предвижда приемането и на План за действие за държавните концесии и на планове за действие за общинските концесии.

Стратегията определя стратегическата рамка на единната държавна политика в областта на концесиите. Тя е в съответствие с целите и приоритетите на Националната програма за развитие: „България 2020“ и на Стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

Стратегията определя целите – общи и специфични, и приоритетите в областта на концесиите за периода 2018 – 2027 г. на основата на извършения анализ на състоянието на концесиите, специфичните за страната нужди за развитие, както и в съответствие с предложенията, направени от НСОРБ и редица публични органи.

За развитието на концесиите в страната и за изпълнението на целите и приоритетите на Стратегията е необходима силна политическа ангажираност на всички нива на управление и промяна в начина на възприемане на концесията. За осигуряване на устойчив растеж, основан на иновациите, представителите на публичната власт, от една страна, и икономическите оператори, от друга, трябва да припознаят концесията като ефективно и ефикасно средство за създаване на публични ресурси, блага и услуги при високо качество и ползи, както за публичния и за частния сектор, така и за обществото като цяло. Концесията е механизъм за реализиране на ПЧП, а не само източник на приходи за държавния или за общинските бюджети. В тази връзка Стратегията е документ, който да стимулира и подпомага в средносрочен план развитието на концесиите, чрез определяне на основните принципи и приоритети за тяхното възлагане и на обективни показатели за измерване на тяхното изпълнение.

II. АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА КОНЦЕСИИТЕ

1. Развитие на законодателството в областта на концесиите

Концесията е един от исторически наложилите се в България правни инструменти за управление на държавната и общинската собственост, при регламентирането и използването на който е натрупан значителен практически опит.²

Конституцията на Република България, приета през 1991 г., въвежда понятието „концесия“, без да го дефинира³. Тя предвижда, че със закон следва да се уредят условията и редът, при които държавата предоставя концесии за обектите, които са изключителна държавна собственост⁴ и върху които държавата упражнява суверенни права⁵, както и относно разрешенията за дейностите, върху които е установлен държавен монопол⁶. Конституцията не съдържа забрани за предоставяне на концесия и върху други обекти и дейности, извън определените в чл. 18, ал. 5 от КРБ, включително относно обхвата (предмета и обекта) на концесията и относно носителя (титуляря на собствеността).

От приемането на КРБ през 1991 г. до момента моделът за предоставяне на концесии в България претърпява съществено развитие⁷. Това развитие следва развитието на подхода при определяне на същността на концесията и нейното принципно дефиниране.

Първоначално тя е разбирана и съответно е уредена в ЗК от 1995 г. (отм.) като особено право на ползване върху обекти – публична или общинска собственост (вид вещно право).

В контекста на законодателството на ЕС, със ЗК от 2006 г. (отм.) концесията е определена като право на експлоатация върху обект от обществен интерес срещу задължение за извършване от концесионера на определена дейност от обществен интерес (облигационно право), а с последващи изменения и допълнения на същия – и/или върху услуга от обществен интерес. ЗК от 2006 г. (отм.) допуска концесия да се предоставя и за обекти, които са частна собственост – на държавата, на общините и на публичноправните организации.

На 18 април 2014 г. влезе в сила Директивата за концесиите, която е част от законодателния пакет на ЕС за реформиране на Общностното право в областта на обществените поръчки⁸. Директивата за концесиите е транспортирана в националното законодателство със ЗК, който е в сила от 02.01.2018 г. Законът за концесиите отменя ЗК от 2006 г. (отм.) и Закона за публично-частното партньорство (ДВ, бр. 45 от 2012 г., отм.).

² До приемането на КРБ през 1991 г. режимът на собственост, независимо дали е държавна, общинска или частна, се урежда със Закона за собствеността (ЗС), приет през 1951 г. в условията на социалистическа собственост. Разпоредбите на ЗС уреждат правоотношенията, свързани с държавната и общинската собственост, и след приемането на КРБ до приемането на ЗК от 1995 г. (отм.) и на ЗДС и на ЗОС през 1996 г.

³ Член 18, ал. 5 от КРБ

⁴ Съгласно чл. 18, ал. 1 от КРБ - подземните богатства, крайбрежната плажна ивица, републиканските пътища, както и водите, горите и парковете с национално значение, природните и археологическите резервати, определени със закон

⁵ Съгласно чл. 18, ал. 2 и 3 от КРБ – върху континенталния шелф и в изключителната икономическа зона за проучване, разработване, използване, опазване и стопанисване на биологичните, минералните и енергийните ресурси на тези морски пространства, както и върху радиочестотния спектър и позициите на геостационарната орбита, определени за Република България с международни споразумения

⁶ Съгласно чл. 18, ал. 4 от КРБ - железопътния транспорт, националните пощенски и далекообщителни мрежи, използването на ядрена енергия, производството наadioактивни продукти, оръжие, взрывни и биологично силно действащи вещества

⁷ Подробен анализ на националното законодателство и преглед на историческото развитие на концесионния модел в България до приемането на ЗК се съдържа в Концепция за възможните решения относно транспортирането на Директивата за концесиите, публикувана на адрес: <http://www.conces.government.bg/>, Раздел „Нормативна уредба“ – „Програмни документи“

⁸ В рамките на реформата от 2014 г. бяха приети Директива 2014/23/EС (за концесиите), Директива 2014/24/EС (обща директива) и Директива 2014/25/EС (за комуналните услуги)

Законът за концесиите осигурява по-широки възможности за привличане на частен капитал и за използване на професионалния опит на икономическите оператори при изпълнението на строителство и на услуги чрез възлагане на концесии. Законът въвежда ясна институционална рамка и засилена координация в областта на концесиите. Същевременно с него са определени принципно нови разпоредби относно мониторинга и контрола.

В съответствие с изискванията на Директивата за концесиите, концесията е определена чрез нейната договорна същност и съдържание.

Основното разграничение на концесиите е според техния предмет: за строителство, за услуги и за ползване на публична държавна и публична общинска собственост. Концесия за строителство или концесия за услуги може да се възложи винаги, когато е налице възможност и концесионерът реално поеме оперативния рисков. Оперативният рисков е определен в съответствие с изискванията на Директивата за концесиите като рисков от излагане на колебанията на пазара. Поради тази причина тези два вида концесии може условно да се нарекат „директивни концесии“. Възможността за възлагане на концесия за ползване е свързана с изпълнение на изискванията на КРБ чрез концесия да се възлага ползването от частни субекти на изключителната държавна собственост в съответствие с установените в новото законодателство на България традиции⁹, които разпростират прилагането на концесии и за обекти, които са публична държавна собственост или публична общинска собственост.

За да се осигури по-голяма гъвкавост и възможности за адаптация, постигане на индивидуални договорености и конкретизации спрямо особеностите на всяка отделна концесия в хода на процедурата за определяне на концесионер, ЗК допуска провеждането на три процедури за възлагане на концесии – открита процедура, състезателна процедура с договаряне и състезателен диалог.

Предвид обстоятелството, че невъзможността да получат справедливо възнаграждение за изпълненото строителство или предоставяните услуги ограничава интереса на икономическите оператори към концесиите, със ЗК са определени ясни правила относно възможността за плащания от страна на концедентите, в случаите на т.н. „несамофинансиращи се концесии“.

В контекста на изискванията на Директивата за концесиите, със ЗК са въведени редица нови правила относно възлагането и изпълнението на концесии за строителство и на концесии за услуги. Уредени са в необходимата пълнота обществените отношения, които подлежат на трайна уредба, като е преценено, че с оглед особеностите на всяка отделна концесия и на групи от сходни концесии не е целесъобразно ЗК да конкретизира процедурните правила относно възлагането и изпълнението на концесиите. Същите следва да се определят от концедентите при отчитане на съответните особености. Към момента няма разработени ръководства и стандартизириани образци на документи за практическото прилагане на тези правила, а наличието на такива би било от полза за подпомагане на законосъобразното и ефективно възлагане и изпълнение на концесиите.

Законът за концесиите осигурява правната рамка на предприетата реформа в областта на концесиите. Въведени са изискванията на Европейското законодателство, като същевременно са отстранени специфични за България слабости на концесионния модел, които са причина за неефективното до момента използване на института на концесии в страната. По-нататъшни действия и мерки са необходими за осигуряване на практическото прилагане на новото законодателство чрез подходящ методически инструментариум, в т.ч. разработване на ръководства, стандартизириани образци на документи и др.

⁹ Повлияни от Решение № 19/1993 г. на Конституционния съд на Република България по конституционно дело № 11/1993 г. и Решение № 2/1996 г. на Конституционния съд на Република България по конституционно дело № 26/1995 г.

2. Институционална рамка и административен капацитет

Традиционно националното законодателство определя институционалната рамка в областта на концесиите.

Със ЗК от 2006 г. (отм.) обхватът на лицата, които имат правомощия по концесиите, е ограничен до: концеденти; органи, които извършват подготвителните действия по предоставянето на концесиите; органи, които представляват концедента в отношенията, свързани със сключването и изпълнението на концесионните договори и органи, които представляват концедента при прекратяването на концесиите, включително по дела, които се отнасят до прекратяването на концесионните договори. Посоченият закон определя и органите и звената, които осъществяват контрол на концесиите. Независимо от това, анализът на законодателството, направен в рамките на подготовката за транспортирането на Директивата за концесиите, показва слабости, най-вече произтичащи от липсата на централен орган, на който да е вменено законово задължение да определя единна и координирана държавна политика в областта на концесиите, както и от недостатъчните координация и съгласуваност при осъществяването на мониторинга и контрола.

В тази връзка, със ЗК институционалната рамка е подобрена. Правомощията и функциите на органите и звената, които осъществяват държавната политика, методологията, мониторинга, докладването и контрола в областта на концесиите са ясно и изчерпателно определени, като е осигурена и засилена координация между тях.

Държавната политика за концесиите се определя от Министерския съвет, който одобрява Национална стратегия за развитие на концесиите. Политиката за държавните концесии също се определя от Министерския съвет, който одобрява приемия от Координационния съвет План за действие за държавните концесии. Със ЗК е определено, че правомощията на концедент за държавните концесии се изпълняват от министрите, но за осигуряване на административен контрол и гарантиране защитата на обществения интерес е предвидено Министерският съвет да одобрява основните актове, свързани с възлагането и изпълнението на държавните концесии – откриването и прекратяването на процедура, както и изменението и прекратяването на концесионните договори. Със ЗК на Министерския съвет са възложени и други функции в областта на мониторинга и контрола, а именно одобряване на годишен план за работа на АПСК, както и на годишни отчети на министрите относно изпълнението на включените в плана за действие проекти и на концесионните договори за държавни концесии и за съвместни концесии с държавно участие. Министерският съвет определя с решение държавни такси, които се събират и/или постъпват в полза на концесионер на държавна концесия, както и условията и реда за събирането им.

За определянето на единна и координирана държавна политика важна роля има Координационният съвет, който включва представители на всички органи, осъществяващи функции в областта на концесиите. Съветът приема и чрез председателя си предлага на МС за одобрение Национална стратегия за развитие на концесиите. В рамките на съвета министрите и кметовете на общини, представени чрез НСОРБ, правят предложения относно целите и приоритетите на Стратегията. Координационният съвет приема Плана за действие за държавните концесии и чрез председателя си го предлага за одобрение на Министерския съвет, като впоследствие координира и дейностите по изпълнението му. Със ЗК на Координационния съвет са възложени и функции по мониторинг и контрол в областта на концесиите. Съветът може да възлага на АПСК извършването на извънредни проверки на определени концесионни договори, обсъжда и дава насоки за преодоляване на системни проблеми, свързани с възлагането на концесиите и с изпълнението или прекратяването на концесионните договори. Съветът приема и годишен доклад за състоянието на концесиите.

Министрите изпълняват държавната политика за концесиите в съответствие с отрасловата си компетентност и изпълняват правомощията на концеденти за държавните концесии. В съответствие с провежданата от тях секторна политика правят предложения до Координационния съвет относно Стратегията, както и предложения за проекти, които да бъдат включени в Плана за действие за държавните концесии. Министрите осъществяват мониторинг и контрол на сключените от тях концесионни договори и ежегодно изготвят отчети за изпълнението на сключените в Плана за действие проекти, които са от тяхна компетентност, и на сключените от тях концесионни договори. Министрите може да правят предложения до Координационния съвет за приемане на насоки за отстраняване на проблеми при възлагането и изпълнението на концесиите.

Министърът на финансите изпълнява държавната политика за ефективното и ефикасното разходване на публични средства при планирането и изпълнението на концесиите. Той одобрява ежегодно план-сметка за финансиране на разходите по държавните концесии и съгласува проектите за държавни концесии с плащания от концедентите преди включването им в Плана за действие за държавните концесии, както и финансово-икономическите анализи за държавните и за общинските концесии с плащания от концедентите.

Политиката за общинските концесии се определя от общинския съвет, който приема с решение План за действие за общинските концесии на територията на съответната община. Със ЗК е определено, че правомощията на концедент за общинските концесии се изпълняват от кметовете на общини, но за осигуряване на административен контрол и гарантиране защитата на обществения интерес е предвидено съответният общински съвет да одобрява основните актове, свързани с възлагането и изпълнението на общинските концесии – откриването и прекратяването на процедура, както и изменението и прекратяването на концесионните договори. Със ЗК на общинските съвети е възложено да одобряват годишни отчети на кметовете на общини относно изпълнението на сключените в Плана за действие проекти и на концесионните договори за общинските концесии. Общинските съвети определят с решение и кои местни такси, установени със закон, и цени на услуги се събират и/или постъпват в полза на концесионер на общинска концесия и на съвместна концесия с държавно и общинско участие, както и условията и реда за събиране на тези такси.

Кметовете на общини изпълняват политиката за общински концесии на територията на съответната община и осъществяват правомощията на концеденти за общинските концесии; правят предложения до Координационния съвет относно Националната стратегия за развитие на концесиите и до общинския съвет за включването, изключването и промяната на проекти за концесии в Плана за действие за общинските концесии; извършват мониторинг и контрол на сключените от тях концесионни договори и ежегодно изготвят и внасят за одобрение в общинския съвет отчети относно изпълнението на сключените в Плана за действие проекти и на сключените от тях концесионни договори. Кметовете на общини правят предложения до Координационния съвет за приемане на насоки за отстраняване на проблеми, свързани с възлагането на концесиите и с изпълнението или прекратяването на концесионните договори, и публикуют в Националния концесионен регистър Плана за действие за общинските концесии.

Със ЗК са възложени и редица функции по мониторинг и контрол в областта на концесиите на специализирана дирекция от администрацията на МС, определена със заповед на министър-председателя. Дирекцията изпълнява функциите на секретариат на Координационния съвет, като го подпомага експертно и технически. Със ЗК е възложено дирекцията да извърши мониторинг на прилагането на изискванията за възлагане на концесии и публично да оповестява резултатите от мониторинга, а при искане от страна на ЕК – да изготвя и изпраща доклад за осъществявания мониторинг. За целите на мониторинга дирекцията поддържа НКР, изготвя годишен доклад за състоянието на концесиите, обменя информация с компетентните

държавни органи и др. Дирекцията осъществява и предварителен контрол за спазване на изискванията за възлагане на концесии и за изпълнението на сключените концесионни договори.

Със ЗК е доразвит моделът на контрола в областта на концесиите, като на АПСК е възложено да осъществява независим външен контрол на изпълнението на определени концесионни договори. Контролът се осъществява въз основа на одобрен от МС годишен план за работа на агенцията или чрез извънредни проверки, възложени от Координационния съвет. Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол ежегодно изготвя обобщен доклад за извършения контрол, заедно с предложения за отстраняване на системни проблеми, свързани с концесионните договори, и го представя пред Координационния съвет. Наред с функциите по мониторинг и контрол, МС може да възложи на АПСК да извърши и определени действия по възлагане на държавна концесия и по изпълнението и прекратяването на концесионния договор за тази концесия.

Сметната палата и АДФИ осъществяват последващ външен контрол по изпълнение на ЗК в рамките на своите правомощия.

Комисията за защита на конкуренцията упражнява контрол за законосъобразност на решенията и на действията и бездействията на концедентите в процедури за определяне на концесионер при подадени жалби.

Наличието на институционална рамка е необходимо, но недостатъчно условие за развитие на концесиите в страната. Важен фактор за това е и осигуряването на капацитет в администрацииите на органите, които имат правомощия в областта на концесиите.

Анализът, изгoten в рамките на подготовката по транспонирането на Директивата за концесиите, показва че не е налице необходимият експертен потенциал, особено на общинско ниво, за извършване на подготвителни дейности, за провеждане на процедури за определяне на концесионер и за мониторинг и контрол на изпълнението на концесионните договори. В редица администрации на централно и на местно ниво няма създадени звена и/или назначени служители с определени функции по концесиите. Това обстоятелство се отразява, както на качеството на подготвяните концесии, така и на ефективността при възлагането и изпълнението на концесиите.

За осигуряване ефективното прилагане на ЗК и на подзаконовите актове към него, както и във връзка с изпълнението на препоръките на ЕК относно професионализацията на обществените поръчки¹⁰, по-нататъшните усилия следва да бъдат насочени към изграждането, поддържането и повишаването на професионализма на служителите от администрацииите на компетентните органи, които имат правомощия по закона, както и на органите и звената, които изпълняват функции по мониторинг, докладване, контрол и одит в областта на концесиите.

3. Национален концесионен регистър

Националният концесионен регистър е създаден през 2005 г. в изпълнение на разпоредбите на ЗИД на ЗК от 1995 г. (отм.) (Обн., ДВ, бр. 80 от 2004 г.), с цел осигуряване на публичност и прозрачност на концесионната дейност, както и осигуряване на информация за целите на мониторинга и контрола на концесиите.

¹⁰ Препоръка (ЕС) 2017/1805 на Комисията от 3 октомври 2017 г. за професионализация на обществените поръчки – „Изграждане на архитектура за професионализацията на обществените поръчки“. Съгласно посоченото в раздел „Последващи действия“ на препоръката, към държавите-членки се отправя препоръка „да осведомяват Комисията за действията, предприети в отговор на настоящата препоръка, когато предоставят информация по силата на член 83 от Директива 2014/24/ЕС, член 45 от Директива 2014/23/ЕС и член 99 от Директива 2014/25/ЕС.“

Регистърът е публичен и до него е осигурен достъп чрез Интернет¹¹.

Към момента НКР е актуализиран с нови функционалности, които осигуряват изискуемата от ЗК публичност на процедурите за определяне на концесионер и на възложените концесии. Като резултат, НКР осигурява он лайн достъп и попълване на електронните формуляри на обявленията, определени с чл. 50, ал. 1 от ЗК, които следва да са достъпни чрез НКР съгласно чл. 50, ал. 3 от ЗК, както и възможност за откриване и поддържане на партиди за процедурите за определяне на концесионер по ЗК и на партиди за възложени по реда на ЗК концесии. В НКР се поддържат и предишните функционалности, осигуряващи достъп до данни за предоставените до влизането в сила на ЗК концесии, информация за изпълнението на концесионните договори, включително за концесионните плащания и за компенсациите по тях.

В съответствие с изискванията на Директивата за концесиите и в резултат на анализ на функционалността на съществуващия НКР, ЗК предвижда създаването на нов НКР като централизирана електронна информационна система, с нови функционалности и с нова като обхват, обем и приложимост база данни, считано от 31 януари 2019 г.

Съгласно новите правила НКР трябва да съдържа база данни за процедурите за определяне на концесионер, проведени по реда на ЗК, и за всички концесии, независимо от реда на тяхното възлагане или предоставяне, информационен раздел¹², както и друга информация, свързана с концесии, определена с решение на МС. Базата данни трябва да е в електронна форма и да се формира по електронен път чрез обмен на електронни документи и на електронен образ на други документи.

Националният концесионен регистър следва да осигурява възможност за подбор (селектиране) на информация и за получаване на аналитични справки за подпомагане на стратегическото развитие, планирането, управлението, мониторинга и контрола в областта на концесиите.

Чрез изграждането на НКР като централизирана електронна информационна система ще се осигури в най-висока степен публичност и прозрачност на концесионната дейност, съответно по-широки възможности за обществен контрол. Ще се изградят нови функционалности за нуждите на управлението, мониторинга и анализа на концесионната дейност и усъвършенстването на концесионните политики. Наред с това НКР ще се превърне в платформа за обмен на добри практики, информация и знания в областта на концесиите в съответствие с препоръките на ЕК към държавите-членки относно професионализацията на обществените поръчки, относими и към концесиите.

4. Данни за състоянието на концесиите

За анализа на действащите концесии са използвани данни към 31.12.2017 г. от НКР, който е основен източник на информация относно състоянието на концесиите в страната. За анализа относно предоставянето на концесии в страната са използвани данни от НКР за периода 01.07.2006 г. – 31.12.2017 г. – времето на действие на ЗК от 2006 г. (отм.).

Добивът на подземни богатства е изключен от обхвата на настоящия анализ, предвид обстоятелството, че съгласно действащото законодателство в областта на концесиите, предоставянето и изпълнението на концесиите за подземни богатства, както и стратегическото

¹¹ www.nkr.government.bg

¹² Включва Националната стратегия за развитие на концесиите, плановете за действие за държавните и за общинските концесии, приложимите нормативни актове за концесиите, насоките, указанията и други документи и информация, свързани с мониторинга, управлението и контрола на концесиите

планиране в областта на подземните богатства се извършват при условията и по реда на Закона за подземните богатства¹³.

От действащите в страната към 31.12.2017 г. общо 1293 бр. концесии, вписани в НКР, концесиите за добив са 600 бр., от които 565 бр. са за добив на подземни богатства, 34 бр. са за добив на минерална вода, а 1 бр. е за добив на биологични ресурси. Във връзка с посоченото, за целите на Стратегията в анализа като „концесии за добив“ са отчетени само концесиите за добив на минерална вода и на биологични ресурси.

4.1. Действащи концесии

Към 31.12.2017 г. действащите в страната концесии са 726 бр., от които 102 бр. за държавни концесии и 624 бр. за общински концесии. Няма предоставени обществени концесии и съвместни концесии.¹⁴

4.1.1. Действащи концесии според предмета на концесията

Концесиите за услуги¹⁵ са общо 623 бр. и заемат най-голям дял в действащите концесии в страната (86 %).

Концесиите за строителство¹⁶ са общо 68 бр. и заемат дял от 9 % в действащите концесии в страната.

Концесиите за добив¹⁷ са общо 35 бр. и заемат дял от 5 % в общия брой на действащите концесии в страната.

На Графика № 1 по-долу са представени данни за **действащите концесии според собствеността на обекта на концесия (държавни и общински) и според предмета на концесията**¹⁸.

¹³ Обн., ДВ, бр. 23 от 1999 г., изм. и доп., бр. 28 от 2000 г., бр. 108 от 2001 г., бр. 47 от 2002 г., бр. 86 от 2003 г., бр. 28 и 94 от 2005 г., бр. 30, 36 и 37 от 2006 г., бр. 55 от 2007 г., бр. 70 от 2008 г., бр. 19 и 82 от 2009 г., бр. 46, 61 и 100 от 2010 г., бр. 19 от 2011 г., бр. 14 и 45 от 2012 г., бр. 66 от 2013 г., бр. 98 от 2014 г., бр. 14 и 56 от 2015 г., бр. 96 от 2017 г.

¹⁴ По смисъла на ЗК (отм.): държавни концесии - когато обектът е държавна собственост; общински концесии - когато обектът е общинска собственост; обществени концесии - когато обектът е собственост на публично правна организация, и съвместни концесии - когато обектът е собственост на държавата, на една или повече общини и/или публичноправни организации.

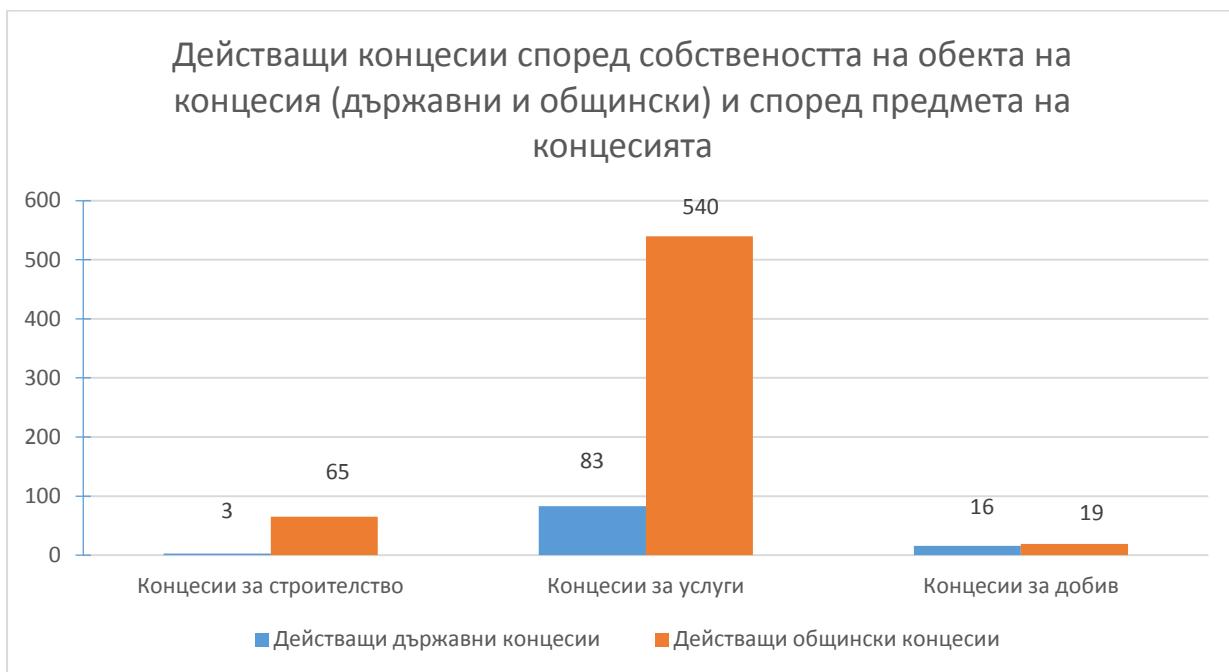
¹⁵ По смисъла на ЗК от 2006 г. (отм.): **Концесията за услуга** има за предмет управлението на услуга от обществен интерес на риск на концесионера, като възнаграждението се състои в правото на концесионера да експлоатира услугата или от това право и компенсация от страна на концедента.

¹⁶ По смисъла на ЗК от 2006 г. (отм.): **Концесията за строителство** има за предмет частично или цялостно изграждане на обекта на концесията и неговото управление и поддържане след въвеждането му в експлоатация на риск на концесионера, като възнаграждението се състои в правото на концесионера да експлоатира обекта на концесията или от това право и компенсация от страна на концедента.

¹⁷ По смисъла на ЗК от 2006 г. (отм.): **Концесията за добив** има за предмет експлоатация на природни богатства чрез добив, който се извършва със средства, осигурени от концесионера и на негов риск.

¹⁸ По смисъла на ЗК от 2006 г. (отм.): концесия за строителство, концесия за услуга и концесия за добив.

Графика № 1



Най-голям дял при **действащите държавни концесии** заемат концесиите за услуги (81 %), следвани от концесиите за добив (16 %) и концесиите за строителство (3 %).

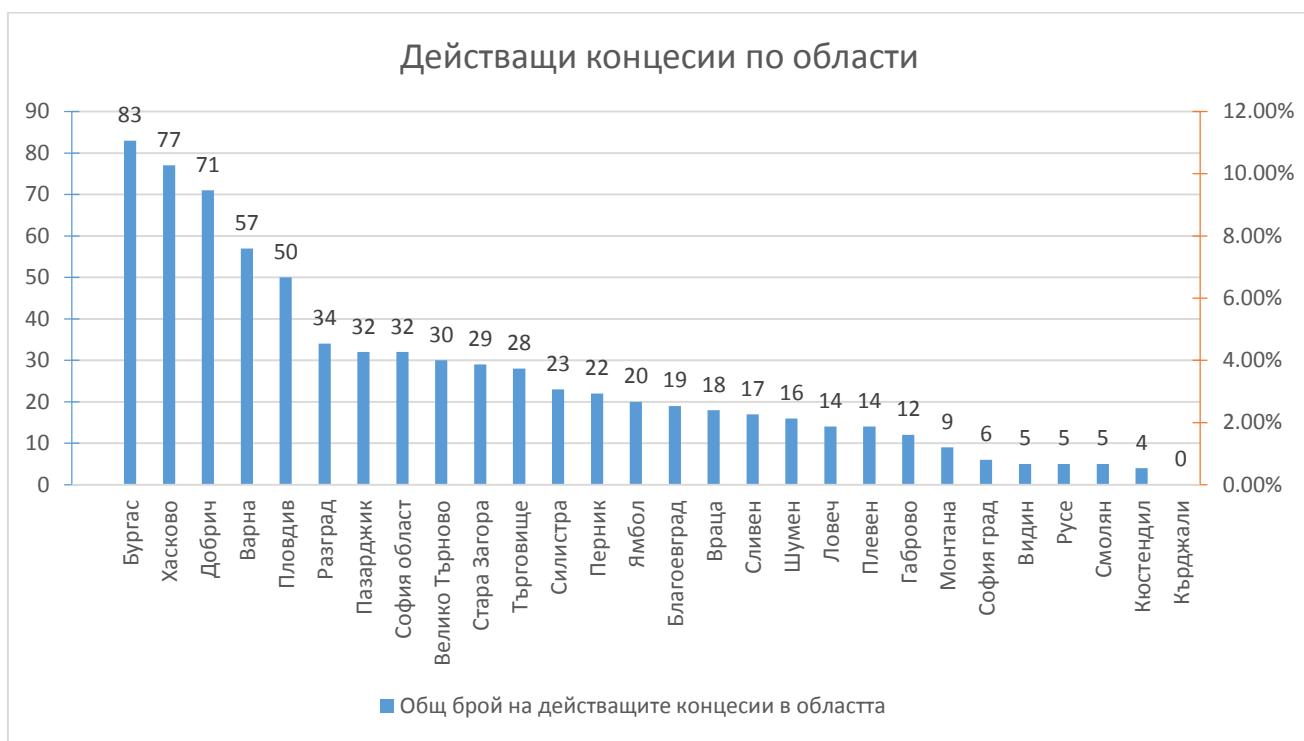
Най-голям дял при **действащите общински концесии** заемат концесиите за услуги (87 %), следвани от концесиите за строителство (10 %) и концесиите за добив (3 %).

Посочените данни са в зависимост от класификацията на концесиите, съдържаща се в съответния концесионен договор. Анализът на концесионните договори, съдържащи се в досиетата на концесиите към НКР сочи, че редица концесии не са класифицирани правилно като концесии за строителство или като концесии за услуги.

4.1.2. Териториално разпределение на действащите концесии

Данните за разпределението на действащите концесии в страната по области са представени на Графика № 2. Същите показват неравномерно разпределение по области. Половината от тях се реализират на териториите на шест области (Бургас, Хасково, Добрич, Варна, Пловдив и Разград).

Графика № 2

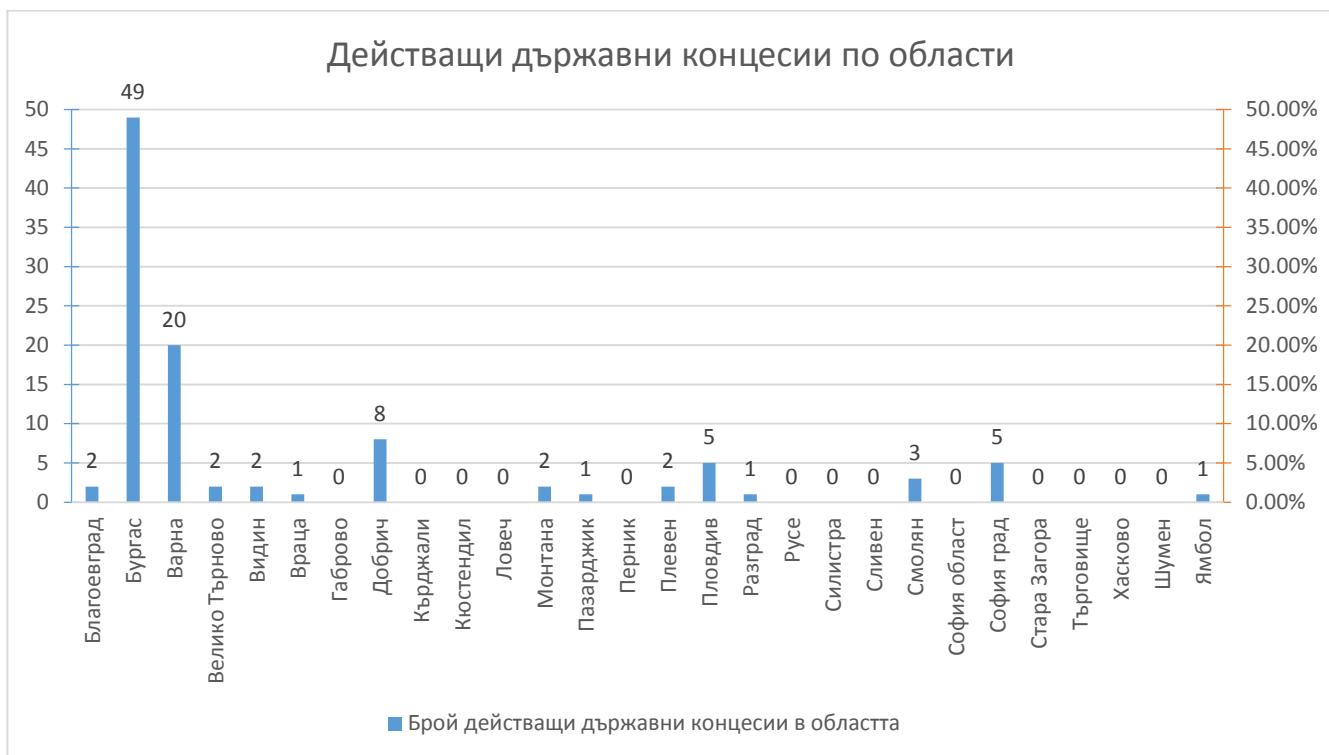


Най-голям дял в областното разпределение на действащите концесии заемат област Бургас (11,34 %), следвана от област Хасково (10,52 %) и област Добрич (9,70 %).

Най-малък дял в областното разпределение на действащите концесии имат област Кюстендил (0,55 %), следвана от областите Смолян, Русе и Видин (по 0,68 %). Същевременно, в област Кърджали няма нито една действаща концесия.

Още по-неравномерно е **областното разпределение на действащите държавни концесии**, видно от Графика № 3 по-долу.

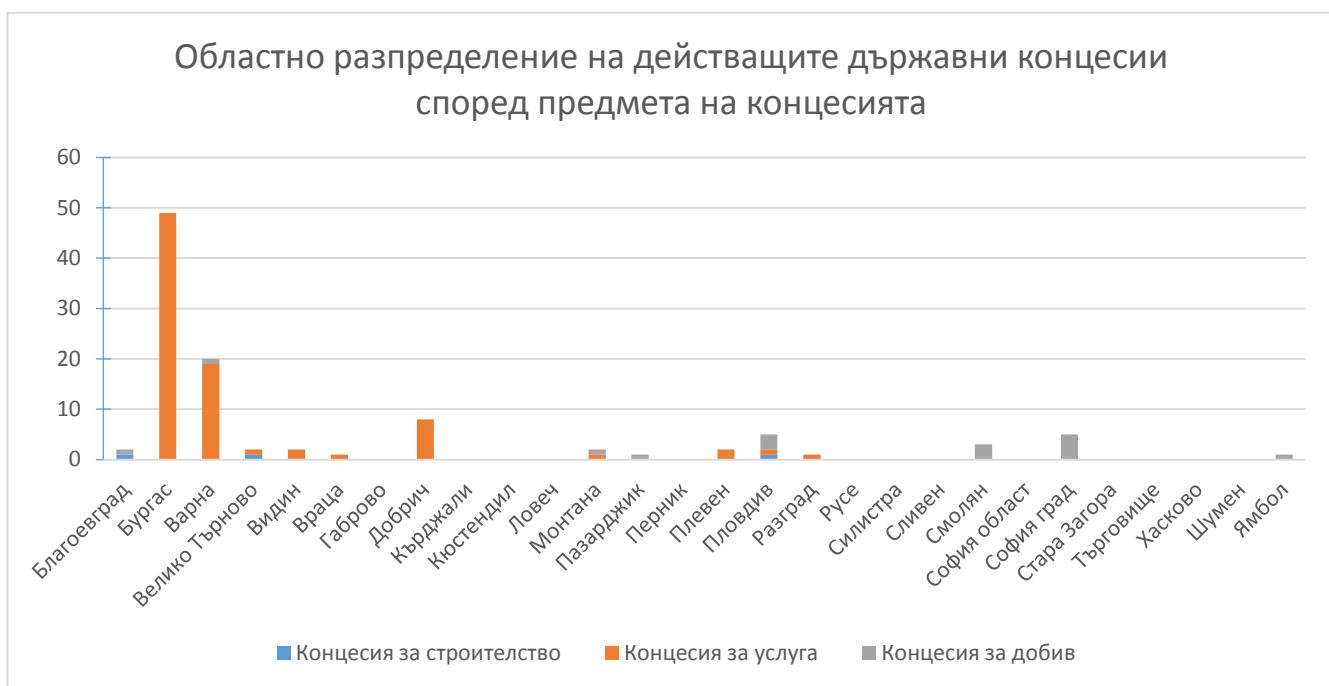
Графика № 3



Почти половината от действащите държавни концесии се реализират на територията на област Бургас (47,12 %). На второ място е област Варна (19,23 %), а на трето – област Добрич (7,69 %). В 13 от областите в страната няма нито една действаща държавна концесия.

На следващата Графика № 4 е показано **областното разпределение на действащите държавни концесии според предмета на концесията**.

Графика № 4



Концесиите за услуги заемат основен дял в действащите държавни концесии, както в посочените области, така и в страната като цяло.

Действащите общински концесии също са неравномерно разпределени по области, видно от Графика № 5 по-долу. Над половината от действащите общински концесии в страната се реализират на териториите на седем области (Хасково, Добрич, Пловдив, Варна, Бургас, Разград и София област).

Графика № 5

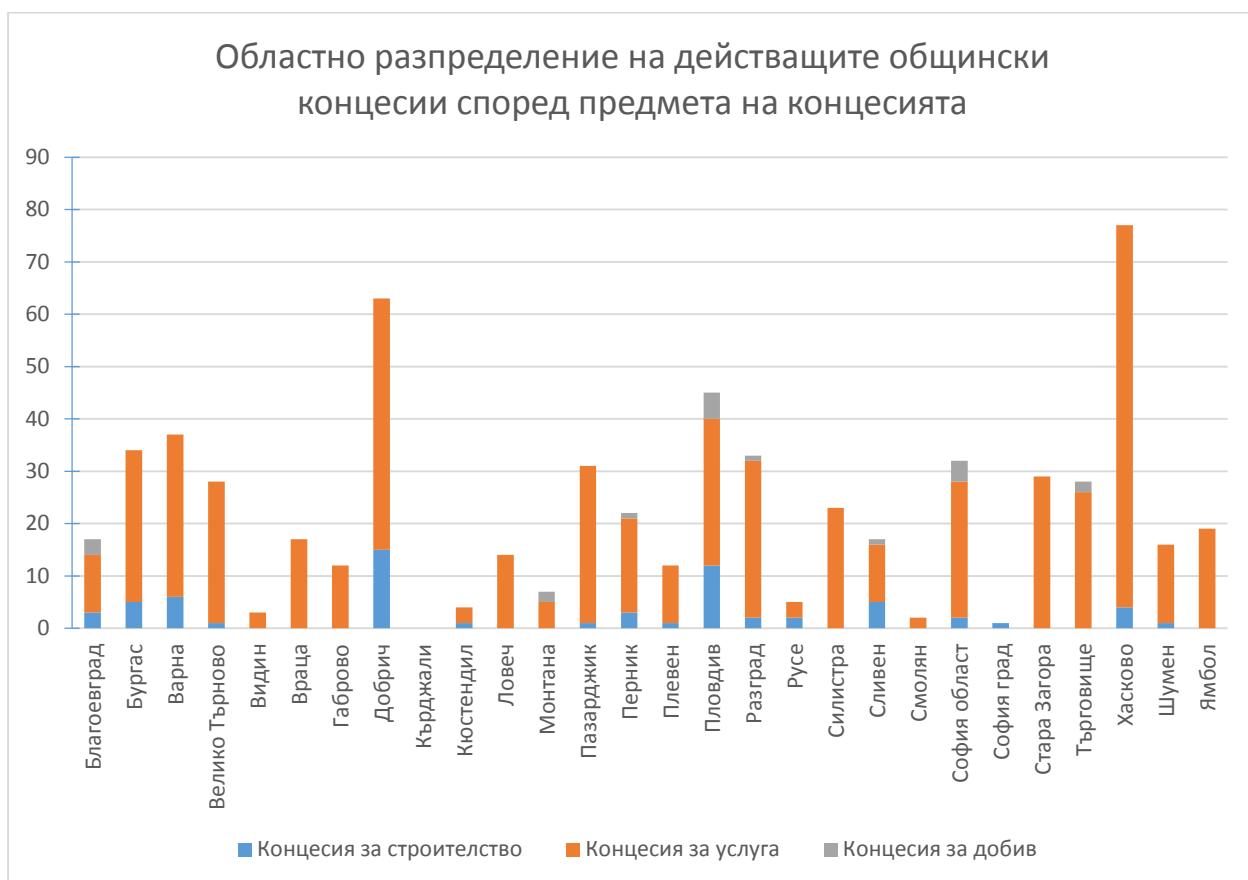


Най-голям дял от действащите общински концесии се реализират на територията на област Хасково (12,26 %), следвани съответно от област Добрич (10,03 %) и от област Пловдив (7,17 %).

Най-малък дял от действащите общински концесии се реализират в София град (0,16 %), област Смолян (0,32 %) и област Видин (0,48 %). В област Кърджали няма нито една действаща общинска концесия.

На Графика № 6 по-долу е представено **областното разпределение на действащите общински концесии според предмета на концесията**.

Графика № 6



Общинските концесии за услуги заемат най-голям дял във всички области, с изключение на област София град, където няма нито една общинска концесия за услуга. В 20 области няма нито една общинска концесия за добив, а в 11 от областите няма общински концесии за строителство.

Причините за неравномерното териториално разпределение на концесиите в страната са комплексни. При общинските концесии те произтичат, както от активността на отделните концеденти, от степента на икономическо и инфраструктурно развитие на съответната община, така и от наличието на административен капацитет в областта на концесиите. При държавните концесии неравномерното териториално разпределение произтича най-вече от липсата на стратегически подход, в резултат на което концесии се предоставят основно за природни ресурси (морски плажове, находища на минерални води), както и за съществуващи обекти на инфраструктурата (пристанища, летища) – обекти, които са ситуирани в ограничен брой области.

4.1.3. Действащи концесии според вида на обекта на концесия

Данните, илюстрирани на Графика № 7, показват, че по показател вид на обекта на концесия най-голям дял в действащите в страната концесии заемат водностопанските обекти – язовири (34,63 %), следвани от други обекти¹⁹ (20,5 %) и от водностопански системи и съоръжения (11,08 %).

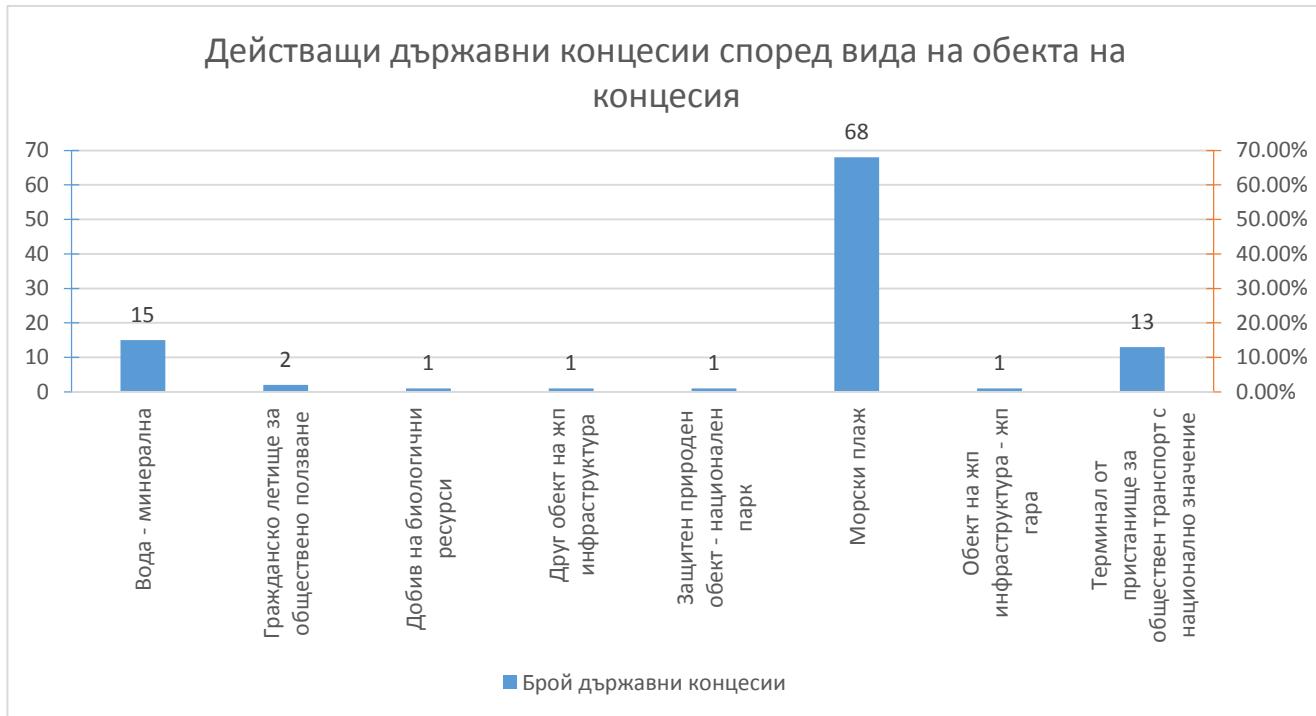
¹⁹ Паркове, плувни комплекси, гробищни паркове, подлези, автобусни спирки, гаражи, кина, заведения за обществено хранене, занаятчийски работилници и много други

Графика № 7



При действащите държавните концесии, видно от следващата Графика № 8, най-голям дял заемат морските плажове (66,67 %), следвани от находища на минерални води (14,71 %) и от терминали на пристанища за обществен транспорт с национално значение (12,75 %).

Графика № 8



В структурата на **действащите общински концесии**, представена на Графика № 9 подолу, водностопанските обекти – язовири, заемат дял от 40,32 %, следвани от други обекти (23,87 %) и от водностопански системи и съоръжения (12,9 %).

Графика № 9



Данните показват, че към момента се е наложила практика на концесия да се предоставят или природни ресурси (морски плажове, минерални води), или съществуващи обекти на инфраструктурата. Не е предоставена нито една концесия за строителство на значим инфраструктурен обект. Това означава, че институтът на концесията не се използва ефективно за основното си предназначение – предоставяне на концесии за строителство, с последващо предоставяне и управление на услуги чрез обекта на концесията, съчетано с поемане от концесионера на оперативния и на строителния рисков.

4.1.4. Действащи концесии според срока на концесиите

Като се вземат предвид данните за общия брой на действащите концесии, е изчислено, че броят на действащите към 31.12.2017 г. концесионни договори със срок под 15 години е 66 бр., от които 14 бр. за държавни концесии и 52 бр. за общински концесии.

Действащите в страната концесии със срок на концесионния договор 20 години са 24,66 % от общия брой на действащите концесии (Графика № 10). На второ място са концесиите със срок 15 и 25 години (по 22,18 %). Концесиите със срок 35 години са 12,12 % от общия брой на действащите концесии.

Графика № 10



Видно от Графика № 11, по този показател най-голям дял при **държавните концесии** заемат концесионните договори със срок 20 години (43,14 %), следвани от договорите със срок 35 години (19,61 %) и договори със срок под 15 години (13,73 %).

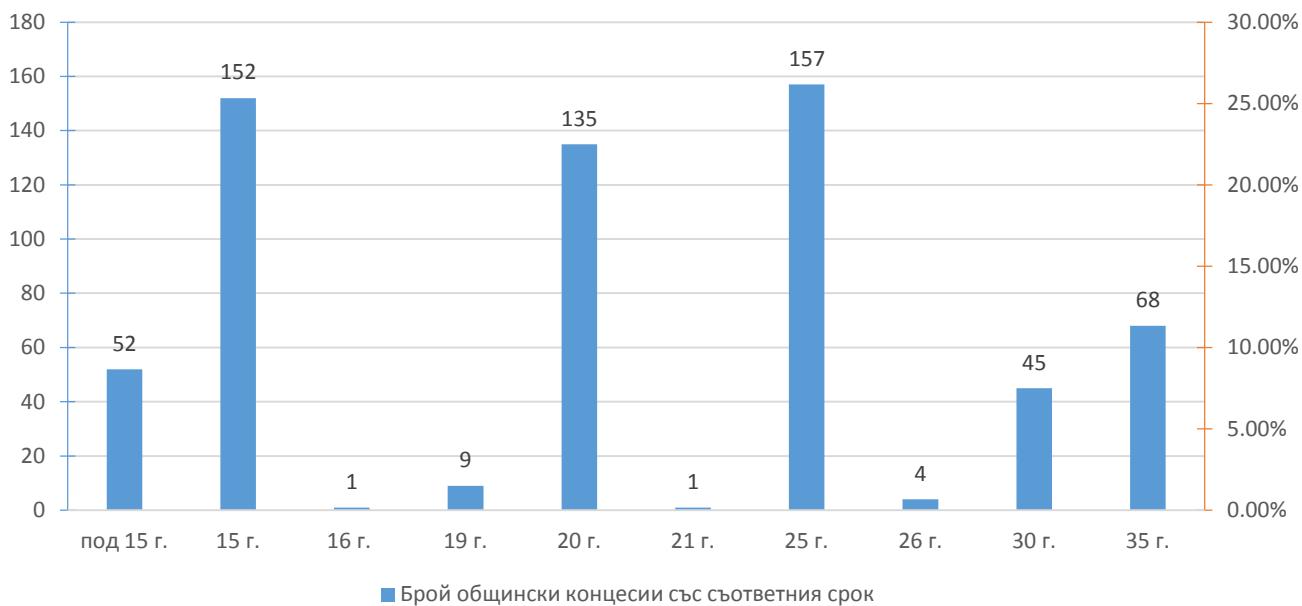
Графика № 11



Данните за **общинските концесии**, илюстрирани на Графика № 12 по-долу, показват по-различно съотношение. При тях най-голям дял заемат концесионните договори със срок 25 години (25,16 %), следвани от договорите със срок 15 години (24,36 %) и от договорите със срок 20 години (21,63 %).

Графика № 12

Действащи общински концесии според срока на концесионния договор



4.2. Предоставяне на концесии за периода 01.07.2006 г. – 31.12.2017 г.

4.2.1. Процедури за предоставяне на концесии

За целите на мониторинга на предоставянето на концесии се наблюдават показателите за брой на: обявените процедури за предоставяне на концесии, процедурите за предоставяне на концесии с данни за удължаване на срока, прекратените процедури за предоставяне на концесии, приключилите процедури за предоставяне на концесии и неприключилите процедури за предоставяне на концесии.

Съгласно данните, вписани в НКР, за разглеждания период в страната са:

- ❖ обявени общо 951 бр. процедури за предоставяне на концесии от които 34 бр. за държавни концесии²⁰ и 917 бр. за общински концесии²¹. Не са обявявани процедури за обществени и за съвместни концесии;
- ❖ обявени общо 102 бр. процедури за предоставяне на концесии с данни за удължаване на срока, от които 13 бр. за държавни концесии и 89 бр. за общински концесии;
- ❖ прекратени общо 359 бр. процедури за предоставяне на концесии, от които 8 бр. за държавни концесии и 351 бр. за общински концесии²²;
- ❖ приключили общо 427 бр. процедури за предоставяне на концесии, от които 21 бр. за държавни концесии и 406 бр. за общински концесии²³;

²⁰ Включително броя на обявленията за концесии за услуги за морски плажове (7 бр.) и за концесии за добив на минерална вода (1 бр.)

²¹ Включително броя на обявления за добив на минерална вода (7 бр.)

²² Информацията включва само данни за прекратени процедури, за които е подаден отчет за прекратена процедура в НКР, съгласно изискванията на чл. 100, ал. 1 от ЗК от 2006 г. (отм.)

²³ Информацията включва само данни за приключили процедури, за които е подаден отчет за приключила процедура в НКР, съгласно изискванията на чл. 100, ал. 1 от ЗК от 2006 г. (отм.)

❖ неприключили общо 165 бр. процедури за предоставяне на концесии, от които 5 бр. за държавни концесии и 160 бр. за общински концесии²⁴.

Данните за страната са илюстрирани на следващата Графика № 13.

Графика № 13



Броят на обявените процедури е индикатор за степента, в която публичните органи използват концесиите като инструмент за осигуряване на недостигащото публично финансиране за строителство и за предоставяне на услуги от обществен интерес. Предвид по-големия брой на концедентите на общински концесии, закономерна е тенденцията общините да се оформят като основен участник в предоставянето на концесии в страната, поради което и общата тенденция се формира най-вече въз основа на данните за предоставянето на общински концесии. Данните показват, че 96 % от обявените през разглеждания период процедури са за общински концесии.

Макар през 2013 г. и 2016 г. да се наблюдава известен спад на този показател спрямо съответната предходна година, налице е трайна тенденция на нарастването му спрямо началото на периода. Нарастване се наблюдава дори в годините с неблагоприятен икономически растеж в страната. Това показва, че в условията на ограничаване на разходите и при икономически кризи, публичните органи припознават концесиите като инструмент за осигуряване на

²⁴ Като неприключили процедури в НКР се отчитат, както действително неприключилите процедури, така и процедурите, за които не е представен отчет за приключване или за прекратяване на процедурата в нормативно установения срок, съгласно чл. 100, ал. 1 от ЗК от 2006 г. (отм.)

недостигащото публично финансиране за строителство и за услуги, както и преобладаващо - за допълнителни приходи в общинските бюджети чрез концесионни възнаграждения.

Броят на прекратените процедури и броят на приключилите процедури са индикатори за ефективността и ефикасността на процеса на предоставяне на концесии, но следва да се отбележи, че влияние върху тези показатели оказва и икономическата обстановка в страната.

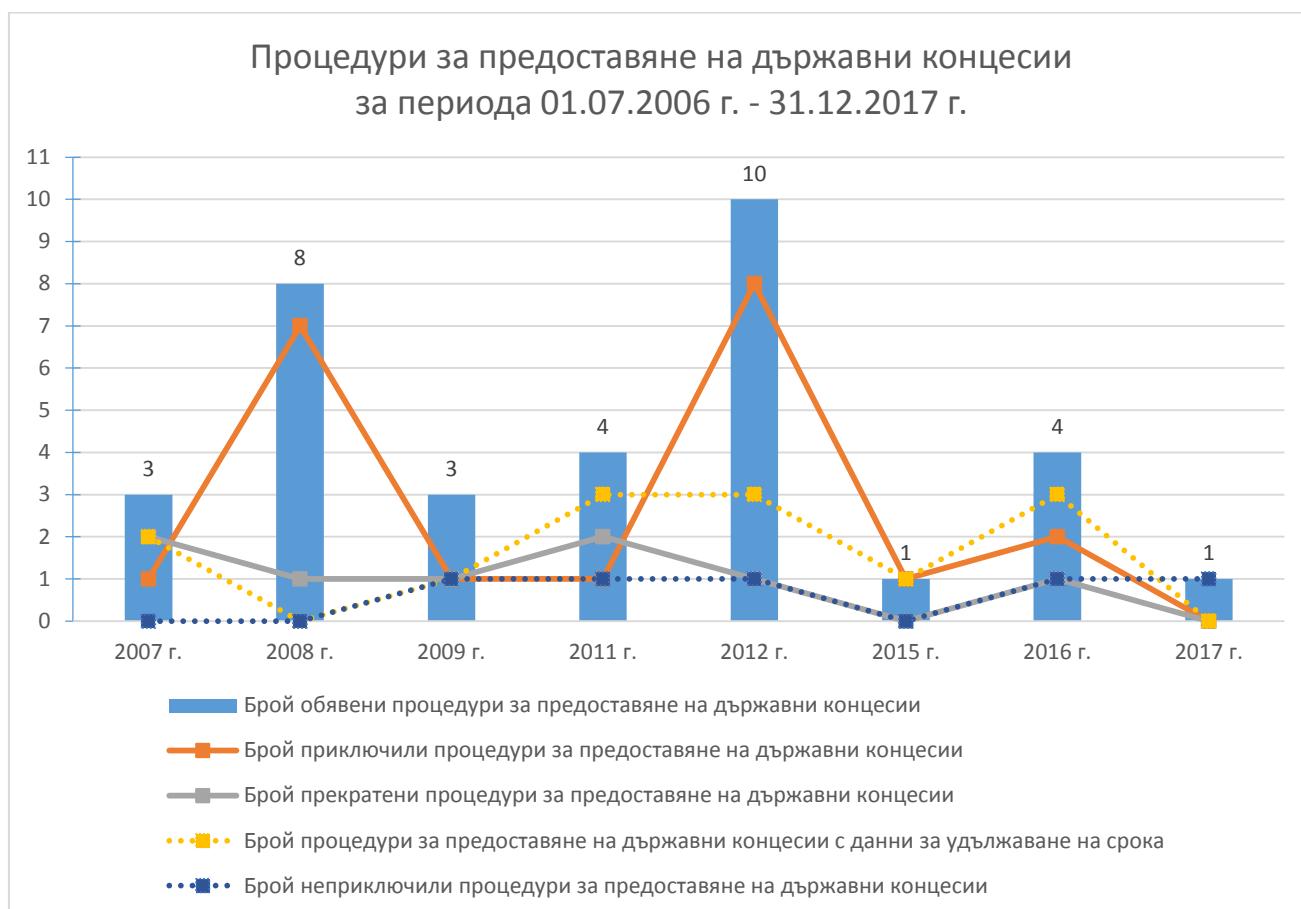
В средата на разглеждания период се наблюдава нарастване на броя на прекратените процедури, съответно намаляване на броя на приключилите процедури. Това обстоятелство до голяма степен е в резултат на увеличения брой процедури, прекратени поради неподадени оферти, и следва неблагоприятното развитие на икономиката през съответните години, което се отразява и на възможностите на икономическите оператори да извършват инвестиции. От друга страна, големият брой прекратени процедури е индикатор за недобре подгответни концесии, тъй като интересът на икономическите оператори към участие в процедурите се формира и от тяхното качество. От 2013 г. до края на разглеждания период е налице отново тенденция за намаляване броя на прекратените процедури и, същевременно, за увеличаване броя на приключилите процедури, която е в резултат, както на подобряването на икономическите условия в страната, така и на подобряването на процеса на възлагане на концесии, в т.ч. по-добро планиране и провеждане на процедурите. Данните показват, че около 38 % от обявените през разглеждания период процедури са прекратени, а около 45 % са приключили.

Видно от графиката, в средата на разглеждания период расте **броят на процедурите с данни за удължаване на срока**. Това развитие е най-вече в резултат на увеличения брой процедури, за които не са подадени оферти в първоначално определения срок.

По отношение на **броя на неприключилите процедури**, важно е да се отбележи, че като неприключили процедури в НКР се отчитат, както действително неприключилите процедури, така и процедурите, за които не е представен отчет за приключване или за прекратяване на процедурата в нормативно установения срок, съгласно чл. 100, ал. 1 от ЗК от 2006 г. (отм.). За 2017 г. може да се приеме, че голям брой от процедурите действително са неприключили, но наличието на данни за неприключили процедури за предходните години показват, че не се изпълняват задълженията за представяне на отчети за приключване или за прекратяване на процедурата в нормативно установения срок.

Данните относно **процедурите за предоставяне на държавни концесии** са илюстрирани на следващата Графика № 14.

Графика № 14



Процедурите за предоставяне на държавни концесии заемат малък дял в общия брой на процедурите за предоставяне на концесии в страната. За целия разглеждан период едва 4 % от процедурите за предоставяне на концесии са за държавни концесии.

Развитието на броя на обявените процедури за предоставяне на държавни концесии не е устойчиво. Същевременно дори в години, в които е налице неблагоприятен икономически растеж в страната, броят на обявените процедури е нисък, а в някои години дори липсват такива. Това показва, че централните органи на изпълнителната власт са неактивни при предоставянето на концесии, въпреки възможностите, които предоставя този инструмент за постигане на инвестиции в отделните сектори, за осигуряване на недостигащото публично финансиране, както и за постигане на целите за социално-икономическо развитие на страната.

Данните относно **процедурите за предоставяне на общински концесии** са илюстрирани на следващата Графика № 15.

Графика № 15

Процедури за предоставяне на общински концесии за периода
01.07.2006 г. - 31.12.2017 г.



При общинските концесии се наблюдава сравнително трайно нарастване на броя на обявените процедури. Нарастване се наблюдава дори в годините с неблагоприятни икономически условия в страната.

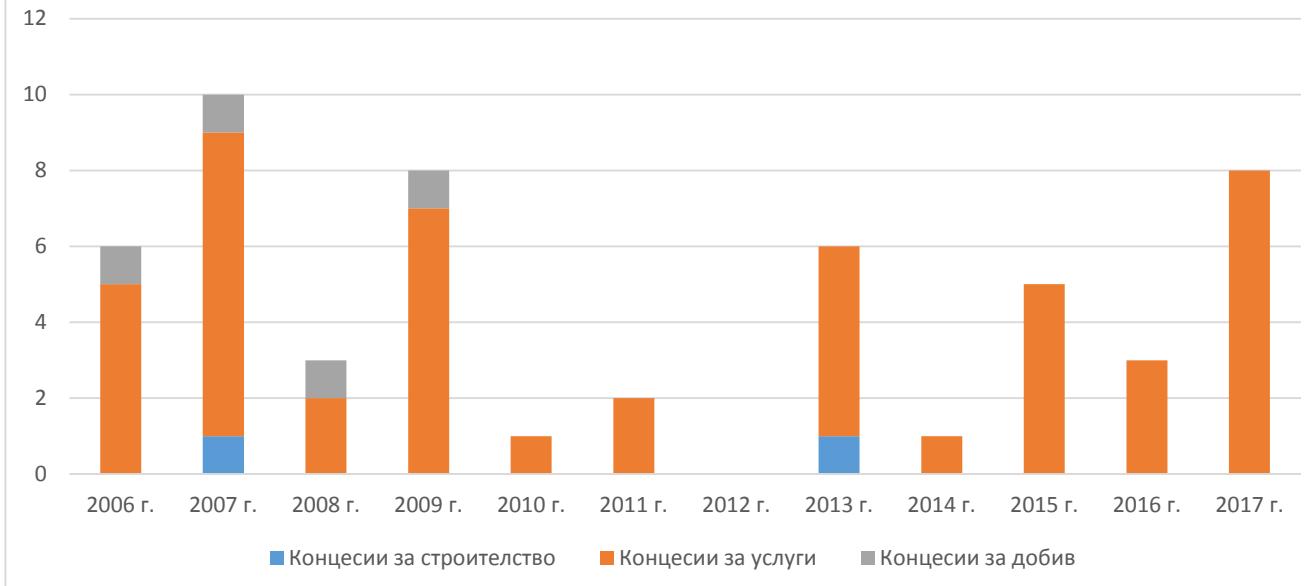
4.2.2. Сключени концесионни договори

За периода 01.07.2006 г. – 31.12.2017 г. са склучени общо 523 бр. концесионни договори, от които 53 бр. за държавни концесии и 470 бр. за общински концесии.

На следващата Графика № 16 е представено разпределението на склучените концесионни договори за държавни концесии по години според предмета на концесията.

Графика № 16

Брой сключени концесионни договори за държавни концесии
според предмета на концесията за периода 01.07.2006 г. -
31.12.2017 г.



Концесионните договори за концесии за услуги заемат най-голям дял (88,68 %) в общия брой на договорите за разглеждания период, следвани от концесионните договори за добив (7,55 %). Едва 3,77 % от склучените концесионни договори са за строителство.

На следващата Графика № 17 е представено разпределението на склучените концесионни договори за общински концесии по години според предмета на концесията.

Графика № 17

Брой сключени концесионни договори за общински концесии
според предмета на концесията за периода 01.07.2006 г. -
31.12.2017 г.



И при общинските концесии концесионните договори за концесии за услуги заемат най-голям дял в общия брой на договорите за целия период – 90 %. На второ място са концесиите за

строителство, които заемат дял от 9,15 %. Най-малък е делът на концесиите за добив (на минерална вода) – 0,85 %.

За определяне на ефективността на възлагателния процес е изследвано съотношението между броя на сключените концесионни договори и броя на обявените процедури за периода 01.01.2007 г. – 31.12.2017 г.²⁵, като от обхвата на изследваните данни са изключени данните за процедурите и договорите за концесии за услуги за морски плажове, които са възлагани по реда на Закона за устройство на Черноморското крайбрежие, както и тези за добив на минерални води. Резултатите показват, че 54 % от обявените в страната процедури завършват със сключване на концесионен договор, като този показател за ефективността на възлагателния процес е по-висок при държавните концесии (64 %) и по-нисък при общинските концесии (49 %). Необходимо е тези показатели да бъдат подобрени, предвид на обстоятелството, че процедурите за предоставяне на концесии са свързани с разходи за концедентите, както и за икономическите оператори.

4.2.3. Стойност на договорените инвестиции за приключението на процедурите²⁶

До влизането в сила на ЗК в НКР се отчита не стойността на концесията, формирана като приходи на концесионера за целия срок на договора, както е съгласно Директивата за концесиите и ЗК, а стойността на инвестициите, които концесионерът следва да извърши. Поради това за разглежданния период не са налични данни за стойността на концесията по смисъла на новото законодателство.

Данните за стойността на договорените инвестиции се получават въз основа на информацията, попълвана в отчетите за приключението на процедурите, публикувани в НКР. В настоящия анализ не е включена стойността на договорените инвестиции по процедурите, за които не са представени отчети за приключени процедури, както и тези, за които в представените отчети стойността на договорените инвестиции е отразена некоректно.

Общо за периода по приключението на процедурите са отчетени договорени инвестиции на стойност **595 015 339,50 лв.**, от които 387 715 029,82 лв. за държавни концесии и 207 300 309,68 лв. за общински концесии. Около 65 % от общия размер на инвестициите за целия период се реализират чрез държавните концесии, което е закономерно предвид големината и спецификата на обектите на концесия, които се предоставят от държавата, и нуждата от по-големи инвестиции в тях.

На следващата Графика № 18 е илюстрирано разпределението на инвестициите по години.

²⁵ Данните за 2006 г. са изключени, като се има предвид, че за редица сключени през същата година концесионни договори е проведена процедура по реда на ЗК от 2006 г. (отм.)

²⁶ Стойностите в евро са преизчислени в лева по фиксирания курс на БНБ

Графика № 18

**Стойност на договорените инвестиции по приключените
процедури за периода 2006 - 2017 г.**



4.2.4. Приходи от концесионни плащания за държавни концесии

Съгласно ЗК от 2006 г. (отм.), паричните постъпления от концесионни плащания (плащане от страна на концесионара към публичния орган) за държавни концесии и от неустойки, гаранции, обезщетения и от продажба на документации за участие постъпват като приход по бюджета на съответното министерство.

В изпълнение на разпоредби на Закона за водите, Закона за подземните богатства и Закона за устройството на черноморското крайбрежие, част от паричните постъпления от концесионни плащания за държавни концесии се превеждат от съответното министерство по бюджетите на общините и областите по местонахождението на обекта на концесия.

Приходите от предоставените държавни концесии за периода 2013 г. - 2017 г. по министерства, МС и общини са представени в следващата таблица.

Приходи* от държавни концесии 2013 г. - 2017 г.						
	ОБЩО	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
ОБЩО ПРИХОДИ / без ДДС/	596 099 781	111 143 700	99 873 473	104 334 328	157 245 599	123 502 681
в т.ч.						
1. по бюджетите на общините	194 648 175	32 561 400	30 771 459	34 054 049	54 762 167	42 499 100
% от общите приходи	33%	29%	31%	33%	35%	34%
2. по бюджета на министерствата и МС	401 451 606	78 582 300	69 102 014	70 280 279	102 483 432	81 003 581

* В сумата на приходите са включени концесионни плащания, глоби, лихви и неустойки, еднократни бонуси по договори за търсене и проучване, продажба на документации за участие

Видно от таблицата за последните пет години в държавния бюджет са постъпили приходи по склучени концесионни договори за държавни концесии в размер общо на 596,1 млн. лв. Динамиката в данните се обяснява със сключването на нови и изтичането/прекратяването на концесионни договори.

В данните са включени и приходите от концесии за добив, осъществявани по Закона за подземните богатства. Над половината от приходите от концесионни плащания/възнаграждения са формирани от концесиите за добив на подземни богатства и от концесии на обекти на транспортната инфраструктура.

Приходи от държавни концесии 2013 г. - 2017 г. по министерства

Мярка: лева

	ОБЩО	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
ОБЩО ПРИХОДИ в т.ч. по бюджети на министерствата, области и общини / без ДДС/	596 099 781	111 143 700	99 873 473	104 334 328	157 245 599	123 502 681
МЕ	391 134 634	73 223 700	59 244 342	62 009 871	116 133 586	80 523 135
% от общите приходи	66%	66%	59%	59%	74%	65%
МТИТС	139 866 069	24 273 300	27 474 915	29 255 432	27 609 137	31 253 285
% от общите приходи	23%	22%	28%	28%	18%	25%
МРРБ	29 720 433	10 029 200	9 803 997	9 114 297	772 939	0
% от общите приходи	5%	9%	10%	9%	0%	0%
МОСВ	18 261 526	3 617 500	3 350 219	3 954 728	3 836 394	3 502 685
% от общите приходи	3%	3%	3%	4%	2%	3%
МТ	16 291 284				8 893 543	7 397 741
% от общите приходи	3%				6%	6%
МС*	825 835					825 835
% от общите приходи	0					0

* Приходите в МС отразяват отчисленията за областната управа, предвидени в Закона за устройството на Черноморското крайбрежие.

4.2.5. Разходи за концесионна дейност на държавни концесии

Финансирането на дейността по концесиите включва администрирането на приходите и разходите от и за концесионна дейност и се извършва от специализирана дирекция в Министерството на финансите. Редът за финансиране на концесионната дейност на ведомствата до момента е регламентиран в ЗК от 2006 г. (отм.).

Разходи за концесионна дейност на министерствата 2013 г. - 2017 г.

Мярка: лева

ГОДИНА	ОБЩО	РАЗХОДВАНИ СРЕДСТВА ПО МИНИСТЕРСТВА							
		МЕ	МТИТС	МТ	МРРБ	МОСВ	МЗХГ	МС	МФ
2013	1 128 900	672 820	155 420	0	165 540	102 920	12 500	19 700	0
2014	700 880	239 601	217 212	0	170 792	64 830	8 445	0	0
2015	1 175 343	310 205	342 824	0	285 246	180 222	4 580	52 266	0
2016	1 589 209	395 448	515 968	522 358	12 880	107 986	3 267	27 000	4 302
2017	1 299 745	327 638	217 586	580 527	3 996	110 060	180	59 758	0

С най-голям относителен дял в разходите за концесионна дейност за разглеждания период е МЕ – 33 %, което е осигурило около 66 % от общите постъпления от концесионни плащания, следвано от МТИТС – 25 % разходи при относителен дял на реализираните приходи – 23 %.

5. Основни изводи. Анализ на силните и слабите страни, възможностите и заплахите (SWOT анализ)

В България е натрупан значителен практически опит при използването на концесиите за управление на държавната и общинската собственост. С приемането на ЗК от 2006 г. (отм.), същността на концесията е приведена в съответствие с правото на ЕС. Въпреки това се е запазила практиката, съществувала през 90-те години на ХХ в., чрез концесия да се предоставят права за ползване на природни ресурси. В резултат на това, по-голямата част от действащите концесии в страната са концесии, които съгласно ЗК следва да се класифицират като концесии без трансгранични интереси. Към момента има ограничен брой големи концесии, по-конкретно няколко държавни концесии в областта на транспорта, които може да се квалифицират като концесии за строителство или концесии за услуги. Публичните органи финансираат по-големите си инвестиционни проекти основно със средства от ЕСИФ, чрез собствените си бюджети или чрез заеми от финансови институции. Малките и средните предприятия са преобладаващи участници в процедурите за предоставяне на концесии и като концесионери по склучени концесионни договори. За изпълнение на по-големи или по-сложни проекти, тази група предприятия често нямат необходимия организационен капацитет, ноу-хау или финансови възможности.

При общинските концесии има доста по-голямо секторно разнообразие. Общините са страни по концесионни договори в областите на водния сектор, туризма, спорт и отдих, транспорт, култура и др. Държавните концесии се характеризират с по-ограничен секторен обхват, като действащите държавни концесии са основно в транспортния сектор, туризма и водите (минерални води).

Към момента в България не са реализирани съвместни концесии. Това показва, че държавата и общините не ползват възможностите за сътрудничество при изпълнението на строителство и при осигуряване на услуги. Реализирането на съвместни концесии би имало редица положителни ефекти. Чрез сътрудничество между концедентите може да се възложат значими инфраструктурни обекти, които излизат извън териториалния обхват на една община, да се разпределят публичните ресурси, необходими за извършване на плащания от страна на концедентите при несамофинансиращи се концесии, да се използва ефективно и ефикасно собствеността на държавата и на общините. По този начин може да се намалят неравномерното териториално разпределение на концесиите и икономическите различия между регионите посредством активно участие на държавата и/или на повече общини в изпълнението на концесии за строителство и за услуги, които са от значение за развитието на дадена област или община.

Невъзможността да получат справедливо възнаграждение за изпълненото строителство или предоставяните услуги ограничава интереса на икономическите оператори към концесиите. В редица случаи, изпълнението на строителството или на услугата може да бъде успешно реализирано чрез концесия, само ако концедентът може да извърши плащания по концесията. Възможността за компенсация (плащане) от концедента е въведена със ЗК от 2006 г. (отм.), но бе силно ограничена и неясно формулирана, поради което не е и прилагана в страната.

Няма практика за възлагане чрез концесия на изпълнение на строителство и на услуги, при условие на финансиране посредством съчетаване на частните средства със средства от ЕСИФ. С прилагането на този подход проектите могат да станат по-достъпни в резултат на намаляване на необходимите нива на финансиране.

Основен участник в предоставянето на концесии в страната са общините. Държавата остава слабо активна в използването на концесиите, въпреки възможностите, които предоставя този инструмент за целите на развитието на отделните секторни политики и на социално-икономическото развитие на страната. Независимо от това, предвид големината и спецификата

на обектите на държавни концесии и нуждата от по-големи инвестиции в тях, стойността на договорените инвестиции по приключилите процедури за държавните концесии формират по-голям дял в общия размер на инвестициите (около 65 %).

За периода на действие на ЗК от 2006 г. (отм.), броят на обявените процедури за предоставяне на концесии показва тенденция на постоянно нарастващо. Въпреки това, около 38 % от обявените процедури са прекратени, а около 11 % са с данни за удължаване на срока. В повечето случаи прекратяването на процедурите и удължаването на срока са в резултат на неподадени оферти. Причините за това могат да бъдат различни според конкретните случаи, но основно са свързани с недостатъчното качество на подгответните концесии или с липса на баланс на интересите (неподходящо разпределение на рисковете, невъзможност за възвръщаемост на инвестициите и др.), което ограничава интереса на икономическите оператори към изпълнение на строителството или услугата, съответно към извършване на стопанска дейност с обекта на концесия. Същевременно, около 54 на сто от обявените процедури завършват със сключване на концесионен договор. Посочените данни и обстоятелства показват недостатъчна ефективност на възлагането на концесии в страната.

Със създаването на НКР през 2005 г. е осигурена публичност и прозрачност на информацията относно предоставянето на концесии, основното съдържание на сключените концесионни договори и тяхното изпълнение.

С приемането и влизането в сила на ЗК в България е създадена необходимата правна и институционална рамка за по-нататъшното развитие на концесиите в страната и за по-широкото използване на концесии за строителство и на концесии за услуги. Със закона са въведени изискванията на Европейското законодателство, като същевременно са отстранени специфични за България слабости на концесионния модел, които са причина за неефективното до момента използване на концесиите за възлагане изпълнението на публични инфраструктура и услуги.

Със създаването на Координационния съвет по концесиите се гарантира постоянна координация и устойчивост при определянето и изпълнението на държавната политика в областта на концесиите. Включването в състава на Координационния съвет на представители на министерствата, на органите, осъществяващи контролни правомощия по ЗК, на НСОРБ, както и възможността за привличане на експерти с компетентност и опит в областта на концесиите, осигуряват сътрудничеството при стратегическото развитие, планирането, управлението, мониторинга и контрола на концесиите.

За постигане на възможно най-ефикасното разходване на публичните средства, както и за ефективното прилагане на новото законодателство, следва да се осигури висока степен на професионализъм на служителите от администрациите на органите, упражняващи правомощията на концеденти, както и на органите и звената, осъществяващи функции по мониторинг и контрол на възлагането на концесиите и на изпълнението на концесионните договори. Участието на експерти с необходимите професионална компетентност, умения, знания и опит в екипите за подготвителни дейности, в комисиите за провеждане на процедурите за определяне на концесионер, както и при мониторинга и контрола на сключените концесионни договори, е важно условие за успешната подготовка и възлагане на концесиите, както и за последващото изпълнение на концесионните договори. В тази връзка е необходимо да се развие административният капацитет чрез осигуряване на обучения и на методически инструментариум относно възлагането на концесии и изпълнението на концесионни договори.

За осигуряване на по-висока степен на публичност и прозрачност на концесиите в страната, съответно за обществен контрол върху възлагането и изпълнението им, както и за осигуряването на новите правила относно планирането, мониторинга и контрола на концесиите, НКР следва да се превърне в централизирана електронна информационна система с възможност за извършване на аналитични справки, в съответствие с изискванията на ЗК. Новите

функционалности на НКР ще създадат възможност за висококачествена и достъпна информация за нуждите на управлението, мониторинга, контрола и анализа на концесионната дейност и усъвършенстването на концесионните политики. Националният концесионен регистър ще се превърне и в своеобразна платформа за обмен на добри практики, информация и знания в областта на концесиите, в контекста на препоръките на ЕК за наличие на подобни платформи.

С разработването и приемането на плановете за действие за държавните и за общинските концесии ще се осигури възможност за оптимално разпределение на публичните средства и ресурси, които ще се използват при възлагането на концесии, както и за планиране в бюджетите на концедентите на плащанията, предвидени при концесии с плащания. Плановете ще предоставят и предварителна информация за строителството и за услугите, които ще се възлагат чрез концесии, както и за обектите, които ще се предоставят за ползване чрез концесия. По този начин се създават условия и за икономическите оператори своевременно да планират и подготвят участието си в изпълнението на съответните проекти.

Въз основа на извършения анализ и в обобщение на горното, се установяват следните основни изводи:

- (1) Публичните органи финансираат по-големите си инвестиционни проекти основно със средства от ЕСИФ, чрез собствените си бюджети или чрез заеми от финансови институции.
- (2) Водеща е практиката чрез концесия да се предоставят права за ползване на природни ресурси, които по правило са без трансгранични интереси.
- (3) Концесионерите са предимно малки и средни предприятия, които не разполагат с достатъчен организационен и финансов капацитет за изпълнение на по-големи или по-сложни проекти.
- (4) Държавата не е активна в предоставянето на концесии. Държавните концесии се характеризират с ограничен секторен обхват - основно в транспортния сектор, туризма и водите (минерални води).
- (5) Ограничено е броят на предоставените държавни концесии за строителство и услуги, като те основно са съсредоточени в областта на транспорта (летища, пристанищни терминали) и за морски плажове.
- (6) Основен участник в предоставянето на концесии са общините. Общинските концесии са с доста по-голямо секторно разнообразие – във водния сектор, туризма, спорт и отдих, транспорт, култура и др.
- (7) Към момента не са реализирани съвместни концесии между държавата и общините, които биха способствали за намаляване на икономическите различия между регионите посредством активно участие на държавата и/или на повече общини в изпълнението на концесии за строителство и за услуги с над-общински обхват.
- (8) Няма практика за възлагане чрез концесия на изпълнение на строителство и на услуги, съфинансирани от ЕСИФ, въпреки обстоятелството, че чрез концесии много от проектите могат да станат по-достъпни в резултат на намаляване на необходимите нива на финансиране.
- (9) Със създаването на НКР през 2005 г. е осигурена публичност и прозрачност относно предоставянето на концесии и изпълнението на склучените концесионни договори, както и информация за целите на мониторинга и контрола на концесиите.
- (10) С новия ЗК е създадена необходимата правна и институционална рамка за по-нататъшното развитие на концесиите в България и за по-широкото използване на

концесии за строителство и на концесии за услуги, въведени са изискванията на Европейското законодателство и са отстранени специфичните за страната слабости на концесионния модел.

Силни страни	Слаби страни
<p>Реформирана правна рамка в областта на концесиите чрез ЗК и подзаконовата нормативна уредба към него, осигуряваща нормативните правила за ефективно развитие на концесиите в страната</p> <p>Създадена институционална рамка в областта на концесиите, с ясни функции и отговорности на отделните органи и структури относно стратегическото развитие и планиране на концесиите, мониторинга, управлението и контрола</p> <p>Натрупан значителен практически опит при използването на концесиите за управление на държавната и общинската собственост</p> <p>Осигурена публичност и прозрачност в областта на концесиите чрез НКР</p>	<p>Липса на методологически инструментариум за прилагане на новото законодателство</p> <p>Недостатъчна активност от страна на държавата в предоставянето на концесии</p> <p>Представяне на концесии най-вече на природни ресурси или съществуващи обекти на инфраструктурата</p> <p>Ограничена брой на предоставените държавни концесии за строителство и услуги</p> <p>Липса на създадена практика държавата и общините да обединяват усилията си да задоволяват обществени потребности чрез съвместни концесии</p> <p>Разходване на публични средства за изграждането на инфраструктура и за услуги, които са подходящи за възлагане чрез концесии поради наличието на възможности за поемане от икономическите оператори на оперативния рисков</p>
Възможности	Заплахи
<p>Правилно, ефикасно и еднакво прилагане на нормативната уредба за възлагане на концесии</p> <p>Развитие на капацитета на администрацииите на органите, упражняващи правомощията на концеденти, както и на органите и</p>	<p>Недостатъчна ангажираност на политическо ниво</p>

<p>звената, осъществяващи функции по мониторинг и контрол на възлагането на концесиите и на изпълнението на концесионните договори</p>	
<p>Засилена координация и сътрудничество на органите с функции в областта на концесиите в рамките на Координационния съвет</p>	
<p>Добро планиране на общественото строителство и на обществените услуги, които ще се възлагат чрез концесии, както и на обектите, които ще се предоставят за ползване чрез концесия</p>	
<p>Чрез концесии може да се осигурят публични инфраструктура и услуги, които да задоволяват нарастващите потребности на обществото посредством привличане на частен ресурс в публичния сектор</p>	
<p>Реализиране на съвместни концесии с държавно и общинско участие</p>	<p>Настъпване на финансово-икономически кризи</p>
<p>Координация и съгласуваност на контрола в областта на концесиите</p>	
<p>Подобряване на контрола по изпълнението на сключените концесионни договори</p>	
<p>Изграждане на НКР като централизирана електронна информационна система със създаване и поддържане на он-лайн база данни, проследяемост на обхвата и съдържанието на дейностите по планиране, възлагане и изпълнение на концесиите, вкл. с възможност за извършване на аналитични справки за нуждите на управлението, мониторинга и контрола на концесиите, в съответствие с</p>	

изискванията на ЗК

III. ВИЗИЯ ЗА РАЗВИТИЕТО НА КОНЦЕСИИТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Към 2027 г. в Република България концесията да се превърне в действащ инструмент за дългосрочното структурно развитие на публичните инфраструктура и услуги, както и за подобряване управлението на публичната собственост на държавата и на общините, като допринесе за нарастване на конкуренцията на вътрешния пазар и използва възможностите, както и опита на икономическите оператори за постигане на ефикасност и иновации. Използването на концесиите да даде съществен принос за постигане на националните цели за социално-икономическо развитие и за икономически растеж при балансирано финансиране и справедливо заплащане във времето на ползите от инфраструктурата и услугите.

Развитието и модернизиацията на инфраструктурните обекти в Република България да се постигне чрез все по-интензивното привличане на водещия управленски опит на утвърдени в европейски и в международен мащаб икономически оператори – партньори на държавата и общините в съвместните усилия за издигане предоставяните услуги на по-високо качествено равнище, чрез прилагане на иновативни подходи и ноу-хау при управлението и експлоатацията на значимите за държавата и обществото обекти.

Управлението на публичната инфраструктура и на обектите – публична държавна и публична общинска собственост, следва да бъде подчинено на създаване на благоприятни условия за развитие на конкурентното начало, при паралелно прилагане на ефективни лостове за контрол и мониторинг от страна на държавата, което да способства за устойчивото икономическо и социално развитие, resp. осигуряване на нови възможности за повишаване трудовата заетост в обектите и регионите.

IV. ПРИНЦИПИ ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА КОНЦЕСИИТЕ

Определените със ЗК принципи за публичност, прозрачност, пропорционалност, равнопоставеност и недопускане на дискриминация са насочени към икономическите оператори и целят осигуряването на свободата на движение на стоки и услуги и да гарантират техните права при възлагането на концесии. Определените в този раздел принципи имат за цел да осигурят развитие на концесиите за постигане на визията, определена със Стратегията.

1. Защита на обществения интерес и създаване на доверие в обществото към концесията. Обществени консултации и публичност

- ✓ За установяване на обществените нагласи и на потребностите на обществото, публичните органи следва да провеждат периодично обществени консултации с гражданското общество, включително с потребителите и с други заинтересовани страни;
- ✓ При извършване на действията по възлагане на концесия публичните органи следва да се ръководят от обществения интерес. За целта при извършване на подготвителните действия за възлагане на концесия следва да се:
 - идентифицират потребностите на обществото, за да се определят най-добрите решения и да се дефинират целите и обхвата на включените в предмета на концесията дейности;
 - извърши анализ доколко услугите и/или стопанските дейности, включени в предмета на концесията, съответстват на действителните потребности на обществото като цяло или на отделни групи от него;
 - определят материалните и нематериални ползи, които изпълнението на концесията ще донесе на обществото.
- ✓ При провеждане на подготвителните действия публичните органи може да извършват пазарни проучвания;
- ✓ При провеждане на подготвителните действия публичните органи извършват последваща оценка на сходни концесии с цел идентифициране на грешките и недопускане превръщането им в системен проблем
- ✓ При изпълнение на концесиите публичните органи осигуряват подходящи мерки и средства за получаване на обратна връзка от потребителите, включително относно постигане целите на концесиите, на количеството и на качеството на предоставяните услуги;
- ✓ Резултатите от възлагането и изпълнението на концесиите се оповестяват публично чрез подходящи средства, включително но не само чрез своевременно публикуване в НКР на изискуемата от ЗК информация, провеждане на срещи с потребителите.

2. Предпочитане на концесията като средство за изпълнение на строителство и на услуги винаги, когато е икономически целесъобразно и възможно да се прехвърли оперативния рисък и да се постигне най-добро съотношение качество-цена

- ✓ При планиране на строителство на публична инфраструктура и на предоставяне на услуги, като част от мотивите за целесъобразността на разходваните публични средства публичните органи е целесъобразно да извършват оценка на възможността възлагането да се извърши чрез концесия в сравнение с други форми на изпълнение на строителството или услугите, включително чрез възлагане на обществена поръчка, отдаване на обект – публична държавна или публична общинска собственост под наем, или изпълнение от самия публичен орган.

- ✓ При извършване на посочената оценка публичният орган трябва да вземе предвид:
 - обхвата на възлагането;
 - обема и графика на действията, които трябва да бъдат извършени за реализиране на строителството или на услугите;
 - размера на средствата, необходими за целия жизнен цикъл на строителството и/или услугите;
 - финансовата осъществимост чрез обществена поръчка, наем, друга форма на възлагане и чрез концесия;
 - бюджетните ограничения на органите относно поемане на дълг и таван на разходите;
 - фискалните правила и ограничения по Закона за публичните финанси;
 - правилното разпределение на потенциалните рискове, поемането на оперативния риск от изпълнителя на строителството и/или на услугите;
- ✓ Концесията трябва да се предпочита винаги, когато извършената оценка показва възможност за поемане на оперативния риск и когато ползите за обществото са еднакви или по-големи в сравнение с ползите, които може да се постигнат чрез другите форми на изпълнение. Изчисляването на ползите следва да се извърши от гледна точка на най-добро съотношение качество-цена и постигната ефективност и ефикасност на публичните разходи и може да се изразяват в по-добро качество, повишена ефективност, по-голяма иновация на решения, компенсиране недостига на публични средства, и т.н.
- ✓ При възлагане на строителство за инфраструктурни проекти на стойност над 50 млн. евро оценката на възможността възлагането да се извърши чрез концесия да бъде задължителна. Когато оценката покаже, че чрез концесия може да се постигне най-добро съотношение качество-цена на вложените публични средства за целия жизнен цикъл на инфраструктурата, или е възможно да се намалят влаганите публични средства, публичният орган да възложи строителството чрез концесия, а не чрез обществена поръчка.

3. Фокус върху предмета, а не върху обекта на концесията

- ✓ При възлагане на концесия фокусът на публичните органи трябва да бъде върху качеството и обема на услугите, които са включени в предмета на концесията. Целта на концесията не е да се ограничи до развитието на конкретна инфраструктура или да бъде използвана само като средство за избягване на финансирането на инфраструктурата от страна на публичния сектор;
- ✓ Целите и резултатите от възлагането на концесията трябва да се формулират и измерват чрез услугите, които обществото и/или публичният орган ще получават при изпълнение на концесията. Измерването на услугите следва да се основава на фактори като достъпност, наличност, въвеждане на нови или на по-иновативни услуги, качество, социална цена и др.

4. Поемане и разпределение на рискове

- ✓ Анализът на риска, и разпределението и управлението на рисковете винаги трябва да бъдат включени в процеса на възлагане на концесии;
- ✓ Оперативният риск винаги се носи от концесионера при концесиите за строителство и при концесиите за услуги;

- ✓ При концесия за строителство концесионерът поема и строителния риск;
- ✓ Рисковете, извън оперативния и строителния, при концесия за строителство и при концесия за услуги, се разпределят между концесионера и концедента в зависимост от възможностите на всяка от страните по-добре да оцени, контролира и управлява съответния риск; Разпределението трябва да е реално и да не допуска необосновано предпазване на концесионера от понасяне на последиците от прехвърлените рискове; При разпределянето на тези рискове се отчита влиянието върху следните фактори:
 - общи разходи по изпълнение на концесията;
 - публичен дълг и публичен дефицит;
 - привлекателност на концесията за икономическите оператори.
- ✓ При концесия за ползване концесионерът поема всички рискове, с изключение на риска от погиване на обекта на концесията.

5. Използване на възможностите, знанията и уменията на икономическите оператори.

При възлагане на концесии трябва да се цели използване на възможностите, знанията и уменията на икономическите оператори, поради което е необходимо винаги, когато е приложимо, и в съответствие спредмета, стойността, обема на строителството или на услугите, особеностите на обекта на концесията и сложността на концесията:

- ✓ Да се поставят изисквания, свързани с професионалните или техническите способности на икономическите оператори, с които да се гарантира, че икономическите оператори притежават необходимите човешки и технически ресурси и опит за изпълнение на концесията при спазване на подходящ стандарт за качество;
- ✓ Да се поставят изисквания, свързани с финансовото и икономическото състояние на икономическите оператори, с които да се гарантира, че икономическите оператори притежават необходимия икономически и финансов капацитет за изпълнение на концесията, като:
 - съотношение между активи и пасиви, преценено по прозрачни, обективни и недискриминационни методи и критерии;
 - разполагаем финансов ресурс;
 - други способности за осигуряване финансирането на дейностите по концесията;
- ✓ Да се поощрява включването на критерии за възлагане, които са свързани с иновациите, основани на творчеството на предложените решения и по-конкретно прилагането на:
 - нов или значително подобрен продукт, услуга или процес, включително, но не само, производствени или строителни процеси;
 - нов маркетингов метод;
 - нов метод на организация на стопанските практики, работното място или външните отношения;

6. Защита на основни национални интереси: национална сигурност и отбрана на страната, живота и здравето на гражданите, околната среда, защитените територии, зони и обекти и обществения ред

- ✓ Възлагането и изпълнението на концесиите не може да се поставя над защитата на основните национални интереси, поради което:
 - не се възлагат концесии при опасност за който и да е от основните национални интереси;
 - приложимите задължения, свързани с основните национални интереси, задължително се включват в концесионния договор;
 - при последващо възникване на опасност за основен национален интерес, концесионният договор се прекратява или изменя.
- ✓ Винаги, когато е приложимо, и в съответствие с предмета, стойността, обема на строителството или на услугите, особеностите на обекта на концесията и сложността на концесията, като критерии за възлагане следва да се включват:
 - мерки, свързани с опазването на околната среда;
 - социални критерии, насочени към подобряване на живота и здравето на гражданите.

7. Възлагане на съвместни концесии и търсене на възможности за окрупняване на концесиите

- ✓ Държавата и общините да търсят възможности за възлагането на съвместни концесии с цел:
 - окрупняване на предмета на концесията с оглед привличане на инвеститорски интерес;
 - намаляване на икономическите различия между регионите;
 - ефективно и ефикасно използване на собствеността на държавата и на общините;
- ✓ Общините да търсят възможности за окрупняване на концесиите, които се възлагат на територията на една или няколко общини с цел:
 - окрупняване на предмета на концесията с оглед привличане на инвеститорски интерес;
 - намаляване на разходите, а оттам – и на цените на услугите;
 - постигане на по-високо качество;
 - подобряване на пазарните структури и по-добро задоволяване на потребностите на обществото
- ✓ Окрупняването на концесиите не следва да бъде за сметка на ограничаване на конкуренцията и не може да води до недопустимо от закона установяване или засилване на господстващо положение.

8. Осигуряване постигането на целите на концесията

- ✓ Резултатите от изпълнение на концесията са функция от качеството на подготовките действия за нейното възлагане. За да се осигури постигането на целите на концесията е необходимо при извършване на подготовките действия да се:
 - идентифицират потребностите и да се определят целите, които ще се постигнат с възлагането на концесията;

- определи естеството и качеството на услугите и/или на стопанските дейности, които ще се включат в предмета на концесията;
 - определят изисквания и показатели за измерване на качеството;
 - определи начина за измерване на качеството на услугите, както и на честотата и формата на измерването;
 - структурират правилно финансово-икономическите елементи на концесията и нейната юридическа конструкция;
 - структурира концесионния договор така, че да бъде гъвкав, за да може да се адаптира при спазване на законовите ограничения и неговите цели могат да бъдат постигнати, като се вземат предвид икономическите или социалните промени, които може да доведат до промени в икономическия баланс на концесията.
- ✓ Концесионните договори обичайно са с дългосрочен характер и изискват активно управление. За постигане на активно управление е необходимо:
- да се идентифицират отделни звена / екипи, отговорни за изпълнението на договора;
 - да се осигури мониторинг на изпълнението на договора, включително като се отчита оценката на потребителите;
 - публичните органи и икономическите оператори да действат в условията на равнопоставеност и партньорство, но техните интереси може да се поставят над интересите на обществото в съответствие със законовите изисквания;
- ✓ Концесионните договори да осигуряват сътрудничество между концедент и концесионер.

V. ОСНОВНИ ПРИОРИТЕТИ ЗА ВЪЗЛАГАНЕТО НА КОНЦЕСИИ В СТРАНАТА

Стратегията определя основни приоритети за възлагане на концесии в страната с цел:

- ✓ Постигане на националните цели за социално-икономическо развитие и за икономически растеж, основани на иновации;
- ✓ Оптимално разпределение на публичните средства и ресурси за изпълнение на концесии с плащания от страна на публичните органи;
- ✓ Задоволяване потребностите на обществото чрез постигане на икономическа ефективност при управлението на публичната собственост.
- ✓ Ползване предложениета за възлагане на концесия, направени от икономически оператори с цел прилагане на опита и иновативните решения на частния сектор за подобряване качеството и за намаляване цената на публичните услуги.

Определените със Стратегията приоритети ще осигурят:

- ✓ По-ефикасно разпределение на публичните финансови ресурси за създаване и/или развитие на инфраструктура и услуги в съответните области.
- ✓ Запазване и/или възстановяване на публичната държавна и публичната общинска собственост и включването ѝ в стопанския оборот за трайно задоволяване на обществени потребности от национално или местно значение.

Приоритетите са основа за включване на проекти за концесии в Плана за действие за държавните концесии и в плановете за действие за общинските концесии. Определените приоритети не са ограничаващи и концесии може да се възлагат и за други строителство, услуги и обекти – публична държавна и публична общинска собственост, които са включени в съответния план за действие. За държавните концесии при конкуренция на проекти с плащания от концедентите с предимство за включване в плана за действие за държавните концесии ще бъдат проекти, съответстващи на така определените приоритети.

Приоритет 1. Услуги, свързани със социалната инфраструктура в областите образование; здравеопазване, култура и спорт.

Приоритет 2. Услуги, свързани с техническата инфраструктура в областите транспорт, пътища и пътни съоръжения, транспортна инфраструктура в населените места, водоснабдяване и канализация, топлоснабдяване и третиране на отпадъците.

Приоритет 3. Природни ресурси - морски плажове; минерални води и др.

Приоритет 4. Изграждане на нови или реконструиране, преустройване, възстановяване или извършване на основен ремонт на обекти, които са публична държавна собственост или публична общинска собственост, извън тези, които попадат в Приоритет 1, Приоритет 2 и Приоритет 3.

VI. ОБЩИ ЦЕЛИ

Общите цели на Стратегията имат хоризонтален характер, съвпадат с целите на ЗК и са определени в съответствие с принципите за добро управление, както и в съответствие с определените приоритети. Чрез изпълнение на мерките, определени в Стратегията ще се обезпечи постигането на нейните общи и специфични цели.

Общите цели са:

- Цел 1.** Развитие на качествени и достъпни инфраструктура и услуги от обществен интерес чрез партньорство между публичните органи и икономическите оператори.
- Цел 2.** Задоволяване на обществени потребности чрез включване на частни инвестиции в строителството и в предоставянето и управлението на услуги при най-добро съотношение на качество и цена.
- Цел 3.** Ефективност и ефикасност при разходването на публични средства и на средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове и програми.
- Цел 4.** Икономическа ефективност при управлението на публичната собственост в защита интереса на гражданите и обществото.

VII.СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ

Концесиите като форма на публично-частно партньорство са важен инструмент за развитие на качествени и достъпни инфраструктура и услуги от обществен интерес, за задоволяване на обществени потребности от инфраструктура и услуги, за икономическа ефективност при управлението на публичната собственост в защита интереса на гражданите и обществото, в т.ч. постигане на максимална ефективност и ефикасност при разходването на публичните ресурси. В тази връзка използването им следва да допринесе за постигането както на целите на секторните политики и стратегии, така и на приоритетите и общите цели, определени със Стратегията.

Концесиите може да допринесат за осигуряване на частни инвестиции подобряване на достъпността и качеството на редица публични услуги в редица сектори, включително за изграждане и/или за модернизиране на инфраструктурата. В тази връзка Стратегията определя специфични цели, съобразени с нейните приоритети, а където е приложимо – съобразени и със секторните цели и приоритети.

1. Специфични цели по Приоритет 1

Специфична цел 1.1. Осигуряване на достъпност и качество на медицинската помощ и на здравно-социалните услуги

Достъпната медицинска помощ и безплатното ползване на медицинско обслужване е право на всеки гражданин, заложено в Конституцията на Република България. Въпреки увеличените разходи за здравеопазване, системата страда от постоянен недостиг на средства, от все по-неравномерно разпределение на достъпността и от недостатъчно качество на здравните и здравно-социалните услуги.

Концесиите като форма на публично-частно партньорство може да осигурят нужните ресурси, включително финансови, за осигуряване достъпността, качеството и разнообразието на предоставяните здравни услуги на населението, в т.ч. за постигане на следните цели:

- ✓ Въвеждане на иновации в областта на здравно-социалните услуги;
- ✓ Повишаване достъпността и качеството на лечебните заведения за стационарна психиатрична помощ, домовете за медико-социални грижи, в които се осъществяват медицинско наблюдение и специфични грижи за деца и на центровете за комплексно обслужване на деца с увреждания и хронични заболявания;
- ✓ Повишаване достъпността и качеството на услугите, свързани с детски ясли и детски кухни;
- ✓ Повишаване достъпността и качеството на медико-социални грижи.

Специфична цел 1.2. Осигуряване на достъпност и качество на предучилищното и училищното образование.

Държавата провежда политики за повишаване на качеството на образованието и предотвратяване на ранното отпадане на учениците от училище. Целите на тези политики са свързани с осигуряване на равен достъп до образование и качествено образование. Равният достъп до образование означава осигуряване на достъп на всички деца до съизмеримо по качество училищно и предучилищно образование. Качественото образование е образование, съответстващо на потребностите на съвременния живот, за чието осигуряване е необходима съвременна материално-техническа база, както и квалифицирани учители. Доколкото публичните ресурси са ограничени, възможността за използване на частен капитал чрез концесии може да осигури необходимите условия за постигане на посочените цели на

политиката. Чрез концесии може да се възлага и изпълнението на проекти за обучение на хора от всякакви възрасти и социални групи.

Чрез концесии може да се осигури постигането на следните цели:

- ✓ Въвеждане на иновации в областта на предучилищното и училищното образование;
- ✓ Въвеждане на специализирани обучения за повишаване на знанията и квалификацията;
- ✓ Повишаване достъпността, качеството и вида на услугите, свързани с детски градини и училища и тяхното обезпечаване със съвременна техника.

Специфична цел 1.3. Осигуряване на достъпност и качество на библиотечни и читалищни услуги.

Целите на политиката в областта на културата са свързани с подобряване на материалната база в областта на културата, както и предоставяне на допълнителни публични и алтернативни средства, насочени към модернизиране на мрежата от читалища и библиотеки в страната. Библиотеките осигуряват правото на гражданите на равноправен и свободен достъп до библиотечно-информационното обслужване, а читалищата задоволяват потребностите на гражданите, свързани с развитие и обогатяване на културния живот, социалната и образователната дейност, запазване на българските обичаи и традиции.

Чрез концесии може да се осигури постигането на следните цели:

- ✓ Въвеждане на иновации в областта на библиотечните и читалищните услуги;
- ✓ Широк достъп и повишаване на количеството и качество на библиотечните и читалищните услуги.

Специфична цел 1.4. Осигуряване на достъпност и качество на услугите, свързани със системни занимания с физически упражнения и спорт от всички възрасти.

В Национална стратегия за развитие на физическото възпитание и спорта в Република България 2012 – 2022²⁷ е посочено, че главните стратегически цели на системата са „*modернизация на спортната инфраструктура, която да задоволява потребностите на населението от системни занимания с физически упражнения и спорт, както и да осигурява условия за подготовка и постигане на високи спортни резултати*“ и „*усъвършенстване на Националната система за физическо възпитание и спорт в съответствие с водещите европейски практики с оглед на сърчаване на физическото възпитание на гражданите и стимулиране на спорта за високи постижения*“. Доколкото в цитираната стратегия е посочено, че същата не разглежда механизмите и технологията на дейностите в техните конкретни измерения, а същите са отговорност са органите на държавната власт, на местното самоуправление и на обществените спортни организации на всички нива, е необходимо посочените държавни органи да търсят начини и средства за изпълнение на така определените стратегически цели. Спортната инфраструктура в страната се характеризира с морално остатели съоръжения, лоша поддръжка и единични опити за ново строителство на спортни площадки и зали. В Национална стратегия за развитие на физическото възпитание и спорта в Република България 2012 – 2022 са установени следните проблеми: „*спортивната инфраструктура в страната се характеризира с морално остатели съоръжения, лоша поддръжка и единични опити за ново строителство на спортни площадки и зали*“; „*недостатъчен е броят на*

²⁷ Приета с Решение на Народно събрание от 24 ноември 2011 г.

*специализираните площиадки по местоживееене, на велоалеи и други спортни съоръжения, които предоставят възможности за самостоятелно или организирано практикуване на спорт*²⁸. Концесията е ефективно средство за решаване на посочените проблеми, като чрез тях може да се осигури постигането на следните цели:

- ✓ Създаване на възможности и подходящи условия на гражданите, независимо от тяхната възраст, социално и обществено положение, да спортуват за здраве и дълголетие;
- ✓ Създаване на условия за развитие на спорта за всички, както и на детско-юношеския спорт, ученическия спорт и студентския спорт.

2. Специфични цели по Приоритет 2

Развитието на техническата инфраструктура е от съществено значение за постигане на целите за устойчив икономически растеж.

Ефективното използване на ограничените природни ресурси и опазването на околната среда са в основата на постигане на устойчиво развитие. В тази връзка и за целите на подобряване на водоснабдяването, канализацията и пречистването на отпадъчни води, като и намаляване на загубите на вода са необходими значителни инвестиции във водния сектор. Такива са необходими и за постигане на целите в областта на управлението на отпадъците.

Незадоволителното състояние и ниво на обновяване и поддържане на съществуващата инфраструктура в областта на транспорта, пътищата, водите, управлението на отпадъците и др. изисква значителни публични средства. Средствата от бюджетите на държавата и общините, както и средствата от ЕСИФ са недостатъчни за осигуряване на целите за подобряване на техническата инфраструктура.

Развитието на транспортните логистични центрове и връзки в Република България преминава през международния пазар на пристанищни услуги, летищни услуги и услуги предоставени в железнодържавната инфраструктура, което изисква предоставянето на най-добрите икономически и технически условия и следва да се основава на създаване на дългосрочни партньорства чрез механизмите на концесия.

Аналогични усилия трябва да бъдат положени както в сектора транспорт, така и в процеса на създаване на условия за привличане на икономически оператори, които да изпълняват строителство и предоставят услуги в областта на пътищата и пътните съоръжения, транспортната инфраструктура в населените места, водоснабдяването и канализацията, топлоснабдяването и третирането на отпадъците.

Специфична цел 2.1. Транспорт

В Интегрираната транспортна стратегия в периода до 2030 г.²⁸ са определени три стратегически цели на транспортната политика до 2030 г.: повишаване на ефективността и конкурентоспособността на транспортния сектор, подобряване на транспортната свързаност и достъпност (вътрешна и външна) и ограничаване на отрицателните ефекти от развитие на транспортния сектор. В посочената стратегия са определени и стратегическите приоритети в сектора. Като мерки за постигане на стратегическите цели и приоритети са определени „привличането на частния сектор в проекти за развитие на пристанища“, „продължаване на процеса на концесиониране на обекти от транспортната инфраструктура“, „развитие на

²⁸ Одобрена с Решение № 336/23.06.2017 г. на Министерския съвет

транспортната инфраструктура чрез механизмите на публично-частното партньорство“, „използване на публично-частно партньорство“ за развитие на интерmodalния транспорт.

През последните години развитието на пристанищни и на летищни услуги устойчиво се реализира чрез възлагането на концесии. Тази тенденция следва да бъде продължена и в условията на силно конкурентна среда и действащите фактори за икономически растеж. По отношение на услугите, предоставяни чрез железопътната инфраструктура и интерmodalния транспорт, към настоящия момент се поставя началото на нова практика за възлагане на концесии, която следва да се превърне в устойчива.

Осигуряването на транспортна достъпност и свързаност допринася за намаляване на икономическите различия между регионите, за задоволяване на потребностите на гражданите и на бизнеса и за повишаване на качеството на живот.

Чрез концесии в сектора транспорт може да се осигури постигане на следните цели:

- ✓ Повишаване конкурентоспособността и качеството на услугите в пристанищата, летищата и ж.п. гарите;
- ✓ Засилване на конкуренцията на пазара на летищните и пристанищните услуги;
- ✓ Увеличаване на пътническия и товарен трафик и привличане на транзитни товари;
- ✓ Развитие на интерmodalен транспорт;
- ✓ Достъпност до обществен превоз на пътници по автобусни линии.

Специфична цел 2.2. Пътища и пътни съоръжения. Транспортна инфраструктура в населените места

В Интегрираната транспортна стратегия в периода до 2030 г. са посочени резултатите от извършени и обобщени оценки и класиране на републиканската пътна мрежа по 48 показателя, характеризиращи инфраструктурата от гледна точка на наличност, достъпност, експлоатационни характеристики и качество. Показателите са групирани в две групи: показатели за наличност и достъпност и показатели за експлоатационни характеристики и качество на пътищата. Въпреки наличните данни, в същата стратегия не се съдържат мерки за подобряване на посочените показатели.

През последните години правителството поставя като приоритет доизграждането и реконструкцията на автомагистралната и общата пътна мрежа на страната, изграждането на скоростни пътища и на републиканските пътища. Въпреки безспорните резултати от предприетите действия, са налице множество технически възможности и съществена необходимост от нови и качествени пътища, особено такива от втори и трети клас, и местни, както и от транспортна инфраструктура в населените места. Тенденцията за увеличаване на трафика води до нарастване на необходимостта от изграждането на нови пътни съоръжения – мостове и тунели. Намаляването на средствата от ЕСИФ и недостига на бюджетни средства налага търсенето на нови възможности за задоволяване на увеличаващите се потребности на обществото.

Чрез концесии може да се осигури постигането на следните цели:

- ✓ Повишаване наличността, достъпността и качеството на пътната инфраструктура, включително на населените места;

- ✓ Създаване на достъпна и качествена инфраструктура –автомагистрали, скоростни пътища, мостове и тунели, както и от подземни съоръжения, тротоари, велосипедни алеи, паркинги, пешеходните подлези, спирки на градския транспорт осветлението и крайпътното озеленяване;
- ✓ Създаване на условия за повишаване на безопасността на движението;

Специфична цел 2.3. Водоснабдяване и канализация

Съгласно Стратегията за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България (2014 – 2023 г.)²⁹ водоснабдителните услуги в страната като цяло отговарят на стандартите, но загубите на вода са много високи и поддръжката на водоснабдителните системи и съоръжения е недостатъчна. Авариите по мрежа и загубите на вода са много високи в сравнение с други европейски страни. Инвестициите във водоснабдяване са далеч под необходимото ниво за поддържане на добро качество на водата и непрекъснатост на услугата в дългосрочен план. Според оценка на Световната банка необходимите разходи за рехабилитация и подмяна на мрежата са между 650 и 800 млн. лв. годишно.

Негативното демографско развитите на страната, движението на населението и промените в икономическата специфика в много райони на страната формират комплекс от причини, поради които съществуващата ВиК структура не е съответстваща на броя на населението и/или на икономическите нужди по отношение на съответния регион. Налице са региони, в които е необходимо поддържането на голяма по обем инфраструктура, обслужваща относително малобройни потребители, докато на други места е налична нужда от разширяване на инфраструктурата, за да се удовлетворят нарасналите потребности.

На места канализационните услуги в България не отговарят на приложимите стандарти. Делът на отвежданите и пречистени отпадъчни води е по-нисък в сравнение с повечето държави-членки на ЕС и страната се нуждае от разширяване на системата за отвеждане и пречистване на отпадъчни води.

Оценката на източниците за финансиране на необходимите бъдещи разходи в отрасъл ВиК на национално равнище показва, че със средствата от фондовете на ЕС не могат да бъдат покрити нуждите на страната от инвестиции в отрасъла. Средствата от ЕСИФ могат да осигурят около 30 – 40 % от общия обем на необходимите капиталови разходи в отрасъл ВиК до 2023 г. Необходимите допълнителни разходи за постигане на съответствие са в размер на 7.0 - 7.5 млрд. лв., от които 6.7 - 7.2 млрд. са разходи за привеждане в съответствие на системите за отвеждане и пречистване на отпадъчни води. Останалите 60 до 70% трябва да дойдат от бюджета и ценовите приходи на дружествата. Допълнителното финансиране би способствало за поддържането на устойчиви ВиК услуги и би могло да се използва удачно за решаване на редица локални проблеми, в контекста на цялостното развитие на отрасъла. Така ще се създадат предпоставки най-малко за частично разрешаване на проблемите, свързани с нуждата от допълнителни инвестиции. Финансирането от правителството на инвестиции в отрасъла е многократно по-ниско от необходимото. Липсата на финансова устойчивост и икономии от мащаба правят невъзможно финансирането на инвестиции във ВиК системите и съоръженията от операторите на ВиК инфраструктура.

Визията на правителството за отрасъл ВиК съгласно посочената стратегия е „България да

²⁹ Създадена в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд

постигне финансово, технически и екологично устойчив ВиК отрасъл, който предоставя ВиК услуги с високо качество на социално поносими за потребителите цени“, като една от стратегическите цели е качеството на услугите да съответства на добрите европейски практики. В този смисъл възлагането на концесии във ВиК отрасъла по отношение на определени обекти, за които това е удачно, има своето значение за постигане на поставените цели.

Чрез концесии може да се осигури постигането на следните цели:

- ✓ Повишаване достъпността и качеството на предоставяните В и К услуги;
- ✓ Намаляване общите загуби на вода при експлоатация на водоснабдителните системи.
- ✓ Осигуряване на съответната услуга с необходимото качество на доставките и пречистването на води на територии и за обекти, които не са били обхванати от наличните мрежи на ВиК оператори.

Специфична цел 2.4. Управление на отпадъците

Изградената инфраструктура няма достатъчен капацитет за достигане целите за рециклиране и оползотворяване на прогнозните количества битови отпадъци. Недостатъчен е капацитетът за обезвреждане и на опасни отпадъци. Високо е нивото на депониране на различните видове отпадъци. Необходимите публични инвестиции за управление на отпадъците съобразно нормативните изисквания и достигане на набелязаните цели са значителни.

Разходите за извършване на услугите по управление на битови отпадъци са значителни, което рефлектира в необходимост за повишаване на такса битови отпадъци за населението. Те са свързани със закупуването на допълнителни съдове, за да се осигури пълно покритие на населението от малки населени места с организирано събиране на битови отпадъци, текуща подмяна на остателите и амортизириани съдове, съдове за разделно събиране на биоотпадъци, модернизиране на парка транспортни средства за транспортиране на битови отпадъци и др.

Съгласно Националния план за управление на отпадъците за периода 2014 – 2020 г.³⁰ генералната стратегическа цел на страната в сферата на управление на отпадъците е: „Общество и бизнес, които не депонират отпадъци“. Определени са четири стратегически цели, гарантиращи постигането на генералната стратегическа цел, едната от които е „Управление на отпадъците, което гарантира чиста и безопасна околнна среда“.

Средствата от ЕСИФ не могат да осигурят необходимите средства за управлението на отпадъци, което налага разработването на различни възможности за осигуряване на финансиране. Възможни решения следва да се търсят и по линията на публично-частното партньорство, като например възможността да се насочат частни инвестиции в изграждането на сепариращи инсталации и инсталации за предварително третиране на битови отпадъци с цел оползотворяване на битовите отпадъци и предотвратяване на емисиите на парникови газове.

Инвестиционната програма на Националния план за управление на отпадъците не предвижда публично финансиране за изграждане на МБТ инсталации (инсталации за механично и биологично третиране). В същото време част от сепариращите инсталации биха могли да се заменят с МБТ, където механизмите на публично-частното партньорство предлагат добри възможности на общините да изграждат подобни инсталации чрез привличане на частни инвестиции. Изгответи са прогнозни разчети на възможните източниците за финансиране на тази инвестиционна програма, като изрично е подчертана възможността част от инвестициите

³⁰ Приет с Решение на Министерския съвет

да се осъществят чрез частни инвестиции или по линията на публично-частното партньорство т.е. предложените инвестиционни мерки да не изискват публичен ресурс, а да повишат оперативните разходи в един продължителен период от време, през което ще се възстановят разходите за направената инвестиция.

Чрез концесии може да се осигури повишаване наличността и качеството на услугите, свързани със:

- ✓ Събирането на битовите отпадъци и транспортирането им до депата или други инсталации и съоръжения за оползотворяването и/или обезвреждането им;
- ✓ Почистването на уличните платна, площадите, алеите, парковите и другите територии от населените места, предназначени за обществено ползване;
- ✓ Изграждане и експлоатация на депата за битови отпадъци или на други инсталации или съоръжения за оползотворяването и/или обезвреждане на битови отпадъци;
- ✓ Събирането, оползотворяването и обезвреждането на строителни отпадъци от ремонтна дейност, образувани от домакинствата на територията на общините;
- ✓ Разделното събиране на битови отпадъци на територията на общините.
- ✓ Електронно отчитане на образуваните отпадъци с цел последващо индивидуално заплащане на такса битови отпадъци за всяко домакинство.“

3. Специфични цели по Приоритет 3

Специфична цел 3.1. Морски плажове

Концесията е традиционна форма за осигуряване на задължителните дейности на морските плажове – водното спасяване, обезопасяването на прилежащата акватория, здравното и медицинското обслужване и санитарно-хигиенното поддържане на морския плаж. Концесията, както и наемът, са единствените законоустановени форми за предоставяне на плажни услуги.

Концесиите за морски плажове може да осигурят постигането на следните цели:

- ✓ Предлагане на качествени и съвременни услуги на потребителите на територията на морските плажове и оптимизиране на цените на услугите;
- ✓ Подобряване на състоянието и осъвременяване на морските плажове по подходящ, екологично изпълнен и естетически начин;
- ✓ Запазване на морските плажове като екологично чист природен ресурс;
- ✓ Обезпечаване на морските плажове със съвременни, безопасни и поддържани брегозащитни съоръжения посредством предоставяне на концесии за строителство и услуги за морски плажове;
- ✓ Осигуряване и подобряване на достъпа до морски плажове;
- ✓ Запазване и повишаване размера на концесионните възнаграждения, респективно бюджетните приходи от природния ресурс.

Специфична цел 3.2. Добив на минерална вода за бутилиране

Концесията е традиционна форма за добив на минерална вода – изключителна държавна собственост и публична общинска собственост. За управление и развитие на водния сектор в

Република България е приета Национална стратегия³¹, с която са определени основните приоритети за управление на водите.

Чрез концесия за добив на минерална вода може да се осигури постигането на следните цели:

- ✓ Добив на минерална вода с цел бутилиране на натурална минерална вода и/или газирани и други напитки, в състава на които се включва минерална вода, както и с цел извличане на ценни вещества;
- ✓ Създаване на условия за максимално ефективното оползотворяване на минералните води, *включително чрез:*
 - изграждане на водовземни съоръжения за минерални води, както и на наблюдателните сондажи;
 - разкриване на нови потенциални находища;
- ✓ Опазване качеството и количеството на наличния минерален ресурс;
- ✓ Използване на стопанска инициатива на икономическите оператори в интерес на гражданите и обществото;
- ✓ Приходи за държавния или за съответния общински бюджет;
- ✓ Запазване и повишаване размера на концесионните възнаграждения, респективно бюджетните приходи от природния ресурс.

4. Специфични цели по Приоритет 4

За изпълнение на нормата на чл. 18, ал. 5 от КРБ, ЗК урежда и концесиите за ползване, чрез които обект, който е публична държавна или публична общинска собственост се предоставя възмездно на икономически оператори за извършване на стопанска дейност, без да възлага извършване на строителство или предоставяне и управление на услуги. За разлика от наема, при който основното задължение на наемателя е да заплаща наемна цена, при концесията за ползване концесионерът заплаща на концедента възнаграждение и поема задължение за изпълнение на инвестиционна програма, с която осигурява поддържането на обекта в експлоатационна годност.

Чрез концесиите за ползване държавата и общините може да осигурят постигане на следните цели:

- ✓ Ефективното и качествено управление на публичната собственост чрез включването ѝ в гражданския оборот;
- ✓ Използване на стопанска инициатива на икономическите оператори в интерес на гражданите и обществото;
- ✓ Запазване и повишаване размера на концесионните възнаграждения, респективно бюджетните приходи от природния ресурс.

Чрез концесия за строителство държавата и общините може да осигурят допълнително постигането и на следните цели:

³¹ Национална стратегия за управление и развитие на водния сектор в Република България, приета с Решение на Народното събрание от 21 ноември 2012 г.

- ✓ Освобождаване на бюджетни средства от дейности, свързани с реконструкция, преустройство, възстановяване или извършване основни ремонти на обекти, които са публична държавна или публична общинска собственост;
- ✓ Задоволяване на потребностите на гражданите и обществото от разнообразни услуги, които може да се предоставят чрез обекти, които са публична държавна или публична общинска собственост.

VIII. МЕРКИ ЗА ПОСТИГАНЕ НА ЦЕЛИТЕ НА СТРАТЕГИЯТА. ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПОДКРЕПА

За осигуряване на изпълнението на Стратегията е необходимо да се изпълняват определени мерки, които поотделно и в тяхната съвкупност да осигурят по-нататъшното развитие на концесиите в страната, както и да спомогнат за преодоляването на някои проблеми, констатирани в анализа, а именно:

Мярка 1. Устойчивост на формираната политическа воля за развитие на концесиите

За разлика от обществените поръчки, които като правило публичните органи са длъжни да възлагат за придобиването на строителство, доставки или услуги, предназначени за обществени цели или за нуждите на публични възложители, възлагането на строителство и услуги чрез концесия не е задължително, освен за някои конкретни обекти³². В чл. 3, ал. 1 от ЗК, е определена оперативната самостоятелност на публичните органи да избират дали да възлагат строителство или услуги чрез обществена поръчка или чрез концесия. Факторите, които трябва да се оценяват при този избор, са два: разполагаеми средства и възможностите за прехвърляне на оперативния рисков на икономически оператор. Същевременно, ЗК императивно определя, че когато при възлагане на строителство и/или услуги не се прехвърля оперативния рисков на икономически оператор, възлагането следва да се извърши по реда на Закона за обществените поръчки.

Незадължителният по правило характер на концесията и възможността за преодоляване на недостига на финансови средства чрез средства от ЕСИФ са основните фактори за ограничениято използване на концесиите като средство за възлагане от публичните органи на строителство и на услуги. В допълнение, първоначалното разбиране за концесията като особено право на ползване върху обекти – публична държавна или публична общинска собственост, установено в резултат от разпоредбата на чл. 18, ал. 5 от КРБ, и създадената в резултат на това нагласа на публичните органи и на обществото да възприемат концесията основно като източник на приходи за държавния и за общинските бюджети, е съществена причина в новата история на България да няма нито един значим инфраструктурен обект, който да е изцяло изграден от концесионера. Като резултат от изброените фактори са установените скромни резултати на възложени концесии за строителство и за услуги за периода на действие на отменения Закон за концесиите от 2006 г., посочени в анализа на състоянието на концесиите и в SWOT анализа.

За да се осигури използването на концесиите като ефективно и ефикасно средство за възлагане на строителство и на услуги от публичните органи, е необходима политическа воля. Приемането на ЗК показва, че е формирана политическа воля за създаване на нормативни предпоставки за възлагане на концесии. Занапред е необходимо тази воля да се поддържа чрез:

- 1.1.Функциониране на Координационния съвет по концесиите като ефективен орган, който чрез своята дейност да осигури изпълнението чрез концесия на значими и нужни за обществото проекти по приоритетите, определени в тази Стратегия;**
- 1.2.Приемане на План за действие за държавните концесии и планове за действие на общинските концесии в срок до 3 месеца от одобряване от Министерския съвет на тази Стратегия;**
- 1.3.Осъществяване на контрол от страна на Министерския съвет и на общинските съвети за изпълнението на включените в съответния план за действие проекти за концесии.**

³² Пристанищни терминални от пристанища за обществен транспорт с национално значение, гражданска летища за обществено ползване, морски плажове и минерални води за бутилиране или за извличане на ценни вещества

Отговорен орган/структура: Министерски съвет; Координационен съвет; министри – за държавните концесии; Общински съвети, кметове на общини – за общинските концесии.

Мярка 2. Създаване на методологически инструментариум за подпомагане на публичните органи и техните администрации

Наличието на политическа воля за развитие на концесиите не е достатъчно условие за превръщането им в действащо средство за възлагане на строителство и на услуги. Публичните органи и техните администрации следва да бъдат активно подпомагани, за да може правилно да разбират и прилагат ЗК и наредбите към него. Подпомагането трябва да обхване целия процес на възлагане и изпълнение на концесиите – от планирането и извършването на подготвителните действия, през провеждането на процедурите до сключването и изпълнението на концесионните договори. Подпомагането да се извършва чрез способите, предвидени в ЗК и други, като:

- 2.1.** Издаване от Координационния съвет по концесиите на насоки за отстраняване на системни проблеми, свързани с възлагането на концесиите и с изпълнението или прекратяването на концесионните договори, включително чрез обобщаване и анализ на практиката на националните органи по обжалване – КЗК и ВАС и на практиката на органите, които осъществяват функции по контрол, предвидени в ЗК;
- 2.2.** Обобщаване на практиката и издаване от специализираната дирекция от АМС на общи указания за прилагането на изискванията за възлагане на концесии;
- 2.3.** Издаване на указания – общи и по запитвания от концеденти, от специализираната дирекция от АМС;
- 2.4.** Публично оповестяване от специализираната дирекция от АМС на насоките, указанията и на друга информация, свързана с прилагането на ЗК и на наредбите към него;
- 2.5.** Разработване и популяризиране от специализираната дирекция от АМС на методическо помагало за възлагане и изпълнение на концесиите, както и на ръководства по определени въпроси.

Отговорен орган/структура: Координационен съвет; Национално сдружение на общините в Република България; специализираната дирекция от АМС.

Мярка 3. Дейности за развитие и поддържане на капацитета на администрациите за планиране, възлагане, и контрол по изпълнение на концесиите

Развитието на капацитета на администрациите и повишаването на професионализма на служителите в тях е следващото условие за постигане на целите на Стратегията, за ефективност на планирането, възлагането, изпълнението, мониторинга и контрола на концесиите, както и за правилното прилагане на новото законодателство. Необходимо е провеждането на постоянно обучение в областта на концесиите за служители от администрациите на публичните органи на централно и местно ниво, с цел повишаване на знанията, уменията и компетенциите им. Така изграденият административен капацитет следва да бъде съхраняван за превръщането му в устойчив, чрез използването на стимули за задържане на обучените служители. За целта е необходимо:

- 3.1.** Разработване на програми за обучение и провеждане на текущи обучения в областта на концесиите;
- 3.2.** Организиране на срещи и форуми за споделяне на проблеми и за обмяна на добри практики;

- 3.3.** Определяне на звена в администрациите, на които да се възложат функциите, свързани с възлагане и изпълнение на концесиите и целенасочени усилия за укрепване на административния капацитет на тези звена;
- 3.4.** Използване на способите, предвидени в Закона за държавния служител, за преминаване на държавна служба в друга администрация и за временно преместване в друга администрация на служители с опит и компетенции в областта на концесиите ;
- 3.5.** Търсене и използване на начини за материално стимулиране на служителите, изпълняващи дейности по възлагане и изпълнение на концесии.

Отговорен орган/структура: Институт по публична администрация; Министерски съвет; Национално сдружение на общините в Република България; общински съвети; министри; кметове на общини; Администрация на МС.

Мярка 4. Прилагане на подходящи комуникационни стратегии

Ефективната комуникация с гражданското общество и с частния сектор осигурява възможност за подобряване на информираността относно ползите на концесиите и за осигуряване на обществена подкрепа за изпълнението на строителство и/или услуги чрез концесии.

В тази връзка са необходими целенасочени усилия от страна на правителството и на концедентите за осигуряване на информираност относно възможностите на концесиите, разпространяване на добри практики и др. Мярката може да се изпълнява чрез:

- 4.1.Провеждане на обществени обсъждания относно включването в плановете за действие на значими проекти за концесии;
- 4.2.Провеждане на информационни кампании за ползите на концесиите;
- 4.3.Провеждане на кръгли маси и други форуми, на които да се дискутират потребностите на обществото или на определени групи от него и възможностите за използване на концесията като инструмент за задоволяване на тези потребности;
- 4.4.Провеждане на кръгли маси и други форуми за провеждане на дискусии с бизнеса и обмен на информация относно нови възможности за използване на концесиите за инновации в сферата на публичните инфраструктура и услуги.

Отговорен орган/структура: Министерски съвет и министри; Национално сдружение на общините в Република България; общински съвети и кметове на общини.

Мярка 5. Изграждане на НКР като централизирана електронна информационна система с възможност за извършване на аналитични справки

Чрез превръщането на НКР в централизирана електронна информационна система с възможност за извършване на аналитични справки, ще се осигури по-висока степен на публичност и прозрачност на концесиите в страната, съответно за обществен контрол върху възлагането и изпълнението им. Новите функционалности на НКР ще създадат възможност за висококачествена и достъпна информация за нуждите на мониторинга, контрола, анализа и управлението на концесионната дейност и усъвършенстването на концесионните политики. Регистърът ще се превърне и в своеобразна платформа за обмен на добри практики, информация и знания в областта на концесиите.

Отговорен орган/структура: Администрация на МС.

IX. ОЧАКВАНИ РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА СТРАТЕГИЯТА.

1. Привличане на частния капитал за изпълнение на строителство и услуги. Концесията е най-ефективната форма за осигуряване на средства за публични инвестиции за строителство и услуги, което е доказано в рамките на ЕС.

2. Използване на професионалния опит на икономическите оператори в областта на организацията и управлението на строителството и предоставянето на услуги и на тяхното финансово управление, включително за създаването и прилагането на иновативни решения, с оглед постигането на най-добро съотношение качество-цена на предоставянето на услуги и задоволяването на другите потребности на публичната власт и на обществото.

3. Освобождаване на администрацията от несвойствени дейности, в резултат на които се изразходват неефективно публични средства.

4. Задоволяване на належащите нужди на обществото от редица качествени инфраструктурни, образователни, културни, спортно-туристически, рекреационни, здравни, охранителни, социално чувствителни и други обществени услуги, при най-добро съотношение качество-цена.

5. Развитие на качествени и достъпни инфраструктура и услуги от обществен интерес чрез партньорство между публичните органи и икономическите оператори.

6. Задоволяване на идентифицирани обществени потребности чрез включване на частни инвестиции в строителството и в предоставянето и управлението на услуги при най-добро съотношение на качество и цена.

7. Ефективност и ефикасност при разходването на публични средства и на средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове и програми.

8. Икономическа ефективност при управлението на публичната собственост в защита интереса на гражданите и обществото.

X. КООРДИНАЦИЯ, НАБЛЮДЕНИЕ И ОТЧИТАНЕ НА СТРАТЕГИЯТА

В съответствие с принципите на добро управление ще се осъществява систематичен мониторинг и оценка за напредъка по изпълнението на Стратегията. В резултат на мониторинга и оценката на политиката ще се гарантира вземането на обосновани управленски решения за понататъшното развитие на концесиите. Мониторингът ще установява статуса и ще проследява напредъка в осъществяването на нейните приоритети и цели. При мониторинга ще се идентифицират възникващи проблеми, причините за тях, и възможните решения на тези проблеми, както и нови възможности за развитие.

Министерският съвет ще одобрява План за действие за държавните концесии по предложение на председателя на Координационния съвет, а общинските съвети – планове за действие за общинските концесии по предложение на кмета на съответната община. Плановете за действие са конкретните документи и механизъмът за изпълнение на целите на Стратегията. За разработването им министерствата следва да извършат анализ по отрасли, сектори и територии с цел установяване на обективните възможности за възлагане на концесии, така че да се осигури по пълноценно усвояване на благата, подобряване на инфраструктурата и услугите, както и качествено стопанисване на обекти държавна и общинска собственост, при съблюдаване на обществения интерес.

Цялостната координация, наблюдение (мониторинг) и оценка на изпълнението на Стратегията ще се осъществяват от Координационния съвет, в сътрудничество и консултации със заинтересованите страни. За целта Координационният съвет ще разработи система за мониторинг и оценка на изпълнението.

Въз основа на събраната и обобщена информация и на годишните отчети на концедентите относно изпълнението на включените в съответния план за действие проекти и на сключените от тях концесионни договори ще бъдат изготвяни годишни доклади за състоянието на концесиите, които ще се разглеждат и приемат от Координационния съвет. Докладите ще отразяват ежегодния напредък по изпълнението на плановете за действие, а по този начин и на Стратегията.

Междинна оценка за резултатите от прилагането на Стратегията и въздействието върху гражданите, предприятията и администрацията ще бъде направена през 2020 г. от Координационния съвет. Срокът е съобразен с началото на следващия програмен период, съответно със срока за изготвяне на следващите планове за действие. Резултатите от оценката ще бъдат представени пред Координационния съвет, с оглед вземане на решение за необходимостта от актуализирането ѝ.

Ще се гарантира пълна публичност, като относимата към изпълнението на Стратегията информация ще се публикува в НКР след превръщането му в централизирана електронна информационна система.