

Проектът се финансира от „Програма за развитие на селските райони 2007-2013, във връзка с изпълнението на договор с № РД 50-151/13.10.2011г. между МЗХ, ДФ Земеделие-РА и Сдружение МИГ Харманли по мерки 41 и 431.



*Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони
ЕВРОПА ИНВЕСТИРА В СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ*

АНАЛИЗ

**на проучването на тема:
„Аутсорсването на услугите на територията
на община Харманли, предпоставка за
подобряване качеството на живот на
местното население”**

**гр. Харманли
Август 2012 г.**

Проектът се финансира от „Програма за развитие на селските райони 2007-2013, във връзка с изпълнението на договор с № РД 50-151/13.10.2011г. между МЗХ, ДФ Земеделие-РА и Сдружение МИГ Харманли по мерки 41 и 431.



**Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони
ЕВРОПА ИНВЕСТИРА В СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ**

Съдържание:

- 1. Встъпление**
- 2. Методология на изследването**
- 3. Изнасяне на дейности от общинската структура**
- 4. Положителни български и европейски практики в областта на аутсорсинга**
 - 4.1 Европейски документи**
 - 4.2 Национално законодателство**
 - 4.3 Проучвания и ръководства**
 - 4.4 Основни принципи за аутсорсинг на общинско ниво**
 - 4.5 Процесът на аутсорсинг в България**
 - 4.6 Общински документи и общински практики**
- 5. Състояние на трансферираните услуги, местен потенциал и нагласи в община Харманли**
- 6. Аутсорсинг на услугите в община Харманли**
- 7. Концепция за аутсорсване на общинските услуги**
 - 7.1 Встъпление**
 - 7.2 Цели на концепцията**
 - 7.3 Общински услуги, подходящи за аутсорсинг**
 - 7.4 Избор на изпълнител**
 - 7.5 Качество на услугите**
 - 7.6 Основни изисквания при договорирането**
 - 7.7 Фази на изпълнение на аутсорсинга**
 - 7.8 Национална и общинска политика в областта на ПЧП**
 - 7.9 Предимства и недостатъци на аутсорсинга**
 - 7.10 Изводи и обобщения, свързани с аутсорсинга на общинските услуги**
- 8. Заключение**
- 9. Използвани източници**

1. Встъпление

Интензивните социално-икономически промени в съвременната глобална среда наложиха изисквания, повишаващи организационната гъвкавост и адаптивност, усъвършенстване и развитие на управленския инструментариум, преразпределение на ролите и отговорностите на частния и публичния сектор. Динамиката на общественото развитие доведе до еволюция в концепциите и моделите на управление както в частния, така и в публичния сектор. Предизвикателствата пред съвременните организации са обусловени преди всичко от интензивно протичащите в условията на финансова нестабилност процеси на глобализация и информатизация. Както бизнесът, така и публичните структури са подложени на силен натиск, продиктуван от необходимостта от съкращаване на разходите и недостига на времеви и човешки ресурси, превърнали се в обичайна фактическа обстановка, в условията на която организациите осъществяват своята ключова дейност. Интеграцията на България в Европейския съюз и непрекъснатото повишаване на изискванията на обществото поставят допълнителни предизвикателства пред бизнеса и публичния сектор.

Особено актуални са проблемите на бизнеса и публичния мениджмънт в контекста на изискванията на европейското икономическо и административно пространство и световната икономическа криза. Новите условия, в които работят бизнес секторът и публичният сектор, налагат търсенето на иновативни инструменти за тяхното управление и развитие, реструктуриране и рационализиране. По-конкретно, преодоляването на присъщите за дейността на частните и публичните структури дефицити в съвременните условия е пряко зависимо от внедряването на по-гъвкави и адаптивни управленски инструменти, един от които е аутсорсингът.

Възлагането на обществени или публични услуги на външни доставчици е механизъм за реализиране на политики, попадащи в компетентността на местните власти, чрез който те се оттеглят от директното предоставяне на услуги или на части (технологични операции) от тях.

Възлагането е подкрепено от публично финансиране, основано на договор с външен доставчик, сключен при наличието на конкуренция и прозрачност. Възлагането на публични услуги на външни доставчици позволява на общините да се съсредоточават върху стратегическото планиране и контрол върху предоставянето на услугите.

Развитието на обществените услуги в Европа, а и в България през последните десетилетия се характеризира със следните две тенденции:

- Прехвърляне на функции и правомощия (делегиране на правомощия и функции) от централната към местната власт;
- Засилване ролята на външните доставчици и възприемането на нови пазарни подходи в процеса на предоставяне на обществени услуги.

Външните доставчици са наречени **аутсорсери**, или онези, на които се възлага изпълнението на съответните обществени услуги. Идеята на този вид ПЧП е да се създаде партньорство между представители на централната/местната власт и частния сектор, като вторият играе ролята на доставчик на услуги (аутсорсер) или като източник за съ-финансиране на тези услуги.

Обществени или публични услуги са онези услуги, които са от обществен и общоикономически интерес, като: образователни, здравни, социални, топло-или електроснабдителни, водоснабдителни и канализационни, телекомуникационни, пощенски, охранителни, услуги по безопасност на движението и др., или най-общо казано услуги, които удовлетворяват обществените потребности.

Трябва да се отбележи, че аутсорсингът включва възлагане на обществени услуги, които могат да се предоставят от външни доставчици по силата на сключен договор или по реда на Закона за обществените поръчки. Възлагането на публични услуги на външен доставчик е по-скоро механизъм за реализиране на политики, които са в сферата на компетентност на местните власти, и чрез които те се оттеглят от директното предоставяне на услуги.

2. Методология на изследването

Определение за аутсорсинг

Аутсорсингът произлиза от английското outsourcing – съкращение от Outside Resource Using, което означава ползване на външни ресурси, наречен още износ на продукция или с други думи това е процес на взимане на определени вътрешни функции на дадена компания/публична администрация и предоставянето им за изпълнение от външна компания/публична администрация.

Организацията, към която се изнася дейността, се нарича дестинация на производствения износ (outsource destination).

Аутсорсингът е процес на сключване на договор, примерно за разработване и произвеждане на продукт, с трети субект (под-договаряне). Решението за аутсорсинг се взима често в името на намаляване на цената или по-доброто използване на времевите и енергийните разходи или по-ефективното използване на ресурси като сграден фонд, земя, работна ръка, оборудване, технологии (информационни) и др.

Аутсорсингът включва трансфер на управленско и ежедневно изпълнение на цялата бизнес функция на външен изпълнител. Клиентът и доставчикът подписват споразумение, което определя трансферираните услуги. В рамките на споразумението доставчикът придобива средствата за производство под формата на трансфер на хора, активи и други ресурси от страна на клиента. Клиентът се съгласява да получава услугите от доставчика за срока на договора.

Типичните сегменти, за които най-често се прилага аутсорсинг, са:

- информационни технологии;

- човешки ресурси;
- съоръжения;
- управление на недвижима собственост;
- счетоводство;
- юридически услуги;
- консултантски услуги;
- благоустрояване и др.

Много компании/общински администрации използват аутсорсинга също при обслужването на клиенти и изпълнението на информационни функции като: преработка на ТБО, сметопочистване и сметоизвозване, маркетингови проучвания, проектиране, уеб-дизайн, производство, публични услуги и др.

Организациите, които използват аутсорсинга, целят реализирането на ползи или търсят решение на следните проблеми:

- **Спестяване на разходи;**
- **Намаляване на общите разходи на услуга за бизнеса/публичната власт.**

Това включва:

- Намаляване на обсега;
- Определяне нива на качество;
- Ново ценообразуване;
- Пре-договаряне;
- Преструктуриране на разходите.

При преструктурирането на разходите се прилага мярката, която сравнява фиксираните с променливите разходи. Аутсорсингът променя баланса на това съотношение като предлага преминаване от фиксирани към променливи разходи, като същевременно прави променливите разходи по-предвидими.

Административното обслужване в община Харманли е подвластно на всички съвременни тенденции, както и на търсенето на ползи или решения на възникнали проблеми в областта на обслужването на граждани и фирми.

Обект на изследването е аутсорсингът в политиките и практиките на община Харманли.

Предмет на изследването са възможностите за усъвършенстване на дейността на общинската администрация чрез идентифициране на бариерите и ключовите фактори за резултатно използване на аутсорсинга на административно-управленските процеси.

Изследователският проблем е възложен от МИГ Харманли като проблем, който е породен от факта, че в световен мащаб аутсорсингът се налага като един от най-резултатните управленски инструменти не само в бизнес сектора, а и в публичните администрации. За да отговори на съвременните очаквания, българската административна система трябва да се адаптира пълноценно към подобни иновативни инструменти като аутсорсинга. Така тя ще отговори на очакванията на българското общество и европейските институции за подобряване на административно-управленските процеси и ще повиши качеството на административната дейност и на публичните услуги като цяло. Поради различни причини общинските администрации са по-гъвкави и по-адаптивни и за това прилагането на иновативни подходи в общинските администрации дава по-бързи резултати.

Аутсорсингът е един от съвременните управленски инструменти, който чрез подходящия му творчески трансфер от бизнеса в публичното управление може да допринесе за повишаване на рационалността на дейността на общинската администрация. Идентифицирането и изследването на алтернативните подходи за приложение, бариерите и ключовите фактори за по-нататъшното развитие и усъвършенстване на инструментариума на аутсорсинга са предпоставки за по-резултатното му прилагане в административната среда.

Целта на настоящото изследване е да се регистрират процесите на аутсорсинг в община Харманли, да се дефинират общите предпоставки, които обуславят възможността за приложение на аутсорсинга, както и да се изведат неговите особености в управлението на общината.

За постигането на посочената цел са поставени за решаване следните изследователски **задачи**:

- да се анализират политиките и практиките на приложение на аутсорсинга в общинска администрация Харманли;
- да се идентифицират алтернативните подходи, бариерите и ключовите фактори за резултатно използване на аутсорсинга в общинската администрация;
- да се синтезира набор от подходящи административно-управленски процеси, чието осъществяване може да бъде подобро чрез аутсорсинг и да се предложат методически ориентири съобразно спецификата на общинската администрация.

Анализът прави оценка на практиките на аутсорсинг в местната административна среда, идентифицира основните административни структури и процеси, които могат да бъдат подобро чрез аутсорсинг. Концепцията предлага нормативната рамка за по-резултатното му приложение, съобразно спецификата на общинските услуги и новата нормативна среда. Направените формулировки засягат основни проблемни аспекти на политиката и практиката на аутсорсинг, прилаган от общините в страната и в чужбина.

Настоящото изследване няма за цел да прави комплексна оценка на качеството на изпълнение на всяка конкретна аутсорсвана услуга поотделно, а само общ преглед на съществуващия аутсорсинг в общината. Вниманието на изследването е насочено по-скоро към инвентаризация на предоставените и/или подлежащи на аутсорсване услуги от страна на общинска администрация – Харманли и наличието на други възможности и решения.

Проучването цели да събере и систематизира необходимата информация, която да подпомогне местните власти, частния сектор и неправителствените организации при идентифицирането на подходящите за аутсорсване услуги на местно ниво. Важна цел е и регистрирането на основните нормативни изисквания, с които трябва да се съобразят ключовите фигури, прибягвайки до трансфера на публични услуги, за да станат те по-ефективни и ефикасни.

Основната теза е, че независимо от това дали има, или няма интерес към трансферирането на дадена услуга, за да се вземе обосновано решение, е необходимо провеждане на икономически и финансов анализ, който да осигури необходимата информация за вземането на това решение.

Спецификата на изследваните проблеми изисква използването на системния, комплексния и процесния подход, чрез които административно-управленските

процеси и дейности се разглеждат в тяхната динамика, взаимна връзка и във взаимодействието им с административната и социалната среда.

Системата от прилаганите конкретни **изследователски методи** обхваща:

- проучване и интерпретация на българската и чуждестранната литература и нормативна среда в областта на аутсорсинга;
- анализ на степента на приложение на принципите на новия публичен мениджмънт в община Харманли;
- представяне на български и чуждестранни практики и опит по отношение на аутсорсинга;
- обобщения, изводи и препоръки.

Подготовката на проучването включваше: проучване на положителните практики и нормативната уредба в областта на аутсорсинга, разработване на програмата и въпросника, както и организацията на трите фокус групи.

Провеждането на проучването включваше: анализ на различни общински документи за изготвяне на списък на услугите на община Харманли и провеждането на фокус групите.

Изработването на трите доклада и обобщаването на събраната информация в един общ анализ финализираше аналитичната част на проучването. На база на анализа и направените изводи се предлага проектна концепция за аутсорсване на услугите в община Харманли. Двете части, аналитичната и концептуалната, са обединени в един общ доклад.

Основни методи на проучването:

Проучването включваше следния документален анализ:

- Наредба 6 за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на община Харманли;
- Тръжни документи за отдаване на различни обекти и услуги;
- Решения/договори за отдаване на сгради, общинска собственост и тяхното стопанисване;
- Материали и документи, публикувани в Интернет страницата на общината;
- Интернет проучване на положителните практики в областта на аутсорсинга.

Провеждане на 3 фокус групи: представителите на Общинска администрация и общинските структури (11 човека), представителите на частния бизнес (11 човека) и представителите на неправителствените организации (11 човека).

3. Изнасяне на дейности от общинската структура

Частният и публичният сектор не се различават особено по отношение на необходимостта от съкращаване на разходите и повишаването на операционната ефективност с оглед постигането на ключовите цели при изпълнението на тяхната дейност. Подобно на частните компании, публичните организации не могат да си позволят да бъдат обвързани с тромави и обемни процеси, реализирани на рутинна основа. Въпреки че съществува разлика в стратегическите линии (частният сектор се води от стремежа за печалба, докато публичните структури имат за цел да гарантират, че до всички граждани ще достигнат онези услуги и помощи, които държавата следва да предостави), и двата сектора се стремят да рационализират изпълнението на дейности и

процеси, които не допринасят пряко за реализирането на целите им, но способстват за това. Организациите и от двата сектора следва да се освободят от подобни процеси, за да съсредоточат ресурсите си (присъщо ограничени в публичната сфера) в подобряване на ключовата дейност. Подобно на частната сфера на икономическа активност, публичните структури имат възможността:

- да умножат способността си за доставка на обществени услуги;
- да разширят и подобрят достъпа до тях;
- да се увеличи ползата за техните ползватели чрез намаляване на постоянните разходи и трансформирането им в променливи.

И общините, по аналогия с частните предприемачи, следва да използват аутсорсинга като инструмент за добавяне на стойност към продуктите и услугите, които се предоставят на крайните потребители.

Предимствата, респективно предпоставките, свързани с аутсорсинга в областта на публичното управление, се отнасят не само до организационната ефективност като цяло, но и до служителите, изпълняващи трансферираните към външен изпълнител дейности. Аутсорсингът има двузначно влияние върху човешките ресурси в съвременните организации, което следва да е обект на задълбочен анализ и оценка от страна на общинските ръководства. За част от общинските специалисти задълженията в рамките на аутсорсинговия договор могат да се окажат доста привлекателни, защото откриват нови, по-различни възможности – подобрена комуникация, по-бърза обратна връзка, експедитивно решаване на възникнали проблеми, компютъризирани обучения, кариерно развитие, програми за мотивация и др. Като цяло това способства за повишаване на духа на заетите и подобряване качеството на тяхната дейност, включително и на качеството на обслужване от страна на служителите. За друга част от сътрудниците обаче аутсорсингът води до редица неочаквани и неблагоприятни промени, например: преминаване към фирмата на аутсорсера, уволнение поради неизбежното съкращаване на щата, преквалификация поради необходимостта от преминаване на различна позиция като единствена алтернатива за запазване на работата и др. Във връзка с реализираните организационни трансформации аутсорсингът често предполага промени в трудовия договор на сътрудниците, свързани с комплекса от осигуровки, в т.ч. задължително здравно и пенсионно осигуряване и т.н.

Аутсорсингът поражда и някои **рискове**. Изнасянето на обслужващи дейности вън от общинската администрация означава, че **ръководителите не могат да разчитат вече на своите служители**. Проблеми за местната власт може да възникнат и когато фирмите не реализират прецизно договора си за изпълнение. Частният изпълнител често след първата година на сделката се опитва да увеличи цените и печалбите от тях. Ако постигне подобен резултат, може да се окаже, че първоначално оценената нетна полза от аутсорсинга става реална нетна загуба за организацията.

Рисковете за общината от аутсорсинга са следните:

- след известен период от време **частните фирми повишават цените на услугите, което може да превърне нетната полза в нетна загуба;**
- **частната фирма не винаги е особено бърза и акуратна в изпълнение на договорните си задължения към общината,** което може да породи затруднения в нейната административна дейност;
- изпълнението на договора с частната фирма може да стане потенциален **источник на корупция.**

Защо местните власти имат интерес да възлагат обществени услуги на външни доставчици?

- Възлагането на определена обществена услуга на външен доставчик е ефективна алтернатива на директното предоставяне на тази услуга от страна на общината. Чрез възлагането се цели **намаляване на разходите и постигане на по-високо качество на услугата с по-малко бюрокрация**;
- Възлагането на обществени услуги на външни доставчици спомага за **утвърждаването на конкуренция** както между самите доставчици, така и между тях и местните власти, като преки доставчици на обществени услуги. Конкуренцията е важна предпоставка за развитието и формирането на този пазар;
- **Повишава се прозрачността** в разходването на публичните средства;
- **Местните власти се разтоварват от директното предоставяне на услугата, като в същото време гарантират качеството ѝ чрез стриктен контрол**;
- Външните доставчици имат възможност да **привличат допълнително финансиране за услугите**, предмет на възлагане. Това важи особено за доставчици, които са юридически лица с нестопанска цел.

Защо е целесъобразно да бъдат възлагани обществени услуги на външни доставчици?

- Възлагането на обществени услуги на външни доставчици е икономически оправдано, когато очакваните ползи надхвърлят разходите, направени от местните власти за избор на външен доставчик, сключване на договор, оценка на изпълнението на договора, мониторинг на дейността на доставчика и очакваните ползи от възлагането.
- От икономическа гледна точка възлагането на обществени услуги на външни доставчици подпомага реализирането на определени политики, стимулира демонополизацията на пазара, развитието на гражданското общество и създава предпоставки за публично - частни партньорства.
- Възлагането на обществени услуги все пак не е самоцел. От правна гледна точка, ако определена публична услуга е естествено свързана с упражняване на властнически правомощия (например дейностите на длъжностните лица по гражданско състояние) или е от изключителна важност за обществото, то тя не може да бъде възлагана на външни доставчици.

Правителствените политики в областта на обществените услуги са насочени към повишаване на тяхното качество и достъпност и към "отваряне на пазара" за външни доставчици. Целта е администрацията да бъде разтоварена от дейността на пряко предоставяне на определени услуги, които ще възлага на аутсорсери, но ще запазва и засилва функциите си да контролира и определя политиките за развитие. След проведената в страната приватизация много от обществените услуги са предоставени на частни фирми. Администрацията има право да обяви обществена поръчка за изпълнението на някои от тези услуги, или да предложи договор за концесия, ако става дума за стопанисване на общинска собственост. Аутсорсингът или "договарянето и възлагането на обществени услуги от страна на местните власти на външни доставчици" също е начин за разтоварване на администрацията от нейните дейности или т.нар. преки ангажименти, като например събиране на сметта, охрана на офиси и

сгради, градски транспорт, озеленяване и поддържане на паркове и градинки, улично осветление, ремонтни и строителни дейности, поддържане на пътища и пътни съоръжения и др. По този начин администрацията може да се концентрира върху основните си дейности, като формиране на определени политики, стратегически задачи, програми и планове за изпълнение чрез възлагане на посочените публични услуги на аутсорсери. Така процесът ще допринесе и за повишаване на качеството при изпълнение на обществените услуги.

4. Положителни български и европейски практики в областта на аутсорсинга

В Западна Европа през 80-те години възниква необходимостта от създаване на алтернатива на бюджетното финансиране за проекти от обществена значимост. Съвременните модели на ПЧП водят началото си от Великобритания и Австралия. През последните две десетилетия само в ЕС големите проекти, които са финансирани чрез този модел, са повече от 1500, а стойността им надвишава 280 млрд. евро. Моделът може успешно да съжителства както с бюджетното финансиране, така и с финансирането от фондовете на ЕС. Преструктурирането на организациите и стремежът към освобождаване от неключови активи с цел повишаване на икономическата ефективност се превърнаха в обичайна практика за съвременната управленска система. Процесният подход визира два начина за рационализиране на дейността на организациите – оптимизиране и реинженеринг на процесите. Независимо от радикалните различия между подходите, съществуват и общи за тях принципи, единият от които предполага възможността да се аутсорсват процеси, в т.ч. административно-управленски. Усложняването на съвременните организационни процеси доведе и до появата на доставчици на услуги, способни ефективно да управляват преразпределянето на потоците и да предлагат изгодни решения за управление на ресурсите. Според водещите аналитични агенции дългосрочната аутсорсингова стратегия е необходимо условие за адаптация на организацията към стремително променящите се външни условия. Аутсорсингът предполага реално предаване на някои функции или дори цели процеси към външен контрактор. Резултатът от използването му като управленски инструмент се изразява не само в преструктуриране на вътрешноуправленските процеси, но и на отношенията с останалите актьори (от англ. ез. – actors – действащи лица) в икономическата система. От друга страна, това позволява по-рационално разпределяне на ресурсите на организациите, значително съкращаване и контролиране на разходите им, повишаване на ефективността на реализираните от тях задачи, операции, функции, дейности и процеси.

4.1 Европейски документи

Основните европейски документи са Зелена книга за публично-частните партньорства и Закон на Общността за публичните договори и концесии. Не съществува специфична правна рамка за ПЧП на европейско ниво. Поради

тази причина Зелената книга цели да проучи дали Договорът, с който се основават Европейските Общности (ЕС Treaty) и неговото вторично законодателство, са подходящи и достатъчни, за да се справят с определени предизвикателства, породени от ПЧП.

Зелената книга различава два вида ПЧП:

- ПЧП от чисто договорен характер, където партньорството се базира единствено на договорни отношения и попада под обхвата на Европейската директива за обществени поръчки;
- ПЧП от институционален характер, което включва сътрудничество в рамките на отделна институция и води до създаване на нов субект, притежаван общо от публичния и частния сектор или контролиран от публична институция като частен оператор.

Съществува ли нужда от специфична законодателна рамка за ПЧП на европейско ниво?

Професионалните кръгове се оплакват от липсата на правна яснота в правото на Общността, ситуация, която задържа развитието и разпространението на ПЧП.

Зелената книга поставя началото на обществено обсъждане по начин, който да осигури развитието на ПЧП в съответствие с условията на ефективна конкуренция и правна яснота. Документът задава общо 22 въпроса, които се свързват по-специално със следните теми:

- Рамката на процедурите за избор на частен партньор;
- Основаването на частна инициатива - ПЧП;
- Договорната рамка и всички промени, извършвани по време на ПЧП;
- Под-договаряне;
- Важността от ефективна конкуренция в случай на институционализирани ПЧП.

В Съобщение на Европейската комисия от 6 март 2007 г. до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно публично-частните партньорства се отбелязва, че:

- Все още няма точно определение за публично-частно партньорство, няма адекватно действащо законодателство и най-важното – в страните-членки все още липсва опит в тази сфера;
- Местните и регионални власти са най-близко до хората, които ползват публичните услуги и те са органите, които определят как услугите ще бъдат финансирани; формите за публично-частни партньорства; дали тези услуги да бъдат аутсорсвани.
- Когато се взема решение за ПЧП, първото, което трябва да се има предвид, е повишаване качеството на публичните услуги в контекста на специфичен проект, тъй като не следва автоматично, че такива партньорства винаги ще бъдат най-доброто решение.

4.2 Национално законодателство

Резултатите от редица проучвания сочат, че реализираните договори по ЗОП, проектите чрез ПЧП, аутсорсинг, и други форми, като концесии, конкурси и пряко договаряне, са осъществявани до този момент на базата на:

- Закона за обществени поръчки (ЗОП);

- Закона за концесиите (ЗК);
- Закона за социалното подпомагане (ЗСП), както и Правилник за ЗСП, ЕСКО договор и др.

Според голяма част от българските общини най-често срещаните проблеми при използване на необходимата съществуваща до момента нормативна база за отделен ПЧП проект са:

- липса на систематизиране на базата, уреждаща ПЧП в един нормативен акт;
- сложната нормативна уредба;
- трудно приложим ЗОП;
- тежки процедури и дълги срокове;
- липса на възможности за финансиране на мащабни проекти, поради ограничения в общинските бюджети;
- неясни правила за прилагане на ПЧП.

След доста години очакване и няколко значими инвестиционни проекта, които се осъществиха без специален закон, на 15 юни в Държавен вестник беше публикуван Закон за публично-частното партньорство (ПЧП).

Той влиза в сила от началото на 2013 г., като дотогава Министерският съвет следва да е приел подзаконовите нормативни актове за прилагането му и да е изменил съществуващите в съответствие с неговото съдържание. Очаква се и приемането на националната програма за ПЧП, както и плана за действие, свързан с проектите за ПЧП до 2020 г.

Законът за ПЧП дефинира целите си, които са свързани с традиционно важната възможност да се осъществяват частни инвестиции в обекти на инфраструктурата и да се извършват дейности от обществен интерес при условията на дългосрочно сътрудничество, което може да продължи от 5 до 35 г.

От приложното поле на Закона за ПЧП са изключени обществените поръчки, които се възлагат по силата на Закона за обществените поръчки и чрез които се разходват публични средства. Едновременно с това, предвид 20-годишната практика по прилагането на Закона за концесиите, тази иначе основна форма на ПЧП също е изключена от приложното поле на закона.

Обекти на финансиране, изграждане, управление и/или поддържане по Закона за ПЧП се предвижда да бъдат: паркове; паркинги; системи за сигурност, наблюдение, улично осветление; болници; спортни обекти; затвори; образователни центрове; други обекти на техническата инфраструктура.

Във всички случаи **частният партньор поема строителния риск**, а на практика търсенето и наличността на услугата, както и финансирането на проекта, ще бъдат част от рисковете, които той ще поеме, като Законът за ПЧП не гарантира възстановяването на вложените средства.

В България се регистрира една особеност на ПЧП, че се **подценяват, а в много случаи и липсват истински предпроектни проучвания** дори и за проекти от най-съществено национално значение. В българската администрация е почти непозната практиката за аутсорсинг на дейностите по подготовка и проверка на предпроектните проучвания. Промяната на разбирането, че анонимни експерти от средите на самата администрация знаят

и могат да осъществяват функциите по оценка и контрол на проектите, е ключова за успеха на Закона за ПЧП.

Законодателят е възложил на министъра на финансите изпълнението на държавната политика относно ефективното и ефикасно разходване на публични средства при реализирането на ПЧП. Досега Дирекция "Финанси на реалния сектор" в Министерството на финансите (МФ) изпълнява функциите на специализирано звено за ПЧП в България.

Законът предвижда, че когато предпроектните проучвания са извършени от частния партньор, публичният партньор може да използва изцяло или частично резултатите. В тези случаи в подзаконовите актове, които ще бъдат приети, следва да се посочат високи минимални изисквания за професионалната отговорност и застраховки, които следва да имат авторите на изискваните по Закона за ПЧП финансово-икономически и правен анализ.

Някои проекти за публично-частно партньорство ще изискват одобрение от Брюксел. Това ще е задължително, ако държавата или община участват в тях с пари, а сумата е над 400 000 лв. за три поредни години.

Сред ограниченията, които законът налага, е забраната за разпореждане от страна на частния партньор с учредените права или построеното в резултат на ПЧП, както и дружествата да имат издадени акции на приносител. **Всички ненормативни ограничения за всеки отделен проект, както и другите права и задължения на страните се определят в договор за публично-частно партньорство.**

Особено полезно е за случаите на общински ПЧП, ако подзаконовите нормативни актове, макар и да не е предвидено изрично като задължение, да предвиждат **детайлно регламентиране на съдържанието на договорите за ПЧП**. Инвестицията в създаването на типови договори, особено предвид липсата на административен капацитет, е една от най-важните предпоставки за успеха на прилагането на закона.

Законът за ПЧП предвижда и че **МФ ще води и поддържа публичния регистър на ПЧП**, до който ще има безплатен и свободен достъп чрез интернет, което е сериозна гаранция за прозрачност най-вече по отношение на последващия контрол на дейността на партньорите.

Ново решение на законодателя е свързано с избора на частния партньор, който ще бъде определян по реда на ЗОП, което е добро решение, предвид липсата на административен капацитет за прилагане на няколко различни процедури от страна на публичния партньор. Негативът тук е свързан въобще с негативите на ЗОП и възможностите да бъдат манипулирани резултатите на процедурите, особено предвид изискването на Закона за ПЧП **оценката на офертите да се извършва по критерия "икономически най-изгодна" оферта.**

По силата на Закона за ПЧП при създадено публично-частно дружество частният съдружник отговаря солидарно с публично-частното дружество за изпълнението на договора. При прекратяването му частният партньор е длъжен да предаде обекта и той няма право на задържане върху него.

Целта на закона е фирмите да осигуряват вложения в обекти, за които държавата и общините нямат пари. Инвестициите ще се възстановяват/компенсират с приходите, от развитието на странична дейност в

тях, плащания от държавата или общината. На фирмите ще се гарантира възръщаемост, която ще се определя в договора за всеки обект.

Частни компании ще могат да се привличат за инвестиции в почти всички видове публична собственост - инфраструктура, образование, здравеопазване, социални, културни и спортни дейности.

Законът за ПЧП е подготвен и приет с идеята да допълва неуредените от специалните отраслови закони, Закона за концесиите, Закона за подземните богатства, Закона за местното самоуправление и местната администрация и общинските наредби за въпроси, свързани с реализацията на проектите за ПЧП. Промените, които се налагат в други закони, влизат в сила от 1 септември 2012 г.

4.3 Проучвания и ръководства

Съществуват различни теории и проучвания за това как икономическата криза ще се отрази на нагласата на компаниите или публичните организации по света да изнасят част от дейностите си към външни подизпълнители, но повечето експерти са на мнение, че в средносрочен до дългосрочен план интересът към тези процеси ще се запази. При взимането на аутсорсинг решения компаниите/публичните организации се водят от различни принципи и отчитат различни фактори като: цена, инфраструктура, политическа и финансова ситуация в конкретната страна, към която се насочват. Един от основните фактори - понижените разходи, които аутсорсингът предлага, не трябва да е единственият мотив за възложителите и те не трябва да се фокусират единствено върху него. Проучване на London School of Economics (LSE) представя развитието на 14 пазара на аутсорсинг на ИТ индустрията, в които не влизат т.нар. страни BRIC (Бразилия, Русия, Индия и Китай). Според различните критерии, които то взема предвид, България предлага едни от сравнително благоприятните условия за аутсорсинг услуги в света с добра комбинация между цена, институционална рамка, инфраструктура и бизнес среда. Като цяло страните от Централна и Източна Европа са предпочитана дестинация за компаниите от Западна Европа поради своята близост, квалифицирана работна ръка и културната съвместимост. Специално България се нарежда на едно от челните места по отношение цена на аутсорсинг услугите в Европа, изпреварвайки Чехия, Полша и Румъния със своите по-ниски цени. Въпреки това като цяло в класацията на проучените държави повечето от тях предлагат по-благоприятни ценови условия, се казва в проучването. Друго проучване, представено от Амин Кайрелдин, стратегически съветник и член на борда на директорите на Египетската агенция за развитието на ИТ индустрията, България е класирана на трето място в света според благоприятна дестинация в ценово отношение след Индия и Египет. Проучването на LSE взема предвид комбинация от разходите за стартиране на бизнес, инфраструктура и разходите за труд. Наред с това българският пазар предлага значително по-квалифицирана работна ръка с разнообразни езикови и технически умения в сравнение с повечето от държавите, включени в проучването. Според този фактор тя е класирана наравно с Беларус, като е изпреварена единствено от Египет, Филипините и Мексико.

Независимо от конкретните условия на всяка една страна за успеха на ПЧП и в частност на аутсорсинга, е важно наличието на нормативни документи, методически ръководства и указания. В Европейската комисия са разработени

различни ръководства, методически указания и друга документация, изясняваща технологично процеса на ПЧП. По-известните от тях са:

- Ръководството за успешно ПЧП на Европейската комисия от 2003 г. е разработено като практическо пособие за ПЧП в публичния сектор за структуриране на ПЧП схеми и интегриране на безвъзмездна помощ. Ръководството прави опит да предостави пълна методология и да дефинира настоящи и бъдещи политики. Насоките следва да бъдат възприемани като документ, който идентифицира и развива ключови въпроси, отнасящи се до успешните ПЧП схеми. В този смисъл документът се фокусира върху четири основни теми:
 - Осигуряване на свободен достъп до пазара и честно състезание;
 - Защищаване на обществения интерес и максимизиране на добавената стойност;
 - Определяне на оптималното ниво на безвъзмездното финансиране както за реализиране на жизнеспособни и устойчиви проекти, така и с цел минимизиране на възможностите за реализиране на големи печалби от отпуснатата безвъзмездна помощ;
 - Оценка на най-ефективните видове ПЧП за даден проект.
- Ръководство за процеса на реализация на ПЧП проект, това е първият документ, издаден от Министерство на финансите с насоки за прилагането на политиката на Р България във връзка с ПЧП. С цел да се оползотвори ценния международен опит и да се разработи българската рамка за политика за ПЧП, както и необходимите инструменти в съответствие с доказаните международни стандарти и изисквания. Отделни части от ръководството са разработени на базата на чужди проекти. Наръчникът е разработен в съответствие с „Насоките за успешни публично-частни партньорства“ на ЕС и определените в тях стандарти за усвояването на средства от фондовете на ЕС за схеми по ПЧП за развитие на публичната инфраструктура.
- Методически указания за публично-частно партньорство - документът има задачата да даде необходимите практически познания за осъществяване на инфраструктурни проекти чрез публично-частно партньорство. Методическите указания предоставят систематичен подход за извършване на процеса на подготовка на ПЧП проект.

4.4 Основни принципи за аутсорсинг на общинско ниво

Основните принципи на аутсорсинга в сферата на обществените услуги са:

- **Публично финансиране** – общината носи отговорност за обществените услуги, предоставяни на нейна територия, и съответно тя има ангажимент за осигуряване на средства за тяхното финансиране.
- **Ефективност** – общините аутсорсват обществени услуги, които са част от тяхната компетентност, но могат да се изпълняват по-ефективно от външни доставчици.
- **Конкурентно начало** – чрез регламентирани конкурсни процедури за възлагане на обществени услуги се определя най-опитният доставчик, който е способен да гарантира високо качество.
- **Договорни взаимоотношения** – сключва се договор, уреждащ отношенията между общината и външният доставчик на обществени услуги.

4.5 Процесът на аутсорсинг в България

Ръководителите на много държавни институции и общини започнаха през 90-те години на XX век да сключват договори с частни фирми или лица за изпълнение на определени спомагателни и обслужващи дейности на техните организации. Те предприеха тези действия като последица от видимата неефективност в поведението на обслужващия персонал: неуплътняване на работното време, бюрократично и монополно поведение, ангажиране на ръководителите и служителите с несъществени функции и проблеми на организацията. Решенията за договаряне на някои услуги с частни фирми бяха инициирани от ръководителите на организациите, поради което са изцяло децентрализирани. Те освободиха помощен персонал и възложиха неговите функции на същите или други лица чрез граждански договор за изпълнение. За по-голям обем услуги бяха сключени абонаментни договори с фирми за поддържане на компютърната и копирна техника, за отпечатване на брошури, за някои експертизи и консултантски услуги и т.н. В някаква степен обаче са налице и централизирани действия за аутсорсинг. В единния сметкоплан за бюджетните организации съществува перо “разходи за външни услуги”. Чрез него се предостави бюджетна свобода на ръководителя на организацията да предприема инициативи и решения за договаряне доставката на стоки и услуги от частни фирми. Добрите практики от първите действия по договаряне на услуги с частни фирми и лица промени нагласата към аутсорсинга в страната. Някои услуги, като почистване на помещенията и абонаментно обслужване на помещенията и абонаментно обслужване на копирната техника, поддържане на Интернет страници и на софтуер, бяха изцяло изведени от организацията и договорени с частни фирми. За тази група услуги аутсорсингът е вече стандарт на поведение в много министерства, агенции и общини. Аутсорсингът получи най-голямо развитие в общините. Това се дължи не само на по-голямата автономия, която те имат като органи на местната власт. **Типични услуги, за които общините прилагат аутсорсинга и сключват последващи договори за изпълнение с частни фирми или лица са: събиране на сметта, хигиенно поддържане на офиси, абонаментно поддържане на информационна и копирна техника, охрана на офиси и сгради, градски транспорт, печатарски услуги, поддържане на паркове, улично осветление, пътна сигнализация и светофари, ремонтни и строителни дейности, поддържане на пътищата, оценки на недвижими имоти и много други.** Примерите за частно изпълнение и използване на частни фирми за предоставяне на транспортни услуги на бързата медицинска помощ трасират пътя за аутсорсинга на публични услуги, които доскоро се разглеждаха като изключителен държавен ангажимент. Сключването на договори за изпълнение с частни фирми е начин да се повиши качеството на предлаганата публична услуга. В същото време разходите за нейното предлагане остават почти същите, защото държавата заплаща на частните фирми еквивалентна на своите транспортни разходи.

4.6 Общински документи и общински практики

Отделни местни власти, чрез правомощията, които притежават, са приели Наредби за Публично-частно партньорство, Решения и Правилници, регламентиращи отношенията община – частен партньор, както и процесите, произтичащи от него. По този начин – чрез тези нормативни документи, се

определят формите на партньорство, редът и правилата за осъществяване на конкретния ПЧП проект, редът за определяне на приоритетните области, права и задължения на участниците, административно-наказателната отговорност. Практиката показва, че има редица успешни проекти, реализирани като ПЧП структури, като са използвани приетите от съответните общини Наредби и решения, без наличие на Закон за ПЧП.

Например за общините Бургас, Созопол и Приморско са приети следните документи:

- Община Бургас: Програмата за публично-частно партньорство на Бургас се дефинира ежегодно в Програмата за управление и разпореждане с общинска собственост, която се приема всяка година, най-късно до приемането на бюджета от общинския съвет. Програмата най-общо определя обектите, които през годината съобразно готовността се предлагат за осъществяване чрез публично-частно партньорство. До момента Община Бургас има учредени няколко концесии: три пешеходни подлеза и обредния комплекс са отдадени на концесия. Успешно е завършила процедурата за концесия на спирките на градския транспорт и голяма част от инвестиционната програма на концесионера е вече изпълнена. Започнало е изграждането на подземен паркинг под площад "Св. св. Кирил и Методий", който също е на концесия. Положителен е опитът и в така наречените малки инициативи, при които частният партньор поема строителния риск, риска по поддържане на обекта на публично частното партньорство и част от финансирането на обекта, а общината допълва финансирането до стойността на строително-монтажните работи и труд. По тази форма са реализирани малки проекти за облагородяване и ремонт на публична инфраструктура с общ обем на инвестицията до 10-15 хил. лв. Основен акцент в програмата на община Бургас е концесията: изграждането на четири подземни паркинга - паркинг под двора на училище "Иван Вазов", паркинг под площад "Тройката", подземен паркинг в района на МБАЛ, два язовира, изграждане на увеселителен парк на територията на парк "Езеро". Разпоредбата на чл. 8 от Закона за общинската собственост, която регламентира съдържанието на програмата за управление и разпореждане с общинската собственост, е гъвкава и дава възможност програмата да бъде допълвана. Законодателят е дал възможност както в Закона за общинската собственост, така и в Закона за концесиите при възникване на необходимост или интерес от потенциален инвеститор програмата да бъде допълвана и да бъдат откривани процедури за концесии или други форми на публично-частно партньорство.
- Община Созопол – през 2008 г. Общинският съвет е приел Наредба за публично-частното партньорство, с която:
 - се регламентират реда и правилата за осъществяване на различни форми на Публично-частни партньорства (ПЧП);
 - се регламентира участието на частния партньор в дейностите по финансиране, проектиране, изграждане и експлоатация на общински инфраструктурни проекти, места с обществено значение и предоставянето на комплексни социални услуги;
 - участието на частния партньор в дейности от изключителна компетентност на Общината се допуска при спазване на законоустановени процедури и утвърдени европейски практики.

- Община Приморско – в общината има създадена нормативна уредба относно ПЧП. Има и приета Наредба, с която се регламентират редът и правилата за осъществяване на различни форми на публично-частно партньорство. Целта на наредбата е да осигури и определи участието на частния партньор в дейностите по финансиране, проектиране, изграждане и експлоатация на общинските инфраструктурни проекти, места с обществено значение и представяне на комплексни социални услуги. Участието на частния партньор в дейности от изключителна компетентност на общината се допуска при спазване на законоустановени процедури и утвърдени европейски практики.

Практиката показва, че партньори на местните власти при възлагане на различни обществени услуги (извън приложното поле на Закона за обществените поръчки) са както фирмите, така и юридическите лица с нестопанска цел. Идеалните цели, които си поставят юридическите лица с нестопанска цел са естествено свързани с проблемите в социалната сфера, културата, здравната грижа и образованието. Те могат да привличат доброволци в дейността си, както и да акумулират допълнително средства чрез дарения и други проекти, което влияе върху цената и качеството на услугата. Освен това те са по-гъвкави и по-малко бюрократични, адаптират се бързо към промените на пазара. Представителите на бизнеса са по-малко мотивирани да участват активно на този пазар, защото услугите в социалната и здравната сфера, културата и образованието изискват инвестиции на средства, не се реализира съществена печалба, а потребителите на съответните услуги по правило не са особено платежоспособни. Въпреки това, те могат да бъдат "полезни" доставчици на обществени услуги на местно ниво, защото познават добре спецификата на пазара и територията, където развиват своята дейност.

Външните доставчици на социални услуги в България са:

- български физически лица, регистрирани по Търговския закон;
- български юридически лица, включително юридически лица с нестопанска цел;
- чуждестранни физически или юридически лица от държави-членки на Европейския съюз или от други държави, страни по споразумението за Европейско икономическо пространство, регистрирани като търговци съгласно националното си законодателство.

Възможно е обществените услуги да се предоставят в партньорство между външни доставчици и местните власти. Това е пример за разработване на публично-частни партньорства, при които обществените услуги се предоставят съвместно от общинската администрация и от външния доставчик. Съвместното участие може да се изразява в предоставянето на финансови ресурси и/или материална база от страна на местните власти и осъществяване на дейността от страна на външния доставчик. Възможно е също така то да е свързано с разпределянето на задълженията между местните власти и доставчика като партньори при самото предоставяне на услугата.

Европейският и световен опит в ПЧП предлагат конкретни роли или потенциални роли за обществено участие и заетост при осигуряването на основни комунални услуги:

- Проектанти, Управители, Съветници, Оценители, Изпълнители;

- Облагодетелствани лица, Организатори, Клиенти / Потребители;
- Собственици, Инвеститори, Финансиращи институции;
- Строители, Доставчици на обществен капитал.

Има два елемента към тези роли:

- Първо, не всяка от изброените роли може да се срещне във всяка общност или по време на всеки проект. Местните общности имат различни способности за всяка една от тези задачи.
- Второ, теорията за общественото развитие от своя страна би предположила, че чрез усилията, положени за осъществяването на един проект, общността ще увеличи своя икономически, социален и политически капитал по пътя на дадените права, които ще разширят възможностите ѝ да изпълни по-активна роля в бъдеще. Ролята на общността е динамична и извънредно променлива с напредването на проекта.

Основни функции в успешното осигуряване на услуги, в които целта на аутсорсинга е да се спре изоставането или да се постигне нова възможност за качествено подобряване на налични публични услуги, се изпълняват основно от три основни роли: доставчик, потребител, и регулатор на услугите. Всеки от участниците, посочени по-горе, може да поеме която и да е роля при всеки един случай. Безспорна предпоставка за това е яснотата на разпределението и определянето на тези роли, заедно с подходящия диалог, който да гарантира задоволяването на потребностите на всички участници.

5. Състояние на трансферираните услуги, местен потенциал и нагласи в община Харманли

Състоянието на местния потенциал е описано на основата на анализирания общински документи и оценката на участниците в трите фокус групи, всяка от които наброяваше по 11 човека или общо 33 човека.

Първата фокус група бе проведена с представителите на общината и общинските структури. Този избор бе наложен от необходимостта от допълнително доуточнение на описа на трансферираните общински услуги, избягването на дублиране на някои услуги и дейности (в документите и в публичното пространство някои услуги битуват с различни имена) или пък анекси към договори, които не са отразени в събраната документация.

Втората фокус група бе проведена с представителите на неправителствените организации, а третата група – с представителите на бизнеса.

Фокус групите бяха проведени в периода 1-3 август.

При обсъжданията във всяка група се регистрираше определена специфична логика на оценката, формирана на базата на изказани вече мнения от по-компетентни, по-активни или по-авторитетни участници в дискусиите. Тяхната категоричност или авторитет влияеха на останалите участници и ако техните мнения не съвпадаха с „лидерските“, те се въздържаха от коментари, въпреки че се усещаше, че имат малко по-различно мнение. Анализът на документите, нормативната база, както и експертния коментар коригират тази непълнота на информацията.

Дискусията във всяка група си имаше своята специфика и логика на развитие. Така например при представителите на общината в началото на обсъждането се изказа мнение, че дадените за аутсорсване услуги почти винаги ощетяват гражданите. Това становище остана като общо мнение до края на обсъждането, без да може да се детайлизира, въпреки опитите на водещия. Абсолютизирането на едно или друго крайно решение пречи да се видят реалните „За“ и „Против“ трансферирането на дадена услуга.

При неправителствените организации се забелязваше през цялото време двойнственост и несигурност в констатациите поради липсата на опит и информация в областта на аутсорсинга. Участниците оценяваха процеса по-скоро като външни наблюдатели, а не като потенциални изпълнители на подобни дейности и услуги.

Предприемачите смятаха, че частният бизнес при всички случаи дава по-добрите решения, важното е да има анализ и надеждни договорни отношения, които да отчитат ситуацията и да възпрепятстват корупционните схеми. Участниците в тази група проявиха прагматизъм, но и на тях им липсваше достатъчно информация за точна оценка на ситуацията в община Харманли.

Представяме детайлизирано мнението на участниците в трите фокус групи и коментар на изказаните становища.

6. Аутсорсинг на услугите в община Харманли

Въпроси	Отговори на представителите на общината	Отговори на представителите на НПО	Отговори на представителите на бизнеса
1. Кои услуги в община Харманли са аутсорсвани?	• Сметосъбиране и сметоизвозване; • Депониране на отпадъци; • Превоз на ученици; • Градска градина и тенис кортове, които са дадени на концесия; • Изготвяне на категорийна символика и удостоверение; • Пазарни оценки; • Софтуер и неговата поддръжка за различните дирекции (документооборот, регистри, актосъставяне, скици и др.); • Читалищните сгради и младежкия дом, дадени безвъзмездно на читалищата; • Сеч и извоз на дървесина, маркиране, сортиментиране, окомплектоване; • Писане и управление на проекти (смесено); • Разработване на тръжни процедури (смесено); • Юридически услуги (смесено).	• Маркирането на дървета; • Сметосъбирането и сметоизвозването; • Депонирането на отпадъци; • Прането в болницата; • Унищожаването на опасни отпадъци в болницата; • Поддържането на техниката и доставката на лекарствата в болницата.	• Сметосъбирането и сметоизвозването; • Депонирането на отпадъци; • Градската градина; • Тенис кортовете.

Изброяването на аутсорсваните услуги говори за тяхната публичност. Участниците в дискусиата изброяват услугите, които са най-масово използвани в общината и поради тази причина са известни на обществеността. Не се познават специализираните услуги, които нямат голяма публичност, но съвсем не са маловажни. От отговорите става ясно, че се прилагат най-масово трансферираните услуги, характерни за по-голяма част от общините в България. Липсва специална местна политика в областта на ПЧП и по-конкретно в аутсорсинга на услугите. Главната причина за това състояние е

двойствеността в съществуващата до момента нормативна база и липсата на специализиран ЗПЧП, който да регламентира в детайли публично-частните партньорства и тяхното приложение.

Въпроси	Отговори на представителите на общината	Отговори на представителите на НПО	Отговори на представителите на бизнеса
2. Какъв опит има общината от аутсорсването на услуги?	• Сметосъбиране и сметоизвозване – лоша практика; • Лошо стопанисване и проблеми е имало с отдадения за стопанисване от външна фирма лагер в Добринище; • Депониране на отпадъци – добра практика; • Превоз на ученици – много добра практика, но държавните средства нередовно се превеждат на общината. Има ограничения за предоставянето му изцяло като външна услуга; • Градската градина (добро решение); • Тенис кортовете са дадени на концесия (не дотам добра практика); • Изготвяне на категорийна символика и удостоверение – добра практика; • Пазарни оценки - добра практика; • Софтуер и неговата поддръжка за различните дирекции (документооборот, регистри, актосъставяне, скици и др.) - добра практика; • Читалищните сгради и младежкия дом, дадени на читалища – намалени държавни субсидии и липса на активност от страна на читалищните настоятелства за разширяване на дейността и увеличаване на приходите; • Сеч и извоз на дървесина, маркиране, сортиментиране, окомплектоване – сега се проверява ефективността на смесения вариант на сечите; • Писане и управление на проекти – добър опит; • Разработване на тръжни процедури – добър опит; • Юридически услуги - добър опит.	• По отношение на болничните външни услуги при тяхното аутсорсване се е подобрило качеството и е намалена цената за услугата, така че там ефектът е висок. • Сметосъбирането и сметоизвозването е влошило качеството, но няма яснота на какво се дължи този резултат - на лошо договаряне, на липса на отговорност от страна на фирмата, на липса на адекватен контрол или на лош капацитет (остаряло техническо оборудване и липса на квалифициран човешки ресурс). • Липсва перманентен контрол от Горската компания върху маркирането, сечта и извоза на дървесина от външни изпълнители.	При добро договориране и ефективен контрол трудно могат да се регистрират проблеми в качеството на услугата. Присъстващите защитиха мнението, че опитът на общината при аутсорсването на услугите най-общо е по-скоро положителен. Коментирана беше и ситуацията, че връщането на част от външната услуга сеч и извоз на дървесина към Горската компания не е много добро решение, защото камионите са нискогабаритни, стари, с висок разход на гориво. Високите разходи и ограниченият капацитет оскъпяват услугата и я правят нерентабилна.

Натрупаният опит от страна на общината в областта на аутсорсинга бе коментиран от различните гледни точки на участниците доста разнопосочно. Всички бяха категорични, че сметосъбирането и сметоизвозването е с лошо качество. Депонирането на отпадъци беше коментирано като добро решение или не му беше отделяно голямо внимание, което показва, че няма сериозни проблеми с неговото стопанисване.

Дадената на концесия градска градина бе оценена като добър опит от по-голяма част от участниците, но предприемачите отчетоха факта, че инвестициите, направени през последните години, които създават усещането за добро стопанисване, са общински. Концесионерът само я поддържа, а за положителната оценка допринася добрият ѝ външен вид, който не се дължи изцяло на концесионера.

Подобна, но с обратен знак е ситуацията с тенис коровете, при които и в трите групи преобладаваше отрицателната оценка за изпълнение ангажиментите на концесионера. При предприемачите обаче се направи допълнението, че концесионерът е направил доста инвестиции, но за да придобият тенис кортовете необходимия съвременен вид, се изисква много по-голям обем инвестиции. Така че много важно условие за адекватността на подобни оценки е да се познават условията и изискванията на договорите, реалните разходи и качеството на предлаганите услуги в комплекс, а не оттук-оттам да се получава информация, която не винаги отговаря на реалната ситуация. В противен случай дадените обществени оценки винаги ще имат силен субективен елемент. Разработената и популяризирана общинска политика в тази посока и прозрачността на подобни договори е важно условие за адекватната обществена оценка на потребителите. На този етап тя е формирана на базата на непълна информация, което в някои от случаите води до изкривени обществени нагласи и преценки.

Въпроси	Отговори на представителите на общината	Отговори на представителите на НПО	Отговори на представителите на бизнеса
3. Регистрирани ли са рискове и проблеми при аутсорсването на услуги? Ако да, кои са те?	• На пазара се появиха много фирми, които са доста агресивни, но не винаги имат професионален и финансов ресурс, както и човешки и технически капацитет да изпълнят някаква услуга. При обществената поръчка се гледат предоставените документи и много често се пропускат редица подробности и детайли, които в процеса на работа се оказват особено важни за ефективността на услугата; • В условията на криза може фирмата контрагент да фалира, което предизвиква поредица от проблеми;	• Икономическата криза изважда на пазара много проблемни фирми, на които трудно могат да се идентифицират предварително всички проблеми; • Недообмислянето на договорните отношения	• Липса на ангажираност и отговорност от страна на някои изпълнители; • Такса смет е много висока и не се изразходват рационално средствата за

	• Липсва инициативност от страна на бизнеса за ефективни бизнес инициативи, които да надграждат върху съществуващите услуги и да подобряват тяхното качество; • Факторите, които оказват отрицателно влияние, са: ○ Безотговорно отношение от страна на контрагентите, които често търсят само бърза печалба, без да обръщат сериозно внимание на качеството; ○ Икономическа криза, която води до бързо променяща се икономическа среда и намаляване на финансовия капацитет на контрагента; ○ Динамична нормативна среда, която променя изискванията, а това води след себе си и до промяна в договорните отношения.	създава в бъдеще доста проблеми; • Съзнателно се пропускат важни договорни клаузи, под влиянието на корупционните практики.	поддържане на чистотата в общината; • Лоши клаузи при договориране на услугите, ощетяващи общината и гражданите; • Не се изразходват рационално публичните средства.
--	---	--	--

От отговорите става ясно, че запазването на баланса между икономическите интереси във всяко едно публично-частно партньорство е особено важно. Новият Закон за публично-частното партньорство го осигурява в голяма степен . В него е предвиден вариант, ако услугата стане твърде скъпа, да се договарят нови условия, съответстващи на променената ситуация. Ако пък частният партньор изненадващо повиши своята ефективност и изпълнява задълженията си с по-ниски разходи, държавата, или общината партньор ще може да претендира за намаляване на плащанията до предварително договорената норма на възвращаемост. Освен това, важно условие е, че "Икономическата обосновка вече ще е задължително приложение към договора за публично-частно партньорство и при независещи от страните промени в условията на договора ще има база за договаряне на нови приемливи параметри". Законът запълва вакуума на сега действащия режим, който може да ощети както държавата, така и частната компания с договорите за концесия или изпълнението на обществени поръчки.

Законът цели да осигури участие на частния сектор там, където икономическата изгода липсва, но частният сектор може да предостави по-добра услуга от държавата. Обхватът му на този етап не е много широк, но се очаква да се разширява в бъдеще, когато ще се регистрират допълнителните нужди в тази област.

Какво е общото състояние на услугите и дейностите в община Харманли според участниците във фокус групите?

Поддръжката на парковете и градините е общинска дейност, но и от включилите се в трите групи участници тя бе оценена като дейност, за която не може да се каже нищо определено. Извършва се от дейност „Чистота“, няма съществени забележки, но в същото време не се отличава и със сериозно качество, затова трудно може да се прецени нейната ефективност и ефикасност. Участниците смятат, че тази услуга е подходяща за аутсорсване, но няма интерес от страна на частни фирми, които да поемат подобна дейност. Правени са опити за отдаване на временни постройки за кафенета и заведения, като се обвърже наемът с поддръжката на парка и търговската им дейност, но печалбите са ниски и липсва интерес сред предприемачите. За да бъде тази дейност по-ефективна, тя трябва да се анализира комплексно, като се отчетат скритите ресурси и новите възможности. По този начин общината ще има готовност при проявен интерес от страна на частен предприемач да се предприеме някаква инициатива в насока аутсорсинг, да се набележат мерки или тя да се реструктурира с цел да се подобри качеството на дейност „Чистота“.

Всички читалища, общински сгради и намиращите с в тях зали и помещения са предоставени за стопанисване на читалищните настоятелства и музея, но от стопанисващите сградите и помещенията не се извършва текуща поддръжка, ремонт и инвестиции, тъй като липсват средства за такива дейности. Има идеи и дори разработени проекти, но липсват пари за префинансиране и дофинансиране. Има проект за ремонт на бившия пионерски дом, който е даден за стопанисване на НЧ „Харманли“, но финансовият ангажимент е на община Харманли.

Проблем има дори и с новото кафене в Културния център, за което имаше кандидати, но е поставен висок наем от 1200 лв. (Изказано бе мнение, че има законови ограничения, които не бяха особено ясни за присъстващите). Не е възможно кафенето да се наеме при такъв наем от частен предприемач, защото няма такава висока печалба. По този начин добре оборудваното кафене не може да бъде отдадено на частна фирма, а търговската дейност не е в приоритетите на общината.

На музея може да се предостави делегиран бюджет (по подобие на училищата), за да се стимулира неговата инициативност за привличане на допълнителни приходи.

Читалищата и общината трябва да станат по-активни при разработването и реализацията на съвместни проекти. За тези проекти е задължителна и подкрепата на общината, за да може да се разпредели тежестта и да се увеличат алтернативните приходи за ремонтни дейности и културни инициативи.

При появила се възможност за дългосрочно отдаване на дадена зала с икономическа изгодна оферта, общината трябва да се възползва в максимална степен. Така ще се подобрят условията, ще се създадат предпоставки за раздвижване на културния живот и подобряване качеството на услугите. Съществуващият на този етап модел опазва общинския сграден фонд и имуществото от разграбване и вреди, но е нерентабилен. За съжаление, на този етап участниците не могат да предложат по-добри решения.

Поддръжката на уличното осветление е подходящо за външна услуга и от опита, който имат съседните общини, се смята, че трансферирането му към външен изпълнител има положителен ефект. Според участниците в групата на предприемачите, за да се реализират икономии, уличното осветление се изключва в 24 ч., но сутринта и понякога през деня част от уличните лампи светят, което означава, че липсва адекватен контрол от страна на общината.

Поддръжката на уличната мрежа от общинското Предприятие за превенция на бедствията и аварията за текущ ремонт е приемливо решение, но то е частично и не особено рентабилно. Липсва и асфалтова база в общината, което се оказва известен проблем при осъществяване на ремонтните дейности. За изграждането на пътни отсечки, изискващи сериозен капацитет, се сключват договори с външни изпълнители, конкурентни на пазара. Поддръжката на уличната мрежа за текущите ремонти на този етап е добре да остане към общинското Предприятие за превенция на бедствията и аварията, но трябва да се търсят възможности за неговото преоборудване, за да не е толкова разходоёмко. В същото време осигуряването на съвременно техническо оборудване при частично натоварване не е икономически оправдано. Оптималният вариант е малка мобилна група, която има добро техническо оборудване и има максимална натовареност.

За ВиК инфраструктурата се грижи основно - ВиК Хасково, която е изцяло държавна структура, но почти не е правила през последните години инвестиции в местната ВиК инфраструктура. Не е въведена в експлоатация и изградената пречиствателна станция за питейна вода, тъй като това ще оскъпи цената на водата. Възникват нормативни препятствия при проявена инициативност от страна на общината за обновяване на инфраструктурата. Нужна е реорганизация, за да се отстранят препятствията. Създаването на водните дружества и промяна в Закона за водите биха осигурили подобряване в нормативната среда и биха създали предпоставки за инициативност и обновяване на общинската ВиК инфраструктура.

Представителите на частния сектор смятат, че сметосъбирането и сметоизвозването е лошо, но почти е невъзможно да се върне отново към общината, тъй като липсват средства за закупуване на необходимата техника и оборудване (инвестицията е много голяма). Сметосъбирането и сметоизвозването е лошо, но за да се подобри, трябва да се осъществи пряк контрол върху качеството и сроковете за изпълнението на услугите. При регистрирани проблеми и нарушения трябва да се налагат финансови санкции. Известна част от участниците са на мнение, че ако няма друг вариант и се докаже, че е икономически по-изгодно, може дейността да стане отново общинска, но трябва да има ясно виждане за източника на инвестицията. Дейност „Чистота“ няма необходимия капацитет за подобен ангажимент, който изисква съвременно оборудване, поддръжка и сериозен мениджърски екип. Необходима е промяна, която не е ясно каква точно трябва да бъде. Възможностите са три: да се пристъпи към смяна на изпълнителя, да се променят договорните отношения или услугата да се предоставя от страна на общината (инсорсинг).

Всички посочени в списъка услуги в областта на горите се предоставят от ОП „Горска компания“. Като външна услуга са предоставени единствено товаренето и разтоварването на дървесината. До момента сечта и извозът е била външна услуга, а тази година тя се разделя по равно - 50% от общинската фирма и 50%

от външен изпълнител. Целта е да се осигури контрол от страна на общинската фирма, стопанисваща общинския горски фонд върху секачите. Предприемачите обаче са на мнение, че услугите, предоставяни от ОП „Горска компания“, са неефективни поради остаряла техника и лош мениджмънт. Необходимо е прецизно обмисляне на външните услуги, предоставяни от ОП „Горска компания“, за да станат те по-ефективни. Част от услугите, както и подготвяното ново производство, са подходящи за аутсорсване според представителите на бизнеса и неправителствения сектор.

Пазарите и тържищата се стопанисват от общинската структура „Общински пазари“, които събират таксите и наемите от общинските помещения и тротоарното право. Пазарите и тържищата на този етап се стопанисват добре и като че ли липсват други варианти. Осен това липсва интерес и предприемаческа активност от страна на бизнеса за разширяване капацитета на пазара и тържищата.

Поддръжката на клубовете по кварталите и селата, както и заплатите на работещите в тях, са поети изцяло от общината, което е добра социална политика, но при намаляващите финансови ресурси трудно ще може да продължи да се поддържа в бъдеще, още повече, че се очаква прехвърлянето и на други държавни сгради и училища към общината.

Стадионите, спортните площадки и спортните съоръжения се поддържат изцяло от общината. Спортните дружества, които ги използват, не могат да осигурят дори режийните им разходи. Гребният канал се поддържа изцяло от общината, която в момента е планирала и възстановяване на моста. Тенис кортовете са дадени на концесия, направени са някои инвестиции, но за да отговаря на съвременните изисквания, тази база изисква голям обем инвестиции. Общата представа за състоянието на базата, не дава основание за отчитане на аутсорснатата услуга като положителна въпреки направените инвестиции. Нужни са не само поддръжка и обновяване, а цялостно преустройство. Неправителственият сектор на този етап не е готов за по-сериозни ангажменти към изграждането и поддръжката на спортната инфраструктура, тъй като е лишен от приходи, които да му обезпечат предлагането на по-качествени услуги. Кандидатстването по трансграничните програми в партньорство с общината и/или пред МИГ, ще осигурят някакви условия за обновяване на тази инфраструктура. На този етап липсва интерес от страна на спортните сдружения и бизнеса към стопанисването и поддръжката на спортната инфраструктура.

Общинската фирма „Център за работа с деца и младежи“ осигурява храна за ученическите столове, детската кухня, болницата и Дома за стари хора. Осигуряването на храна за всички училища е концентрирано в Центъра за работа с деца и младежи, което я прави значително по-евтина. Извънучилищните дейности на центъра в момента са в застой, защото се заплащат, а по различни програми на училищата се осигуряват средства за безплатни извънучилищни дейности. Поради този факт, залите на центъра се ползват от читалищата. Настъпилите промени в дейността на Центъра за работа с деца и младежи налагат тяхното преосмисляне и реструктуриране.

Училищата са изцяло на делегирани бюджети, а детските градини се издържат от общината. Делегираните бюджети са добро решение за ефективното

изразходване на средствата. Засега този модел работи, но има още какво да се оптимизира.

Подържането на детските градини е изцяло ангажимент на общината. Добра възможност е създаването на частни детски градини, но липсва частната инициатива поради факта, че за да съществува такава детска градина, таксата трябва да е в размер на около 500 лв. за дете, а голяма част от младите родители не разполагат с подобни възможности. Високата цена на услугата стопира частната инициатива от предприемането на подобни стъпки.

За общината изграждането на детските площадки е проблем, тъй като то е съпроводено с много високи изисквания, които се изпълняват трудно, а след това се налага текуща поддръжка, която изисква още средства. Няма сериозен интерес от страна на частните предприемачи (бензиностанции, заведения и др.) да изграждат детски площадки и да ги поддържат, за да привличат родителите като потребители на предлаганите от тях услуги. В момента има само един подобен проект. Такива инициативи трябва да се насърчават от страна на общината, тъй като по този начин се решава въпросът със социалната инфраструктура и с нейната текуща поддръжка и опазване, а това води до икономии на публични средства, които могат да се използват в други области.

Почивните бази и летният лагер се стопанисват от общината и осигуряват сравнително ниски цени за почивка и отдих. Наложителни са ремонтни дейности на почивните бази. Има предложения за поемане на ремонтните дейности от страна на предприемачите при определени условия за ползване на базата, но те не са подадени официално и не са приети от страна на общината. Отдването на летния лагер в Добринище на частна фирма се определя като неефективно решение. На този етап общината няма намерение да аутсорсва почивните услуги на частни фирми и търси възможности за ремонт и поддръжка на базата. Тук отново е налице процес на инсорсване на услугата.

Социалният патронаж е изцяло общинска дейност. Грижи се за над 300 човека, но е скъпоструваща услуга, която осигурява необходимата социална грижа.

Сградите на Дома за стари хора и Общежитието за бездомници са държавен фонд, предоставен на общината за стопанисване. За тези структури Центърът за работа с деца и малдежи осигурява храната. Очаква се и Помощното училище да се прехвърли към община Харманли. Увеличаването на този фонд води до необходимостта от разработване на специална общинска политика по отношение на социалните дейности, извършвани на територията, тяхното управление и координиране.

Гробищният парк и гробищните места се стопанисват и поддържат изцяло от общината. Има единични запивания, но като цяло липсва сериозен интерес от страна на предприемачите.

Всички технически услуги, съгласно ЗУТ и Закона за кадастъра трябва да се предоставят от общината и не могат да бъдат аутсорсвани. При тях външна услуга е софтуерът и неговото поддържане. Подходящ за аутсорсване е Контролът върху сградния фонд (Декларираната собственост). Изграждането на информационен център и е-община, която да предоставя голяма част от услугите онлайн, е добро решение за намаляване на разходите и за подобряване качеството в областта на техническите и данъчните услуги.

Една част от административните услуги позволяват аутсорсването им. Това са: юридически услуги, писане и управление на проекти, писане на тръжни процедури, компютърни и други офис услуги.

Събирането на местните данъци и такси се извършва задължително от служителите на общината. Събирането на неизплатените общински данъци и такси не може да бъде предоставено като външна услуга, тъй като законово право за тяхното събиране имат само съдебните изпълнители и НАП.

Направено бе предложение Доболничната помощ да бъде подкрепяна еднакво от страна на общината, а да не се възползва само Центърът, който се намира в болницата. Ниският наем, ремонтните дейности и оборудването облагодетелстват работещите в него и лишават от равнопоставеност другите лекари, които плащат свободен наем. За отбелязване е, че за другите центрове, които не са общинска собственост, общината няма правно основание да се намесва и да осигурява част от средствата.

Паркингите не са обособени като такива и това затруднява тяхното отдаване на частни фирми. От друга страна, отдаването на паркингите е доста спорен въпрос за малък град като Харманли. За да станат паркингите платени, трябва да се предлагат и допълнителни услуги като охрана и др. екстри. Натрупаният в миналото опит за платен паркинг е по-скоро отрицателен. Платените паркинги могат да станат факт в случаите, когато всички места за паркиране в града станат платени.

Въпроси	Отговори на представителите на общината	Отговори на представителите на НПО	Отговори на представителите на бизнеса
4. Кой други услуги в община Харманли са подходящи за аутсорсинг?	Като най-подходящи за аутсорсване услуги бяха посочени: ○ Поддръжката на хардуера; ○ Ученическият транспорт; ○ Писането и управлението на проектите; ○ Уличното осветление.	• Голяма част от услугите на Горската компания; • Разработването и подготвяно за въвеждане в експлоатация на новото производство на чипс; • „Центърът за работа с деца и младежи” ЕООД; • Поддръжката и ремонта на уличното осветление; • Превозът на учениците, но само там, където законовата база позволява; • Някои от услугите на Предприятието за превенция на бедствията и аварията и дейност Чистота; • Обучението на кадрите и др.	• Застраховането на общинското имущество, защото на този етап се застрахова имуществото от различните общински структури на базата на комисионната, а не на базата на оптимизираната оферта. • Юридическите услуги; • Всичко, свързано с IT обслужването; • Обучението на кадрите и др.

Отговорите на въпросите показват, че като възможности за трансфериране се определят услугите, които вече са дадени или се отдават частично на външни изпълнители от страна на общината. Представителите на неправителствения сектор са на мнение, че услугите, предоставяни от общинските структури, които са специализирани, като Дейност „Чистота”, „Центърът за работа с деца и младежи” ЕООД и Горската компания, са подходящи за аутсорсване при осигуряване на оптимални условия за защита на обществен интерес. Като ново и не толкова популярно предложение излезе

застраховането. Обучението на практика е аутсорсвано, но се прави на парче без да има специална общинска политика в това отношение, която да обслужва процеса дългосрочно. Според участниците в обсъжданията, в приложното поле на аутсорсинга понастоящем попадат основно IT-услугите и консултантските услуги, но съществува потенциал то да се разшири и в други направления (в т.ч. материално-техническо, документално-деловодно осигуряване и др.).

Според новия Закон за публично-частни партньорства, обекти на финансиране, изграждане, управление и/или поддържане се предвижда да бъдат: паркове; паркинги; системи за сигурност, наблюдение; улично осветление; болници; спортни обекти; затвори; образователни центрове и други обекти на техническата инфраструктура.

Въпроси	Отговори на представителите на общината	Отговори на представителите на НПО	Отговори на представителите на бизнеса
5. Според вас, има ли аутсорсинга някакви предимства и какви са те?	• Да, има редица предимства, но те зависят от много фактори. В основната си част външните услуги позволяват по-високо качество. Липсата на постоянни и гарантирани общински финансови ресурси, които да обезпечават текущо съответната услуга, заплашва спазването на договорните изисквания от страна на общината. • Определено отдаването на услуги на външен изпълнител позволява концентрирането върху основната дейност, но се изисква задължително и капацитет за контрол.	• Определено има предимства, защото отдадената специализирана услуга по принцип се изпълнява от професионалисти има по-високо качество и се предлага на по-ниски цени. • Трябва обаче да се регламентират прецизно договорните условия и да се следят внимателно договорните клаузи, като се осъществява контрол върху тяхното изпълнение.	• Определено има, но няма достатъчна воля в това отношение от страна на общината; • Намаляват се предпоставките за корупция; • Оптимизира се щатният състав и се намалява възможността за увеличаване на щатните бройки.

Общо е мнението, че въпреки някои проблеми, аутсорсингът има редица **предимства**. Според анкетираните това са:

- Възможност за концентрирането върху основната дейност на общината;
- Осигуряване на услуги с по-високо качество;
- Намаляване предпоставките за корупция;
- Оптимизиране щатния състав и намаляване възможностите за увеличаване на щатните бройки;
- Освобождаване на финансов ресурс.

За да станат тези предимства факт, според участниците е необходимо **спазването на следните условия**:

- Прецизно договаряне;
- Текущ контрол;
- Санкции при регистрирани договорни нарушения;

Възможно е възникването на някои **проблеми**, като:

- Липсата на гарантиран финансов ресурс от страна на общината, която да обезпечи подобни услуги;
- Липса на инициатива и от страна на общината и от страна на предприемачите поради неясната икономическа ситуация;
- Ниско потребление, ниски бъдещи печалби и от там липса на интерес към трансфера на публичните услуги;
- Липса на договорна коректност и от двете страни (ниска отговорност от страна на изпълнителя и влошаване на качеството, занижен контрол и липса на сериозни санкции от страна на общината).

Въпроси	Отговори на представителите на общината	Отговори на представителите на НПО	Отговори на представителите на бизнеса
7. Има ли рискове според вас при прехода към аутсорсинг и какви са те?	• При всеки аутсорсинг съществуват рискове, които не винаги могат да се отчетат; • Не винаги при външната услуга намаляват операционните разходи и се подобрява качеството на предоставяните услуги. Понякога има и обратна тенденция, която се обуславя по-скоро от състоянието на фирмата, от икономическата обстановка, от забавените общински плащания, от ангажираността на контрагента и др. • При външното изпълнение не се гарантира и достъпът до нови технологии и знания; • Липсата на ефективен контрол заплашва влошаване качеството на услугата; • Липсва предприемачески интерес. Трудно се отдават дори изцяло търговски обекти, като например кафенето. • От страна на държавата към общината се прехвърлят нови задължения, които не са обезпечени с финансов ресурс и спъват тяхното изпълнение, без значение дали ги предоставя общината или частен изпълнител; • Трудно могат да се предотвратят рисковете поради динамиката в нормативната и финансовата среда.	• Некоректни контрагенти; • Фалит на фирмата; • Запориране на сметките на фирмата или на общината; • Нисък финансов, човешки и технически капацитет.	• Увеличаване на корупционните практики; • Занижен контрол и липса на санкции от страна на общината (затваряне на очите); • Влошено качество при липса на ангажираност и отговорност.

Участниците са убедени, че при всеки аутсорсинг има рискове, които могат да бъдат субективни (явни или скрити) и/или повлияни от средата.

Скритите субективни рискове са:

- Лоши икономически и финансови разчети за ефективността от аутсорсването на дадената мярка;
- Некоректни контрагенти;
- Нисък финансов, човешки и технически капацитет на фирмата изпълнител, който остава скрит за възложителя (може и да е явен, но съзнателно да не е констатиран поради други интереси);
- Корупционни практики;
- Направени уговорки извън договорните отношения.

Явните рискове, предизвиквани от субективни фактори, са:

- Лоши договорни условия;
- Влошено качество на услугата поради липса на ангажираност и отговорност;
- Занижен контрол и липса на санкции от страна на общината (затваряне на очите);

Рисковете, които са повлияни от средата, са:

- Фалит на фирмата;
- Блокирани общински сметки или липса на финансов ресурс, с който да се заплаща услугата от страна на общината.

Съществени разлики в оценките на различните сектори не се констатират. Всяка група идентифицира подобни на изброените по-горе рискове с тази разлика, че представителите на едната група анкетират върху обвиненията, отправени към другия сектор за липсата на достатъчна инициатива и отговорност. Изброените рискове показват липса на ясна визия и известна нестабилност в процеса на аутсорсване, която обаче може да бъде преодоляна при добро планиране, сериозни икономически и финансови анализи и организиране на процесите, свързани с аутсорсинга съобразно изискванията на нормативната среда.

Като цяло може да се направи изводът, че участниците в обсъжданията много ясно и точно успяха да идентифицират потенциалните рискове, което е предпоставка за едно разумно и прагматично отношение към процеса на аутсорсинг. Отчитането на бъдещите проблеми създава предпоставки за вземане на превантивни мерки, които водят до избягване на подобни ситуации.

Въпроси	Отговори на представителите на общината	Отговори на представителите на НПО	Отговори на представителите на бизнеса
8. Има ли скрити разходи при реализирането на аутсорсинг проекта и кои са те?	Най-значителните допълнителни разходи са свързани с: • анализа на аутсорсинг стратегията; • избора на доставчик; • трансфера на дейности и знания до доставчика; • изплащането на компенсации при съкращения и решаване на други проблеми, свързани с човешките ресурси; • наемането на персонал за управление на взаимоотношенията с доставчика. Размерът на допълнителните разходи е различен според конкретната ситуация.	Винаги има скрити разходи, но при един прецизен анализ те се виждат. При добросъвестно изпълнение на поръчката тези разходи се изплащат.	Има скрити разходи, които не винаги могат да се идентифицират. Но при всички положения разходи се правят и при анализа и при избора на доставчик, при изработването на пакета документи, за изплащане на компенсациите на съкратените служители, за заплати на контролиращите услугите общински служители и др. Но това са разходи, които могат да се идентифицират и калкулират в цената.

Участниците бяха единодушни в преценката си, че винаги в тези процеси има скрити разходи. За да не се попадне в тяхната клопка, която понякога може да доведе до необосновано високи цени, представителите на неправителствения сектор посочиха, че винаги е наложителен прецизен анализ. Без наличието на такива предварителни анализи, които изискват финансов ресурс, не могат да се идентифицират подобни разходи. Постигнето на ефективност изисква правенето на анализи и идентифицирането на възможните заплахи, рискове, скритите разходи, както и ясната обосновка и описанието на процеса на аутсорсване. Дори анализите да констатира скрити разходи при правилни разчети и добросъвестно изпълнение на поръчката, те ще се изплатят.

Какво е необходимо да се направи според участниците в дискусиата, за да се избегнат някои от непредвидените разходи? Ето и генерираните предложения в тази насока:

- Да се опишат разходите за дейността, причинените вреди и неудобства и допълнителните разходи, свързани с проблемите по изпълнение на дейността, предвидена за трансфер. Много български общини, които предлагат под една или друга форма аутсорсинг, не обръщат сериозно внимание на тяхната юридическа и документална подготовка. Всъщност нерядко и самите аутсорсери не са подготвени да изискват детайлно разписване на изискванията, отговорностите и ангажиментите по такива договори. Тези изисквания е необходимо да бъдат много точно оразмерени, описани и изчислени като конкретни суми или конкретни периоди.

- В договора да се направи точна дефиниция на услугите, които ще се управляват, както и да се определят точните параметри, на базата на които ще се извършва контролът от страна на община Харманли. Тази задача касае и двете страни – на общинската администрация и на аутсорсера, които трябва да постигнат точното дефиниране на услугите като обхват и параметри, да се изчистят индикаторите (key performance индикатори), които да залегнат в договора и да станат основа за бъдещия мониторинг на процеса.
- Процесът за ефективен контрол е друг основен проблем при аутсорсинга - стига да се намери най-подходящият начин за комуникация, така че общинската администрация да не изгуби контрола върху този процес, а да може да го следи през целия период на договорните отношения.

Доколко бързо ще се развие аутсорсингът в община Харманли зависи от това доколко бързо общинската администрация ще възприеме новия поглед за управлението на част от разходите си, а представителите на частния сектор ще проявят инициативност в направление, което до този момент е оставало встрани от тяхната бизнес инициатива.

Въпроси	Отговори на представителите на общината	Отговори на представителите на НПО	Отговори на представителите на бизнеса
9. Кои са най-важните моменти при договаряне на споразумението, които трябва да се обмислят, за да се защити обществения интерес?	Най-важните моменти в един договор са обемът услуги, които ще бъдат възложени на доставчика, и комплексния подход при договарянето. Това ще осигури баланса между ползите и рисковете и за двете страни. Динамиката на цените води до необходимостта от постоянно анексиране на договорите. Предварителните условия по ЗОП много често водят до избора на най-неподходящата оферта. Понякога изискването за най-ниска цена, въпреки обясненията и преговорите често поставя под въпрос изпълнението на даден договор. Има фирми, които, водени от желанието да спечелят обществената поръчка, не преценяват реално финансовите си разходи и се отказват от вече сключени договори, а това създава проблеми в съответната дейност, забавя и усложнява процеса на предоставяне на услугите.	Обемът на услугите, балансът на риска, сроковете, цените, санкциите и отговорностите са важни. При сключване на договора трябва да се отчитат комплексно, прецизно и експертно, за да не се допускат грешки, които после се отразяват негативно върху качеството и цената на услугата.	Договорите трябва да са прецизни, краткосрочни и със сериозен контрол от страна на възложителя.

На база на констатираните пропуски в обезпечаването на процеса на аутсорсинг участниците в дискусиите определиха най-важните моменти при договаряне на споразумението, които трябва да се обмислят, за да се защити обществения интерес. Това са:

- Идентифициране на рисковете и скритите разходи;
- Прецизно определяне обема на услугите, сроковете и цените, които ще бъдат възложени на доставчика, както и комплексният подход при договарянето, т.е. отговорности, контрол на изпълнението и санкции;
- Регламентиране на конкретните случаи, в които се налага анексиране или предоговаряне, за да не се подменят изцяло договорните условия, които може да се окаже, че са икономически неизгодни за общината.

Най-общите препоръки в това отношение са: прецизно договориране, текущ контрол и наложени санкции.

Въпроси	Отговори на представителите на общината	Отговори на представителите на НПО	Отговори на представителите на бизнеса
10. Какви действия трябва да предприеме Възложителят в процеса на договаряне?	Възложителят трябва да поеме инициативността и да поставя условията.	И двете страни могат да поемат инициативността и да определят условията в рамките на параметрите, които се задават от Възложителя.	И двете страни трябва да са инициативни в този процес, защото той е двустранен. Общината трябва да предлага услугите за аутсорсинг, а предприемачите трябва да имат идеята как да развият дадена дейност, от къде могат да спечелят и как ще използват печалбата за подобряване на услугата. Те трябва да убедят възложителя, че ще спазват условията, ще минимизират цената и ще подобрят качеството. Освен това, трябва да могат да докажат и капацитет: финансов, технически, човешки и др.

Все още инициативността в процеса на договаряне не е изяснена. Участниците във фокус групите се разделиха на две групи. Представителите на общината смятат, че единствено Възложителят трябва да поеме инициативността и да поставя условията. Докато представителите на НПО сектора и бизнеса смятат, че Възложителят задава параметрите, но в този процес инициативността трябва да бъде двустранна. Предприемачите трябва да убедят с документи възложителя, че разполагат с необходимия технически и човешки ресурс, че имат (или нямат) икономическа изгода от съответния аутсорсинг, което ще им позволи да спазват условията, да минимизират цената и да подобрят качеството или ще трябва да

се търсят възможности за допълнителни компенсации. След извършването на преговорите и обсъждането на предварителните анализи, на събраната информация и натрупаните впечатления Възложителят ще може да започне да регламентира договорните параметри.

Проблем за общинското управление е липсата на опит, който ограничава уменията на служителите от общинска администрация по отношение на:

- оценката на процесите, подходящи за аутсорсване;
- разработването на показатели за мониторинг и контрол на аутсорсерите;
- структурирането на договорите;
- проучването на потенциалните изпълнители, на техния опит и експертни знания.

Изследването потвърждава, че липсата на необходимите компетенции е една от причините за ограниченото използване на аутсорсинговите сделки.

Въпроси	Отговори на представителите на общината	Отговори на представителите на НПО	Отговори на представителите на бизнеса
11. Как според вас трябва да се избира доставчика? (За една услуга или за пакет услуги?)	Подходът трябва да е различен според конкретния случай.	За всяка услуга трябва да се избира различен изпълнител. Ако се поемат група услуги от един изпълнител, аутсорсингът може да се превърне в монопол. За да се гарантира качеството, за всяка услуга трябва да се предвиди общински служител, който да следи и контролира процеса текущо, а не само когато възникне сериозен проблем.	Ако има подходящ кандидат, услугите е хубаво да се дават в пакет, защото така може да се контролира по-добре процесът. От друга страна, за предприемача, ако една услуга е по-малко печеливша, може да се балансира разходите и да се подпомогне услугата, която носи по-ниски доходи.

При обсъждане на възможността за избора на услуга или пакет от услуги от страна на доставчика бяха развити две основни тези:

- **Първата теза**, изказана от неправителствения сектор, бе, че за всяка услуга трябва да се избира различен изпълнител. Ако се поемат група услуги от един изпълнител, аутсорсингът може да се превърне в монопол.
- **Втората теза**, която бе представена от предприемачите, гласеше, че при подходящ кандидат за предпочитане е услугите да се дават в пакет, защото така може да се контролира по-добре процесът, а предприемачите могат да балансират разходите, като компенсират някои загуби с част от печалбата.

Мнението на представителите на общината, че подходът трябва да е различен според конкретния случай, не противоречи на изказаните две тези, а ги обединява. Едно от интересните решения в новия Закон за публично-частните партньорства е свързано с избора на частния партньор, който ще бъде определян по реда на ЗОП. Макар и много критикувано и несъответстващо напълно на духа на ПЧП, на този етап липсата на ограничение в прилаганите процедури, както и липсата на административен капацитет за прилагане на няколко различни процедури от страна на публичния партньор е добро решение на част от проблемите.

Въпроси	Отговори на представителите на общината	Отговори на представителите на НПО	Отговори на представителите на бизнеса
12. Каква според вас е оптималната продължителност на един договор за аутсорсинг?	Това зависи основно от услугата. Поради динамичната ситуация и променящите се условия като цяло е за предпочитане един договор за аутсорсинг да бъде краткосрочен, в рамките на 1-2 години. Това изискване е особено важно в случаите, когато не се налага инвестиция от страна на частния предприемач.	Това зависи основно от вида на услугата. Например за доставки срока не трябва да е повече от 1 година, а за други услуги срокът трябва да е средносрочен.	Това зависи основно от услугата. При услуга, изискваща инвестиции, срокът трябва да бъде дългосрочен.

Всички участници са категорични, че срокът на една услуга трябва да се определя от нейното съдържание. Ако услугата предвижда инвестиции, срокът трябва да бъде по-дълъг. Ако се аутсорсва доставка, която в повечето случаи зависи от динамиката на пазара и конкурентноспособността – срокът трябва да е 1 година. В останалите случаи според услугата сроковете трябва да са средносрочни в рамките между една и три години. Тези становища се различават в частта си за сроковете и тяхната продължителност. Новият Закон за ПЧП дефинира целите си, които са свързани с традиционно важната възможност да се осъществяват частни инвестиции в обекти на инфраструктурата и се извършват дейности от обществен интерес при условията на дългосрочно сътрудничество, което може да продължи от 5 до 35 г. Фактически регламентираният в ЗПЧП минимален срок е 5 години. Точната му продължителност ще се определя в зависимост от

финансово-икономическите показатели и времето, необходимо на частния партньор за възстановяване на вложените средства при определена норма на възвръщаемост. Тази логика на закона е същата, която споделят и участниците.

Ефектът от добре проведен аутсорсинг не се отразява само в намаляване разходите за дадена общинска услуга и подобряване на нейното качество. Аутсорсингът следва да се разглежда като катализатор на промяната. За аутсорсинга е добре да се мисли в дългосрочен план и краткосрочните успехи не бива да отклоняват вниманието на общинските ръководства. Едновременно реализиране на ниски разходи и високо качество на дейностите и процесите е скъпоструваща задача, чието решение не е лесно и бързо.

От приложното поле на Закона за ПЧП естествено са изключени обществените поръчки, които се възлагат по силата на специалния закон - ЗОП, и чрез които се разходват публични средства. Тези поръчки остават да се прилагат при еднократни доставки или услуги. Едновременно с това предвид 20-годишната практика по прилагането на Закона за концесиите, тази иначе основна форма на ПЧП също е изключена от приложното поле на ЗПЧП и продължава да се реализира по известния ни вече начин, регламентиран в ЗК.

Въпроси	Отговори на представителите на общината	Отговори на представителите на НПО	Отговори на представителите на бизнеса
13. Как според вас трябва да се определят цените при аутсорсинга?	• <u>Клиентът и доставчикът трябва да поделят своите отговорности.</u> • Ценообразуването трябва да е базирано на конкретните резултати: клиентът осигурява финансови стимули за оптимално изпълнение на услугите от страна на доставчика и поставя изискване доставчиците да заплащат глоби при незадоволително изпълнение. • Рискът и възнаграждението трябва да се споделят, така че <u>клиентът и доставчикът да поделят своите отговорности.</u>	В договорите за аутсорсинг да се фиксират цените, като се казва в кои случаи могат да бъдат променени (ex. Инфлация, посъпване на електроенергията, горивата и др.). Често пъти без сериозни причини договорите се анексират и това променя първоначалните цени.	Договорите за аутсорсинг да се съобразяват с пазарните промени: инфлация, посъпване на електроенергията, горивата и др.

Както вече споменахме по-горе, определянето на цените на услугите при аутсорсинг трябва да бъде формирано на базата на финансов и икономически анализ, при ясно разпределен риск и правила за възможностите, осигуряващи промяна в договорните условия.

Регистраният недостиг на аналитична информация, както и липсата на резултати от текущ мониторинг на трансферирани вече услуги е сериозен проблем при определяне на цените, който трябва да се преодолява постепенно. Предвид началния етап на развитие на аутсорсинга в административната ни система, е целесъобразно при вземането на решение за аутсорсване на неключови административно-управленски процеси да се използват и странични консултанти – специалисти по приложение и управление на аутсорсинга с цел преодоляване на традиционно допускани грешки при прехода към аутсорсинг. В такива случаи е важно да се използва до колкото е възможно и експертната оценка на действащи държавни служители от общинската администрация, които имат преки и/или близки до тях задължения по аутсорсването на процесите, функциите и дейностите. Така ще се запълни експертният и информационен вакуум в практическото обслужване на аутсорсинга.

Според новия Закон за публично-частните партньорства ще се обхващат само специалните случаи – когато дейността не генерира собствени приходи. За частния инвеститор ще се създадат условия за допълнителна стопанска дейност, която да го привлече, а с част от печалбите да финансира публичната услуга, за която е избран. Концесията ще се прилага при генериране на собствени приходи, а еднократните действия ще могат да се изпълнят с възлагане на обществена поръчка.

Въпроси	Отговори на представителите на общината	Отговори на представителите на НПО	Отговори на представителите на бизнеса
14. Как според вас трябва да се реализира аутсорсингът?	В условия на криза и динамично променяща се среда не помага много провеждането на предварително проучване и анализ на разходите и ползите, но все пак е ориентир в обстановката. Трудно може да се направи реален анализ на разходите на една частна фирма. При изгодна оферта и регистрирана предприемаческа активност с подплатен капацитет може да се заложат ясни икономически параметри.	При регистрирано предложение или оферта да се възложи финансов и икономически анализ на съответната услуга, за да се види при какви условия дадената услуга ще е по-ефективна за общинската администрация. Трябва да е ясно доколко трансферирането на услугата ще доведе до намаляване на цената и до подобряване	При решение за аутсорсване на дадена услуга е задължително да се направи анализ на разходите и ползите. Много често след първата година постепенно се влошава качеството на услугите, така че не бива да се допуска компромис в контрола. При кандидатите много внимателно трябва да се преценява и

	Възможно е при стечение на обстоятелствата да се предприемат адекватни стъпки и да се засрещне подходящото съдържание на услугата с частния интерес.	качеството на услугите. Трябва да се идентифицират и вероятните рискове.	фирменият капацитет, защото много често има желание, но липсват реални възможности на конкретната фирма да се справи с проблемите.
--	--	--	--

От отговорите става ясно, че аутсорсингът не протича безпроблемно, но неговите недостатъци могат да бъдат преодолени или сведени до минимум при спазването на някои принципи, засягащи процедурата за внедряване на аутсорсинговия инструментариум. В практиката са идентифицирани две ключови области на управление, които са особено важни при внедряването на аутсорсинга, за да осигурят неговия успех. Това са:

- управление на взаимоотношенията между ръководителите и служителите в общинската администрация в контекста на аутсорсинга;
- управление на взаимоотношенията с аутсорсера.

Липсата на управленска визия и система за комуникация и контрол застрашава аутсорсваната услуга.

Въпроси	Отговори на представителите на общината	Отговори на представителите на НПО	Отговори на представителите на бизнеса
15.Какви трудности според вас съпътстват аутсорсинга?	Повод за трудности най-често е конфликтът на интереси и клаузите по прекратяване на договора, които усложняват процеса при регистрирани проблеми с качеството на услугата. Изплащат се неустойки и възникват всевъзможни проблеми, поради лошо формулирани договорни отношения.	• Инфлацията; • Липсата на отговорност и санкции; • При дългосрочен договор поради чувството за продължителния договорен комфорт се влошава качеството от страна на изпълнителя; • Ширещото се мнение за безнаказаност в много от случаите, когато контрагентът не си изпълни изцяло поетите ангажименти; • Появяват се на пазара фирми „скакалци“, които си поставят за цел да получат от където каквото могат, да опоскат ресурса, а за резултатите не му мислят въобще. След неспазване на договорните отношения се отива на съд, но там не е ясно как ще се развият събитията.	• Конфликтът на интереси между възложител и изпълнител; • Постепенното влошаване качеството на услугите; • Икономическата криза и инфлацията; • Стремешът да се спечели на всяка цена; • Да се постигне висок процент печалба за кратко време и др.

Основните **трудности**, които съпътстват аутсорсинга в общинската администрация, се отнасят до :

- Неясна обосновка на причините за аутсорсинг. В практиката се аутсорсват административни процеси поради различни причини: за намаляване на наличния персонал, за намаляване на разходите, за подобряване качеството на услугите, за обучение на персонала и т.н. Неприятностите се появяват в случаите, когато проблемът не е ясно дефиниран;
- Стартиране на аутсорсинг процедури, единствено водени от желанието за копиране на успешна практика на други общини;
- Непрофесионален избор на консултанска агенция (консултанти) за аутсорсинг. В стремежа си за пестене на средства общините избират консултант, предлагащ най-ниската цена на договора. Впоследствие се оказва, че избраният консултант (агенция) има различна професионална компетентност или служителите на консултанската агенция не се вписват в екипа на общината клиент. В много от случаите им липсват познания за спецификата на общинските дейности, а това ги прави некомпетентни при решаването на конкретните ѝ проблеми;
- Времето за изпълнение на аутсорсинг проекта. Страхът на кметовете на общините от провал на проекта предопределя запазването на части от дейността, която предават за аутсорсинг. Тази двойственост на процеса не „застрахова“ общините, а създава както вътрешни, така и външни пречки, които забавят срока или обричат на провал проекта за аутсорсинг.
- Аутсорсингът предполага съкращаване на персонал и уволнение на хора, което създава несигурност в целия наличен състав на общината и води до влошаване качеството на услугите. За да се намалят напрежението и стресът за последствията от аутсорсинг проекта, мениджмънтът и служителите трябва да са в постоянни комуникации при изясняване на положителните и отрицателните страни на тази практика.

Въпроси	Отговори на представителите на общината	Отговори на представителите на НПО	Отговори на представителите на бизнеса
16. От гледна точка на общината според вас аутсорсингът е:	Аутсорсването не е много ясно и еднозначно. Може да е по-ефективно, но може и да не е ефективно.	Не трябва да се аутсорсва услуга, ако предварително не е ясно, че тази услуга ще е по-ефективна за общината. При аутсорсинга всички трябва да имат интерес от промяната на ситуацията.	Аутсорсингът е печеливша дейност, стига да е подготвена професионално и договорно обезпечена според законовите изисквания и регламентите.

За да е ефективен аутсорсингът в една общинска администрация, според участниците особено важна е ролята на основните действащи лица в аутсорсинговия процес. Съобразно спецификата на административната дейност и изискванията на проектното управление е особено важно разпределението на ролите и отговорностите в екипа, реализиращ аутсорсинговия проект, както и в екипа, управляващ административните процеси, свързани с изпълнението на договора за аутсорсинг.

За да се генерира максимален положителен ефект от аутсорсинговите услуги в общинската администрация, е целесъобразно те да се основават на следните принципи:

- На конкурентния механизъм: покупка на изискуемото качество при минимална стойност;
- На мониторинга и експертната *post* оценка: договорът осигурява ли съответното качество, достатъчно ли е равнището на предоставяне на услуги, да се продължи ли договорът с аутсорсинговия доставчик или да се стартира нов (често това е скъпоструваща процедура) и за това е наложителна прецизна преценка;
- На съставянето на списък от процеси (услуги, действия, процедури), подлежащи на аутсорсинг. Преди договарянето на аутсорсингови услуги общинската администрация следва да анализира кои процеси могат да бъдат възложени на външни доставчици и кои следва да се изпълняват от общинската администрация.

Всичко, изложено дотук, дава основание да се направят следните по-съществени **изводи и обобщения**, които осигуряват в голяма степен резултатното практическо осъществяване на аутсорсинга:

Първо, предложените промени в подхода за качествено усъвършенстване на административно-управленските процеси на основата на аутсорсинга са възможна и полезна алтернатива за рационализиране на дейността на общинската администрация.

Второ, най-подходящо е прилагането на проектна организация, като за всеки отделен процес следва да се формира проектен екип и да се разработи самостоятелен проект за аутсорсинг на конкретна услуга на общинската администрация.

Трето, препоръчително е общинската администрация самостоятелно да идентифицира подходящите за аутсорсинг административно-управленски процеси, съобразно конкретните специфики и нужди, като приоритетно следва да се трансферират спомагателните дейности, за които е характерна висока степен на формализация.

Четвърто, въз основа на добри практики, емпирични данни и консултации с експерти е целесъобразно да се обособят следните групи типови административно-управленски процеси, за чието изпълнение аутсорсингът е подходящ:

- процеси, свързани с документално-деловодното осигуряване по изпълнение на законовите правомощия на органите на местната власт;
- процеси, свързани с информационното осигуряване на дейността на органите на местната власт;

- процеси, свързани с движението на човешките ресурси;
- процеси, свързани с финансово-счетоводната дейност;
- процеси, свързани с необходимостта от консултантски услуги;
- процеси, свързани с материално-техническото обезпечаване на дейността на органите на местната власт.

Въпроси	Отговори на представителите на общината	Отговори на представителите на НПО	Отговори на представителите на бизнеса
17. От гледна точка на гражданите според вас аутсорсингът е:	Неефективно решение.	Възможност за подобряване на качеството и намаляване на цените, от което полза ще имат гражданите. Ако услугата е по-ефективна за общината, ще са икономисани и средства на данъкоплатците. По-високото качество няма начин да не води до задоволяване на потребностите на гражданите. Или с други думи, ако една услуга е аутсорсвана при спазването на всички изисквания за защита на обществения интерес, не може да не е ефективна и в полза на гражданите.	Добро решение, според присъстващите, от което гражданите и фирмите ще могат да се възползват в максимална степен в бъдеще.

Съдържанието на процеса на аутсорсинг не е еднозначен, затова са налице и разнородни оценки от страна на участниците. Вземайки под внимание тази разнопосочност представяме някои положителни и отрицателни въздействия на аутсорсинга, които влияят директно или индиректно върху гражданите.

Положителните въздействия, които водят до намаляване на обществените разходи и качеството на услугите са:

- Намаляване на разходите за персонал и на общите разходи по предоставяне на услугата;
- Фокусиране върху най-важните дейности, свързани с общинското управление;
- Ефективно управление на работните места;
- Съкращаване на времето за обслужване на гражданите;
- Повишаване на ефективността на административното обслужване.

Недостатъци, които общината трябва да вземе под внимание, за да защити обществения интерес:

- Загуба на местни работни места;
- Загубата на директен контрол върху управлението на дадена услуга;

- Проблеми с качеството, предизвикани от лошо изпълнение на договорните отношения;
- Дълго време за реакция при констатирани нередности от страна на общината, което не може да възпрепятства формирането на чувство на неудовлетвореност сред гражданите;
- Външните длъжностни лица понякога имат различни виждания, които може да се окажат трудни за разбиране от страна на гражданите;
- Разочаровани и възмутени граждани, които протестират и създават проблеми на общинското ръководство.

Въпроси	Отговори на представителите на общината	Отговори на представителите на НПО	Отговори на представителите на бизнеса
18. Кой според вас се облагодетелства най-много при аутсорсинга на услугите?	Изпълнителите, защото те ако не калкулират печалба, не пристъпват към инициране на подобна стъпка.	Важно е да се спазва публичният интерес. В този случай всички трябва да се облагодетелстват, а не само едни за сметка на други.	Всички трябва да се облагодетелстват, а не само едни за сметка на други. Ако ползата е едностранна, то ефектът е съмнителен.

Оценката на участниците е формирана на база на гледната им точка и сектора, който те представляват. Изказаните мнения показват, че процеса на аутсорсване и неговите възможности не се познават в детайли, но въпреки това участниците имат информация по темата, а логиката им на разсъждения са в контекста на нормативната уредба.

При аутсорсинга няма еднозначни решения и в различните случаи могат да се облагодетелстват различните страни. При разумно планиране на проекта за аутсорсинг и при спазването на основните изисквания ще могат да се облагодетелстват всички страни. Ако обаче нещата се подценят, всяка от страните може да бъде губеща, а понякога загубата може да е и всеобща. За това не трябва да се пренебрегват трите мита за аутсорсинга, които създават нереални очаквания сред общинските ръководства и гражданите и водят до риск от неудовлетвореност по отношение качеството на услугите. Това са презумпциите, че аутсорсингът:

- ще реши всички проблеми;
- ще подобри на всяка цена качеството;
- ще спести при всички случаи средства.

При аутсорсинга всичко е въпрос на изчисления, където трябва много точно да се калкулират приходите и разходите, като се вземат предвид всички обективни и субективни фактори. Необходимо е да се направи проучване на пазара за доставчиците, които могат да се използват при трансфера. Проучването на техните

цени, условия за работа и фирмен капацитет е задължително условие, за да могат да се направят необходимите изчисления и да се обмисли добре цялата процедура. Тези действия биха помогнали на общината да подготви прецизно проекта и да осигури условия за неговата ефективност и ефикасност в бъдеще.

Въпроси	Отговори на представителите на общината	Отговори на представителите на НПО	Отговори на представителите на бизнеса
19. Какви са вашите предложения за избягване на рисковете при аутсорсинга?	Да се подхожда внимателно, като се претеглят всички „За“ и „Против“ дадената услуга.	• Да се подписват договори с по-къс период; • Да се правят предварителни проучвания и договорът да се консултира с експерти, за да се сключи изгоден за общината и за гражданите договор; • Да има ясни клаузи как трябва да се реагира при промяна на средата; • Да се привличат повече експерти, за да се отстранят бъдещи капани и неустойки.	За да няма големи рискове, всичко трябва да е: • Публично и прозрачно; • Да има ясни критерии, които очертават капацитета и ангажираността. Обсъждаха се различни възможности за привличане на предимно местни фирми, но не се постигна общо мнение как може да се реализира това от законова гледна точка.

По време на коментариите стана ясно, че по-голяма част от включените в обсъжданията участници са на мнение, че качеството на услугите и подобряването на взаимоотношенията с аутсорсерите зависи основно от последните, т.е. отговорността се прехвърля в голяма степен към изпълнителя или се анцентрира на регламентирането на договорните отношения и техния контрол от страна на общината. Пренебрегва се в голяма степен значението на механизмите за управление на взаимодействията с външния изпълнител и текущата комуникация между двете страни в договора. Това битуващо разбиране в процеса на релацията администрация–бизнес, би могло да доведе до нежелани последствия. Процесът на аутсорсване не еднократен и той трябва да се направлява през цялото време от страна на общинската администрация, което означава че процесът на аутсорсинг трябва да е планиран и организиран прецизно, като се обърне сериозно внимание на текущата комуникация между възложител и аутсорсер през целия срок на договора.

За да се избегнат някои рискове е важно те да се познават. Ето и някои от тях:

- Загуба на контрол на управлението върху стратегически важни ресурси;

- Загуба на опит и квалифицирани кадри;
- Засилване на нетипичната позиция на преговарящ, дължаща се на зависимост от доставчика;
- Излагане на риск от нарастваща цена, като резултат на непредвидени промени;
- Финансови загуби, дължащи се на неизпълнение на договора от доставчика;
- Необходимост от усилване на информационната сигурност и опазване на тайната;
- Липса на опции при неудовлетворително взаимодействие;
- Промените в собствеността или финансовата жизнеспособност на доставчика, които се отразяват върху ангажиментите или възможността за предоставяне на общинските услуги.

Въпроси	Отговори на представителите на общината	Отговори на представителите на НПО	Отговори на представителите на бизнеса
20. Изразете с едно изречение обобщеното ви мнение за аутсорсинга?	• Добър подход, изискващ сериозен и стабилен финансов ресурс, който да поддържа по-високото качество на услугите. За съжаление в момента общинските финансови ресурси са ограничени; • Процесът е двустранен, а в момента липсва предприемаческа активност, поради липсата на печалба или възможността за осигуряването на минимална такава; • Социалните услуги като възможност и лицензиране стоят далече от погледа на неправителствените организации. Липсва социална култура и предприемачески интерес особено към социалния сектор; • Все още сред частните структури (предприемачите и НПО сектора) липсва нагласа и готовност да поемат подобни ангажименти и отговорности.	• Свобода на действие, окована в много забрани и ограничения; • Голямата динамика и промени в икономическата и нормативната среда създава проблеми особено при дългосрочното договаряне и дава усещането за несигурност и опасности; • Ефективно решение, криещо опасности и подводни камъни; • Нещо ново, което има положителен заряд, но е все още в процес на пренареждане; • Сфера, изискваща сериозен поглед и местен капацитет, който ще доведе до промяна в социално-икономическата среда.	• Бъдеще за администрацията; • Нови възможности за бизнеса; • В Харманли има място за развитие, необходима е инициатива и от двете страни; • Възможност за съживяване на бизнес инициативността; • Намаляване на разходите и подобряване на качеството на услугите в условия на криза.

Участниците оценяват ползите от аутсорсинга като променливи в зависимост от предприетите конкретни стъпки от страна на община Харманли.

Отчита се макар и не категорично фактът, че община Харманли има известен опит в аутсорсинга, но е развила най-вече инсорсинга, който е обратното на трансферирането на услугите. Инсорсингът е процес при който компаниите, общините или другите публични структури обособяват своя специализирана структура от вътрешни служители, която да извършват специализираната дейност. Такива структури в общината има няколко, които подробно са коментирани в анализа.

Въпреки всички направени до момента уговорки, в края на анализа можем да обобщим най-често срещаните причини за предприемане на аутсорсинг, които са:

- По-ниски разходи поради икономии, породени от специализацията в конкретно направление;
- Възможност общината да се концентрира върху основните си функции;
- По-голяма гъвкавост при възникване на непредвидени обстоятелства в рамките на компетенциите;
- По-високо качество на услугите поради фокуса на доставчика, тъй като за него това е основна дейност;
- Подобряване на вътрешната дисциплина за управлението, произтичащо от организацията и контрола върху дейността;
- По-малка зависимост от вътрешните ресурси;
- Контрол на бюджета;
- Намаляване на текущите инвестиции, необходими за вътрешната инфраструктура и оборудване;
- Способност за контролиране качеството и сроковете за доставка на услугата (например: чрез наказателни клаузи);
- Липса на необходимост от вътрешни експертизи;
- Увеличаване на гъвкавостта, за да се отговори на променящата се нормативна среда в областта на административното обслужване;
- Подобряване управлението на риска;
- Внедряване на иновационни решения;
- При комбинирането с изключително качествени доставчици се подобрява доверието и имиджа на една община.

Едно от най-полезните последствия на новия Закон за публично-частните партньорства според експертите е, че занапред договори за публично-частни партньорства ще се сключват със задължителна финансова и икономическа обосновка, която определя принципите и изгодата на всяка от участващите страни. Така при промяна в условията няма да има протяжни процедури, които да блокират дейността, а решението ще се търси на базата на вписаните принципи. Освен това партньорът ще се избира чрез процедура по реда на Закона за обществените поръчки, което гарантира, че ще има състезание. Известен проблем е изискването за „най-ниска цена“, което не винаги ще осигурява най-изгодната оферта.

Законът за публично-частните партньорства обхваща специалните случаи – когато дейността не генерира собствени приходи, за да бъде отдадена на концесия, и когато не става въпрос за еднократни действия, които могат да се

изпълнят с възлагане на обществена поръчка. Така например възможности като кетъринга за затворници, поддръжката на уличното осветление, обслужването на публични сгради ще се регулират с новия закон.

Освен това, образователни услуги, както и грижата за деца или възрастни хора също ще могат да се оказват под формата на публично-частно партньорство (ПЧП). За частния инвеститор пък ще се създадат условия за допълнителна стопанска дейност, която да го привлече, а с част от печалбите да финансира публичната услуга, за която е избран.

Транспортните услуги, при които потребителите плащат за тях, добивът на природни богатства и други области, които носят собствени приходи, ще продължат да се отдават към частния сектор под формата на концесия.

7. Концепция за аутсорсване на общинските услуги

7.1 Встъпление

Формирането на европейско административно пространство като нова реалност създава предпоставки и изисквания за внедряването на съвременни управленски подходи и инструменти в административната система. Концепцията за административно подпомагане на държавното управление, основана на традиционната бюрократизирана публична администрация, не е в състояние да осигури адекватната ѝ реакция на предизвикателствата на глобализацията, информатизацията и членството ни в ЕС. Въвеждането на административния аутсорсинг, дава възможност общинската администрация да се освободи от неприсъщите за нея дейности и услуги и да се съсредоточи върху основната си дейност.

Трансферът на нов инструментариум от бизнеса в публичния сектор е целесъобразно да се основава на три опорни точки – 1) европейските принципи за добро държавно управление, 2) концепцията на новия публичен мениджмънт и 3) теориите за разделението на труда и делегирането на пълномощията.

В съдържателен план аутсорсингът е диференциран от другите форми на взаимодействие между публичната власт и бизнеса, с които той често се отъждествява, а именно – с публично-частното партньорство (ПЧП), с концесиите и обществените поръчки, както и частично с приватизацията.

Анализът на теорията и практиката на ПЧП и аутсорсинга дават основание за следните две **обобщения** във връзка със съдържателните и нормативни аспекти на аутсорсинга и неговото приложение в административната среда:

Първо, съществува недостиг на умения и компетенции от страна на административните служители, експертите и бизнеса за разграничаване на съдържателния обхват на понятията „аутсорсинг“, „публично-частно партньорство“ и „обществени поръчки“.

Второ, все още не е влязла в сила самостоятелната правна регламентация на дейностите по използване на ПЧП, в т.ч. за аутсорсинга, за разлика от съществуващата такава за обществените поръчки и за концесиите. Новият Закон за ПЧП решава проблема в основни линии, но все още липсват практики в това отношение.

Предизвикателствата пред всяка общинска администрация са обусловени преди всичко от все по-динамичните процеси на глобализацията, информатизацията, финансовата нестабилност, както и на ускореното формиране на европейското административно пространство. Новите условия, в които работят местните администрации у нас налагат и нови подходи за тяхното реструктуриране и рационализиране. По-конкретно, преодоляването на присъщите за дейността на местно-административните структури дефицити (като вродени бюджетни ограничения, недостиг на нови технологии и др.) в съвременните условия са пряко зависими от търсенето и внедряването на по-гъвкави и адаптивни управленски инструменти за повишаване качеството на административната дейност.

Става все по-ясно, че силната местна власт е предпоставка за постигането на демократичност и социална сигурност, развито гражданско общество и като

цяло ново качество на живот. **Вследствие на настъпилите промени от общинската администрация се очаква да демонстрира разпознаваем напредък по отношение на резултатите от своята дейност и удовлетвореност на клиентите на публичните услуги, отговаряйки на повишените им изисквания за качество, бързина, прозрачност и ефикасност на административното обслужване.**

Налага се националните и местните власти все по-често да насочват своите административни политики към "отваряне на пазара" на публичните услуги и на обслужващите и осигуряващите административни дейности за външни „доставчици“, за да се постигне удовлетворяване на новите изисквания. Трансферирането на услугите осигурява ефективно и ефикасно управление на процеса за преразпределяне на организационните, информационните и човешките потоци и предлага изгодни решения за подобряване на административно-управленските процеси. По този начин администрацията се освобождава от осъществяването на обслужващи и осигуряващи дейности и приоритетно насочва вниманието си към действено подпомагане на органите на общинската власт и обслужването на бизнес сектора и гражданския сектор на територията на общината. **Този комплекс от дейности може да бъде обединен под названието административен аутсорсинг, който е една от разновидностите на „класическия“ аутсорсинг на бизнес процесите и нова обектна сфера на приложение на аутсорсинга.**

Главната причина, иницираща използването на аутсорсинга в държавните органи и тяхната администрация е необходимостта от намаляване на разходите за ново оборудване, ноу-хау и технологии, необходими за поддържане на дейности като почистването, ремонтните дейности, поддръжката на паркове, градини и спортни съоръжения, инсталирането и поддръжката на софтуерни продукти, консултирането, обучението на кадри и др.

За да аутсорсва дадени услуги, общината следва внимателно да анализира съвкупността от задачи, които ще решава компанията-изпълнител, да ги съпостави със стратегическите си цели, за да дефинира функциите, операциите, бизнес процесите, които има смисъл да се предават на аутсорсер. **Практиката показва, че функциите, които се базират на уникални навици, знания и know-how (системи за обслужване на клиенти, технологии, дизайн, логистика и т.н.), не се трансферират за външно изпълнение.**

В утвърдената административна практика най-често аутсорсингът включва предаване на второстепенни, периферни функции, а основната дейност е твърдо контролирана и прецизно защитена от държавната или общинската власт. През последните години обаче аутсорсингът започва да излиза извън своите първоначални рамки и се превръща в актуална концепция за организация на процесите и в публичните организации. **Като резултат от използването на аутсорсинга от публичните структури, същите постигат ефективност на процесите чрез увеличаване на производителността на труда в ключовите направления на дейността си, понижават равнището на разходите, намаляват времето за създаване на стоките и услугите.** По естествен начин еволюиращата технология на аутсорсинга днес позволява да се печели не чрез създаване на вътрешни структури (със съпътстващите този процес

допълнителни разходи), а чрез обединение на вече действащи организации в една обща система.

Доставчици на обществени услуги (аутсорсери) могат да бъдат:

- търговци и търговски дружества;
- кооперации;
- юридически лица с нестопанска цел;
- читалища.

Възлагането на обществени услуги на външни доставчици не води до абдикиране на общинските администрации от предоставянето на административните услуги. Напротив, те продължават да носят отговорност за обществените услуги, развивани на територията на общината, но тяхната роля се променя от ангажименти по директно предоставяне на услугите към упражняване на контрол и разработване на политики и управленски стратегии за развитието на тези услуги.

7.2 Цели на концепцията

Основната цел на концепцията е да очертае рамката и възможностите, които има община Храмнали в областта на аутсорсинга.

Специфични цели:

- Идентифициране на някои конкретни възможности за аутсорсинг на част от услугите за граждани и бизнес, съгласно новия Закон за публично-частните партньорства;
- Набелязване на основните стъпки, които трябва да се предприемат от страна на общината и аутсорсерите в процеса на аутсорсинг.

Обект на концепцията са:

- общинската администрация;
- подчинените на органите на местна власт административни структури – общински предприятия, дейности, структури, звена и др.

Посочени са и част от основните **информационни източници**, необходими за прилагането на процеса за аутсорсинг, като:

- съответните закони и други нормативни документи, в т.ч. и вътрешни актове, регламентиращи правомощията на органите на местна власт и нейната администрация;
- документалните и информационни масиви/бази данни на общинската администрация;
- интервюта, разговори и обсъждания на различни нива;
- изразените становища на представителите на частния и неправителствения сектор.

Основните **етапи на практическото приложение** (стъпки) на концепцията следват систематизираната последователност от действия.

7.3 Общински услуги, подходящи за аутсорсинг

В зависимост от произхода на средствата за тяхното финансиране, обществените услуги се разделят на услуги, които се финансират чрез бюджета на общините, но със средства от републиканския бюджет и на услуги, които се финансират чрез бюджетите на общините, но със средства от собствени приходи.

Първите се наричат „делегирани от държавата дейности“ (например разходи за образование; диспансери и болници за различни видове заболявания; здравни кабинети в детски заведения и училища; за социално осигуряване, подпомагане и грижи; библиотеки, музеи и галерии с регионален характер, читалища, спорт за всички и др.), а вторите се наричат „местни дейности“ (например извънучилищни дейности, сезонни детски градини, столове; болници със 100 % общинско участие, центрове за наркомании със 100 % общинско участие; клубове на пенсионера, инвалида и др.; домашен социален патронаж; дейности по почивно дело и социален отдих, детски и специализирани спортни школи, театри, оркестри и ансамбли, музеи, галерии и паметници на културата с местен характер; обредни домове и зали, зоопаркове, градски библиотеки; туристически бази, специализирани спортно-туристически школи и др.)

Кои видове обществени услуги могат да бъдат предмет на възлагане на външни доставчици от страна на местните власти?

Добрите практики в европейските страни показват, че е полезно и ефективно да се възлагат на външни доставчици:

- социалните услуги;
- здравните услуги;
- услугите в сферата на културата, спорта, туризма;
- услугите в сферата на образованието.

В България предмет на възлагане могат да бъдат както обществените услуги „делегирана държавна дейност“, така и обществени услуги „местна дейност“.

Практиката на общините в България показва, че на външни доставчици се възлага изпълнението на обществени услуги за младежта, в сферата на образованието, туризма и спорта, културата и екологията, както и социални услуги.

Действащите от 2006 г. Закон за концесиите (ЗК) и Закон за обществените поръчки (ЗОП) транспонираха в българското законодателство Директива 2004/18/ЕО относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки (Директива 18) и Директива 2004/17/ЕО относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и създадоха правната рамка за обществените поръчки и концесиите в съответствие с европейското законодателство.

След близо 6-годишното прилагане на двата закона в българското общество, и най-вече на местно ниво, се засили необходимостта от преосмислянето на установените законови форми за осигуряване на качествени инфраструктура и дейности от обществен интерес. Така възникна необходимостта от приемането на новия Закон за публично-частни

партньорства, тъй като съответстващите на европейското законодателство ЗК и ЗОП в определена степен ограничават възможностите на публичните органи – държавни и общински, да обединяват възможностите си с тези на частния сектор и максимално да удовлетворяват обществените потребности.

Извън обхвата на ЗОП и ЗК остават всички случаи на възлагане на строителство и извършването на услуга от обществен интерес, които не са „самофинансиращи се”, поради което публичният сектор следва да поеме всичките или част от разходите по строителството, управлението и поддържането на инфраструктурен обект, за да се осигури постигането на качествена инфраструктура и услуги от обществен интерес.

С приетия на първи юни Закон за публично-частното партньорство се дава възможност за насърчаване на бизнес инвестициите в строителството, поддържането и управлението на обекти на техническата и социалната инфраструктура и в развитието на високотехнологични и достъпни услуги от обществен интерес. Чрез тази вече нормативно регламентирана форма на сътрудничество между властите и частния сектор, може да се даде тласък на икономическия растеж и да се подобри качеството на живот. За разлика от концесиите, необходимо условие за създаване на ПЧП според новия закон е осъществяването на ключови дейности в градското и регионалното развитие чрез иновации и нови технологии. ***"Целта е да се пристъпва към ПЧП, когато искаме по-високо качество на дадена обществена услуга, за която властите са отговорни, а потребителите не заплащат".***

В новия ЗПЧП концесиите за строителство и концесиите за услуга са определени като видове договорно публично-частно партньорство. Институционализираното публично-частно партньорство (ИПЧП), досега уредено в ЗК, е включено в ЗПЧП, където е неговото систематично място, предвид определянето му като една от формите на ПЧП. В тази връзка и предвид тясната обвързаност между Закона за публично-частното партньорство и ЗК, с неговите преходни и заключителни разпоредби се предлагат изменения и допълнения на ЗК. Основната цел на предлаганите промени в ЗК са синхронизиране с разпоредбите на ЗПЧП, който не урежда процедури, а препраща към реда, определен в Закона за обществените поръчки – за партньорските договори, съответно към ЗК – за концесиите за строителство и концесиите за услуги.

Аутсорсингът в община Харманли може да се прилага в бъдеще най-вече чрез прилагането на Закона за публично-частни партньорства, който влиза в сила от 01.01.2013 г. Така ще се улесни и ускори прилагането на проектите, чрез които или за реализирането на които се извършват дейности от обществен интерес. Основно, това са обектите на техническата и на социалната инфраструктура в цялото им разнообразие. Осъществяването на дейностите от обществен интерес може също така да се извършва чрез реализирането на благоустройствени или устройствени проекти за определени територии за обитаване, за отдих и туризъм, за бизнес паркове и/или чрез създаване, внедряване и поддържане на иновационни продукти, както и чрез реализирането на всеки друг проект от обществен интерес.

ПЧП моделът ще навлиза все повече при инфраструктурното изграждане на паркинги, гаражи, обектите на градския транспорт, системите за наблюдение и сигурност, уличното осветление, както и в подобряване на градската среда – зелени площи, паркове и градини. Държавата и общините ще могат да търсят частен партньор при изграждането на обекти на здравеопазването, образованието, културата, спорта и туризма, социалното подпомагане. Иновативен ПЧП подход (аутсорсинг) ще се прилага и при осъществяване на административните дейности на публичните власти.

При аутсорсването на услугите трябва да се знае, че публично-частното партньорство е средство за осигуряване извършването на дейности от обществен интерес. Като **дейности от обществен интерес в Закона за публично-частното партньорство са определени дейностите, които с нормативен акт са възложени на орган на изпълнителната власт или на органите на местно самоуправление.** В легалното определение се съдържа неизчерпателно изброяване на дейностите, които отговарят на посоченото условие – комунално-битовото обслужване, благоустройството на населените места и на производствените зони, санирането на площи, поддържането и опазването на общинската и държавната собственост, опазването на околната среда, поддържането и опазването на паметниците на културата и др.

При осъществяване на ПЧП се спазват принципите за публичност, прозрачност, свободна и лоялна конкуренция, недопускане на дискриминация, равнопоставеност и пропорционалност, които са записани в новия Закон за ПЧП.

Не трябва да се забравя, че **публично-частните партньорства предлагат иновативна възможност за общинските администрации, но в същото време изискват организационна готовност и систематичен подход. На публично-частното партньорство трябва да се гледа като на предоставяне на услуга с определени и остойностени параметри на качество за дългосрочен период от време (10 – 35 г.), което налага голям обем предварителна работа от страна на общината.**

За пръв път в закона е дадено определение за публично-частното партньорство, което е: „Дългосрочното договорно сътрудничество между един или повече публични партньори и един или повече частни партньори за удовлетворяване на публични потребности чрез реализиране на проект за финансиране, проектиране, строителство, поддържане или управление на обект на техническата или на социалната инфраструктура, и/или за извършване на дейност от обществен интерес, при оптимално разпределение на ресурси, рискове и възнаграждения между партньорите”.

Съгласно чл. 3, ал. (2) на ЗПЧП „Публично-частно партньорство по смисъла на този закон се създава, когато са налице следните условия:

1. възлагането на дейността от обществен интерес не може да бъде осъществено по реда на Закона за обществените поръчки, защото:

а) публичният партньор не може да осигури финансиране на дейността от обществен интерес и същото трябва да бъде изцяло или частично поето от частния партньор;

б) чрез разпределение на рисковете между публичния и частния партньор ще се постигне по-добра стойност на вложените публични средства.

2. възлагането на дейността от обществен интерес не може да бъде осъществено чрез концесия, защото няма приходи от потребителите на услугата от обществен интерес или от други трети лица във връзка с дейността от обществен интерес, а когато има такива приходи – не е предвидено частният партньор да получава права върху тях.

По смисъла на този закон не са ПЧП:

1. концесиите, които се възлагат при условията и по реда на Закона за концесиите и на Закона за подземните богатства;

2. обществените поръчки, които се възлагат при условията и по реда на Закона за обществените поръчки.

Когато от услугата от обществен интерес се получават приходи от потребителите или от други трети лица във връзка с дейността от обществен интерес, на частния партньор може да се възложи събирането им в полза на публичния партньор.

ЗПЧП разграничава две **форми на ПЧП**, които трябва да се вземат под внимание – **договорно и институционализирано**. Договорното ПЧП може да бъде концесия за строителство, концесия за услуга и партньорски договор. Концесията за строителство и концесията за услуга безспорно са видове договорно ПЧП, тъй като отговарят на основните предпоставки за него.

Новият вид ПЧП, който се въвежда с новия ЗПЧП е партньорският договор.

Като партньорски договор е определен всеки договор, който отговаря на условията за ПЧП, при който частният партньор не получава приходи от потребителите на дейността от обществен интерес или от други трети лица във връзка с дейността от обществен интерес. Така дефинирайки партньорския договор, законът запълва посочената по-горе законова празнота. С цел създаване на предпоставки за спазване на принципите, произтичащи от Договора за европейската общност, **законът определя, че когато за извършването на дейност от обществен интерес се използва законоустановена форма за предоставяне на имоти държавна и общинска собственост, които са обекти или части от обекти на техническата и социалната инфраструктура на частни субекти (наем, аренда, право на строеж, право на ползване и др.) се възлага една или няколко от дейностите по финансиране, проектиране, строителство, поддържане или управление, се прилагат разпоредбите на Закона за публично-частното партньорство**. По този начин, освен че се създават условия за провеждането на съобразена с европейското законодателство процедура, се разширяват правните възможности за прилагането на ПЧП.

С цел осигуряването на реализацията на проекти от обществен интерес с ниска възвръщаемост, със ЗПЧП се регламентира възможността за финансова подкрепа на даден проект от страна на публичния партньор. Предлагащите форми на финансова подкрепа са в съответствие с добрите практики от страните-членки на Европейския съюз и включват: предоставяне на съфинансиране по време на строителството на инфраструктурния обект от обществен интерес, включително със средства от фондовете на Европейския съюз, плащания към частните партньори по време на експлоатация на обекта,

предоставяне на заеми, поемане на гаранции, сключване на преки споразумения с финансиращи институции и други.

ЗПЧП определя условията, при които се допуска **предоставяне на финансова подкрепа от страна на публичния партньор**. Предоставянето на финансова подкрепа се допуска за ПЧП проекти, при които частният партньор не получава приходи от потребителите на дейността от обществен интерес или от други трети лица във връзка с дейността от обществен интерес (партньорските договори) или е необходимо постигане на социално приемлива цена на услугата от обществен интерес (договорите за концесия), както и в случаите на необходимост от възстановяване на обекта след случай на непреодолима сила. Тъй като финансовата подкрепа, която се предоставя от публичния партньор има за цел да обезпечи осъществимостта на ПЧП-проекта, размерът ѝ е ограничен до размера, който обезпечава достигането на норма на възвръщаемост за частния партньор по проекта, определена с изготвен финансово-икономически анализ или достигната в резултат на проведената процедура, при съобразяване с бюджетните възможности на публичния партньор. **Формата и максималният размер на финансова подкрепа се определят с решението за откриване на съответната процедура.**

В трите алинеи на чл.10 на ЗПЧП са регламентирани **случаите на плащания от страна на публичния към частния партньор**. Тези текстове са следните:

(1) плащанията към частния партньор служат за **възстановяване на инвестиционните разходи и за покриване на оперативните разходи** за управление и/или поддържане.

(2) Възстановяването на инвестиционните разходи покрива **собствения капитал с определената норма на възвръщаемост за частния партньор** и привлечения капитал с неговата цена.

(3) Публичният партньор извършва плащанията само когато **обектът и/или услугата са в договорените в съответствие с техническите спецификации експлоатационна годност, обем и качество**. При несъответствие плащанията съответно се намаляват или преустановяват.

Тези изисквания трябва да се вземат под внимание от община Харманли при планиране на основните стъпки в областта на аутсорсинга, което изисква подробно предварителни икономически анализи за всяка услуга поотделно.

Особено важен момент в ЗПЧП, който отваря нови перспективи, е възможността за **комбиниране на финансирането от частни партньори и от фондовете на ЕС при реализацията на ПЧП проекти**. Тази възможност е в пълно съответствие и с вижданията на Европейската комисия, която предвижда със следващата Многогодишната финансова рамка на ЕС, за периода 2014 – 2020 г., да се увеличат и възможностите за финансиране на ПЧП проекти със средства от европейските фондове.

ЗПЧП въвежда в българското законодателство и институционализираното публично-частно партньорство (ИПЧП), което е форма на ПЧП. При ИПЧП дейностите, предмет на партньорството, се възлагат не на частния партньор, а на публично-частно дружество, в което участват публичният и частният партньори. Основната цел на създаването на публично-частно дружество, на което се възлага извършването на дейности от обществен интерес, е да се осигури активното участие на частния партньор при

изпълнението на възложените дейности от обществен интерес и при управлението на дружеството, съчетано с участието му при формиране капитала на дружеството.

До момента ИПЧП бе познато в българското законодателство само в ЗК, в редакцията му от ДВ, бр. 67 от 2008 г. Същевременно, много органи на местната изпълнителна власт създават публично-частни дружества, на които възлагат дейности от обществен интерес, които по същността си са предмет на обществени поръчки за строителство и/или за услуги. С въвеждането на ИПЧП спрямо партньорските договори се създават ясни правила относно създаването на публично-частните дружества и най-вече – процедурата, която да осигурява спазването на принципите на Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС). Като резултат ще се предотврати съществуващата практика за:

- избор на частен партньор, предложил „инвестиционна инициатива“, без провеждане на процедура, чрез преки преговори, като на практика се утвърждава правилото на „първият по време е пръв по право“;
- създаването на смесени публично-частни дружества, на които се възлагат пряко дейности – обект на концесия или на обществена поръчка, без да се прилагат съответните закони и без ясни правила и прозрачни процедури;
- използването на законоустановени форми за управление и разпореждане с общинската собственост като наем, право на ползване, право на строеж и др. за възлагане на строителство на обекти на инфраструктурата чрез провеждането на процедури, които не осигуряват спазването на посочените принципи, а в определени случаи - са в пълно противоречие с правилата на Директива 2004/18/ЕО, Директива 2004/17/ЕО и чл. 49 и чл. 56 от ДФЕС;
- възлагането на обществени поръчки за строителство или за услуги в нарушение на ЗОП чрез квалифицирането им като публично-частно партньорство.

Като ИПЧП в община Храманли освен посочените възможности могат да бъдат преобразувани различните общински структури, действащи като обособени звена при предоставянето на различни публични услуги, като дейност „Чистота“, „Център за работа с деца и младежи“, Горска компания и др.

ПЧП съобразно новите законови регламенти е много подходяща форма за изграждане на енергийно ефективно улично осветление. Ролята на общината е да избере чрез Закона за публично-частните партньорства¹ най-подходящия частен партньор, който да инвестира собствени средства в енергийната инфраструктура и да поеме дългосрочен ангажимент за предоставяне на публичната услуга.

¹ **Законът за обществените поръчки (ЗОП)** не съдържа правила за възлагане на комплексни обществени поръчки, които да съчетават строителството на обекти на инфраструктура с нейната последваща експлоатация. Въведеното ограничение от 4 (максимум 5) години на обществената поръчка за услуга, която по същество съдържа експлоатацията на обекта, създава абсолютна пречка за ефективното използване на възможностите на частния сектор за строителство и експлоатация на обектите на инфраструктурата. ЗОП не съдържа правила за прилагане на придобилата гражданственост фигура на институционализираното публично-частно партньорство, която се състои в създаването на смесени публично-частни предприятия за изпълнението на строеж и/или за неговата експлоатация в обществен интерес.

Засега в обхвата на ПЧП не влиза ВиК секторът, който може да се реализира чрез Закона за концесиите². За ВиК услугите се заплащат такси от населението, т.е. частният партньор има източник, с който да осигури възвращаемост на своите инвестиции, а за поддържане на социално приемлива цена е предвидена законова възможност за доплащане на услугата от публичния партньор.

7.4 Избор на изпълнител

Изборът на частен изпълнител може да бъде направен на базата на ЗОП, на ЗК и на ЗПЧП, но при всички положения е необходимо да се следват посочените по-долу стъпки.

В основата на вземането на решение за преход към аутсорсинг е принципът за икономическата ефективност. Община Харманли трябва да си изясни доколко го устройва качеството на работата на собствения му персонал в съответния сектор. При това е необходимо да се оцени, как принудителни престои или частична неработоспособност на отделни елементи на инфраструктурата могат да повлияят на дейността на общината (добре е ако тази оценка може да се направи в парично изражение).

С други думи, трябва **да се оценят собствените възможности и рисковете, свързани с евентуално ниски показатели за качество.**

При оценката на финансовите ползи от аутсорсинга общината трябва да обърне внимание и на нивото на поверителност на информацията, ако дадената услуга предполага такова условие.

Освен това, възложителят трябва **да определи кои процеси и функции са спомагателни (поддържащи) за неговата основна дейност.** Следващата стъпка е анализ на възможностите за поддръжката на тези функции със собствени ресурси – в частност, дали са налице достатъчен брой сътрудници с необходимата квалификация. Обръщайки се към външна фирма, възложителят е длъжен да сравни собствените си разходи (преки и косвени) с финансовите условия на доставчика.

Подреждането на критериите по приоритетност изглежда приблизително така:

1. Компетентност на доставчика.
2. Успешен опит при предоставяне на подобни услуги и наличие на препоръки.

² **Законът за концесиите (ЗК)** стриктно се придържа към определението за концесия за строителство и концесия за услуга, дадени в европейските директиви. Концесията се ограничава до случаите, при които възнаграждението на частния партньор се състои в получаването на приходи от обекта или услугата от обществен интерес. Възможността за „доплащане“ от страна на публичния партньор, която дава европейското законодателство е силно ограничена от българския законодател с чл. 6 от ЗК, тъй като се допуска само в два случая – за възстановяване на обекта на концесията след случай на непреодолима сила и за постигане на социално приемлива цена на услугата от обществен интерес, но само в случаите, когато същата се определя с нормативен акт. На практика, концесията е приложима само при т.н. „самофинансиращи“ се проекти, при които средствата от експлоатацията (използването на обекта по предназначение) са достатъчни за покриване на разходите за строителство, управление и поддържане. Извън приложното поле на концесията остават всички обекти на техническата и социалната инфраструктура и дейности от обществен интерес, при които няма преки приходи от предоставянето на услугата от обществен интерес. Освен това, единствената допусната от ЗК процедура за определяне на частния партньор след измененията на ЗК от 2008 г. остана откритата процедура, която, признато от всички европейски институции, поради липсата на гъвкавост, не позволява избора на частен партньор в случаите на правна или финансова сложност, или при обективна невъзможност на публичния партньор ясно да определи техническите спецификации на обекта или на услугата от обществен интерес.

3. Представителна клиентска база.

4. Дали доставчикът разполага с необходимите ресурси за изпълнението на предвидената работа.

5. Дали доставчикът разполага със сертификати за качество при осъществяването на съответната дейност.

6. Какви гаранции предоставя доставчикът.

7. Финансова стабилност.

Общинската администрация е ограничена от рамките на своя бюджет. Затова доставчикът на услуги трябва да бъде готов да поеме евентуални непредвидени разходи по проекта за определен период или отсрочки в плащанията.

Също така, изпълнителят трябва да бъде в състояние да прояви гъвкавост и да работи по стандартите, възприети в държавната институция.

Общината има право да използва специфичен пакет от документи, да има индивидуални правила и срокове за съгласуване, да има особени изисквания към отчетността – всичко това води до увеличаване на оперативните разходи за доставчика.

7.5 Качеството на услугите

Масова практика при провеждането на търгове (обществени поръчки) в държавните ведомства/общините е изборът на изпълнител да се прави предимно в зависимост от предложената цена. В резултат, не са рядкост ситуациите, когато в търга побеждава компания, готова да предложи най-ниската цена, но която е неспособна да изпълни поетите задачи с необходимото качество. След влизането в сила на ЗПЧП е по-подходящо, ако дадена услуга отговаря на неговите условия, да бъде аутсорсвана съгласно разпоредбите на този закон.

Дали една компания е в състояние да предостави услуги с необходимото качество зависи от фактори като:

- наличие на висококвалифицирани технически специалисти с необходимата сертификация;
- доказана методология за предоставяне на услуги;
- техническо обезпечение;
- свободни финансови ресурси и др.

В някои страни по света, ако в процеса на изпълнение на даден проект се установи, че доставчикът не разполага с достатъчен опит и експертиза за предоставяне на качествени услуги, той попада в регистъра на недобросъвестни компании и в продължение на години не може да работи с публични институции.

С цел да бъде избран най-опитният партньор в аутсорсинга, общината би могла да въведе допълнителни изисквания – например задължителен опит при реализацията на проекти в държавната администрация, наличие на специфични сертификати, съответстващи на изискваните стандарти, банкова гаранция и т.н.

7.6 Основни изисквания при договорирането

При аутсорсинга документът, определящ отношенията между възложителя и доставчика, е договорът, затова трябва да се подхожда много внимателно към съставянето на този документ.

В договора трябва да се опишат еднозначно и да се фиксират параметрите на предоставяните услуги, да се определят критериите за тяхното качество, процедурите за сътрудничество, гаранциите на изпълнителя, условията за плащане, а също така – евентуалните компенсации. Некоректният договор и разчитането на неформални уговорки с доставчика сериозно повишават рисковете за реализацията на проекта.

Една от важните предпоставки за доброто структуриране на бъдещите взаимоотношения и контрола върху изпълнението на договорните резултати е правилното структуриране на общинските активи преди тяхното предаване на външния изпълнител. Тогава общината сравнително лесно може да отдели даден процес с всички негови атрибути – както материални (техническа инфраструктура, оборудване, софтуер и т.н.), така и организационни (конкретни специалисти, правила, документи) и да ги предаде на доставчика комплексно, а не на части.

Обекти на ПЧП могат да включват земи, сгради, съоръжения, движими вещи или права на индустриална или интелектуална собственост и могат да принадлежат на:

1. държавата, общината или публичноправната организация, и/или
2. частния партньор.

Възложителят трябва отчита и да регламентира изискването, че за срока на ПЧП никой от партньорите няма право да извършва прехвърлителни сделки в полза на трети лица с обекта, с който се извършва дейността от обществен интерес.

Обектът, с който се извършва дейността от обществен интерес, задължително се застрахова. Рискът от цялостно или частично повреждане или погиване на обекта се носи от собственика.

При ПЧП рисковете се разпределят между публичния и частния партньор. Разпределението на рисковете се определя конкретно за всеки случай на ПЧП в зависимост от възможностите на партньорите да оценят, контролират и управляват рисковете.

Частният партньор поема винаги строителния риск и поне един от рисковете за наличност или за търсене на услугата от обществен интерес. Поемането на рисковете не гарантира възстановяване на вложените средства за изпълнение на договора за ПЧП.

Когато цената на услугата от обществен интерес се определя с нормативен или административен акт, рискът, свързан с търсенето на услугата от обществен интерес, се споделя между публичния и частния партньор или се поема изцяло от публичния партньор.

Важен момент в новия ЗПЧП, който община Харманли трябва да вземе под внимание е, че при ПЧП се поддържа икономическият баланс, който представлява равновесието между ползите за публичния и частния партньор и разпределението на рисковете между тях.

За да бъдат ефективни ПЧП, е важно разпределянето на функциите и отговорностите между публичния и частния партньор, които сме изброили по-долу.

Частният партньор осъществява дейността от обществен интерес, осигурява нейното финансиране и води аналитично счетоводство за извършваните дейности и предоставяните услуги, за да могат поетите от него ангажменти да бъдат проследявани във всеки един момент.

Частният партньор участва в ПЧП при определена норма на възвръщаемост на собствения му капитал (норма на възвръщаемост за частния партньор), която се осигурява чрез финансова подкрепа от публичния партньор.

Публичният партньор участва в ПЧП чрез финансова подкрепа на частния партньор, която е под формата на:

1. плащания към частния партньор;
2. предоставяне на права върху имоти или части от имоти, които са различни от обекта, с който се извършва дейността от обществен интерес, за извършване на допълнителна стопанска дейност и/или за предоставяне на допълнителни услуги извън дейността от обществен интерес;
3. предоставяне на права за извършване на допълнителна стопанска дейност и/или за предоставяне на допълнителни услуги, извън дейността от обществен интерес с обекта, с който се извършва дейността от обществен интерес.

Финансовата подкрепа се предоставя при условията на Закона за държавните помощи, а размерът на финансовата подкрепа се определя като сума от плащанията към частния партньор, цената на предоставените права и печалбата на частния партньор от извършването на допълнителната стопанска дейност и/или предоставяните допълнителни услуги.

Когато нормата на възвръщаемост за частния партньор бъде надвишена, до нейното възстановяване публичният партньор:

1. намалява или преустановява плащанията, или
2. получава част от печалбата на частния партньор от извършването на допълнителната стопанска дейност и/или предоставяните допълнителни услуги при условия и по ред, определени с договора.

Сложността в аутсорсинговите проекти в досегашните му форми възникваше в началото на сътрудничеството, когато се осъществяваше предаването на оборудването и процесите към доставчика на услуги, който продължава около 3-4 месеца, в зависимост от мащабите на проекта. Практиката показва, че този начален период е много труден и за възложителя и за изпълнителя, още повече, че в договорните документи този преходен етап най-често не се отразява. Новият ЗПЧП не дава по-голяма яснота на началния етап и на неговата регламентация, затова общината трябва да отчита и регламентира прецизно този етап, когато предприема стъпки за аутсорсване на конкретна общинска услуга.

Освен това, трябва да се отчита и фактът, че на старта на всеки проект за аутсорсинг са допустими някои отстъпления от Споразумението за нивото на обслужване, като смекчаване на санкциите и др. Обикновено в досегашната

практика нюансите за първите 100 дни се обсъждаха неформално и възложителят сключваше “джентълменски споразумения” с доставчика. Във всички случаи на договаряне (ЗПЧП, ЗК и ЗОП) и възможните отстъпления от общите правила трябва да са отразени документално.

Особено важно е възложителят да има ясна представа какви резултати иска да постигне в крайна сметка. Как те ще се идентифицират, проследяват и какви ще са санкциите.

За да бъде убеден общинският съвет, който има контролираща роля, в ползата от частен изпълнител, се изисква прецизен финансов и икономически анализ, който дава възможност да се оцени доколко договорът предполага ефективност. При прилагането на новия ЗПЧП занапред договорите за публично-частни партньорства ще се сключват със задължителна финансова и икономическа обосновка, която определя принципите и изгодата на всяка от участващите страни.

Инициативата за ПЧП съгласно новата нормативна база може да дойде и от страна на частния предприемач, тъй като според новия закон всяко лице може да предложи пред компетентен публичен партньор осъществяването на ПЧП. Предложението на заинтересованото лице се придружава от обосновка и финансово-икономически анализ, а когато се включва строителство – и от прединвестиционно проучване или инвестиционен проект.

Прединвестиционното проучване или инвестиционният проект може да се използват за изработване на техническите спецификации в документацията за участие или в описателния документ.

Когато публичният партньор е използвал прединвестиционното проучване или инвестиционния проект, заинтересованото лице има право, ако не е определено за частен партньор, на възнаграждение за използваните в техническите спецификации данни от прединвестиционното проучване или от инвестиционния проект.

Размерът на възнаграждението се определя от публичния партньор по методика, определена в правилника за прилагане на закона, и се заплаща в срок до една година от публикуването на обявлението.

Договорът за аутсорсинг може да се счита за неуспешен, ако възложителят не желае да продължи взаимоотношенията си с доставчика. Но трябва да се отчита, че прекратяването на взаимоотношенията може да стане по вина на всяка от страните, тъй като всяка от тях има свои критерии за успех. Например, за доставчика един от ключовите критерии за успех е рентабилността. Като се имат предвид големите разходи на доставчика в началото на проекта, компаниите, предоставящи услуги на общинската администрация, могат да постигнат рентабилност при по-дългосрочно сътрудничество.

За възложителя успехът на проекта се определя от постигането на целите и удовлетвореността от качеството на услугите. Наистина, има случаи, когато разочарованието от проекта е свързано с преоценка на предимствата на аутсорсинга към конкретен доставчик или с недостатъчно внимателна първоначална оценка на икономическата ефективност в конкретния случай.

Прекъсването на взаимоотношенията с доставчика обаче също е свързано с допълнителни разходи – трябва да се проведе нов търг, да се изграждат отношения с нов партньор, да се понесат рисковете на преходния период, да се изплащат неустойки и др.

В новия ЗПЧП се избягват протяжните процедури, които блокират дейността за дълъг период от време, а решението се търси на базата на вписаните принципи, което намалява в известна степен и допълнителните разходи. Освен това, партньорът се избира чрез процедура по реда на Закона за обществените поръчки, което гарантира състезателния принцип.

7.7 Фази на изпълнение на аутсорсинга.

Подготвителните действия започват с предварителната оценка за целесъобразност. Тя може да се подготви както от страна на общината, така и от заинтересования частен предприемач.

Във всички случаи е необходим предварителният анализ за целесъобразност, което е първата стъпка за изнасяне на някои услуги и дейности извън общината. Тя изисква да се приложи анализът разходи-ползи и определя нетната изгода от аутсорсинга. Анализът на разходите и ползите от даден проект представлява оценка на паричните и не парични разходи и ползи както по проекта, така и за обществото като цяло, които трябва да бъдат идентифицирани, остойностени и взаимно съпоставени. За целта е необходимо да се сформира работна група, която да оцени преките и непреките ползи и разходите от аутсорсинг.

Подготвителните действия за ПЧП проекти се извършват от публичния партньор (в случая община Харманли) , които обаче трябва да са включени в Оперативния план, съответно в Програмата за реализация на общинския план за развитие.

Подготвителните действия включват осигуряването на обосновка за доказване на социално-икономическата целесъобразност от изпълнението на проекта чрез ПЧП, която се основава на:

1. прединвестиционно проучване или инвестиционен проект – когато ПЧП включва строителство;
2. финансово-икономически анализ, с който се доказват най-малко:
 - а) поносимостта за държавния бюджет, съответно за общинския бюджет или за бюджета на публичноправната организация на проекта за ПЧП, и
 - б) постигането на по-добра стойност на вложените публични средства чрез ПЧП;
3. правен анализ относно изпълнението на законовите изисквания за осъществяване на ПЧП.

Обосновката се одобрява от публичния партньор по предложение на назначен от него експертен съвет. На основата на одобрената обосновка публичният партньор:

1. може да предложи актуализация на Оперативния план, съответно на програмата за реализация на общинския план за развитие и включване на проекта за ПЧП в законопроекта за държавния бюджет, съответно в проекта на общинския бюджет за следващата година;

2. осигурява изготвянето на проекти на решение, обявление и документация, съответно описателен документ за участие в процедурата за определяне на частен партньор, включително проект на договор за ПЧП.

От друга страна, всяко заинтересовано лице може да предложи пред общината осъществяването на ПЧП, като предложението на заинтересованото лице се придружава от обосновка и финансово-икономически анализ, а когато включва строителство – и от прединвестиционно проучване или инвестиционен проект.

След представяне на предложението от заинтересованото лице процесът на аутсорсинг условно се разделя на няколко фази, които се описват систематизирано по-надолу в концепцията.

Разработването на предварителен анализ позволява на общинското ръководство да прецени целесъобразността от аутсорсинга. Решението може да е “за”, но и “против”. В случай, че взните натежат в полза на аутсорсинга, е необходимо подготовката да продължи. Оттук нататък следват целенасочени действия за:

- разработване на нова технологична схема на връзките вътре в организацията с оглед закриване на някои от спомагателните, обслужващи дейности;
- анализиране на възможностите за пренаемане на освободените служители в други звена на организацията;
- убеждаване на ОБС, че новата схема на организация няма да затрудни работата, а ще доведе до нейната рационализация;
- подготовка за промяна на устройствения правилник, ако се налагат структурни преобразования в организацията на общината.

Процедурата за определяне избора на частен партньор зависи от предварителния анализ и оценки, на базата на които се определя кой закон да бъде приложен. Ако се прилага ЗОП, трябва да се определи типът процедура на подбор. В най-честия случай това е открита процедура. Необходимо е точното дефиниране на задълженията на изпълнителите, критериите за оценка, определяне на цена на единичната или комплексната услуга. Ако се аутсорсва услуга по ЗОП, за начало е целесъобразно договорът да бъде със срок от 1 година, възможно е дори пробен срок. Ако обаче договорът е по ЗПЧП, минималният срок е 5 години.

Единствено в ЗПЧП е определена ясно процедурата за определяне на частен партньор, която включва:

1. приемане на решение за откриване на процедура за определяне на частен партньор;
2. провеждане на процедура за определяне на частен партньор;
3. приемане на решение за определяне на частен партньор, съответно решение за прекратяване на процедурата.

Тези решения се приемат от:

1. Министерския съвет по предложение на министър или ръководител на ведомство – за държавни ПЧП и за ПЧП на държавни публичноправни организации;

2. Общинския съвет по предложение на кмета на общината – за общински ПЧП и за ПЧП на общински публичноправни организации.

Когато в ПЧП участват повече от един публични партньори, решенията се приемат от оправомощения орган на всеки публичен партньор.

Частен партньор се определя чрез провеждане на открита процедура, ограничена процедура, състезателен диалог или процедура на договаряне с обявление при условията и по реда на Закона за обществените поръчки, доколкото друго не е определено в този закон.

Правомощията на възложител, определени в Закона за обществените поръчки, с малки изключения се изпълняват от публичния партньор.

За да отговаря на нормативните изисквания, с решението за откриване на процедурата:

1. се определят най-малко условията на договора за ПЧП, основните права и задължения на страните по него и максималният размер на нормата на възвръщаемост за частния партньор;
2. се одобряват обявлението и документацията за участие в процедурата за определяне на частен партньор, а когато процедурата е състезателен диалог – описателният документ.

Решението за откриване на процедурата се публикува в Регистъра на обществените поръчки.

Обявлението за процедура за определяне на частен партньор трябва да съдържа изискващите се клаузи съгласно ЗОП, чл. 25, ал. 2 и следната информация:

1. в предмет се описва обектът, с който се извършва дейността от обществен интерес, и се посочва, че същата се изпълнява чрез ПЧП;
2. в гаранция за изпълнение на договора се посочват всички гаранции, определени в проекта на договор за ПЧП;
3. в условия и начин на плащане се посочват максималният размер на плащанията, както и другите форми на финансовата подкрепа.

Освен това в обявлението се посочват и:

1. разпределението на същественият риск;
2. условията, които определят икономическия баланс на договора за ПЧП, както и обстоятелствата от фактически или правен характер, свързани с обекта, с дейността или с услугата от обществен интерес, чието настъпване би довело до нарушаване на баланса;
3. условията или забраните за използването на обекта или на част от него за обезпечения, ако такива се предвиждат.

Публичният партньор може да включи в обявлението още:

1. условието договорът за ПЧП да се изпълни чрез публично-частно дружество или от специално създадено проектно дружество;
2. ограничение на броя кандидати в съответствие с чл. 25, ал. 4 от Закона за обществените поръчки;

3. други условия или изисквания в зависимост от спецификата на дейността от обществен интерес.

Обявлението се вписва в Регистъра на обществените поръчки и се публикува в „Официален вестник“ на Европейския съюз при условията и по реда на Закона за обществените поръчки.

За кандидатите и участниците в процедурата се прилагат изискванията на глава четвърта от Закона за обществените поръчки.

Участниците представят оферта съгласно глава четвърта, раздел II от Закона за обществените поръчки, към която се прилага и финансово-икономически модел за осъществяване на ПЧП.

Оценката на офертите се извършва по критерия икономически най-изгодна оферта.

Размерът на плащанията от публичния партньор, когато такива се предвиждат, е задължителен показател в критерия икономически най-изгодна оферта.

Като показатели могат да се включват срокът на договора за ПЧП и други в зависимост от спецификата на дейността от обществен интерес.

Въз основа на класирането, извършено от комисията за провеждане на процедурата, публичният партньор представя на Общинския съвет доклад и проект на решение за определяне на частен партньор в срок до един месец от приключване работата на комисията. Към доклада се прилага и протокола на комисията.

Въз основа на доклада и протокола на комисията след самостоятелна преценка на изложените в тях факти и обстоятелства Общинският съвет приема решение за:

1. определяне на класирания на първо място участник за частен партньор, или
2. прекратяване на процедурата.

По предложение на публичния партньор Общинския съвет може да приеме решение, с което да определи за частен партньор втория класиран участник, съгласно чл. 74, ал. 2 от Закона за обществените поръчки.

С решението за определяне на частен партньор се:

1. конкретизират условията на договора за ПЧП и правата и задълженията на страните, които не са определени или са определени в граници с решението за откриване на процедурата за определяне на частен партньор, в съответствие с офертата на участника, определен за частен партньор, съответно с предложенията при договарянето – при процедура на договаряне с обявление;
2. определя срок за сключване на договора за ПЧП, който не може да бъде по-дълъг от три месеца.

Договор за ПЧП се сключва от публичния партньор и участника в процедурата, определен за частен партньор, когато същият е капиталово търговско дружество, проектно дружество или публично-частно дружество.

Договорът за ПЧП съдържа най-малко:

1. страните по договора;
2. предмета на договора, който съдържа описание на обекта и на дейността от обществен интерес, както и услугата от обществен интерес – когато е приложимо;
3. влизането в сила на договора, предварителните условия, ако има такива, и срока на договора;
4. размера и източниците за финансиране от страна на частния партньор;
5. конкретния размер на финансова подкрепа, формите, условията и реда за предоставянето ѝ от страна на публичния партньор, условията и реда за нейното намаляване или преустановяване и периодите за извършване на плащанията, когато такива са предвидени;
6. разпределението на рисковете между страните;
7. размера на нормата на възвръщаемост за частния партньор, определена с финансово-икономическия модел, както и реда за нейното изчисляване, отчитане и контролиране;
8. условията и реда за получаване от публичния партньор на превишението на печалбата на частния партньор от предоставените му права;
9. условията, които определят икономическия баланс, и обстоятелствата от фактически или правен характер, свързани с обекта, с дейността или с услугата от обществен интерес, чието настъпване или изменение би довело до нарушаване на баланса;
10. правата и задълженията на страните, условията и сроковете за тяхното изпълнение;
11. условията и реда за застраховане на обекта, с който се извършва дейността от обществен интерес, и на обектите, предоставени за извършване на допълнителна стопанска дейност и/или предоставяне на допълнителни услуги извън дейността от обществен интерес;
12. техническите спецификации;
13. условията и реда за ползване на подизпълнители;
14. условията и реда за извършване на отчетност и контрол на изпълнение на задълженията на частния партньор;
15. гаранциите за изпълнение на договора и отговорностите за неизпълнение, включително неустойки;
16. условията и реда за изменение на договора в съответствие с раздел IV на ЗПЧП;
17. реда за предсрочно прекратяване на договора при основанията по раздел V на ЗПЧП;
18. последиците от прекратяването на договора.

Неразделна част от договора за ПЧП е финансово-икономическият модел, предложен с офертата на участника, определен за частен партньор.

При изпълнение на договора за ПЧП частният партньор може да ползва подизпълнители, които са посочени в офертата. Когато посочен в офертата подизпълнител трябва да бъде заменен или възникне необходимост от ползване на друг, частният партньор избира новия подизпълнител чрез процедура по Закона за обществените поръчки.

Особено важно изискване е в договора за ПЧП да се опише състоянието на обекта, с който се извършва дейността от обществен интерес към датата на сключване на договора.

Когато дейността от обществен интерес се извършва с обект, собственост на публичния партньор, с договора се определят изискванията относно състоянието, в което обектът се връща на публичния партньор след изтичане на срока на договора.

Когато дейността от обществен интерес се извършва с обект, собственост на частния партньор, с договора може да се уговори прехвърляне на правото на собственост върху държавата, общината или публичноправната организация, като се определят условията, редът и сроковете за това.

Оперативен контрол върху изпълнението - трябва да се създаде система за контрол и оценка на свършената работа, на базата която да се осъществява мониторинг и контрол на изпълнението на задълженията на страните, както и одит на частния партньор. Освен това, страните по договора за ПЧП са длъжни да осигурят водене и съхраняване на документацията и защита на информацията във връзка с изпълнението на договора.

Тази система има значение не само например за подписване на констативни протоколи и изплащане на договорените суми за свършената работа, но и за последващите действия, т.е. дали да се продължи договорът с фирмата, или да се обяви нова конкурентна процедура.

Годишна оценка на изпълнението и възможни корекции - в рамките на годишния отчет за състоянието на дадената задача е целесъобразно да се прегледат договорите за аутсорсинг. Въпросът е преди всичко изпълнява ли се договорът съобразно неговите клаузи, възникнали ли са затруднения и обструкции от страна на фирмата, поставени ли са нови условия или е възникнала необходимост от корекция на договорените вече условия. Ако изискванията са спзени, договорът се продължава. Ако обаче съществуват разногласия, е необходимо кметът на общината да вземе решение за продължение или прекратяване на договора. Последното означава да се пусне в действие резервният вариант от предварителния анализ за аутсорсинг.

7.8 Национална и общинска политика в областта на ПЧП

Важно и необходимо условие за успешното развитие на публично-частното партньорство в България е изготвянето, одобряването и изпълнението на програма за ПЧП на национално ниво. Всеки общински съвет също следва да приема програма за ПЧП. В програмите ще се включват както проектите за ПЧП, за които се предвижда финансиране изцяло от частните партньори, така и проектите, по които се предвижда финансова

подкрепя от публичните партньори, включително със средства от фондовете на Европейския съюз.

Националната програма ще се изготвя взаимнообвързано с всички действащи национални стратегии, планове и програми за реализация на инфраструктурни проекти, включително Националния програмен документ, Националната програма за развитие на Република България и Националната стратегическа референтна рамка. Хоризонтът на тази програма ще е седем години и ще съвпада с програмния период, като към нея ще се разработва и план за действие, чието изпълнение ще бъде обект на контрол от страна на министъра на финансите посредством годишни отчети от страна на министрите и ръководителите на други ведомства, които представляват държавата в договорите за ПЧП.

Изготвянето на ясна визия за развитието на ПЧП в България и представянето на платформа от инфраструктурни обществени проекти, които да се реализират в средносрочен период, е предпоставка за привличането на дълготраен чуждестранен инвеститорски интерес към реализация на подобни проекти в страната.

В срок до 30 юни 2013 г. се очаква и приемането на Националната програма за ПЧП, както и Планът за действие, свързан с проектите за ПЧП до 2020 г.

Политиката относно реализирането на ПЧП ще се осъществява от министрите в съответствие с отрасловата им компетентност, съответно от общинските съвети, като министърът на финансите ще осъществява държавната политика за ПЧП по отношение на ефективното и ефикасното разходване на публичните средства. Това ще осигури по-добра координация и контрол при изпълнението на ПЧП проекти и ще засили финансовата дисциплина на публичните партньори. За тази цел **всички проекти (държавни и общински), по които се предвижда предоставяне на финансова подкрепа, ще се съгласуват предварително с министъра на финансите, като условие за откриване на процедурата ще бъде одобрена от негова страна финансова обосновка.** Съгласуването на проектите ще гарантира, че финансовите параметри по тях са бюджетно поносими, осигурени са необходимите средства и тяхната реализация няма да доведе до финансови сътресения в бюджетите на публичните партньори.

Размерът на договорената финансова подкрепа от страна на публичните партньори по сключени договори за публично-частно партньорство ще се включва ежегодно като приложение към Закона за държавния бюджет на Република България, по години за целия срок на договорите, като публичните партньори ще представят на министъра на финансите отчети за изпълнение на проектите и разходваните публични средства. По този начин към всеки един момент ще е ясно какви са задълженията на публичните партньори по сключените от тях договори за ПЧП и ще се постигне по-добро планиране на разходването на бюджетни средства, включително от гледна точка на бюджетна поносимост.

7.9 Предимства и недостатъци на аутсорсинга

Както вече споменахме по-нагоре в анализа, предимствата от аутсорсинга на административните услуги са:

- реализираните икономии от мащаба – съкращаване на разходите, фокус върху организационната линия и трансфер на риска за публичните организации;
- подобряване на контрола върху услугите;
- достъп до нови технологии и кадри;
- преодоляване на бюджетните ограничения, пред които са изправени както органите на държавната и на местната власт, така и публично-частните организации, в които посочените органи притежават преобладаващо участие или контрол;
- създаване на реални условия за привличане на частният сектор в области, които традиционно са в сферата на отговорност на публичната власт, с което ще се осигури използването на частните ресурси, знания, умения и опит в полза на обществения интерес.

Някои недостатъци на аутсорсинга са:

Рискът, свързан с качеството е склонността на даден продукт или услуга да бъде дефектен/а поради оперативни причини. Този риск в аутсорсинга е породен от редица фактори. Един такъв фактор е безпринципността, нагаждането, отстъпничеството от страна на доставчиците поради неуточнени мотиви между тях и купувачите, информационна асиметрия, високата специфичност на актива или високите трансферни цени на доставчика. Други фактори, допринасящи за появяването на този вид риск в аутсорсинга са лошата комуникация между страните, липсата на възможност /ресурси/ капацитет у доставчика или приложимостта на договора.

Съществува твърдо **обществено мнение** по отношение на аутсорсинга, че той вреди на местния пазар на работна ръка. Аутсорсингът е трансфер на доставки на услуги, който засяга както работните места, така и хората. Трудно е да се спори дали аутсорсингът има вредно въздействие върху хората, които са застрашени от уволнение. Въпреки това, поддръжниците вярват, че аутсорсингът трябва да намали цените като осигурява повече икономически ползи за всички.

Според проучване сред крайните потребители, в сферата на информационното обслужване качеството на услугите се понижава, когато е налице аутсорсинг. Редица клиенти се оплакват, че по телефона поради липса на визуален контакт или говорни проблеми трудно се разбират с оператора, който ги обслужва.

Аутсорсерът може да замени персонал с по-ниска квалификация с хора с различни нееквивалентни умения.

Бизнес информацията традиционно се обещава от доставчиците на аутсорсинг, но те често не я доставят. В свободната търговия, където всеки втори доставчик на услуги може да направи нещата по-евтино и по-бързо, умните продавачи обещават втора вълна от ползи, които според техните твърдения ще подобрят резултатите, на практика обаче тези обещания не винаги се спазват.

Преди да вземе решение за аутсорсинг, общината е отговорна за действията на целия си персонал. Понякога същите хора преминават към аутсорсера, но те може физически да не сменят работното си място, въпреки промяната на техния правен статут. Те вече не са директно наети или отговорни пред общината. Това поражда правни въпроси и такива, свързани със сигурността и съответствието, които следва да бъдат разрешени чрез договора между клиента и доставчика. Това е една от най-сложните сфери в аутсорсинга и изисква външна експертиза. Налагат се следните изводи, свързани с възможността за използване на аутсорсинга като иновативен инструмент в публичния мениджмънт:

Първо, реалностите, произтичащи от глобализацията и евроинтеграцията, поставят въпроса за качествена трансформация на подходите и методите за управление на съвременните организации в публичния сектор у нас, свързани с рационализирането на тяхната дейност в съвременните условия. Все повече публичните структури са подложени на силен натиск, продиктуван от необходимостта от съкращаване на разходите и недостига на времеви и човешки ресурси, от една страна, а от друга – от непрекъснато повишаващите се изисквания на потребителите към качеството и начините на доставка на предлаганите услуги. Степента, в която съвременните организации удовлетворяват изискванията на потребителите, е един от основните индикатори за резултатността на административно-управленската им дейност.

Второ, използването на аутсорсинга позволява на общините да намалят операционните си разходи, да се концентрират върху ключовата си дейност, да подобрят качеството на предлаганите услуги, да получат достъп до най-добрите технологии, да привлекат първокласни специалисти, да споделят рисковете с партньорите си.

За да се реализира аутсорсинга като средство за повишаване на ефикасността не само на бизнеса, но и на публичното управление, е необходимо разработването на подходящи механизми за трансфер.

7.10 Изводи и обобщения, свързани с аутсорсинга на общинските услуги

Анализът на нормативната уредба у нас показва, че в правния мир аутсорсинга не съществува като самостоятелен институт. Той е част от ПЧП и при развит административен капацитет съществуващите законодателни актове в тази насока позволяват неговото прилагане. Наличието на законова рамка и конкретна и ясна политическа воля безспорно улеснява местната власт, но не по-малко важни са уменията и иновативните нагласи на човешките ресурси в общинската администрация с оглед използването на съществуващите европейски регламенти и националните законодателни актове.

Законодателството и установената практика създават условия основният фокус на дейността на местните власти да се промени от непосредствено пряко предоставяне на обществени услуги към контрол, финансиране и разработване на стратегии и политики на местно ниво.

В резултат от извършения анализ, могат да се направят следните основни изводи:

- През последните години в страната съществуват реални предпоставки за децентрализиране на обществените услуги, възлагането им от страна на местните власти на външни доставчици и осъществяване на процес на «приватизация» на обществените услуги.
- В резултат от изменения в законодателството и пилотните практики са налице предпоставки за привличане на партньори от нестопанския сектор и бизнеса на местно ниво, които не се използват ефективно, поради липса на инициатива и от двете страни.
- За община Харманли в голяма степен е характерен инсорсингът, който се случва, когато възложителят не е доволен от аутсорсинга. Инсорсингът естествено също търпи развитие. За да го доразвие, общинското ръководство може да предложи на служителите от обособените местни структури да бъдат допълнително обучени или да се включат още нови експерти, които вече притежават умения за извършване на специализираната работа съобразно повишените изисквания.

С цел постигане на успех в сферата на публично-частното партньорство и по-конкретно при аутсорсинга на определени дейности, е необходимо местната власт да спазва някои основни принципи и препоръки, а именно:

- Възлагането на всяка обществена услуга, независимо от начина на възлагане, трябва да се извършва в съответствие с принципа за прозрачност.
- Спецификата на услугата, предмет на възлагане, трябва да бъде формулирана въз основа на желаните крайни резултати и качество.
- Без механизъм за контрол и мониторинг не може да се постигне ефективен аутсорсинг.
- Необходими са различни стимули за аутсорсерите с цел повишаване качеството на услугите.
- Общината трябва да развива и поддържа административен капацитет в сферата на аутсорсинга.

Особено важен момент в процеса на аутсорсинг е отразяването на положителните страни и проблеми и тяхното споделяне между отделните общински администрации с цел избягване повтарянето на допуснати вече грешки, както и оптимизирането на положителния ефект от добрите практики.

Успеваемостта на управлението на административния аутсорсинг на общинско равнище предполага прилагането на децентрализирания подход, подкрепен от обосновано вземане на решение за външна доставка от Общинския съвет.

Резултатното приложение на административния аутсорсинг като управленски инструмент в общинската администрация се обуславя от спецификата на административната среда, която предполага отчитане на съотносителността на бариерите и ключовите фактори за неговото използване, а именно:

- Проектиране на административно-управленските процеси в общинската администрация;
- Оптимизиране на процесите, функциите и структурите на органите на местното управление и администрацията;

- Осигуряване на адекватно качество на човешкия капитал, пряко ангажиран в организацията и управлението на административните процеси, в т.ч. и на тези, предавани на аутсорсинг.
- Осигуряване на високо качество на административното обслужване за гражданите и бизнеса;
- Изграждане на механизми за приложение на аутсорсинга, в т.ч. мониторинг и контрол на текущата дейност на аутсорсера.
- Внедряване на съвременни информационни технологии за проектиране, реализация и управление на административно-управленските процеси;
- Осигуряване на постоянна комуникация и взаимодействие на администрацията с бизнеса и съществуващите и потенциалните аутсорсери.

ПЧП е приложимо за:

- **всички обекти на социалната инфраструктура**, като: болници, училища, читалища и библиотеки, детски градини, затвори, съдебни сгради, сгради на общини, спортни обекти, туристическа и културна инфраструктура, музеи, галерии, социални жилища, паркове и градини, благоустройство и др.;
- **„безплатните“ за потребителите обекти на техническата инфраструктура**, като пътища, мостове и тунели; логистични платформи; канализационни системи; водоснабдителни системи; управление на отпадъците; инсинератори (за отпадъци, за топлинна енергия, производство на електричество, снабдяване с енергия), тематични паркове (напр. бизнес паркове, паркове за отдих); паркинги, текущо и зимно поддържане на пътища, ж.п. гари, обекти на ж.п. инфраструктурата, събиране, депониране и преработване на битови отпадъци и др.;
- **всички други договори за услуги от обществен интерес, при които с оглед на социалната поносимост на услугите публичният сектор следва да поеме част от разходите.**

Дали един проект е подходящ за осъществяване чрез ПЧП зависи от:

- вида на инфраструктурата/услугите;
- специфичните характеристики на територията, където ще бъде установена инфраструктурата: градска среда; селски райони; райони със слаба/силна урбанизация;
- ниво на поносимост на тарифата/цена на услугата (този аспект може да се променя през срока на концесията към по-високо или по-ниско ниво): среден доход на крайните потребители, наличие на бюджетни ограничения;
- склонност за плащане за новата услуга, или новото предоставяне на старата услуга;
- предишни поведения (на администрации/потребители); добавена стойност на услугата;
- нови количествени и качествени параметри;
- консенсус за инициативата и др.

Предложената концепция синтезира и систематизира последователността от действия, целящи осигуряването на цялостно подпомагане на общинските структури при приложението на административен аутсорсинг с оглед рационализиране на дейността им.

Разработеният инструментариум отговаря на нормативната уредба и може да се адаптира към потребностите и специфичните особености на общинска администрация Харманли, ако същата реши да приложи ПЧП или да трансферира дадена услуга.

8. Заключение

До момента практиката в българските общини показва хаотичност и непоследователност в използването на ПЧП и аутсорсинга. Някои общински администрации имат известен опит, а други продължават да бъдат затворени общности с много вътрешни обслужващи и спомагателни дейности. Трети се притесняват, че ако загубят прекия контрол върху обслужващите звена, ще възникнат много рискове за изпълнението на основната им дейност. Съществува поредица от причини, които възпрепятстват утвърждаването на аутсорсинга като ефективен стандарт в дейността на общините, които подробно изяснихме в анализа на проучването и в концепцията.

Община Харманли не се различава от останалите български общини като нагласи, проблеми и местен потенциал. В нейни ръце е решението кога и в каква степен да се възползва от публично-частните партньорства и кои услуги да се трансферират към частните изпълнители. За целта е необходим и активен диалог с представителите на бизнеса и неправителствените организации и засилване активността от страна на частния сектор.

Новият Закон за публично-частните партньорства е една чудесна предпоставка, която регламентира процеса на изнасяне на несвойствените и неосновните дейности извън общинската структура, която трябва да се изпозва, за да се повиши местния потенциал.

9. Използвани източници

1. **Андонова, К.** Взаимодействие между партньорите в регионалното развитие – възможности за подобряване на конкурентоспособността в отговор на кризата. Първа международна научно-практическа конференция „Икономика и мениджмънт’ 2010” – „Бизнесът и публичният сектор в икономическа криза – проблеми и перспективи”, Университетско издателство при Технически университет – Варна, 2010, ISSN 1314–197X.

2. **Великова, М.** Иновационни подходи и инструменти за насърчаване на местното икономическо развитие. В сб. материали от III International Science Conference for Young Researchers “Technical Science and Industrial Management”, Volume 4, Nessebar, Buulgaria, 2–4 September 2009, ISSN 1313–4787

3. **Аутсорсинг: создание высокоэффективных и конкурентоспособных организаций.** Учебное пособие Под ред. проф. Б.А. Аникина, М., ИНФРА-М, 2003.
4. **Буч, О.** Процессный подход к управлению предприятием: аутсорсинг бизнес-процессов. Вестник МГТУ, том 11, №2, 2008, с. 264-267.
5. **Недялкова, А., Д. Филипов, З. Бауман.** Глобализъм, регионализъм и антиглобализъм. Албатрос, С., 2005.
6. **Павлов, П.** Държавното управление и администрацията в европейски контекст. Ориентири за трансформация. УИ на ВСУ "Ч. Храбър", с. 51, 2007.
7. **Парашкевова, А.** Аутсорсингът в управлението на организацията – Годишник Варненски свободен университет, год. XIII, т. XIII, ISSN 1310-800X, 2007, с. 194-243.
8. **Парашкевова, А.** Превенция на конфликти при аутсорсинга на публични услуги, "Инфраструктурна конфликтология и сигурност", Научна конференция по конфликтология с международно участие, С., УНСС, 2009.
9. **Парашкевова, А.** Ръководство за семинарни упражнения по управление на иновациите. Колор принт, Варна, 2011.
10. **Парашкевова, А.** Аутсорсинг в териториалната администрация – бариери и фактори за усъвършенстване. Дисертационен труд, Варна, 2011.
11. **Парашкевова, А.** Аутсорсингът в управлението на организацията – Годишник Варненски свободен университет, год. XIII, т. XIII, ISSN 1310-800X, 2007, с. 194–243.
12. **Парашкевова А., П. Павлов.** Новият публичен мениджмънт – концептуална основа за използване на аутсорсинга в административна среда. III International Science Conference "Knowledge Society", IV International Science Conference for Young Researchers "Technical Science and Industrial Management", Volume 2, юни 2010, Nessebar, Buulgaria, 2–4 September 2010, ISSN 1313–4787.
13. **Парашкевова, Л., А. Парашкевова.** Предприемачеството в глобалната икономика. В., Изд. Колор-принт, 2007.
14. **Парашкевова, Л., А. Парашкевова.** Аутсорсинг. В., Колор-принт, 2008, с. 6–7.
15. **Портър, М.** Конкурентното предимство на нациите. С., Класика и стил, 2004.
16. **Хаммер, М., Д. Чампи.** Реинжинириг корпорации: манифест революции в бизнесе. СПб., 2000.
17. **Andonova, K.** Innovation approaches for managing municipal property – problems and challenges in the Bulgarian practice, The 19th NISPAcee Annual Conference 'Public Administration of the Future', 19–22 May 2011, Varna, Bulgaria.
18. **Davenport, T.** Process Innovation: Reengineering work through information technology. Harvard Business School Press, Boston, 1993.
19. **Deming, W.** Quality, productivity, and competitive position, Cambridge. MA: Massachusetts Institute of Technology, Center for Advanced Engineering Study, 1982.

20. **Kettl, D.** The Global Public Management Revolution. Brookings, Washington, 2000, p. 30, 33.
21. **Parashkevova, A.** The Importance of Outsourcing as a Managerial Instrument for Public Sphere Organizations. 7th Knowledge, economy and management congress, 30 October – 1 December. 2009, Yalova, Turkey.